

Nghiên cứu
LẬP PHÁP

● **LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE**

Văn Phòng Quốc Hội



Số 1

Chúc Mừng Năm Mới
2003

NCLP

TRỤ SỞ
35 Ngô Quyền
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

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

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

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

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- * Diễn đàn Nghiên cứu lập pháp 2002 NCLP 4
- * Tản mạn ngày xuân Nguyễn Nh- Du 8
- * Việt Nam 2002: Đánh giá của n-ớc ngoài Bùi Hà 10
- * Một b-ớc nhận thức h-ớng về những giá trị truyền thống D-ơng Trung Quốc 14
- * Báo giới với Quốc hội Khánh Linh 18

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- * Hoạt động giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật PGS. TS. Bùi Xuân Đức 20
- * Luật chơi .TS. Nguyễn Sỹ Dũng 26
- * Nâng cao chất l-ợng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động t- pháp góp phần đẩy mạnh cải cách t- pháp Hà Mạnh Trí 29
- * Đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân Trần Văn Tú 34
- * Cải cách hành chính: Những kết quả đạt đ-ợc và ph-ơng h-ớng trong thời gian tới Đỗ Quang Trung 40
- * Tiếp tục cải tiến ph-ơng thức hoạt động của Chính phủ TS. Phạm Tuấn Khải 46

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- * Đầu xuân nói chuyện lập pháp TS. Nguyễn Đình Lộc 54
- * Một số vấn đề pháp lý của quá trình toàn cầu hoá PGS.TS. Lê Minh Thông 65
- * Vai trò của khoa học pháp lý đối với xây dựng pháp luật PGS.TS. Võ Khánh Vinh 76
- * Minh bạch hoá pháp luật Võ Trí Hảo 83
- * Tài sản trí tuệ ở Việt Nam: Từ quan niệm đến các rào cản và cơ chế bảo hộ TS. Phạm Duy Nghĩa 90
- * Xây dựng hệ thống giám sát hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp Trần Hữu Huỳnh 100

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- * Dân chủ và việc thực hiện quyền dân chủ ThS. Hoàng Văn Nghĩa 106
- * Hoàn thiện hệ thống chính sách xã hội TS. L-u Bình Nh-ỡng 115

- * Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XI
- * Chiến l-ợc phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010

DIỄN ĐÀN

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP 2002

Năm 2002, trên diễn đàn Nghiên cứu lập pháp, những ng-ời tham gia đã đề cập đến những vấn đề nào? Những vấn đề nào ch-a kịp, ch-a có dịp đ-a ra bàn luận, trao đổi? Trong năm 2003, chúng ta sẽ nêu những chuyện gì, làm gì để góp tiếng nói xây dựng một Nhà n-ớc thực sự của dân, do dân, vì dân, một nền pháp luật thực sự là công cụ bảo vệ quyền lợi của dân?

Nhà n-ớc pháp quyền

Hiến pháp năm 1992 đ-ợc sửa đổi năm 2001 đã công nhận Nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam. Đó từng là một quãng đ-ờng dài để đi đến sự công nhận nh- thế. Tuy nhiên, từ việc công nhận đến chỗ hiểu rõ về Nhà n-ớc pháp quyền và quan trọng hơn, đ-a những t- t-ởng, nguyên tắc của Nhà n-ớc pháp quyền vào cuộc sống cũng đòi hỏi không kém thời gian và công sức. Hơn nữa, Hiến pháp không chỉ nói về “*Nhà n-ớc pháp quyền*”, mà còn bổ sung thêm cụm từ “*xã hội chủ nghĩa*”, bởi vậy lại càng tăng phần phải tìm hiểu.

Năm qua, tiếp tục một số bài viết của năm 2001, trên diễn đàn ***Nghiên cứu lập pháp*** đã đề cập đến khá nhiều về Nhà n-ớc pháp quyền. Các tác giả đi từ lịch sử t- t-ởng và học thuyết Nhà n-ớc pháp quyền qua các thời kỳ, từ Đông sang Tây, mối quan hệ giữa Hiến pháp và Nhà n-ớc

pháp quyền, các cơ quan t- pháp trong Nhà n-ớc pháp quyền...

Tuy đã trở thành một giá trị chung của nhân loại, và tuy có một số ít các yếu tố của t- t-ởng đó trong lịch sử t- t-ởng ph-ong Đông, Nhà n-ớc pháp quyền vốn là một t- t-ởng, học thuyết ph-ong Tây. Do đó, vì nguyên nhân phải tiếp nhận cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam, một số nội dung của Nhà n-ớc pháp quyền đã đ-ợc cải biên. Ví dụ nh- theo nguyên tắc phân quyền, một nguyên tắc không thể thiếu trong Nhà n-ớc pháp quyền, ở các n-ớc, dù “*triệt để*” hay “*mềm dẻo*”, đều có các cơ chế giám sát, chế -ớc lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực để tránh lạm quyền, các nhánh đó về nguyên tắc đứng ngang nhau. Nh-ng ở n-ớc ta, do quan niệm tập quyền XHCN và theo nguyên tắc bảo đảm lãnh đạo của Đảng, phân quyền đ-ợc tiếp nhận thành phân công, phân

nhiệm... Nh- vậy, điểm cốt lõi và khó khăn ở đây là biến thể Nhà n-ớc pháp quyền nh- thế nào cho thích hợp với điều kiện Việt Nam, đồng thời giữ lại đ-ợc những nét tinh túy, hiệu quả nhất của nó.

Diễn đàn ***Nghiên cứu lập pháp*** mong tiếp tục nhận đ-ợc những ý kiến trao đổi xung quanh những câu hỏi nh-: Bản chất, cốt lõi của Nhà n-ớc pháp quyền là gì? “*Pháp quyền*” khác gì với “*pháp trị*”? Nhà n-ớc pháp quyền khác gì với Nhà n-ớc xã hội, Nhà n-ớc dân chủ? Liệu “*dân chủ*” đã phải là “*pháp quyền*” hay ch-a? Quyền của thiểu số trong Nhà n-ớc pháp quyền? Đảng lãnh đạo trong Nhà n-ớc pháp quyền nh- thế nào?... Tất cả đều nhằm để trả lời cho câu hỏi: Ng-ời dân, xã hội đ-ợc lợi gì thêm từ Nhà n-ớc pháp quyền so với tr-ớc đây?

Hoạt động của Quốc hội

Các bài viết về Quốc hội chiếm dung l-ợng khá lớn trên diễn đàn, phản ánh nội dung hoạt động của Quốc hội trong các kỳ họp, của UBTV Quốc hội giữa các kỳ họp, đóng góp xây dựng trên bình diện lý luận và thực tiễn về những vấn đề nh-: quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, hoạt động giám sát, lập pháp của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, tổ chức của Quốc hội... Bên cạnh đó, những nội dung chính sau đây rất cần đ-ợc tất cả những ai quan tâm đến hoạt động của Quốc hội tiếp tục trao đổi, góp ý:

- Dân chủ, công khai trong hoạt động của Quốc hội là vấn đề rất đ-ợc quan tâm, nh-ng ch-a đ-ợc bàn nhiều và thấu đáo;

- Quốc hội n-ớc ta còn thiếu rất nhiều quy trình, thủ tục chi tiết, những quy trình, thủ tục hiện có ch-a hẳn đã hoàn thiện. Mặt khác, những chủ thể tham gia ch-a ý thức đ-ợc hết về việc phải nắm vững và tuân thủ quy trình, thủ tục;

- Xung quanh khái niệm, nội hàm, cốt lõi, phạm vi... của giám sát vẫn còn có khá nhiều quan điểm khác nhau;

- Những chuyện xung quanh tính chuyên nghiệp của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, chẳng hạn nh- 24% đại biểu chuyên trách làm gì giữa hai kỳ họp, quan hệ, phối hợp giữa đại biểu chuyên trách và kiêm nhiệm nh- thế nào; “học nghề” đại

biểu nh- thế nào...

- Tổ chức của Quốc hội, đặc biệt hệ thống uỷ ban ch-a đ-ợc bàn luận, phản ánh đúng mức.

Hoạt động của các cơ quan nhà n-ớc khác

Năm qua, ngoài một số bài viết rải rác trong các số, *Nghiên cứu lập pháp* đã ra hai số chuyên đề về cải cách hành chính và cải cách t- pháp.

Tổ chức, hoạt động của Chính phủ, các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, của HĐND và UBND, phân quyền giữa chính quyền trung -ơng và chính quyền địa ph-ơng đã đ-ợc phân tích đ-ới góc độ cải cách hành chính. Mặt khác, giai đoạn cải cách hành chính tổng thể chỉ mới đ-ợc bắt đầu một năm qua, do đó còn rất nhiều chuyện đang ở tr-ớc mắt: cải cách tiền l-ơng; những chuyện xung quanh cán bộ công chức; Nhà n-ớc điện tử; quyền tiếp cận thông tin của ng-ời dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính; cơ chế trách nhiệm của bộ máy hành chính; quan hệ giữa Chính phủ và các Bộ, các ngành, giữa hành pháp và lập pháp... Ngoài ra, cũng cần đến một cái nhìn toàn diện, tổng thể hơn nữa về cải cách hành chính: từ góc độ lợi ích xã hội, tâm lý dân tộc, truyền thống lịch sử, đối chiếu các bài học n-ớc ngoài... Làm sao để ng-ời dân tìm đ-ợc đ-ờng gần nhất,

nhANH NHẤT ĐẾN VỚI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH - ĐÓ LÀ CÂU HỎI CHÍNH XIN Đ-ỢC ĐẶT RA CHO NHỮNG AI QUAN TÂM ĐẾN VẤN ĐỀ NÀY TRÊN DIỄN ĐÀN *Nghiên cứu lập pháp* năm tới.

Cải cách t- pháp nhằm hoàn thiện tổ chức, hoạt động của các cơ quan t- pháp, các thiết chế t- pháp. Hơn thế, cải cách t- pháp h-ớng tới mục đích sâu xa hơn - bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích của công dân trong Nhà n-ớc pháp quyền. Bởi vậy, cũng nh- cải cách hành chính, cải cách t- pháp cần có cái nhìn tổng thể, từ nhiều góc độ xã hội. Số chuyên đề về cải cách t- pháp đã cố gắng đ-a ra những cách nhìn đó trong bối cảnh chúng ta phấn đấu xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền. Nh-ng cố gắng đó ch-a thấm vào đâu so với tầm vóc của vấn đề, nó còn cần đ-ợc tiếp tục phân tích nhiều hơn từ phía các tác giả.

Bám sát công cuộc xây dựng pháp luật

Nh- tên gọi của mình, *Nghiên cứu lập pháp* cố gắng tạo nên mối liên kết chặt chẽ, thực tế giữa những vấn đề có tính chất nghiên cứu về pháp luật: hệ thống các ngành luật, các chế định pháp luật, các t- t-ởng, quan điểm, quan niệm pháp luật... với công cuộc xây dựng pháp luật hiện nay ở n-ớc ta. Diễn đàn này xuất phát từ quan niệm: bản thân sự kinh viện tự nó đã là rất quý, vì đó là

NCLP
Thời sự - Trao đổi

một phần của tri thức, nh-ng nếu kinh viện có đ-ợc sự liên kết với thực tiễn xây dựng pháp luật thì càng quý hơn. Năm qua, trong các bài viết liên quan đến các ngành luật nh- luật dân sự, luật hình sự, luật lao động... đều có đ-ợc mối liên kết đó có khác nhau ở mỗi tác giả.

Mong muốn của *Nghiên cứu lập pháp* là trong năm tới, các tác giả tiếp tục đóng góp, tr-ớc hết về những dự luật trong Ch-ong trình xây dựng pháp luật của năm. Mặt khác, cuộc sống vẫn không ngừng trôi, pháp luật cũng phải bắt kịp với nhịp sống đó, luôn phải đ-ợc hoàn thiện, vì vậy chúng ta sẽ tiếp tục khai thác những mảng, những ngành luật, những đạo luật đã đề cập. Bên cạnh đó, những khía cạnh muôn thuở liên quan đến hệ thống pháp luật nh- tính minh bạch của pháp luật, giáo dục pháp luật, áp dụng pháp luật... cũng rất cần đ-ợc các nhà nghiên cứu và thực tiễn phân tích. Hơn thế nữa, dự báo là một trong những chức năng của nghiên cứu khoa học, bởi vậy, rất cần những bài viết dự báo những vấn đề sẽ xảy ra trong thực tiễn pháp lý n-ớc nhà - ít nhất là trong t-ơng lai gần.

Xây dựng hệ thống pháp luật là để có công cụ quản lý - “*quản lý xã hội bằng pháp*

luật”. Không ai phủ nhận sự quan trọng của nó. Nh-ng nếu quá chú trọng đến khía cạnh này mà quên mất khía cạnh khác thì có nguy cơ khiến cho pháp luật xa rời ng-ời dân, ng-ời dân thấy thờ ơ với pháp luật - đó là khía cạnh lợi ích. Nói cho cùng, xây dựng pháp luật là để bảo vệ ng-ời dân, bởi vậy phải tính đến quyền lợi, lợi ích của dân thì pháp luật đó mới trở nên cần thiết cho dân, để ng-ời dân thấy pháp luật là một cái gì đó thiêng liêng - “*thần linh pháp quyền*” nh- Hồ Chí Minh từng nói.

Một mảng nội dung rất thiết yếu hiện đang để trống trên diễn đàn *Nghiên cứu lập pháp* - tính hợp hiến của các văn bản pháp luật. Chúng ta đang rất thiếu và rất cần một cơ chế hữu hiệu giám sát tính hợp hiến này, đồng thời vấn đề tính hợp hiến của văn bản pháp luật - vì sao đó mà nói chung ch-a đ-ợc chú trọng. Hy vọng các tác giả, bạn đọc sẽ đóng góp những hiểu biết, chia sẻ những suy nghĩ về mảng nội dung này.

Tiếp nhận pháp luật n-ớc ngoài

Thực ra, tiếp nhận pháp luật n-ớc ngoài là để xây dựng hệ thống pháp luật n-ớc nhà, vì vậy có thể coi mục này là một phần của mục xây dựng pháp luật. Nh-ng vì tầm quan trọng và quy mô của vấn đề, xin đ-ợc nói riêng về nó.

Nghiên cứu lập pháp năm 2002 đã đăng tải khá nhiều bài đối chiếu, rà soát pháp luật Việt Nam đặt trong bối cảnh hội nhập hiện nay, đặc biệt là sau khi Hiệp định Th-ơng mại Việt - Mỹ đ-ợc ký kết và có hiệu lực. Tuy nhiên, tiếp nhận pháp luật n-ớc ngoài không chỉ là tiếp nhận những đạo luật có sẵn của n-ớc ngoài, mà còn rộng hơn thế nhiều. Trên *Nghiên cứu lập pháp* năm 2002 mới chỉ có loạt bài của TS. Phạm Duy Nghĩa đã phân nào đề cập đến những lĩnh vực “*rộng hơn*” đó. Nhiều câu hỏi vẫn ch-a đ-ợc giải đáp trên cả bình diện lý luận cũng nh- thực tiễn: tiếp nhận pháp luật theo một chủ thuyết nào; pháp luật Việt Nam hiện hành thuộc về dòng pháp luật nào, có mang những yếu tố nào của các dòng pháp luật lớn trên thế giới; chúng ta nên theo dòng pháp luật nào, những yếu tố nào của từng dòng pháp luật phù hợp nhất với bối cảnh của Việt Nam; xây dựng văn hoá pháp luật nh- thế nào; xây dựng một nền học thuyết pháp luật nh- thế nào; tiếp nhận thế nào để có lợi cho lợi ích quốc gia và quyền lợi ng-ời dân nhất... Bởi vậy, đây là một “*mảnh đất màu mỡ*” cho các tác giả, bạn đọc khai phá.

Những vấn đề nóng

Năm qua, *Nghiên cứu lập pháp* đã đ-a nhiều vấn đề th-ờng nhật đ-ợc d- luận quan

tâm lên trang viết của Tạp chí. Đó là: tham nhũng và chống tham nhũng, cải cách hành chính, các kỳ họp Quốc hội... và nhiều những câu chuyện khác. Những bài viết này th-ờng ngắn, có tính chất “xới” lên vấn đề, gợi mở để suy ngẫm mà không đi sâu vào nghiên cứu. Tuy vậy, sức nặng, tác động của chúng không hề giảm sút so với các bài nghiên cứu công phu. Mặt khác, chúng có tính thời sự nóng hổi, gây quan tâm cho bạn đọc theo cách của mình.

Nh-ng **Nghiên cứu lập pháp** năm 2002 cũng đã bỏ trống những mảng nội dung vừa đ-ợc quan tâm rất nhiều, vừa có ảnh h-ởng rất lớn đối với đời sống ng-ời dân cũng nh- đời sống chính trị, kinh tế của đất n-ớc-giáo dục, giao thông, th-ơng mại quốc tế, sức cạnh tranh của nền kinh tế cũng nh- của doanh nghiệp, môi tr-ờng đầu t-... Các tác giả và bạn đọc hãy giúp chúng tôi sửa lỗi, lấp đầy “*khoảng trống*” này trong năm 2003.

Xây dựng, điều hành diễn đàn

Diễn đàn **Nghiên cứu Lập pháp** cố gắng đi theo h-ớng:

- Phục vụ một cách thiết thực nhất cho công tác hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật;

- Tiếp nhận mọi ý kiến có tính chất xây dựng nhiều chiều,

đa dạng;

- Đa dạng hoá các hình thức thể hiện: các số hàng tháng, chuyên đề, các cuộc hội thảo, tọa đàm, gặp gỡ với các tác giả;

- Súc tích, dễ hiểu, dễ vào.

Tuy nhiên, kết quả thực tế không phải đã đáp ứng hết mọi dự định. Các bài viết về chính sách, về thực tiễn pháp lý còn ít . Sự giao l-u hai chiều giữa Tạp chí với các tác giả, với bạn đọc ch-a đ-ợc th-ờng xuyên nh-mong muốn. Ngoài chiều từ Tạp chí đến tác giả, bạn đọc, chúng tôi rất mong nhận đ-ợc hồi đáp từ phía các tác giả, bạn đọc qua các hình thức: gặp gỡ, trao đổi trực tiếp; th- từ, Internet, điện thoại. Năm qua, Tạp chí đã mở chuyên trang “**Ý kiến phản hồi**” để tất cả những ng-ời tham gia có thể trao đổi qua lại về các bài viết, quan điểm đã đăng trên diễn đàn Tạp chí, nh-ng thật tiếc, chuyên trang này vẫn còn im ắng. Chân lý chỉ đ-ợc khám phá qua bàn luận, tranh luận; càng đ-ợc bàn luận, trao đổi nhiều thì càng dễ đ-ợc chấp nhận, dễ đi vào thực tiễn. Diễn đàn sẽ không còn là diễn đàn nếu thiếu đi không khí tranh luận, trao đổi đa chiều. Mỗi ng-ời hãy bỏ ra chút thời gian, công sức, v-ợt qua nỗi ngại ngùng, và xin chào mừng những ý kiến phản hồi!

*

* *

Ng-ời Nga có câu ngạn ngữ “*Một bộ óc biết nghĩ là tốt, nh-ng hai thì tốt hơn*”. Ng-ời Tàu có điển tích về ba ông thợ thuộc da hơn ông Gia Cát L-ợng. Còn dân gian Việt Nam có câu: “*Nó lú có chú nó khôn*”. Hơn nữa, công cuộc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền, xây dựng pháp luật, cải cách hành chính, cải cách t- pháp... không phải là việc của riêng ai. Bởi vậy, rất cần và rất mong sự tham gia của tất cả những ai tâm huyết, trăn trở với công cuộc này. Và, **Nghiên cứu lập pháp** xin đ-ợc làm một diễn đàn nho nhỏ, luôn đón chờ và đón chào mọi ý kiến đóng góp xây dựng để Nhà n-ớc thực sự là Nhà n-ớc của chúng ta với bạn, do chúng ta với các bạn, vì chúng ta với các bạn, để pháp luật là công cụ bảo vệ quyền lợi của chúng ta với các bạn-những ng-ời dân của đất n-ớc này. Trong tâm linh ng-ời Việt, năm Mùi th-ờng mang đến “**lộc**”. Hy vọng rằng chúng ta sẽ đ-ợc đón nhận “**lộc**”- những kết quả tốt đẹp, công bằng mang lại từ Nhà n-ớc, từ nền pháp luật mà chúng ta cùng góp sức xây dựng nên./.

NCLP
Thời sự - Trao đổi

TẢN MẠN NGÀY XUÂN

NGUYỄN NH- DU

Xuân Quý Mùi đang đến. Mùa xuân, mùa của h-ong sắc, của niềm vui. Xin chúc và mong ng-ời ng-ời b-ớc vào một năm mới hạnh phúc, yên vui.

Từ mùa xuân đầu tiên Việt Nam dân chủ cộng hoà năm ấy đến nay đã gần sáu m-oi năm. Nhớ thuở còn vác gậy tre tập đi đều “*một, hai*” đến những ngày chứng kiến một Điện Biên Phủ trên không, và hôm nay bon bon trên đ-ờng thiên lý Bắc - Nam v-ợt qua cầu Mỹ Thuận, lòng rạo rức niềm vui vì b-ớc đi thần kỳ của dân tộc. Mới ngày nào đó, Bác Hồ mong muốn đến chấy lòng: “*Tôi chỉ có một ham muốn, ham muốn tột bậc, là làm sao cho n-ớc ta đ-ợc hoàn toàn độc lập, dân ta đ-ợc hoàn toàn tự do, đồng bào ta ai cũng có cơm ăn áo mặc, ai cũng đ-ợc học hành...*”. Nay mùa xuân đến, càng thêm nhớ Ng-ời. Ng-ời đã đi xa, không kịp chứng kiến đất n-ớc thống nhất và những ngày xuân rục rờ hôm nay: những con tàu v-ợt

đại d-ong xuất khẩu gạo Việt Nam, những dãy phố choáng ngợp quần áo đầy màu sắc, những ngôi tr-ờng cao tầng mái ngói đỏ t-oi...

Một n-ớc Việt Nam đổi mới đang từng ngày, từng ngày h-óng tới sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trên lộ trình thênh thang mà không kém phần gian nan ấy, một mùa, hai mùa rồi ba bốn mùa Đại hội đều không quên nhấn mạnh việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền, tăng c-ờng pháp chế xã hội chủ nghĩa. B-ớc vào đổi mới, ta tập làm chủ trong hoàn cảnh mới. Đất đai trở thành hàng hoá; khu công nghiệp, khu chế xuất mở ra khắp nơi; doanh nghiệp mọc ra nh-nấm; tr-ờng dân lập thi tài với tr-ờng công lập; trong ngành y d-ợc, có bao ng-ời hành nghề t- nhân... cứ thêm một việc mới lại cần có thêm những quy định pháp luật mới. Không lúc nào bằng lúc này, Nhà n-ớc phải tạo điều kiện và ng-ời dân phải

ng nghiêm túc “*sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật*”. Bài học về xây dựng kỷ c-ong phép n-ớc từ ngàn đời nay còn đó, ta đang ra sức thực hiện để nối gót cha ông.

Nhớ về gần ngàn năm tr-ớc, từ những thế kỷ đầu tiên của đất n-ớc độc lập tự chủ, năm 1042, vua Lý Thái Tông đã ban hành Hình th- để cho “*phép xử án đ-ợc bằng thẳng, rõ ràng*” và còn để lại cho muôn đời sau. Không những thế, trở lại với Hình th-, còn thấy bao điều sát hợp thực tế: cấm giết mổ trâu bò, bảo vệ sức kéo, không cho mua bán hoàng nam làm nô tì hoặc ch-ám ch-ớc cho phép ng-ời già, ng-ời vị thành niên lấy tiền chuộc tội... Soạn bộ luật ấy, ý nguyện của ng-ời x-a không ngoài việc xây dựng khuôn phép cho một đất n-ớc thái bình thịnh trị, một xã hội công bằng cho muôn dân.

Nhớ ng-ời x-a, học ng-ời x-a, nghĩ về hiện tại còn biết bao điều suy ngẫm. Chỉ mới đây thôi, một mùa tuyển sinh

đại học đ-ọc xem là có nhiều cải tiến, thế mà ng-ời bảo phạm luật, kẻ bảo không, phải trái ch-a có ai phân xử rõ ràng. Lại nhiều kẻ tham lam, vạch kế gian manh, lợi dụng kẽ hở của pháp luật để rút ruột của dân, của n-ớc. Còn chuyện đất đai sao mà phức tạp, lại thêm lắm ng-ời làm điều xằng bậy, sửa luật mấy lần mà xử lý vẫn ch-a xong... Những điều nh- thế, kể ra không hết. Thế mới biết rằng: làm luật đã khó, thực hiện cho đúng luật lại còn khó hơn. Phải chăng ta thiếu luật hay ch-a nghiêm trong thi hành luật? Quốc hội đã qua ba nhiệm kỳ VIII, IX, X; 5 bộ luật, 102 luật, 127 pháp lệnh đ-ọc ban hành, t-ởng rằng chẳng phải là quá ít?

Ng-ời đời còn nhớ, nhắc mãi câu chuyện Bác Hồ cho xử tử Trần Dụ Châu. Nếu đem so với Trần Dụ Châu, ngày nay nhiều ng-ời phải chịu tội chết. Dĩ nhiên, ta hiểu hoàn cảnh mỗi thời một khác nh-ng có một điều chắc chắn: ngày ấy ít luật hơn bây giờ. Nếu tìm nguyên do, cũng xuất phát từ con ng-ời cầm cân nảy mực. Cứ nh- mấy vị quan chức mọc nối với Năm Cam thì dù có làm ra bao nhiêu luật, mãi mãi tình hình vẫn còn tồi tệ. Ng-ời x-a còn bảo: “*ôn cố tri tân*”. Xin đ-ọc nhắc lại câu chuyện từ thuở xa x-a, từ thời Nghiêu Thuấn. Sử sách còn ghi lại chuyện Vua Nghiêu có con là Đan Chu. Nhà Vua biết

con không hiền, không thể trao thiên hạ cho con, bèn trao cho Thuấn. Truyền ngôi cho Thuấn thì thiên hạ đ-ọc lợi mà Đan Chu bị thiệt. Truyền ngôi cho Đan Chu thì thiên hạ bị thiệt mà Đan Chu đ-ọc lợi. Vua Nghiêu cho rằng, không nên vì làm lợi cho một ng-ời mà để cả thiên hạ bị thiệt. Vua Nghiêu chết, trăm họ th-ong xót nh- mất một ng-ời ruột thịt, trong ba năm liền không có ai cử nhạc. Trên đời này, thử hỏi ai là ng-ời học đ-ọc Bác Hồ, học đ-ọc Vua Nghiêu? Và trong hàng ngũ ng-ời cầm quyền hôm nay, những ai đã vì lợi ích nhân dân mà bỏ lợi ích một ng-ời, còn ai cứ tìm cách bao che, bảo vệ cho lợi ích của một ng-ời, của một nhóm ng-ời?

Xuân Quý Mùi đang đến gần. H-ong xuân xao động lòng ng-ời. Ng-ời ng-ời mong đợi một mùa xuân thanh bình, một năm mới hạnh phúc. Trong những ngày đón xuân vui lại nhớ đến ý t-ởng tốt đẹp của cha ông. Năm x-a, Nguyễn Trãi đ-ọc vua sai cùng L-ong Đăng thăm định nhã nhạc, ông đã tâu trình: “... *Dám mong bệ hạ rủ lòng yêu th-ong và chăm nuôi muôn dân khiến trong thôn cùng xóm vắng không có một tiếng hờn giận, oán sầu... đó tức là giữ đ-ọc cái gốc của nhạc*”.

Trong những phút giây hoài cổ, mong sao kỷ c-ong phép

n-ớc sớm về với ngày xuân. Mong sao tệ nạn và tội ác tránh xa ng-ời dân l-ong thiện và nổi dậy dốt, bần khoản cứ vợi dần, vợi dần. Mong sao trong một ngày không xa lắm, ta đi trên những nẻo đ-ờng quen thuộc không phải lo lắng vì tai nạn chết chóc, con ta ra khỏi nhà không sa vào cạm bẫy cuộc đời, những con ng-ời trong bộ máy công quyền thực sự là đầy tớ của nhân dân... Liệu đến bao giờ tất cả mọi sự lừa lọc gian tham, vi phạm pháp luật đ-ọc xử lý kịp thời và nghiêm minh...? Những câu hỏi và nỗi băn khoăn còn đó và còn chờ câu trả lời phía tr-ớc...

Đất n-ớc và nhân dân đang đặt sứ mệnh nặng nề, thiêng liêng vào tay những con ng-ời dựng xây cuộc đời. Trong đội ngũ điệp trùng ấy, mong những ng-ời làm nhiệm vụ lập pháp và thi hành pháp luật vững b-óc đi lên cho sắc h-ong ngày xuân thêm thắm. Một mùa xuân, Xuân Quý Mùi đang đến./.

VIỆT NAM 2002:

ĐÁNH GIÁ CỦA N-ỐC NGOÀI

Năm 2002, kinh tế Việt Nam duy trì tốc độ tăng trưởng cao hơn năm 2001, GDP tăng từ 6,9-7%. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng khá. Công tác xóa đói giảm nghèo đạt kết quả tốt... Đặc biệt, Việt Nam được coi là nước có tình hình chính trị ổn định, an toàn nhất trong khu vực. Tuy nhiên, bên cạnh những tiến bộ đáng ghi nhận đó thì cũng không tránh khỏi những khó khăn, những bất cập trong từng b-ớc đi cụ thể. Bài viết d-ới đây xin trích một số đánh giá của các tổ chức quốc tế và báo giới n-ớc ngoài về sự phát triển của Việt Nam trong năm qua.

Kinh tế Việt Nam phát triển

Tờ “Nhân dân nhật báo” (Trung Quốc) ra ngày 26/11/2002 đăng bài viết “**Những thành quả to lớn của công cuộc đổi mới ở Việt Nam**” đã nhấn mạnh: “**Chính sách đổi mới được thực hiện từ Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986 đến nay đã mang lại nhiều thành quả to lớn. Việt Nam phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, trong đó các xí nghiệp quốc doanh là chủ đạo. Thủ đô Hà Nội có nhiều đổi thay, hàng hoá phong phú và rẻ được bán nhiều trong các khu phố cổ. Quận Tây Hồ phát triển rất nhanh và là nơi thu hút nhiều vốn đầu tư cũng như nhân tài n-ớc ngoài.**

Nhiều cơ sở sản xuất, trong đó Nhà máy bóng đèn phích n-ớc Rạng Đông và Nhà máy gạch ốp lát Thạch Bàn là hai

nhà máy quốc doanh hoạt động có hiệu quả. Quan hệ thương mại Trung-Việt ngày càng tăng (năm 2001 đạt gần 3 tỷ USD)...”. Bài báo mang đến cho người đọc một hình ảnh về nền kinh tế Việt Nam đang trên đà phát triển, thị trường phồn vinh, đời sống nhân dân ngày càng được nâng cao. Mục tiêu phát triển của Việt Nam đến năm 2010 là tổng sản phẩm quốc nội (GDP) gấp đôi so với năm 2000 và năm 2020 cơ bản thực hiện công nghiệp hoá¹.

Đồng thời bài báo cũng bày tỏ tin tưởng rằng, nhân dân Việt Nam với tinh thần cần cù, thông minh và sáng tạo, nhất định sẽ thực hiện được mục tiêu này.

Đánh giá tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam trong 11 tháng đầu năm 2002, các báo **La Critica và La Prensa (Panama)** sau khi đã trích đăng

bài của các hãng tin quốc tế về mức tăng trưởng GDP, giá trị nhập khẩu của Việt Nam, nhấn mạnh: “**Với đà tăng trưởng như trong 11 tháng qua, Việt Nam tiếp tục là một trong những quốc gia có mức tăng trưởng cao nhất ở Châu Á và thế giới. Có nhiều khả năng cho thấy Việt Nam sẽ đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế 7% năm 2002 và 7,5% năm 2003 như kế hoạch đề ra**”².

“**Thời báo eo biển**” (*The Channel times*) của Malaysia số ra mới đây đã đăng bài viết của William Pesek JR - bình luận viên hãng Loomberg News đáng giá về sự tiến dân tới toàn cầu hoá của Việt Nam: “**Mặc dù với tốc độ tăng trưởng GDP 7%/năm đang đưa Việt Nam trở thành một trong những nước phát triển năng động nhất thế giới, nhưng ở đây bạn không thể tìm thấy bất kỳ cửa hàng Starbucks nào và bạn cũng**

¹Theo “The People’s daily” 26/11/2002.

²Theo “Tin Tham Khảo” TTXVN (Tháng 12/2002).

không hề nhìn thấy những cái tên nh- McDonald's, Gap hay những dấu tích văn hoá khác của Mỹ. Điều đó nói lên một cách hùng hồn về ph-ong cách tiếp cận dân dần tới toàn cầu hoá của Việt Nam. Đất n-ớc 80 triệu dân này muốn đạt đ-ợc sự thịnh v-ong của mình trong sự thịnh v-ong và lợi ích của toàn cầu đ-ợc khởi nguồn từ sự tự do l-u động t- bản, hàng hoá và con ng-ời. Việt Nam muốn đạt đ-ợc những mục tiêu đó theo cách riêng của họ và các n-ớc đang phát triển khác nên l-u tâm tới vấn đề này... Ng-ời dân ở đây muốn toàn cầu hoá, nh-ng họ không muốn bị nó chôn vùi. Một ngày nào đó có thể các nhà đầu t- sẽ phải ca ngợi chiến l-ợc này của Việt Nam”³.

Bên cạnh mức tăng tr-ởng về kinh tế, Việt Nam còn đ-ợc coi là điểm hấp dẫn cho các nhà đầu t- n-ớc ngoài. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (World Bank) trong cuộc họp hàng năm của các n-ớc và tổ chức quốc tế tài trợ cho Việt Nam tại Hà Nội ngày 10/12/2002, đánh giá “Việt Nam hiện đang ở trong giai đoạn quan trọng nhất của quá trình chuyển đổi kinh tế thị tr-ởng, đã gặt hái đ-ợc nhiều thành quả từ việc chuyển đổi nền kinh tế bắt đầu từ năm 1986 và hiện đang ở b-ớc ngoặt để trở thành nền kinh tế thị tr-ởng”⁴. Cũng trong Hội nghị này, các nhà tài trợ quốc tế cam

kết dành cho Việt Nam 2,5 tỷ USD, tăng 104 triệu USD (4,5%) so với năm ngoái. Trong đó Nhật Bản vẫn đứng đầu với 92,1 tỷ Yên, tiếp đến là Ngân hàng Thế giới (World Bank) là 600 triệu USD, Liên minh Châu Âu (482,5 triệu euro). Các nhà tài trợ đánh giá cao nỗ lực của Chính phủ Việt Nam, cụ thể là những vấn đề cần làm cần giải quyết cho mục tiêu tăng tr-ởng nhanh, bền vững đều đã đ-ợc Việt Nam xây dựng với những ch-ong trình cụ thể, chi tiết.

Phát triển con ng-ời ở Việt Nam - những b-ớc tiến đáng ghi nhận

Khi đánh giá về sự đầu t- cho phát triển con ng-ời, các báo n-ớc ngoài đánh giá rất cao những nỗ lực của Việt Nam trong thời gian qua: Tuần báo “Báo mới” của Nga cho rằng mức sống của 80 triệu dân Việt Nam ngày càng đ-ợc nâng cao (thu nhập trung bình hiện vào khoảng 400USD/năm). Việt Nam đã đạt đ-ợc thành tích to lớn về giáo dục - có gần 22 triệu sinh viên và học sinh. Và, rất nhiều học sinh giỏi của Việt Nam đã đoạt nhiều giải quốc tế, đặc biệt về toán và lý.

Bản Báo cáo của Quỹ phát triển LHQ (UNDP) mới đây đánh giá cao ch-ong trình xoá đói giảm nghèo của Việt Nam. Theo UNDP thì “Việt Nam đã thành công đáng kể trong công tác xoá đói giảm nghèo, cắt

giảm tỷ lệ nghèo đói từ trên 60% năm 1990, xuống còn khoảng 32% trong những năm gần đây. Chính phủ Việt Nam ra sức đạt tới mục tiêu xoá đói trong năm 2005 và giảm thêm 60% mức nghèo khó vào năm 2010. Công tác thiết yếu tr-ớc mắt là trợ giúp số ng-ời bản cùng nhất tại các tỉnh nghèo triển miên”⁵.

Về lĩnh vực giáo dục, bản báo này cho hay số học sinh ghi tên học cấp 1 tăng đáng kể, đạt tới 90%. Và tỷ lệ biết đọc biết viết của ng-ời lớn khoảng 94%, đây là những thành tích phi th-ờng đối với một quốc gia có thu nhập trên đầu ng-ời thấp nh- Việt Nam. Ngoài ra, tỷ lệ nhập học ở cấp trung học đã tăng đáng kể trong thập niên vừa qua. Căn cứ theo số liệu quốc gia Việt Nam đã đạt kết quả tốt trong việc mở rộng giáo dục tiểu học.

Về vấn đề bình đẳng nam nữ, nữ giới ở Việt Nam đ-ợc cải thiện đáng kể về các mặt kinh tế, chính trị và xã hội. Theo tiêu chuẩn quốc tế, Việt Nam có tỷ lệ đại biểu nữ t-ong đối cao trong các cơ quan lập pháp quốc gia. Khoảng 25% đại biểu Quốc hội khoá 11 là nữ (BBT: Theo tài liệu “Đại biểu Quốc hội khoá 11 (2002-2007)” tỷ lệ này là 27,31%) và 21% trong tổng số đại biểu chuyên trách. Ngoài ra, khoảng cách giới trong tỷ lệ nhập học ở tất cả các cấp học đã giảm đáng kể trong thập niên

³ Theo T- liệu TTXVN (Tháng 12/2002).

⁴ Theo Báo cáo của World Bank tại Hội Nghị Nhóm T- Vấn Các Nhà Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12/2002) tại Hà Nội.

⁵ Theo Báo cáo của UNDP tại Hội Nghị Nhóm T- Vấn Các Nhà Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12/2002) tại Hà Nội.

vừa qua, tỷ lệ mù chữ cả ở nam giới và nữ giới đều giảm đáng kể. Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ về tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế năng lực cho phụ nữ đặt ra các mục tiêu bao gồm: tăng số đại biểu nữ lên tới 30% trong Quốc hội, 28% cho nhiệm kỳ tiếp theo của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, và 50% trong các cơ quan Nhà nước vào năm 2010. Ngoài ra mục tiêu lâu dài nhằm bảo đảm giấy chứng nhận sử dụng đất có ghi cả tên người chồng và người vợ (theo quy định của Luật hôn nhân và gia đình năm 2000), và giảm tình trạng dễ bị tổn thương của phụ nữ trong tình trạng bạo hành trong gia đình.

Về vấn đề giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em: Tỷ lệ tử vong trẻ em sơ sinh tại Việt Nam thuộc vào hàng thấp nhất trong khu vực, đã giảm từ mức khoảng 44 trên 1000 ca sinh còn sống vào năm 1990 xuống mức hiện nay là 31 trên 1000 ca sinh còn sống.

Từ sau sự kiện ngày 11/9/2001, tình hình thế giới và khu vực có nhiều diễn biến phức tạp. Nạn khủng bố và vấn đề chống khủng bố đang có nguy cơ tiềm ẩn ở nhiều nơi. Nh-ng Việt Nam được coi là một trong những nước an toàn nhất khu vực và thế giới. Đặc biệt, lượng du khách tăng vọt vào những ngày lễ và dịp cuối năm. Trong tháng 10 và tháng 11 năm 2002, đồng loạt các báo nước ngoài, các hãng thông tấn trên thế giới

nh-: Từ “**Đại Công Báo**”, (Hong Kong), “**Dân Tộc**” (Thái Lan), “**Nhà Chính Khách**” (Ấn Độ); **hãng tin AFP** (Pháp), **Reuter** (Anh)... đều đưa tin rằng Việt Nam là điểm đến an toàn nhất của khách du lịch quốc tế.

Bất cập trong quá trình phát triển của Việt Nam

Đánh giá của các tổ chức quốc tế và báo giới nước ngoài đã chỉ rõ nhiều vấn đề bất cập khác nhau, từ cơ cấu quản lý kinh tế Nhà nước tới phúc lợi xã hội cho người dân, từ môi trường đầu tư kinh doanh tới khả năng cạnh tranh của các loại hình kinh tế... mà Việt Nam cần phải có những bước cải tiến hơn nữa.

Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (World Bank) trong cuộc họp hàng năm của các nước và tổ chức quốc tế tại Hà Nội ngày 10/12/2002 chỉ ra rằng “*Việt Nam cần thống nhất pháp luật, thực hiện bình đẳng giữa các nền kinh tế, phân phối nguồn vốn đồng đều cho các địa phương, trao cho các địa phương nhiều quyền lực hơn trong sử dụng đất đai, tăng cường giám sát các công trình xã hội, công khai báo cáo tài chính. Việt Nam đã thông qua công trình cải cách hành chính kéo dài 10 năm nh-ng theo đánh giá chung của một số nước phương tây thì kết quả đạt được còn quá ít. Trong 5 năm tới, Việt Nam cần tập trung nâng cao khả năng cạnh tranh, giải quyết các*

vấn đề xã hội, xây dựng bộ máy hành chính trong sạch và coi năm 2003 là năm bản lề thực hiện kế hoạch này”⁶.

Mới đây ông **Klaus Rohland** (Giám đốc Ngân hàng Thế giới) đã ca ngợi công cuộc phát triển kinh tế gây nhiều ấn tượng của Việt Nam trong 10 năm qua, nh-ng cảnh báo Chính phủ Việt Nam không nên tự mãn về các thắng lợi đó. Theo các con số của Ngân hàng Thế giới, tuy “*Việt Nam đã giảm được tỷ lệ nghèo khó xuống 50% trong thập niên vừa qua, khoảng 28 triệu người tức là 35% dân số vẫn sống trong tình trạng nghèo khó*”⁷.

Đặt lòng tin vào sự phát triển và tăng trưởng bền vững của nền kinh tế Việt Nam, đồng thời các nhà tài trợ thế giới cũng thấy rõ những thách thức mà nền kinh tế này đang phải đương đầu, nhất là trong bối cảnh từ năm 2003, sắp tới Việt Nam xoá bỏ hàng rào thuế quan theo cam kết AFTA và trong quá trình gia nhập tổ chức thương mại thế giới, họ cũng chỉ rõ những yếu kém, thách thức mà nền kinh tế Việt Nam đang trong giai đoạn có nhiều phát triển chậm so với khu vực và thế giới. Đặc biệt là tính cạnh tranh của nền kinh tế cũng nh- hàng hoá Việt Nam trên thương trường và chất lượng lao động còn thấp. Khả năng cạnh tranh của Việt Nam chỉ đứng vào hàng 63 trong 75 nước (năm 2001 đứng thứ

⁶ Theo Báo cáo của World Bank tại Hội Nghị Nhóm Các Nhà Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12/2002) tại Hà Nội.

⁷ Theo Báo cáo Của World Bank Tại Hội Nghị Nhóm Các Nhà T- Vốn Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12/2002) tại Hà Nội.

62/75), đ-ọc một số tổ chức Kinh tế thế giới đ-a ra bình xét mới đây là một cảnh báo. Một số chuyên gia kinh tế n-ớc ngoài còn cho rằng 85% lao động Việt Nam không có chuyên môn, nghĩa là năng suất lao động của Việt Nam nhìn chung quá thấp và họ cũng chỉ rõ trong bối cảnh ch-a đây 10% giá trị hàng hoá thuộc về lao động thì giá tiềm năng sức ng-ời cần đ-ọc nhìn đúng mức trên tầm nhìn kinh tế tri thức hiện đại với đòi hỏi kĩ thuật và trình độ chuyên môn cao hơn.

Bà Sufa Adams, tr-ởng đại diện Quỹ tiền tệ quốc tế IMF tại Việt Nam cho rằng “*Việt Nam cần đẩy mạnh hơn nữa ch-ong trình cải cách Doanh nghiệp Nhà n-ớc và cách hoạt động ngân hàng tiền tệ cho việc mở rộng thị tr-ởng, sẵn sàng chủ động cạnh tranh từ các n-ớc khác. Môi tr-ởng đầu t- trong n-ớc và ngoài n-ớc của Việt Nam ch-a hết những thủ tục phiền hà, những rắc rối hành chính, quan liêu và những yếu kém do hạ tầng cơ sở công nghệ ch-a cao, thậm chí nhiều mặt còn rất thấp*”⁸.

Đại diện cho Liên minh Châu Âu, **ông Sorensen, đại sứ Đan Mạch** cho rằng “*Việt Nam ch-a đủ điều kiện nhận ODA theo hình thức hỗ trợ ngân sách trực tiếp (tức là ODA đ-ợc chuyển thẳng cho Chính phủ để Chính phủ xây dựng kế hoạch đầu t- của mình). Các nhà tài trợ vẫn*

phải bám sát các dự án cụ thể để tài trợ, chính vì vậy, phải phân cấp mạnh cho địa ph-ong là nơi h-ởng thành quả trực tiếp từ dự án, nâng cao năng lực thực hiện cho các cấp địa ph-ong. Còn nếu cứ để cấp trung -ong thực hiện, việc thực hiện triển khai dự án nhiều khi dẫn tới sự xa rời thực tế, có thể phát sinh tham nhũng”⁹.

Nhân dân Việt Nam - lạc quan và tràn đầy niềm tin

Dù trong quá trình phát triển, từng b-ớc đi của Việt Nam trên con đ-ờng hội nhập quốc tế còn nhiều vấp vấp, song yếu tố con ng-ời vẫn là máu chốt để tháo gỡ mọi khó khăn. Ng-ời dân Việt Nam (cả ở trong n-ớc và n-ớc ngoài) đều h-ớng về Tổ quốc, ở họ luôn tràn đầy niềm tin về t-ong lai đất n-ớc. Trung tâm nghiên cứu Pew của Mỹ đã tiến hành phỏng vấn 38 ngàn ng-ời dân thuộc 44 n-ớc trên toàn thế giới để tìm hiểu tâm trạng và thái độ của nhân dân các n-ớc này đối với bản thân, với đất n-ớc họ, với thế giới và với n-ớc Mỹ. Tại Châu Á, Pew đã tiếp xúc phỏng vấn gần 10 ngàn ng-ời dân ở 8 n-ớc: Trung Quốc, Nhật, Ấn Độ, Hàn Quốc, Philippines, Indonesia, Việt Nam và Bangladesh. Trong 6 vấn đề đ-ọc nêu lên, ng-ời Việt Nam là những ng-ời lạc quan nhất về t-ong lai của đất n-ớc mình cũng nh- cả thế giới; 69% cho rằng t-ong lai của đất n-ớc sẽ xán lạn hơn và

niềm tin t-ởng của họ đối với t-ong lai thế giới là 51%. Có tới 98% ng-ời Việt Nam đ-ọc hỏi cho rằng cuộc sống của con cái họ sẽ tốt đẹp hơn. Đây là tỷ lệ cao nhất toàn thế giới.

L-ợng kiều hối của năm 2002 đạt tới con số 2 tỷ USD tăng hơn 200 triệu so với cùng kỳ năm tr-ớc. Số l-ợng kiều hối này là thành quả lao động (chân tay và trí óc) của 2,7 triệu ng-ời Việt Nam trên 70 quốc gia mang về cho ng-ời thân và kết hợp đầu t- làm ăn ở Việt Nam, một bằng chứng thể hiện tình cảm của ng-ời Việt Nam với quê h-ong, hơn thế nữa nó còn thể hiện niềm tin của họ đối với t-ong lai phát triển của đất n-ớc mình.

Năm 2002, thế giới và khu vực đã trải qua những khó khăn, sóng gió. Việt Nam, trong quá trình phát triển đất n-ớc và hội nhập kinh tế quốc tế cũng không tránh khỏi những khó khăn chung trong bối cảnh chính trị quốc tế có nhiều diễn biến phức tạp. Tuy nhiên, với những đánh giá và các con số thuyết phục cụ thể nh- trên chúng ta hoàn toàn tin t-ởng rằng Việt Nam sẽ nhanh chóng v-ợt qua khó khăn để có nhiều thành công hơn nữa./.

Bùi Hà (tổng hợp)

⁸ Phát biểu của Bà Susan Adams, Đại diện Quỹ Tiền Tệ Quốc Tế IMF tại Hội nghị Nhóm Các Nhà T- Vấn Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12) tại Hà Nội.

⁹ Phát biểu của Ông Sorensen, Đại Sứ Đan Mạch tại Hội nghị Nhóm Các Nhà T- Vấn Tài Trợ Cho Việt Nam (ngày 10-11/12/2002) tại Hà Nội.

MỘT B-ỨC NHẬN THỨC H-ÓNG VỀ NHỮNG GIÁ TRỊ TRUYỀN THỐNG

D-ÔNG TRUNG QUỐC*

Đại đoàn kết dân tộc là sức mạnh lớn nhất của nhân dân Việt Nam trong lịch sử hàng ngàn năm dựng n-ớc và giữ n-ớc. Trong bối cảnh hiện nay, khi chúng ta cần huy động tối đa nội lực, đại đoàn kết dân tộc, đòi hỏi nhìn nhận liên minh “công - nông - trí” rộng mở hơn, h-óng tới cái nguyên lý vốn có của ông cha ta “Hiên tài là nguyên khí của Quốc gia”.

1. Từ thực tiễn lịch sử hàng ngàn năm dựng n-ớc và giữ n-ớc của dân tộc Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã tổng kết:

“Sử ta dạy cho ta bài học này,

Lúc nào dân ta đoàn kết muôn ng-ời nh- một thì n-ớc ta độc lập tự do

Trái lại, lúc nào dân ta không đoàn kết thì bị n-ớc ngoài xâm lấn”¹.

Hạt nhân để đoàn kết là lợi ích chung của dân tộc. Kết thúc sách diễn ca “Lịch sử n-ớc ta” (1942) của Hồ Chí Minh là câu: “Dân ta xin nhớ chữ **đồng**. Đồng tình, đồng sức, đồng lòng, đồng minh”.

Cũng vì thế, ngay từ năm 1942 Nguyễn Ái Quốc đã khái quát thành một chân lý: “*Chủ nghĩa dân tộc là động lực lớn*

nhất” của sự nghiệp cách mạng giải phóng dân tộc mà Ng-ời theo đuổi. Cần nói rằng, quan điểm này đ-ợc trình bày công khai trong một luận văn (“*Báo cáo Bắc, Trung Kỳ và Nam Kỳ*”) của một đảng viên thuộc địa, Nguyễn Ái Quốc vào thời điểm một xu thế tả khuynh đang hình thành trong Quốc tế cộng sản (sau khi Lê-nin qua đời), không những thể hiện một t- t-ởng sáng suốt mà còn là một thái độ cách mạng và dũng cảm. Quan điểm này dựa trên nền tảng một ph-ơng pháp t- duy rất mácxít khi cho rằng những ng-ời cách mạng, những ng-ời cộng sản không đ-ợc coi là chủ nghĩa Mác (một học thuyết dựa trên thực tiễn tri thức và kinh nghiệm của Châu Âu thế kỷ XVIII) là một giáo điều mà phải đ-ợc bổ sung những tri thức và thực tiễn của

ph-ơng Đông (trong đó có cả Việt Nam) ở thời đại mình đang sống. Cũng trong luận văn này, Nguyễn Ái Quốc t- duy một cách thiên tài: “*Ở Việt Nam đấu tranh giai cấp không diễn ra nh- ở Châu Âu*”. Do vậy, sự phân tích các thành phần giai cấp trong xã hội Việt Nam đ-ợc Nguyễn Ái Quốc trình bày không giống với những quan điểm chính thống (tả khuynh) của Quốc tế cộng sản thời đó, đặc biệt kể từ sau Đại hội VI (1928), đ-ợc thể hiện một cách có hệ thống nh- nền móng của lý luận về cách mạng Việt Nam trong những văn kiện đầu tiên của Đảng Cộng sản Việt Nam do Nguyễn Ái Quốc thành lập vào mùa xuân năm 1930. Đó là “*Chính c-ơng văn tắt*”, “*Sách l-ọc văn tắt*”, “*Ch-ơng trình văn tắt*”, “*Điều lệ văn tắt*”, và “*Lời kêu gọi*”.

¹ “*Nền sử học n-ớc ta*”, báo Việt Nam độc lập ngày 1/2/1942.

Sự kiên định của Nguyễn Ái Quốc đ-ợc khẳng định vào thời điểm quyết định cho sứ mệnh của cuộc cách mạng giải phóng dân tộc, trở thành nền tảng lý luận của sự hình thành Mặt trận dân tộc thứ nhất tổ chức tập hợp lực l-ợng của Đảng mà đỉnh cao của sự hoàn chỉnh tạo nên thắng lợi của cuộc Cách mạng tháng Tám năm 1945 chính là C-ơng lĩnh Mặt trận Việt Minh ở đầu thập kỷ 40 (5/1941). Nhờ đó huy động đ-ợc tối đa nhân dân tham gia vào sự nghiệp cách mạng do Đảng lãnh đạo, không chỉ trong cách mạng giải phóng (Cách mạng tháng Tám năm 1945) mà trong cả công cuộc xây dựng chế độ mới (1945-1946)...

Có một sự thực (ít nhất là hình thức) là trong tất cả các văn kiện của Nguyễn Ái Quốc (Hồ Chí Minh) cho đến tr-ớc 1950, tác giả không hề nhắc đến thuật ngữ “*Liên minh công- nông*”(?), một cụm từ đ-ợc sử dụng coi nh- nền tảng của học thuyết cách mạng đ-ợc trình bày qua “*bộ lọc*” của Stalin (Những vấn đề cơ bản của Chủ nghĩa Mác-Lênin) và đ-ợc quán triệt trong phong trào Cộng sản và công nhân quốc tế thời kỳ Quốc tế III.

2. Tuy nhiên, trong tất cả những văn kiện của mình, lãnh tụ Hồ Chí Minh luôn đặt vị trí của giai cấp công nhân và nông

dân nh- hai lực l-ợng quan trọng nhất mà cách mạng phải tập hợp. Trong “*Chính c-ơng vấn tắt*”, Ng-ời có đề cập tới những khái niệm “*Phổ thông giáo dục theo công - nông hoá*”, “*Dựng ra chính phủ công - nông - binh*”, “*tổ chức quân đội công- nông*”. Còn trong “*Sách l-ợc vấn tắt*” thì đề cập tới nhiệm vụ của Đảng “*phải thu phục cho đ-ợc đại bộ phận giai cấp mình*” (tức công nhân), “*phải thu phục cho đ-ợc đại bộ phận dân cày*” và “*làm cho các đoàn thể thợ thuyền và dân cày khởi ở d-ới quyền lực và ảnh h-ởng của bọn t- bản quốc gia*”. Trong “*Ch-ơng trình vấn tắt*” cũng nói đến sự “*tập hợp đa số quần chúng công - nông*”, “*giải phóng công nhân và nông dân thoát khỏi ách t- bản*”, “*không bao giờ lại hy sinh quyền lợi của giai cấp công nhân và nông dân cho một giai cấp nào khác*”. Còn trong “*Điều lệ vấn tắt*” thì chỉ quy định: nếu là nông dân thì điều kiện vào Đảng phải qua thủ tục gấp 2 lần so với công nhân, với các thành phần khác thì gấp 3 lần (số ng-ời giới thiệu và thời gian dự bị).

Qua đó, chúng ta thấy quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh đối với hai giai cấp xã hội mà cách mạng phải thu hút vừa nh- một lực l-ợng to lớn (số l-ợng), vừa nh- một động lực

(chất l-ợng), đồng thời cũng là những đối t-ợng mà cách mạng phải đấu tranh cho quyền lợi. Nói cách khác, nó là nền tảng của lực l-ợng dân tộc.

Nh-ng điều đáng nói là: cùng với quan điểm ấy, Nguyễn Ái Quốc (Hồ Chí Minh) không giới hạn sức mạnh dân tộc ở hai tầng lớp đó, mà từ sự phân tích sáng suốt với quan điểm thực tiễn lịch sử, còn coi việc xây dựng khối đoàn kết toàn dân là quan trọng. Phát triển những quan điểm đ-ợc hình thành từ năm 1924 khi phân tích các tầng lớp trên nh- địa chủ, t- bản bản xứ, ở những văn kiện thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, Nguyễn Ái Quốc nhấn mạnh đến sự cần thiết phải tinh tảo để thu hút tối đa những lực l-ợng của dân tộc “*hết sức liên lạc với tiểu t- sản, trí thức, trung nông...*” tranh thủ trung lập hoá cả các tầng lớp trên...

Sau này, khi đ-a ra C-ơng lĩnh Việt Minh, những t- t-ởng này tiếp tục phát triển theo chiều h-ớng mở rộng hơn nữa khối đoàn kết toàn dân (chỉ trừ Việt gian), trong đó các tầng lớp trí thức đ-ợc thu hút tối đa. Chính đ-ờng lối ấy đã tạo nên một hiện thực sống động của cuộc Cách mạng tháng Tám năm 1945, trong đó vai trò của tầng lớp tiểu t- sản trí thức, kể cả một bộ phận tầng lớp trên không chỉ là những lực l-ợng

đ-ợc tranh thủ hay trung lập để phân hoá tạo t-ơng quan có lợi cho cách mạng. Trên thực tế, ở nhiều nơi, nhiều lúc, tầng lớp này đóng vai trò quyết định trên cả hai ph-ơng diện giành và giữ chính quyền.

Quan điểm đoàn kết toàn dân của Nguyễn Ái Quốc trong thực tế đã có thời kỳ bị thay thế bằng c-ơng lĩnh tả khuynh theo quan điểm chính thống của Quốc tế cộng sản mà hệ quả của nó phần nào đ-ợc phản ánh trong những bài học của Xô Viết - Nghệ Tĩnh (1930-1931) hay một phần nào đó trong Nam Kỳ khởi nghĩa (1940). Khí thế cách mạng của quần chúng công - nông trong các sự kiện này là rất đáng tôn vinh, nh-ng tôi thấy không thể coi đây là những cuộc “*tổng diễn tập*” của Đảng đ-ợc, mà những tổn thất về x-ơng máu khiến chúng ta phải coi đây là những bài học rất đắt. Câu khẩu hiệu trở thành truyền thuyết gắn với “*Xô Viết Nghệ Tĩnh*” là “*Trí, phú, địa, hào - đào tận gốc, tróc tận rễ*” là một bài học phản diện.

3. Trong Cách mạng tháng Tám năm 1945, một hoàn cảnh lịch sử rất cụ thể và phức tạp của đất n-ớc, có một lần Chủ tịch Hồ Chí Minh phát biểu tr-ớc báo chí: “*Do hoàn cảnh, tôi không tham gia một đảng phái nào, đối với tôi chỉ có một*

đảng, đó là Đảng Việt Nam bao gồm toàn thể quốc dân trừ bọn Việt gian và tham nhũng”. Vị lãnh tụ của chúng ta tham gia Quốc hội với t- cách của “*Đảng Quốc dân*” (trên thực tế là không có thật) là biểu t-ợng cho sức mạnh của khối đoàn kết toàn dân mà không hề làm giảm sút vai trò lãnh đạo của Đảng (mặc dù từ tháng 11/1945 Đảng đã tuyên bố tự giải tán, chỉ để lại tổ chức công khai là Hội nghiên cứu chủ nghĩa Mác nh-ng thực tế là rút vào một hình thức hoạt động thích hợp nhất với hoàn cảnh đ-ơng thời). Và trong Cách mạng tháng Tám, cũng nh- trong sự nghiệp bảo vệ thành quả của cách mạng, chúng ta thấy ch-a bao giờ khối đại đoàn kết toàn dân trở nên vũng chãi nh- vậy, tầng lớp trí thức đ-ợc huy động và trở thành một động lực trí tuệ của Cách mạng nhờ vào đ-ờng lối đúng đắn của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Có thể nói, đây là thời kỳ thăng hoa nhất của khối đoàn kết toàn dân, cũng nh- sự phát huy vai trò tầng lớp trí thức phản ánh trên mọi lĩnh vực của đời sống cách mạng trên cả hai mặt trận: giữ n-ớc và dựng n-ớc. Trên thực tế, nếu có khái niệm liên minh thì chúng ta đã có một liên minh công - nông - trí và mở rộng hơn nữa ngay từ giữa thập kỷ 40 đến đầu thập kỷ 50.

Phải đến sau Đại hội VII, cùng với việc lấy t- t-ợng Hồ

Chí Minh và chủ nghĩa Mác - Lênin làm nền tảng của đ-ờng lối cách mạng và đổi mới ý niệm về một liên minh công - nông và trí thức mới đ-ợc xác lập. Do vậy, không thể không đặt vấn đề về sự thực là vì sao chúng ta lại phải *trở lại* những t- t-ợng và thực tiễn vốn có (một cách sống động và hiệu quả), cũng có nghĩa là vì sao ta từng quên lãng hay “*dánh mất*” những gì ta vốn có. Vì sao liên minh công nông đ-ợc thể hiện trong văn kiện của Đảng suốt từ C-ơng lĩnh 10/1930, nh-ng vai trò của trí thức cũng nh- một số tầng lớp khác đã không đ-ợc phản ánh một cách xuyên suốt nh- t- t-ợng của Hồ Chí Minh? Nếu chúng ta làm rõ đ-ợc câu hỏi trên chắc chắn nó sẽ rất bổ ích cho tính hiện thực của đ-ờng lối “*liên minh công - nông - trí*”.

Vậy hiểu nh- thế nào về mối liên minh giữa 3 nhân tố công - nông và trí.

Nếu quan niệm đây là mối liên hệ (liên minh) giữa ba giai tầng xã hội độc lập thì phải xác định đ-ợc nội hàm của mỗi giai tầng cũng nh- mối liên hệ giữa 3 giai tầng ấy.

Trong quan niệm truyền thống có sự phân chia giai tầng theo nghề nghiệp. “*Tứ dân*” của thời cổ x-a là “*ng-, tiều, canh, độc*” (đánh cá, khai thác rừng, nông nghiệp và trí thức -

ng-ời đọc sách), sau này tứ dân là “*sĩ, nông, công, th-ơng*”. Ta đã từng biết đến câu dân gian đ-ọc Lê Quý Đôn ghi lại “*Phi th-ơng bất phú, phi trí bất h-ng, phi công bất hoạt, phi nông bất ổn...*” cũng là một quan niệm về vị trí của mỗi giai tầng trong xã hội.

Còn trong lịch sử hiện đại gắn liền với sự nghiệp cách mạng của chúng ta, nội hàm của cả 3 giai tầng công - nông và trí thức cũng có những thay đổi rất cơ bản. Nếu từ “*liên minh công - nông*” đến “*liên minh công - nông - trí*” chỉ là sự bổ sung, cộng thêm vào hai giai tầng công, nông tầng lớp trí thức thì chúng ta khó hình dung đ-ọc sự chuyển đổi về chất trong một nhận thức gắn với công cuộc đổi mới. Giờ đây, bên cạnh đòi hỏi sự nhận thức lại toàn diện lý luận cách mạng kể từ sau khi hệ thống các n-ớc XHCN ở Đông Âu và Liên Xô sụp đổ cũng nh-những biến đổi to lớn của nhân loại, trong đó có dân tộc ta, nhiều vấn đề lý luận đang đòi hỏi phải đ-ọc nhìn nhận một cách biện chứng và theo quan điểm lịch sử. Khái niệm về giai cấp công nhân (còn là giai cấp vô sản không), giai cấp nông dân (còn là giai cấp bị áp bức nhất trong xã hội) hay trí thức (còn là một giai tầng riêng trong xã hội) hay không và trong xã hội Việt Nam hiện nay còn mâu

thuẫn giai cấp hay chỉ còn mâu thuẫn xã hội và đấu tranh giai cấp phải đ-ọc hiểu nh- thế nào đang đòi hỏi chúng ta phải làm sáng tỏ mới có thể hiểu đ-ọc nội hàm của lý luận về “*liên minh công - nông - trí*”.

Theo tôi, nên coi trí thức là một khuynh h-ớng phát triển, một định h-ớng của sự phát triển. Quá trình chúng ta đang chứng kiến chính là quá trình trí thức hoá các lực l-ợng xã hội, mà tầng lớp trí thức (hiểu theo quan niệm cổ điển) giờ đây là một bộ phận của các giai tầng có chức nghiệp khác nhau. Thực tế, tuy ch-a phải triệt để, nh-ng xu thế tri thức hoá ngày càng mạnh tạo nên bộ phận tiên tiến nhất trong giai cấp công nhân, nông dân và các tầng lớp xã hội khác là một hiện thực cũng nh- là một xu h-ớng phát triển. Mối quan hệ giữa Đảng và trí thức cũng vậy, không nên hiểu nh- mối quan hệ giữa hai thực thể mà phản ánh một xu h-ớng phát triển: Đảng = Trí thức hiểu theo nghĩa không phải là thành phần xã hội mà là chất l-ợng trí tuệ.

Xu thế chung của nhân loại là h-ớng tới một xã hội tri thức, một nền kinh tế tri thức, một chính phủ điện tử... đang đòi hỏi một cách nhìn mới. Đó là chúng ta ch-a nói đến vai trò của một tầng lớp (tr-ớc kia là một giai cấp) xã hội vô cùng

quan trọng, tạo nên một g-ơng mặt trung tâm của đất n-ớc ta ở thế kỷ này là “*những ng-ời biết làm giàu*”. Chỗ đứng của họ ở đâu trong lực l-ợng dân tộc nếu họ là một giai tầng độc lập? Hay cũng nh- trí thức, đó cũng là một xu thế phát triển mà chức năng quản lý (kinh tế) chỉ là một nghề nghiệp chứ không còn là một giai cấp?

*

* *

Tóm lại, có rất nhiều vấn đề đặt ra khi chúng ta động chạm đến một vấn đề cụ thể nh- “*Liên minh công - nông - trí*”, nền tảng xã hội của một chế độ chính trị. Tuy nhiên, có thể thấy rõ một sự thực là khi lý luận cách mạng của chúng ta phát triển theo kịp nhu cầu của hiện thực thì chúng ta cũng lại thấy rõ hơn những giá trị truyền thống của dân tộc. Nói cách khác, khái niệm “*liên minh công - nông- trí*” là sự nhận thức thêm một b-ớc h-ớng tới cái nguyên lý vốn có của ông cha ta “*Hiên tài là nguyên khí của Quốc gia*”./.

* *Tổng Th- ký Hội khoa học lịch sử Việt Nam*

BÁO GIỚI với QUỐC HỘI

KHÁNH LINH

Câu chuyện xảy ra khi cánh cửa Hội trường Ba Đình đã khép lại và những hàng rào trên đường Bắc Sơn đã phải l-u luyến chia tay các đại biểu Quốc hội sau Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI trở về với cử tri của mình trên mọi miền đất nước. Vì vậy, câu chuyện này sẽ không có trong các báo cáo kết quả của Kỳ họp Quốc hội với cử tri. Nh-ng sẽ là ch-a đủ, nếu câu chuyện này không đ-ợc đ-a ra nh- một nét chấm phá đẹp cho Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI vừa qua.

Câu chuyện xuất phát từ sáng kiến của vị Chủ tịch Quốc hội đ-ợng nhiệm và đây có lẽ cũng là sáng kiến “độc nhất vô nhị” từ tr-ớc đến nay trong sinh hoạt Quốc hội cũng nh- trong sinh hoạt Nhà nước. Đó là: Tổ chức riêng một cuộc họp để nghe ý kiến đánh giá và góp ý của giới báo chí về Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XI vừa qua.

D-ờng nh-, sáng kiến này thêm một lần nữa khẳng định những lời tốt đẹp mà vị Chủ tịch Quốc hội dành cho báo giới trong Diễn văn bế mạc Kỳ

họp thứ 2 Quốc hội khoá XI vừa qua không chỉ còn là những câu nói ân tình trên giấy.

Sáng kiến này cũng thêm một lần nữa khẳng định sự đổi mới về chất trong quá trình dân chủ hoá, công khai hoá hoạt động của Quốc hội Việt Nam. Có thể nói, sáng kiến này thể hiện rõ hơn sự đổi mới trong t- duy, trong cách nhìn và thể hiện tâm nhìn mới của Quốc hội Việt Nam thông qua vị Chủ tịch Quốc hội - đó là sự cầu thị, tôn trọng và h-ớng về nhân dân.

Và, cũng vì lẽ đó mà chiều ngày 19/12/2002 vừa qua, trên 30 nhà báo - những ng-ời đ-ợc

coi là những nhà báo “gắn” với Quốc hội nhất trong số hàng trăm nhà báo tham gia theo dõi và phản ánh về kỳ họp Quốc hội vừa qua đã có mặt cũng tại Hội tr-ờng Ba Đình để nói lên những cảm nhận và suy nghĩ của d- luận công chúng, của giới mình và của cá nhân mình về kỳ họp Quốc hội.

Các nhà báo đã nói rất nhiều và rất tâm huyết. Trong đó, có những điều họ đã “nói” trên báo. Nh-ng chủ yếu là những điều họ ch-a “nói” hoặc ch-a thể “nói” trên báo đ-ợc thì hôm nay cũng đ-ợc nói “thẳng ruột ngựa”. Không có thời gian “chết” và các ý kiến đều rất “sống động”, rất thẳng thắn với mong muốn chung là gửi đến ng-ời lãnh đạo cao nhất của Quốc hội những điều “gan ruột” nhất với mong muốn góp phần để Quốc hội hoạt động tốt hơn, ngày một tốt hơn.

Tất cả những vấn đề của kỳ họp Quốc hội lần này nh-: không khí làm việc; quy trình, thủ tục làm việc; chất l-ợng thảo luận, chất vấn, biểu quyết cũng nh- công tác điều hành... ở kỳ họp; ý thức và trách nhiệm tr-ớc Quốc hội, tr-ớc nhân dân của các cơ quan, cá nhân có

trách nhiệm báo cáo công tác, trình dự án hay trả lời chất vấn tr-ớc Quốc hội... đều đã đ-ợc các nhà báo thẳng thắn đánh giá và cho ý kiến để khắc phục hạn chế, phát huy -u điểm. Những suy nghĩ, đánh giá và kể cả những bức xúc của d-luận công chúng về kỳ họp cũng đ-ợc các nhà báo phản ảnh lại. Cả những vấn đề nh-: văn hoá ứng xử trong kỳ họp Quốc hội; sinh hoạt “ngoài giờ” của đại biểu Quốc hội... cũng đ-ợc các nhà báo góp ý. Bởi theo họ, đó là những chuyện “nhỏ” mà lại “không hề nhỏ” chút nào. Biết rằng “trung ngôn nghịch nhĩ”, nh-ng đ-ợc Chủ tịch Quốc hội tin cậy nên các nhà báo cũng nêu nhiều chuyện mà không phải những tổ chức, những cá nhân đ-ợc nhắc đến cũng hài lòng.

Quan hệ giữa báo giới và Quốc hội cũng là chuyện các nhà báo nêu lên. “Cái đ-ợc” trong việc báo chí phản ảnh, tuyên truyền, cung cấp thông tin cho hoạt động của Quốc hội là rõ rồi nh-ng các nhà báo tiếc rằng mới chỉ đóng góp công sức của giới mình cho hoạt động của Quốc hội mỗi năm có khoảng hai tháng (trong 2 kỳ họp). Vậy, 10

tháng còn lại thì sao? Hoạt động của các cơ quan Quốc hội, của đại biểu Quốc hội trong 10 tháng còn lại, nhất là hoạt động của cơ quan th-ờng trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp là Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội d-ờng nh- vẫn còn “đóng

Các nh- báo tiếc rằng mới chỉ đóng góp công sức của giới mình cho hoạt động của Quốc hội mỗi năm có khoảng hai tháng (trong 2 kỳ họp). Vậy, 10 tháng còn lại thì sao?

cửa” với báo giới. Tại sao, trong khi các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội còn phàn nàn về hiệu lực, hiệu quả hoạt động của mình, nhất là trong lĩnh vực giám sát ch-a đ-ợc nh- mong muốn thì họ lại bỏ qua sự hỗ trợ rất to lớn của báo chí, của công luận?

Bản chất Quốc hội là dân chủ. Gắn liền với dân chủ là công khai. Nh-ng, nh- TS. Nguyễn Sỹ Dũng, Giám đốc trung tâm thông tin, th- viện và nghiên cứu khoa học của Văn phòng Quốc hội nói tại buổi toạ đàm rằng: *dân chủ là một*

tiến trình. Các nhà báo đang là những ng-ời tham gia tích cực vào tiến trình đó hãy dũng cảm, tích cực hơn nữa. Nh-ng, cũng không nên quá nóng vội... Bởi, đó là một tiến trình không phải là ngày một, ngày hai.... Còn, về phía Quốc hội, theo tôi, sáng kiến tổ chức cuộc toạ đàm này chính là “tín hiệu” đáng mừng đ-ợc phát đi cho báo giới nh- lời kêu gọi, động viên họ hãy tham gia tích cực hơn nữa vào tiến trình đó.

B-ớc qua cổng Bắc Sơn, nhiều nhà báo nói với nhau: mong rằng những ng-ời đứng đầu các cơ quan, tổ chức của Đảng và Nhà n-ớc sẽ cũng có những “sáng kiến” t-ơng tự nh- của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An. Và, không phải chỉ “nghe” báo giới, Quốc hội, các cơ quan, tổ chức khác cũng nên nghe các giới khác nh- doanh nhân, luật gia, các nhà khoa học, thậm chí đơn giản là những nhóm dân c- “nói” và coi đó là một sinh hoạt bình th-ờng trong một xã hội dân chủ, văn minh...

I. Hệ thống văn bản pháp luật thuộc quyền giám sát của Quốc hội

Ở Việt Nam, cũng như các n-ớc khác, hệ thống pháp luật gồm nhiều loại văn bản. Chúng là một thể thống nhất thể hiện ở tính hợp hiến, hợp pháp, tính phù hợp về hình thức, về thứ bậc hiệu lực pháp lý của chúng. Văn bản pháp luật đ-ợc phân ra văn bản quy phạm và không quy phạm, hoặc chia thành: văn bản quy phạm, văn bản chủ đạo và văn bản cá biệt.

Khi nói về quyền giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật có nhiều ý kiến khác nhau về đối tượng, phạm vi cũng như mức độ của quyền này. Có ý kiến dựa trên quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho rằng, Quốc hội chỉ giám sát văn bản quy phạm pháp luật và cũng chỉ giám sát việc ban hành. Ý kiến khác cho rằng, hiểu là Quốc hội giám sát cả khi ban hành lẫn khi đã đ-a văn bản ra thi hành. Ý kiến thứ ba khẳng định: Quốc hội có quyền giám sát không chỉ đối với văn bản quy phạm mà đối với cả văn bản áp dụng pháp luật do những cơ quan, ng-ời có chức vụ nhất định ban hành. Chúng tôi cũng theo h-ớng ý kiến thứ ba này, vì chỉ có nh- vậy mới đúng với tinh thần và nội dung của quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Trong lĩnh vực giám sát văn bản pháp luật, Quốc hội giám sát đối với

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI VĂN BẢN PHÁP LUẬT

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC*

Theo quy định của pháp luật, thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát văn bản pháp luật rất rộng. Nh-ng trên thực tế, hoạt động giám sát này của Quốc hội còn rất hạn chế. Bởi vậy, cần hoàn thiện cơ chế giám sát văn bản pháp luật theo các h-ớng: hoàn thiện cơ chế thẩm định và thẩm tra dự án, dự thảo văn bản pháp luật; cải tiến thủ tục xem xét bãi bỏ văn bản pháp luật trái Hiến pháp, pháp luật; tăng c-ờng vai trò của Toà án và Hội đồng nhân dân...

toàn bộ văn bản pháp luật nói chung (tất nhiên là có sự phân công và uỷ quyền theo từng cấp độ văn bản).

II. Yêu cầu và nội dung giám sát văn bản pháp luật

1. Giám sát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất (thứ bậc) của văn bản pháp luật

Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật thể hiện theo các nguyên tắc sau:

- Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà n-ớc, có hiệu lực pháp lý cao nhất;
- Văn bản pháp luật đ-ợc ban hành phải

phù hợp với Hiến pháp, đúng thứ bậc hiệu lực pháp lý trong hệ thống pháp luật;

- Văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

Những vi phạm khá phổ biến về mặt này của hệ thống văn bản pháp luật thể hiện trên các mặt sau:

- Không hợp hiến, hợp pháp: văn bản ban hành sai nội dung, thẩm quyền.

- Không bảo đảm tính thứ bậc: văn bản cấp dưới lấn át văn bản cấp trên, văn bản hướng dẫn lấn át văn bản chính.

- Sai về hình thức văn bản: đáng lẽ ban hành bằng nghị định (hoặc pháp lệnh) lại ban hành bằng chỉ thị; quyết định của các cấp chính quyền địa phương thường bị thay

bằng công văn, thông báo.

2. *Giám sát những sơ hở, thiếu sót của văn bản pháp luật trong quá trình áp dụng*

Văn bản pháp luật được ban hành phải bảo đảm tính toàn diện, nếu không sẽ “vênh” đối với các văn bản khác. Chẳng hạn, để hạn chế tắc nghẽn giao thông và tai nạn, Chính phủ đang có chủ trương sẽ tạm dừng đăng ký xe gắn máy ở hai thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, việc ban hành một quyết định như vậy cần xử lý trong mối tương quan với các biện pháp đồng bộ khác như tăng cường phong tiện giao thông công cộng, xử phạt nghiêm minh đối với các vi phạm..., nếu không thì nhiều người vẫn phải đi lại bằng xe gắn máy và phải tranh thủ để có xe, từ đó sẽ phát sinh nhiều tiêu cực (như các cơ sở kinh doanh xe máy sẽ nhân cơ hội để tăng giá hoặc người ta đem xe

NCLP

Nghiên cứu nhà nước

Văn bản pháp luật thuộc quyền giám sát của Quốc hội bao gồm:

a) Văn bản quy phạm pháp luật

- Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;
- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội;
- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;
- Nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ;
- Quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ¹;
- Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các tổ chức chính trị - xã hội;
- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân;
- Quyết định của Ủy ban nhân dân.

b) Văn bản áp dụng pháp luật

Các văn bản áp dụng pháp luật như quyết định việc tuyên bố chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược, quyết định tổng động viên của Ủy ban thường vụ Quốc hội, quyết định phê chuẩn hoặc gia nhập điều ước quốc tế của Chủ tịch nước...

¹ Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành thì còn có cả văn bản quy phạm của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ như Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 đã đã bỏ loại văn bản này (TG).

đăng ký nơi khác rồi đ-a về thành phố để sử dụng...).

Văn bản pháp luật phải hết sức tránh các sơ hở, lỗ hổng mà ng-ời ta có thể lợi dụng. Chẳng hạn nh- việc lợi dụng sơ hở trong hoàn thuế giá trị gia tăng (VAT) để hoàn thuế không. Hay là luật thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam, nói theo lời một chuyên gia Nhật Bản thuộc tổ chức JICA² là “*đã khơi mào cho hành vi trốn thuế và thực tế chỉ đánh vào những ng-ời không thể trốn thuế*”³. Ở các n-ớc, ng-ời ta còn nói đến việc giám sát nguy cơ phát sinh tội phạm của văn bản⁴.

3. Ngoài ra, hoạt động giám sát của Quốc hội còn phải h-ớng tới việc *xem xét tính tuân thủ Hiến pháp và pháp luật* (khi ra quyết định áp dụng pháp luật), *tính hiệu quả của các văn bản* (để khẳng định chất l-ợng), *tính phù hợp của các pháp lệnh, nghị định độc lập* (để nâng lên thành luật)...

Trong những năm qua, bên cạnh việc khẩn tr-ơng xây dựng những văn bản pháp luật mới đáp ứng kịp thời quá trình chuyển đổi đời sống kinh tế, xã hội, hội nhập và hợp tác quốc tế, khu vực, công tác kiểm tra, giám sát, hệ thống hoá, rà soát văn bản pháp luật đ-ợc tiến hành sâu rộng và liên tục. Hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong việc đình chỉ, bãi bỏ văn bản pháp luật sai trái tuy còn ít nh-ng cũng đã có. Riêng trong hệ thống hành pháp, theo Báo cáo của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về tình hình thực hiện cải

cách hành chính theo nghị quyết của Quốc hội tại cuộc họp báo của Văn phòng Chính phủ ngày 2/11/2000 thì đến thời điểm đó đã phát hiện trong 7000 văn bản pháp luật của Chính phủ và các bộ có 2000 văn bản cần huỷ bỏ, trên 1000 văn bản cần bổ sung, sửa đổi; trong số 54.000 văn bản của chính quyền địa ph-ơng cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung -ơng có 10.000 văn bản cần huỷ bỏ và khoảng 1.300 văn bản cần bổ sung, sửa đổi⁵. Từ thực tế trên, yêu cầu về bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính hệ thống, chặt chẽ của hệ thống văn bản pháp luật là rất cấp bách.

III. Những vấn đề đang đặt ra và ph-ơng h-ớng hoàn thiện

Theo nhận xét chung, có thể khẳng định hoạt động giám sát của Quốc hội đối với văn bản pháp luật còn rất hạn chế. Số liệu thực tiễn cũng chỉ rõ: các văn bản mà Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội phát hiện sai trái và bãi bỏ không nhiều. Có lẽ lâu lắm chỉ có một ví dụ điển hình về vấn đề này là tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá VIII (12/1991) đã ra nghị quyết đình chỉ hiệu lực của Pháp lệnh Thuế nhà đất do Hội đồng Nhà n-ớc ban hành và giao cho cơ quan này tiếp tục xem xét điều chỉnh những điều ch-a hợp lý trong Pháp lệnh này. Tuy nhiên, nếu xét toàn cục thì đây là vấn đề lớn. Tình trạng các văn bản do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành chất l-ợng còn ch-a cao phải liên tục chỉnh sửa, bổ sung; các văn bản do Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ và các

² Tại cuộc hội thảo “Áp dụng thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam”, Hà Nội 6/8/2002.

³ Báo Tuổi trẻ 8-8-2002.

⁴ Xem: Borodin X.V, Lunêp V.V. Về giám định tính tội phạm của luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác. T/c Nhà n-ớc và pháp luật (Nga) số 6-2002.

⁵ Xem: Tình hình thực hiện nghị quyết của Quốc hội về cải cách hành chính trong năm 2000. T/c Tổ chức Nhà n-ớc 11/2000.

cơ quan mà Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội có trách nhiệm giám sát trực tiếp nh- Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có nhiều sai sót nh- nội dung quy định v-ợt thẩm quyền, sai về hình thức văn bản... mà ch-a đ-ợc phát hiện và xử lý kịp thời còn nhiều. Tình hình đó đòi hỏi phải xây dựng và kiện toàn cơ chế thực hiện quyền giám sát nói chung và giám sát đối với lĩnh vực này của Quốc hội. Đứng trên quan điểm tổng thể, cần tập trung vào các khâu sau:

1. Hoàn thiện cơ chế thẩm định và thẩm tra dự án, dự thảo văn bản pháp luật

Thẩm định và thẩm tra dự án, dự thảo văn bản pháp luật là một khâu quan trọng trong quá trình giám sát việc ban hành văn bản pháp luật, đặc biệt là văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật n-ớc ta đã quy định các quy trình thẩm định và thẩm tra cụ thể đối với các loại văn bản pháp luật khác nhau tùy thuộc vào vị trí, tính chất của từng văn bản. Đối với các văn bản do Quốc hội và Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội trực tiếp ban hành thì cơ quan thẩm định là Bộ T- pháp (văn bản do Chính phủ trình) và cơ quan thẩm tra do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội quyết định th-ờng là Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Vấn đề đang đặt ra hiện nay là tính pháp lý của các ý kiến thẩm định hoặc thẩm tra ch-a đ-ợc quy định rõ, đôi khi chỉ mang tính hình thức và cơ quan chủ trì soạn thảo có toàn quyền tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định, thành ra tác dụng (ảnh h-ởng) của các ý kiến thẩm định,

thẩm tra đối với cơ quan chủ trì soạn thảo là không nhiều. Thực tế này chứng tỏ chúng ta đang lãng phí một kênh giám sát tr-ớc đối với văn bản rất có -u thế. Mặt khác cũng phải thấy rằng, chất l-ợng thẩm định, thẩm tra không phải lúc nào cũng đáp ứng yêu cầu, nhiều khía cạnh của vấn đề ch-a đ-ợc tính đến (ví dụ nh- các “lỗ hổng”, sơ hở trong Luật thuế giá trị gia tăng...) dẫn đến có khá nhiều văn bản ở cấp độ cao nh- luật, pháp lệnh vừa mới ban hành đã phải đặt vấn đề sửa đổi. Khắc phục tình trạng này, nên chăng phải xoá bỏ tình trạng manh mún các cơ quan thẩm định trong Bộ T- pháp (các vụ, Hội đồng thẩm định) bằng việc thành lập Hội đồng quốc gia về thẩm định dự án dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, tăng c-ờng các cơ quan thẩm tra của Quốc hội, có cơ chế thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội, các công ty luật và các nhà chuyên môn vào công tác này.

2. Cải tiến thủ tục xem xét bãi bỏ văn bản pháp luật trái Hiến pháp và pháp luật

Theo quy định về trình tự xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản pháp luật trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội thì có thể thấy thủ tục này quá r-ờm rà⁶. Nên chăng chỉ tập trung vào một vài đầu mối (chẳng hạn Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội) thực hiện việc đề nghị Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản.

Theo quy định của Hiến pháp, Chủ tịch n-ớc có quyền yêu cầu Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh do Ủy ban

⁶ Điều 81, 82, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Xem thêm bài viết “Giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật” của ThS. Bùi Thị Đào, Tạp chí NCLP, số 9/2002 (BBT).

th-ờng vụ Quốc hội thông qua mà trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, vấn đề này có vẻ nh- không cần thiết vì Chủ tịch n-ớc (hoặc Phó Chủ tịch n-ớc thay mặt) th-ờng xuyên tham dự các phiên họp của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, nên nếu có ý kiến gì khác thì Chủ tịch n-ớc đã nêu rồi.

Đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội và công dân trong việc giám sát văn bản pháp luật đ-ợc ban hành ở các cấp độ khác nhau. Các cơ quan nhà n-ớc trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình th-ờng xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hoá các văn bản pháp luật; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển của đất n-ớc, thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành. Cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền xem xét việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản pháp luật.

Cũng có thể đã đến lúc cần xem xét một cách thực sự vấn đề thành lập một cơ cấu thuộc Quốc hội để xem xét (giám sát) có tính chuyên sâu các văn bản pháp luật để tự mình hoặc đề nghị Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản sai trái, nếu cứ để cho nhiều cơ quan có thẩm quyền đề nghị nh- hiện nay thì rất ít hiệu quả.

3. Tăng c-ờng vai trò của Toà án nhân dân và Hội đồng nhân dân

Theo tinh thần của quy định tại Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc*”, phải hiểu rằng Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao không chỉ đối với văn bản của các cơ quan nhà n-ớc cấp cao đã đ-ợc phân tích trên đây (nh- của Chủ tịch n-ớc, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao) mà còn đối với văn bản của các cơ quan nhà n-ớc khác nh- các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa ph-ơng, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân. Tr-ớc đây việc giám sát đối với các cơ quan này cơ bản đ-ợc giao cho Viện kiểm sát nhân dân thực hiện nh- là một hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Nay hoạt động này của Viện kiểm sát đã bãi bỏ thì cần thiết phải xem xét đẩy mạnh và tăng c-ờng vai trò của những hình thức thích hợp khác mà tr-ớc đây ch-a đ-ợc quan tâm đầy đủ là Tòa án nhân dân và Hội đồng nhân dân các cấp.

- *Đối với Tòa án nhân dân*: cần bổ sung vai trò của Tòa án nhân dân trong việc giám sát, xử lý văn bản pháp luật sai trái.

Ở n-ớc ta, cơ chế giám sát văn bản pháp luật, nhất là văn bản quy phạm bằng Tòa án nhân dân còn rất hạn chế. Hiện tại chỉ có một số hoạt động nh-: khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính mà phát hiện các văn bản quy phạm pháp luật sai trái, là nguyên nhân gây ra vi phạm pháp luật thì Tòa án nhân dân có quyền đề nghị cơ quan có thẩm quyền sửa chữa, bãi bỏ. Riêng đối

với quyết định hành chính bị kiện ra Tòa án thì Tòa án cũng chỉ có quyền tuyên bố là trái hoặc không trái pháp luật chứ không có quyền sửa chữa hoặc huỷ bỏ. Thiết nghĩ, đã đến lúc cần tăng cường vai trò của Tòa án trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản pháp luật. Về mặt tổ chức Nhà nước thì điều này cũng hoàn toàn phù hợp vì Tòa án (mà trước hết là Tòa án nhân dân tối cao) do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm trước Quốc hội có thể và có khả năng thực hiện quyền giám sát việc ban hành văn bản mà vốn trước đây được giao một phần cho Viện kiểm sát (hoạt động kiểm sát chung). Hiện tại, để thay thế cho hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát, chúng ta cần đẩy mạnh và tăng cường vai trò của Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp trong công tác này. Tuy nhiên, các cơ cấu này thiếu tính chuyên nghiệp để làm việc đó nên kết quả từ trước đến nay vẫn rất hạn chế. Có lẽ phải nghĩ đến một cơ chế chuyên nghiệp mới thay thế. Xét trên tất cả các mặt, Tòa án nhân dân có thể và cần phải đóng vai trò chủ yếu trong việc thực hiện quyền này. Điều này cũng phù hợp chung với xu thế tăng cường vai trò của Tòa án trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Nhân đây, cũng xin nêu ý kiến rằng, khi Viện kiểm sát nhân dân không còn thực hiện chức năng kiểm sát chung thì việc đặt chúng trực thuộc Quốc hội sẽ không còn ý nghĩa nữa. Có lẽ, nên quay trở lại thời những năm năm m-oi: đổi thành Viện Công tố và đặt trực thuộc Chính phủ.

- Đối với Hội đồng nhân dân các cấp: cần nâng cao hơn nữa vai trò của Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát văn bản pháp luật ở địa phương.

Hội đồng nhân dân từ trước đến nay vẫn được quyền giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương (Điều 11 và 43 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân). Hiện nay, khi không còn hoạt động kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân thì việc giám sát này càng trở nên trực tiếp hơn. Vậy, cần phải đẩy mạnh và tăng cường hơn nữa vai trò giám sát văn bản của Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang ở địa phương, song trước hết và chủ yếu là giám sát văn bản pháp luật do các cơ quan chính quyền địa phương ban hành.

Hội đồng nhân dân bãi bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp, những nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp. Việc giúp Hội đồng nhân dân kịp thời và chủ động bãi bỏ những văn bản trái pháp luật hoặc không còn phù hợp thuộc trách nhiệm của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn, trong đó chủ yếu là các cơ quan tư pháp. Để bảo đảm hiệu quả và hiệu lực của sự giám sát của Hội đồng nhân dân, cần quy định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc thẩm định và thẩm tra văn bản pháp luật. Cũng cần đổi mới cơ chế xem xét và đề nghị Hội đồng nhân dân bãi bỏ văn bản sai trái./.

* Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật

Ngày 30 tháng 11 năm 2002, trong khi thảo luận để thông qua Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội (sửa đổi), đại biểu Tôn Nữ Thị Ninh đã nêu lên một vấn đề nghe rất lạ tai: “*Đại biểu gơ tay lên để xin phát biểu về quy cách thì phát biểu đó (phải) đ-ọc -u tiên*”. Mặc dù, đây là ý kiến đ-ọc đ-a ra không thật đúng lúc: văn bản có liên quan là Nội quy kỳ họp đã đ-ọc thông qua tr-ớc khi bà Tôn Nữ Thị Ninh giành đ-ọc quyền phát biểu, lần đầu tiên một vấn đề kỹ thuật chuyên sâu của quy trình nghị viện đ-ọc nhắc tới tại diễn đàn của Quốc hội n-ớc ta.

Quy trình nghị viện còn đ-ọc gọi là luật nghị viện. Thật ra, cũng nh- “*quy trình nghị viện*”, “*luật nghị viện*” là thuật ngữ đ-ọc dịch từ tiếng n-ớc Anh nên nghe cũng rất lạ tai. Tuy nhiên, nếu thứ con lai “*súc khoẻ sinh sản*” đ-ọc chấp nhận, thì “*luật nghị viện*” cũng có cơ hội giành đ-ọc chỗ đứng trong kho từ vựng của tiếng Việt chúng ta. Trong tiếng Anh, “*luật nghị viện*” đ-ọc hiểu là luật điều chỉnh các cuộc họp nơi các thành viên ngang quyền thảo luận và thông qua các quyết định. Phiên họp toàn thể của Quốc hội thực chất cũng là một cuộc họp nh- vậy.

Luật nghị viện là luật hình thức (luật về thủ tục). Nó chứa đựng các quy phạm kỹ thuật khách quan và đ-ọc áp dụng ở hầu hết các nghị viện trên thế giới. Tuy nhiên, ở Việt Nam, luật nghị viện đ-ọc tìm hiểu ch-a nhiều. Nội quy kỳ họp của Quốc hội có thể

đ-ọc coi là một kiểu luật nghị viện “*phiên bản tiếng Việt*” vậy. Văn bản này có nhiều điểm khác với luật nghị viện. Nó thực chất là sự ghi nhận (với sự cải biên nhỏ nhỏ qua mỗi thời kỳ) các kinh nghiệm và thực tiễn của chúng ta trong cách thức tổ chức và tiến hành các kỳ họp của Quốc hội, trong đó có phiên họp toàn thể. Đây là một “*quy trình nghị viện*” có tỷ lệ “*nội địa hoá*” rất cao. Chính vì vậy, đòi hỏi đ-ọc -u tiên của đại biểu Tôn Nữ Thị Ninh không khéo chỉ gây nên sự khó hiểu, nếu chúng ta không muốn nói về một cái gì đó nặng nề hơn.

LUẬT CHƠI

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG

Từ câu nói của một đại biểu Quốc hội về chuyện thủ tục làm việc của Quốc hội, tác giả b-óc đầu nói về những quy trình, thủ tục “luật chơi” mà đại biểu cần nắm vững tại phiên thảo luận toàn thể ở Hội tr-ờng.

Luật nghị viện thực chất là “*luật chơi*” tại các phiên họp toàn thể của nghị viện. “*Luật chơi*” “*cũng lắm công phu*”: mọi hành vi của các chủ thể tham gia phiên họp đều đ-ọc

điều chỉnh rất chi tiết. Ví dụ, ý kiến của các đại biểu (thực chất, đ-ọc gọi là “*kiến nghị*” trong luật nghị viện) về “*quy cách*” đ-ọc chia thành 12 loại tất cả. Mỗi loại lại đ-ọc điều chỉnh theo một cách khác nhau. Cụ thể là: kiến nghị chấm dứt cuộc họp phải đ-ọc biểu quyết theo đa số; kiến nghị xem xét lại một vấn đề đã đ-ọc quyết định phải đ-ọc biểu quyết với 2/3 phiếu tán thành; kiến nghị về quyền -u tiên phải do chủ toạ quyết định v.v. và v.v. Đi sâu vào các quy định cụ thể của luật nghị viện thì, xin đ-ọc dùng lời của Bộ tr-ởng Giao thông-vận tải Đào Đình Bình phản ứng tr-ớc việc chất vấn của Quốc hội, “*có mà nói cả ngày*”. Vậy thì, tác giả chỉ xin đ-ọc trình bày một vài vấn đề ở tầm khái niệm. Và trong bài viết này, xin bắt đầu bằng

những nguyên tắc cơ bản của luật nghị viện.

Các nguyên tắc cơ bản là các t- t-ởng dẫn dắt các quy định cụ thể của luật nghị viện. Dưới đây là những nguyên tắc đ-ợc nói tới nhiều nhất:

1. Nguyên tắc thứ nhất: quy trình nghị viện tồn tại để hỗ trợ cho tiến trình công việc, thúc đẩy sự hợp tác và bảo đảm sự hài hoà

Tại một phiên họp toàn thể, công việc vừa nhiều, vừa phức tạp, vì vậy thiếu một quy trình hợp lý mọi chuyện sẽ rối tung, rối mù lên. Đó là ch-a kể đến tr-ờng họp các đại biểu cứ tranh luận mỗi ng-ời mỗi ý về cái lý lẽ của các thủ tục và cách thức tiến hành công việc, ví dụ: ch-ong trình kỳ họp phải đ-ợc thông qua tại phiên họp chính thức, chứ không phải tại phiên họp trừ bị; các đoàn đều phải đ-ợc phát biểu ngang nhau; phát biểu phải tập trung vào vấn đề đang tranh luận; chủ tọa có quyền chấm dứt cuộc tranh luận hay không?... Đây th-ờng là những vấn đề thuộc loại “*quả trứng có tr-óc hay con gà có tr-óc*”. Chúng có thể làm mất hết thời giờ của Quốc hội.

Ngoài ra, tại các phiên họp toàn thể có hàng trăm đại biểu tham gia. Công việc chỉ có thể đ-ợc đẩy tới, khi hàng trăm con ng-ời này hợp tác với nhau. Ng-ọc lại, tình trạng “*ông nói gà, bà nói vịt*” sẽ biến phiên họp thành một cuộc đấu trí chẳng bao giờ chấm dứt. Việc không ít các đại biểu giành quyền phát biểu chỉ để đ-ợc phát biểu ở diễn đàn quan trọng nhất của đất n-ớc (thậm chí để chứng tỏ khả năng và kiến thức của mình) đã làm cho các phiên họp vừa kéo dài lê thê, vừa tẻ nhạt đến mức không c-ỡng lại đ-ợc con buồn ngủ. Hậu quả là nhiều cử tri đã tỏ ra hết sức bất mãn về việc những ng-ời đại diện cho họ ngủ gật tại các phiên họp toàn thể. Tuy nhiên, tác giả tin rằng, bất cứ cử tri

nào cũng sẽ nhanh chóng từ bỏ sự bất mãn này, mỗi khi phải ngồi vào vị trí của các đại biểu. Sức ép tâm lý của việc ngồi bất động và nghe những chuyện “*biết rồi, khổ lắm...*” hàng giờ đồng hồ là hết sức nặng nề.

Điều đáng ngạc nhiên là tuy chỉ họp mỗi năm trên d-ới hai tháng, nh-ng so với các Quốc hội làm việc quanh năm thì số l-ợng ngày họp các phiên toàn thể của Quốc hội n-ớc ta chẳng thua kém gì, nếu không muốn nói là nhiều hơn. Xin nêu ví dụ, Hạ viện Thái Lan làm việc quanh năm, nh-ng chỉ họp các phiên toàn thể mỗi tuần hai buổi, mỗi buổi vài ba giờ. Nếu quy ra ngày làm việc thì trong một kỳ họp kéo dài 5 tháng, Hạ viện Thái Lan chỉ họp các phiên toàn thể khoảng 17-19 ngày, nghĩa là không khéo còn ít hơn Quốc hội n-ớc ta. Ch-a biết cách tổ chức công việc nào tốt hơn, nh-ng rõ ràng sự cật rập và quá tải là điều nên tránh.

2. Nguyên tắc thứ hai: tất cả các đại biểu đều có các quyền, quyền -u đãi (đặc quyền) và nghĩa vụ ngang nhau

Sự bình đẳng của các đại biểu là nét đặc tr-ng quan trọng nhất của chế định nghị viện. Các đại biểu Quốc hội đều nhận đ-ợc sự uỷ quyền từ cử tri và đều đ-ợc uỷ quyền ngang nhau.

Các quyền và nghĩa vụ của các đại biểu tại phiên họp toàn thể đã đ-ợc pháp luật quy định t-ong đối đầy đủ (quyền phát biểu, quyền biểu quyết; nghĩa vụ tham gia đầy đủ các phiên họp; nghĩa vụ tuân thủ nội quy...) Tuy nhiên, pháp luật n-ớc ta ít nói đến quyền -u tiên (đặc quyền) của các đại biểu, ngoại trừ quyền miễn trừ¹. Đặc quyền quan trọng nhất của các nghị sĩ là quyền không phải chịu trách nhiệm hình sự, cũng nh- dân sự về việc phát biểu và biểu quyết của mình tại các phiên họp của nghị viện. Tất nhiên, trách nhiệm chính trị thì không một đại biểu

NCLP
Nghiên cứu nhà n-ớc

¹ Quyền miễn trừ là loại đặc quyền đang đ-ợc nhiều nghị viện từ bỏ hoặc hạn chế tối đa phạm vi áp dụng.

nào có quyền miễn trừ cả. Đây là điều kiện quan trọng bảo đảm tính độc lập và trung thực của các đại biểu. Hiến pháp năm 1946 của nước ta đã dành cho các đại biểu đặc quyền này. Rất tiếc, nó không được kế thừa trong các Hiến pháp sau đó.

Quyền -u tiên còn được hiểu là thứ tự -u tiên của các phát biểu ở phiên họp toàn thể. Ví dụ, phát biểu về “*quy cách*” là loại phát biểu có thể xin ngắt ngang ý kiến của người đang phát biểu.

3. Nguyên tắc thứ ba: muốn hành động phải có đủ túc số

Túc số là số lượng đại biểu tối thiểu bắt buộc phải có để có thể tiến hành cuộc họp. Pháp luật các nước thường quy định túc số là 50% tổng số đại biểu +1. Tuy nhiên, khi đã có đủ túc số thì các quyết định chỉ cần có đa số của các thành viên có mặt là sẽ được thông qua. Ở nhiều nước, quy định về túc số nói chung khá mềm dẻo. Ví dụ, tại Hạ viện Đức, mọi cuộc họp đều đương nhiên được coi là có đủ túc số cho đến khi vấn đề này được một thành viên nào đó đặt ra.

Đối với Quốc hội nước ta, vấn đề túc số chưa được đặt ra. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật nước ta, các quyết định của Quốc hội chỉ được thông qua khi có trên 50% tổng số đại biểu biểu quyết tán thành. Quy định cứng này biến túc số thành một vấn đề không có ý nghĩa thực tiễn đối với hệ thống của chúng ta.

4. Nguyên tắc thứ tư: thảo luận đầy đủ và tự do về mọi vấn đề đang được xem xét là một quyền cơ bản

Đây là nguyên tắc bảo đảm cho các quyết định của Quốc hội bao giờ cũng là những quyết định đã được cân nhắc đầy đủ các khía cạnh và các nguồn thông tin. Tuy nhiên, thảo luận đầy đủ không có nghĩa là thảo luận trùng lặp.

5. Nguyên tắc thứ năm: trong một thời

điểm chỉ được xem xét về một vấn đề

“*Một lúc đuổi theo hai con thỏ, chẳng bắt được con nào*”. Câu ngạn ngữ Nga là lời giải thích giản dị cho nguyên tắc này.

6. Nguyên tắc thứ sáu: các đại biểu có quyền được biết vào bất kỳ thời điểm nào vấn đề đang được xem xét và được nghe nhắc lại vấn đề đó trước khi biểu quyết

Nguyên tắc này đòi hỏi chủ tọa bao giờ cũng phải nhắc lại vấn đề trước khi tiến hành biểu quyết về vấn đề đó.

7. Nguyên tắc thứ bảy: Chủ tọa phải tuyệt đối trung lập

Làm chủ tọa phiên họp toàn thể của nghị viện cũng giống như làm trọng tài trong một trận đá bóng. Điều dễ hiểu là không nên cùng đá với một đội nào đó để chống lại đội kia. Pháp luật nhiều nước thậm chí còn không cho chủ tịch nghị viện quyền biểu quyết nhằm bảo đảm nguyên tắc này.

Ngoài những nguyên tắc trên, hai nguyên tắc dưới đây cũng rất quan trọng.

8. Nguyên tắc thứ tám: Không một đại biểu nào được quyền phát biểu trước khi được chủ tọa cho phép

9. Nguyên tắc thứ chín: Không ai được quyền phát biểu lần thứ hai về cùng một vấn đề trong khi còn có những người muốn được phát biểu lần thứ nhất

Trên đây là những nguyên tắc cơ bản của luật nghị viện. Chúng được thể hiện thành những quy định cụ thể điều chỉnh hành vi của các chủ thể tham gia các phiên họp của nghị viện. Làm chủ các quy định này là làm chủ “*luật chơi*”. Những đại biểu hiệu năng và quyền lực nhất là những đại biểu biết sử dụng “*luật chơi*” ở tầm nghệ thuật trong hoạt động nghị trường./.

NÂNG CAO CHẤT L-ỢNG THỰC HÀNH QUYỀN CÔNG TỐ VÀ KIỂM SÁT HOẠT ĐỘNG T- PHÁP GÓP PHẦN ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH T- PHÁP

HÀ MẠNH TRÍ*

NCLP

Nghiên cứu nhà n-ớc

Thực hiện công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi x-ớng và lãnh đạo, đất n-ớc ta đã đạt đ-ợc những thành tựu quan trọng: Tình hình chính trị xã hội ổn định; quốc phòng và an ninh đ-ợc tăng c-ờng. Kinh tế liên tục tăng tr-ởng. Văn hoá, xã hội có những tiến bộ; đời sống nhân dân tiếp tục đ-ợc cải thiện. Công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng đ-ợc chú trọng; hệ thống chính trị đ-ợc củng cố. Quan hệ đối ngoại đ-ợc mở rộng. Song vẫn còn những yếu kém, khuyết điểm: Nền kinh tế phát triển ch-a vững chắc. Một số vấn đề văn hoá, xã hội bức xúc và gay gắt chậm đ-ợc giải quyết. Tội phạm, vi phạm pháp luật, tệ nạn xã hội diễn ra phức tạp và có mặt nghiêm trọng. Tình trạng tham nhũng, suy thoái đang diễn ra ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên gây bất bình trong nhân dân. Sở dĩ có tình trạng yếu kém đó là do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó nguyên nhân chủ quan là do cải cách hành chính, cải cách t- pháp còn chậm. Vì vậy, tiếp tục thực hiện công cuộc đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất n-ớc, một trong những yêu cầu khách quan đặt ra là phải tiếp tục tiến hành cải cách bộ máy nhà n-ớc, cải cách hành chính, cải

cách t- pháp.

Trong cải cách bộ máy nhà n-ớc, cải cách t- pháp có vị trí rất quan trọng. Bởi vì các cơ quan t- pháp là công cụ quan trọng của Đảng và Nhà n-ớc để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ lợi ích Nhà n-ớc, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Để hoạt động của các cơ quan t- pháp đáp ứng với yêu cầu của cách mạng n-ớc ta trong giai đoạn mới, từ khi tiến hành công cuộc đổi mới, Đảng ta đã có nhiều nghị quyết, chỉ thị về củng cố hoàn thiện bộ máy nhà n-ớc trong đó có nội dung về cải cách t- pháp: Nghị quyết trung -ơng 8 (khoá VII) Nghị quyết TW 3 và Nghị quyết TW 7 (khoá VIII), đồng thời có Chỉ thị và Nghị quyết riêng về cải cách t- pháp, Chỉ thị số 53 ngày 21/3/2000, Nghị quyết số 08/NQ-TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về các nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp. Các Nghị quyết và Chỉ thị nói trên đã nêu rõ về quan điểm, yêu cầu và nhiệm vụ của cải cách t- pháp và của các cơ quan t- pháp. Về nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân, các Nghị quyết và Chỉ thị của Đảng đã xác định là: *“Nâng cao chất l-ợng hoạt động của Viện kiểm sát theo chức năng quy định trong Hiến pháp, tập trung làm tốt chức năng công tố và*

*kiểm sát hoạt động t- pháp*¹. Trong hệ thống cơ quan t- pháp, Viện kiểm sát nhân dân là một cơ quan t- pháp vừa phải thực hiện chức năng công tố, vừa phải làm nhiệm vụ kiểm sát hoạt động của các cơ quan t- pháp khác. Vì vậy, ngành kiểm sát làm đ-ợc đầy đủ chức năng nhiệm vụ sẽ đóng góp vào việc nâng cao chất l-ợng của toàn bộ hệ thống t- pháp.

Thực hiện các Nghị quyết của Đảng, để đáp ứng với các yêu cầu của công cuộc đổi mới, tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá X đã sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, trong đó có Điều 137 về chức năng nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân. Hiến pháp năm 1992 đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung và quy định: “*Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động t- pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật đ-ợc chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất*”². Căn cứ vào Hiến pháp đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung, Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1992 cũng đ-ợc Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 11 sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu mới. Theo Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002, ngành kiểm sát tập trung lực l-ợng vào việc thực hiện chức năng công tố và kiểm sát các hoạt động t- pháp, còn chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong lĩnh vực hành chính, kinh tế, xã hội thì do các Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan khác của Nhà n-ớc thực hiện. Việc điều chỉnh lại chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân là một nội dung quan trọng trong cải cách t- pháp.

Theo Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, *thực hành công tố* là những biện pháp mà Viện kiểm sát trực tiếp quyết định, nh-: quyết định khởi tố vụ án hình sự, khởi tố bị can, quyết định áp dụng, thay đổi, huỷ bỏ các biện pháp bắt, tạm giữ, tạm giam, phê chuẩn, không phê chuẩn các quyết định của cơ quan điều tra, quyết định của cơ quan điều tra, quyết định truy tố bị can, đ-ợc cáo trạng, thực hiện việc luận tội...

Kiểm sát các hoạt động t- pháp bao gồm: Kiểm sát việc khởi tố, điều tra, bắt, giam giữ, xét xử án hình sự, kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hành chính, kinh tế, lao động phá sản doanh nghiệp, kiểm sát việc thi hành án... Đó là những biện pháp Viện kiểm sát không trực tiếp quyết định mà qua công tác kiểm sát kiến nghị, kháng nghị, yêu cầu cơ quan t- pháp khác khắc phục các vi phạm pháp luật trong hoạt động t- pháp.

Để thực hiện chức năng công tố và kiểm sát hoạt động t- pháp, trong những năm qua, ngành kiểm sát nhân dân đã có nhiều biện pháp để nâng cao chất l-ợng. Trong thực hành quyền công tố, Viện kiểm sát các cấp đã phối hợp chặt chẽ với cơ quan Công an, Tòa án đấu tranh kiên quyết với các loại tội phạm nhất là các tội xâm phạm an ninh quốc gia, tham nhũng, ma tuý, buôn lậu và tội phạm liên quan đến các tệ nạn, xã hội. Đã đ-a ra truy tố, xét xử những vụ án lớn đặc biệt nghiêm trọng và phức tạp, trong đó có những vụ án tham nhũng lớn nh- vụ án xảy ra ở Công ty TNHH Épco-Minh Phụng, Công ty TNHH Tân Tr-ờng Sanh, vụ Ngân

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam- Văn kiện hội nghị thứ ba Ban chấp hành TW khoá VIII, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1992, tr.57.

² Hiến pháp n-ớc CHXHCN Việt Nam năm 1992 (đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung năm 2001), Nxb Chính trị Quốc gia- Hà Nội, tr.74.

hàng Việt Hoa, vụ Mai Văn Huy (Đồng Tháp), vụ xảy ra ở công ty I-ong thực An Giang, vụ Thủy cung Thăng Long... Đã nâng cao trách nhiệm trong thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao chất lượng thực hành quyền công tố. Tổ chức nắm chắc tin báo tội phạm, trên cơ sở đó kiểm sát chặt chẽ việc khởi tố, thực hiện kiểm sát ngay từ khi khởi tố vụ án. Đối với những trường hợp cơ quan khởi tố sai, đã kiểm tra kỹ càng và quyết định hủy bỏ, đồng thời khi phát hiện có sự kiện phạm tội xảy ra mà cơ quan điều tra không khởi tố thì kịp thời yêu cầu cơ quan điều tra khởi tố hoặc trực tiếp quyết định khởi tố để khắc phục việc bỏ lọt tội phạm. Viện kiểm sát các cấp đã nâng cao hơn trách nhiệm trong việc phê chuẩn hay không phê chuẩn các lệnh về việc bắt, tạm giữ, tạm giam... Chỉ phê chuẩn khi có đủ căn cứ quy định của pháp luật. Yêu cầu kiểm sát viên tham gia phiên tòa xét xử vụ án hình sự phải nghiên cứu kỹ hồ sơ, tham gia thẩm vấn, tranh luận nhằm làm sáng tỏ sự thật của vụ án, đề xuất mức hình phạt đúng đắn. Nhiều Viện kiểm sát đã có biện pháp nhằm khắc phục các trường hợp truy tố oan, sai. *Đối với kiểm sát các hoạt động t- pháp*, cũng có những biện pháp yêu cầu Viện kiểm sát nhân dân các cấp phải kiểm sát chặt chẽ ngay từ khi khởi tố vụ án, kiểm sát trong suốt quá trình điều tra, xét xử. Trong kiểm sát điều tra đã chú trọng kiểm sát việc khám nghiệm hiện trường, thu thập dấu vết, tử thi, kiểm tra chặt chẽ các chứng cứ buộc tội và gỡ tội, bảo đảm chất lượng hồ sơ. Trong kiểm sát xét xử hình sự và kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hành chính, kinh tế... kiểm sát thi hành án, đã chú ý hơn việc phát hiện kịp thời các vi phạm để kiến nghị, kháng nghị và yêu cầu khắc phục.

Do thực hiện những biện pháp nêu trên, cùng với sự cố gắng của cơ quan điều tra nên công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động t- pháp đã có những tiến bộ, góp phần nâng cao chất lượng trong việc bắt, giam, giữ, điều tra, truy tố, xét xử. Trong hai năm qua, số người bị bắt giữ giảm nhiều so với các năm trước đây nhờ chuyển xử lý hình sự tăng, tỷ lệ án truy tố cao, số các bị can có quyết định đình chỉ điều tra vì không có tội giảm, số các vụ án Viện kiểm sát truy tố mà Tòa án tuyên không có tội cũng giảm; chế độ giam giữ trong các nhà tạm giữ, trại tạm giam, trại giam được thực hiện tốt hơn, số người giam giữ không có căn cứ và trái pháp luật mà Viện kiểm sát qua kiểm sát phát hiện được phải trả tự do cũng giảm nhiều... Viện kiểm sát các cấp cũng đã có nhiều cố gắng trong việc thực hiện công tác kiểm sát thi hành án, kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, lao động, hành chính và phá sản doanh nghiệp. Tiếp nhận giải quyết và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực t- pháp đã có những chuyển biến tiến bộ.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới và cải cách t- pháp, công tác kiểm sát còn không ít khuyết điểm và yếu kém. Kết quả đấu tranh và ngăn chặn tội phạm còn nhiều hạn chế, nhất là đấu tranh chống các tội tham nhũng, buôn lậu, công tác kiểm sát các hoạt động t- pháp trong việc giải quyết án hình sự còn nhiều hạn chế, vẫn còn các trường hợp lọt tội; đình chỉ điều tra vì không có tội, các trường hợp Viện kiểm sát truy tố mà Tòa án tuyên không có tội, các trường hợp giam giữ thiếu căn cứ, trái pháp luật vi phạm quyền tự do dân chủ của người bị giam giữ. Các trường hợp để xảy ra oan

sai cũng ch-a kịp thời đ-ọc xem xét giải quyết dứt điểm. Chất l-ợng công tác kiểm sát thi hành án, công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hành chính, kinh tế, lao động, giải quyết đơn khiếu nại tố cáo còn hạn chế, nhiều vụ giải quyết kéo dài. Những khuyết điểm nêu trên đây gây nên những bức xúc trong nhân dân, làm giảm sự tin t-ởng của nhân dân với các cơ quan bảo vệ pháp luật, với nền công lý của Nhà n-ớc.

Vì vậy, để thực hiện các Nghị quyết của Đảng về cải cách t- pháp, làm tròn trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân nh- quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, hơn lúc nào hết, ngành kiểm sát nhân dân càng phải tập trung vào làm tốt hơn một số việc sau đây:

Một là, Viện kiểm sát các cấp phải tập trung lực l-ợng để tăng c-ờng công tác công tố, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan bảo vệ pháp luật khác, nhất là các cơ quan điều tra và Toà án nhân dân các cấp trong việc đấu tranh có hiệu quả với các tội xâm phạm an ninh quốc gia, các tội về tham nhũng, ma tuý, buôn lậu, các tội về tệ nạn xã hội. Tr-ớc mắt, phối hợp với cơ quan Công an, Toà án tập trung điều tra, truy tố và đ-a ra xét xử nghiêm minh những vụ án lớn mà d- luận đang quan tâm.

Hai là, Viện kiểm sát các cấp phải kiểm sát chặt chẽ hơn quá trình giải quyết vụ án hình sự, kiểm sát ngay từ khi khởi tố vụ án và suốt quá trình điều tra, xét xử. Không để xảy ra các tr-ờng hợp truy tố oan, sai, không bỏ lọt tội phạm và ng-ời phạm tội. Nâng cao chất l-ợng công tố của kiểm sát viên tại phiên toà, kiểm sát viên nghiên cứu kỹ hồ sơ vụ án và chủ động tranh luận tại phiên toà,

bảo đảm cho việc xét xử đúng pháp luật.

Viện kiểm sát các cấp phải nâng cao trách nhiệm hơn nữa trong công tác kiểm sát việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn, nhất là đối với các biện pháp bắt, tạm giữ, tạm giam, bảo đảm cho việc bắt, tạm giữ, tạm giam đúng pháp luật. Kịp thời phát hiện và xử lý về các tr-ờng hợp oan, sai xảy ra trong bắt, giam, giữ, truy tố, xét xử. Phấn đấu thực hiện đúng vai trò của Viện kiểm sát nh- Chỉ thị số 53 và Nghị quyết số 08 của Bộ Chính trị đã khẳng định là: *“Sai sót trong việc bắt giam, giữ ở địa ph-ơng nào thì tr-ớc hết Viện kiểm sát nhân dân ở địa ph-ơng đó chịu trách nhiệm”*; *“Viện kiểm sát các cấp chịu trách nhiệm về những oan sai trong việc bắt, tạm giữ, tạm giam thuộc phạm vi thẩm quyền phê chuẩn của mình”*.

Trong điều kiện kinh tế thị tr-ờng, các quan hệ dân sự, kinh tế, lao động phát triển nhanh, đồng thời các tranh chấp trong lĩnh vực này diễn ra có chiều h-ớng tăng và phức tạp. Viện kiểm sát các cấp sẽ tăng c-ờng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án dân sự, hành chính, kinh tế, lao động... Phấn đấu thực hiện nghiêm chỉnh quy định của Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân mới đ-ọc sửa đổi, bổ sung là: kiểm sát việc lập hồ sơ và tham gia đầy đủ 100% các phiên toà xét xử các loại án này, góp phần cùng Toà án đ-a ra các quyết định đúng pháp luật, bảo đảm lợi ích của Nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Viện kiểm sát các cấp phải tăng c-ờng hơn công tác kiểm sát thi hành án; bảo đảm các bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Toà án nhân dân đều đ-ọc thi hành nghiêm chỉnh, kịp thời và đúng pháp luật.

Tr-ớc mắt, phối hợp cùng với các cơ quan Toà án, Bộ Công an, cơ quan thi hành án để rà soát, nắm chắc các tr-ờng hợp có án phạt tù nh-ng ch-a thi hành, phân loại cụ thể từng tr-ờng hợp để có biện pháp giải quyết, nhất là phải có biện pháp bắt thi hành án đối với số trốn; tập trung thi hành án dân sự đối với các tr-ờng hợp có điều kiện thi hành nh-ng ch-a thi hành, nhất là các tr-ờng hợp thi hành án để thu hồi tài sản cho Nhà n-ớc, công dân.

Thông qua công tác kiểm sát, Viện kiểm sát các cấp phải phát hiện và yêu cầu xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật trong giải quyết án, nhất là các vi phạm của các cơ quan tiến hành tố tụng, ng-ời tiến hành tố tụng. Tăng c-ờng công tác phát hiện và điều tra các tội xâm phạm hoạt động t- pháp mà ng-ời phạm tội là cán bộ t- pháp để đ-a ra truy tố, xét xử nghiêm minh tr-ớc pháp luật.

Ba là, Viện kiểm sát các cấp chú trọng hơn nữa việc giải quyết các đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc phạm vi trách nhiệm giải quyết của ngành. Tr-ớc hết, Viện kiểm sát nhân dân tối cao phối hợp chặt chẽ với Toà án nhân dân tối cao để giải quyết các đơn khiếu nại đề nghị xem xét việc kháng nghị giám đốc thẩm các bản án, nhất là các đơn khiếu nại bức xúc, kéo dài. Việc giải quyết và trả lời ng-ời khiếu nại, tố cáo phải thực hiện đúng theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Mặt khác, thực hiện Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002, Viện kiểm sát các cấp phải có biện pháp để kiểm sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực t- pháp của các cơ quan t- pháp.

Bốn là, để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát đ-ợc quy định trong

Hiến pháp và Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, đòi hỏi ngành kiểm sát nhân dân và mỗi cán bộ, công chức, kiểm sát viên phải có sự nỗ lực phấn đấu với tinh thần trách nhiệm rất cao. Tr-ớc mắt, toàn ngành kiểm sát phải tập trung làm tốt công tác tổ chức cán bộ. Rà soát, kiện toàn, củng cố lực l-ợng, sắp xếp lại tổ chức, cán bộ để phù hợp với những nhiệm vụ mới do Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2002 và Nghị quyết số 08 của Bộ Chính trị đặt ra. Đặc biệt, chú trọng đến công tác xây dựng đội ngũ cán bộ kiểm sát, tăng c-ờng công tác quản lý, rèn luyện, giáo dục, đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ để cán bộ kiểm sát vừa có trình độ, vừa có phẩm chất đạo đức tốt đáp ứng với yêu cầu và nhiệm vụ của công cuộc đổi mới nói chung và cải cách t- pháp nói riêng. Mỗi cán bộ kiểm sát phải tự rèn luyện, phấn đấu nâng cao trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức, đề cao trách nhiệm trong công việc, thực hiện theo 5 đức tính Bác Hồ đã dạy: “*Mỗi cán bộ kiểm sát phải: Công minh, chính trực, khách quan, thận trọng, khiêm tốn*”.

Làm tốt những việc nêu trên, chúng tôi tin t-ờng rằng chất l-ợng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động t- pháp sẽ đ-ợc nâng lên, góp phần quan trọng vào đẩy mạnh cải cách t- pháp./.

* *Ủy viên trung -ong Đảng, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao*

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TOÀ ÁN NHÂN DÂN

TRẦN VĂN TỨ*

Các Toà án nhân dân, theo quy định của pháp luật là các cơ quan xét xử của n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Xét từ góc độ hệ thống, với t- cách là một bộ phận cấu thành trong hệ thống bộ máy nhà n-ớc, vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải cần phải đ-ợc đặt ra trong tổng thể “đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà n-ớc, phát huy dân chủ, tăng c-ờng pháp chế” nhằm xây dựng thành công Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở n-ớc ta.

I. Quan điểm và nội dung đổi mới

Trong hệ thống các quan điểm cơ bản của Đảng về xây dựng Nhà n-ớc ta trong giai đoạn cách mạng hiện nay, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX nhấn mạnh một số quan điểm quan trọng nh-:

- Nhà n-ớc ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân.
- Nhà n-ớc ta là Nhà n-ớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân d-ới sự lãnh đạo của Đảng.
- Quyền lực nhà n-ớc là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp.
- Nhà n-ớc quản lý xã hội bằng pháp

luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

Có thể nói, hệ thống các quan điểm của Đảng nói trên vừa thể hiện những đặc điểm cơ bản có tính phổ biến về Nhà n-ớc pháp quyền, vừa đặt ra yêu cầu có tính đặc thù riêng theo hoàn cảnh, điều kiện của n-ớc ta về xây dựng và hoàn thiện Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân cần phải tuân theo các quan điểm chỉ đạo chung này.

Ngoài ra, xuất phát từ vai trò, vị trí và nhiệm vụ chính trị của Toà án nhân dân trong tình hình hiện nay, đồng thời căn cứ vào Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày

2/1/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới có thể nêu ra một số quan điểm chỉ đạo cụ thể đối với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân nh-:

Thứ nhất, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải đặt d-ới sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm “thực hiện đúng đ-ờng lối, chủ tr-ơng của Đảng, bảo đảm quyền lực nhà n-ớc là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp; phát huy dân chủ, tăng c-ờng pháp chế, góp phần giữ vững và phát huy bản chất của Nhà n-ớc ta là Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”.

Thứ hai, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải nhằm mục tiêu nâng cao chất l-ợng công tác xét xử, góp phần “ngăn ngừa có hiệu quả và xử lý nghiêm minh các tội phạm an ninh quốc gia, tội tham nhũng và các tội hình sự khác; bảo vệ trật tự, kỷ c-ơng; bảo đảm và tôn trọng quyền dân chủ, quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân; phục vụ đắc lực công cuộc đổi mới, thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội”.

Thứ ba, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải dựa vào nhân dân; đồng thời, Toà án nhân dân phải là “lực l-ợng nòng cốt, là chỗ dựa vững chắc của nhân dân trong đấu tranh phòng,

chống vi phạm, tội phạm và giải quyết tranh chấp”.

Thứ t-, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải đ-ợc thực hiện theo h-ớng xây dựng Toà án nhân dân “trong sạch, vững mạnh và từng b-ớc hiện đại, góp phần xây dựng, bảo vệ Đảng và Nhà n-ớc”.

Cuối cùng, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân phải đ-ợc tiến hành đồng bộ và đồng thời với những cải cách đang đ-ợc triển khai trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp, nhằm phục vụ kịp thời những yêu cầu của công cuộc đổi mới, cải cách về kinh tế - xã hội của đất n-ớc.

Những quan điểm nói trên có thể coi là những nguyên tắc lý luận cơ bản, là điều kiện thuận lợi về mặt chủ tr-ơng và đ-ờng lối để thực hiện thắng lợi cải cách hệ thống Toà án nhân dân ở n-ớc ta.

Nội dung và ph-ơng h-ớng cơ bản đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân cũng đ-ợc xác định rõ trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, đó là: sắp xếp lại hệ thống Toà án nhân dân; phân định hợp lý thẩm quyền của Toà án các cấp; tăng c-ờng đội ngũ thẩm phán và hội thẩm Toà án nhân dân cả về số l-ợng và chất l-ợng.

Có thể đánh giá việc xác định nội dung và ph-ơng h-ớng đổi mới tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân nh- trên là hoàn toàn chính xác và có căn cứ cả về mặt lý luận và thực tiễn, bởi lẽ:

Thứ nhất, xét về mặt lý luận, việc sắp xếp lại hệ thống Tòa án nhân dân, phân định hợp lý thẩm quyền của Tòa án nhân dân các cấp theo h-ớng từng b-ớc mở rộng thẩm quyền xét xử về hình sự cho các Tòa án nhân dân cấp huyện, tiến tới thực hiện nguyên tắc việc xét xử sơ thẩm đ-ợc thực hiện chủ yếu ở cấp Tòa án này, Tòa án nhân dân cấp tỉnh chủ yếu xét xử phúc thẩm, Tòa án nhân dân tối cao chủ yếu xét xử giám đốc thẩm, tổng kết kinh nghiệm xét xử, h-ớng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật nh- đã nêu trong các Nghị quyết của Đảng về cải cách t- pháp¹ có xuất phát điểm và nhằm để bảo đảm thực hiện một trong những nguyên tắc cơ bản nhất trong hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân ở n-ớc ta là “*Toà án thực hiện chế độ hai cấp xét xử*”- cấp xét xử sơ thẩm và cấp xét xử phúc thẩm - đ-ợc quy định tại Điều 11 Luật tổ chức Tòa án nhân dân. Đây là nguyên tắc có tính chất quyết định tới mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống Tòa án ở bất cứ quốc gia nào có nền t- pháp dân chủ và tiến bộ.

Thứ hai, xét về mặt thực tiễn, cách thức tổ chức và ph-ơng thức hoạt động của hệ thống Tòa án nhân dân ở n-ớc ta thời gian qua đã bộc lộ những điểm yếu và bất cập. Chẳng hạn, gánh nặng về nhiệm vụ và sự quá tải về công việc đang là hiện t-ợng th-ờng trực ở Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân cấp tỉnh, trong khi đó có những Tòa án nhân dân cấp huyện trong 1 năm chỉ

phải thụ lý và xét xử khoảng 20 vụ án. Do đó, việc phân định lại thẩm quyền của Tòa án các cấp theo h-ớng xác định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp Tòa án nhằm khắc phục những bất cập là có căn cứ và hợp lý.

II. Những kết quả b-ớc đầu

Sau một số năm thực hiện các Nghị quyết của Đảng về cải cách t- pháp, nhất là kể từ khi có Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp, tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân đã có những đổi mới b-ớc ban đầu.

Về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của Tòa án nhân dân đã có sự thay đổi đáng kể kể từ năm 1992. Đó là, các Tòa án nhân dân đ-ợc mở rộng thẩm quyền giải quyết, xét xử các loại án kiện về kinh tế, lao động, hành chính. T-ơng ứng với việc mở rộng thẩm quyền, ở Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân cấp tỉnh đã thành lập thêm Tòa kinh tế, Tòa lao động và Tòa hành chính; ở Tòa án nhân dân cấp huyện đã bố trí, phân công các thẩm phán chuyên trách xét xử, giải quyết các loại án này. Thành phần xét xử các vụ án kinh tế, lao động, hành chính đã đ-ợc điều chỉnh hợp lý, bảo đảm số thẩm phán chuyên nghiệp nhiều hơn Hội thẩm nhân dân. Tiếp theo đó, để bảo đảm thực hiện nguyên tắc “*Toà án thực hiện chế độ hai cấp xét xử*”, thẩm quyền xét xử

¹ Xem Nghị quyết trung -ớng 8 (khoá VII), Nghị quyết trung -ớng 3, Nghị quyết trung -ớng 7 (khoá VIII) và Nghị quyết Đại hội Đảng khoá IX.

sơ thẩm đồng thời chung thẩm của Toà án nhân dân tối cao đã đ-ợc bãi bỏ, đồng thời để tập trung vào công tác tổng kết kinh nghiệm xét xử và h-ớng dẫn các Toà án áp dụng thống nhất pháp luật, trong cơ cấu của Toà án nhân dân tối cao chỉ thành lập Hội đồng thẩm phán mà không còn Uỷ ban thẩm phán nh- tr-ớc đây nữa. Ngoài ra, Toà án nhân dân tối cao đ-ợc giao thêm nhiệm vụ quản lý các Toà án nhân dân địa ph-ơng về tổ chức để bảo đảm gắn việc theo dõi, h-ớng dẫn nghiệp vụ chuyên môn với việc nhận xét, đánh giá, bố trí, sử dụng cán bộ.

Việc ban hành các văn bản pháp luật tố tụng về giải quyết các vụ án kinh tế, phá sản doanh nghiệp, giải quyết các khiếu kiện về lao động, đình công và các khiếu kiện về hành chính t-ơng ứng với những thay đổi về chức năng, nhiệm vụ của Toà án nhân dân không chỉ từng b-ớc khẳng định dân chủ hoá quá trình tố tụng mà còn làm cho hệ thống Toà án ở n-ớc ta trở nên có vai trò quan trọng hơn trong hoạt động nhà n-ớc nói chung và hoạt động t- pháp nói riêng.

Với các quy định của Pháp lệnh thẩm phán và hội thẩm nhân dân, chế định bổ nhiệm thẩm phán theo tiêu chuẩn, trình tự, thủ tục tuyển chọn, bổ nhiệm thông qua các Hội đồng tuyển chọn thẩm phán đ-ợc xác lập thay thế cho chế độ Hội đồng nhân dân bầu thẩm phán cùng cấp đ-ợc duy trì tr-ớc đây là một b-ớc tiến quan trọng trong việc xây dựng, tiêu

chuẩn hoá đội ngũ thẩm phán theo các yêu cầu nghiệp vụ của công tác xét xử.

Việc kết hợp thực hiện công tác chuyên môn của Toà án nhân dân các cấp với thực hiện các nhiệm vụ có nội dung cải cách t- pháp theo Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới đã có tác dụng nâng cao chất l-ợng hoạt động xét xử, nhất là các vụ án trọng điểm và giải quyết các khiếu nại t- pháp. Đặc biệt, việc tổ chức các phiên toà mẫu theo h-ớng việc phán quyết của Toà án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên toà không chỉ bảo đảm xét xử đúng ng-ời, đúng tội, đúng pháp luật mà còn có tác dụng buộc các điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán phải nâng cao ý thức, trách nhiệm của họ trong công tác điều tra, truy tố, xét xử.

Kể từ năm 1992 trở lại đây, đội ngũ cán bộ, công chức và thẩm phán Toà án các cấp đã đ-ợc tăng c-ờng đáng kể về số l-ợng và th-ờng xuyên đ-ợc bồi d-ỡng về nghiệp vụ, không ít các thẩm phán khi đ-ợc bổ nhiệm đã qua đào tạo về nghiệp vụ xét xử². Tới đây, thông qua việc thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị, các Toà án nhân dân có nhiều điều kiện thuận lợi hơn trong việc củng cố, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, vững mạnh; đồng thời sẽ đ-ợc củng cố tốt hơn về cơ sở vật chất và điều kiện làm việc để thực hiện tốt công tác tr-ớc mắt cũng nh- xây

dụng năng lực chuẩn bị cho việc tăng thẩm quyền xét xử về hình sự cho các Tòa án nhân dân cấp huyện.

Nh- vậy, sau một thời gian cải cách, hệ thống Tòa án nhân dân đã có những đổi mới nhất định về tổ chức và hoạt động. Tuy nhiên, những đổi mới đó ch-a đủ mạnh để tạo ra những điều kiện, tiền đề cho việc sắp xếp lại hệ thống Tòa án và phân định hợp lý thẩm quyền xét xử cho Tòa án các cấp theo yêu cầu và nội dung cải cách t- pháp đ-ợc đề ra trong các văn kiện của Đảng. Trong tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân vẫn đang tồn tại những thiếu sót và bất cập mà nếu không đ-ợc giải quyết trong thời gian tới thì sẽ là cản trở và có thể làm chậm tiến trình cải cách t- pháp đối với hệ thống Tòa án nhân dân.

III. Ph-ong h-óng đổi mới

Nh- phân đầu của bài viết này đã phân tích, do việc phân định chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền xét xử giữa các Tòa án nhân dân các cấp còn ch-a hợp lý, nên trong công tác của Tòa án nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân cấp tỉnh còn có sự quá tải về công việc. Giải pháp tr-ớc mắt là tăng thẩm quyền xét xử về hình sự cho các Tòa án nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, việc tăng thẩm quyền này lại phụ thuộc vào thực trạng đội ngũ thẩm phán và cơ sở vật chất hiện nay của Tòa án nhân dân cấp huyện và của các cơ quan t- pháp khác ở cấp huyện (Công an,

Kiểm sát, Thi hành án...).

Về số l-ợng thẩm phán, các Tòa án nhân dân hiện nay có 3.466 ng-ời, so với số l-ợng Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội quy định thì còn thiếu tới 1287 ng-ời, trong đó Tòa án nhân dân cấp tỉnh thiếu 193 ng-ời, Tòa án nhân dân cấp huyện thiếu 1.067 ng-ời. Vấn đề nan giải là có tới 120 Tòa án nhân dân cấp huyện chỉ có từ 1 đến 2 Thẩm phán, chủ yếu tập trung ở các tỉnh miền núi thuộc vùng sâu, vùng xa có nhiều khó khăn về nguồn cán bộ đủ tiêu chuẩn để bổ nhiệm làm thẩm phán.

Về trình độ chuyên môn của đội ngũ thẩm phán, mặc dù 85% số thẩm phán các cấp có trình độ Đại học Luật, nh-ng số đ-ợc đào tạo cơ bản chỉ chiếm khoảng 30%, còn lại chủ yếu hình thành từ đội ngũ cán bộ chính trị hoặc quân đội chuyển ngành đ-ợc đào tạo theo hình thức chuyên tu, tại chức.

Từ tình hình trên cho thấy, việc nhanh chóng khắc phục tình trạng thiếu về số l-ợng, yếu về năng lực chuyên môn nghiệp vụ phải là vấn đề cần đ-ợc -u tiên giải quyết để tăng c-ờng năng lực về mặt nhân lực tr-ớc khi quyết định tăng thẩm quyền xét xử về hình sự cho các Tòa án nhân dân cấp huyện. Giải pháp để giải quyết vấn đề này là tiếp tục rà soát, phân loại để có kế hoạch đào tạo, bồi d-ỡng, sắp xếp, luân chuyển hợp lý số thẩm phán hiện có, đặc biệt có ph-ong án điều động thẩm phán bổ sung

² Hiện nay, ngành Tòa án nhân dân có 9.117 cán bộ, công chức, trong đó có 3466 Thẩm phán, về số l-ợng tăng gấp đôi so với thời điểm năm 1981. Về trình độ, 85% thẩm phán và 70% cán bộ, công chức của ngành có trình độ Đại học Luật.

cho các Toà án cấp huyện chỉ có 1 đến 2 thẩm phán; sớm có kế hoạch bổ nhiệm đối với số cán bộ, công chức Toà án nhân dân các cấp đã đ-ợc đào tạo nghiệp vụ xét xử (hiện tại số này có khoảng 600 ng-ời); đồng thời tiếp tục xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo nghiệp vụ xét xử cho số công chức Toà án nhân dân có trình độ Đại học Luật chính quy, có phẩm chất đạo đức tốt để bổ nhiệm làm thẩm phán.

Cơ sở vật chất, ph-ong tiện làm việc của Toà án nhân dân các cấp còn khó khăn và chậm đ-ợc hiện đại hoá. Nhiều trụ sở làm việc của Toà án nhân dân, nhất là Toà án nhân dân cấp huyện còn chật chội, ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu của hoạt động xét xử và tính tôn nghiêm của cơ quan Toà án. Giải pháp để giải quyết bất cập này, không có cách nào khác là Nhà n-ớc phải quan tâm -u tiên kinh phí đầu t- xây dựng cơ bản và bố trí đủ kinh phí hoạt động cho các Toà án nhân dân.

Giải pháp cải cách chế độ tiền l-ơng, bảo đảm để thẩm phán, cán bộ, công chức yên tâm công tác sẽ có ý nghĩa quyết định trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực trong Toà án nhân dân các cấp.

Ngoài ra, chất l-ợng hoạt động của Toà án nhân dân còn phụ thuộc vào kết quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức có chức năng bảo vệ pháp luật nh- cơ quan Viện kiểm sát nhân dân, công an nhân dân, tổ chức luật s-, t- vấn, giáo dục phổ biến pháp luật... Do đó, giải pháp đối với vấn đề này là sớm nghiên

cứu để hình thành một cơ chế pháp lý hữu hiệu bảo đảm sự phối hợp các hoạt động của các cơ quan t- pháp với t- cách là một hệ thống mà trung tâm là hoạt động xét xử của Toà án nhân dân.

Cuối cùng, việc hoàn thiện các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân, đặc biệt là các quy định của pháp luật tố tụng luôn luôn đ-ợc xem là một giải pháp quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Toà án nhân dân theo h-ớng xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa./.

** Vụ tr-ởng Vụ Tổ chức Cán bộ - Toà án nhân dân tối cao*

NCLP

Nghiên cứu nhà n-ớc

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH:

NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC VÀ PH-ƠNG H-ỚNG TRONG THỜI GIAN TỚI

ĐỖ QUANG TRUNG*

Qua hơn một năm thực hiện Ch-ơng trình tổng thể cải cách hành chính nhà n-ớc giai đoạn 2001 -2010, các cơ quan, địa ph-ơng đã thu đ-ợc những kết quả nào? Những việc cần làm trong thời gian tới để đẩy mạnh cải cách hành chính?

Những kết quả

Ngày 17/ 9/ 2001, Thủ t-ớng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/ 2001/ QĐ - TTg phê duyệt Ch-ơng trình tổng thể cải cách hành chính nhà n-ớc giai đoạn 2001- 2010. Sau hơn một năm thực hiện Quyết định, công cuộc cải cách hành chính đã đ-ợc triển khai một cách tích cực và đồng bộ trong phạm vi cả n-ớc. Tất cả các Bộ, ngành Trung -ơng và chính quyền địa ph-ơng ở 61 tỉnh, thành phố trong cả n-ớc theo sự chỉ đạo của Thủ t-ớng Chính phủ đã triển khai các

nhiệm vụ, công việc thuộc 4 nội dung về cải cách hành chính. Đến nay, đã có 19 Bộ,

ngành Trung -ơng và 50 tỉnh, thành phố xây dựng và thông qua kế hoạch cải cách hành chính 5 năm (đến 2005) và kế hoạch cải cách hành chính năm 2002. Nhìn chung, các kế hoạch cải cách hành chính đã chú ý đến điều kiện cụ thể của từng Bộ, địa ph-ơng và những

nhiệm vụ có tính trọng tâm theo chỉ đạo của Thủ t-ớng Chính phủ. Đáng chú ý là đã có sự chuyển biến hết sức quan trọng về nhận

Mục tiêu chung của Ch-ơng trình cải cách hành chính 2001-2010 là:

Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa d-ới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất n-ớc. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản đ-ợc cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa.

Bốn nội dung của cải cách hành chính: Cải cách thể chế; Cải cách tổ chức bộ máy hành chính; Đổi mới và nâng cao chất l-ợng đội ngũ cán bộ, công chức; Cải cách tài chính công.

thức đối với yêu cầu và tính tất yếu của cải cách hành chính trong lãnh đạo các Bộ, ngành Trung - ương và chính quyền địa phương các cấp.

Sau đây, xin nêu một số kết quả chính đã đạt được trong thời gian qua và phương hướng trong thời gian tới:

Cải cách thể chế

Việc xây dựng, ban hành các thể chế, nhất là các thể chế về kinh tế và hành chính được tiếp tục thực hiện như một trọng tâm của cải cách và trên thực tế cũng là lĩnh vực cải cách có được những kết quả tích cực nhất.

Sau khi Quốc hội thông qua Luật Doanh nghiệp, Luật Hải quan, Luật Đất đai sửa đổi, Luật Thuế giá trị gia tăng... Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hoá và hướng dẫn triển khai. Chỉ tính riêng trong quá trình triển khai Luật Doanh nghiệp, cho đến nay Chính phủ đã ra các quyết định bỏ khoảng 160 giấy phép hoặc chuyển các loại giấy phép thành điều kiện kinh doanh, tạo ra những điều kiện thông thoáng trong thủ tục thành lập doanh nghiệp cũng như quá trình hoạt động của doanh nghiệp.

Những quy định được sửa đổi trong Hiến pháp năm 1992 liên quan tới tổ chức và hoạt động của Chính phủ được Quốc hội thông qua cuối năm 2001 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động có hiệu quả và hiệu lực hơn. Đáng chú ý là quy định về phân cấp ngân sách, phân cấp quản lý biên chế, quy định Bộ quản lý đa ngành đa lĩnh vực và bãi bỏ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thuộc Chính phủ.

Đặc biệt, Luật tổ chức Chính phủ được Quốc hội thông qua cuối năm 2001 và Nghị định số 86/CP mới được Chính phủ ban hành ngày 5/11/2002 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ thay thế Nghị định số 15/CP năm 1993 đã quy định rõ chức năng của Bộ, cơ quan ngang Bộ trên 3 phương diện, đó là: quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực; quản lý nhà nước dịch vụ công và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước. Luật và Nghị định cũng đã có những quy định cơ bản về phân cấp tổ chức và biên chế cho chính quyền địa phương cũng như xác định rõ các đơn vị cơ cấu tổ chức trực thuộc Bộ. Cùng với Luật tổ chức Chính phủ, Nghị định 86/CP là cơ sở pháp lý quan trọng để sửa đổi Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, làm rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, khắc phục tình trạng chồng chéo về nhiệm vụ giữa các cơ quan này và tình trạng đùn đẩy công việc lên Thủ tướng Chính phủ cũng như sắp xếp tổ chức bộ máy của các Bộ gọn nhẹ hơn. Đến nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của 3 bộ mới là Bộ Bưu chính-Viễn thông, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban Dân số-Gia đình và Trẻ em cũng như sửa đổi Nghị định về Bảo hiểm xã hội Việt Nam và Nghị định về Tổng cục Hải quan sau khi có sự điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của hai cơ quan này.

Tuy nhiên, việc tạo hành lang pháp lý cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa vẫn còn chậm và chệch lệch. Việc chậm trễ ban hành

một số thể chế quan trọng, cần có ngay theo yêu cầu nh- thể chế về thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà n-ớc tại doanh nghiệp, thể chế về thị tr-ờng bất động sản... đã thể hiện khá rõ năng lực còn hạn chế của các Bộ, ngành Trung -ong trong tham m-u, hoạch định chính sách, pháp luật.

Cùng với việc sắp xếp, điều chỉnh tổ chức bộ máy là tiếp tục đổi mới ph-ong thức hoạt động của các cơ quan hành chính và đơn giản hoá thủ tục hành chính ở các địa ph-ong. Đến thời điểm hiện tại, đã có 30 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung -ong triển khai mô hình “*một cửa*” trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Mặc dù quy mô triển khai ở các địa ph-ong là khác nhau, có tỉnh làm đồng loạt ở cả 3 cấp tỉnh, huyện và xã, có tỉnh chỉ làm ở cấp huyện, thậm chí mới một vài huyện làm tr-ớc, có tỉnh làm ở huyện và mở ra ở một số Sở, nh-ng nhìn chung việc thực hiện mô hình “*một cửa*” là tích cực, đ-ợc nhân dân đồng tình và hoan nghênh.

Đáng chú ý là Quảng Trị sau một thời gian đ-ợc Thủ t-ớng Chính phủ cho phép thí điểm mô hình “*một cửa*” trong giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với những kết quả tốt, hiện tại các tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Thừa Thiên Huế đã đến tham khảo để chuẩn bị trình Thủ t-ớng Chính phủ cho phép áp dụng t-ong tự mô hình này ở địa ph-ong mình.

Một kết quả khác là việc thí điểm thành công về cải cách thủ tục hành chính tại các cảng biển khu vực thành phố Hồ Chí Minh với Quyết định số 55/TTg ngày 23/4/2002 của Thủ t-ớng Chính phủ. Khi ch-a cải

cách, hồ sơ, giấy tờ tàu ra vào cảng còn quá r-ờm rà, chồng chéo; đối với tàu nhập cảng phải nộp 32, xuất trình 24, tàu xuất cảng phải nộp 17, xuất trình 19 loại giấy tờ khác nhau. Địa điểm làm thủ tục ở nhiều nơi, thời gian làm thủ tục kéo dài nhiều tiếng do mỗi ngành quy định riêng. Nay, sau thí điểm cải cách đã đạt đ-ợc kết quả rõ rệt, cụ thể là: các chủ tàu chỉ phải đến một nơi làm thủ tục, thời gian làm thủ tục chỉ mất từ 30-60 phút mỗi tàu; đặc biệt đã bỏ nhiều loại giấy tờ, phù hợp với thông lệ quốc tế, đối với tàu nhập cảng chỉ còn nộp 9, xuất trình 13, tàu xuất cảng nộp 7, xuất trình 8 loại giấy tờ. Trên cơ sở kết quả này, Thủ t-ớng Chính phủ đã có Quyết định số 178 ngày 13/12/2002 cho phép thực hiện thí điểm cải cách thủ tục hành chính đối với các loại tàu ra vào các cảng biển thuộc khu vực tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, tỉnh Quảng Ninh, thành phố Đà Nẵng và thành phố Hải Phòng giống nh- cách đã làm đối với cảng biển khu vực thành phố Hồ Chí Minh.

Cải cách tổ chức bộ máy

Trong năm 2002, theo sự chỉ đạo của Thủ t-ớng Chính phủ, các Bộ, ngành Trung -ong và địa ph-ong tiếp tục thực hiện những công việc đã làm trong năm 2001 về triển khai Nghị quyết Trung -ong 7 khoá VIII về rà soát chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức bộ máy cũng nh- thực hiện tinh giản biên chế. Những kết quả đáng chú ý là:

- *Thứ nhất*, tiếp tục làm rõ những chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan hành chính với nhau ở cấp Trung -ong và địa ph-ong, làm rõ những loại công việc có thể phân cấp cho chính quyền địa ph-ong. Đây là tiền đề quan trọng để Chính

phủ xem xét và thông qua Nghị định của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong thời gian tới.

- *Thứ hai*, trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội về cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ mới, tổ chức các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan thuộc Chính phủ đã được sắp xếp gọn lại một bậc, cụ thể là từ 46 cơ quan xuống còn 39 cơ quan. Nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực với bậc đi thích hợp đã được tiếp tục khẳng định.

- *Thứ ba*, bộ máy các cơ quan chuyên môn ở cấp tỉnh, cấp huyện cũng được tiếp tục sắp xếp gọn nhẹ hơn. Đáng chú ý là tinh thần phân cấp cho chính quyền địa phương trong lĩnh vực tổ chức bộ máy đã được cụ thể hoá trong Nghị định số 12/CP ngày 27/3/2001 về việc tổ chức lại một số cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, theo đó chính quyền cấp tỉnh được tự quyết định về các cơ quan chuyên môn ở cấp huyện trong phạm vi mức trần tối đa đã được Chính phủ quy định. Việc triển khai quy định này trong thực tế sẽ cho phép xem xét phân cấp cho chính quyền địa phương về tổ chức bộ máy ở cấp tỉnh trong thời gian tới.

- *Thứ tư*, một trong những kết quả hết sức quan trọng khác phải kể đến, đó là những đổi mới, cải cách liên quan tới tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính, của các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công. Tinh thần chung trong chỉ đạo của Chính phủ là bên cạnh những sắp xếp, điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, cần tạo ra những cơ

chế mới thích hợp cho từng loại hình tổ chức trong tổ chức và hoạt động, đặc biệt tách rõ quản lý nhà nước với các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công, theo tinh thần đó:

+ Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/CP về cơ chế tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu. Đây là bậc đi quan trọng đầu tiên xác lập tính chủ động, tự chủ về mặt tài chính cho các loại hình tổ chức này.

+ Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 192/TTg về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước sau một thời gian thực hiện thành công tại thành phố Hồ Chí Minh. Cho đến thời điểm hiện tại đã có 3 Bộ, ngành Trung ương với 5 đơn vị trực thuộc và 19 tỉnh với 164 đơn vị trực thuộc triển khai thí điểm này.

+ Chính phủ đang chỉ đạo hoàn chỉnh Nghị định của Chính phủ về cơ chế tổ chức và hoạt động đối với các bệnh viện, trường đại học công lập. Mục đích cũng là tăng cường tính chủ động, tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, về tài chính, biên chế của các đơn vị hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

- *Thứ năm*, để chuẩn bị cho việc sửa đổi Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong thời gian tới, mà nội dung quan trọng là quy định rõ, phù hợp nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp chính quyền, Chính phủ đang chỉ đạo nghiên cứu đề án về phân cấp Trung ương - địa phương trên 3 lĩnh vực, đó là: kinh tế, ngân sách; văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học; tổ chức, nhân sự. Một phần công việc này đã được thể hiện thành các dự thảo về phân cấp quản lý cán bộ, công chức, phân cấp quản lý biên chế mà

Chính phủ đang xem xét.

Tồn tại chủ yếu trong lĩnh vực này là sự chậm trễ trong giải quyết ngay một số chồng chéo về nhiệm vụ giữa các Bộ, ngành Trung -ong thuộc thẩm quyền của Chính phủ, sự chậm trễ trong phân cấp giữa Trung -ong và địa ph-ong. Nhìn chung, các Bộ, ngành Trung -ong ch-a thực sự quan tâm tới triển khai nghiên cứu và đề xuất để Chính phủ quyết định phân cấp cho chính quyền địa ph-ong một số loại công việc có thể phân cấp đ-ợc. Cuối cùng, phải kể đến tình trạng là: mặc dù đầu mỗi các cơ quan của Chính phủ đã đ-ợc thu gọn, nh-ng đầu mỗi tổ chức bên trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ch-a đ-ợc chú ý sắp xếp.

Xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức

Các nỗ lực của Chính phủ năm qua trong xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức thể hiện tr-ớc hết trong nghiên cứu để sửa đổi một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức, trong đó có nội dung quan trọng là đ-a đội ngũ cán bộ chính quyền cấp xã vào trong phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh để thực hiện Nghị quyết Trung -ong 5 của Đảng. Cùng với việc sửa đổi này là sửa đổi Nghị định số 09 của Chính phủ về chính sách, chế độ đối với cán bộ chính quyền cơ sở theo h-ớng thay thế chế độ phụ cấp hiện hành đối với cán bộ xã trong thời gian tới là l-ong giống nh- công chức. Một số các cơ chế quản lý cán bộ, công chức cũng đang đ-ợc Chính phủ chỉ đạo nghiên cứu nh- quy chế phân cấp quản lý cán bộ, công chức, quy chế phân cấp quản lý biên chế.

Công tác đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ, công chức cũng tiếp tục đ-ợc thực hiện theo kế hoạch đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ, công chức 5 năm đã đ-ợc Thủ t-ớng Chính phủ phê duyệt. Đáng chú ý là các cơ quan của Chính phủ đang xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ, công chức phục vụ cho mục tiêu hội nhập kinh tế, thông qua đó tăng c-ờng năng lực cho đội ngũ cán bộ trên các lĩnh vực -u tiên là th-ong mại, pháp lý, quản lý doanh nghiệp.

Đề án cải cách tiền l-ong với 4 nội dung: xác định và điều chỉnh tiền l-ong tối thiểu, sửa đổi thang bảng l-ong, quan hệ bội số và cơ chế quản lý biên chế, tiền l-ong nhằm thực hiện mục tiêu của ch-ong trình tổng thể là đến năm 2005 cải cách cơ bản tiền l-ong cán bộ, công chức đã và đang đ-ợc triển khai.

Năm 2003 sẽ điều chỉnh tiền l-ong tối thiểu và đổi mới cơ chế quản lý tiền l-ong, biên chế gắn với đẩy mạnh xã hội hoá hoạt động sự nghiệp, những năm tiếp sẽ tiến hành việc sửa thang bảng l-ong, chính sách ng-ời có công, đổi mới chính sách bảo hiểm xã hội.

Cải cách tài chính công

Luật ngân sách vừa đ-ợc kỳ họp thứ hai Quốc hội khoá XI xem xét, sửa đổi trong đó có những quy định mới theo h-ớng tăng quyền quyết định phân bổ ngân sách của địa ph-ong, thông qua đó nâng cao tính chủ động và thực quyền của chính quyền địa ph-ong trong phát triển kinh tế - xã hội ở địa ph-ong. Trong cải cách tài chính công, nh-trên đã đề cập, đáng chú ý là những cơ chế mới về tài chính đã đ-ợc ban hành và đang đ-ợc chuẩn bị để h-ớng tới làm rõ các loại cơ chế

tài chính cho các cơ quan hành chính cũng như cho các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công theo h-ớng tự chủ, công khai, minh bạch.

Ph-ớng h-ớng cải cách

Để đẩy mạnh tiến trình cải cách hành chính trong những năm tới, cần phải thực hiện một số chủ tr-ớng, biện pháp sau đây:

Thứ nhất, về mặt cải cách thể chế, cần tiếp tục đẩy mạnh tiến trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định trong lĩnh vực hành chính và kinh tế nh-: việc sửa đổi bổ sung Pháp lệnh cán bộ công chức, xây dựng Nghị định của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà n-ớc Trung -ớng và địa ph-ớng, sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Pháp lệnh thống kê, Luật xây dựng...

Thứ hai, cần quán triệt, phổ biến và tuyên truyền đầy đủ mục tiêu cũng nh- nội dung của Ch-ớng trình tổng thể cải cách hành chính nhà n-ớc giai đoạn 2001-2010 trên các ph-ớng tiện thông tin đại chúng th-ờng xuyên liên tục; cơ quan nhà n-ớc cần quán triệt một cách đầy đủ, sâu sắc đến cán bộ, công chức; các cấp chính quyền địa ph-ớng phổ biến đến các xã, ph-ờng, thị trấn làm cho toàn dân hiểu biết toàn diện về nội dung của công cuộc cải cách hành chính nhà n-ớc.

Thứ ba, cần sự quan tâm và chủ động cũng nh- quyết tâm cao của các Bộ, ngành và các cấp chính quyền địa ph-ớng thực hiện Ch-ớng trình tổng thể cải cách hành chính nhà n-ớc vì cải cách hành chính có phạm vi và quy mô rộng lớn, do đó đòi hỏi phải tiến hành một cách liên tục với quyết tâm cao; phải có sự thống nhất, đồng bộ từ trên

xuống, từ d-ới lên, coi trọng khuyến khích những sáng kiến, thử nghiệm của địa ph-ớng và cơ sở; xác định đ-ợc khâu đột phá trong từng giai đoạn; tìm ra đ-ợc động lực cụ thể thúc đẩy các hoạt động cải cách. Tr-ớc mắt, các Bộ, ngành, địa ph-ớng phải nghiêm túc xây dựng và triển khai kế hoạch cải cách hành chính theo quy định của Chính phủ; mặt khác, cần chủ động đề xuất những vấn đề cần thực hiện ở Bộ, ngành, địa ph-ớng mình. Kinh nghiệm vừa qua đã chứng minh: nơi nào lãnh đạo năng động, quan tâm đến công tác cải cách hành chính, chủ động đề xuất những biện pháp, những công việc cần thiết, có quyết tâm chỉ đạo đều đạt đ-ợc kết quả tốt. Những vấn đề nêu ở phần trên về khoán biên chế và kinh phí hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh, mô hình “*một cửa*” ở Quảng Trị, cải cách thủ tục hành chính cảng biển khu vực thành phố Hồ Chí Minh cũng nh- sự chủ động của tỉnh Bình D-ớng cải cách thủ tục hành chính trong công tác xét duyệt các dự án đầu t- trong n-ớc và n-ớc ngoài, thủ tục về cấp đất, cho thuê đất đầu t- xây dựng khu công nghiệp là những ví dụ tốt cho vấn đề này.

Sự chủ động trong chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ cải cách hành chính của lãnh đạo các Bộ, ngành và địa ph-ớng là hết sức quan trọng, sẽ đẩy mạnh tiến độ cải cách hành chính trong thời gian tới đáp ứng yêu cầu và góp phần vào thực hiện tốt kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất n-ớc./

* Ủy viên Trung -ớng Đảng, Bộ tr-ởng Bộ Nội vụ

TIẾP TỤC CẢI TIẾN PH-ƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

TS. PHẠM TUẤN KHẢI*

Trong ph-ơng thức hoạt động của Chính phủ, tr-ớc hết cần phân biệt chức năng quản lý nhà n-ớc với quản lý sản xuất kinh doanh, đề cao trách nhiệm cá nhân, phân cấp mạnh giữa các cấp trong hệ thống hành chính, công khai hoá các thông tin cần thiết, cải tiến lề lối làm việc của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, tăng c-ờng thanh tra, kiểm tra việc thực hiện thể chế, kỷ c-ơng hành chính.

Ph-ơng thức hoạt động của Chính phủ là cách thức và ph-ơng pháp hoạt động của Chính phủ, bao gồm từ phạm vi giải quyết công việc của Chính phủ, Thủ t-ớng, các Phó Thủ t-ớng, các Bộ tr-ởng đến quan hệ hành chính giữa các Bộ với nhau, giữa các Bộ tr-ởng với chính quyền địa ph-ơng, giữa Chính phủ với các cơ quan nhà n-ớc khác, các đoàn thể xã hội thông qua chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, các thành viên Chính phủ.

Cải tiến ph-ơng thức hoạt động của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay là quá trình đấu tranh giữa cái cũ và cái mới, cái ch-a hoàn thiện và hoàn thiện, giữa t- duy còn chịu ảnh h-ởng của cơ chế tập trung bao cấp với những t- t-ớng tiến bộ, phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế thị tr-ờng

định h-ớng xã hội chủ nghĩa.

I. Cơ sở lý luận và thực tiễn

1. *Cải cách thể chế và ph-ơng thức hoạt động của Nhà n-ớc nói chung và cơ cấu tổ chức Chính phủ mới nói riêng*

Việc “xây dựng một nền hành chính nhà n-ớc dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng b-ớc hiện đại hoá”¹

“Điều chỉnh chức năng và cải tiến ph-ơng thức hoạt động của Chính phủ theo h-ớng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả n-ớc bằng hệ thống pháp luật nhằm tạo ra bộ máy hành chính gọn nhẹ” (Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng)

đòi hỏi tr-ớc hết ở việc các cơ quan công quyền phải đổi mới cách thức và ph-ơng pháp làm việc. Chính phủ - cơ quan hành chính nhà n-ớc cao

nhất phải hoạt động thật sự khoa học, có hiệu quả trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ đã đ-ợc Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ quy định.

Chúng ta biết rằng, việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân là một b-ớc phát triển mới về lý luận triết học - pháp quyền nhằm làm

¹Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị Quốc gia, tr 133.

cho Việt Nam thật sự là một đất n-ớc dân chủ, phù hợp với xu thế tiến bộ của các n-ớc trong khu vực và thế giới.

Việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền tr-ớc hết đòi hỏi Chính phủ phải nắm bắt, vận dụng các quy luật khách quan của đời sống kinh tế - xã hội, để thực hiện quyền hành pháp, giải quyết tốt các mối quan hệ công tác giữa Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Việc phân công, phân nhiệm hợp lý 3 loại quyền trong quá trình xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở n-ớc ta là quá trình tích lũy lớn lao về thực tế cũng nhận thức. Đã có thời kỳ việc phân định các quyền lập pháp, hành pháp và t- pháp không rõ ràng, nhất là thời kỳ nền kinh tế kế hoạch tập trung bao cấp, dẫn đến cách thức, ph-ong pháp hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc nói chung, Chính phủ nói riêng đều “*thống nhất và dập khuôn nh- nhau*”. Thậm chí, cơ quan nọ có quy chế hoạt động, thì cơ quan kia cũng có quy chế hoạt động t-ơng tự. Cách làm đó dẫn đến “*chủ nghĩa bình quân*” trong suy nghĩ và hành động của cán bộ, công chức nhà n-ớc.

Mỗi một loại cơ quan trong bộ máy đều có ph-ong thức hoạt động riêng, đặc thù, t-ơng ứng với chức năng, nhiệm vụ của từng thời kỳ. Nếu nh- ph-ong thức hoạt động của Quốc hội chủ yếu thông qua các kỳ họp Quốc hội (hình thức tập thể), của Tòa án thông qua xét xử các vụ án thì ph-ong thức hoạt động của Chính phủ bao gồm cả hình

thức quyết định của tập thể Chính phủ, sự điều hành của cá nhân Thủ t-ớng, các thành viên Chính phủ trong việc thực thi pháp luật thống nhất trong nền hành chính. Đối với Chính phủ, ngay cả từng thời kỳ cũng có những ph-ong thức, cách thức hoạt động khác nhau. Ph-ong thức hoạt động của Chính phủ trong thời kỳ đổi mới là quản lý ở tâm vĩ mô thông qua hệ thống pháp luật việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả n-ớc, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động điều hành sản xuất của các chủ thể kinh doanh và các công dân trong đời sống dân sự. J. J. Rousseau rất có lý khi viết về “*hình thức cai trị*” của Chính phủ: “*Thời đại nào ng-ời ta cũng tranh luận về hình thức cai trị của Chính phủ (ph-ong thức hoạt động - TG), mà không phán đoán đ-ợc rằng mỗi hình thức cai trị chỉ tốt trong tr-ờng hợp nhất định và xấu trong những tr-ờng hợp khác*”².

2. Chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của Chính phủ trong giai đoạn mới

Tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá X sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 và thông qua Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 đã xác định bổ sung chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Bộ tr-ởng, Thủ tr-ởng cơ quan ngang Bộ theo h-ớng mở rộng thêm thẩm quyền trong một số lĩnh vực sau: tổ chức bộ máy (khoản 2 Điều 114, Điều 116 Hiến pháp; khoản 1, 2 và 3 Điều 16 Luật tổ chức Chính phủ; lĩnh vực kinh tế (các khoản 1, 6 và 8 Điều 9); lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi tr-ờng (khoản 2, 5 Điều 10); lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch (khoản 5 Điều 11);

² Jean Jacques Rousseau - Bàn về khế -ớc xã hội. Nxb Tp Hồ Chí Minh 1997, tr 102.

lĩnh vực y tế và xã hội (khoản 1, 5 Điều 12); lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội (khoản 1 Điều 14); lĩnh vực đối ngoại (khoản 1, 4 và 5 Điều 15); lĩnh vực pháp luật và t- pháp (khoản 4 Điều 18); Điều 22 của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.

Việc mở rộng chức năng, nhiệm vụ trên đòi hỏi ph-ong thức hoạt động của Chính phủ cũng cần đ-ợc đổi mới, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới, đặc biệt là cải tiến mối quan hệ công tác, cách thức xử lý công việc có tính chất liên ngành trong nội bộ Chính phủ, vấn đề công khai hoá các chủ tr-ong, chính sách liên quan đến xã hội và giới doanh nhân. Điều đáng l-u ý ở đây là, với chức năng, nhiệm vụ trên, phạm vi giải quyết công việc của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, các Phó Thủ t-ớng, các Bộ tr-ởng cũng đ-ợc mở rộng; vai trò của Chính phủ trong mối quan hệ với các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc, các đoàn thể xã hội và nhân dân cũng đ-ợc xác định lại theo h-ớng tăng thêm trách nhiệm tr-ớc nhân dân, tr-ớc xã hội. Cũng từ lý do này, các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà n-ớc đã củng cố lại; tính chất của Bộ, ngành cũng đ-ợc đổi mới theo tinh thần Bộ có trách nhiệm “*thực hiện chức năng quản lý nhà n-ớc đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả n-ớc; quản lý nhà n-ớc các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn Nhà n-ớc tại doanh nghiệp có vốn Nhà n-ớc*”. (Điều 22 Luật tổ chức Chính phủ năm 2001). Bên cạnh đó, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ trên, trách nhiệm của cá nhân Thủ t-ớng, các thành viên Chính phủ cũng đ-ợc đề cao trên hai ph-ong diện: trách nhiệm của thành viên Chính phủ đối với tập thể Chính phủ trong

việc giải quyết các công việc quan trọng của Chính phủ và trách nhiệm của ng-ời đứng đầu Bộ, ngành tr-ớc Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ và Quốc hội.

Từ chức năng, nhiệm vụ mới, tính chất của các Bộ cũng đ-ợc thay đổi theo h-ớng “*Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công*”. Nếu tr-ớc kia, những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ, ngành hoặc liên ngành thì đến nay, những vấn đề thuộc thẩm quyền Bộ trả lại đúng vị trí, nhiệm vụ của Bộ, ngành đó hoặc những vấn đề liên ngành cũng cần có một “*đầu mối*” để giải quyết, tránh tình trạng một việc có nhiều địa chỉ, nhiều ng-ời chịu trách nhiệm.

Hiện nay, Chính phủ gồm 26 Bộ, cơ quan ngang Bộ. Ngoài ra, còn 13 cơ quan thuộc Chính phủ. Tuy không phải là cơ cấu Chính phủ, nh-ng 13 cơ quan này giúp Chính phủ quản lý những ngành, lĩnh vực mà các Bộ, cơ quan ngang Bộ ch-a quản lý. Sự tồn tại của các cơ quan này cũng cần có quy chế hoạt động riêng và ảnh h-ởng trực tiếp đến ph-ong thức hoạt động của Chính phủ (ai sẽ là cơ quan chủ trì ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan này; giải quyết các vấn đề liên ngành bằng hình thức văn bản liên tịch ra sao? Quản lý nhà n-ớc của các cơ quan này đến mức độ nào?...) là những vấn đề liên quan đến sự điều hành của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ. Đây cũng là đòi hỏi có sự thay đổi về ph-ong thức hoạt động của Chính phủ.

3. *Thực tiễn cải cách hành chính và sự điều hành của Chính phủ trong thời gian qua*

Trong tình hình mới, đã đến lúc chúng ta phải xem xét lại những quy định về ph-ong

thức hoạt động của Chính phủ trong các văn bản liên quan. Bởi lẽ, một số quy định không phù hợp với yêu cầu của khái niệm ph-ong thức hoạt động của Chính phủ. Chẳng hạn Điều 1 của Nghị định số 11/CP năm 1998 về việc ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ lại quy định nguyên văn thẩm quyền của Chính phủ nh- Luật tổ chức Chính phủ đã quy định. Đành rằng, ph-ong thức hoạt động của Chính phủ bắt nguồn từ thẩm quyền, nh-ng để cho Quy chế thật sự tạo ra cách làm việc mới, không nên và không cần thiết phải nhắc lại thẩm quyền quy định trong Luật tổ chức Chính phủ; hoặc Điều 22 của Quy chế quy định: “*Thẩm quyền ký các văn bản*”, trong đó quy định thẩm quyền của Phó Thủ t-ớng Chính phủ. Theo chúng tôi, Luật tổ chức Chính phủ không quy định thẩm quyền này thì Quy chế cũng không nên quy định, còn việc Thủ t-ớng ủy quyền cho Phó Thủ t-ớng, thì cần có hình thức ủy quyền thật chặt chẽ (cái thiếu nhất của chúng ta hiện nay là ch-a có quy định bằng hình thức luật về cách thức ủy quyền)...

Theo chúng tôi, các văn bản pháp luật hiện hành về ph-ong thức hoạt động của Chính phủ còn thiếu, ch-a chi tiết các quy định về nội dung ph-ong thức làm việc của Chính phủ. Hơn nữa, nhiều quy định chỉ mang tính chất tình thế, ch-a quán triệt đ-ợc các nguyên tắc hoạt động của Chính phủ, Quy chế làm việc của Chính phủ không mang tính ổn định (vì mỗi Chính phủ mới lại có một Quy chế mới). Điều đó dẫn đến hàng loạt những hiện t-ợng: ch-ong trình công tác của Chính phủ th-ờng không đạt đ-ợc theo yêu cầu đã đề ra; kỷ c-ong hành chính giảm sút; nhiều vụ việc lẽ ra thuộc phạm vi giải quyết của Bộ tr-ởng thì bị đẩy lên Thủ t-ớng; các dự án, kế hoạch của nhiều ngành,

nhiều cấp thiếu sự chủ trì, quyết định của một cơ quan cụ thể; vẫn còn quan niệm “*việc chung là việc của Chính phủ*”, nhiều thủ tục hành chính r-ờm rà, phức tạp; mối quan hệ hành chính trong hệ thống hành chính không thông suốt...

II. Một số kiến nghị

Để ph-ong thức hoạt động của Chính phủ thật sự khoa học, đáp ứng yêu cầu của tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất n-ớc, xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, theo chúng tôi, cần giải quyết một số công việc tr-ớc mắt sau đây:

1. Xác định rõ hơn nữa chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ

Chính phủ chỉ đạo điều hành vĩ mô chứ không tham gia quản lý trực tiếp sản xuất. Do đó, tr-ớc hết cần phân biệt chức năng quản lý nhà n-ớc của Chính phủ với quản lý sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh doanh; làm rõ chất l-ợng dịch vụ hành chính của Chính phủ với t- cách Chính phủ là chủ thể dịch vụ công phục vụ nhân dân (từ khái niệm đến cơ chế cung ứng, điều hành). Bên cạnh đó, cần làm rõ cơ chế, mối quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống chính trị với t- cách là cơ quan hành chính, chủ yếu thực hiện quyền hành pháp trong mối quan hệ với quyền lập pháp, t- pháp và sự tham gia của các tổ chức xã hội trong việc thực hiện các quyền này.

Cần cụ thể hóa Luật tổ chức Chính phủ theo h-ớng xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và của chính quyền địa ph-ong các cấp nhằm loại bỏ tình trạng chồng chéo về nhiệm vụ và không rõ về trách nhiệm. Trong bộ máy hành chính, mỗi việc phải có một tổ chức, một ng-ời

chịu trách nhiệm; việc nào ch-a thể tách bạch, rõ ràng để giao cho một cơ quan, tổ chức thì phải quy định cơ quan, tổ chức chủ trì và có quy chế phối hợp.

2. Thực hiện đúng, đủ nguyên tắc tập thể và đề cao trách nhiệm cá nhân

Vấn đề trọng tâm hiện nay là với cách hiểu ch-a đúng về nguyên tắc tập thể và trách nhiệm cá nhân (hơn nữa, chúng ta còn bị ảnh hưởng nặng của tâm lý “*thích quyền lực*” nh-ng sợ trách nhiệm nên đã có nhiều vụ việc đùn đẩy lên Thủ t-ớng) dẫn đến hậu quả “*trên bảo d-ới không nghe*” hoặc “*kỷ c-ong, kỷ luật không rõ ràng*” làm cho hoạt động điều hành của Chính phủ quá chậm trễ, không đáp ứng đ-ợc yêu cầu mới.

Vừa qua, cơ cấu của Chính phủ mới theo nhiệm kỳ Quốc hội khóa X cũng là b-ớc tiến mới nhằm nâng cao vai trò tập thể của Chính phủ, trách nhiệm cá nhân các thành viên Chính phủ; thể chế pháp lý đ-ợc chuẩn hóa lại bằng việc Chính phủ đang tiến hành xây dựng các nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Đối với Bộ, yếu tố cấu thành Chính phủ đ-ợc tổ chức và hoạt động theo chế độ Thủ tr-ớng (là cơ quan quản lý có thẩm quyền riêng) vì vậy, hình thức hoạt động chủ yếu là sự điều hành của Bộ tr-ớng (và những ng-ời khác đ-ợc Bộ tr-ớng ủy quyền). Tuy nhiên, để bảo đảm tính khách quan, phát huy dân chủ, thận trọng, đúng đắn trong việc ban hành các quyết định quan trọng, trong Bộ có thể thành lập các hội đồng, ủy ban hoạt động th-ờng xuyên hoặc lâm thời (các hội đồng và ủy ban lâm thời này không đ-ợc quy định

trong luật, tức là chỉ theo sáng kiến của Bộ tr-ớng. Hơn nữa, ý kiến của hội đồng, ủy ban chỉ mang tính chất t- vấn cho Bộ tr-ớng).

Trong thời gian tới, theo chúng tôi cần xác định rõ lại nguyên tắc hoạt động này theo h-ớng kết hợp hình thức tập thể với cá nhân, nh-ng cũng cần phân định rõ hai loại trách nhiệm này. Nội dung của nguyên tắc này, nh- V.I Lenin nhiều lần đã chỉ rõ: “*Nếu chế độ tập thể lãnh đạo là cần thiết trong việc thảo luận các vấn đề cơ bản thì cũng cần có trách nhiệm cá nhân và cá nhân điều khiển để tránh hiện t-ợng lè mề và hiện t-ợng tránh trách nhiệm*”³. Bởi vậy, cần phân định trong tập thể loại việc gì là việc tập thể và cũng có ng-ời phải chịu trách nhiệm cá nhân. Tuy nhiên, “*những sự thảo luận tập thể cần phải giảm đến mức tối thiểu cần thiết và không bao giờ đ-ợc cản trở việc giải quyết vấn đề một cách nhanh chóng và quả quyết, không đ-ợc làm lu mờ trách nhiệm của mỗi cá nhân*”⁴. Bên cạnh đó, cần “*đề cao trách nhiệm cá nhân bằng các quy định cụ thể; ng-ời đứng đầu cơ quan không những chịu trách nhiệm về công việc mà còn chịu trách nhiệm liên đới về các vụ việc sai phạm của cán bộ, công chức khác thuộc quyền quản lý của mình*”⁵ nh- Thủ t-ớng Phan Văn Khải đã nói.

3. Phân cấp mạnh và toàn diện giữa các cấp trong hệ thống hành chính trên cơ sở gắn trách nhiệm với quyền hạn, nghĩa vụ và quyền lợi

Cùng với việc phân công trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của Thủ t-ớng

³ V.I. Lenin toàn tập, tập 39. Nxb Tiến bộ Matxcova, tr 486.

⁴ V.I. Lenin toàn tập, Sđd, tr 350.

⁵ Định h-ớng Ch-ơng trình hành động của Chính phủ trong nhiệm kỳ 2002 - 2007. Báo Nhân dân 9/6/2002, tr 3.

với các Bộ tr-ởng, giữa các Bộ với nhau theo h-ớng mỗi việc chỉ một Bộ chủ trì, trách nhiệm của các Bộ tham gia, cần ban hành quy chế phân cấp mạnh hơn, rõ hơn trách nhiệm và thẩm quyền hành chính cho chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ong và các cấp d-ới theo nguyên tắc: phân cấp công việc gắn với phân cấp về tổ chức cán bộ và ngân sách; phân cấp thẩm quyền đi liền với xây dựng nguyên tắc; quy chế giải quyết công việc để công tác quản lý hành chính vừa tuân thủ sự thống nhất về thể chế, vừa sâu sát với dân và dân dễ kiểm tra.

Mặt khác, cần xác định lại thẩm quyền nào thuộc về Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, các Bộ tr-ởng, loại việc nào thuộc thẩm quyền của chính quyền địa ph-ong; loại việc nào trung -ong hoặc địa ph-ong chủ trì; hoặc trung -ong, địa ph-ong tham gia để phân cấp trách nhiệm; loại việc nào cần xã hội hóa mà Nhà n-ớc chỉ là chủ thể cung cấp hoặc cấp ngân sách; loại việc xã hội hóa nào Nhà n-ớc chỉ cần có quy chế và giám sát kiểm tra.

4. Công khai hóa các thông tin cần thiết

Đây là việc làm hết sức cần thiết và hữu ích. Thời gian vừa qua, Thủ t-ớng Chính phủ cũng đã nhiều lần tiếp xúc với giới doanh nghiệp để thông báo các chủ tr-ớng, định h-ớng và tiếp nhận những thông tin từ phía các doanh nghiệp để từ đó có biện pháp giải quyết thuận lợi, tháo gỡ những khó khăn cho dân doanh trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, thời gian tới, không chỉ Thủ t-ớng, Bộ tr-ởng Chủ nhiệm Văn phòng chính phủ (đ-ợc Thủ t-ớng ủy quyền) họp báo mà các Bộ tr-ởng cần có những cuộc tiếp xúc với đông đảo các tầng lớp xã hội, duy trì mối quan hệ th-ờng xuyên và tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan thông tin

đại chúng trong việc cung cấp thông tin chính xác, kịp thời về các sự kiện xảy ra trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách.

Cần thực hiện nghiêm túc chế độ tiếp dân ở các cơ quan công quyền nhằm “*minh bạch và công khai các thông tin, các quy định của Nhà n-ớc*” để dân biết và có điều kiện tham gia vào kiểm tra các hoạt động của bộ máy hành chính.

5. Cải tiến thủ tục hành chính, lễ lối làm việc

Một trong những nội dung của Ch-ong trình tổng thể cải cách hành chính quốc gia là cải cách thủ tục hành chính, giảm bớt đến mức thấp nhất các hình thức làm việc không thiết thực, hội họp, nhiều loại giấy tờ hành chính.

Trong thời gian vừa qua, một số địa ph-ong đã thực hiện một số việc về giảm bớt các thủ tục nh- “*một cửa, một dấu*”; thực hiện “*dịch vụ hành chính công*”... b-ớc đầu đã có kết quả. Tuy nhiên, về phía các cơ quan trung -ong, việc làm này còn hạn chế, ch-a thực sự là các cơ quan đi đầu trong việc giảm bớt thủ tục phiền hà, hội họp, đặc biệt còn nhiều quy định gây ách tắc cho các doanh nghiệp và nhân dân, gây lãng phí tiền bạc, thời gian cho xã hội và ch-a thể hiện nghiêm túc nội dung của tiến trình cải cách.

Trong quá trình cải tiến ph-ong thức hoạt động của Chính phủ, cần có quy định thật rõ ràng quy chế hội họp (kể cả họp chính thức và bất th-ờng), thủ tục hành chính, đặc biệt trong lĩnh vực đầu t- n-ớc ngoài, sản xuất kinh doanh và các vấn đề liên quan đến đời sống dân sinh. Đối với những vấn đề ch-a giải quyết ở cấp Bộ, không đùn đẩy và đề nghị lên Thủ t-ớng, các Phó Thủ t-ớng giải quyết. Thủ t-ớng Chính phủ chỉ triệu tập

cuộc họp với các Bộ, ngành về những công việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Thủ t-ớng và những vấn đề mới phát sinh v-ợt quá thẩm quyền của Bộ tr-ởng, Thủ tr-ởng cơ quan ngang Bộ.

Đi đôi với cải cách thủ tục trong hoạt động Chính phủ, thủ tục hành chính trong việc giải quyết các công việc giữa các bộ phận trong Bộ, cơ quan ngang Bộ cũng cần đ-ợc chấn chỉnh. Tình trạng vụ, cục theo dõi, hoặc tình trạng các đề án đến lãnh đạo đang có nguy cơ “*lạm quyền*”, gây phiền hà cho cơ quan trình. Cần nhận thức rằng, các bộ phận thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ chỉ là tổ chức tham m-u, giúp việc, không có chức năng quản lý nhà n-ớc. Ng-ời chịu trách nhiệm cuối cùng tr-ớc Thủ t-ớng, Chính phủ là Bộ tr-ởng, chứ không phải là Vụ tr-ởng, Cục tr-ởng hoặc ng-ời đứng đầu các cơ quan thuộc Bộ.

6. Tăng c-ờng công tác thanh tra, kiểm tra

Công tác này “*cần đ-ợc đặt thành nhiệm vụ quan trọng, th-ờng xuyên trong hoạt động của Chính phủ và chính quyền các cấp*”⁶. Chúng ta có chính sách đúng, có pháp luật phù hợp với thực tiễn nh-ng nếu không thanh tra, kiểm tra việc thực hiện thì các chủ tr-ong, pháp luật đó sẽ không đi vào đời sống và nạn tham nhũng, sách nhiễu, phiền hà dân vẫn sẽ xảy ra. Vai trò của thanh tra, kiểm tra hoạt động của các cơ quan, công chức trong Chính phủ là hết sức quan trọng, là khâu cốt yếu góp phần nâng cao uy tín của Chính phủ tr-ớc nhân dân. Thực tế cuộc sống đã cho thấy, các mặt cực đoan, trái ng-ợc nhau nh-ng lại gặp nhau: bộ máy hành chính quan liêu, nhiều tầng nấc, kém

hiệu quả dẫn đến sự thiếu thanh tra, kiểm tra (hoặc nếu có cũng chỉ là hình thức), ng-ợc lại sự thiếu hụt thanh tra, kiểm tra dẫn đến bộ máy quan liêu những nhiều. Điều này có ý nghĩa rất lớn trong quản lý nhà n-ớc. V. I. Lênin đã dạy: *ở đâu nạn hối lộ và tham nhũng hoành hành thì ở đó phép n-ớc, kỷ c-ong xã hội, pháp chế và thanh tra trở nên vô hiệu*. Bên cạnh việc tăng c-ờng công tác thanh tra, kiểm tra, Thủ t-ớng Chính phủ và thủ tr-ởng cơ quan hành chính các ngành, các cấp phải dành thì giờ làm việc trực tiếp với cấp d-ới, với cơ sở, kiểm tra công tác, qua đó, đánh giá đúng cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp. Đối với những hiện t-ợng kỷ c-ong bị buông lỏng, công chức lạm dụng chức vụ, tiếp tay cho phân tử xấu, gây oan trái cho dân và doanh nghiệp, “*Chính phủ sẽ chỉ đạo giải quyết triệt để, qua đó có biện pháp chấn chỉnh kỷ luật trong bộ máy hành chính*”⁷, nh- Thủ t-ớng Phan Văn Khải đã đề cập đến tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI.

7. Xây dựng Luật hoặc Pháp lệnh về ủy quyền trong hoạt động hành chính

Đây là văn bản pháp luật hết sức quan trọng góp phần ổn định hoạt động của hệ thống hành chính, đặc biệt sẽ nâng cao trách nhiệm cá nhân ng-ời đứng đầu cơ quan hành chính và ng-ời thay mặt họ trong hoạt động chấp hành, điều hành. Thực tiễn cho thấy, trách nhiệm của cơ quan, ng-ời có thẩm quyền đ-ợc thực hiện thông qua hành động pháp lý của chính họ, đồng thời cũng thông qua chế định ủy nhiệm cho cấp phó hoặc thay mặt của ng-ời thay mặt (đối với thẩm quyền cá nhân hoặc thẩm quyền tập thể) khi cá nhân ng-ời có thẩm quyền hoặc ng-ời

^{6,7} Định h-ớng Ch-ong trình hành động của Chính phủ trong nhiệm kỳ 2002 - 2007. Báo Nhân dân 9/6/2002, tr 3.

đúng đầu tập thể vắng mặt hay vì lý do nào đó không thể ký văn bản đ-ọc. Tình trạng ký văn bản *thay mặt* hoặc *thừa lệnh* hoặc *thay mặt dự họp* đang có xu h-ớng gia tăng mà trách nhiệm không đ-ọc xác định rõ trong từng loại vụ việc đang là vấn đề bức xúc đặt ra trong hệ thống hành chính. Ở các n-ớc trên thế giới, chế định này th-ờng đ-ọc luật hóa đồng thời với việc ra đời của bất cứ một chủ thể hành chính nào (ví dụ: Bộ tr-ởng thì phạm vi ủy quyền cho Thứ tr-ởng đến đâu, loại việc gì đ-ọc ủy quyền, trách nhiệm giữa ng-ời ủy quyền và ng-ời đ-ọc ủy quyền ra sao...?). Ở n-ớc ta, một số văn bản pháp lý đã đề cập đến thuật ngữ ủy quyền (ủy nhiệm), nh-ng việc xác định nội hàm của khái niệm thì hầu nh- ch-a có văn bản nào đề cập đến. Gần đây, để xiết lại kỷ c-ong trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ đã có Nghị quyết số 05/2002/NQ - CP ngày 24/4/2002 Về một số giải pháp để triển khai thực hiện kế hoạch kinh tế - xã hội năm 2002, trong đó quy định: “*các văn bản quy phạm pháp luật của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố phải do Bộ tr-ởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh thành phố ký*”. Nh- vậy, Nghị quyết này không cho phép Bộ tr-ởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh ủy quyền cho cấp phó của mình ký thay văn bản quy phạm pháp luật. Để ph-ong thức hoạt động của Chính phủ đi vào nề nếp, bên cạnh các biện pháp đã trình bày ở trên, Quốc hội hoặc UBTWQH cần sớm ban hành một đạo luật hoặc pháp lệnh về ủy quyền, trong đó cần quy định thật cụ thể từ phạm vi ủy quyền, tính chất công việc đ-ọc ủy quyền, hình thức, giá trị pháp lý của ủy quyền đến chủ thể ủy quyền hoặc đ-ọc ủy quyền, trách nhiệm tr-ớc pháp luật của các chủ thể này... Có làm đ-ọc nh- vậy, về lâu dài, sẽ góp phần

thiết thực vào việc cải tiến và đổi mới ph-ong thức hoạt động của Chính phủ.

Cuối cùng, Chính phủ cần khẩn tr-ong sửa đổi Nghị định 11/NĐ-CP ngày 24 tháng 11 năm 1998 về Quy chế làm việc của Chính phủ, trong đó cần đ-a vào những nội dung thể hiện ph-ong thức hoạt động của Chính phủ: từ phạm vi giải quyết công việc, mối quan hệ giữa Chính phủ, thành viên Chính phủ với các cơ quan trong bộ máy nhà n-ớc, đoàn thể xã hội, trách nhiệm của các Bộ tr-ởng, thủ tục hành chính trong hoạt động của Chính phủ đến công tác thông tin báo chí, công khai hoá chính sách của Chính phủ... Sao cho, Quy chế này thực sự là “*Quy chế mẫu*” cho hoạt động của Chính phủ trong thời kỳ đổi mới./.

* Phó Vụ tr-ởng Vụ Pháp chế - Văn phòng Chính phủ

ĐẦU XUÂN

nói chuyện

LẬP PHÁP

TS. NGUYỄN ĐÌNH LỘC*

Đúng là “ngày tháng thoi đi-a nh- bóng câu qua cửa sổ”. Mới đó mà đã năm hết Tết đến rồi. Ng-ời ta lại nhìn lại những gì đã làm đ-ợc, ch-a làm đ-ợc và nghĩ tới những dự định t-ơng lai. Nhất là ng-ời đó đã hàng chục năm nặng lòng với công cuộc xây dựng pháp luật n-ớc nhà, có rất nhiều điều muốn thổ lộ, chia sẻ. Đầu xuân- Câu chuyện lập pháp làm quà.

I.

Nhìn lại hoạt động lập pháp, có thể chỉ cần nhìn lại những gì đã làm đ-ợc, những gì cần l-u ý trong một năm qua, nh-ng chắc chắn và sống động hơn là nếu nhìn suốt cả thời kỳ đổi mới.

Nếu cần nói một cách khái quát, có thể nói ngay: Những năm đổi mới là những năm tháng đ-ợc mùa làm luật. Có ng-ời cũng đã từng so sánh: Trong những năm đổi mới này, Việt Nam một đất n-ớc chủ yếu sản xuất

nông nghiệp này không chỉ liên tục đ-ợc mùa sản xuất l-ơng thực mà **đ-ợc cả mùa làm luật.**

Từ một n-ớc “gần nh- không có luật”- nói rằng “gần nh- không có luật” vì có thời kỳ gần 20 năm, qua bốn nhiệm kỳ Quốc hội¹, không một dự án luật nào đ-ợc trình Quốc hội, thì trong những năm đổi mới, 15 năm với 3 nhiệm kỳ Quốc hội các khoá VIII, IX, X (1987- 2002) hơn 300 văn bản luật, hoặc pháp lệnh, nghị quyết có quy phạm pháp luật đã đ-ợc thông qua. Hoàn toàn không sai khi có ng-ời nói rằng, trong những năm này

pháp luật Việt Nam đã “mọc thành rừng”. Tất nhiên, còn phải nói thêm rằng, để h-ớng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, trong khoảng thời gian hơn một thập kỷ r-ồi đó, Hội đồng Bộ tr-ởng² và sau đó, theo Hiến pháp năm 1992 là Chính phủ đã ban hành hàng ngàn nghị định, thì nói đến “rừng luật Việt Nam” là điều càng dễ hiểu.

Trong thời kỳ này, luật đ-ợc ban hành với số l-ợng lớn có nguyên nhân trực tiếp là vai

¹ Khoá III, 1964-1971; khoá IV, 1971-1975; khoá V, 1975-1976, khoá VI, do hoàn cảnh chiến tranh phá hoại của đế quốc Mỹ đánh phá miền Bắc nên một số kỳ họp Quốc hội khoá III đã không đ-ợc triệu tập. Quốc hội khoá VI, Quốc hội thống nhất bắt đầu nhiệm kỳ 4 năm từ tháng 3/1976, bình th-ờng theo quy định của Hiến pháp năm 1959, sẽ kết thúc vào giữa những năm 1980, nh-ng do tình hình chiến tranh biên giới diễn ra phức tạp, nhất là ch-a thông qua đ-ợc Hiến pháp mới, Hiến pháp của n-ớc Việt Nam thống nhất mà theo dự kiến từ đầu nhiệm kỳ thì sẽ đ-ợc thông qua trong nhiệm kỳ Quốc hội VI, nên đã phải kéo dài nhiệm kỳ đến hơn một năm, đến tháng 6 năm 1981 để đến kỳ họp cuối khoá thì thông qua đ-ợc 2 văn bản; Hiến pháp năm 1980 và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội.

² Theo Hiến pháp năm 1980.

trò, vị trí của Quốc hội đ-ợc đề cao. Chúng ta còn nhớ, tại Đại hội Đảng lần thứ VI, cùng với đ-ờng lối đổi mới chung, toàn diện, mở ra b-ớc ngoặt trong sự nghiệp xây dựng đất n-ớc, Đại hội đã đề ra chủ tr-ong phải “tăng c-ờng hiệu lực quản lý của Nhà n-ớc..” và “tr-ớc hết phải nêu cao vị trí của Quốc hội”. Quốc hội cũng nh- cả bộ máy nhà n-ớc phải “có đủ năng lực” để thực hiện một trong những chức năng chủ yếu hàng đầu là “thể chế hoá đ-ờng lối, chủ tr-ong của Đảng thành pháp luật của Nhà n-ớc”³.

Chuyển hoá t- t-ởng chỉ đạo của Đảng vào hoạt động của mình, Quốc hội khoá VIII (1987-1992), khoá đầu tiên của thời kỳ đổi mới, đã thực hiện một b-ớc thực sự có tính đột phá, đ-a hoạt động lập pháp trở thành một trong những chức năng chủ yếu, chỉ trong một nhiệm kỳ 5 năm đã ban hành đ-ợc một Hiến pháp, Hiến pháp năm 1992, 31 luật, 43 pháp lệnh và 6 nghị quyết có quy phạm pháp luật, tất cả 75 văn bản.

Xét riêng số l-ợng luật của Quốc hội, nhiệm kỳ đầu đổi mới - 31 luật là xấp xỉ bằng số l-ợng luật mà 7 khoá Quốc hội, từ Quốc hội khoá I đến khoá VII (1946 - 1987) cộng lại - 34 luật.

Điều rất đáng mừng, thành tựu lập pháp của Quốc hội khoá VIII có thể nói, có tính đột biến, nh-ng hoàn toàn không phải cá biệt, riêng lẻ mà thực sự đã mở ra một thời kỳ sôi động của cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp. Nối tiếp đ-a lập pháp mở ra từ Quốc hội khoá VIII, Quốc hội khoá IX (1992-1997) đã thu đ-ợc những thành tựu có thể nói còn lớn hơn nữa trong hoạt động lập

pháp: 41 luật, 43 pháp lệnh. Cũng có thể nói, trong 10 khoá Quốc hội từ 1946 đến 2002, thành tựu lập pháp của Quốc hội khoá IX là cao nhất - 84 luật, pháp lệnh.

Nối tiếp Quốc hội các khoá VIII, IX, Quốc hội khoá X với nhiệm kỳ 5 năm 1997 - 2002, trên lĩnh vực lập pháp, thành tựu thu đ-ợc là vẫn giữ đ-ợc đà tạo ra từ Quốc hội khoá VIII, 10 năm tr-ớc: 34 luật, 39 pháp lệnh và 29 nghị quyết có quy phạm pháp luật, trong đó có một nghị quyết có tính chất rất đặc biệt - Nghị quyết lập hiến, số 51/2001-10 đã đ-ợc kỳ họp thứ 10, cuối năm 2001 thông qua sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992.

Nét mới trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá X là, khác với các nhiệm kỳ tr-ớc, Quốc hội khoá X là khoá đầu tiên thực hiện chức năng lập pháp của mình theo các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hay nói một cách hình t-ợng, ngắn gọn - “Luật làm luật” đ-ợc Quốc hội khoá IX thông qua hơn một năm tr-ớc đó - ngày 12/1/1996. Quốc hội n-ớc ta có thể tự hào về đạo luật này, vì còn rất ít quốc gia mà cơ quan lập pháp - Quốc hội (Nghị viện) lại ban hành một luật loại này. Luật đ-ợc ban hành đã tạo lập khuôn khổ, hành lang pháp lý nhằm đổi mới quy trình lập quy, đáp ứng yêu cầu bức xúc xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật, trực tiếp góp phần xác lập trật tự, kỷ c-ong ngay trong chính hoạt động lập pháp, lập quy, đ-a công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nói chung và nói riêng, công tác lập pháp vào nền nếp.

³ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Nh-ng vấn đề cũng không chỉ ở số l-ợng văn bản luật, pháp lệnh đ-ợc ban hành. Định h-ớng lớn mà Đ-ờng lối chính trị đặt ra là “*bảo đảm cho Nhà n-ớc quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật*”.

Phải nói rằng, chủ tr-ợng sử dụng, phát huy vai trò của pháp luật nh- một ph-ơng tiện, một công cụ quan trọng trong quản lý xã hội đã đ-ợc đề ra khá sớm, ngay trong thời kỳ, khi mà cơ chế kế hoạch hoá, tập trung, hành chính, bao cấp, hiện vật vẫn đang thịnh hành. Lúc bấy giờ, chủ tr-ợng này cũng đã đ-ợc đặt rất cao, ở tầm hiến định. Chúng ta chắc ai cũng còn nhớ Hiến pháp năm 1980 ngay tại Ch-ơng I, Chế độ chính trị, tại Điều 12 đã quy định: Nhà n-ớc quản lý xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng c-ờng pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, phải thấy rằng cách nhìn của xã hội ta về vai trò, vị trí của pháp luật trong thang bậc giá trị xã hội đối với công cuộc tổ chức, quản lý xã hội, có thể nói, không định hình trong một lúc, ngay từ đầu, mà có cả một quá trình. Xét từ cấp độ hiến định, điều này cũng có thể thấy đ-ợc ở các quy định của các Hiến pháp Việt Nam vốn ra đời ở những thời điểm chuyển đổi giai đoạn phát triển của xã hội, từ Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và lần sửa đổi Hiến pháp gần đây nhất, tháng 12/2001.

Đối với nguyên tắc pháp chế, th-ợng tôn pháp luật mức độ thể hiện ở 4 Hiến pháp có phần khác nhau:

Ở Hiến pháp năm 1946, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật đ-ợc đặt ở Ch-ơng II, nghĩa vụ và quyền lợi công dân: công dân

có nghĩa vụ phải bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật... Hiến pháp năm 1946 ch-a trực tiếp đề cập đến nghĩa vụ của các cơ quan, nhân viên nhà n-ớc tôn trọng Hiến pháp, pháp luật. Ở Hiến pháp năm 1959 cách thể hiện đã có tính bao quát hơn và tr-ớc hết, ngay tại Ch-ơng I, khi nói đến “*Tất cả các nhân viên, cơ quan nhà n-ớc đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật, hết lòng hết sức phục vụ nhân dân*” (Điều 6). Điều đáng l-u ý ở đây, là cách ứng xử đ-ợc đòi hỏi ở nhân viên, cơ quan nhà n-ớc đối với Hiến pháp, pháp luật đ-ợc đặt trong mối quan hệ phục vụ nhân dân, trung thành với chế độ dân chủ nhân dân. Đồng thời, tại ch-ơng III, Quyền lợi và nghĩa vụ cơ bản của công dân... cũng có quy định: “*công dân n-ớc Việt Nam dân chủ cộng hoà có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỷ luật lao động, trật tự công cộng, và những quy tắc sinh hoạt xã hội*” (Điều 39).

Tuy nhiên, ở Hiến pháp năm 1959 ch-a có sự khẳng định ở dạng nh- một nguyên tắc cơ bản về yêu cầu quản lý xã hội theo pháp luật. Trong tinh thần đó, sự quy định tại Điều 12 đặt tại Ch-ơng I của Hiến pháp năm 1980 về nguyên tắc *Nhà n-ớc quản lý xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng c-ờng pháp chế xã hội chủ nghĩa* rõ ràng có tính chất của một b-ớc đột phá theo h-ớng pháp quyền, th-ợng tôn pháp luật. Nh-ng cũng không thể không thấy rằng, trong khi cơ chế cũ vẫn đang tồn tại và chi phối t- duy, nếp nghĩ, nếp sống của con ng-ời thì việc cụ thể hoá, đ-a nguyên tắc quản lý xã hội theo pháp luật vào hoạt động lập pháp là không đơn giản, nếu không nói rằng thực sự vẫn còn vật cản.

Điều này có thể thấy rõ trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá VII (1981-1987), khoá bắt đầu nhiệm kỳ đồng thời với thời điểm Hiến pháp năm 1980 bắt đầu có hiệu lực, phải đ-ợc triển khai thực hiện, trong đó có việc phải cụ thể hoá các quy định nguyên tắc của Hiến pháp bằng hoạt động lập pháp, lập quy. Nh-ng trên thực tế, qua gần 6 năm hoạt động, Quốc hội khoá VII chỉ thông qua đ-ợc 10 luật thì trong đó 6 luật là về tổ chức bộ máy nhà n-ớc, 4 luật còn lại là Bộ luật hình sự, Luật hôn nhân gia đình, Luật nghĩa vụ quân sự và Luật sỹ quan quân đội nhân dân Việt Nam mà không có bất kỳ một dự án luật nào về các vấn đề bức xúc thuộc các lĩnh vực kinh tế vốn luôn luôn đ-ợc xem là nhiệm vụ trọng tâm.

B-ớc vào thời kỳ đổi mới, điều thật sự đáng mừng, khi Hiến pháp năm 1992 đ-ợc ban hành trên cơ sở thể chế hoá đ-ờng lối đổi mới của Đảng, tuy yêu cầu đề ra là sửa đổi một cách cơ bản Hiến pháp năm 1980, vẫn có sự kế thừa nhiều quy định đã đ-ợc kiểm chứng của Hiến pháp năm 1980, trong đó Điều 12 về nguyên tắc pháp chế, quản lý xã hội theo pháp luật vẫn đ-ợc kế thừa, chuyển sang và vẫn đặt ở vị trí cũ, Điều 12, Ch-ơng I, Chế độ chính trị.

Việc Quốc hội khoá X, tại kỳ họp thứ 10 cuối năm 2001, khi sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 đã kiên trì quan điểm xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kịp thời thể chế hoá về mặt

Nhà n-ớc, ở tầm hiến định t- t-ởng lớn của Đại hội lần thứ IX (tháng 4/2001) về xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền bằng việc bổ sung tại Điều 2 Hiến pháp năm 1992, khẳng định Nhà n-ớc Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân biểu thị một cách mạnh mẽ tính liên tục, kế thừa, nâng cao trong chủ tr-ơng nhất quán thực hiện nguyên tắc đề cao pháp chế, pháp quyền trong quản lý xã hội.

II.

Trong một Nhà n-ớc pháp quyền, nói Nhà n-ớc tăng c-ờng quản lý xã hội theo pháp luật (hoặc bằng pháp luật)⁴ và pháp luật phải đ-ợc tôn vinh theo tinh thần th-ơng tôn pháp luật là rất đúng nh-ng hoàn toàn ch-a đủ. Điều cốt yếu, xét theo thực chất, hiểu theo đúng nghĩa của khái niệm, Nhà n-ớc pháp quyền theo tinh thần dân chủ, nơi chủ quyền quốc gia thực sự bắt nguồn từ nhân dân, thuộc về nhân dân, không phải pháp luật nói chung mà tr-ớc hết là các **đạo luật** phải đ-ợc tôn vinh. Đạo luật trong thang bậc giá trị xã hội của Nhà n-ớc pháp quyền phải ở vị trí cao nhất. Điều đó không phải ngẫu nhiên.

Trong một đất n-ớc mà nhân dân thực sự làm chủ xã hội, toàn bộ quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân mà xã hội Việt Nam từ 1945 đến nay là một xã hội nh- vậy. Tuyên ngôn độc lập ngày 2 tháng 9 của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: “*Pháp chạy, Nhật hàng, vua Bảo Đại thoái vị. Dân ta đã đánh*

⁴ Quản lý xã hội “theo” pháp luật hay “bằng” pháp luật là vấn đề không chỉ khác nhau về cách dùng từ mà thật ra có sự ly lai, rất cần có sự quan tâm để nhận cho đ-ợc sự ly lai đó. Không phải đơn giản từ Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 1992 Điều 12 vẫn đ-ợc giữ lại và cơ bản đ-ợc giữ nguyên, nh-ng cũng có sự điều chỉnh nhất định; “quản lý xã hội theo pháp luật” đã đ-ợc sửa lại thành “quản lý xã hội bằng pháp luật”. Chỉ thay một từ thôi nh-ng là cả một quan niệm và đạo lý của vấn đề thật ra cũng cần đ-ợc lý giải cận kề, nh-ng đó là vấn đề cũng phải có thời gian kiểm chứng.

*để các xiềng xích thực dân gần 100 năm nay để gây nên n-ớc Việt Nam độc lập. Dân ta lại đánh đổ chế độ quân chủ mấy m-oi thế kỷ mà lập nên chế độ Dân chủ cộng hoà*⁵. Từ đoạn văn mang tính khái quát cao hiện lên rất rõ bản chất dân chủ thực sự nhân dân của Nhà n-ớc ta.

Có tình hình rất đáng chú ý là: dù ở đâu và vào thời điểm nào, nói đến Quốc hội (hoặc Nghị viện) tr-ớc tiên và chủ yếu là nói đến quyền lập pháp. Cũng vì vậy, nhiều lúc ng-ời ta đồng nhất, gọi cơ quan này là cơ quan lập pháp.

Phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI, ngày 19/7/2002, Tổng bí th- Nông Đức Mạnh đặc biệt l-u ý: *“Cần thấy rằng, vấn đề xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền phụ thuộc rất lớn vào việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật mà nội dung trọng tâm là hoạt động làm luật của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội kết tinh trong các quy định của Luật”*.

Thật rõ ràng, vị trí, vai trò của đạo luật trong Nhà n-ớc pháp quyền gắn liền hữu cơ với bản chất dân chủ, chủ quyền của nhân dân và tính pháp quyền, pháp chế của chế độ nhà n-ớc ta.

D-ới ánh sáng của những định h-ớng thời đại, khi việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền trong những điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau đang trở thành một thực tế phổ biến của nhiều quốc gia, khi vị trí của các đạo luật trong sinh hoạt nhà n-ớc, đời sống của các dân tộc đ-ợc tôn vinh, đề cao và trở thành một nét sinh hoạt pháp lý - văn hoá

phổ biến của nhiều xã hội, nhìn lại lịch sử đấu tranh vì độc lập, tự do của nhân dân ta, chúng ta không khỏi có thể nói là kinh ngạc, khi cách đây 8,9 thập kỷ, ng-ời thanh niên Nguyễn Tất Thành mà tên tuổi ch-a có nhiều ng-ời biết đến đã không chỉ dừng cảm mà với cả tầm nhìn xa, tầm nhìn đi tr-ớc thời gian của một nhà cách mạng tiên phong đã gửi đến Hội nghị Véc - xây, Pháp (1919) Bản yêu sách của nhân dân An Nam, trong đó có yêu sách thứ bảy đòi *“thay chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật”*. Đó là một yêu sách, mới nghe t-ờng nh- rất bình th-ờng, có tính chất thuần tuý pháp lý, kỹ thuật nh-ng khi xét kỹ về mặt nội dung, đi vào bản chất vấn đề, có thể thấy *“yêu sách”* hàm chứa cả một nội dung của một cuộc cải cách lớn về mặt thể chế nhà n-ớc.

Chế độ ra sắc lệnh là hình thức tổ chức chính quyền nhà n-ớc do một cá nhân, dùng sắc lệnh để điều hành, thực hành quyền, có thể nói, cai trị đối với cả một n-ớc. Thay chế độ ra sắc lệnh là phế bỏ chế độ cá nhân cực quyền, th-ờng có tính độc tài. Còn chế độ ra các đạo luật thì khác hẳn. Luật, nh- chúng ta đều rõ, do một cơ quan - Quốc hội, - gồm những đại biểu đ-ợc cử tri trong cả n-ớc bầu ra, ban hành. Nh- vậy, Luật không do một cá nhân nào mà do một cơ quan gồm cả một tập thể nhiều ng-ời, những ng-ời này lại do nhân dân lựa chọn bầu ra thay mặt họ quyết định những vấn đề cơ bản, quan trọng của đời sống đất n-ớc.

Nội dung cải cách theo tinh thần dân chủ hàm chứa trong yêu sách thứ bảy của Nguyễn Ái Quốc là hết sức rõ ràng. Nh-ng

⁵ Hồ Chí Minh toàn tập, tập 4, tr.3.

Nguyễn Ái Quốc cũng không dừng lại ở đó. Chỉ mấy năm sau, Bản yêu sách đã đ-ợc chính Nguyễn Ái Quốc diễn ca thành “*Việt Nam yêu cầu ca*” và “*Yêu sách thứ bảy*” cũng không chỉ đơn thuần đ-ợc diễn ra thành hai câu thơ lục bát mà xét về mặt nội dung, ý nghĩa thì đã đ-ợc nâng lên một b-ớc, có thể xem đây nh- một b-ớc phát triển mới. “*Bảy xin Hiến pháp ban hành*” (vấn đề là phải ban hành Hiến pháp) và cũng không chỉ “*ban hành Hiến pháp*” mà còn phải tạo ra một môi tr-ờng, một không gian, một xã hội, trong đó mọi quan hệ đều thể hiện tinh thần “*trăm điều phải có thân linh pháp quyền*”.

Ngày nay, có thể nêu thành vấn đề để cùng suy ngẫm: Ng-ời thanh niên mang tên do cha đặt Nguyễn Tất Thành, khi bắt đầu b-ớc vào tuổi: “*tam thập chi lập*”, để tự khẳng định, tự thể hiện không giấu giếm chí h-ớng, lý t-ởng và cả quyết tâm dấn thân mà lần đầu tiên ký tên Nguyễn Ái Quốc d-ới “*Bản yêu sách...*” đòi quyền sống, đòi tự do cho cả dân tộc để gửi, đánh đi một thông điệp cho một Hội nghị quốc tế tiêu biểu nh- vậy, biểu thị một tâm nhìn đáng kinh ngạc xuyên thế kỷ, nêu ra với thế giới và chắc chắn cho cả dân tộc mình định h-ớng phát triển của thể chế nhà n-ớc t-ơng lai, nơi mà các đạo luật và tr-ớc hết đạo luật cơ bản-Hiến pháp, phải đ-ợc dành vị trí th-ợng tôn, cao nhất trong hoạt động của Nhà n-ớc, sinh hoạt của xã hội đang xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thực sự của dân, do dân, vì dân.

Điều đặc biệt đáng mừng là trong chủ tr-ong xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền, Đảng Cộng sản Việt Nam với t- cách là

Đảng cầm quyền, thể hiện tính nhất quán, kế thừa, liên tục, khi chỉ ra sự cần thiết, tầm quan trọng, b-ớc đi, tiến độ của quá trình xây dựng Nhà n-ớc, pháp luật, thì đồng thời cũng đã chỉ ra những nội dung cụ thể cần có sự quan tâm. Đảng đã dành riêng sự l-u ý đối với nhiệm vụ lập pháp của Quốc hội là dần dần ban hành đủ các đạo luật. Nghị quyết của Hội nghị trung -ong lần thứ tám (khoá VII) đầu năm 1995, đã đề ra nhiệm vụ mang tính mục tiêu: “*Đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội, phấn đấu trong những năm tới dần dần có đủ các đạo luật điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội theo đúng đ-ờng lối quan điểm của Đảng, bảo đảm định h-ớng xã hội chủ nghĩa*”.

T- t-ởng lớn chứa đựng ở đây chủ yếu không nhằm khẳng định lại chủ tr-ong phát huy vai trò của pháp luật nói chung trong điều chỉnh các lĩnh vực quan hệ xã hội, mà điều chủ yếu là khẳng định nh- một b-ớc phát triển mới: phấn đấu trong những năm tới dần dần có đủ các đạo luật và để thực hiện đ-ợc nhiệm vụ có tính mục tiêu đó phải “*đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội*”.

Xét về mặt quan điểm, đây thực sự là b-ớc phát triển mới đi sâu vào chủ tr-ong xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền, nâng vị trí của các đạo luật trong quản lý xã hội lên một tầng cao mới. Phải nói thêm rằng, chủ tr-ong mới có ý nghĩa “*ké*”: vừa nhấn mạnh, khẳng định vị trí của đạo luật trong thang bậc giá trị xã hội cũng nh- trong hệ thống pháp luật, vừa là ph-ơng thức đề cao và cũng là đòi hỏi ở Quốc hội phải tăng c-ờng, đẩy mạnh hoạt động lập pháp, thực hiện đầy đủ chức năng chủ yếu của mình.

Chủ tr-ong ban hành các đạo luật cần thiết để điều chỉnh các quan hệ xã hội lần đầu tiên đã đ-ợc ghi nhận ở tầm Đại hội Đảng toàn quốc tại Báo cáo chính trị trình bày tr-ớc Đại hội Đảng lần thứ VIII “...đổi mới, nâng cao chất l-ợng công tác lập pháp... của Quốc hội... Ban hành các đạo luật cần thiết để điều chỉnh các lĩnh vực đời sống xã hội. Ưu tiên xây dựng các luật về kinh tế, về các quyền công dân và các luật điều chỉnh các hoạt động văn hoá, thông tin coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam, nâng cao chất l-ợng xây dựng pháp luật, ban hành các văn bản luật với những quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Giảm dần các luật, pháp lệnh chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung, muốn thực hiện đ-ợc phải có văn bản hướng dẫn thi hành”. Định hướng thật rõ ràng, cụ thể.

Ý t-ởng “dần dần có các đạo luật” lại đ-ợc cụ thể hoá, đi sâu thêm một b-ớc tại Hội nghị Trung -ong 3 (Khóa VIII) (tháng 6/1997): “Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề ch-a có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực hiện đ-ợc kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phấn đấu trong một thời gian nhất định Nhà n-ớc có thể quản lý đất n-ớc chủ yếu bằng các đạo luật”.

Ở đây rõ ràng có vấn đề có thể và cần nêu ra cùng l-u ý. Chắc chắn không phải ngẫu nhiên, vấn đề “đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội”, “ban hành các đạo luật cần thiết...”, “giảm dần các luật, pháp lệnh”, “chỉ quy định nguyên tắc chung...”, “giảm dần pháp lệnh, nghị định quy định

những vấn đề ch-a có luật...” lại liên tục đ-ợc nêu ra trong các văn kiện lớn của Đảng ở tầm Đại hội Đảng và các kỳ họp trung -ong theo tinh thần có tính thúc giục.

III.

Khi đề cập đến nhiệm vụ “đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội” thì thật ra có thể hiểu nh- một nhiệm vụ th-ờng xuyên của Quốc hội, nh-ng chắc chắn hiện nay, khi vấn đề đ-ợc đặt ra chủ yếu là xuất phát từ yêu cầu của công cuộc đổi mới mà nhiệm vụ có tính chiến l-ợc là xây dựng nền kinh tế thị tr-ờng và xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân thì vấn đề đó lại trở nên cần kíp, bức xúc.

Nhìn nhận từ thực trạng và các yêu cầu đ-ợc đặt ra trên đây có thể thấy nhiệm vụ cần đ-ợc giải quyết là có tính bức bách. Hơn nữa, xã hội ta phải giải quyết những nhiệm vụ trên đây trong điều kiện phát huy cao độ nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế càng làm cho việc thực hiện nhiệm vụ đẩy mạnh hoạt động lập pháp càng trở nên khẩn tr-ong...

Tuy nhiên, sự chuyển dịch ở đây cũng không đơn giản. Các văn kiện Đảng chắc chắn không ngẫu nhiên khi dùng cách thể hiện: Phấn đấu... dần dần... có đủ các đạo luật cần thiết... giảm dần pháp lệnh, nghị định...

Do điều kiện cụ thể một đất n-ớc chiến tranh kéo dài nhiều thập kỷ, trong quá khứ lại là một xã hội thuộc địa, thực dân phong kiến, khi đất n-ớc đã thống nhất thì duy trì quá lâu cơ chế quản lý cũ, nặng về tập trung, quan liêu, hành chính, bao cấp, nên khi b-ớc

vào thời kỳ đổi mới, hệ thống pháp luật, dù đã được ban hành với số lượng lớn, nhưng hình thức văn bản phần nhiều vẫn là của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước dưới hình thức thông tư, chỉ thị, thậm chí là công văn.

Thành tựu lập pháp của các khoá Quốc hội thu được trong thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX là to lớn, rất đáng khích lệ. Nhưng đánh giá của Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ thứ X *“Bên cạnh kết quả đạt được, công tác lập pháp của Quốc hội vẫn còn những hạn chế, ch-a đáp ứng đầy đủ yêu cầu ngày càng cao của nhiệm vụ mới và đòi hỏi của việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật và bộc lộ một số khuyết điểm, nhược điểm”*.

Tại kỳ họp cuối nhiệm kỳ tháng 12/2002, các đại biểu Quốc hội khoá X (1997-2002) đã dành nhiều thời gian xem xét kỹ những bài học, xét về mặt khách quan, là hết sức quý giá rút ra từ hoạt động lập pháp suốt cả nhiệm kỳ của mình và với tinh thần rất thẳng thắn, chỉ ra những nhược điểm cần được khắc phục, trong đó có vấn đề chất lượng của một số luật, pháp lệnh vẫn ch-a đáp ứng đúng yêu cầu thực tiễn hoặc ch-a được đầu tư đúng mức, ch-a được chuẩn bị tốt hoặc còn quy định chung chung, có tính luật khung rất khó đi vào cuộc sống. Có thể nói *“luật khung”* là một điểm nhức nhối hiện nay của hoạt động lập pháp. Vì các quy định của luật được thông qua thường còn chung chung, thường được gọi một cách hình tượng là *“quy định khung”* đó vẫn phải chờ các cơ quan có thẩm quyền tạo ra tình hình làm luận hết sức băn khoăn, là hiệu lực thực tế của văn bản luật, pháp lệnh trực tiếp phụ

thuộc vào văn bản hướng dẫn với trạng thái: *“hãy chờ đấy”*. Từ tình hình đó, đã xuất hiện một loại ý kiến có phần cực đoan nhưng không phải không có lý là: luật, pháp lệnh *“khung”* ngay từ đầu đã tự đặt mình vào tình trạng bị vô hiệu hoá, ít ra là cho đến khi văn bản hướng dẫn được ban hành.

Phải nói rằng *“luật khung”* là tình hình không phải mới xuất hiện mà tồn tại đã nhiều năm và mong muốn chung là làm sao sớm khắc phục được *“cái tật luật khung”* này trong hoạt động lập pháp của Quốc hội ta. Chính xuất phát từ mong muốn đó mà Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (1996) ngay tại chương I, Những quy định chung, Điều 7 đã quy định: Luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay *“...Văn bản quy định chi tiết thi hành phải được soạn thảo cùng với dự án luật, pháp lệnh để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực”*. Tuy nhiên, phải nói rằng, quy định này chần chẫn phải có thời gian để có thể trở thành hiện thực, còn ngược lại nó có ý nghĩa như một mục tiêu, một định hướng phải phấn đấu, nỗ lực nhiều để đạt tới.

Một tình hình khác đang được nhiều người lưu tâm và có thể nói là lo lắng. Trong những năm gần đây, một sự kiện rất đáng mừng là hoạt động lập pháp của Quốc hội đã đi vào thời kỳ *ch-ong trình hoá*. Các chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được lập không chỉ cho từng kỳ họp, cho từng năm mà còn cho cả nhiệm kỳ 5 năm, suốt 10 kỳ họp, tương ứng với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm và 5 năm vốn vẫn

đ-ợc Quốc hội quyết định. Nhờ thế, xét về mặt khách quan, hoạt động lập pháp của Quốc hội sẽ tạo đ-ợc thế chủ động, tính dự báo, sẽ từng b-ớc **khắc phục, hạn chế** tình trạng **lập pháp tình thế**, phục vụ đ-ợc nhu cầu tạo hành lang, mặt bằng pháp luật làm hình thành đồng bộ các yếu tố thị tr-ờng, dân chủ hoá sinh hoạt xã hội, đẩy mạnh giao l-u dân sự, phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy vậy, khi đi vào triển khai thực hiện, dù ch-ong trình hàng năm hay cả nhiệm kỳ đều sớm bộc lộ thiếu tính khả thi và điều đáng nói là cứ lập đi lập lại nhiều năm, chậm đ-ợc khắc phục, trong lúc, nh- Báo cáo nhiệm kỳ khẳng định: “*nhu cầu lập pháp rất lớn*”.

Tất nhiên, phải thấy “*ch-ong trình*” khác “*kế hoạch*”, cũng vì vậy, về phát triển kinh tế – xã hội có “*kế hoạch*” với các chỉ tiêu phấn đấu chặt chẽ, còn xây dựng pháp luật chỉ có “*ch-ong trình*”. Hơn nữa, ch-ong trình xây dựng pháp luật không chỉ lập trọn cho từng năm, từng nhiệm kỳ mà bao giờ cũng có tính gối đầu, năm tr-ớc, nhiệm kỳ tr-ớc phải chuẩn bị và đ-a vào ch-ong trình cả những dự án cho năm sau hoặc nhiệm kỳ sau. Dù sao, ch-ong trình chỉ thực hiện đ-ợc 60- 70% là ch-a cao, nếu không phải là thấp, nhất là so với nhu cầu.

Do đâu có tình hình đó? Báo cáo nhiệm kỳ có nói tới tình hình: “*khả năng thực tế có hạn*”. Đúng nh- vậy. Nh-ng nên hiểu “*khả năng thực tế có hạn*” này nh- thế nào? Đây rõ ràng không phải là tình trạng nh- th-ờng vẫn nói: “*lực bất tòng tâm*” (Muốn mà không làm đ-ợc). Vấn đề phải chăng có thể đặt ra theo h-ớng: Khả năng thực tế đã đ-ợc phát huy động và sử dụng hết ch-a, và điều cũng

rất cơ bản: đã có cơ chế thích hợp để sử dụng và tận dụng, phát huy ở mức tối -u những khả năng thực tế hiện có tuy ch-a thật sung mãn nh-ng không hẳn là quá nghèo nàn, thể hiện ở khả năng tập hợp, huy động lực l-ợng, cơ chế, ph-ong thức thích hợp phát huy và dành những điều kiện tối -u có thể cho việc phát huy, tận dụng khả năng hiện thực. Điều rất quan trọng về mặt tâm lý là không đ-ợc “*bi kịch hoá*” và hình dung tình hình nh- không có lối ra, để rồi, nh- có ng-ời nhận xét không hẳn là do ác ý: ca mãi bài ca “*thiếu tính khả thi*”.

Thật ra đi vào cụ thể, thấy đúng là còn rất nhiều vấn đề cần đ-ợc giải đáp, tìm ra đáp án, giải pháp về mặt này, phải thấy rằng, một phần rất không nhỏ, đây là biểu hiện của cái khó khăn, những vấn đề đ-ợc đặt ra trong b-ớc tr-ởng thành, vì nếu so với quá khứ, hiện nay đã là quá tốt, và có thể nói, không thể so sánh đ-ợc. Nh-ng tình thế hiện nay với nhu cầu hiện thực của nó không cho phép tự bằng lòng, thoả mãn. Về mặt nhận thức, phải chăng phải thấy cho đ-ợc tính bức xúc, khẩn tr-ong và phải tìm khâu đột phá, bứt lên.

Đánh giá có tính khái quát về những vấn đề cần khắc phục trong hoạt động lập pháp, thực hiện ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay, Báo cáo của Chủ tịch Quốc hội trình bày tr-ớc kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá XI (Số 09/BC- UBTVQH, ngày 28/7/2002) đã nói rõ:

“*Tổng kết nhiều khoá Quốc hội vừa qua cho thấy: Việc xây dựng pháp luật tiến độ chậm, chất l-ợng ch-a cao, văn bản còn quy định chung chung. Các cơ quan của Quốc*

hội ch-a hoàn toàn chủ động mà còn phụ thuộc nhiều vào cơ quan trình dự án, nên còn nhiều khó khăn, lúng túng, bị động trong quá trình lập pháp, ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả của các kỳ họp Quốc hội, việc thông qua dự án, nhất là các dự án luật. Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khoá X đã đặt ra yêu cầu phải nâng cao chất lượng chuẩn bị..., nâng cao chất lượng thẩm tra..., Quốc hội chỉ xem xét, biểu quyết những vấn đề quan điểm, chính sách mà không phải dành thời gian để bàn đến vấn đề kỹ thuật của văn bản, qua đó, đẩy nhanh được tốc độ xem xét, thông qua các luật tại kỳ họp Quốc hội... ”.

Một mong muốn và cũng phải nói là một yêu cầu, một đòi hỏi rất chính đáng: Làm sao để Quốc hội chỉ xem xét, biểu quyết những vấn đề quan điểm, chính sách mà không phải dành thời gian để bàn đến vấn đề kỹ thuật của văn bản hiện nay; sớm chấm dứt kiểu “*làm văn tập thể*” tại các kỳ họp, qua đó đẩy nhanh được tốc độ xem xét, thông qua được nhiều luật hơn, nhất là trong tình hình Quốc hội ta chuyển qua được hoạt động thường xuyên và đa số đại biểu Quốc hội đang là đại biểu kiêm nhiệm, chuyển qua được chế độ chuyên trách. Vấn đề là phải đồng bộ và trong tình hình như vừa nói đến trên đây, phải tăng cường bộ máy giúp việc, tham mưu thực sự tác chiến. Phải bảo đảm tính đồng bộ từ nhận thức đến tư tưởng, từ quan điểm đến công tác chỉ đạo, từ cơ chế, phương thức đến giải pháp, phương tiện bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ và vấn đề nguồn nhân lực, từ đó tạo ra sự chuyển động mạnh mẽ trên cơ sở một sự đồng thuận về mục tiêu, tiến độ, bước đi.

Điều rất đáng mừng là một dự thảo Chiến

lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2010, tương ứng với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010 đã được Đại hội Đảng lần thứ IX (4/2000) thông qua, đang được Ban chỉ đạo khẩn trương hoàn chỉnh để trình các cơ quan có thẩm quyền xem xét đã đề cập khá toàn diện, không chỉ một chương trình đồ sộ xây dựng các luật, pháp lệnh mà cả công tác tổ chức thi hành pháp luật cũng được thiết kế công phu nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật.

Dự thảo Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam theo đuổi những mục tiêu rất cụ thể:

- Đến năm 2010, hệ thống pháp luật Việt Nam dự kiến sẽ được phát triển, đổi mới một cách căn bản, bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ, bao quát mọi lĩnh vực đời sống kinh tế, chính trị văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Bảo đảm để đạo luật giữ vị trí tối thượng trong toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và đạo luật phải là hình thức pháp luật chủ yếu quy định các vấn đề cơ bản, quan trọng của đời sống xã hội;

- Hệ thống các văn bản pháp luật phải hợp thành hệ thống theo một trật tự bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống; cải cách cơ bản quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tăng tốc việc ban hành trên cơ sở phát huy dân chủ, huy động rộng rãi sự tham gia của đông đảo nhân dân, của các chuyên gia, những người là đối tượng trực tiếp thi hành pháp luật;

- Các nguồn có tính quy phạm nhân lệ, quy tắc đạo đức nghề nghiệp, quy chế tự

quản của các hiệp hội, tổ chức nghề nghiệp, quy chế tự quản của nhân dân đ-ợc khai thức, nâng cấp để bổ sung khi cần thiết các ngành luật t-ong ứng;

- Nội luật hoá đầy đủ, kịp thời các cam kết, các điều -ớc quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập;

- Cải cách cơ bản cơ chế thi hành pháp luật bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của pháp luật, tạo đ-ợc sự chuyển biến mạnh mẽ nhận thức của cán bộ và nhân dân, doanh nghiệp và các tổ chức trong niềm tin đối với pháp luật, ý thức tôn trọng, tuân thủ, làm theo pháp luật, thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp, pháp luật;

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy thi hành pháp luật đ-ợc kiện toàn, nâng cao năng lực pháp lý và chế độ trách nhiệm cá nhân của các cơ quan hành chính nhà n-ớc trong quan hệ với ng-ời dân, doanh nghiệp và các chủ thể khác trong khi tổ chức thi hành, áp dụng pháp luật.

- Cải cách t- pháp đạt đ-ợc thành tựu căn bản, bảo đảm Toà án thực sự là thiết chế trung tâm thực hiện quyền t- pháp và bảo đảm thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân thủ pháp luật trong khi xét xử. Đến năm 2010, về cơ bản sắp xếp lại tổ chức toà án nhân dân các cấp, bảo đảm thực hiện chế độ hai cấp xét xử, đồng thời kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng khác, thực sự “*phụng công, thủ pháp, chí công vô t-*” nh- lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Hoàn thiện cơ chế thi hành các bản án đã có hiệu lực thi hành nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong

công tác thi hành án, bảo đảm các bản án và quyết định của Toà án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật, nh- quy định của Điều 136 Hiến pháp năm 1992, phải đ-ợc các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân tôn trọng; cá nhân và đơn vị hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

- Bảo đảm cho công dân, tổ chức tiếp cận dễ dàng các cơ quan t- pháp và cơ quan thi hành pháp luật, các dịch vụ pháp lý và hỗ trợ pháp lý; từng b-ớc và đến năm 2010 thực hiện một b-ớc quan trọng hoạt động dịch vụ pháp lý và bổ trợ t- pháp mà xã hội có thể làm và làm tốt.

*

* *

Có những cơ sở để tin vào một triển vọng lập pháp sáng sủa của Quốc hội n-ớc ta mà tr-ớc hết là tiến độ thông qua và tiếp đến là chất l-ợng các luật sẽ đ-ợc nâng lên rõ rệt và thật là mừng khi cái gọi là “*luật khung*” sẽ lùi vào quá khứ để mỗi khi nhắc đến thì chỉ nh- một kỷ niệm về một thời...

* *Nguyên Bộ tr-ởng Bộ T- pháp*

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CỦA QUÁ TRÌNH TOÀN CẦU HOÁ

PGS.TS. LÊ MINH THÔNG*

NCLP

Nghiên cứu pháp luật

Hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra hàng loạt vấn đề pháp lý trên phạm vi toàn cầu và trong mỗi quốc gia. Một trật tự pháp lý mới với những không gian pháp lý mới đang hình thành trên thế giới. Trong phạm vi quốc gia, Việt Nam đang phải giải đáp những câu hỏi nh-: tiếp nhận pháp luật n-ớc ngoài nh- thế nào, theo mô hình nào; cải tiến công tác xây dựng pháp luật ra sao...

Toàn cầu hoá kinh tế là một xu thế khách quan trong thế giới ngày nay. Xu thế này đang lôi cuốn ngày càng nhiều n-ớc tham gia và Việt Nam không đứng ngoài xu h-ớng ấy. Những cơ hội, những thách thức của quá trình toàn cầu hoá đang đặt ra tr-ớc các quốc gia, đặc biệt các quốc gia đang phát triển những bài toán phức tạp của sự phát triển. Trong quá trình này, vấn đề hội nhập kinh tế quốc tế không còn là sự lựa chọn đối với mỗi n-ớc mà đã trở thành một tất yếu khách quan. Tuy nhiên, toàn cầu hóa và sự hội nhập kinh tế quốc tế dù đang đặt ra những yêu cầu có tính phổ quát, nh-ng lại không xác định một khuôn mẫu cụ thể nào đối với sự hội nhập của mỗi n-ớc. Các quốc gia, tùy thuộc vào tính chất và trình độ phát triển của mình mà tìm kiếm, lựa chọn con đ-ờng, cách thức, lộ trình cho sự hội nhập của mình vào các quá trình kinh tế khu vực và quốc tế, sao cho tranh thủ đ-ợc các v-àn hội và v-ợt qua các

thử thách của quá trình toàn cầu hoá. Sự thành bại của mỗi quốc gia trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế không chỉ phụ thuộc vào các giải pháp cải cách kinh tế, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào các cải cách nhà n-ớc, cải cách xã hội và đặc biệt là các cải cách luật pháp. Trên cả bình diện lý luận lẫn ph-ong diện thực tiễn, pháp luật với tính cách là hình thức pháp lý của các quan hệ kinh tế luôn là một yếu tố có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với số phận của mọi giải pháp cải cách kinh tế. Sự hội nhập kinh tế quốc tế với các mô hình cải cách kinh tế đang đ-ợc đề x-ớng và thực hiện tại các quốc gia trên thế giới luôn gắn liền với các cải cách luật pháp. Hay nói một cách khác, các vấn đề của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đang đặt ra hàng loạt vấn đề pháp lý đòi hỏi phải đ-ợc giải quyết trên phạm vi toàn cầu và trong phạm vi mỗi một quốc gia.

I. Trật tự pháp lý quốc tế mới

Trên bình diện quốc tế, xu h-ớng toàn cầu hoá mà biểu hiện tập trung nhất là các

quá trình hội nhập kinh tế quốc tế không chỉ đang tạo ra một trật tự kinh tế mới mà còn đang hình thành một trật tự pháp lý mới. Quá trình hình thành trật tự pháp lý quốc tế mới nhằm tạo lập các cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các mục tiêu toàn cầu hoá kinh tế là một quá trình đấu tranh phức tạp giữa các quốc gia, các nhóm quốc gia, các tổ chức kinh tế quốc tế và khu vực về các chế độ pháp lý cho các hoạt động thương mại toàn cầu và hợp tác kinh tế quốc tế. Các hoạt động tại các diễn đàn kinh tế quốc tế trong khuôn khổ Liên hợp quốc, Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), tại các diễn đàn khu vực, các tổ chức kinh tế khu vực nhằm đạt tới các hiệp ước đa phương trong lĩnh vực hợp tác kinh tế quốc tế đã và đang tạo nên những biến đổi sâu sắc trong đời sống pháp luật quốc tế. Những biến đổi theo xu hướng tạo lập một trật tự pháp lý quốc tế mới là rất cơ bản và sâu sắc. Những biến đổi ấy có thể sơ bộ khái quát trên các phương diện sau:

1. Vai trò của các nguyên tắc và điều ước quốc tế

Sự gia tăng vai trò của các nguyên tắc và các điều ước quốc tế trong việc giải quyết các vấn đề toàn cầu và thúc đẩy sự hợp tác quốc tế giữa các tổ chức quốc tế và các quốc gia. Các cơ chế pháp lý được xác lập trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, các tổ chức quốc tế thuộc Liên hợp quốc, các thiết chế kinh tế, tài chính, thương mại quốc tế như Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ thế giới (IMF) đã và đang đóng vai trò chi phối đến các hoạt động

thương thuyết, ký kết các công ước quốc tế, các hiệp ước đa phương và song phương. Các quan hệ quốc tế, đặc biệt các quan hệ kinh tế quốc tế được bảo đảm tôn trọng không chỉ bởi các cam kết chính trị, ngoại giao của các quốc gia mà còn được bảo đảm bởi các cơ chế pháp lý tương ứng.

2. Vai trò của các bộ luật ứng xử

Các bộ luật ứng xử trong các quan hệ quốc tế đã, đang từng bước được xây dựng và phát huy khả năng điều chỉnh các lĩnh vực quan trọng của đời sống quốc tế. Bộ luật quốc tế về nhân quyền (với các cấu thành cơ bản như Tuyên ngôn thế giới về quyền con người; Công ước về các quyền chính trị - dân sự; Công ước về quyền kinh tế - văn hoá) đang đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong cuộc đấu tranh chung của loài người vì các giá trị cao cả của con người trong một thế giới phức tạp và đầy bất trắc hiện nay. Các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường (Tuyên bố của Hội nghị Liên hợp quốc về môi trường con người (1992); về môi trường và phát triển (1992); Công ước về bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên của thế giới (1972); Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn (1985); Công ước khung về thay đổi khí hậu của Liên hợp quốc (1992) đã tạo thành khung pháp lý cơ bản cho sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường thế giới.

Trong lĩnh vực thương mại quốc tế, với việc thành lập Tổ chức Thương mại thế giới thay thế cho Tổ chức tiền thân là GATT, một trật tự kinh tế mới đã được xác lập trên cơ sở một trật tự pháp lý đa biên, Bộ luật Thương mại quốc tế đang như đã hình thành với hàng loạt các hiệp định quan trọng gồm:

Hiệp định Marrakesr (1994), các văn bản của GATT, GATS, TRIMS, TRIPS và gần 50 hiệp định thoả thuận khác trong khuôn khổ WTO. Sự điều chỉnh pháp luật đối với các hoạt động thương mại trong khuôn khổ WTO ngày càng hướng mạnh vào quan hệ đa phương, thu hẹp các phương pháp điều chỉnh song phương, xác lập -u thế của pháp luật quốc tế đối với các thoả thuận song phương và pháp luật quốc gia. Các nguyên tắc hoạt động của WTO không chỉ điều chỉnh mạnh mẽ các hoạt động thương mại trong khuôn khổ quan hệ giữa các quốc gia, tổ chức thành viên, mà còn chi phối mạnh mẽ bản thân luật pháp của các quốc gia riêng lẻ. Nguyên tắc “*thương mại không có phân biệt đối xử*”, “*sự thâm nhập thị trường ngày càng tăng và có thể dự báo trước*”. “*Tăng cường cạnh tranh công bằng*”, “*khuyến khích phát triển và cải cách kinh tế*”, “*mở cửa thương mại*” về thực chất đã tạo thành một khung pháp lý có tính nguyên tắc đối với nhu cầu điều chỉnh chính sách pháp luật và việc soạn thảo, sửa đổi pháp luật đối với các quốc gia đang bày tỏ mong muốn đàm phán gia nhập Tổ chức thương mại thế giới.

3. Không gian pháp lý mới

Đã và đang hình thành các không gian pháp lý với tính chất và cấp độ khác nhau trong việc tạo ra các ảnh hưởng chi phối đến pháp luật quốc gia. Có thể khái quát xu hướng này trên các cấp độ sau:

a. Không gian pháp lý toàn cầu

Trong phạm vi toàn cầu, các nguyên tắc của pháp luật quốc tế, các quy phạm, điều ước và quy phạm tập quán được quy định hoặc thừa nhận trong các hiệp ước quốc tế đa

phương đã và đang tạo ra môi trường pháp lý cho các quá trình toàn cầu hoá. Ở một mức độ đáng kể, một khung pháp lý cho sự hợp tác quốc tế nhằm giải quyết các vấn đề toàn cầu đã được xác lập.

Các khuôn khổ pháp lý cho sự hợp tác toàn cầu đang chiếm vị trí quan trọng trong các biện pháp nhằm nâng cao trách nhiệm pháp lý của các quốc gia, các tổ chức quốc tế trong việc thực hiện các cam kết quốc tế trong các chương trình hợp tác toàn cầu.

Ở cấp độ này, các nguyên tắc pháp lý trong tổ chức nhiều hoạt động của các tổ chức quốc tế đóng vai trò là các cơ sở pháp luật không chỉ cho các quá trình đàm phán, ký kết và thực hiện các hiệp ước quốc tế đa phương, mà còn là các tiêu chí để xác lập các cơ chế giải quyết các xung đột pháp lý giữa các quốc gia thành viên, các tổ chức quốc tế.

b. Không gian pháp lý khu vực

Trong thế giới ngày nay, sự hợp tác quốc tế đang diễn ra đặc biệt mạnh mẽ tại các khu vực. Sự liên kết, hợp tác giữa các quốc gia trong các khu vực khác nhau trên thế giới dù diễn ra dưới bất kỳ một lý do nào (sự liên minh chính trị, kinh tế, thương mại...) cũng đang làm thay đổi mạnh mẽ bộ mặt thế giới và tạo ra một bức tranh đa diện không chỉ trên phương diện chính trị, kinh tế, thương mại mà cả trên phương diện pháp lý. Các tổ chức khu vực, từ Liên minh Châu Âu (EU), Liên minh các quốc gia độc lập (SNG); Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA), đến Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)... ở những mức độ khác nhau đều tổ chức và hoạt động trên các cơ sở pháp lý

nhất định. Mỗi một tổ chức, khu vực, đều đã hình thành đ-ợc không gian pháp lý có tính khu vực để liên kết và hợp tác giữa các quốc gia thành viên.

Các không gian pháp lý khu vực, một mặt nằm trong sự chi phối của không gian pháp lý toàn cầu, mặt khác lại chứa đựng nhiều nét đặc thù vốn nảy sinh từ các đặc điểm của tính chất và mức độ liên kết khu vực giữa các quốc gia thành viên. Các khuôn khổ pháp lý cho sự hợp tác và hội nhập khu vực không chỉ chi phối mạnh mẽ tính chất và mức độ liên kết giữa các quốc gia thành viên mà còn chi phối sự hợp tác và trao đổi th-ơng mại giữa một quốc gia là thành viên của tổ chức, khu vực này với tổ chức, khu vực khác và thậm chí với cả các thành viên riêng lẻ của các tổ chức, khu vực khác. Do vậy, các khuôn khổ pháp lý của mỗi một tổ chức hợp tác khu vực không chỉ đóng vai trò nền tảng cho sự hợp tác giữa các quốc gia thành viên trong khuôn khổ một tổ chức mà còn đóng vai trò cầu nối và sự bảo đảm cho sự hợp tác giữa các quốc gia thuộc các tổ chức, khu vực khác nhau theo cấp độ các quốc gia thành viên với các quốc gia thành viên và giữa các quốc gia thành viên với các tổ chức, khu vực.

Không gian pháp lý khu vực, trong một ý nghĩa nào đó là một b-ớc cụ thể hoá các nguyên tắc, các quy định của luật pháp quốc tế, phản ánh các xu h-ớng vận động của đời sống pháp luật quốc tế. Đồng thời trong khuôn khổ tổ chức, khu vực, không gian pháp lý này vừa thể hiện các đặc thù của sự hợp tác khu vực, vừa tạo ra các lộ trình thích hợp cho sự hội nhập về ph-ơng diện luật pháp của các quốc gia thành viên. Chính vì vậy, khung

pháp lý của sự hợp tác khu vực đang tạo ra nhiều tác động trực tiếp đến mọi sự biến đổi của các hệ thống pháp luật quốc gia.

c. Không gian pháp lý trong khuôn khổ diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình D-ơng (APEC)

Với tính cách là một diễn đàn kinh tế mở, tổ chức và hoạt động trên cơ sở các nguyên tắc: nguyên tắc các bên cùng có lợi; nguyên tắc nhất trí; nguyên tắc tự nguyện, và nguyên tắc phù hợp với GATT, WTO, diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình D-ơng (APEC) đang có ảnh h-ởng mạnh mẽ đến sự phát triển kinh tế của các quốc gia thành viên. Cơ sở pháp lý trong khuôn khổ APEC đ-ợc xác lập từ các tuyên bố của các nhà lãnh đạo kinh tế và từ các tuyên bố của các Bộ tr-ởng các n-ớc thành viên. D-ới hình thức các tuyên bố có giá trị pháp lý bắt buộc đối với các n-ớc thành viên, các thể chế pháp lý của APEC đã tạo ra một không gian pháp lý khá đặc thù, mở ra một khả năng hợp tác và hội nhập kinh tế rộng lớn hơn, mềm dẻo hơn trong bối cảnh quốc tế đầy phức tạp. Trên cơ sở nguyên tắc phù hợp với GATT, WTO, khuôn khổ pháp lý của APEC là sự kết hợp các chuẩn mực pháp lý có tính toàn cầu với các chuẩn mực pháp lý có tính khu vực. Do vậy, đối với các quốc gia ch-a phải là thành viên của WTO, nh- Việt Nam, khung pháp luật trong khuôn khổ APEC có một ý nghĩa đặc biệt.

Việc điều chỉnh chính sách và luật pháp trong lĩnh vực hợp tác kinh tế, th-ơng mại phù hợp với các thể chế pháp lý của APEC là một b-ớc chuẩn bị quan trọng trên con đ-ờng gia nhập WTO.

4. Sự xâm nhập qua lại giữa các hệ thống pháp luật có tính quốc tế

a. Lịch sử phát triển luật pháp trong phạm vi thế giới cho thấy, đã và đang tồn tại một số hệ thống pháp luật có tính quốc tế nh-: hệ thống thông luật (common law), hệ thống luật lục địa, hệ thống pháp luật đạo Hồi... Các hệ thống luật này xuất hiện và tồn tại trong kết quả các biến đổi lịch sử, ngày nay không còn mang đầy đủ các đặc tr-ng vốn có của chúng. Hầu hết các hệ thống pháp luật này d-ới các hình thức và mức độ khác nhau đã có ảnh h-ởng mạnh mẽ đến sự phát triển của nhau và ngày càng xâm nhập vào nhau. Tuy về ph-ơng diện hình thức, các hệ thống pháp luật này vẫn đang tồn tại và phát huy khả năng điều chỉnh, nh-ng về thực chất chúng đã có nhiều thay đổi sâu sắc. Pháp luật thực định (luật nội dung) ngày càng có ảnh h-ởng mạnh mẽ đối với đời sống pháp luật tại các quốc gia vốn theo truyền thống luật án lệ. Ng-ợc lại, vai trò của luật hình thức (thủ tục) ngày càng đ-ợc đề cao và các yếu tố hợp lý của truyền thống án lệ đang đ-ợc áp dụng trong thực tiễn luật pháp của các quốc gia thuộc hệ pháp luật Châu Âu lục địa. Thậm chí, hệ thống pháp luật của các quốc gia Hồi giáo cũng đang có nhiều biến đổi theo xu h-ớng cải cách và tiếp thu các giá trị của các hệ thống pháp luật khác.

b. Sự xâm nhập qua lại giữa các hệ thống pháp luật lớn có tính truyền thống đang làm thay đổi bức tranh luật pháp của nhân loại và khẳng định một xu thế tất yếu: xích lại gần nhau không chỉ giữa các hệ thống pháp luật chủ yếu trên thế giới mà còn giữa các hệ thống luật quốc gia.

Xu h-ớng toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế đã đ-a đến nhiều thay đổi có tính tích cực trong đời sống pháp luật quốc tế, mở ra nhiều khả năng cho các quốc gia tiến hành hội nhập về ph-ơng diện luật pháp.

Tuy nhiên, bên cạnh các ph-ơng h-ớng phát triển tích cực của đời sống pháp luật quốc tế, hiện vẫn tồn tại nhiều thách thức đối với vận mệnh của các hệ thống pháp luật quốc gia, đặc biệt là pháp luật của các n-ớc đang phát triển và kém phát triển. Các thách thức này có thể đ-ợc biểu hiện ở mức độ khác nhau đối với các quốc gia và lệ thuộc vào trình độ phát triển của từng n-ớc. Trên ph-ơng diện chính trị - pháp lý, các thách thức này có thể đ-ợc khái quát ở những điểm sau:

- Bị loại ra khỏi vòng quay của toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, nếu không có các cải cách mạnh mẽ và nhất quán hệ thống pháp luật quốc gia với những b-ớc đi, lộ trình thích hợp nhằm tạo ra sự t-ơng thích phù hợp giữa pháp luật quốc gia với các chuẩn mực pháp lý quốc tế, kể cả ở phạm vi toàn cầu, phạm vi khu vực hay trong khuôn khổ diễn đàn hợp tác kinh tế.

- Bị áp đặt các điều kiện và quy tắc của “cuộc chơi” do các quốc gia giàu có đặt ra, buộc các n-ớc nghèo phải thay đổi hệ thống pháp luật quốc gia theo h-ớng phục vụ lợi ích của các n-ớc lớn hay các tập đoàn kinh tế xuyên quốc gia.

- D-ới áp lực của toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, sự cải cách pháp luật quốc gia có nguy cơ xa rời các cơ sở chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của những n-ớc nghèo, kém phát triển. Kết quả cải cách là sự hình thành một hệ thống pháp luật ngoại lai,

và các n-ớc nghèo, kém phát triển sẽ mất dần chủ quyền của mình trong quá trình tham gia toàn cầu hoá. Với nguy cơ này, không những độc lập, chủ quyền của các quốc gia bị đe dọa, mà nền kinh tế quốc dân sẽ bị lệ thuộc mạnh mẽ vào n-ớc ngoài và sớm muộn sẽ trở thành các “*thuộc địa kiểu mới*” của các quốc gia phát triển.

Nhận thức sâu sắc các nguy cơ và sự thách thức của xu thế toàn cầu hoá trong lĩnh vực pháp luật, các n-ớc đang phát triển, các n-ớc nghèo đang phải đấu tranh mạnh mẽ đòi thiết lập một trật tự pháp lý mới bình đẳng cho mọi dân tộc, quốc gia. Dĩ nhiên, cuộc đấu tranh này diễn ra hết sức phức tạp và -u thế vẫn th-ờng nghiêng về các n-ớc giàu, những n-ớc về thực chất đang điều khiển các quy tắc của “*cuộc chơi toàn cầu*”. Cũng vì vậy mà bức tranh luật pháp của toàn nhân loại vẫn ch-a thật sự sáng sủa. Cuộc đấu tranh không chỉ vì một trật tự kinh tế mới mà còn vì một trật tự pháp lý mới bình đẳng, có lợi cho quốc gia đang phát triển mạnh mẽ. Để giành thắng lợi trong cuộc đấu tranh này, các n-ớc đang phát triển đang phải cải cách mạnh mẽ cơ chế kinh tế - xã hội trên cơ sở cải cách tích cực, chủ động hệ thống pháp luật của mình để tranh thủ đ-ợc các cơ hội, v-ợt qua các thách thức của quá trình toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế.

Trong bối cảnh quốc tế hiện nay, khi toàn cầu hoá đã trở nên một xu thế tất yếu và sự hội nhập kinh tế quốc tế thật sự là nhu cầu tất yếu của sự phát triển, các quốc gia, đặc biệt là các n-ớc đang phát triển đều đang tích cực xác định cho mình những giải pháp hội nhập thông qua các ch-ong trình cải cách căn bản. Một trong những giải pháp quan

trọng hàng đầu là chủ động điều chỉnh chính sách pháp luật trên cơ sở những cải cách sâu rộng, đồng bộ và nhất quán các thể chế pháp luật của mình. Ch-ong trình cải cách pháp luật tr-ớc các đòi hỏi của toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế cần đ-ợc tiến hành trên cơ sở các nghiên cứu, đánh giá, so sánh một cách toàn diện toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia.

Những căn cứ đánh giá có tính quy chiếu đối với hệ thống pháp luật quốc gia chính là khuôn khổ luật pháp quốc tế đ-ợc xác định theo các cấp độ không gian pháp lý: toàn cầu; khu vực và trong khuôn khổ diễn đàn hợp tác kinh tế quốc tế.

II. Những bài toán pháp luật cho Việt Nam

I. Toàn cầu hoá và những thách thức về ph-ong diện pháp luật nảy sinh từ quá trình toàn cầu hoá đang đặt ra cho Việt Nam không ít bài toán cần phải giải trong mục tiêu, nhiệm vụ, chủ tr-ong và giải pháp cải cách hệ thống pháp luật quốc gia. Hệ thống pháp luật n-ớc ta đ-ợc xây dựng trong thời gian qua đã đạt đ-ợc nhiều thành tựu đáng kể trong việc xoá bỏ cơ chế pháp lý của thời kinh tế tập trung bao cấp, tạo lập đ-ợc các cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng và phát triển nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN. Tuy nhiên, cần nhận thấy rằng, so với các yêu cầu, đòi hỏi và các thách thức về ph-ong diện luật pháp trong bối cảnh quốc tế hiện nay với các không gian pháp lý mới đang đ-ợc xác lập, thì hệ thống pháp luật n-ớc ta hiện tại vẫn còn khá bất cập, ch-a đáp ứng đ-ợc các “*chuẩn*” của hội nhập kinh tế quốc tế. Đánh giá một cách thật sự

cầu thị, có thể thấy rằng: hệ thống pháp luật của chúng ta vẫn ch-a t-ơng thích với tính chất của một nền kinh tế thị tr-ờng và trên thực tế vẫn ở trình độ của một hệ thống pháp luật đang h-ớng tới thị tr-ờng.

Với tinh thần chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, tranh thủ thời cơ, v-ợt qua thách thức, Nhà n-ớc ta đang tích cực cải cách pháp luật, cải cách các thể chế pháp lý để một mặt đáp ứng các

yêu cầu cải cách kinh tế trong n-ớc, mặt khác, làm cho pháp luật n-ớc ta nhanh chóng t-ơng thích với các chuẩn mực pháp luật khu vực và quốc tế, tạo thế chủ động

trong các quan hệ hợp tác quốc tế hiện nay. Để làm đ-ợc việc này, đòi hỏi không chỉ ở quyết tâm chính trị trong các chủ tr-ơng cải cách pháp luật mà phải đ-ợc tiến hành trên các cơ sở, luận cứ khoa học và thực tiễn đúng đắn, với một lộ trình xác định. Trên tinh thần ấy, một “chiến l-ợc lập pháp” cần đ-ợc khẩn tr-ơng xây dựng và triển khai trên thực tế. Để có thể nghiên cứu, xây dựng đ-ợc chiến l-ợc lập pháp bảo đảm các cơ sở pháp lý cho sự phát triển bền vững đời sống kinh tế - xã hội của đất n-ớc trong bối cảnh toàn cầu hoá, cần đổi mới cơ bản các quan điểm, nhận thức pháp luật trên tất cả các ph-ơng diện, từ chính sách pháp luật đến cách thức xây dựng luật và triển khai thi hành pháp luật.

2. Nhu cầu đổi mới t- duy pháp lý đã đ-ợc đặt ra và quán triệt trong giai đoạn đấu tranh loại bỏ cơ chế pháp lý của kinh tế kế

hoạch hoá tập trung bao cấp, xây dựng cơ chế pháp lý cho cơ chế kinh tế mới. Ngày nay, một lần nữa nhu cầu đổi mới t- duy pháp lý lại đ-ợc đặt ra với tính cấp thiết mạnh mẽ, kiên quyết v-ợt ra khỏi khuôn khổ có tính truyền thống lâu nay trong việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật. T- duy pháp lý mới có thể đ-ợc sơ bộ phác thảo trên những nét chấm phá sau:

So với các yêu cầu, đòi hỏi và các thách thức về ph-ơng diện luật pháp trong bối cảnh quốc tế hiện nay với các không gian pháp lý mới đang đ-ợc xác lập, thì hệ thống pháp luật n-ớc ta hiện tại vẫn còn khá bất cập, ch-a đáp ứng đ-ợc các “chuẩn” của hội nhập kinh tế quốc tế

nhanh chóng xác định mô hình luật pháp n-ớc ta đ-ợc xây dựng theo lý thuyết nào? Dĩ nhiên, chúng ta không thể áp dụng một cách máy móc các mô hình lý thuyết hiện đang đ-ợc áp dụng ở các quốc gia trên thế giới. Nh-ng chúng ta cũng không thể không tính đến sự ảnh h-ởng và chi phối của các lý thuyết này đối với sự vận động của đời sống pháp luật hiện đại. Vì vậy, việc nghiên cứu xây dựng các cơ sở lý thuyết cho mô hình lập pháp n-ớc ta cần đặt trong mối quan hệ giữa 2 yếu tố: dân tộc và hiện đại.

b) Cần phải có các nghiên cứu tổng kết kinh nghiệm lịch sử của các thế hệ ng-ời Việt Nam trong tiến trình xây dựng và thực thi các thể chế pháp lý. Thật ra, các di sản văn hoá của dân tộc ta trong quá trình dựng n-ớc và giữ n-ớc, một nền văn hoá pháp lý với bao giá trị quý giá vẫn ch-a đ-ợc khai thác để tiếp tục giữ gìn và phát huy trong

cuộc sống pháp lý hiện tại. Các kinh nghiệm làm luật và thi hành pháp luật trong các giai đoạn lịch sử, lối hành xử vừa uyển chuyển, vừa nghiêm khắc trong đời sống pháp luật đã cho thấy các triều đại thế hệ ng-ời Việt ta đã khá thành công trong việc tiếp thu các giá trị pháp lý n-ớc ngoài, đã làm nên một bản sắc pháp lý Việt Nam. Xin hãy lấy Quốc triều hình luật thời Lê (Bộ luật Hồng Đức) để suy ngẫm. Bộ luật Hồng Đức theo đánh giá của sử gia Phan Huy Chú: *“Thật là cái mẫu mực để trị n-ớc, cái khuôn phép để buộc dân”*¹ là sự phản ánh trình độ văn minh mà dân tộc Việt Nam đã đạt đ-ợc vào thế kỷ XV - XVIII trong mối t-ong quan với quốc gia thuộc nền văn minh Đông Á nh- Trung Hoa, Nhật Bản, Triều Tiên cùng chịu ảnh h-ởng của Nho giáo. Điều cần nhấn mạnh là: mặc dù chịu ảnh h-ởng của t- t-ởng pháp lý và các quy tắc pháp luật của Trung Hoa thời phong kiến, nh-ng Bộ luật Hồng Đức vẫn là Bộ luật của ng-ời Việt, là sản phẩm văn hoá của ng-ời Việt, chứ không phải là sự sao chép máy móc pháp luật của nhà Đ-ờng hay nhà Minh. Giá trị của Bộ luật Hồng Đức đ-ợc các học giả quốc tế đánh giá cao: *“chúng ta cùng thấy trong nhiều thế kỷ đã qua sự cố gắng của n-ớc Việt Nam thời Lê, một nỗ lực th-ờng xuyên đối với việc xây dựng một Nhà n-ớc dân tộc mạnh và sự bảo hộ cho những quyền t- hữu hợp pháp bởi hệ thống luật pháp tiến bộ với nhiều sự t-ong đ-ợng về chức năng so với những quan niệm pháp luật ph-ơng Tây cận đại...”*². Sự dẫn chiếu Bộ luật Hồng Đức để thấy rằng, ông

cha ta đã v-ợt lên các ảnh h-ởng của t- t-ởng pháp lý nho giáo để tạo ra một văn hoá pháp lý của riêng mình. Kinh nghiệm này thật đáng để đời sau noi g-ong và tự hào để tự tin hơn khi xây dựng cho mình một chiến l-ợc lập pháp thích hợp. Bài học tiếp thu các giá trị pháp lý n-ớc ngoài và từ đó tạo ra luật pháp cho mình của các thế hệ ng-ời Việt ta cần đ-ợc khai thác cho công việc ngày nay.

c) Trong lịch sử, dân tộc ta đã rất thông minh chủ động tiếp thu pháp luật n-ớc ngoài để cách tân đất n-ớc. Ngày nay, chúng ta càng cần tiếp thu các giá trị pháp luật n-ớc ngoài một cách chủ động và thông minh để tiếp tục củng cố và phát triển đất n-ớc. Tuy nhiên, việc tiếp thu các giá trị và kinh nghiệm pháp luật n-ớc ngoài cần quán triệt 3 điều kiện cơ bản mà Kalm-Jreund đã tổng kết:

- T- t-ởng của pháp luật du nhập phải t-ong đồng với ý thức hệ pháp lý đang thống trị ở n-ớc du nhập.

- Pháp luật du nhập phải t-ong đồng với cấu trúc, hình thái và ph-ơng thức tổ chức quyền lực Nhà n-ớc tại quốc gia sở tại.

- Pháp luật du nhập phải phù hợp với ph-ơng thức sản xuất của xã hội, phải đ-ợc số đông thành viên trong xã hội chấp nhận và ủng hộ³.

Tiếp thu pháp luật từ các không gian pháp lý khu vực hay từ pháp luật của các quốc gia đ-ợc lựa chọn không chỉ là công việc của các nhà làm luật mà là công việc của toàn xã hội. Cũng nh- văn hoá, sự tiếp

¹ Phan Huy Chú - *Lịch triều Hiến ch-ơng loại chí. Tập 3, Nxb Sử học - Hà Nội 1961, tr. 94.*

² *The Le Code, Law in Traditional Vietnam, A Comparative Sino-Vietnamese Legal Study With Historical-Juridical and Annotations. 3Tome. Ohio University Press Athens. Ohio London 1987.*

³ *Otto Kalm Freund, On Uses and misuses of Comparative Law (1974) 37 Mod L.Rew, tr.27.*

nhận diện ra nh- những quá trình tự nhiên bởi nhiều kênh giao l-u khác nhau. Vai trò của Nhà n-ớc là ở chỗ tạo ra nhiều kênh giao l-u để việc tiếp thu pháp luật n-ớc ngoài diễn ra một cách tích cực với sự tham gia của cả Nhà n-ớc và xã hội. Cho đến nay, các nhà nghiên cứu đã tổng kết đ-ợc một số kênh tiếp nhận pháp luật quốc tế, hay pháp luật n-ớc ngoài vào pháp luật quốc gia nh- sau:

- Tiếp nhận thông qua việc chuyển hoá các công -ớc, điều -ớc, hiệp định quốc tế song ph-ơng hoặc đa ph-ơng vào pháp luật quốc gia.

- Tiếp nhận thông qua các luật mẫu do các tổ chức quốc tế soạn thảo.

- Tiếp nhận thông qua điều lệ của các tổ chức nghề nghiệp quốc tế.

- Tiếp nhận thông qua các điều kiện cung cấp hàng hoá, dịch vụ.

- Tiếp nhận thông qua đàm phán, ký kết và thực hiện hợp đồng.

- Tiếp nhận thông qua t- vấn, đào tạo của các chuyên gia pháp luật n-ớc ngoài, thông qua nghiên cứu khoa học và trao đổi thông tin, t- liệu.

Sự tiếp nhận pháp luật quốc tế, pháp luật n-ớc ngoài không có nghĩa là đ-a các quy phạm điều -ớc quốc tế, tập quán quốc tế hay các quy phạm từ các hệ thống pháp luật khác vào hệ thống pháp luật quốc gia mà cơ bản là tiếp thu các tinh thần pháp luật, các yếu tố hợp lý và t-ơng thích trong các lý thuyết pháp luật, các nguồn luật để từ đó bổ sung vào cơ sở lý luận cho chiến l-ợc lập pháp trong n-ớc. Với cách đặt vấn đề nh- vậy, cần nghiên cứu tiếp thu các kinh nghiệm và lý

thuyết kể cả từ hệ thống pháp luật châu Âu, hệ thống pháp luật án lệ và tập quán pháp luật quốc tế, tập quán pháp luật của các dân tộc trong n-ớc.

d) Nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hoá, bảo đảm sự t-ơng thích của pháp luật quốc gia với các không gian pháp lý có tính quốc tế đang đòi hỏi Nhà n-ớc ta phải đẩy mạnh công tác xây dựng pháp luật. Cần thấy rằng, các không gian pháp lý khu vực và quốc tế, về cơ bản đã hình thành và đang đi dần vào thế ổn định. Trong lúc ấy, tình hình phát triển kinh tế xã hội n-ớc ta vẫn ch-a thật sự vào thế ổn định. Sự phát triển và biến đổi nhanh chóng đời sống kinh tế đã làm cho các quy định pháp luật n-ớc ta nhanh chóng trở nên lạc hậu. Không ít văn bản pháp luật xây dựng công phu, tốn kém, vừa ban hành ch-a lâu đã có nhu cầu phải sửa đổi. Tình hình này đã làm cho pháp luật n-ớc ta khó bắt kịp nhịp điệu phát triển kinh tế xã hội và khả năng t-ơng thích với các không gian pháp lý quốc tế ngày càng khó đáp ứng. Một trong những lý do của tình trạng này là do chúng ta quá chú trọng vào việc xây dựng và ban hành các bộ luật, đạo luật có quy mô điều chỉnh lớn, trong bối cảnh Quốc hội không hoạt động thường xuyên. Để góp phần khắc phục tình trạng này, tr-ớc hết cần đổi mới công tác xây dựng pháp luật. Việc đổi mới công tác lập pháp có thể khái quát trên một số nét sau:

Đổi mới công tác kế hoạch hoá lập pháp

Kế hoạch làm luật nếu chỉ đ-ợc tiến hành trên cơ sở đề xuất của các cơ quan hữu quan để tập hợp, cân đối và thông qua sẽ không thể khắc phục đ-ợc tình trạng không hoàn

thành kế hoạch, vì không ít dự án luật đ-ợc đ-ợc đăng ký theo kiểu “giữ chỗ” và trên thực tế rất khó xây dựng do ch-a xác định đ-ợc đầy đủ tính chất, mục tiêu, đối t-ợng điều chỉnh và ph-ơng pháp điều chỉnh. Sự đăng ký văn bản theo kiểu “ghi danh” đã không ràng buộc đ-ợc một cách chặt chẽ trách nhiệm của cơ quan đề xuất dự luật. Để khắc phục tình trạng này, nên chăng thay vì xây dựng và thông qua kế hoạch làm luật hàng năm và năm năm theo thông lệ, Quốc hội chỉ cần thông qua các sáng kiến pháp luật. Ng-ời, cơ quan (theo quy định của pháp luật) có quyền nêu sáng kiến pháp luật có trách nhiệm lập luận các căn cứ về sự cần thiết về mục tiêu, đối t-ợng cần điều chỉnh và tính khả thi của công tác xây dựng văn bản, trên cơ sở đó Quốc hội thảo luận, thông qua và giao trách nhiệm xây dựng dự thảo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân phù hợp.

Thay đổi quan niệm về quy mô các đạo luật

Thực tiễn làm luật ở n-ớc ta trong thời gian qua cho thấy, các đạo luật đ-ợc xây dựng và thông qua phần lớn đều có dung l-ợng khá lớn các quy phạm và đối t-ợng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh th-ờng khá lớn. Chính sự đầu t- “nhân, tài, vật, lực” cho các đạo luật có quy mô lớn đã làm cho công việc soạn thảo các dự thảo văn bản bị kéo dài, tính chất đồng bộ và thống nhất của

dự thảo trong mối quan hệ với các đạo luật khác nhiều khi không đ-ợc bảo đảm. Đặc biệt, các đạo luật lớn th-ờng phải tranh luận, thảo luận kéo dài vì phức tạp mới mong đạt đ-ợc sự thống nhất các quan điểm và cách thức thể hiện. Do vậy, thời gian chuẩn bị xây dựng dự thảo tại các Ban soạn thảo, thẩm định, thảo luận, chỉnh lý và thông qua tại Quốc hội th-ờng kéo dài. Khoảng cách giữa

nhu cầu cấp bách phải điều chỉnh và khả năng điều chỉnh của đạo luật ngày càng xa đã dẫn đến tình trạng: đợi đ-ợc luật ra đời, cuộc sống đã biến chuyển sang một mức độ phát triển khác. Để khắc phục tình trạng này, thay vì xây dựng và thông qua các đạo luật có quy mô lớn, nên tập trung xây dựng

và thông qua các đạo luật có quy mô điều chỉnh hẹp. Một đạo luật với ít các điều khoản sẽ đ-ợc nhanh chóng xây dựng, kịp thời đáp ứng các nhu cầu điều chỉnh pháp luật dễ dàng t-ơng thích với các không gian pháp lý quốc tế. Tính hữu ích của một đạo luật ít điều khoản, không chỉ thể hiện ở sự gọn nhẹ về nội dung, dễ xây dựng mà còn là ở chỗ dễ kiểm soát tính đồng bộ và thống nhất, dễ sửa đổi khi có nhu cầu và dễ áp dụng trên thực tế.

Đổi mới cách thức và quy trình thông qua luật

Phong cách làm luật lâu nay của cơ quan lập pháp thể hiện ở các hoạt động thảo luận của các đại biểu, thẩm tra của Ủy ban của

Quốc hội, giải trình tiếp thu của cơ quan soạn thảo, đã rất khó nâng cao đ-ợc chất l-ợng và hiệu quả của đạo luật. Sự thảo luận chủ yếu ở dạng “*câu, chữ*” đã chiếm khá nhiều thời gian để thảo luận một dự thảo mà nội dung dự thảo lại ít đ-ợc chú ý, mang nặng tính hình thức bên ngoài. Để khắc phục tình trạng này, tr-ớc khi dự luật đ-ợc đ-a ra thảo luận tại Quốc hội, cần tiến hành thẩm định về mặt khoa học bởi các nhóm chuyên gia từ các viện nghiên cứu, các tr-ờng đại học với nhiệm vụ đánh giá về ph-ơng diện khoa học toàn bộ dự án luật từ hình thức biểu đạt, cấu trúc đến nội dung các điều luật, nhằm phát hiện ra các lỗi cả về kỹ thuật văn bản, cả về nội dung văn bản. Sự thẩm định khoa học về dự thảo văn bản do các nhóm chuyên gia thực hiện một cách độc lập vừa là cơ sở để ban soạn thảo chỉnh lý văn bản, vừa là tài liệu tham khảo cho các đại biểu khi thảo luận dự thảo. Mặt khác, để nâng cao chất l-ợng các đạo luật, quy trình thông qua dự thảo cần đ-ợc tiến hành theo hai b-ớc: thảo luận và thông qua dự thảo tại một uỷ ban t-ơng ứng và giai đoạn thảo luận, thông qua tại phiên họp toàn thể của Quốc hội. Nh- vậy, chỉ khi nào dự thảo đ-ợc thông qua tại Uỷ ban của Quốc hội thì mới đ-ợc xem xét, thảo luận, thông qua tại Quốc hội. Quy định nh- vậy không chỉ nêu cao vai trò làm luật của các Uỷ ban của Quốc hội, mà còn tiết kiệm thời gian làm việc của Quốc hội, nâng cao hiệu quả của đạo luật.

Tăng c-ờng lấy ý kiến nhân dân đóng góp xây dựng các dự thảo

Các dự thảo luật một khi đã đ-ợc xây dựng ngắn gọn, ít điều khoản rất dễ dàng cho nhân dân tiếp cận. Sự tham gia đóng góp

ý kiến xây dựng pháp luật của đông đảo các tầng lớp nhân dân là điều kiện quan trọng để pháp luật phản ánh đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Bảo đảm cho pháp luật thật sự là của dân, do dân, vì dân. Cần quy định, việc lấy ý kiến nhân dân (chứ không chỉ là lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, của cán bộ) đối với các dự án luật là điều kiện bắt buộc trong quá trình xây dựng dự thảo. Đặc biệt, việc tiếp thu ý kiến nhân dân vào các dự thảo (tiếp thu ý kiến nào, không tiếp thu ý kiến nào, vì sao?) phải đ-ợc thông báo công khai và minh bạch. Có nh- vậy, nhân dân mới cảm thấy ý kiến của mình đ-ợc tôn trọng, củng cố niềm tin của quần chúng vào luật pháp.

*

* *

Tóm lại, quá trình phát triển của đất n-ớc trong bối cảnh quốc tế ngày nay đang đòi hỏi chúng ta phải đẩy mạnh các hoạt động lập pháp nhằm tiến tới một hệ thống pháp luật đáp ứng tiêu chuẩn của kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN. Tính chất của sự phát triển đất n-ớc, nhu cầu của quá trình hội nhập đòi hỏi chúng ta phải kết hợp đ-ợc các giá trị pháp lý truyền thống và các tiêu chuẩn, giá trị pháp lý có tính quốc tế để có đ-ợc một hệ thống pháp luật vừa dân tộc, vừa hiện đại, vừa mang đặc điểm Việt Nam vừa t-ơng thích với các chuẩn mực pháp lý quốc tế./.

* Phó viện tr-ởng Viện Nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật

Hoạt động xã hội đang pháp luật đòi hỏi phải có sự hiểu biết sâu sắc về các quy luật của sự phát triển xã hội, về các khả năng và cách thức dự báo sự phát triển đó, về các mối liên hệ và sự tác động lẫn nhau của pháp luật với các quá trình, hiện tượng hiện thực của đời sống xã hội, với quá trình đổi

mới, quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở nước ta và với các hệ thống điều chỉnh quy phạm khác. Việc nhận thức các quy luật, mối liên hệ và sự tác động lẫn nhau đó đòi hỏi phải có sự hợp tác rộng rãi, chặt chẽ của khoa học pháp lý với các khoa học xã hội và tự nhiên. Ở đây, chính trên cơ sở của việc phân tích khách quan, khoa học pháp lý mới có thể xác định mức độ sử dụng các số liệu, dữ liệu của các khoa học khác để giải quyết những vấn đề liên quan đến hoàn thiện hệ thống pháp luật, đến việc xây dựng pháp luật hiện nay ở nước ta.

Theo chúng tôi, có thể đưa ra các khuyến nghị nghiên cứu sau đây mà kết quả nghiên cứu của chúng có thể có ý nghĩa quan trọng đối với việc điều chỉnh pháp luật có căn cứ khoa học, đến việc xây dựng pháp luật.

1. Nghiên cứu các quy luật chung của sự phát triển xã hội

Ở mức độ này hay mức độ khác, các quy

VAI TRÒ CỦA KHOA HỌC PHÁP LÝ ĐỐI VỚI XÂY DỰNG PHÁP LUẬT

PGS. TS. VÕ KHÁNH VINH*

Xây dựng pháp luật không thể thiếu việc nghiên cứu các quy luật phát triển chung của xã hội, quy luật tác động của pháp luật lên sự phát triển của xã hội, các quy luật phát triển của chính pháp luật.

luật đó được tất cả các ngành khoa học xã hội nghiên cứu. Sự nhận thức của triết học Mác - Lênin về các quy luật đó có ý nghĩa đặc biệt. Trong sách báo, ngày nay ta đã làm sáng tỏ ý nghĩa của việc áp dụng các phạm trù của chủ nghĩa duy vật lịch sử và chủ nghĩa duy vật biện chứng để nhận thức các quy luật cơ bản của sự phát triển xã hội. Trong điều kiện hiện nay, các nghiên cứu của các ngành khoa học xã hội khác đã làm sáng tỏ các quá trình của tâm lý học của cá nhân và tâm lý học xã hội, của quá trình tác động lẫn nhau giữa con người với con người trong quá trình sản xuất xã hội và những vấn đề khác cũng có ý nghĩa rất quan trọng. Các phương pháp nghiên cứu hiện đại về các quan hệ xã hội cho chúng ta khả năng thu nhận thông tin đầy đủ hơn, làm sáng tỏ một cách sâu sắc hơn các quy luật chung đó. Sự nhận thức các quy luật chung của sự phát triển xã hội cũng đòi hỏi phải có việc sử dụng các số liệu, dữ liệu của các khoa học tự nhiên và kỹ thuật, chẳng hạn, để

dự báo các quá trình liên quan với cách mạng khoa học kỹ thuật và công nghệ.

Sự nhận thức các quy luật chung của sự phát triển xã hội cho phép xác định được các mặt tích cực và tiêu cực nảy sinh trong quá trình vận động của các quy luật khách quan, xây dựng được các mô hình dự báo và đề ra các mục đích của việc điều chỉnh pháp luật, của chiến lược lập pháp.

2. Nghiên cứu các quy luật tác động chung của pháp luật đối với sự phát triển các quan hệ xã hội

Phong pháp luận khoa học cho phép xác định được vị trí của pháp luật trong hệ thống quản lý xã hội, làm sáng tỏ khả năng tác động của pháp luật và các giới hạn của nó. Theo Ăng - ghen, pháp luật là yếu tố tích cực nhất của th-ong tầng chính trị. Tuy nhiên, sự ảnh hưởng của pháp luật đến sự phát triển các quan hệ xã hội không phải bao giờ cũng mang tính chất nh- nhau. Trong không ít tr-ong hợp, sự tác động đó là rất yếu, đôi khi nó bị các yếu tố khác có hiệu quả hơn trong việc xác định động cơ của hành vi làm cho vô hiệu. Sự tác động của pháp luật có hiệu quả nhất chỉ khi nội dung của quy phạm pháp luật phù hợp với các quy phạm khác tham gia điều chỉnh hành vi (chính trị, đạo đức, cảm giác công bằng...).

Việc cân nhắc lợi ích của toàn xã hội, của các nhóm ng-ời, của những ng-ời riêng biệt cũng có ý nghĩa cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật. Trong phần lớn tr-ong hợp, các lợi ích được hình thành d-ới ảnh hưởng của các ph-ong tiện khác nhau của sự điều chỉnh quy phạm, trong đó có sự điều chỉnh

pháp luật. Tuy vậy, ở đây không phải bao giờ sự ảnh hưởng của quy phạm pháp luật đều đóng vai trò quyết định. Có thể lấy việc bảo đảm tuân thủ nghiêm chỉnh kỷ luật lao động làm ví dụ. Mọi ng-ời đều thừa nhận rằng các quy phạm pháp luật khi điều chỉnh hành vi của ng-ời lao động, quy định các khuyến khích vật chất và tinh thần của việc củng cố kỷ luật lao động, các chế tài đối với việc vi phạm kỷ luật lao động, thì lúc đó các quy phạm pháp luật đã tạo điều kiện cho việc tuân thủ kỷ luật lao động. Thế nh-ng chỉ bằng các ph-ong tiện của sự điều chỉnh pháp luật thì không phải bao giờ cũng có thể đạt được mục đích đã đặt ra. Các ph-ong tiện khác của sự điều chỉnh quy phạm, nh- việc tạo ra một môi tr-ong tâm lý t-ong ứng trong tập thể, các tiêu chuẩn đạo đức cao, sự tôn trọng đối với lao động, uy tín của các cán bộ g-ong mẫu, ý thức chính trị và đạo đức cao, sự không khoan nh-ong đối với những ng-ời vi phạm có ý nghĩa không nhỏ. Sự tác động của pháp luật và của các quy phạm xã hội khác xác định tính động cơ của hành vi đều nhằm đạt được mục đích được đặt ra.

3. Nghiên cứu các quy luật về sự t-ong quan của pháp luật với các quan hệ xã hội do pháp luật điều chỉnh

Kinh nghiệm cho thấy rằng, việc áp dụng hình thức điều chỉnh không phù hợp với nội dung của các quan hệ xã hội được điều chỉnh có ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của sự điều chỉnh pháp luật. Trong sách báo pháp lý, vấn đề về mối t-ong quan giữa hình thức pháp lý và nội dung của các quan hệ xã hội

đ-ợc điều chỉnh đã đ-ợc nghiên cứu ở mức độ từng ngành luật cụ thể. Và về vấn đề này đã tích lũy đ-ợc tri thức lý luận rất phong phú, sâu sắc. Chúng tôi cho rằng, trong điều kiện hiện nay đã có đủ điều kiện để tiếp tục triển khai nghiên cứu quy luật đó ở bình diện lý luận chung về pháp luật.

Trong quá trình nghiên cứu các quy luật loại này cần phải đặc biệt chú trọng đến các đặc điểm, tính chất, trình độ phát triển của các quan hệ xã hội ở n-ớc ta, bởi lẽ điều đó có ý nghĩa rất lớn đối với việc nhận thức và cách dùng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội đó.

4. Nghiên cứu các quy luật phát triển của chính pháp luật

Việc giải quyết vấn đề chung và sự tồn tại các quy luật “riêng” của pháp luật, việc nhận thức và đánh giá chúng có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc điều chỉnh pháp luật, đối với việc xây dựng pháp luật.

Một trong những điều kiện cần thiết bảo đảm hiệu quả của pháp luật là xác định và làm rõ mối liên hệ giữa ph-ong pháp điều chỉnh pháp luật với đối t-ợng của sự điều chỉnh đó, việc phân loại các ph-ong tiện pháp luật và việc “tuyển lựa” các ph-ong tiện pháp luật đặc tr-ng cho ph-ong pháp điều chỉnh này hay ph-ong pháp điều chỉnh khác. Sự nhận thức về mối liên hệ lẫn nhau và tính quyết định lẫn nhau của hệ các ph-ong tiện pháp luật và các ph-ong pháp điều chỉnh pháp luật với đối t-ợng và mục đích của việc điều chỉnh pháp luật tạo ra khả năng th-ờng xuyên hoàn thiện sự điều chỉnh của pháp luật, tăng c-ờng sự tác động của nó

đối với các quan hệ xã hội, h-ớng đến việc đạt đ-ợc mục đích đã đ-ợc đặt ra. Điều đó có ý nghĩa mang tính nguyên tắc đối với hoạt động xây dựng pháp luật.

Thành tựu của các khoa học xã hội ở giai đoạn phát triển hiện nay cho phép chúng ta không chỉ xác định đ-ợc các quy luật chung của sự điều chỉnh pháp luật mà còn nhận thức đ-ợc những mặt khác nhau của các quá trình diễn ra trong xã hội, thâm nhập sâu vào bản chất của chúng. Việc nhận thức các quy luật khách quan của sự phát triển xã hội làm cơ sở cho việc phân loại các hình thức, ph-ong pháp, ph-ong tiện tác động của pháp luật đến các quan hệ xã hội, đến việc lựa chọn hình thức pháp luật tốt nhất bảo đảm cho việc đạt đ-ợc mục đích đã đặt ra, nâng cao hiệu quả của pháp luật với t- cách là ph-ong tiện quản lý xã hội. Tất cả những điều đó xác định khả năng tiếp tục nâng cao tính khoa học của hoạt động xây dựng pháp luật, khả năng nhìn thấy tr-ớc sự phát triển của các quá trình trong đời sống xã hội, và do vậy, cả các mục đích, nhiệm vụ và định h-ớng của hoạt động xây dựng pháp luật.

Việc làm sáng tỏ các quy luật về mối t-ong quan giữa pháp luật với các hiện t-ợng khác của đời sống vật chất và tinh thần của xã hội là nền tảng, cơ sở cho cả giai đoạn hình thành quyết định xây dựng pháp luật lẫn cho giai đoạn thông qua quyết định xây dựng văn bản pháp luật, giai đoạn soạn thảo, thảo luận, thủ tục thông qua văn bản quy phạm. Có một số quá trình ở một số giai đoạn khác nhau có thể dựa trên một ph-ong pháp thống nhất. Chẳng hạn, các ph-ong

pháp đánh giá các nhân tố khách quan, đánh giá và cân nhắc các nhân tố chủ quan ở tiểu giai đoạn thông qua quyết định xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thuộc giai đoạn tiền chuẩn bị dự án và ở giai đoạn thảo luận dự án ở các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, ở các nhóm dân cư - về cơ bản là trùng hợp nhau. Tuy nhiên, cũng có thể nói cả về việc sử dụng các dữ liệu của khoa học, của đánh giá thẩm định. Như vậy, có thể nghiên cứu để soạn thảo ra các phương pháp thống nhất tạo khả năng để thu nhận thông tin tốt nhất, cần thiết cho việc lập luận tính khoa học của văn bản quy phạm pháp luật được soạn thảo.

Các nhiệm vụ được đặt ra ở trên đòi hỏi phải triển khai các nghiên cứu mới.

Các nghiên cứu đó có nhiệm vụ xác lập các tiêu chuẩn đánh giá các quá trình khách quan, các phương pháp nghiên cứu các ý kiến, đánh giá khác nhau ở các tập thể, nhóm xã hội khác nhau, cũng như các ý kiến và đánh giá cá nhân. Trong quá trình nghiên cứu những vấn đề đó, cần phải sử dụng rộng rãi các phương pháp và kết quả của các nghiên cứu xã hội học. Đồng thời, việc nghiên cứu các quy luật thống kê, các phương pháp dự báo, việc xây dựng các mô hình cũng có ý nghĩa rất lớn. Một trong những lĩnh vực nghiên cứu rất quan trọng là xác định hình thức sử dụng có hiệu quả nhất các dữ liệu của khoa học pháp lý trong quá trình xây dựng pháp luật ở tất cả các giai đoạn. Kinh nghiệm xây dựng pháp luật của các cơ quan nhà nước ở các mức độ khác nhau đã chứng minh về sự

cần thiết tham gia trực tiếp của khoa học pháp lý vào quá trình xây dựng pháp luật.

Quá trình nghiên cứu các nhân tố khách quan và chủ quan quyết định sự cần thiết của việc điều chỉnh pháp luật, các khả năng và định hướng của việc điều chỉnh pháp luật đòi hỏi phải có cơ cấu tổ chức thích hợp cho hoạt động đó. Việc xác định hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thẩm quyền và trật tự hoạt động của chúng có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm tính khoa học và

Việc cân nhắc lợi ích của toàn xã hội, của các nhóm người, của những người riêng biệt cũng có ý nghĩa cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật

tính khách quan của hoạt động xây dựng pháp luật. Chính các cơ quan đó sẽ giải quyết vấn đề có cần thiết hay không ban hành văn bản quy phạm pháp luật, định hướng của nó là

như thế nào, hình thức của các văn bản có thể được áp dụng...

5. Nghiên cứu, tổng kết thực tiễn

Khoa học pháp lý có nhiệm vụ nghiên cứu, tổng kết thực tiễn và từ đó đưa ra các luận cứ thực tiễn cho việc xây dựng pháp luật. Trong lĩnh vực khoa học pháp lý, thực tiễn được hiểu như thế nào?

Ở đây theo chúng tôi có thể phân ra ba tầng thực tiễn là đối tượng nghiên cứu của khoa học pháp lý.

Thứ nhất, đó là *thực tiễn lập pháp, thực tiễn quy phạm*. Thực tiễn này được hiểu là sự thể hiện ý chí của Nhà nước trong văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ cụ thể nhất định. Khi trở thành quy phạm,

quy phạm này hay quy phạm khác biến thành thực tại xã hội và có thể trở thành yếu tố của nhận thức. Các luận điểm lý luận, cấu trúc của khoa học pháp lý, việc giải thích tính quy phạm, sự hình thành các chế định pháp luật, sự phân loại và hệ thống hoá khoa học đ-ợc kiểm nghiệm bằng cách đánh giá sự t-ơng ứng (phù hợp) của chúng với pháp luật hiện hành. Pháp luật là thực tại xã hội thể hiện ở đây với t- cách là khách thể của sự nhận thức và với t- cách là tiêu chuẩn của tính chân lý của các ý kiến về nó.

Quá trình nghiên cứu tầng thực tiễn đó không chỉ có ý nghĩa lý luận, mà còn có ý nghĩa thực tiễn to lớn. Quá trình đó bảo đảm cho tính toàn vẹn của pháp luật với t- cách là một hệ thống thống nhất, cho tính phối hợp của tất cả các yếu tố cấu trúc của nó, cho việc đ-a các văn bản quy phạm pháp luật mới vào hệ thống chung của pháp luật hiện hành, cho việc bảo đảm trình độ văn hoá pháp luật t-ơng ứng. Việc nghiên cứu đó tạo ra khả năng để xác lập các tiêu chuẩn bảo đảm cho tính phối hợp lẫn nhau, tính không có mâu thuẫn, không có chỗ hổng của pháp luật hiện hành.

Tầng thực tiễn thứ hai sâu sắc hơn, đó là *thực tiễn áp dụng quy phạm pháp luật*. Việc nghiên cứu tầng thực tiễn này cho phép suy xét, đánh giá về đời sống của quy phạm, về tính đầy đủ, chính xác, một nghĩa của sự điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội liên quan với những vấn đề là đối t-ợng của văn bản pháp luật đ-ợc ban hành, xác lập các nhân tố bảo đảm hiệu lực hoặc không có hiệu lực của quy phạm, các điều kiện áp

dụng nó, những vấn đề áp dụng ch-a đ-ợc pháp luật hiện hành giải quyết và sử dụng hiểu biết đó vào trong quá trình hình thành quyết định xây dựng pháp luật. Nh-ng sự hiểu biết tầng thực tiễn đó không đ-a ra tất cả các thông tin cần thiết để bảo đảm tính chân lý của các ý kiến trong quá trình hình thành quyết định.

Tầng thực tiễn sâu sắc mà việc nghiên cứu nó là cần thiết hàng đầu trong quá trình xây dựng pháp luật là *thực tiễn của đời sống xã hội*. Tính chân lý của các ý kiến về các quá trình diễn ra trong lĩnh vực vật chất và tinh thần của đời sống xã hội, về sự phản ánh quá trình đó trong ý thức tập thể và cá nhân, về khả năng tác động của pháp luật đến các quá trình đó một cách trực tiếp, cũng nh- thông qua ý thức và ý chí của tập thể, của các nhóm, của các cá nhân đ-ợc quyết định bởi thực tiễn. Ở đây, trên một chừng mực rất lớn, khoa học pháp lý phải dựa vào các số liệu của các khoa học xã hội khác và của các khoa học tự nhiên.

Chỉ có việc nghiên cứu ba tầng thực tiễn đó, đối chiếu các kết luận và đánh giá với các quá trình hiện thực của cuộc sống mới tạo ra các điều kiện cho việc lập luận tính khoa học của văn bản quy phạm pháp luật ở tất cả các giai đoạn hình thành nó. Và điều đó cũng thể hiện vai trò của khoa học pháp lý đối với việc xây dựng pháp luật ở n-ớc ta.

6. Nghiên cứu hệ thống các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, thẩm quyền, trật tự và cơ chế hoạt động của các cơ quan đó

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp

luật năm 1996 (đ-ọc sửa đổi năm 2002) đã quy định rõ hệ thống các cơ quan có thẩm quyền ban hành từng loại văn bản quy phạm pháp luật. Luật đó đã tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động xây dựng pháp luật ở n-ớc ta.

Chúng tôi cho rằng, các cơ quan xây dựng pháp luật có trách nhiệm rất to lớn trong việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật có chất l-ợng cao, đáp ứng đ-ợc các yêu cầu phát triển xã hội. Để thực hiện đ-ợc trách nhiệm đó, các cơ quan xây dựng pháp luật, đặc biệt các cơ quan xây dựng luật có nhiệm vụ bảo đảm tính đầy đủ của sự nhận thức, tính khách quan của các đánh giá, sự phù hợp của các mục đích cụ thể với các mục đích chung trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.

Tính đầy đủ của sự nhận thức thể hiện ở chỗ các cơ quan xây dựng pháp luật có nhiệm vụ làm sáng tỏ các nhân tố khách quan quyết định sự cần thiết của việc điều chỉnh pháp luật và của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật t-ơng ứng, đ-a ra thông tin đầy đủ nhất về ý thức và sự đánh giá chủ quan của công dân, của các nhóm xã hội là đối t-ợng tác động của văn bản quy phạm pháp luật đang đ-ợc xây dựng.

Tính khách quan của các đánh giá là một trong những nhân tố quan trọng và sâu sắc nhất trong sự hình thành quyết định xây dựng pháp luật. Cơ quan xây dựng pháp luật cần phải xuất phát từ lợi ích của xã hội. Trong hoạt động làm luật đòi hỏi về tính khách quan của hoạt động đánh giá th-ờng đ-ợc tuân thủ, bởi vì các cơ quan ban hành

luật có điều kiện, khả năng thể hiện lợi ích của Nhà n-ớc. Các văn bản quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan nhà n-ớc ở các cấp quản lý - điều hành khác nhau ban hành nên rất phức tạp. Có không ít tr-ờng hợp việc xác định sự cần thiết của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, xác định nội dung và định h-ớng của nó lại xuất phát từ lợi ích trực tiếp của bộ, ngành, địa ph-ơng mình. Một trong những nhiệm vụ tổ chức đúng đắn hệ thống các cơ quan xây dựng pháp luật và trật tự hoạt động xây dựng pháp luật của các cơ quan đó là bảo đảm tính khách quan của các đánh giá, không cho phép đề cao lợi ích của một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào đó hơn lợi ích chung của Nhà n-ớc. Cần phải tìm kiếm việc giải quyết vấn đề đó cả trong các quy định chung trong quá trình xác định thẩm quyền của các cơ quan quản lý trong lĩnh vực xây dựng pháp luật lẫn trong trật tự, thủ tục soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nhiệm vụ bảo đảm sự phù hợp của các mục đích cụ thể với mục đích chung liên quan với nhiệm vụ đ-ợc nêu ra ở trên. Xuất phát từ các quy luật chung trong việc xây dựng các cơ quan quyền lực và các cơ quan quản lý trong Nhà n-ớc ta, từng cơ quan trong số đó có các mục đích riêng của mình nh-ng suy cho cùng đều phải bảo đảm, tạo điều kiện để đạt đ-ợc các mục đích chung đ-ợc đặt ra tr-ớc Nhà n-ớc. Đồng thời, thực tế cũng cho thấy rằng, có không ít tr-ờng hợp các cơ quan, ngành, địa ph-ơng khi xây dựng pháp luật lại đặt mục đích riêng cao hơn mục đích chung.

Trong thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta, nguyên tắc ngành được áp dụng khá phổ biến. Thông thường, dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan chủ quản soạn thảo. Ở giai đoạn phát triển hiện nay, vấn đề đó có ý nghĩa đặc biệt đối với sự phát triển của xã hội chúng ta. Tất cả các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng pháp luật trong khi ban hành các luật được cân nhắc đầy đủ và khách quan hơn. Trong những trường hợp khi những người đưa ra sáng kiến ban hành văn bản quy phạm pháp luật hoặc cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật là các cơ quan quản lý Bộ, ngành, địa phương thì nảy sinh vấn đề: bảo đảm tính khách quan của các đánh giá và quyết định, không cho phép tính một chiều trong việc thể hiện và bảo vệ các lợi ích của cơ quan đó. Trong quy mô to lớn của hoạt động kinh tế, xã hội và văn hoá của Nhà nước ta thì việc các cơ quan thực hiện các chức năng tương ứng có quyền ban hành các văn bản dưới luật ấy là tất yếu khách quan.

Áp dụng nguyên tắc ngành trong xây dựng pháp luật có thể thể hiện ở chỗ các cơ quan thực hiện loại (lĩnh vực) hoạt động nhất định có điều kiện hiểu biết và được thông tin đầy đủ nhất về thực trạng của vấn đề cần được thể chế hoá, về các khả năng và nhiệm vụ của nó. Đồng thời ngành đó có thể có các lợi ích riêng của ngành mình và các lợi ích đó ảnh hưởng đến việc đánh giá và cân nhắc các nhân tố quyết định hoạt động xây dựng pháp luật.

Cần phải chú ý đặc biệt đến tính khoa học của các văn bản dưới luật còn bởi lẽ chính

các văn bản đó tác động trực tiếp đến hành vi mà gần nhất là hành vi của công dân, của các nhóm xã hội, của tập thể nhất định. Đó là các văn bản pháp luật mà công dân, các nhóm xã hội thường tiếp xúc và chịu sự tác động hàng ngày nơi công tác hoặc nơi cư trú. Trên cơ sở hiểu biết những văn bản như vậy, ở họ hình thành nên ý kiến về pháp luật hiện hành và sự đánh giá của họ. Do vậy, mức độ được lập luận cao về mặt khoa học của các văn bản đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

*

* *

Vai trò to lớn của khoa học pháp lý trong giai đoạn hiện nay đòi hỏi nó phải nâng cao trình độ và khả năng của mình. Hiện nay trong sách báo pháp lý có nhiều cấu trúc, lý luận, khuynh hướng khoa học khác nhau. Nhiều trong số đó mở rộng nhận thức của chúng ta về pháp luật, về vị trí của nó trong đời sống xã hội, là cơ sở để dựa vào đó đưa ra các kiến nghị thực tiễn có ích. Tuy vậy, chúng tôi cho rằng, đã có đủ điều kiện cho việc nghiên cứu khoa học, tương duy khoa học và lựa chọn những gì tốt nhất, có giá trị nhất đã được khoa học pháp lý tạo ra. Và trước hết đối với đánh giá các tìm kiếm khoa học quy định khả năng sử dụng chúng trong quá trình xây dựng pháp luật./.

**Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật*

MINH BẠCH HOÁ PHÁP LUẬT

VÕ TRÍ HẢO*

Tính minh bạch đòi hỏi pháp luật phải rõ ràng, ổn định và có thể dự đoán tr-ớc. Thế nh-ng, ở Việt Nam hiện nay, pháp luật lại ch-a công bố đầy đủ, khó tìm kiếm và các dự thảo văn bản pháp luật ch-a đ-ợc chú trọng công bố. Vậy làm gì để minh bạch hoá pháp luật? Mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật vừa đ-ợc sửa đổi với những quan tâm nhất định tới những vấn đề này nh-ng d-ờng nh- vẫn ch-a đủ...

I. Khái niệm minh bạch hoá pháp luật

Minh bạch hoá pháp luật không phải là một khái niệm hoàn toàn mới¹, nh-ng trên sách báo gần đây nó ch-a đ-ợc hiểu một cách thống nhất và bàn luận một cách đầy đủ. Vì vậy, tr-ớc khi nói đến những vấn đề bất cập và các giải pháp đối việc minh bạch hoá pháp luật ở Việt Nam, chúng tôi muốn cùng nhau thống nhất về các tiêu chí xác định minh bạch hoá pháp luật.

Bên cạnh các thuộc tính, đặc điểm, yêu cầu mà các giáo trình lý luận chung về nhà n-ớc ở Việt Nam th-ờng phân tích, pháp luật trong nhà n-ớc pháp quyền còn phải bảo đảm tính minh bạch. Tính minh bạch của pháp luật gồm có các yêu cầu sau:

Thứ nhất, tính rõ ràng của pháp luật. Một hệ thống pháp luật bảo đảm tính rõ

ràng, tr-ớc hết phải bảo đảm yêu cầu rõ ràng về nội dung; phải là một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, không chồng chéo mâu thuẫn, bảo đảm trật tự hiệu lực pháp lý.

Sau đó sự thống nhất, rõ ràng này phải biểu hiện ra bên ngoài qua cách phân định sắp xếp các văn bản quy phạm pháp luật theo từng lĩnh vực, từng vấn đề và cách công khai những văn bản quy phạm pháp luật. Tính rõ ràng của pháp luật xét về hình thức thể

hiện phải bảo đảm một chủ thể, dễ dàng xác định đ-ợc những quy phạm pháp luật nào mà giao dịch hoặc hành vi của mình nói chung bị ràng buộc.

Thứ hai, tính ổn định. Quy phạm pháp luật ở một mức độ nào đó đ-ợc xem nh-mẫu số chung cho các hành vi xử sự của các cá nhân trong xã hội. Nh- vậy, từ bản chất bên trong của quy phạm pháp luật đã có sự ổn định. Nó thay đổi khi các hành vi riêng lẻ cùng các cá nhân đồng loạt thay đổi cơ bản và dịch chuyển đến một mức cân bằng mới.

Trong Nhà n-ớc pháp quyền, pháp luật là công cụ quản lý xã hội chứ không phải là “cái rơi” của giai cấp thống trị tùy ý vụt lên đầu ng-ời khác hay là công cụ trục lợi nh-pháp luật phong kiến và pháp luật t- sản thời hoang dã tr-ớc đây. Pháp luật trong Nhà

¹ Xem Nguyễn Cửu Việt (chủ biên), *Giáo trình Lý luận chung về nhà n-ớc và pháp luật*, tr.351

n-ớc pháp quyền chỉ có ý nghĩa khi nó đ-ợc nhân dân và các chủ thể khác trong xã hội tuân theo. *Muốn tuân theo thì phải có sự chuẩn bị nhất định từ phía ng-ời dân.* Muốn có sự chuẩn bị thì pháp luật phải ổn định để ng-ời dân kịp lập kế hoạch, điều chỉnh kế hoạch, chuẩn bị các điều kiện vật chất để thực thi kế hoạch.

Thứ ba, tính có thể dự đoán tr-ớc. Tính có thể dự đoán có hai cấp độ. Ở cấp độ thứ nhất, nhân dân đ-ợc thông báo về khả năng sẽ xuất hiện một dự luật và nội dung cơ bản của nó. Để khi một dự luật đ-ợc thông qua và có hiệu lực thì các chủ thể có đủ điều kiện để thực hiện các quy phạm chứa đựng trong dự luật đó. Ở cấp độ cao hơn, pháp luật đ-ợc ban hành dựa theo những quy luật chung của xã hội, của tự nhiên. Nói một cách khác, ở một xã hội mà pháp luật bảo đảm tính có thể dự đoán cao thì một công dân bình th-ờng, không hiểu biết sâu sắc về luật, dùng lý trí của một ng-ời bình th-ờng có thể suy luận hành vi của mình hợp lẽ công bằng thì sẽ hợp pháp, sẽ đ-ợc Nhà n-ớc bảo vệ mà ch-a cần tìm hiểu kỹ về các văn bản pháp luật liên quan. Hoàn toàn t-ong tự, mỗi công dân có thể vận dụng các quy luật, dự đoán pháp luật trong t-ong lai để lập các kế hoạch, chính sách dài hạn cho việc kinh doanh của mình, cũng nh- mọi công việc khác.

Nếu pháp luật không bảo đảm tính có thể dự đoán ở cấp độ thứ nhất thì sự xuất hiện và có hiệu lực của một đạo luật sẽ gây “sốc” cho thị tr-ờng, cho xã hội.

Nó sẽ trực tiếp gây thiệt hại cho một số chủ thể, đồng thời có thể là cơ hội làm giàu hợp pháp nh-ng bất chính của những ai nhờ những nguồn thông tin khác nhau biết tr-ớc đ-ợc sự thay đổi bất th-ờng đó².

Nếu pháp luật không bảo đảm tính có thể dự đoán ở cấp độ thứ hai thì mọi chủ thể không thể lập kế hoạch dài hạn cho việc kinh doanh của mình. Mọi vấn đề do không có kế hoạch dài hạn sẽ trở nên manh mún, hỗn độn, làm ăn theo kiểu chụp giựt. Các chủ thể sẽ không yên tâm đầu t- vào sản xuất, kinh doanh. Sẽ không có các doanh nghiệp quy mô lớn. Một hệ thống pháp luật không bảo đảm tính có thể dự đoán ở cấp độ thứ hai, có nghĩa là pháp luật đó không dựa trên những quy luật của xã hội, quy luật của tự nhiên.

Việc bảo đảm ba thuộc tính trên của pháp luật nh- là một tiêu chuẩn Nhà n-ớc pháp quyền - một định h-ớng xây dựng nhà n-ớc mà chúng ta theo đuổi lâu dài. Cấp bách hơn, việc bảo đảm ba thuộc tính đó là đòi hỏi gần kề của quá trình hội nhập quốc tế. Giữa các quốc gia khác nhau về ngôn ngữ, văn hoá, học thuyết pháp lý, để có thể trở thành đối tác trong các quan hệ

² VD: Một số t- th-ong biết tr-ớc việc Chính phủ ra quy định về việc bắt buộc đội mũ bảo hiểm xe máy đã nhập khẩu hàng vạn chiếc trong khi các doanh nghiệp trong n-ớc với thời gian sáu tháng không thể kịp điều chỉnh dây chuyền, thiết bị để sản xuất đáp ứng nhu cầu thị tr-ờng. Và khi họ điều chỉnh xong dây chuyền thiết bị trên thì nhu cầu thị tr-ờng đã không còn nh- tr-ớc..

³ Xem Ch-ong VI Hiệp định th-ong mại Việt-Mỹ. Đặc biệt tại Điều 4 Ch-ong VI, quy định mọi luật, các quy định và thủ tục hành chính nói ở Điều 1 Ch-ong VI này ch-a đ-ợc công khai đối với các cơ quan nhà n-ớc và toàn thể nhân dân liên quan hoạt động th-ong mại mà Hiệp định này đề cập thì phải công khai kể từ ngày ký hiệp định. Chỉ những luật, quy định và thủ tục hành chính áp dụng chung (in general application) đã đ-ợc công khai, công bố tới các cơ quan hoạt động th-ong mại và chủ thể liên quan thì mới đ-ợc xem là có hiệu lực và có thể áp dụng.

kinh doanh thì tính rõ ràng của pháp luật, tính ổn định, tính có thể dự đoán của pháp luật phải đặt lên hàng đầu³.

Muốn bảo đảm ba yêu cầu trên phải có sự cải cách đồng bộ của nhiều yếu tố. Đặc biệt ở đây chúng tôi muốn phân tích thực trạng một số vấn đề ch-a bảo đảm tính minh bạch của pháp luật.

II. Thực trạng và giải pháp

1. Công bố không đầy đủ

Hiện tại ở Việt Nam rất khó có thể xác định một cách chắc chắn những văn bản pháp luật nào, quy phạm pháp luật nào ràng buộc và điều chỉnh một giao dịch, một hoạt động, một dự án nhất định. Sở dĩ nh- vậy vì công báo là nơi duy nhất ở Việt Nam công bố các văn bản pháp luật chính thức và toàn văn các văn bản pháp luật. Các báo, tạp chí khác thỉnh thoảng đ-a tin nh-ng không th-ờng xuyên, không kịp thời và chỉ trích dẫn mang tính thông tin thời sự. Nh-ng Điều 10 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây viết tắt là Luật SĐBS) vẫn giữ nguyên và thực tiễn cho thấy, chỉ văn bản pháp luật của cơ quan trung -ơng (tức từ cấp Bộ, cơ quan ngang Bộ và một số cơ quan thuộc Chính phủ) đ-ợc đăng lên công báo. Nh- vậy, rất nhiều văn bản pháp luật h-ớng dẫn, quy định chi tiết của các cơ quan, bộ phận trực thuộc Bộ, các cơ quan cấp d-ới sẽ không đăng công báo. Và th-ờng loại quy phạm trực tiếp ấn định các quyền và nghĩa vụ cụ thể của các chủ thể

là loại quy phạm chứa đựng trong các văn bản này.

Theo một số luật s- đánh giá thì công báo Việt Nam chỉ đăng tải đ-ợc khoảng 70% các văn bản của cơ quan trung -ơng⁴. Điều đó có nghĩa là 30% các văn bản pháp luật của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ là không thể tiếp cận đối với những ng-ời dân bình th-ờng. Vì vậy, có tình trạng một số luật s-, văn phòng t- vấn luật phải chi phí khá tốn kém tiền bạc và nhân lực để có đ-ợc các văn bản pháp luật từ các cơ quan ban hành.

Thêm vào đó, các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia về nguyên tắc sẽ có hiệu lực trực tiếp giống nh- một bộ phận pháp luật quốc gia (xem Điều 827 Bộ luật Dân sự Việt Nam năm 1995). Nh-ng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật SĐBS cũng nh- thực tiễn cho thấy các điều -ớc quốc tế không đ-ợc công bố trên công báo cũng nh- ph-ơng tiện thông tin đại chúng.

Một lý do nữa, khiến cho chúng ta tại một thời điểm nhất định không dám chắc chắn có bao nhiêu văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của chúng ta là tình trạng các cơ quan nhà n-ớc trung -ơng *gửi các văn bản pháp luật của mình để đăng công báo rất chậm*. Và trong tr-ờng hợp văn bản đ-ợc cơ quan ban hành gửi đăng công báo đúng yêu cầu về thời hạn ở Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 101/CP ngày 23/9/1997 của Chính phủ về việc quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp

⁴ Theo John Bently, *International Legal Advisor, Government of VietNam - UNDP project Vie/98/001 Strengthening The Legal capacity in Viet Nam - phase II*.

luật năm 1996 thì không hẳn nó sẽ được đăng trên công báo số gần nhất. Theo một số luật s- thì văn bản pháp luật cấp Bộ th-ờng bị đăng muộn khoảng 2 tháng⁵.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua ngày 16/12/2002 tại Điều 75 cơ bản đã khắc phục được tình trạng trên. Trước đây ch-a cần đến biện pháp mạnh mẽ nh- Khoản 3 Điều 75, nếu tất cả các cơ quan trung -ong triệt để tuân thủ nguyên tắc pháp chế, gửi đăng công báo tất cả các văn bản do mình ban hành thì đã không xảy ra tình trạng trên. Bởi vậy thực tiễn đang cần có sự chỉ đạo sát sao hơn.

Thêm vào tình trạng trên, thì các công văn hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao theo quy định tại Điều 1 và Điều 69 của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua ngày 16/12/2002 không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Đồng nhiên, công văn hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao, các báo cáo tổng kết của ngành Tòa án, Viện kiểm sát sẽ không được đăng công báo và cũng không được đăng định kỳ ở bất cứ đâu. Trong khi đó, trong thực tiễn xét xử của Tòa án thì hai loại văn bản này được xem là loại nguồn trực

tiếp, mạnh mẽ⁶.

Tình trạng không xác định được các quy phạm liên quan một hoạt động nhất định, các quy phạm pháp luật sẽ không được áp dụng đúng hoặc có lúc áp dụng đúng một cách vô ý thức về sự tồn tại của quy phạm đó. Đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng vi phạm pháp luật cao. Đó cũng là nguyên nhân cản trở các nhà đầu t-, làm ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội nói chung.

Giữa các quốc gia khác nhau về ngôn ngữ, văn hoá, học thuyết pháp lý, để có thể trở thành đối tác trong các quan hệ kinh doanh thì tính rõ ràng của pháp luật, tính ổn định, tính có thể dự đoán của pháp luật phải đặt lên hàng đầu

Từ những phân tích trên, tôi cho rằng, tất cả các văn bản quy phạm của cơ quan trung -ong phải được đăng công báo, trừ trường hợp văn bản có nội dung bí mật Nhà n-ớc. Nếu một văn bản không đăng công

báo theo đúng yêu cầu thì chỉ có hiệu lực đối với nội bộ cơ quan ban hành và các cơ quan trực thuộc cơ quan đó mà không có hiệu lực ràng buộc đối với mọi công dân và chủ thể khác.

2. Khó tìm kiếm các văn bản pháp luật

Ở n-ớc ta, không có nơi nào tập hợp được đầy đủ tất cả các văn bản pháp luật của cơ quan trung -ong, các quy định, tiêu chuẩn pháp lý và các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, kể cả các th- viện hay các tuyển tập dữ liệu luật, Bộ T-

⁵ John Bently tài liệu đã dẫn.

⁶ Ví dụ: Điều 680, 684 của Bộ luật Dân sự quy định, ng-ời chết trước thời điểm thì được hưởng thừa kế của ng-ời chết sau (thông qua thừa kế thế vị) nh-ng ng-ời chết cùng thời điểm không được hưởng tài sản thừa kế của nhau. Khắc phục điểm bất hợp lý này của Bộ luật Dân sự Tòa án nhân dân tối cao ban hành công văn (Số 15/CV-KHXX năm 1998) hướng dẫn dù chết trước hay chết cùng thời điểm đều được hưởng thừa kế của nhau. Và thực tiễn xét xử, các toà án xem công văn này là chuẩn mực.

pháp hay Văn phòng Quốc hội.

Mặt khác, các văn bản pháp luật đ-ợc ban hành một cách tản mạn, không đ-ợc soạn thảo và sắp xếp theo từng vấn đề và các chỉ mục làm cho việc tìm kiếm các văn bản pháp luật liên quan một vụ việc cụ thể càng thêm khó khăn.

Việc tìm kiếm càng khó khăn đối với các công văn, các bản báo cáo tổng kết của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Vì đó là loại văn bản chủ tr-ong ít phổ biến. Hàng năm, Tòa án nhân dân tối cao có ra các tuyển tập về văn bản của ngành mình. Nh-ng tuyển tập đó chỉ mang tính s-u tầm nhiều hơn là tính áp dụng. Vì nó đ-ợc xuất bản sau gần một năm có hiệu lực.

Việc tìm kiếm càng trở nên khó khăn đối với các bản án của Tòa án. Theo quy định hiện hành, tuy trong phiên toà đ-ợc xét xử công khai nh-ng việc tiếp cận các bản án đã xét xử là điều rất khó, mặc dù chúng ta sẵn sàng trả những chi phí cần thiết để phục vụ cho việc đó. Tại sao việc tiếp cận các bản án lại cần thiết? Vì minh bạch hoá không chỉ liên quan đến việc công bố các văn bản quy phạm pháp luật mà cả các phán quyết cụ thể. Vì chân lý không mang tính trừ t-ợng mà đ-ợc thể hiện qua cái cụ thể. *Bản án của Tòa án chính là luật sống, chỉ qua tìm hiểu bản án và các phán quyết cụ thể thì chúng ta mới có thể hiểu đ-ợc một quy phạm pháp luật đ-ợc áp dụng nh- thế nào, có nghĩa trên thực tế nh- thế nào.*

Từ đó, tôi xin kiến nghị:

a. Bên cạnh mạng tin học diện rộng của Chính phủ cho phép các cơ quan nhà n-ớc truy cập đến dữ liệu luật của Nhà n-ớc thì cần thành lập một trang Web riêng độc lập với mạng tin học diện rộng để đề phòng “tin tặc”.

Trang Web này phải đăng tải tất cả các nội dung của công báo và các dự thảo các văn bản quy phạm của cơ quan trung -ong. Trang Web này đ-ợc truy cập miễn phí và trên đó thiết lập các diễn đàn cho phép những ng-ời truy cập trang Web có thể trao đổi ý kiến về nội dung của trang Web và thiết lập các hợp th- để nhận và xử lý tự động ý kiến của những ng-ời truy cập trang Web về nội dung của các dự thảo đăng tr-ớc trên đó.

Cùng với việc thành lập trang Web thì Văn phòng Chính phủ và Văn phòng Quốc hội nên thành lập các trung tâm dữ liệu luật. Ba tháng một lần phải phát hành một đĩa CD tuyển tập tất cả các văn bản pháp luật đ-ợc đăng công báo và phát hành rộng rãi với giá đúng bằng chi phí sản xuất mà không có yếu tố sử dụng -u thế của công quyền trong đó⁷.

b. Ngành toà án cần có quy chế cho phép luật s-, ng-ời có liên quan đến bản án, các trung tâm nghiên cứu, tr-ờng đại học đ-ợc phép photo tất cả các hồ sơ bản án trên cơ sở phải trả cho Tòa án một khoản chi phí đủ để bù đắp cho việc phục vụ đó.

Mặt khác, trong khi ch-a chính thức thừa nhận án lệ và giá trị pháp lý của công văn h-ớng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao, các báo cáo tổng kết ngành thì cần quy định các

⁷ Hiện nay chi phí dịch vụ truy cập văn bản pháp luật do các cơ quan trung -ong ban hành khoảng 23.000 đ/tháng; đĩa dữ liệu luật khoảng 150.000 đồng/chiếc. Trong khi đó Nhà n-ớc hàng năm chỉ ra hàng chục tỷ để tuyên truyền pháp luật cho những ng-ời ít quan tâm, quan tâm không hiểu, hiểu không nhớ.

công văn, báo cáo đó phải đ-ọc đ-ang trên tạp chí của ngành đó trong số phát hành gần nhất.

3. Việc quy định thời gian có hiệu lực ch-a hợp lý

Do thiếu sự tham khảo ý kiến của các đối tượng chịu ảnh hưởng của văn bản pháp luật tr-ớc khi ban hành nên bên cạnh việc quy định các nội dung bất hợp lý thì các văn bản pháp luật đặt ra một khoảng thời gian quá ngắn kể từ khi ban hành đến khi có hiệu lực mà Nghị định về bắt buộc đội mũ bảo hiểm ở trên là một ví dụ.

Các văn bản nh- luật, pháp lệnh, nghị định th-ờng cân nhắc và định ra một khoảng thời gian hợp lý tr-ớc khi có hiệu lực thì hành đối với những văn bản liên quan quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân hoặc đòi hỏi có sự chuẩn bị cho việc áp dụng luật. Còn các văn bản của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thì th-ờng có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày ký mà không cân nhắc đến các yếu tố trên. Một điều rất mới là LSĐBS tại Khoản 2 Điều 3, Khoản 4 Điều 26 đã đề cập đến “... tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong phạm vi và hình thức thích hợp”. Nh-ng chỉ mới nhấn mạnh khía cạnh tác động lợi ích trực tiếp mà ch-a chú trọng yếu tố ổn định của pháp luật.

Vì vậy, theo tôi nên có một khoảng thời gian dài hơn kể từ ngày ban hành đến ngày có hiệu lực. Theo đó, Điều 75 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (LSĐBS

sau này) nên tiếp tục hoàn thiện theo hướng làm rõ hơn ý nghĩa của việc đ-ang công báo đối với các văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã đ-ọc Chủ tịch n-ớc ký lệnh công bố nh-ng vẫn ch-a đ-ang công báo và tăng thời gian có hiệu lực kể từ ngày đ-ang công báo. Đề nghị nên quy định rõ nh-sau:

“1. Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội có hiệu lực sau 30 ngày kể từ ngày đ-ang công báo, trừ tr-ờng hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

Tại sao việc tiếp cận các bản án lại cần thiết? Vì minh bạch hoá không chỉ liên quan đến việc công bố các văn bản quy phạm pháp luật mà cả các phán quyết cụ thể. Vì chân lý không mang tính trừu tượng mà đ-ọc thể hiện qua cái cụ thể

2. Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch n-ớc có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày đ-ang công báo trừ tr-ờng hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác.

3. Văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch có hiệu lực sau 15 ngày kể từ ngày đ-ang công báo hoặc có hiệu lực muộn hơn nếu đ-ọc quy định tại văn bản đó. Đối với văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp, thì văn bản có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn”.

4. Công bố các dự thảo văn bản pháp luật ch-a đ-ọc chú trọng

Việc công bố các văn bản pháp luật không chỉ cần thiết sau khi ban hành mà trước khi ban hành chính thức rất quan trọng. Việc công bố các dự thảo của các văn bản pháp luật trước khi ban hành sẽ giúp: bảo đảm tính có thể dự đoán ở cấp độ thứ nhất đối với các chủ thể liên quan; nâng cao tính dân chủ trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật; qua quá trình thảo luận dự thảo, các chủ thể tự điều hoà lợi ích với các chủ thể khác, tránh cảm giác áp đặt; nâng cao chất lượng ban hành văn bản pháp luật. Vì qua việc thăm dò phản ứng và các ý kiến đóng góp từ các đối tượng liên quan các nhà chức trách có đầy đủ thông tin hơn và dự đoán trước được hiệu quả thực tế của văn bản.

Hiện nay, thực tiễn ở Việt Nam chỉ có một số ít dự thảo luật, pháp lệnh, nghị định liên quan các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được đăng tải toàn văn. Còn lại các văn bản dưới nghị định thì chưa bao giờ đăng toàn văn trên các báo đại chúng. Một điều rất đáng mừng, tại Khoản 2 Điều 62 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được sửa đổi, bổ sung như sau: “*Tùy theo tính chất và nội dung dự thảo nghị quyết, nghị định, Thủ tướng Chính phủ giao Văn phòng Chính phủ đăng tải dự thảo nghị quyết, nghị định trên các phương tiện thông tin đại chúng, trên internet để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến*”. Song điều này không hề đề cập đến các loại văn bản khác. Hơn nữa, đây vẫn là giải pháp phụ thuộc vào ý chí chủ của các cơ quan nhà nước, điều mà không cần đến quy định này của Luật SDBS họ vẫn có thể làm bình

thường. *Chúng tôi muốn hoàn thiện hơn nữa theo hướng phát huy tối đa quyền làm chủ của nhân dân.* Cụ thể là: Yêu cầu tất cả các dự thảo cuối cùng của các văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng toàn văn trên các báo. Theo đó, Chương I Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên bổ sung thêm một điều trước Điều 10 hiện tại. Nội dung gồm: “*Tất cả các bản dự thảo cuối cùng của các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan trung ương phải được đăng toàn văn trên Báo Nhân dân nếu dự thảo liên quan các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Các dự thảo còn lại phải được đăng trên các tờ báo, tạp chí mà cơ quan ban hành là cơ quan chủ quản.*”

Dự thảo lần cuối các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, tập thể Chính phủ phải được đăng báo 45⁸ ngày trước khi thảo luận thông qua. Dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan trung ương còn lại phải đăng báo 20 ngày trước khi xem xét thông qua.

Những quy định này không áp dụng cho các văn bản được ban hành nhằm đáp ứng tình trạng khẩn cấp hoặc việc công bố những thông tin bí mật trong đó làm cản trở việc thi hành văn bản đó hoặc trái với lợi ích của Nhà nước, làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của một số chủ thể khác”⁹.

* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

⁸ Phù hợp với thời gian gửi dự thảo cho Chính phủ tham gia ý kiến theo Điều 28 khoản 3 Luật SDBS.

⁹ Xem Điều 2 chương VI Hiệp định thương mại Việt-Mỹ

TÀI SẢN TRÍ TUỆ Ở VIỆT NAM: TỪ QUAN NIỆM ĐẾN CÁC RÀO CẢN VÀ CƠ CHẾ BẢO HỘ

TS. PHẠM DUY NGHĨA*

Trong khi thiên hạ lần lợt biến các xã hội của họ thành những xứ công nghệ, phần đông ng-ời Việt Nam, các giới ở Việt Nam vẫn ch-a quen coi tri thức là tài sản, ch-a biết giữ gìn, khai thác và làm giàu bởi thứ tài sản này. Để “nền kinh tế dựa trên tri thức” không chỉ là “âm nhạc thánh phòng” của các nhà hàn lâm, mọi cơ chế chính sách phải góp phần biến tri thức trở thành hàng hoá, thông tin phải trở thành tiền. Chính sách và pháp luật phải góp phần khuyến khích và bảo hộ “tài sản trí tuệ”. Nh-ng, điều tr-ớc tiên là xã hội cần thay đổi cách nhìn đối với loại tài sản này.

B-ớc sang thiên niên kỷ thứ ba, khi những cánh cửa tiếp tục đ-ợc mở, ng-ời Việt Nam ngày càng đ-ợc tự do lựa chọn hàng hoá và dịch vụ từ khắp nơi trên hành tinh đang dần đ-ợc thu nhỏ nh- một ngôi làng. Muốn đi chợ, phải có tiền. Muốn có tiền, ng-ời Việt Nam phải tìm đ-ợc những lợi thế cạnh tranh trong những thị tr-ờng đã ngày càng trở nên khốc liệt. Ngoài nông sản và thuỷ sản sơ chế, dầu thô, đồ may mặc và lao động xuất khẩu, đi làm những nghề cực nhọc d-ới ánh mắt khinh thị ở xứ ng-ời, Việt Nam còn có gì để chào bán cho thế giới? Từ một vài năm gần đây, những học giả tiên phong đã bắt đầu truyền bá khái niệm về một nền kinh tế dựa trên tri thức vào Việt

Nam. Một đất n-ớc với phần đông dân số là những ng-ời trẻ tuổi chắc không có nhiều lý do để bất lực trong việc khai thác lợi thế của toàn cầu hoá, trong đó có cả những thứ tân kỳ nh- kinh tế tri thức để làm giàu cho chính mình, gia đình và dân tộc mình. Tuy nhiên, để cho “nền kinh tế dựa trên tri thức” không chỉ là “âm nhạc thánh phòng” của các nhà hàn lâm, mọi cơ chế chính sách phải góp phần biến tri thức trở thành hàng hoá, thông tin phải trở thành tiền. Chính sách và pháp luật phải góp phần khuyến khích và bảo hộ “tài sản trí tuệ”.

Cùng với những công trình ngày càng nhiều về đề tài “sở hữu trí tuệ” của các đồng nghiệp trong những năm qua¹, bài viết d-ới đây góp phần nghiên cứu “tài sản trí tuệ” từ

¹ Chỉ riêng hai tạp chí Nghiên cứu lập pháp (NCLP) và Nhà n-ớc và Pháp luật (NNPL) đã công bố một số l-ợng đáng kể các bài viết về đề tài “sở hữu trí tuệ”, xem Trần Lê Hồng, NNPL (2/2002), PGS Đoàn Năng, NNPL (2/2002). Nguyễn Thanh Tâm, NCLP (11/2001), Phạm Duy Nghĩa, NNPL (6/2001), TS Nguyễn Bá Diễn, NNPL (4/2001), Nguyễn Nh- Quỳnh, NNPL (2/2001), TS Hoàng Ph-ớc Hiệp, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (3/2000). Xem thêm chú thích số (14),(17) trong bài này.

góc độ kinh tế, b-ớc đầu nhận diện các rào cản văn hoá, và đ-a ra một vài kiến nghị liên quan đến chính sách về loại tài sản đặc thù này ở Việt Nam. Thay vì phân tích pháp luật trên giấy, bài viết tìm cách lý giải vì sao, cho đến nay, “*tài sản trí tuệ*” ch-a trở thành mối quan tâm đáng kể của doanh nhân, các nhà hoạch định chính sách và d- luận ở Việt Nam.

1. Tài sản trí tuệ: Quan niệm, ý nghĩa kinh tế và nhận thức ở Việt Nam

Khái niệm và thuật ngữ

Tài sản trí tuệ có thể đ-ợc hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả các thông tin có giá trị th-ơng mại. Giống nh- các quyền tài sản khác, quyền tài sản trí tuệ bao gồm các quyền và lợi ích, ví dụ quyền kiểm soát, sử dụng, khai thác, h-ởng lợi và chuyển nh-ợng thông tin². Quyền tài sản này đ-ợc hình thành từ hai nguồn cơ bản: a) tài sản trí tuệ hình thành do pháp luật mặc định (A là tác giả một cuốn sách, thì có các quyền do luật bản quyền ấn định); b) tài sản trí tuệ hình thành do các bên thoả thuận thông qua hợp đồng (cách bày trí, phong cách của nhân viên và bí quyết pha chế cà phê Trung Nguyên của các đại lý là do bản hãng cung cấp thông qua hợp đồng chuyển nh-ợng th-ơng hiệu).

Trong tiếng Việt, có lẽ vì sự mới lạ của lĩnh vực này, các thuật ngữ đ-ợc dùng ch-a thống nhất và ch-a thuyết phục. Tiếp nhận ảnh h-ởng dân luật Pháp, ban đầu các nhà luật học tiên bối Việt hoá chữ *propriété intellectuelle* thành *quyền tài sản kỹ nghệ*, bao gồm kỹ thuật và văn hoá, văn nghệ.

Ng-ời ta tránh dùng chữ *sở hữu*, bởi dân luật ph-ơng Tây có những bản khoản nhất định khi dùng chữ “*sở hữu*” cho trí tuệ, một loại tài sản không phải là đồ vật. Trong thời kinh tế kế hoạch hoá tập trung, luật sáng chế (sáng kiến cải tiến kỹ thuật và phát minh) và nhãn hiệu hàng hoá đ-ợc du nhập. Bộ luật Dân sự năm 1995 dùng khái niệm “*sở hữu trí tuệ*”, liệt kê hai lĩnh vực bao gồm “*quyền tác giả*” và “*sở hữu công nghiệp*” và đ-a ra khái niệm “*văn bằng bảo hộ*” dùng chung cho mọi đối t-ợng sở hữu công nghiệp. Có thể dùng nhiều thì thành quen, song khái niệm “*sở hữu*” là không phù hợp với trí tuệ - một loại tài sản vô hình không thể chiếm hữu, sử dụng và định đoạt theo nghĩa cổ điển; “*sáng chế*” cần thay bởi chữ “*phát minh*” để thể hiện tính sáng tạo cần có cho loại đối t-ợng đ-ợc bảo hộ này, “*nhãn hiệu hàng hoá*” nên đ-ợc thay bởi “*nhãn hiệu th-ơng mại*”, “*văn bằng*” là không phù hợp với nhãn hiệu th-ơng mại và xuất xứ hàng hoá, vốn có chức năng khác với văn bằng phát minh. Thêm nữa, nhiều tài sản trí tuệ đ-ợc bảo hộ mà không cần đến văn bằng, ví dụ “*bí mật th-ơng mại*”.

Đặc tr-ng của tài sản trí tuệ

Khác với tài sản hữu hình (một cỗ máy hay chiếc ô tô), tài sản trí tuệ có những nét t-ợng đồng với tài sản công bởi việc sử dụng và khai thác chúng: a) không mang tính giới hạn; và b) không bị loại trừ. Giống nh- môi tr-ờng của một đô thị là tài sản chung của c- dân, một bản nhạc, một phần mềm máy tính sau khi đ-ợc sáng tác có thể đ-ợc hàng triệu ng-ời cùng nghe và sử dụng. Một ng-ời lao

² Xem Clarisa Long (ed), *Intellectual Property in Emerging Markets*, The AEI Press, Washington, D.C, (2000).

tâm khổ tứ để viết sách, nh-ng sau khi công bố, thì thông tin và trí tuệ từ sách đó trở thành của chung, ai cũng có thể sử dụng và h-ớng thụ đ-ợc.

Nh- vậy, từ giác độ kinh tế, nếu không có một cơ chế hoàn trả chi phí, thì không một cá thể nào có khả năng và ý chí để sẵn sàng đầu t- cho thứ tài sản công (tri thức) càng ngày càng trở nên đắt đỏ này. Cũng nh- đối với cung cấp mọi tài sản công khác, cơ chế kinh tế - chính sách nhằm khuyến khích sáng tạo và khuyến khích phổ biến tri thức, về cơ bản bao gồm các xu h-ớng chính sau đây: a) Nhà n-ớc trực tiếp đầu t-, tổ chức triển khai nghiên cứu và phát triển khoa học và công nghệ; b) Nhà n-ớc trợ cấp cho cá nhân, tổ chức tiến hành nghiên cứu và phát triển; c) thị tr-ờng hoá nghiên cứu và phát triển, biến tài sản trí tuệ trở thành hàng hoá khan hiếm. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, việc cung cấp tài sản trí tuệ phần lớn do Nhà n-ớc đảm nhiệm. T- duy Nhà n-ớc xây dựng các viện và trung tâm nghiên cứu, Nhà n-ớc đặt hàng, chi tiền và nghiệm thu các công trình khoa học... vẫn còn rất phổ biến ở Việt Nam. Song, cũng giống nh- đối với bất kỳ tài sản công nào, chừng nào quyền kiểm soát và sử dụng nguồn tài sản này ch-a đ-ợc phi tập trung hoá, thì hiệu quả sử dụng sẽ không cao. Thay vì Nhà n-ớc đứng ra lo liệu, cần tạo ra cơ chế hình thành thị tr-ờng tài sản trí tuệ, và thị tr-ờng đó điều tiết h-ớng phát triển của trí tuệ Việt Nam³.

³ Tuy nhiên, con ng-ời không chỉ hành động tối -u nh- các nhà kinh tế dự đoán. Có nhiều yếu tố tâm lý, xã hội khác kích thích con ng-ời đầu t- cho tài sản trí tuệ, mà đôi khi bất luận tính toán kinh tế thiệt hơn. Bên cạnh việc tìm kiếm lợi ích kinh tế, v-on tới những giá trị trong xã hội cũng là một động lực để ng-ời ta tìm kiếm và phổ biến tri thức. Trong lĩnh vực tài sản có liên quan đến trí tuệ con ng-ời, thì những phân tích kinh tế lạnh lùng quả là ch-a đủ.

⁴ Peters Menell, *Intellectual Property: General Theories*, (1999).

Quyền tài sản trí tuệ

Thị tr-ờng tài sản trí tuệ chỉ hình thành, nếu nh- quyền tài sản sử dụng và khai thác chúng trở thành hàng hoá. Khái niệm quyền tài sản trí tuệ đã ra đời, về cơ bản dựa trên học thuyết về các quyền tự nhiên: cũng nh- con ng-ời nguyên thuỷ l-ợm đ-ợc quả táo, lao động đã biến quả táo thành tài sản riêng, lao động cũng đã biến quyền khai thác và sử dụng chiếc điện thoại thuộc về ng-ời phát minh ra nó. Khởi thuỷ của pháp luật về quyền tài sản trí tuệ có lẽ là đạo luật năm (1474) về văn bằng phát minh do thành phố tự trị Venedig cấp cho những ng-ời phát minh ra những đồ vật mới mang tính sáng tạo, đ-ợc đặc quyền khai thác th-ơng mại đồ vật đó trong thời hạn 10 năm⁴. Từ chữ Latinh *patere*, *patent* đã trở thành một từ thông dụng để chỉ các văn bằng độc quyền cấp cho phát minh và lan dần sang các đối t-ợng khác. Song cũng từ đây, những tranh luận về sự hài hoà giữa đặc quyền của chủ tài sản và phúc lợi xã hội đã diễn ra không ngớt.

Một tứ thơ hay, một bức tranh đẹp không nên chỉ dành cho một nhóm ng-ời ngậm vịnh và chiêm ng-ỡng; trí tuệ là tài sản chung, phải mang lại phúc lợi cho toàn bộ xã hội. Vì lẽ đó quyền tài sản t- về tài sản trí tuệ luôn bị giới hạn bởi lợi ích cộng đồng. Việc cấp bằng phát minh sáng chế vì thế đều có giới hạn: a) về thời gian (20 năm); và b) về điều kiện sử dụng (li-xăng bắt buộc).

Pháp luật về quyền tài sản trí tuệ quả là một nghệ thuật giữa những thái cực: vừa khuyến khích sáng tạo, vừa khuyến khích công bố và sử dụng, vừa bù đắp chi phí hợp lý cho người sáng tạo, vừa tạo phúc lợi chung.

Gần 600 năm phát triển của pháp luật về quyền tài sản trí tuệ ở các nước công nghiệp phát triển đã cho thấy quyền tài sản trí tuệ đã lan nhanh đến tất cả những lĩnh vực và thông tin có giá trị thương mại. Nếu không bí quyết, bí mật thương mại trở nên quan trọng cho doanh nghiệp, thì pháp luật về

bảo hộ bí mật thương mại sẽ xuất hiện với tất cả các quy chế ngày càng tinh xảo để bảo vệ lợi ích của người có quyền. Từ phát minh, bản quyền, nhãn hiệu, pháp luật về quyền tài sản trí tuệ đã lan nhanh

sang rất nhiều các lĩnh vực kề cận như phát thanh, truyền hình, biểu diễn, tín hiệu vệ tinh, giải pháp hữu ích, xuất xứ hàng hoá, cơ sở dữ liệu, công nghệ trình máy tính, thiết kế mạch tích hợp và những tài sản khác.

Quyền tài sản trí tuệ trong cấu trúc vốn của doanh nghiệp

Trong khi người Nhật, người Hoa và hầu hết các xứ sở hiếu học chịu ảnh hưởng của Khổng giáo đã lần lượt biến các xã hội của họ thành những xứ công nghệ, phần đông người Việt Nam vẫn đứng ở ruộng lúa ngược nhìn thiên hạ “chít-chát” trong những

không gian mới lạ. Người ta chưa quen tiếp nhận “tài sản trí tuệ”, chưa biết giữ gìn, khai thác và làm giàu bởi thứ tài sản này. Việt Nam thoát khỏi đói nghèo trong 15 năm qua, chủ yếu chưa phải bởi “tài sản trí tuệ”, mà bởi sự tự do cho nông dân và doanh nghiệp, bởi xuất khẩu gạo, xuất khẩu sản phẩm có hàm lượng lao động cao (may mặc, đóng giày), xuất khẩu nguyên liệu thô (dầu khí, chè, cà phê)⁵. Trên cả hai bình diện, từ hoạch định chính sách vĩ mô, cho đến điều

hành doanh nghiệp, đã khá muộn để nhìn nhận lại giá trị của quyền tài sản trí tuệ trong kinh doanh.

Một nhà kinh doanh, khi triển

khai một dự án, chắc sẽ phải nghĩ đến những luồng chi tiêu để tạo mặt bằng, nhà xưởng, mua sắm, thuê mua thiết bị, vật tư, thuê nhân công, tổ chức quảng cáo, chuẩn bị và tiến hành đưa hàng hoá ra thị trường. Như vậy, các khoản đầu tư đó có thể được chia thành ba loại: a) đầu tư bằng tiền; b) đầu tư bằng tài sản hữu hình; và c) đầu tư bằng những tài sản vô hình, trong đó có tài sản trí tuệ. Các mối quan hệ với bạn hàng, với nhà chức trách (ủy ban nhân dân, thuế vụ, công an), kinh nghiệm tổ chức, bí quyết kinh doanh là những tài sản vô hình dễ hiểu

Cũng giống như đối với bất kỳ tài sản công nào, chừng nào quyền kiểm soát và sử dụng nguồn tài sản trí tuệ chưa được phi tập trung hoá, thì hiệu quả sử dụng sẽ không cao. Thay vì Nhà nước đứng ra lo liệu, cần tạo ra cơ chế hình thành thị trường tài sản trí tuệ, và thị trường đó điều tiết hướng phát triển của trí tuệ Việt Nam

⁵ Về cấu trúc hàng hoá/dịch vụ xuất, nhập khẩu của Việt Nam và tác động của hội nhập kinh tế toàn cầu đối với cấu trúc này, xem thêm: Emiko Fukasa and Will Martin, *The Effect of United State's Granting Most Favored Nation Status to Vietnam*, World Bank, (1999), Emiko Fukasa and Will Martin, *A Quantitative Evaluation of Vietnam's Accession to the AFTA*, World Bank, 1999, CIEM, *Vietnam's Economy in 2001*, Hanoi, (March, 2002).

đối với doanh nhân Việt Nam. Song, càng ngày *th-ong hiệu* càng trở nên quan trọng.

Trong các nền kinh tế phát triển, xây dựng một chiến lược về biển hiệu, tên thương mại, lô-gô, danh tiếng... một cách hợp lý để tiệm cận thị trường, đã trở thành nỗi ám ảnh thường trực đối với mỗi doanh nhân. Uy tín thương mại đã trở thành một phần đáng kể trong tài sản của doanh nghiệp, đôi khi thương hiệu chiếm tới 80% giá trị doanh nghiệp⁶. Một nghiệp vụ quản lý mới đã ra đời trong các doanh nghiệp chuyên chăm lo tới tài sản trí tuệ, bao gồm những chiến lược quảng cáo để gây sự chú ý của khách hàng, chiến lược gây dựng niềm tin, chiến lược công nghệ: bao gồm các bộ phận nghiên cứu, cải tiến, li-xăng, đăng ký và quản lý các phát minh. Hội nhập kinh tế quốc tế sẽ trở thành sáo ngữ, nếu hàng hoá Việt Nam tiếp tục được bán ra thị trường thế giới với thương hiệu của các doanh nhân Hàn Quốc, Đài Loan hay Singapore, nếu điều đó tiếp diễn, người Việt Nam vẫn chỉ được hưởng chút lợi của người “gia công”.

Sự kìm hãm mạo hiểm và sáng tạo trong triết lý giáo dục của Khổng giáo

Có nhiều lý do dẫn đến quyền tài sản trí tuệ đã không có truyền thống ở Việt Nam. Triết lý giáo dục của Nho giáo, định hướng nghiên cứu cho xã hội cốt ở việc tinh thông các tác phẩm kinh điển của Khổng Tử và Mạnh Tử, cách tuyển dụng công chức và

đánh giá người tài vốn cũng chỉ tập trung vào việc kiểm tra sự thông hiểu kinh điển và giỏi thơ ca. Khi lễ và nhạc trở thành công cụ để giáo hoá và cai trị dân chúng, thì các khoa học tự nhiên, kỹ thuật, công nghệ không được xã hội nghiên cứu, trọng dụng và đề cao⁷. (Việc Hồ Nguyên Trừng phát minh ra súng thần công và cách làm cầu phao, Nguyễn Ánh thành công trong việc sai người học cách đóng ba chiếc tàu đồng theo mẫu của người Tây trong vòng ba tháng, chỉ được nhắc đến như là một chú dẫn trong sử Việt Nam). T- duy này vẫn sống dai dẳng cho đến tận ngày nay, cách thi cử của nước ta về cơ bản vẫn dựa vào sự thuộc bài, và các “*nho sĩ đ-ong đ-ại*” vẫn thường “*tâm ch-ong trích cú*” của những “*thánh hiền ngoại quốc*”. Mọi sự cách tân đều dễ bị xem là không bài bản.

Thêm nữa, “*kính lão*” là một truyền thống đạo đức đáng trọng, song vì thế mà cản trở sự phát triển tài năng của những người trẻ tuổi lại là một thói quen cần xem xét lại. Trong khi 60% dân số ở độ tuổi dưới 30, 85% dân số ở độ tuổi dưới 40⁸, những người trẻ tuổi này chỉ được tham gia kiểm soát các nguồn lực kinh tế, chính trị và hoạch định chính sách quốc gia một cách hạn chế. Cơ hội của họ trong những lĩnh vực mới trong thời đại “*bán dẫn*” đang bị hạn chế đáng kể so với lớp thanh niên cùng lứa phương Tây. Một sự so sánh độ tuổi trung bình của “*quan chức*”, giám đốc doanh nghiệp hoặc những

⁶ Melvin Simenksy et al., *Intellectual Property in the global market*, John Wiley & Son, Inc., New York, 1999, Vol. 1, tr. 12.

⁷ Về ảnh hưởng của Khổng giáo, xem thêm Trần Trọng Kim, *Việt Nam sử lược*, in lần thứ 7, Tân Việt, Sài Gòn (1964), Trần Trọng Kim, *Nho Giáo: Đại cương triết học Trung Quốc*, NXB TP Hồ Chí Minh, TP. HCM, (1992), Nguyễn Tài Th-, *Ảnh hưởng của các hệ tư tưởng đến văn hoá người Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, (1997).

⁸ Paulo Pasicolan and Larry W Wortzel, *Vietnam: Ripe for Economic Reform*, (2002).

chức danh khác ở Việt Nam với các quốc gia chắc sẽ mang lại những gợi ý đáng suy nghĩ cho cả thế hệ trẻ và các thế hệ đàn anh.

Quan niệm của trí thức Việt Nam về bản quyền

Khinh th-ờng th-ong mại, xem th-ờng tiền, trí thức Việt Nam, cho đến ngày nay, th-ờng không thoải mái nếu ai đó có ý đồ tác phẩm của mình bằng tiền. Nếu tác phẩm đ-ợc nhiều ng-ời sao chép, thì tác giả cảm thấy mình đ-ợc kính trọng. Sự sao chép tràn lan một tác phẩm mà không cần hỏi đến ý kiến của tác giả, không phải là hành vi đáng lên án, mà là dấu hiệu về sự nổi tiếng của tác giả. T- duy này đang dẫn đến sự bóc lột phổ biến của các doanh nghiệp phát hành sách, băng đĩa nhạc đối với lợi ích kinh tế của tác giả. Nếu thực trạng này tiếp diễn lâu dài, sức sáng tạo của trí tuệ Việt Nam sẽ suy giảm, bởi thay vì đầu t- cho sáng tạo, ng-ời ta mau chóng cóp nhặt ý t-ờng, tác phẩm của ng-ời khác để thu lợi mà không gặp phải sự lên án của xã hội.

T- duy trên còn phổ biến chừng nào quyền cá nhân ch-a đ-ợc đề cao, ng-ời nào quyết dành quyền lợi cho riêng mình để bị xem là ích kỷ. Nếu một tác giả khởi kiện để đòi nhuận bút cho tác phẩm của mình, điều đó gây nên những tâm lý xã hội khác nhau ở Việt Nam và ph-ong Tây. Xã hội ph-ong Tây phát triển dựa trên sự đề cao các quyền cá nhân, trong đó có quyền của tác giả. Số l-ợng các vụ kiện đòi quyền cá nhân nhiều đến mức chúng không trở thành sự kiện gây nên d- luận. Ở Việt Nam, vụ kiện của Trần Tiến ch-a chắc đã làm nhạc sĩ này nổi danh hơn, trái lại sự quan tâm đến vật chất và lợi

ích cá nhân có khi là đề tài cho những d- luận bất lợi - một vũ khí lợi hại để định h-ớng hành vi con ng-ời, từ hàng nghìn năm nay ng-ời Việt Nam vốn sợ d- luận hơn sợ luật.

Ức th-ong và thói quen kinh doanh của th-ong nhân

Trong một xã hội Nho giáo, coi trọng sự học hành để làm quan, th-ong nhân bị xem th-ờng, bị gán cho những thói gian dối. Nói thách, bắt chẹt ng-ời mua vẫn là những thủ pháp chính của th-ong nhân làm giàu ngày nay. Kém hiểu biết về th-ong tín, trong quan hệ giữa th-ong nhân với nhau, ng-ời Việt Nam dùng quan hệ gia đình, dòng tộc, đồng h-ong và những thiết chế t-ong tự làng xã để giao kết và khống chế thực hiện hợp đồng, đối với khách hàng họ th-ờng gây nhiễu thông tin, kiếm lời bằng cách khai thác sự thiếu thông tin của khách hàng. Vì không có nhu cầu gây dựng th-ong tín nh- vậy, cho đến tận ngày nay, các lò sứ Bát Tràng vẫn tùy theo đơn đặt hàng của khách mà ghi tên ng-ời mua vào đồ sứ - chứ không ghi danh ng-ời sản xuất. Chủ cửa hàng có khi còn cảm thấy hãnh diện vì hàng hoá của mình đ-ợc mang các mác n-ớc ngoài.

Tâm lý ng-ời tiêu dùng

Do nhiều năm bị hạn chế quyền tự do lựa chọn hàng hoá, một tâm lý sính hàng ngoại hơn hàng nội của ng-ời tiêu dùng Việt Nam đã xuất hiện và tồn tại dai dẳng, gây tác hại lâu dài cho những th-ong hiệu trong n-ớc. Cộng với cách quảng cáo ranh mãnh của các công ty n-ớc ngoài trong bối cảnh pháp luật cạnh tranh của Việt Nam còn sơ khai, góp phần làm cho ng-ời tiêu dùng lại càng thêm tin vào nhãn mác n-ớc ngoài. Ng-ời ta sẵn

sàng trả những khoản tiền lớn so với thu nhập trung bình ở Việt Nam để mua những chiếc “xe bāi” đ-ợc sản xuất ở Nhật. Để tồn tại, th-ơng nhân Việt Nam cũng buộc phải lai căng th-ơng hiệu của mình, làm cho nó “na ná” nh- th-ơng hiệu ngoại.

Thêm nữa, trong bối cảnh vi phạm pháp luật th-ơng hiệu ch-a bị nghiêm trị, th-ơng nhân Việt Nam ch-a buộc phải đầu t- cho th-ơng hiệu riêng. Thực dụng hơn, họ “nép” vào những danh lớn, nội cũng nh- ngoại, đã chiếm đ-ợc niềm tin của ng-ời mua. Đã từ lâu ng-ời ta không còn biết bánh đậu xanh Rong Vàng, Phở Thìn, bánh gai Bà Thi, quán ăn Ông già đích thực là của ai; th-ơng hiệu đã mất đi chức năng phân biệt ng-ời cung cấp hàng hoá.

2. M-ời năm bằng cả 600 năm: Sức ép tiếp nhận pháp luật tài sản trí tuệ

Tiếp nhận pháp luật về tài sản trí tuệ

Nếu tính từ khi ng-ời Pháp tuyên bố áp dụng dân luật Pháp ở Nam Kỳ, trong đó có Luật văn bằng phát minh, ban hành ngày 23/06/1893, cho đến nay Việt Nam đã có hơn một trăm năm làm quen với pháp luật tài sản trí tuệ⁹. Trong thời kỳ đất n-ớc bị chia cắt, chế độ Việt Nam cộng hoà ban hành hai đạo luật về phát minh và nhãn hiệu th-ơng

mại¹⁰, trong khi lĩnh vực pháp luật về tài sản trí tuệ bị lãng quên khá lâu ở miền Bắc. Mãi đến những năm 80, những văn bản đầu tiên về sáng chế theo mô hình pháp luật Xô Viết mới đ-ợc du nhập vào Việt Nam¹¹. Cũng nh- đối với toàn bộ t- liệu sản xuất nói chung, mô hình Xô Viết không công nhận quyền tài sản t- về trí tuệ, tên của những văn bằng bảo hộ hoặc đ-ợc bổ sung (ví dụ văn bằng tác giả đối với phát minh trong các xí nghiệp quốc doanh), hoặc giữ nguyên, song nội dung bảo hộ đã thay đổi đáng kể.

Một trăm năm lịch sử pháp luật về tài sản trí tuệ đã không làm thay đổi đáng kể nhận thức của ng-ời Việt Nam về th-ơng hiệu, bản quyền và những tài sản vô hình khác. Lời cảnh tỉnh của L-ơng Văn Can về những điểm yếu của một dân tộc “không có th-ơng phẩm, không có th-ơng hội, không có tín thực, không có kiên tâm, không có nghị lực, không biết trọng nghề, không có th-ơng học, kém đ-ờng giao thiệp, không biết tiết kiệm và khinh th-ờng nội hoá”¹² vẫn còn giá trị cho đến tận ngày nay. Lý do cho việc du nhập bất thành propriété intellectuelle vào Việt Nam có lẽ phần lớn do chính sách bóc lột của ng-ời Pháp; khi mà ng-ời dân thuộc địa đói rét thì quyền tài sản trí tuệ là một thứ xa xỉ của riêng ng-ời Pháp và tầng lớp th-ơng

⁹ GS Vũ Văn Mẫu, *Dân luật khái luận, Bộ quốc gia giáo dục, Sài gòn, (1958), tr. 263, Christopher Heath, Industrial Protection in Vietnam, International Review of Industrial Property and Copyright Law, Munich, 1999, No 4, tr. 422*

¹⁰ (Luật số 12/57 về văn bằng phát minh và Luật số 13/57 về nhãn hiệu th-ơng mại, ban hành cùng ngày 01/08/1957)

¹¹ Nghị định số 31/CP ban hành ngày 31/01/1981 về sáng kiến cải tiến kỹ thuật và phát minh, đ-ợc sửa đổi bởi Quyết định số 92/HĐBT ngày 05/08/1986. Tiếp theo đó là Nghị định số 197/HĐBT ban hành ngày 14/12/1988 về nhãn hiệu hàng hoá, Nghị định số 85/HĐBT ngày 13/05/1988 về kiểu dáng công nghiệp, Nghị định số 200/HĐBT ngày 28/12/1988 về giải pháp hữu ích và Nghị định số 201/HĐBT ngày 28/12/1988 về mua bán Li-xăng. Tất cả các văn bản này đã hết hiệu lực sau khi Pháp lệnh về sở hữu công nghiệp đ-ợc ban hành ngày 11/02/1989.

¹² L-ơng Văn Can, *Th-ơng học ph-ơng châm, Trích trong Kỷ yếu hội thảo “Phát triển kinh tế t- nhân ở Hà Nội”, UBND thành phố Hà Nội, 10/2001, tr. 68.*

nhân trung gian ng-ời Hoa. Thêm nữa, giai cấp t- bản dân tộc, vừa mới nhen nhúm hình thành với tinh thần ái quốc chống lại sự thống trị của t- bản ngoại quốc, đã không có cơ hội để phát triển trong điều kiện chiến tranh và cơ chế kế hoạch hoá tập trung¹³.

Trên thực tế, mới từ hơn 10 năm nay, bắt đầu từ Pháp lệnh về Bảo hộ sở hữu công nghiệp (1989) và đặc biệt từ khi Bộ luật Dân sự (1995) đ-ợc ban hành, t- duy pháp lý ph-ơng Tây về tài sản trí tuệ mới thực sự đ-ợc du nhập cấp tập vào Việt Nam. Khác với ng-ời Nhật trong thế kỷ XIX, ng-ời Đài Loan và Hàn Quốc trong những năm đầu của thập kỷ 60, sự tự do của Việt Nam trong chính sách lập pháp, đặc biệt trong lĩnh vực tài sản trí tuệ, ngày nay đã bị hạn chế một cách đáng kể. Tự do hoá th-ơng mại toàn cầu đồng nghĩa với gia tăng quy chuẩn bảo hộ tài sản trí tuệ của các nhà t- bản. (TRIPs 1994) hay Hiệp định th-ơng mại Việt-Mỹ (2000) đều quy định những khuôn mẫu tối thiểu về bảo hộ tài sản trí tuệ mà Việt Nam phải tuân thủ. Đã có khá nhiều bình luận và so sánh của các học giả trong n-ớc về nội dung các hiệp định¹⁴. Vay m-ợn những quy chuẩn n-ớc

ngoài rồi biến chúng thành pháp luật Việt Nam, hoặc thành một ch-ơng trong Bộ luật Dân sự, hoặc sẽ đ-ợc tách ra thành một bộ luật hoặc các đạo luật riêng về tài sản trí tuệ, chỉ mới là b-ớc khởi đầu. Tiếp thu một thứ t- duy đã có lịch sử từ gần 600 năm nay ở ph-ơng Tây vào trật tự kinh tế và xã hội Việt Nam cho đến nay vẫn ch-a quen với chủ nghĩa trọng th-ơng mới là một công việc lâu dài và phức tạp hơn nhiều lần, tất yếu dẫn đến những cò sát về nhận thức và t- duy.

Chủ động hội nhập

Khi 134 n-ớc đã tham gia Tổ chức th-ơng mại thế giới và câu lạc bộ này đã chiếm tới 90% tổng th-ơng mại toàn cầu¹⁵, thì việc Việt Nam cần tham gia tổ chức này là một điều tất yếu. T-ơng tự nh- vậy, khi trên hành tinh này chỉ còn có 6 quốc gia bị Mỹ kh-ớc từ quy chế th-ơng mại bình th-ờng (áp đặt thuế suất bình quân 40%, thay vì 3% áp dụng chung cho tất cả các quốc gia còn lại)¹⁶ thì việc tự do hoá th-ơng mại với Mỹ cũng đã là cấp bách đối với Việt Nam, nếu muốn thay đổi tận gốc bản tính

Hội nhập kinh tế quốc tế sẽ trở thành sáo ngữ, nếu hàng hoá Việt Nam tiếp tục đ-ợc bán ra thị tr-ờng thế giới với th-ơng hiệu của các doanh nhân Hàn Quốc, Đài Loan hay Singapore, nếu điều đó tiếp diễn, ng-ời Việt Nam vẫn chỉ đ-ợc h-ởng chút lợi của ng-ời “gia công”

¹³ *D-ơng Trung Quốc, Tạp chí Kinh tế Sài Gòn, số 31/08/2002.*

¹⁴ Nguyễn Thanh Tâm, *Pháp luật sở hữu trí tuệ của Việt Nam trong hội nhập quốc tế*, NCLP, (2001), *Đặc san số II, Tháng 11, 2002, tr. 46-51*, TS Hoàng Ph-ớc Hiệp, *Tổ chức th-ơng mại thế giới và một số vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam khi gia nhập tổ chức này*, NCLP, (2000), số 3, tr. 35, Ngô Quỳnh Hoa, *Một số nội dung cơ bản của TRIPs*, NCLP, (2001), số 11, tr. 56-59. (Hình nh- de Stoop và Ngô rất giống nhau), xem Dominique de Stoop, *Multilateral Trade Agreement under the World Trade Organisation*, University of Melbourne, *International Law, Cases and Materials*, (1988), Chapter 8, at 16, 17).

¹⁵ WTO, 2001, (<http://www.wto.org>).

¹⁶ Nicole J Sayres, *Report for Congress, The Vietnam- United States Textile Agreement Debate: Trade Patterns, Interests and Labor Rights*, (June 21, 2002), *United States Senate, Committee of Finance, United States-Vietnam Bilateral Trade Agreement, Hearing of June 26, (2001).*

thụ động của ng-ời Việt, chỉ chăm chú tới sản xuất mà nh-ờng phần buôn bán cho th-ơng nhân trung gian ng-ời Hoa. Tự do hoá th-ơng mại, Việt Nam buộc phải mở cửa thị tr-ờng trong n-ớc, cắt giảm thuế quan, từng b-ớc hạn chế tiến tới xoá bỏ các hàng rào phi quan thuế. Một cuộc phá huỷ, không rõ có sáng tạo hay không, đang chờ đón những doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả và tồn tại bởi sự bảo trợ của Nhà n-ớc.

Tuy nhiên, từ chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô, cho đến thói quen kinh doanh của doanh nhân d-ờng nh- ch-a đ-ợc chuẩn bị chu đáo cho cuộc đua này. Điển hình là sau khi ký kết Hiệp định th-ơng mại Việt-Mỹ, ng-ời ta mới lo thống kê những lĩnh vực chính sách và pháp luật về tài sản trí tuệ cần đ-ợc điều chỉnh cho phù hợp¹⁷. Khoa học pháp lý Việt Nam đã không thực hiện đ-ợc chức năng dự báo, mà d-ờng nh- chỉ có thể minh hoạ cho những sự đã rồi. Cho đến nay, giới nghiên cứu n-ớc ta mới dừng lại ở việc nghiên cứu một cách thụ động các ảnh h-ởng của TRIPs hoặc Hiệp định th-ơng mại Việt-Mỹ đối với pháp luật Việt Nam. Hiện ch-a có một công trình nghiên cứu đáng kể nào phân tích và tìm cách định l-ợng tác động thực tế của Bộ luật Dân sự

năm 1995 và t- duy về tài sản trí tuệ vay m-ợn từ ph-ơng Tây đã thâm nhập vào thói quen kinh doanh của ng-ời Việt Nam ra sao¹⁸. Nh- đã phân tích trong bài nghiên cứu tr-ớc đây¹⁹, Trung Quốc đã có một t- thế chủ động chuẩn bị cho hội nhập khác với chúng ta. Không vội vã ban hành Bộ luật Dân sự (cho đến nay Trung Quốc mới chỉ có các nguyên tắc dân sự chung), tạo cơ chế cho các địa ph-ơng tự ban hành các quy định tạm thời, pháp luật của Trung Quốc, xét về một khía cạnh, là sự khái quát hoá kinh nghiệm từ các địa ph-ơng. Biết cách nhân rộng quyền tài sản của t- nhân n-ớc họ bằng những thiết chế cũ, đã có sẵn trong lòng xã hội, ng-ời Trung Hoa một mặt thi hành một chính sách vổ về đối với doanh nhân trong n-ớc, một mặt tạo ra định h-ớng ngày càng khắt khe về tiêu chuẩn công nghệ cho đầu t- n-ớc ngoài tiếm cận thị tr-ờng nội địa. Sự phối hợp của ng-ời Hoa thành công đến mức t- bản ph-ơng Tây có thắng kiện tranh chấp bản quyền ở Trung Quốc thì tiền đền bù cũng chẳng đủ cho chi phí tranh tụng²⁰.

Một t- duy vì lợi ích của doanh nhân trong n-ớc

Từ kinh nghiệm của Trung Quốc và nhiều

¹⁷ Hiện nay Đại học Luật Hà Nội, Đại học Ngoại th-ơng, Viện NCPTKTXH TP Hà Nội, Khoa luật, ĐHQG HN đều có những đề tài nghiên cứu quan trọng liên quan đến pháp luật về sở hữu trí tuệ trong bối cảnh hội nhập. Chỉ tiếc rằng, các kết quả nghiên cứu ít đ-ợc công bố, ng-ời sau có thể cóp nhặt ý t-ởng, song ch-a có kỷ luật trích dẫn t- liệu của ng-ời đi tr-ớc - nh- là một nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp, thành ra một hệ thống dữ liệu ch-a đ-ợc hình thành.

¹⁸ Trong khi ng-ời Việt Nam ch-a làm đ-ợc gì nhiều để đo l-ờng hiệu lực thực tế của pháp luật quốc gia mình, thì buồn thay, chính các học giả ph-ơng Tây lại tổ chức đ-ợc các cuộc khảo sát thực nghiệm quy mô lớn ở Việt Nam. Những nhận xét của họ, đ-ờng nhiên nh- những lá chắn bảo vệ lợi ích cho giới t- bản ngoại quốc khi kinh doanh ở Việt Nam, đáng làm cho ng-ời Việt Nam cảnh tỉnh, xem Peter Murrell (ed), *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, The University of Michigan Press, (2001), Johnson S.J. McMillan and C Woodruff, *Contract Enforcement in Transition*, (MIT, Mimeo, 1999).

¹⁹ Xem Phạm Duy Nghĩa, *Quyền tài sản và cải cách kinh tế*, *Quan niệm, một số kinh nghiệm n-ớc ngoài và kiến nghị*, NCLP, (11/2002).

n-ớc đang phát triển khác²¹, có thể đ-a ra hai vấn đề sau đây cần đ-ợc giới nghiên cứu quan tâm thảo luận thêm khi tiếp thu các quy chuẩn về tài sản trí tuệ quốc tế: a) một mặt phải chấp nhận các tiêu chuẩn quốc tế, song không nên quá vay m-ợn và lệ thuộc vào những đạo luật mẫu của ph-ong Tây, bởi càng bảo vệ sở hữu trí tuệ chặt chẽ, càng tăng vị thế độc quyền của chủ tài sản, điều đó ch-a chắc đã có lợi lâu dài cho một dân tộc đang kém cỏi về công nghệ; b) tìm cách làm suy yếu (một cách khôn ngoan và có thể chấp nhận đ-ợc), vị trí của các nhà t- bản n-ớc ngoài, vốn đang nắm giữ tuyệt đại bộ phận các đăng ký về phát minh và t- bản công nghệ ngày nay. Một t- thể chủ động nh- vậy là kinh nghiệm đúc rút từ quá trình mặc cả giữa n-ớc giàu và các n-ớc nghèo trong quá trình th-ong thảo TRIPS²².

3. Kết luận

Đi tìm lợi thế cạnh tranh cho nền kinh tế Việt Nam không chỉ là công việc của riêng Nhà n-ớc, mà của toàn xã hội. Chỉ khi toàn dân có t- duy kinh doanh, tự chịu lấy chi phí và rủi ro, họ mới chủ động đi tìm lợi thế cạnh tranh để làm giàu. Nền kinh tế dựa trên tri thức cũng vậy, nó sẽ không thể hình thành chỉ với những khu công nghệ cao, những đề

án và sáng kiến từ phía Nhà n-ớc. Một nền kinh tế nh- vậy tự nó sẽ xuất hiện khi tri thức trở thành hàng hoá. Nhà n-ớc có thể hỗ trợ cho quá trình này bằng nhiều giải pháp đồng bộ, trong đó có việc tăng c-ờng bảo hộ quyền tài sản t- về tài sản trí tuệ. Mặt khác, cần nhận diện các rào cản trong quá trình hình thành các quyền tài sản t- đó ở Việt Nam, từ đó vừa tìm cách hạn chế rào cản, vừa tận dụng các thiết chế xã hội có sẵn, tạo đà cho việc tiếp nhập pháp luật về tài sản trí tuệ có lợi cho doanh nhân trong n-ớc. Một công việc phức tạp nh- vậy cần đến những nghiên cứu đa ngành, từ toán học ứng dụng, kinh tế học, luật học cho đến khoa học chính trị. Việt Nam có lẽ đã đến lúc cần đến những “*bộ não t- vấn*” cho hoạch định chính sách, hình thành nên bởi nhóm những nhà nghiên cứu độc lập đ-a ra những giải pháp khác nhau cho giới chính trị lựa chọn./.

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

²⁰ Xem Clarisa Long, *sđd*, (2000).

²¹ Xem Clarisa Long, *sđd*, (2000), Robert P. Mergers, *Intellectual Property Rights and the New Institutional Economics*, U.C. Berkeley School of Law, April (2000) *Vanderbilt Law Review*, Vol. 53:6:1857, Arvind Panagariya, *Some economic aspects of TRIPS*, University of Maryland, February, (1997), Joseph Straus, *Bargaining around the TRIPs Agreement: The case for ongoing public and private initiatives to facilitate worldwide intellectual property transactions*, 9 *Duke Journal of Comparative and International Law*, P. 91, J.H Reichman and David Lange, *Bargaining around the TRIPS Agreement: The case for ongoing public and private initiatives to facilitate worldwide intellectual property transactions*, 9 *Duke Journal of Comparative and International Law*, P. 11).

²² Tác giả cảm ơn PGS Đoàn Năng, TS Hoàng Ngọc Giao và TS Hoàng Văn Tân (Cục SHCN) đã bình luận về hai quan điểm trên trong Hội thảo ngày 25/08/2002 tại ĐHQGHN. Theo kinh nghiệm, có ba cách phổ biến làm suy yếu vị trí độc quyền của chủ công nghệ n-ớc ngoài: (a) quy định cho phép nhập khẩu song song và du nhập thuyết khai thác hết quyền của J. Kohler, (b) quy định khung các mức thanh toán kỳ hạn cho hợp đồng li-xăng, các li-xăng bắt buộc, và (c) quy định nghĩa vụ sử dụng của chủ văn bằng.

XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP

TRẦN HỮU HUỖNH*

Xây dựng hệ thống giám sát hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, nh- tác giả đề xuất d-ới đây, chính là góp phần giảm gánh nặng quản lý cho Nhà n-ớc, đồng thời có tác dụng làm cho hệ thống đó vận hành hiệu quả hơn rất nhiều, bởi lẽ lúc đó tất cả các chủ thể liên quan đến doanh nghiệp đều tham gia giám sát để tr-ớc hết nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình. Trong đó, Nhà n-ớc vẫn là nhân tố trung tâm, có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm lợi ích chung của toàn xã hội.

1. Vai trò quản lý của Nhà n-ớc và quyền tự do kinh doanh của công dân

Quyền tự do kinh doanh là một trong những quyền hiến định cơ bản của công dân. Nhà n-ớc có nghĩa vụ xác lập cơ chế để bảo đảm công dân thực hiện đ-ợc quyền này đầy đủ và thuận lợi. Thực hiện quyền tự do kinh doanh có nghĩa là tạo điều kiện cho công dân đ-ợc tự do kinh doanh những ngành nghề mà pháp luật không cấm, đ-ợc tự do thực hiện giao kết các hợp đồng, tự chịu trách nhiệm về những giao kết đó.

Trong chức năng quản lý của mình, Nhà n-ớc chỉ ban hành danh mục ngành nghề cấm kinh doanh, ngành nghề kinh doanh có điều kiện bao gồm các ngành nghề phải có vốn pháp định, giấy phép, chứng chỉ hành nghề và các điều kiện kinh doanh không cần giấy phép khác. Những ngành nghề còn lại, công dân đ-ợc quyền tự do kinh doanh, bị ràng buộc bởi các nghĩa vụ và đạo đức kinh doanh (xem hình 1).

Để tránh sự lạm quyền, cần có cơ chế giám sát chặt chẽ giữa các cơ quan nhà n-ớc với nhau, giữa xã hội với các cơ quan nhà n-ớc.

Nếu không, quyền tự do kinh doanh của công dân có nguy cơ bị phụ thuộc rất nhiều vào ý chí của một vài cơ quan nhà n-ớc. Công dân

Hình 1: Mô hình quản lý ngành nghề kinh doanh



đ-ợc quyền kinh doanh những ngành nghề mà pháp luật không cấm mới chỉ là một mặt của vấn đề, mặt thứ hai của vấn đề là chỉ các cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền theo quy định của pháp luật mới đ-ợc phép quy định các lệnh cấm hoặc hạn chế kinh doanh.

2. Chuyển đổi từ cấp phép sang thiết lập một hệ thống giám sát mới

Cấp phép hợp lý cho các hoạt động kinh doanh, ban hành đầy đủ các điều kiện kinh doanh không cần giấy phép là việc làm cần thiết hiện nay. Quá trình này chỉ đạt đ-ợc hiệu quả khi việc tuân thủ các điều kiện kinh doanh của doanh nghiệp đ-ợc giám sát một cách chặt chẽ. Tr-ớc đây, th-ờng có xu h-ớng lạm dụng quyền kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà n-ớc, đôi khi đến mức sách nhiễu mà ch-a nhận thức đúng hoặc ch-a quan tâm đầy đủ vai trò của giám sát, hoặc đơn giản coi giám sát là nhiệm vụ chỉ riêng của cơ quan quản lý nhà n-ớc.

Thiết lập một mô hình giám sát phù hợp với hoạt động của doanh nghiệp trong nền kinh tế thị tr-ờng là vấn đề cần đ-ợc quan tâm nghiên cứu hiện nay.

Mô hình giám sát mới đề xuất ở đây xây dựng trên quan niệm cho rằng, chức năng và nhiệm vụ quản lý của Nhà n-ớc không chỉ đơn thuần là cấp phép và kiểm tra mà còn phải huy động đ-ợc các thành tố khác nhau trong xã hội tham gia giám sát. Tất cả các chủ thể liên quan đến doanh nghiệp đều có quyền và trách nhiệm tham gia giám sát hoạt động của doanh nghiệp, cùng chia sẻ chi phí thực hiện hoạt động này, tr-ớc hết là nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình. Trong đó, Nhà n-ớc là nhân tố trung tâm của mô hình giám sát, có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm lợi ích chung của toàn xã hội.

Cùng với Nhà n-ớc, trong mô hình giám sát này còn có sự kiểm tra, giám sát trong chính nội bộ doanh nghiệp, sự kiểm tra giám

sát từ các chủ nợ, từ ng-ời tiêu dùng, hiệp hội ng-ời tiêu dùng, từ các đối thủ cạnh tranh, từ các hiệp hội ngành nghề, từ xã hội và công luận (xem hình 2).

Giám sát trong nội bộ doanh nghiệp

Giám sát nội bộ doanh nghiệp là hoạt động giám sát của các chủ thể trong chính doanh nghiệp (nh- chủ sở hữu doanh nghiệp, ng-ời quản lý doanh nghiệp, các tổ chức công đoàn, ng-ời lao động...) đối với doanh nghiệp. Đây là hình thức giám sát rất hiệu quả vì các chủ thể này có khả năng nắm đầy đủ thông tin nhất về doanh nghiệp và thực hiện việc giám sát tr-ớc hết là vì lợi ích của chính mình.

Quá trình giám sát thể hiện qua việc các chủ sở hữu doanh nghiệp giám sát những ng-ời quản lý, điều hành doanh nghiệp để tránh thiệt hại cho họ; các chủ sở hữu tự giám sát, kiểm tra lẫn nhau, cổ đông thiểu số giám sát cổ đông đa số; giám sát giữa những ng-ời quản lý với nhau; giám sát của ng-ời lao động đối với chủ sở hữu và những ng-ời quản lý (độc lập hoặc thông qua tổ chức công đoàn)...

Những nội dung này về cơ bản đã đ-ợc Luật Doanh nghiệp năm 1999 quy định, tuy nhiên, thực tế áp dụng hiện nay còn nhiều hạn chế. Vấn đề cần làm tiếp là hiểu đúng mục đích, ý nghĩa, tác dụng cũng nh- vận dụng có hiệu quả các công cụ này.

Giám sát của chủ nợ

Chủ nợ cho doanh nghiệp vay vốn và cùng phải chịu rủi ro với doanh nghiệp về khoản vốn vay đó. Do vậy, để bảo vệ lợi ích cho mình, tránh việc con nợ không có khả năng chi trả, chủ nợ luôn phải có trách nhiệm giám sát và kiểm tra con nợ.

Tr-ớc hết, các chủ nợ phải lựa chọn cẩn trọng doanh nghiệp để cho vay, th-ờng xuyên yêu cầu con nợ cung cấp thông tin về hoạt động kinh doanh cũng nh- kết hợp thu thập

thông tin từ các nguồn khác để giám sát con nợ. Tiếc rằng, các cơ chế về đăng ký tài sản, về nghĩa vụ cung cấp thông tin hiện nay đang còn hạn chế.

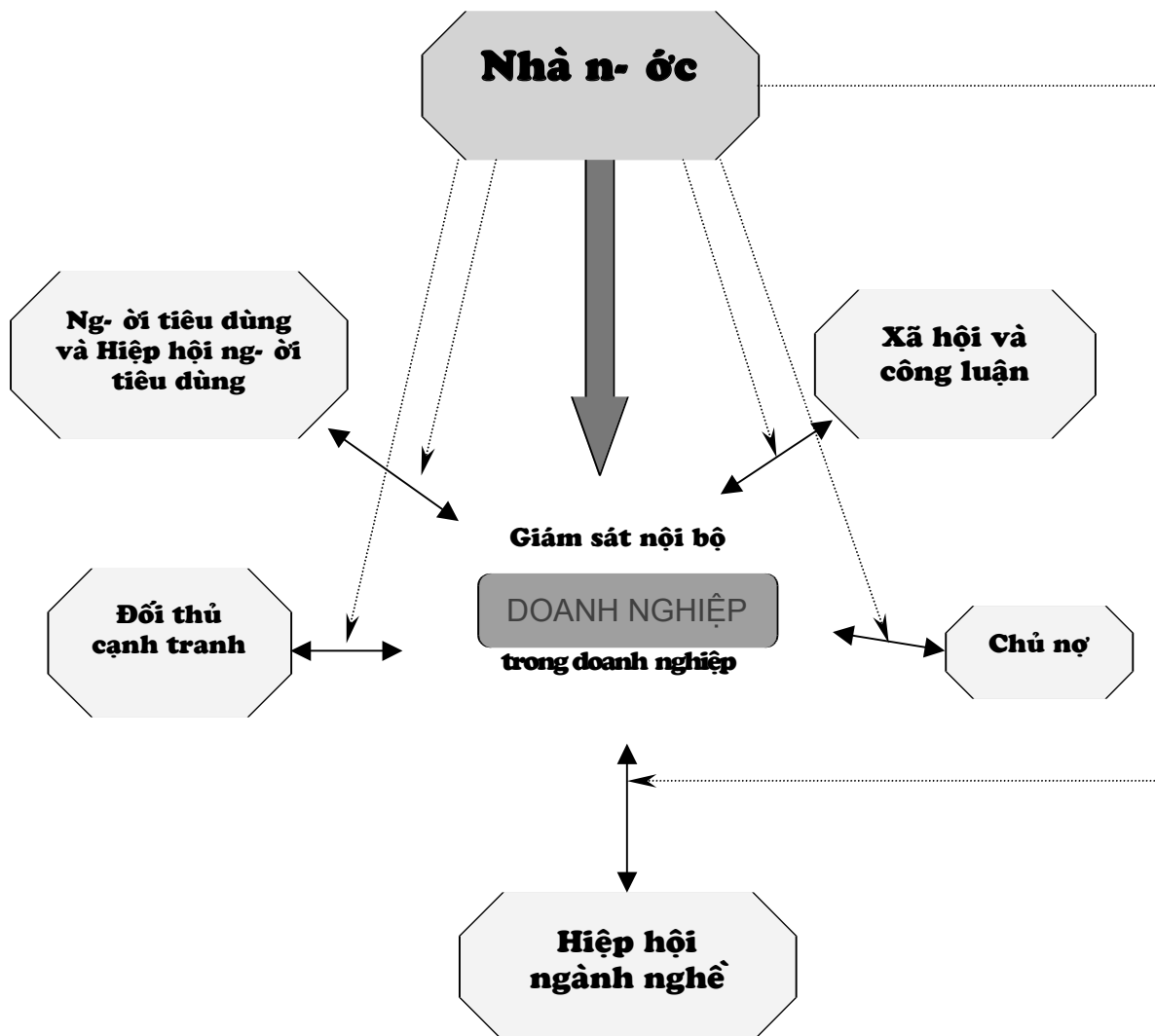
Công cụ quan trọng khác mà chủ nợ có thể dùng khi con nợ không trả nợ đúng hạn là thủ tục yêu cầu tuyên bố phá sản doanh nghiệp. Thủ tục phá sản là một áp lực lớn vì con nợ sẽ mất quyền sở hữu doanh nghiệp, ng-ời quản lý doanh nghiệp mất việc làm, bị cấm kinh

doanh trong một thời hạn nhất định... Tuy nhiên, hiện nay trình tự, thủ tục phá sản doanh nghiệp theo Luật Phá sản doanh nghiệp 1993 còn quá phức tạp và không rõ ràng, ch-a là một công cụ hữu hiệu để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ nợ. Điều này thể hiện qua thực tế áp dụng Luật Phá sản doanh nghiệp ở n-ớc ta hiện nay.

Giám sát của các đối thủ cạnh tranh

Trên th-ơng tr-ờng, các doanh nghiệp luôn

Hình 2: Mô hình giám sát mới



có những đối thủ cạnh tranh nhất định. Chính các đối thủ cạnh tranh này là những chủ thể giám sát quan trọng và có hiệu quả. Bởi vì, áp lực cạnh tranh buộc doanh nghiệp phải luôn tự hoàn thiện bằng việc nâng cao chất lượng sản phẩm, dịch vụ, hạ giá thành, giải quyết tốt các khiếu nại của khách hàng... nếu không muốn bị loại ra khỏi thị trường.

Hoạt động giám sát giữa các doanh nghiệp trong cơ chế giám sát này chỉ bảo đảm được ý nghĩa tích cực khi các doanh nghiệp được hoạt động trong một môi trường cạnh tranh lành mạnh, hợp pháp, hạn chế tối đa các hành vi cạnh tranh không lành mạnh và bất hợp pháp.

Việc sớm ban hành Luật cạnh tranh để điều chỉnh hoạt động cạnh tranh và chống độc quyền giữa các chủ thể kinh doanh mà không phụ thuộc vào quy mô, nguồn gốc sở hữu vốn thực sự là cần thiết hiện nay...

Giám sát của ng-ời tiêu dùng và hiệp hội ng-ời tiêu dùng

Thị trường và ng-ời tiêu dùng là nơi và là ng-ời kiểm nghiệm hiệu quả sản xuất, kinh doanh, quyết định sự tồn tại và phát triển của chính doanh nghiệp. Nếu hàng hoá, dịch vụ có chất lượng cao, giá cả phù hợp... thì doanh nghiệp sẽ được ng-ời tiêu dùng tín nhiệm. Chỉ số tín nhiệm của ng-ời tiêu dùng sẽ là tài sản của doanh nghiệp. Khi doanh nghiệp không còn uy tín thì việc sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp chắc chắn sẽ bị đình trệ.

Bên cạnh đó, ảnh hưởng của hiệp hội ng-ời tiêu dùng cũng rất quan trọng. Bởi vì, hiệp hội ng-ời tiêu dùng là nơi cung cấp thông tin, hướng dẫn ng-ời tiêu dùng lựa chọn hàng hoá, dịch vụ. Hiệp hội ng-ời tiêu dùng khuyến cáo các nhà sản xuất, qua đó, tạo áp lực buộc các

nhà sản xuất quan tâm hơn tới lợi ích chính đáng của ng-ời tiêu dùng.

Hiện nay, n-ớc ta có ba pháp lệnh trong lĩnh vực bảo vệ ng-ời tiêu dùng (Pháp lệnh đo lường, Pháp lệnh chất lượng hàng hoá và Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng). Tuy nhiên, quyền của ng-ời tiêu dùng chưa được phát huy, vai trò giám sát của ng-ời tiêu dùng đối với doanh nghiệp chưa phù hợp. Nguyên nhân là do thủ tục giải quyết khiếu nại của ng-ời tiêu dùng hiện nay là chưa rõ ràng, chưa có các định chế đủ linh hoạt, thuận tiện để giải quyết tranh chấp giữa ng-ời tiêu

dùng và doanh nghiệp, các hỗ trợ ban đầu của Nhà nước với tổ chức bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng chưa được quan tâm đúng mức. Áp lực của ng-ời tiêu dùng chưa đủ mạnh để răn đe các hiện

t-ợng cung cấp hàng hoá, dịch vụ chất lượng kém, giá thành cao...

Giám sát của công luận

Công luận luôn đóng vai trò quan trọng trong cơ chế giám sát mới. Các phương tiện truyền thông cung cấp thông tin tới công chúng về doanh nghiệp một cách nhanh nhất, rộng rãi nhất, qua đó có thể tác động trực tiếp tới các ứng xử của doanh nghiệp. Với sự giám sát chặt chẽ của công luận, các doanh nghiệp luôn chịu áp lực phải hoạt động đúng pháp luật, tôn trọng lợi ích của khách hàng, của xã hội.

Hiện nay, ở n-ớc ta, các báo, đài đã phát huy vai trò giám sát tích cực đối với doanh nghiệp (nh-: bình chọn sản phẩm của doanh nghiệp được ng-ời tiêu dùng ưa thích, bình chọn doanh nghiệp giỏi...); đồng thời, phát hiện và đưa tin kịp thời các hiện tượng kinh

doanh không lành mạnh, giúp ích cho người tiêu dùng và các cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh đó, vẫn còn một số hiện tượng tiêu cực chính xác, làm mất uy tín, gây khó khăn cho doanh nghiệp.

Giám sát của các hiệp hội ngành nghề

Doanh nghiệp kinh doanh một ngành nghề nhất định thường chịu sự chi phối của các doanh nghiệp cùng ngành nghề mà đại diện là các hiệp hội ngành nghề. Các hiệp hội ngành nghề được thành lập nhằm mục đích chung là bảo vệ lợi ích của các doanh nghiệp thành viên, bảo đảm các doanh nghiệp không đi ngược lại những lợi ích chung, không hoạt động trái với các nguyên tắc, quy tắc đạo đức của các hiệp hội ngành nghề đó.

Hoạt động giám sát của hiệp hội ngành nghề đối với các doanh nghiệp thành viên là hoạt động thiết thực và sâu sát bởi sự am hiểu đối với từng ngành nghề cụ thể, vì chính lợi ích từng doanh nghiệp thành viên, của hiệp hội ngành nghề nói riêng và lợi ích của cả cộng đồng nói chung, nhất là trong điều kiện hội nhập hiện nay. Hoạt động giám sát đối với các doanh nghiệp thành viên chính là quyền và trách nhiệm của các hiệp hội ngành nghề.

Những năm gần đây, hoạt động của các hiệp hội ngành nghề đã có được những bước tiến nhất định. Hàng trăm hiệp hội được thành lập, tham gia kiến nghị với Nhà nước trong việc cải thiện môi trường kinh doanh, bảo vệ lợi ích doanh nghiệp, góp phần nâng cao uy tín của hàng hóa Việt Nam, giành lại thị phần trong nước, mở rộng thị phần quốc tế... Tuy nhiên, số hiệp hội doanh nghiệp hoạt động thực sự có hiệu quả còn ít. Cơ cấu và hoạt động của nhiều hiệp hội còn mang tính hành chính nhà nước, dựa quá nhiều vào các cơ quan nhà nước. Hoạt động của một số hiệp hội chưa thực sự xuất phát từ chính nhu cầu và quyền lợi của các doanh nghiệp thành viên.

Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật chung quy định địa vị pháp lý, phạm vi, chức năng hoạt động của các hiệp hội ngành nghề, vai trò của các hiệp hội trong việc phối hợp tham gia quá trình xây dựng chính sách, pháp luật là một nguyên nhân quan trọng hạn chế hiệu quả hoạt động của các hiệp hội ngành nghề hiện nay.

Vai trò giám sát của Nhà nước

Trong cơ chế giám sát mới, Nhà nước vẫn giữ vai trò giám sát trực tiếp hoạt động của các doanh nghiệp trong một số lĩnh vực nhất định như, quan trọng hơn, Nhà nước phải là chủ thể trung tâm thiết kế, tạo điều kiện và thực hiện giám sát quá trình giám sát của các chủ thể khác đối với doanh nghiệp. Như vậy, vai trò của Nhà nước là xây dựng và bảo đảm sự toàn vẹn, thống nhất của cơ chế giám sát này.

Để bảo vệ lợi ích chung của toàn xã hội hoặc vì mục đích an ninh quốc phòng, có những ngành nghề nhất định buộc Nhà nước phải giữ vai trò giám sát trực tiếp. Đó là những ngành nghề mà nếu có tác động tiêu cực sẽ ảnh hưởng lớn đến xã hội (như tác động đến môi trường hoặc như hoạt động ngân hàng, chứng khoán). Đó còn là những ngành nghề mà người tiêu dùng không có đủ khả năng và điều kiện để bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình (như y tế, vận tải hành khách...).

Tuy nhiên, cần phải xác định đúng ngành nghề nào cần thiết phải có sự giám sát đặc biệt của Nhà nước; mặt khác, cần có cơ chế để giảm thiểu những phiền hà cho doanh nghiệp, hạn chế sự lạm quyền từ sự giám sát đó. Đồng thời, Nhà nước có thể ủy nhiệm cho các hiệp hội doanh nghiệp, các tổ chức xã hội khác thực hiện một phần chức năng giám sát của mình. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cho thấy các tổ chức này thực hiện có hiệu quả một số hoạt động giám sát vốn trước đây là của Nhà nước. Trong quá trình giám

sát, các tổ chức này không chỉ sử dụng các quy phạm pháp luật mà cả các quy tắc đạo đức, nghề nghiệp. Ngoài ra, để bảo đảm tính công khai, minh bạch của môi trường kinh doanh, Nhà n-ớc phải tạo điều kiện để các thành tố của thị trường nh- ngân hàng, bảo hiểm... hoạt động tự chủ, độc lập, các chế định nh- kiểm toán, điều tra doanh nghiệp... đ-ợc phát huy tác dụng.

I. Kiến nghị các giải pháp để thiết lập hệ thống giám sát

Để thực hiện đ-ợc mô hình giám sát mới một cách có hiệu quả, Nhà n-ớc cần thực hiện những giải pháp đồng bộ, cụ thể là:

Đối với giám sát nội bộ doanh nghiệp: Cần tăng c-ờng tuyên truyền, giáo dục về mục đích, ý nghĩa, và tác dụng của các công cụ kiểm tra, kiểm soát nội bộ doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp năm 1999. Tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện hơn cơ chế giám sát nội bộ, khuyến khích áp dụng những công cụ khác trong giám sát nội bộ nh- thiết lập các quy tắc quản lý nội bộ, quy tắc đạo đức, tuyển chọn nhân sự, xây dựng hệ thống quản lý chất l-ợng...

Đối với giám sát của chủ nợ: Sửa đổi các quy định về phá sản doanh nghiệp trong Luật Phá sản doanh nghiệp để phá sản trở thành công cụ bảo vệ hữu hiệu và hợp lý lợi ích của các chủ nợ.

Đối với giám sát của các đối thủ cạnh tranh: Cần xác lập đ-ợc khung pháp lý cần thiết để bảo vệ các lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp trong môi trường cạnh tranh, khuyến khích cạnh tranh hợp pháp, xác định, kiểm soát và xử lý nghiêm minh các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp.

Đối với giám sát của công luận: Bên cạnh việc nâng cao hiểu biết về chuyên môn, pháp luật, đề cao l-ợng tâm, trách nhiệm của các nhà báo, cần xây dựng bộ máy để tập hợp và

giải quyết nhanh, có hiệu quả các yêu cầu và phát hiện của công luận. Có biện pháp để hạn chế việc lạm dụng quyền giám sát nhằm mục đích phi pháp, xử lý nghiêm những tổ chức, cá nhân gây tổn hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của các doanh nghiệp.

Đối với giám sát của các hiệp hội ngành nghề: Tr-ớc hết, Nhà n-ớc cần ban hành các văn bản pháp luật quy định địa vị pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các hiệp hội ngành nghề. Nhà n-ớc cần phát huy hơn nữa vai trò tích cực của các hiệp hội trong quá trình xây dựng pháp luật và chính sách, đặc biệt trong quá trình giám sát hoạt động của cộng đồng doanh nghiệp.

Đối với giám sát của Nhà n-ớc: Nhà n-ớc cần thay đổi ph-ơng thức giám sát theo h-ớng thu hẹp chức năng giám sát trực tiếp và nâng cao vai trò tổ chức vận hành của hệ thống giám sát. Bên cạnh việc xây dựng các quy định khoa học hơn về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp, Nhà n-ớc phải tạo lập môi trường thuận lợi cho các chủ thể khác cùng tham gia giám sát. Nhà n-ớc có thể xem xét để chuyển giao một số quyền giám sát của mình cho các hiệp hội ngành nghề hoặc các tổ chức xã hội nghề nghiệp khác. Bên cạnh đó, Nhà n-ớc cần sử dụng phổ biến các công cụ của thị trường nh- kiểm toán, giám định, kiểm định, t- vấn, các bộ tiêu chuẩn doanh nghiệp, tiêu chuẩn sản phẩm...; tổ chức và khuyến khích tổ chức các hình thức thi đua, khen th-ởng trong cộng đồng doanh nghiệp đối với các sản phẩm, dịch vụ chất l-ợng cao; tạo lập môi trường kinh doanh bền vững, an toàn, minh bạch, công khai, khuyến khích các doanh nghiệp năng động, sáng tạo trên cơ sở gắn liền với đạo đức kinh doanh./.

** Tr-ởng Ban Pháp chế, Phòng Th-ơng mại và Công nghiệp Việt Nam*

NCLP

Nghiên cứu pháp luật

DÂN CHỦ và VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN DÂN CHỦ

ThS. HOÀNG VĂN NGHĨA*

Dân chủ là gì, phát triển như thế nào trong tiến trình lịch sử nhân loại, các hình thức của dân chủ, mối quan hệ dân chủ - pháp luật, quyền dân chủ là gì - Sau khi trình bày những nội dung trên đây về dân chủ, tác giả điểm lại tình hình thực hiện dân chủ và quyền dân chủ ở nước ta thời kỳ đổi mới và đề xuất một số biện pháp để tăng cường dân chủ.

I. Khái luận chung về dân chủ và quyền dân chủ

Dân chủ - phạm trù lịch sử và phạm trù nhân văn

Dân chủ là hình thức tổ chức thiết chế chính trị của xã hội dựa trên việc thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực, thừa nhận nguyên tắc bình đẳng, tự do và quyền con người. Dân chủ cũng được vận dụng vào tổ chức và hoạt động của những tổ chức và thiết chế chính trị nhất định. Là hình thức tổ chức chính trị của Nhà nước, dân chủ xuất hiện cùng với sự xuất hiện của Nhà nước, vậy dân chủ là một phạm trù lịch sử, cũng như các biểu hiện khác của hình thái ý thức xã hội, dân chủ do tồn tại xã hội quyết định, do phương thức sản xuất vật chất của xã hội quyết định; và do đó, trình độ của phương thức sản xuất khác nhau tất yếu dẫn đến sự khác nhau về trình độ dân chủ (mức độ thực hiện dân chủ và dân chủ hoá trong xã hội).

Dân chủ biến đổi và phát triển không

ngừng cả về chất và lượng trong từng giai đoạn phát triển của lịch sử xã hội loài người. Tuy nhiên, dân chủ với tính cách là giá trị xã hội, là thành quả giá trị nhân văn tróc hết được sinh ra từ phương thức tổ chức hợp tác sản xuất vật chất và cấu kết cộng đồng giữa người với người thì đã tồn tại ngay từ xã hội cộng sản nguyên thủy. Và do đó, với ý nghĩa này, dân chủ sẽ tồn tại và phát triển cùng với sự tồn tại và phát triển của con người, là một trong những phương thức tồn tại của con người ngay cả khi Nhà nước đã biến mất.

Pháp luật - sự bảo đảm cho dân chủ

Khác với hình thức khác của thiết chế nhà nước, trong thiết chế dân chủ, quyền của đa số, quyền bình đẳng của mọi công dân, tính tối cao của pháp luật được chính thức thừa nhận; đồng thời, các cơ quan quyền lực phải do bầu cử mà ra. Ở đây, pháp luật được xem là nguyên tắc tối thượng của việc xây dựng thiết chế, quản lý và điều hành xã hội, là nền tảng của trật tự xã hội và là chuẩn mực có tính chất cưỡng chế nhằm điều chỉnh hành vi

của các cá nhân và các quan hệ trong xã hội. Nếu không có sự đề cao nguyên tắc tối thượng của pháp luật thì sẽ không có dân chủ, hay đúng hơn là dân chủ không thể đ-ợc nảy sinh và tồn tại trên nền tảng của một xã hội mà ở đó các quan hệ xã hội và hành vi của con ng-ời hầu nh- chỉ đ-ợc điều chỉnh bởi các chuẩn mực đạo đức, tôn giáo, phong tục, tập quán thuần tuý. Các chuẩn mực nh- vậy ch-a thể tạo ra cơ sở pháp lý cho sự nảy sinh dân chủ, bởi lẽ những cam kết và chuẩn mực có tính chất chính trị, đạo đức, tôn giáo, phong tục không đủ vững chắc và bảo đảm cho việc thực hiện quyền tự do lựa chọn ng-ời đứng đầu quốc gia, chức sắc tôn giáo hay quyền tự do ph-ế truất,... cũng nh- không thể giúp cho các công dân có quyền tự do ứng cử vào các cơ quan của Nhà n-ớc và chính quyền địa ph-ơng để tham gia vào việc giám sát, thực thi, điều hành và quản lý tất cả mọi hoạt động của xã hội và của Nhà n-ớc. Những điều này chỉ có thể đ-ợc hiện thực hoá từng b-ớc tùy theo trình độ phát triển của xã hội đó, ở trong một xã hội mà những cam kết về sự tự do của công dân hay cá nhân ấy phải đ-ợc ghi nhận và quy định thành luật, nghĩa là trong một xã hội đ-ợc tổ chức chặt chẽ bởi thiết chế luật pháp.

Các hình thức dân chủ

Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện là hai hình thức biểu hiện của cùng thực thể dân chủ, cả hai hình thức này đều đóng một vai trò quan trọng bảo đảm cho việc thực hiện dân chủ, là hai hình thức không thể thiếu đ-ợc của việc quản lý, điều hành, kiểm soát và thực thi quyền lực của nhân dân. Việc vận dụng chúng hoàn toàn phụ thuộc vào tình hình cụ thể. Giữa hai hình thức này

có mối quan hệ biện chứng tác động qua lại và chuyển hoá cho nhau. Để thực hiện đ-ợc dân chủ đại diện thì phải cần đến dân chủ trực tiếp, chẳng hạn việc bầu cử lựa chọn ra các đại biểu Quốc hội hay đại biểu Hội đồng nhân dân, nghĩa là tr-ớc khi mỗi công dân chuyển giao quyền lực của mình cho ng-ời đại diện - những đại biểu dân cử và cho Nhà n-ớc thì họ đã phải thực hiện dân chủ trực tiếp bằng cách: *thứ nhất*, tham gia vào hội nghị hiệp th-ơng nhân dân để lựa chọn các ứng cử viên hoặc thông qua tiếp xúc trực tiếp với một hay một số ứng cử viên mà mình sẽ lựa chọn; *thứ hai*, thông qua việc bỏ phiếu kín, trên nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, công bằng, công khai và minh bạch, để lựa chọn cho mình một đại biểu -u tú dựa trên ý chí quyết định của chính mình. Ng-ợc lại, đến l-ợt mình, các đại biểu Quốc hội (nghị sĩ) khi thực hiện quyền lực của công dân (cử tri) giao cho thì lại cần phải dựa trên ph-ơng thức dân chủ trực tiếp, nghĩa là tham gia một cách trực tiếp và thể hiện ý chí của mình trong việc lập pháp cũng nh- các công việc quan trọng khác của Nhà n-ớc.

Chế độ xã hội của n-ớc ta dựa trên nền dân chủ đại diện, nh-ng không có nghĩa đó là hình thức dân chủ duy nhất, bởi vì bản thân dân chủ đã luôn luôn bao chứa trong nó cả hai hình thái tồn tại và chỉ có nh- vậy thì dân chủ mới thực hiện theo đúng nghĩa đầy đủ của nó, mà cần phải thấy rằng chính hình thức dân chủ trực tiếp là nội dung, là cái quyết định đối với nền dân chủ đại diện này. Chỉ khi nào mức độ dân chủ trực tiếp đ-ợc hiện thực hoá một cách đầy đủ, hiệu quả và sâu rộng thì đó chính là tiền đề quan trọng cho việc thực hiện tốt hình thức dân chủ đại

diện và nền dân chủ đại diện. Chẳng hạn, khi quyền làm chủ của nhân dân đã đ-ợc uỷ thác cho những đại diện của mình -đại biểu Quốc hội thì đòi hỏi những đại biểu này cần th-ờng xuyên lắng nghe và phản ánh về những vấn đề thiết yếu hàng ngày của ng-ời dân. Những cuộc tiếp xúc trực tiếp với các cử tri và xử lý kiến nghị của cử tri cũng chính là một hình thức của dân chủ trực tiếp giúp cho việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở cấp đại diện (Quốc hội) đ-ợc bảo đảm hiệu quả hơn, phản ánh đúng và sâu sát với những bức xúc, trăn trở của nhân dân. Hơn nữa, quyền lực của nhân dân do đ-ợc thực hiện thông qua ng-ời đại diện của mình (đại biểu Quốc hội) cho nên đôi khi nó “*bị khúc xạ*” qua lăng kính trình độ và trách nhiệm của những ng-ời đại biểu. Do vậy, việc thực hiện dân chủ đại diện không thể tách rời dân chủ trực tiếp còn ở chỗ dân chủ trực tiếp chính là th-ớc đo và là tiêu chuẩn để kiểm nghiệm, giám sát và đánh giá dân chủ gián tiếp. Chẳng hạn, tr-ớc khi một dự luật đ-ợc Quốc hội thông qua hay một chính sách, nghị định nào của Chính phủ đ-ợc ban hành thì điều hết sức quan trọng là nó cần phải đ-ợc gửi cho tất cả mọi công dân để lấy ý kiến của nhân dân, hoặc phải tiến hành tr-ng cầu dân ý - đây chính là một hình thức của dân chủ trực tiếp. Hình thức này cần phải đ-ợc coi là nền tảng để thực hiện dân chủ trực tiếp cũng nh- là cơ chế hết sức quan trọng để thực hiện quyền dân chủ của mọi công dân. Nghĩa là, tr-ng cầu dân ý cần phải trở thành nguyên tắc Hiến định đối với hoạt động thực thi và giám sát quyền lực của nhân dân. Quy chế dân chủ ở cơ sở là hết sức quan trọng và cần thiết bảo đảm cho việc

thực hiện quyền dân chủ của nhân dân thông qua hình thức dân chủ trực tiếp nh-ng nh- thế vẫn ch-a đủ, cần phải xây dựng một dự luật về tr-ng cầu dân ý. Chỉ có nh- vậy mới giúp cho việc lập pháp và việc hoạch định chính sách tránh đ-ợc những bất cập, thiếu tính khả thi và ch-a thực sự hiệu quả.

Nguyên tắc nền tảng của việc thực thi và bảo đảm dân chủ đó là “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”. Từ mục đích nh- vậy, cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống các cơ chế cần thiết cho việc thực hiện mục tiêu này. Tổng thể các biện pháp này tạo ra một cơ chế hữu hiệu và duy nhất cho việc bảo đảm và thực thi quyền dân chủ rộng rãi trong xã hội. Chẳng hạn, nếu dân không đ-ợc biết, không đ-ợc tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, pháp luật, vào công việc của Nhà n-ớc nghĩa là dân đã không đ-ợc bảo đảm các quyền chính trị của mình. Dân không “*biết*”, dân sẽ không thể “*bàn*” đ-ợc, và do đó sẽ không “*làm*” đ-ợc và không thể “*kiểm tra*” đ-ợc quá trình hay công việc đó.

Quyền dân chủ

Quyền dân chủ chính là những yêu sách, nhu cầu nội tại của mỗi cá nhân, với t- cách là công dân đối với các nguyên tắc, các chuẩn mực pháp lý dân chủ trong một thiết chế xã hội dân chủ nhằm bảo đảm sự tham gia một cách tự do, bình đẳng và đầy đủ vào các công việc của Nhà n-ớc và toàn bộ đời sống xã hội của con ng-ời. Quyền dân chủ thực chất chính là yêu sách về bình đẳng chính trị và xã hội của mỗi cá nhân trong mối quan hệ với Nhà n-ớc, bảo đảm cho cá nhân khả năng hành động theo ý mình, cho sự tự quyết định và làm chủ ý chí của mình

mà không có hại cho ng-ời khác, và do đó cho khả năng giải phóng toàn diện những năng lực bản chất ng-ời của mỗi cá nhân. Ph.Ăngghen khẳng định: “từ sự bình đẳng của mọi ng-ời với t- cách là những con ng-ời, rút ra cái quyền có một giá trị ngang nhau về chính trị và xã hội cho tất cả mọi ng-ời, hay ít ra là cho công dân trong một n-ớc, hay cho mọi thành viên trong xã hội”¹.

Nh- vậy, quyền dân chủ tr-ớc hết là quyền con ng-ời; hơn nữa, nó nhấn mạnh đặc biệt đến các quyền về chính trị nh- là khả năng và điều kiện tiên quyết để thực hiện đầy đủ các quyền con ng-ời cơ bản khác. Bởi vì, sự giải phóng về chính trị là điều kiện tiên quyết đối với mọi sự giải phóng khác của con ng-ời, bình đẳng về chính trị là tiền đề của mọi sự bình đẳng. Hay nói cách khác, các quyền về chính trị (tự do bầu cử, ứng cử, tự do ngôn luận, tự do lập hội, hội họp, tự do báo chí...), *một mặt*, là tiền đề cho việc hiện thực hoá các quyền khác, *mặt khác*, là sự phản ánh về mức độ giải phóng “*năng lực bản chất ng-ời*” của mỗi cá nhân. Nó chính là nội dung cốt lõi của quyền con ng-ời, nó khẳng định con ng-ời là “*một nhân tính tự do*”, “*một nhân cách - văn hoá*” và “*chủ thể sáng tạo của lịch sử và của giới tự nhiên*”. Chính vì vậy, các nhà kinh điển mác-xít đã đặc biệt nhấn mạnh đến các quyền về chính trị nh- là bản chất của quyền dân chủ: “*Vì thế, yêu sách khẩn cấp của công nhân và nhiệm vụ tr-ớc tiên để giai cấp công nhân có ảnh hưởng đến công việc của nhà n-ớc là phải giành đ-ợc tự do chính trị, nghĩa là tất cả mọi công dân*

đều đ-ợc pháp luật đảm bảo cho họ trực tiếp tham gia việc quản lý nhà n-ớc, tất cả mọi công dân đều đ-ợc quyền tự do hội họp, bàn bạc công việc của mình, kinh qua các hội của mình và báo chí mà ảnh hưởng đến công việc của nhà n-ớc. Giành lấy tự do chính trị trở thành “một việc làm khẩn cấp đối với công nhân” bởi vì không có tự do chính trị, không có và không thể có ảnh hưởng gì đến công việc của nhà n-ớc và nh- vậy thì tất nhiên họ vẫn là một giai cấp không có quyền, bị lãng nhục và không đ-ợc bày tỏ ý kiến của mình”².

Quyền dân chủ còn là một giá trị xã hội của con ng-ời đã đ-ợc thể chế hoá thành hệ thống pháp luật của một nhà n-ớc nhất định, gắn với một hệ thống chính trị nhất định dựa trên một trình độ phát triển nhất định về kinh tế và văn hoá. Vì vậy, quyền dân chủ một mặt là sự phản ánh b-ớc tiến của con ng-ời về tự do, bình đẳng và sự giải phóng toàn diện năng lực bản chất ng-ời của mỗi cá nhân, mặt khác phản ánh sự phát triển của luật pháp, trình độ kinh tế, văn hoá và tiến bộ xã hội của quốc gia đó. Do đó, có thể nói: quyền dân chủ chính là quyền và tự do cơ bản của con ng-ời trong một chế độ xã hội dân chủ hay là yêu sách, nhu cầu chính đáng của con ng-ời về sự bình đẳng chính trị và bình đẳng xã hội với tính cách là môi trường và điều kiện cho sự tồn tại, phát triển và hoàn thiện nhân cách - văn hoá và nhân tính - tự do của mỗi cá nhân.

II. Thực hiện dân chủ và quyền dân chủ ở n-ớc ta trong thời kỳ đổi mới

¹ C.Mác, Ph.Ăngghen, toàn tập, tập 20, NXB CTQG. H., 1994, tr.149.

² V.Lênin, toàn tập, tập 2, NXB Tiến bộ, M., 1974, tr.127.

1. Một số thành tựu đạt đ-ợc

Kể từ khi công cuộc đổi mới toàn diện bắt đầu cho đến nay, Việt Nam đã đạt đ-ợc những thành tựu hết sức to lớn trên mọi ph-ơng diện. Trong đó, quá trình dân chủ hoá, tôn trọng và bảo đảm quyền dân chủ ngày càng đ-ợc mở rộng và phát triển không ngừng, nhất là trong vòng hơn 10 năm trở lại đây. Dân chủ đại diện đã đ-ợc thực hiện và bảo đảm ngày càng có hiệu quả. Ví dụ từ các kỳ họp Quốc hội. Việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đã đạt đ-ợc những thành tựu đáng kể, góp phần quan trọng vào việc giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội và bảo

đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các công dân. Chẳng hạn, mô hình cơ chế “*một cửa*” trong quản lý nhà n-ớc tại một số địa ph-ơng trong cả n-ớc đã đem lại những kết quả đáng khích lệ. Mô hình này cho phép mọi công dân đều có cơ hội thực hiện quyền dân chủ của mình. Mô hình quản lý hành chính của cấp chính quyền địa ph-ơng đ-ợc xây dựng thí điểm này đ-ợc dựa trên nguyên tắc căn bản và nền tảng đó chính là “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”: toàn bộ bộ máy chính quyền ở địa ph-ơng đó đã hoạt động hiệu quả, đáp ứng và giải quyết t-ơng đối thoả đáng nguyện vọng và những vấn đề của ng-ời dân. Chẳng hạn, giải quyết những vấn đề từ nhỏ đến lớn, từ đơn giản đến phức tạp, công việc riêng của từng ng-ời dân hay công việc chung của cộng đồng, khiếu nại, tố cáo của công dân, hồ sơ đất đai, giải quyết công văn đi, đến đúng thời gian,

giải quyết công việc theo đúng hẹn, và đặc biệt là niềm yết công khai về các khoản thu chi, lệ phí, ngân sách... đều đ-ợc thực hiện trong một quy trình thống nhất một đầu mối đó là “*một cửa*”, tức là cầu nối giữa ng-ời dân và chính quyền/các cấp chính quyền, mỗi khi ng-ời dân muốn phản ánh về vấn đề gì thì chỉ cần gặp, trình bày với bộ phận tiếp dân, cũng nh- nhận kết quả trả lời chỉ cần thông qua một bộ phận duy nhất, “*cầu nối*”

duy nhất. Điều này không những khắc phục đ-ợc tình trạng quan liêu, cửa quyền, những nhiều nhân dân mà còn bảo đảm đ-ợc việc thực hiện quyền dân chủ của nhân dân.

Văn hoá pháp luật, văn hoá chính trị và văn hoá nói chung của ng-ời cầm quyền và toàn xã hội còn hạn chế, ch-a “*cấm rể*” và “*ăn sâu*” vào trong suy nghĩ, hành đ-ộng của họ

Quyền dân chủ của nhân dân thể hiện không chỉ thông qua việc thực hiện tốt quyền bầu cử, ứng cử mà còn là sự tôn trọng và thực hiện tốt quyền bãi miễn của nhân dân. Nhất là trong tình hình hiện nay, tham nhũng, thoái hoá biến chất của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị, hệ thống hành chính nhà n-ớc đang đ-ợc xem là “*quốc nạn*”. Quyền bãi miễn là một quyền của cử tri, của công dân nhằm kiểm tra và giám sát việc thực thi quyền lực nhà n-ớc, là “*thực hiện sự phục tùng thực sự của những ng-ời đ-ợc bầu đối với nhân dân*”, là nguyên tắc nhằm thực hiện triệt để chế độ dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà n-ớc thực sự thuộc về nhân dân. Lênin nhấn mạnh “*mọi cơ quan đ-ợc bầu ra... đều có thể coi là có tính chất dân chủ chân chính và đại biểu thực sự cho ý chí của nhân dân, khi nào quyền bãi miễn*

của cử tri đối với những ng-ời trúng cử đ-ợc thừa nhận và đ-ợc áp dụng... từ chối không áp dụng bãi miễn, trì hoãn thi hành quyền đó, hạn chế nó, thì nh- thế tức là phản lại dân chủ và hoàn toàn từ bỏ nguyên tắc chủ yếu và nhiệm vụ của cuộc cách mạng XHCN đã bắt đầu ở n-ớc Nga”³ và rằng “không có kiểm kê, kiểm soát thì không có chủ nghĩa xã hội”.

Chính vì vậy, trong những năm qua, việc triển khai mạnh mẽ Quy chế dân chủ ở cơ sở theo ph-ong châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” kết hợp với việc xây dựng và chỉnh đốn Đảng đã tạo ra những điều kiện thuận lợi để nhân dân tham gia vào quá trình giám sát thực thi quyền lực nhà n-ớc của toàn bộ hệ thống chính trị, hệ thống hành chính nhà n-ớc. Nhờ có cơ chế dân chủ nh- vậy mà nhân dân đã tích cực tham gia vào cuộc chiến chống tệ tham nhũng, quan liêu và thoái hoá, biến chất trong đội ngũ cán bộ của Đảng và Nhà n-ớc ở tất cả các cấp.

2. Một số vấn đề còn tồn tại

Bên cạnh những thành tựu, cũng còn nhiều hạn chế và bất cập trong việc thực hiện dân chủ và quyền dân chủ, đã và đang làm cản trở tiến trình phát triển bền vững của đất n-ớc, tiến bộ xã hội và việc tôn trọng, hiện thực hoá đầy đủ các quyền con ng-ời.

a) Dân chủ và quyền dân chủ có nơi, có lúc còn bị vi phạm nghiêm trọng và đáng báo động, đặc biệt ở cấp cơ sở. Nhiều vấn đề “quốc nạn” xảy ra và bùng phát từ cơ sở nh-

nạn tham ô, tham nhũng, quan liêu, những nhiễu, ức hiếp nhân dân diễn ra tràn lan, kéo dài và gây hậu quả đáng lo ngại. Hơn nữa, th-ớc đo dân chủ và quyền dân chủ - theo đúng ý nghĩa đích thực của nó, không phải cái gì khác hơn là mức độ dân chủ hoá và quyền dân chủ của nhân dân ở cấp cơ sở và ngay từ cấp cơ sở đ-ợc tôn trọng và bảo đảm, nơi đóng vai trò quan trọng nhất của hệ thống chính trị, hệ thống hành chính nhà n-ớc trong việc thực hành dân chủ và bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân. Đúng nh- Thủ t-ớng Phan Văn Khải khẳng định: “Đội ngũ cán bộ ở cơ sở trong một thời gian dài không đ-ợc quan tâm xây dựng, cũng có đúng với tầm quan trọng của nó trong việc đ-a luật pháp, chính sách đi vào cuộc sống, phát huy quyền làm chủ và năng lực tự quản của dân”⁴.

b) Sự phát triển kinh tế nói riêng và sự phát triển của lực l-ợng sản xuất nói chung của n-ớc ta còn hạn chế và ch-a tạo ra tiền đề vật chất đầy đủ cho việc thực hành dân chủ và bảo đảm quyền dân chủ của nhân dân. Dân chủ và quyền dân chủ không chỉ phản ánh bằng việc tham gia hiệu quả và thực sự vào đời sống chính trị, vào công việc của Nhà n-ớc, mà còn là sự thể hiện trong hoạt động kinh doanh, trong đời sống kinh tế. Tuy nhiên, trên thực tế cho đến nay, quyền dân chủ trong kinh doanh của các thành phần và chủ thể kinh tế vẫn ch-a đ-ợc bảo đảm đầy đủ vì vẫn ch-a có luật cạnh tranh và khung pháp lý cần thiết để thiết lập môi tr-ờng cạnh tranh lành mạnh, bình

³ V.I.Lênin, toàn tập, tập 35, Nxb Tiến bộ, M.,1976, tr.126.

⁴ Kiểm điểm sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong nhiệm kỳ 1997-2002, Báo cáo của Chính phủ do Thủ t-ớng Phan Văn Khải trình bày tr-ớc kỳ họp thứ 11 của Quốc hội khoá X, 13/3/2002, tr.10.

đảng. Chính phủ còn thiếu biện pháp cụ thể thực hiện chủ trương hạn chế và kiểm soát độc quyền kinh doanh, bất bình đẳng trong kinh doanh, không để cho độc quyền nhà nước trong một số lĩnh vực trọng yếu biến thành độc quyền doanh nghiệp; ch-a ngăn chặn đ-ợc tình trạng giá một số sản phẩm và dịch vụ độc quyền quá cao, làm tăng chi phí và ảnh hưởng xấu đến năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp khác và toàn bộ nền kinh tế, làm giảm sức hấp dẫn của môi trường đầu tư⁵.

c) Trình độ nhận thức về dân chủ cũng như việc tôn trọng và thực thi quyền dân chủ của một bộ phận cán bộ lãnh đạo và chủ chốt còn nhiều hạn chế và ch-a đầy đủ. Đồng thời, văn hoá pháp luật, văn hoá chính trị và văn hoá nói chung của ng-ời cầm quyền và toàn xã hội còn hạn chế, ch-a “cắm rễ” và “ăn sâu” vào trong suy nghĩ, hành động của họ. Điều này làm cản trở không nhỏ cho việc tôn trọng và bảo đảm hiệu quả dân chủ và quyền dân chủ của nhân dân. Việc thực hiện dân chủ và quyền dân chủ ở nước ta vẫn còn những hạn chế và ch-a hiệu quả cả về thiết chế cũng như tổ chức thực hiện. Chẳng hạn, chỉ Quy chế và các Nghị định của Chính phủ về việc xây dựng, triển khai và thực hiện dân chủ ở cơ sở là ch-a đầy đủ và ch-a mang tính pháp lý cao. Vì vậy, một mặt, cần phải thể chế hoá những nguyên tắc căn bản này vào trong hệ thống pháp luật quốc gia, mặt khác cần sớm xây dựng và thông qua Luật tr-ng câu ý dân.

d) Không chỉ có việc thực hiện dân chủ trực tiếp còn nhiều hạn chế mà ngay cả dân chủ đại diện cũng còn nhiều bất cập và ch-a đáp ứng đ-ợc nguyện vọng của nhân dân. Chẳng hạn, nhiều yêu cầu chính đáng của nhân dân do đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền ch-a đ-ợc giải quyết; tình trạng đ-ợc vụ việc tồn đọng vẫn còn kéo dài; các Đoàn đại biểu Quốc hội vẫn chỉ mới tổ chức tiếp dân và chuyển đơn th- là chính, ch-a đủ điều kiện thực hiện đầy đủ quyền giám sát việc giải quyết đơn th-; các cơ quan của Quốc hội vẫn còn gặp khó khăn và ch-a đạt hiệu quả cao về hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri và đơn th- khiếu tố trong khi kiến nghị và đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội ngày càng tăng và ngày càng gay gắt⁶. Trong việc bầu cử đại biểu Quốc hội, có nơi, có lúc ch-a chú trọng đúng mức đến tiêu chuẩn đại biểu, do đó, còn có đại biểu với năng lực hạn chế, ch-a bảo đảm đủ điều kiện để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ng-ời đại biểu, phát huy vai trò của ng-ời đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và đại diện cho nhân dân cả nước, ít đóng góp ý kiến vào việc xem xét, thông qua các dự án luật, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và những nội dung khác đ-ợc Quốc hội bàn bạc, xem xét. Cá biệt, một số ít đại biểu không giữ trọn đạo đức, phẩm chất, bị Quốc hội bãi nhiệm, gây ảnh hưởng không nhỏ đến uy tín của ng-ời đại biểu nhân dân. Còn thiếu quá nhiều đại biểu Quốc hội hoạt động

⁵ Kiểm điểm sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong nhiệm kỳ 1997-2002, Báo cáo của Chính phủ do Thủ tướng Phan Văn Khải trình bày tr-ớc kỳ họp thứ II của Quốc hội khoá X, 13/3/2002, tr.14.

⁶ Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ II, Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá X (1997-2002) do Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An trình bày, H., 3/2002, tr.12.

chuyên trách ở các cơ quan của Quốc hội và ở cả các Đoàn đại biểu Quốc hội. Các đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên trách cũng gặp nhiều khó khăn, nhiều đại biểu ch-a dành đ-ợc ít nhất 1/3 thời gian cho hoạt động của Quốc hội nh- luật định⁷.

3. Ph-ong h-ớng

a) Tăng c-ờng và mở rộng quyền dân chủ trong lĩnh vực kinh tế, chẳng hạn cần phân biệt quyền của chủ sở hữu và quyền kinh doanh của doanh nghiệp; giao cho hội đồng quản trị doanh nghiệp quyền đại diện trực tiếp chủ sở hữu gắn với quyền tự chủ trong kinh doanh; quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà n-ớc đối với doanh nghiệp; tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách đối với doanh nghiệp nhà n-ớc để tạo động lực phát triển và nâng cao hiệu quả theo h-ớng: xoá bỏ hoàn toàn bao cấp; doanh nghiệp cạnh tranh bình đẳng trên thị tr-ờng, tự chịu trách nhiệm về sản xuất, kinh doanh, nộp đủ thuế và có lãi; thực hiện tốt quy chế dân chủ trong doanh nghiệp.

b) Dân chủ với tính cách thuộc hình thái th-ợng tầng kiến trúc, hiển nhiên do cơ sở hạ tầng quyết định, mà tr-ớc hết phụ thuộc vào trình độ phát triển của lực l-ợng sản xuất - vào sự phát triển kinh tế của xã hội. Vì vậy, cần phải thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ nền kinh tế thị tr-ờng để tạo tiền đề vật chất cho việc thiết lập cơ chế dân chủ và bảo đảm rộng rãi quyền dân chủ cho tất cả mọi ng-ời. Trong chiến l-ợc phát triển kinh tế, cần nêu cao nguyên tắc dân chủ hoá về kinh tế: coi các thành phần kinh tế đều là bình đẳng, cho phép tự do kinh doanh và sản xuất, tự do

cạnh tranh trong khuôn khổ của pháp luật, đẩy mạnh cơ chế dân chủ ở cơ sở, dân chủ trong các doanh nghiệp, không đ-ợc phép thiên vị hay tạo cơ chế độc quyền, bất bình đẳng trong kinh doanh đối với các doanh nghiệp nhà n-ớc...

c) Tăng c-ờng và mở rộng hình thức dân chủ trực tiếp, đặc biệt và tr-ớc hết là ở cơ sở - đầu mối xung yếu và th-ớc đo quan trọng nhất để đánh giá mức độ dân chủ hoá và quyền dân chủ của nhân dân. Kết hợp thật tốt và nâng cao chất l-ợng hoạt động của dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Các hình thức dân chủ đại diện là kết quả của quá trình hoàn thiện quy chế dân chủ, nh-ng nó không loại trừ việc thực hiện dân chủ trực tiếp. Làm tốt dân chủ trực tiếp sẽ làm cho dân chủ đại diện đ-ợc thực hiện tốt hơn và ng-ợc lại. Thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở càng phải coi trọng và nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà n-ớc. Các đoàn thể nhân dân phải chủ động, g-ong mẩu trong việc vận động nhân dân thực hiện các quy chế, quy -ớc, h-ớng -ớc.

d) Dân chủ với tính là giá trị xã hội, nó phụ thuộc rất nhiều vào trình độ giải phóng của con ng-ời về mặt nhận thức, về tri thức, về nhân cách-tức là về mức độ xã hội hoá nhân cách “*chủ thể- tự do*” của mỗi cá nhân và của cả cộng đồng. Chính vì vậy, cần nâng cao trình độ nhận thức và xây dựng văn hoá chính trị, văn hoá pháp luật và văn hoá về quyền con ng-ời cho những ng-ời thực thi quyền lực nhà n-ớc (đội ngũ cán bộ lãnh đạo, chủ chốt trong hệ thống chính trị) và các tầng lớp nhân dân nhằm tạo tiền đề tốt

⁷ Sđd, tr.13

hơn cho việc thực hành và bảo đảm dân chủ và quyền dân chủ.

e) Tiếp tục tăng cường và phát huy quy chế dân chủ ở cơ sở một cách rộng khắp ở tất cả các ngành, các cấp, các đơn vị hành chính, các viện nghiên cứu, trường đại học... bằng việc tuyên truyền và giáo dục thông xuyên và mạnh mẽ về Quy chế và những thiết chế dân chủ này cho cán bộ, đảng viên và mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt là cán bộ chủ chốt ở cơ sở và cán bộ chuyên trách của chính quyền các cấp là “cầu nối” giữa nhân dân và chính quyền. Cần tăng cường và đẩy mạnh hơn nữa việc xây dựng, triển khai và thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp, dân chủ ở cơ quan (trường học, viện nghiên cứu, cơ quan hành chính sự nghiệp...) và dân chủ ở xã.

f) Củng cố và xây dựng hệ thống chính trị ở cơ sở vững mạnh. Đẩy mạnh tăng cường cải cách hành chính toàn diện trên phạm vi cả nước, nhất là ở cấp cơ sở. Gắn việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở với cuộc vận động xây dựng, chỉnh đốn Đảng với cải cách hành chính, với nhiệm vụ phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội, bảo đảm an ninh, ổn định chính trị - xã hội. Củng cố, kiện toàn tổ chức hoạt động của cộng đồng dân cư - thôn bản, khu phố, đơn vị cơ sở, ... nơi trực tiếp triển khai thực hiện, kiện toàn tổ chức hoạt động của cộng đồng dân cư - thôn bản, khu phố, nơi trực tiếp triển khai thực hiện quy chế dân chủ, h-ong -ớc, quy -ớc của các tầng lớp nhân dân.

g) Tăng cường vai trò và mở rộng phạm vi hoạt động của các tổ chức xã hội, các tổ chức phi Nhà nước (hội thanh niên, hội phụ

nữ, hội người già, hội người tàn tật, công đoàn,...), các thiết chế cộng đồng làng xã, khu phố, cơ quan, xí nghiệp, công ty, ... đ-ợc xây dựng và hoạt động theo hình thức tự quản. Tăng cường giáo dục về pháp luật, về quy chế dân chủ ở cơ sở... Đào tạo cán bộ chuyên trách có trình độ chuyên môn và biết tiếng địa phương (dân tộc) giúp cho việc lắng nghe và giải quyết những tâm t-, nguyện vọng và những vấn đề bức xúc mà người dân phản ánh.

h) Xây dựng và thông qua Luật trưng cầu ý dân. Đây có thể nói là một trong những hình thức hữu hiệu nhất để thực thi dân chủ trực tiếp và quyền dân chủ của công dân. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần IX của Đảng đã khẳng định “*Thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng Luật trưng cầu ý dân*”⁸. Chỉ có nh- vậy, tất cả mọi dự luật và các văn bản pháp luật khác cũng nh- các chủ trương, chính sách của Nhà nước trước khi đ-ợc xây dựng, thông qua, đi vào hiệu lực và triển khai trên thực tiễn đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến, bàn bạc công khai và rộng rãi với người dân và mới có hiệu quả và thực sự phản ánh ý chí của nhân dân, thuộc về nhân dân./

* *Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

⁸ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb CTQG, H., 2001, tr.134.

HOÀN THIÊN HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

TS. L-U BÌNH NH-ÔNG*

An sinh xã hội là một vấn đề rất lớn, bởi vì việc làm và đời sống là những vấn đề lớn nhất của mọi thời đại. Hoàn thiện các chính sách xã hội chính là một trong những giải pháp quan trọng nhằm thực hiện tốt mục tiêu “dân giàu, n-ớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh” ở n-ớc ta hiện nay.

Quan điểm chung

Tr-ớc đây, trong các thời kỳ mà Nhà n-ớc phải tiến hành các cuộc chiến tranh bảo vệ Tổ quốc nhằm chống lại sự xâm l-ợc của các quốc gia khác hoặc chống lại các thế lực phản động... thì vấn đề quốc phòng - an ninh đ-ợc xem là chức năng số một của Nhà n-ớc. Ngày nay, trong thời kỳ hoà bình, khi mà cả n-ớc đang thực hiện mục tiêu “*công nghiệp hoá, hiện đại hoá*” thì một trong những chức năng quan trọng và cơ bản nhất của Nhà n-ớc là chức năng xã hội¹.

Để thực hiện chức năng xã hội, Nhà n-ớc phải tiến hành nhiều biện pháp khác nhau, trong đó, nổi bật nhất là tăng c-ờng phát triển kinh tế, đẩy mạnh tăng tr-ởng xã hội, nâng cao mọi mặt đời sống của nhân dân... Chính vì vậy, mục tiêu xã hội đ-ợc thể hiện trong đ-ờng lối của Đảng là “... *xây dựng nền văn hoá mới, con ng-ời mới xã hội chủ nghĩa*...”, là “*chăm sóc toàn diện và phát*

huy nhân tố con ng-ời, có nhận thức mới về chính sách xã hội” nhằm “tùng b-ớc cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội...”².

Chính sách xã hội đ-ợc hiểu là “*chính sách giải quyết các vấn đề xã hội nhằm tác động trực tiếp vào con ng-ời, điều chỉnh quan hệ, lợi ích giữa con ng-ời với con ng-ời, con ng-ời và xã hội*”³.

Theo nghĩa trực tiếp, hệ thống chính sách xã hội là một hệ thống quan điểm, nguyên tắc, biện pháp... đ-ợc thể hiện chủ yếu thông qua các văn bản pháp luật của Nhà n-ớc. Các quan điểm, nguyên tắc... đó đ-ợc biểu đạt d-ới dạng các quy phạm pháp luật, có tính bắt buộc thực hiện. Bên cạnh đó, một số nội dung của hệ thống chính sách xã hội đ-ợc thể hiện d-ới dạng những quan điểm có tính h-ớng dẫn, khuyến khích toàn dân và mọi ng-ời tham gia. Chính vì vậy, ng-ời ta hình dung hệ thống chính sách xã hội gồm hai loại: loại chính sách mang tính bắt buộc (d-ới dạng các quy phạm pháp luật) và loại mang tính h-ớng dẫn, khuyến khích (*d-ới dạng các quy phạm xã hội*)⁴. Hai loại chính sách đó đều có những giá trị riêng của nó, và về công dụng xã hội, chúng đều có những lợi thế riêng trong việc tạo ra những hiệu quả xã hội thiết thực và -u việt. Khi xã hội càng văn minh, cuộc vận động về sinh đẻ có kế hoạch, bảo vệ môi tr-ờng hay ủng hộ đồng bào lũ

¹ Xem giáo trình *Lý luận chung về nhà n-ớc và pháp luật*, Tr-ờng Đại học Luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân 2002

² Xem *Tài liệu nghiên cứu Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001. Tr 81, 82, 99

³ Từ điển tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học. Nxb Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học. 2001

lục... đ-ợc mọi ng-ời h-ởng ứng vì nó đã đi vào những “ngõ ngách” căn bản nhất, thiết thực nhất của đời sống con ng-ời. Tinh thần “t-ong thân, t-ong ái”, truyền thống “lá lành đùm lá rách”, nguyên lý “mình vì mọi ng-ời, mọi ng-ời vì mình”... đã ngấm sâu và luôn luôn th-ờng trực trong trái tim con ng-ời, luôn luôn trỗi dậy khi đ-ợc kêu gọi, đã trở thành sức mạnh cho các cuộc vận động thực hiện các chính sách xã hội. Một trong những ví dụ điển hình là cuộc vận động vì ng-ời nghèo tổ chức tháng 11/2002, d-ới dạng “đêm giao l-u âm nhạc” do Đài truyền hình Việt Nam tổ chức, đã động viên đ-ợc rất nhiều tấm lòng hảo tâm của các cá nhân và tập thể khắp ba miền, với hàng tỷ đồng đ-ợc đóng góp nhằm ủng hộ, giúp đỡ ng-ời nghèo trên khắp đất n-ớc. Có lẽ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Bộ Lao động - Th-ơng binh và Xã hội cũng không t-ởng t-ợng nổi sự thành công đến ngõ ngàng của cuộc vận động đó vì có những ng-ời h-ởng ứng cuộc vận động ch-a đến tuổi thành niên, có những ng-ời rất nghèo nh-ng lại có “kế hoạch” cẩn thận ủng hộ ng-ời nghèo... Tình cảm đạo đức xã hội thực sự là một loại “quy phạm xã hội” lý t-ởng và có sức mạnh to lớn.

Nếu tình cảm đạo đức giữa con ng-ời với con ng-ời, sự th-ờng trực thứ tình cảm đó trong đời sống là lợi thế của hệ thống chính sách xã hội đ-ợc thể hiện d-ới dạng các quy phạm xã hội, thì tính bắt buộc, trách nhiệm đối với cộng đồng, đối với con ng-ời của hệ thống chính sách xã hội thể hiện d-ới dạng các quy phạm pháp luật là lợi thế của nó. Khi đã đ-ợc luật hoá, các vấn đề xã hội đ-ợc bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh của Nhà n-ớc. Trong tr-ờng hợp đó, sự lựa chọn của

các thành viên trong xã hội, nếu thuận chiều, chỉ có một h-ớng duy nhất là tuân thủ. Và sự tuân thủ đó lập tức tạo ra hiệu quả xã hội cần thiết phục vụ cho các mục tiêu xã hội đã đ-ợc định h-ớng.

Thực trạng

Hệ thống chính sách xã hội là một hệ thống bao trùm mọi mặt của đời sống xã hội. Không một lĩnh vực nào có thể đặt vấn đề xã hội ra bên ngoài, bởi vì nó liên quan và thuộc về các hoạt động kinh tế - xã hội của con ng-ời.

Tuy nhiên, dựa trên cơ sở đối t-ợng của hệ thống chính sách xã hội, có thể chia ra thành hai hệ thống chính sách xã hội, đó là: hệ thống chính sách xã hội áp dụng đối với những ng-ời lao động và hệ thống chính sách xã hội áp dụng đối với cộng đồng. Hệ thống chính sách xã hội áp dụng đối với ng-ời lao động là hệ thống chính sách áp dụng cho những ng-ời có quan hệ làm công ăn l-ơng⁵ trong các đơn vị sử dụng lao động thuộc mọi thành phần kinh tế. Các công chức nhà n-ớc, các nhân viên nhà n-ớc, các nhân viên thuộc các tổ chức xã hội, các công nhân - viên chức thuộc các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều thuộc loại này, -ớc l-ợng khoảng trên d-ới 10 triệu ng-ời. Ngoài ra, theo nh- các quy định của pháp luật, các đối t-ợng nằm trong diện thứ nhất này còn gồm cả các “cán bộ” của các cơ quan Đảng, tổ chức chính trị xã hội khác⁶. Hệ thống chính sách áp dụng đối với những ng-ời làm công ăn l-ơng vừa mang tính chất bảo đảm, vừa mang tính chất trả công hoặc đối đáp lại sự cống hiến trực tiếp cho xã hội. Hệ thống chính sách xã hội áp dụng đối với

⁴ Ví dụ nh- chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình, chính sách bảo vệ môi tr-ờng, chính sách xoá đói giảm nghèo...

⁵ Đ-ợc hiểu là có làm việc cho tổ chức, cá nhân nhất định và có h-ởng l-ơng hoặc tiền công có tính chất l-ơng

cộng đồng là hệ thống chính sách áp dụng cho các đối tượng khác, ch-a hoặc không có quan hệ làm công ăn l-ong. Hệ thống chính sách này mang nặng tính chất bảo đảm cộng đồng. Trong thực tế, có những đối tượng không thể và không bao giờ có đóng góp hoặc cống hiến cho xã hội, thậm chí có đối tượng còn thực hiện các hành vi trái với các quy tắc xã hội, trái pháp luật, vẫn thuộc diện đ-ợc h-ớng các chính sách xã hội, ví dụ nh-những ng-ời trốn đi n-ớc ngoài bất hợp pháp đ-ợc đ-a về n-ớc theo chính sách hồi h-ong và tái hoà nhập cộng đồng, các trẻ em vi phạm đ-ợc đ-a vào các tr-ờng giáo d-ỡng...

Nếu đi vào nghiên cứu hệ thống chính sách xã hội thực định hiện nay, có thể thấy có nhiều loại đặc tr-ng cho từng lĩnh vực xã hội nh-: Chính sách lao động và việc làm; Chính sách -u đãi ng-ời có công, th-ong binh, bệnh binh, gia đình liệt sỹ, những ng-ời tham gia kháng chiến; Chính sách bảo hiểm xã hội; Chính sách chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ cộng đồng; Chính sách đối với những ng-ời thiệt thòi trong xã hội; Chính sách giáo dục nâng cao dân trí, bồi d-ỡng nhân lực, đào tạo nhân tài; Chính sách bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em; Chính sách xoá đói giảm nghèo; Chính sách tái hoà nhập cộng đồng; Chính sách phòng chống các tệ nạn xã hội...

Mỗi hệ thống chính sách “nhỏ” nói trên đều mang trong đó những giá trị đặc thù, có tác dụng riêng, để rồi khi phối hợp lại, nó cấu thành một giải pháp lớn và có tính đồng bộ để tăng c-ờng tính hiện thực, nhằm thực hiện mục tiêu xã hội của Nhà n-ớc. Chính

sách xã hội sẽ càng phát triển nếu nền kinh tế có sức phát triển mạnh mẽ. Và ng-ợc lại, khi đã bảo đảm thực hiện tốt các chính sách xã hội, nó càng tăng thêm lòng tin của ng-ời dân đối với Nhà n-ớc, do đó, ng-ời dân biết phát huy sở tr-ờng, năng lực trong lao động và coi sự lao động của họ nh- là một sự cống hiến đối với xã hội và đối với con ng-ời.

Pháp luật về chính sách xã hội là một bộ phận quan trọng trong việc định h-ớng và vận hành hệ thống chính sách xã hội. Thiếu pháp luật, các chính sách xã hội thiếu điều kiện quan trọng để vận hành, và có thể ví nh- một ng-ời tốt và bao dung nh-ng không có khả năng giúp đỡ ng-ời khác.

Trong hệ thống các quy định của pháp luật n-ớc ta, việc xác định và thực hiện các chính sách xã hội đã đ-ợc đề cập. Suốt chiều dọc của các Hiến pháp: 1946, 1959, 1980, 1992, các quy định có tính nguyên tắc cho hệ thống chính sách xã hội đã đ-ợc thiết lập. Các quy định về chính sách xã hội cơ bản thuộc hệ thống các quyền của công dân, trong đó, các quyền về bình đẳng nam nữ, quyền lao động, quyền nghỉ ngơi, quyền đ-ợc bảo hộ lao động, quyền đ-ợc bảo hiểm xã hội, quyền đ-ợc học hành nâng cao trình độ và kiến thức, quyền đ-ợc chăm sóc sức khoẻ... các quy định của Hiến pháp⁷, là những cơ sở pháp lý quan trọng để xây dựng các văn bản pháp luật áp dụng trong nhân dân.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, trong từng giai đoạn cụ thể, căn cứ vào khả năng kinh tế và ngân sách cũng nh- tình hình thực hiện kế hoạch của nền kinh tế quốc

⁶ Xem *Pháp lệnh cán bộ, công chức*.

⁷ Xem các Điều: 6, 8, 10, 13, 14, 15 Hiến pháp 1946; các Điều: 3, 9, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35 Hiến pháp 1959; các Điều: 3, 5, 31, 42, 43, 47, 48, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 74 Hiến pháp 1980; các Điều: 3, 5, 35, 36, 39, 40, 50, 52, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67... Hiến pháp 1992.

dân, Nhà n-ớc đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm từng b-ớc thực hiện tốt các chính sách xã hội. Nhiều “*Ch-ong trình*” quốc gia⁸ đã đ-ợc thiết lập để giải quyết các chính sách xã hội ở tâm vĩ mô và đã tạo ra đ-ợc những ảnh h-ởng cũng nh- hiệu quả xã hội lớn lao trong quá trình thực hiện các chính sách xã hội ở n-ớc ta.

H-ớng hoàn thiện

Với việc định h-ớng phát triển theo nền kinh tế thị tr-ờng, theo định h-ớng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà n-ớc, hệ thống các quan hệ xã hội nói chung và hệ thống chính sách xã hội cũng phải thay đổi cho phù hợp. Sự phát triển đến kinh ngạc của

nền kinh tế trong thời kỳ hội nhập kinh tế và công nhận sự tồn tại, phát triển của mọi thành phần kinh tế đã làm cho bộ mặt xã hội khởi sắc một cách nhanh chóng. Kinh tế phát triển sẽ kéo theo xã hội phát triển, nh- một nguyên lý, ngày càng trở thành những điều hiện thực trong đời sống cộng đồng.

Tuy nhiên, sự phát triển kinh tế đó cũng ch-a thể lấp đầy đ-ợc hố ngăn cách giữa giàu và nghèo; giữa ng-ời có điều kiện và ng-ời không có điều kiện; giữa vùng khó khăn và vùng thuận lợi; giữa đại bộ phận dân c- và một bộ phận dân c- khác có hoàn cảnh đặc biệt; ch-a bù đắp thoả đáng cho những đối t-ợng có công lao đặc biệt trong xã hội;

Các văn bản quan trọng về chính sách xã hội: Sắc lệnh số 20/SL ngày 17/2/1947 về chế độ h-u bổng th-ong tạt và tiền tuất tử sỹ; Quy chế tạm thời về tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân - viên chức nhà n-ớc, ban hành kèm theo Nghị định số 24/CP (1963); Điều lệ tạm thời về Bảo hiểm xã hội, ban hành kèm theo Nghị định số 172/CP (1963); Nghị định số 235/HĐBT (1985) về Tiền l-ong; Quyết định số 60/HĐBT (1990) về chế độ mất sức lao động; Nghị định số 236/HĐBT (1985) về Bảo hiểm xã hội; Luật bảo vệ sức khoẻ nhân dân (1989); Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (1991); Pháp lệnh Bảo hộ lao động (1991); Nghị quyết số 120/HĐBT (1992) về giải quyết việc làm; Điều lệ Bảo hiểm xã hội, ban hành kèm theo Nghị định 43/CP (1993); Bộ luật Lao động (1994), Pháp lệnh -u đãi ng-ời có công (1995, sửa đổi 2002); Nghị định số 28/CP (1995) h-ớng dẫn thi hành Pháp lệnh -u đãi ng-ời có công với cách mạng; Nghị định số 81/CP (1995) quy định chi tiết và h-ớng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động là ng-ời tàn tật; Nghị định số 23/CP (1996) quy định chi tiết và h-ớng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về những quy định riêng đối với lao động nữ; Quyết định số 26/2000/QĐ-TTg (2000) về một số chế độ đối với ng-ời tham gia kháng chiến và con đẻ của họ bị nhiễm chất độc hoá học do Mỹ sử dụng trong chiến tranh ở Việt Nam; Chỉ thị 09/2001/CT-TTg (2001) về việc tổ chức cuộc vận động h-ớng ứng thập kỷ vì ng-ời tàn tật khu vực Châu Á - Thái Bình D-ơng tại Việt Nam; Chỉ thị 02/2001/CT-TTg về triển khai năm xã hội tình nguyện vì trẻ em đặc biệt khó khăn 2001 - 2002...

⁸ Xem QĐ 151/2000/QĐ-TTg 28/12/2000 v/v phê duyệt ch-ong trình hoạt động phòng chống tệ nạn mại dâm giai đoạn 2001 - 2005; QĐ 21/2001/QĐ-TTg 22/2/2001 v/v phê duyệt ch-ong trình quốc gia về dinh d-ỡng giai đoạn 2001 - 2010; QĐ 23/2001/QĐ-TTg 26/2/2001 v/v phê duyệt ch-ong trình hoạt động quốc gia vì trẻ em Việt Nam giai đoạn 2001 -2010; QĐ 35/2001/QĐ-TTg v/v phê duyệt chiến l-ợc chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân giai đoạn 2001 - 2010; QĐ 43/2001/QĐ-TTg v/v phê duyệt ch-ong trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001 - 2005; Nghị quyết kỳ họp Quốc hội khoá XI, Kỳ họp thứ 2 (từ 12/11 đến 16/12/2002 về nhiệm vụ năm 2003 của Quốc hội n-ớc CHXHCNVN...).

hàng vạn người còn chịu đựng di tích và ảnh hưởng của chiến tranh; tỷ lệ thất nghiệp còn cao... Từ lâu, vấn đề xã hội luôn là đề tài thời sự ở tất cả các nước, thậm chí ngay cả trong những nước có nền kinh tế phát triển.

Việt Nam là nước đang vươn lên từ đống tro tàn của các cuộc chiến tranh, dân số đông, kỹ thuật sản xuất hiện đại... Hiện có hàng nghìn gia đình, hàng triệu người thuộc diện cần bảo đảm và giúp đỡ. Nhưng, mặc dù là một nước nghèo, nhưng nhân dân Việt Nam rất giàu lòng nhân ái⁹. Truyền thống ấy đã ăn sâu, bám rễ vào tình cảm và trở thành đạo lý xã hội, là cơ sở, nền tảng cho việc thực hiện các chính sách xã hội.

Nguyên tắc chỉ đạo

Hoàn thiện hệ thống chính sách xã hội nhằm tạo ra cơ sở để thực hiện tốt các mục tiêu xã hội ghi trong các văn kiện của Đảng và Hiến pháp là một trong những vấn đề có tính bức xúc trong giai đoạn hiện nay. Việc hoàn thiện hệ thống chính sách xã hội phải dựa trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản, đó là:

- *Nguyên tắc toàn diện*: nguyên tắc này đòi hỏi việc thực hiện chính sách xã hội phải bảo đảm tính toàn diện. Chính sách xã hội phải bảo đảm tính xã hội, nó không được loại trừ bất kỳ đối tượng xã hội nào nằm trong diện giúp đỡ. Việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách xã hội phải bảo đảm có sự tham gia đồng đẳng của mọi tầng lớp nhân dân.

- *Nguyên tắc đối xử công bằng*: nguyên tắc này đòi hỏi hệ thống chính sách xã hội phải bảo đảm tính công bằng trong việc thực hiện. Hoạt động bảo đảm các chế độ phải dựa trên một hệ thống các quy tắc, tiêu

chuẩn, được định tính, định lượng rõ ràng, minh bạch. Về mặt nguyên tắc, các đối tượng thuộc cùng hệ phải được đối xử ngang nhau. Trong một số trường hợp, tính công bằng biểu hiện ở việc tính toán mức độ đóng góp, cống hiến cho xã hội mà giải quyết các chế độ bảo đảm vật chất hoặc tinh thần cụ thể nhằm tránh gây nên sự thiệt thòi, thiếu cân đối giữa các đối tượng chính sách.

- *Nguyên tắc cộng đồng*: theo nguyên tắc này, việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách xã hội phải trên tinh thần đề cao tính cộng đồng về trách nhiệm. Tính cộng đồng này biểu hiện cả ở sự đóng góp và hưởng thụ. Một chính sách xã hội tốt khi nó huy động được sức mạnh cộng đồng trong việc tham gia tạo lập các điều kiện vật chất căn bản để thực hiện. Mặt khác, nó cũng bảo đảm có sự “chia ngọt, sẻ bùi” giữa các tầng lớp dân cư, giữa cá nhân và tập thể, giữa Nhà nước và toàn xã hội. Chính sách xã hội sẽ không chỉ được đặt trên “đôi vai” Nhà nước mà nó còn có sự hỗ trợ của mọi người, mọi tổ chức, mọi cá nhân, thậm chí cần có sự cố gắng vươn lên của chính những người được hưởng sự chăm sóc đó. Tinh thần chung là cần “xã hội hoá công tác xã hội”¹⁰, cả trong quá trình xây dựng, tạo lập các quỹ bảo đảm xã hội và trong quá trình thực hiện các chế độ bảo đảm xã hội đó. Trong đó, cần kết hợp ba nguồn lực: Nhà nước - cộng đồng và các đối tượng chính sách tự vươn lên¹¹.

- *Nguyên tắc phân luồng*: việc quy định và thực hiện các chính sách xã hội phải được đặt vào từng “kênh” cụ thể trên cơ sở phân loại. Sự phân biệt rõ rệt các đối tượng là một vấn đề có tính nguyên tắc, bởi lẽ, những đặc điểm căn bản của các đối tượng xã hội sẽ

⁹ TS Đàm Hữu Đắc - Xã hội hoá các hoạt động công tác xã hội, Tạp chí LD&XH số chuyên đề III/2000

¹⁰ TS Đàm Hữu Đắc - Xã hội hoá các hoạt động công tác xã hội, Tạp chí LD &XH số chuyên đề III/2000

quyết định tính chất của chính sách áp dụng. Ví dụ: đối với những ng-ời có công với cách mạng, đặc điểm của họ là có sự đóng góp đặc biệt, không thể định l-ợng đ-ợc, cả về vật chất lẫn tinh thần cho cách mạng, cần phải có hình thức -u đãi đặc biệt. Đối với những ng-ời gặp khó khăn trong đời sống thì chính sách áp dụng lại không phải là sự “-u đãi” mà là sự hỗ trợ vì rủi ro trong đời sống... Sự phân luồng chính là một trong những điều kiện tạo cơ hội cho việc thực hiện nguyên tắc công bằng trong đối xử xã hội.

- *Nguyên tắc định mức bảo đảm*: nguyên tắc này đòi hỏi việc xây dựng và thực hiện các chính sách xã hội phải dựa trên cơ sở các định mức nhất định. Các định mức bảo đảm phải đ-ợc thiết lập thống nhất, dựa trên đặc điểm của từng đối t-ợng (về sự cống hiến, về nhu cầu...) và khả năng bảo đảm. Định mức bảo đảm vừa mang tính nhân văn, vừa mang tính hiện thực - tức là nó phải tạo nên đ-ợc ấn t-ợng và tác dụng xã hội - con ng-ời đối với các đối t-ợng chính sách, mặt khác phải là bảo đảm có tính thiết thực đối với đời sống của họ, mà không phải chỉ là một sự “t-ợng tr-ng”. Ví dụ nh- đối với mức trợ cấp -u đãi xã hội, có ý kiến cho rằng có thể dựa trên những căn cứ sau: “*mức chi phí tối thiểu cho nhu cầu cá nhân bình quân trong cả n-ớc; mức thu nhập bình quân theo đầu ng-ời trong cả n-ớc và mức sống trung bình của ng-ời dân trên phạm vi cả n-ớc*”¹². Tuy nhiên, đó chỉ là một ví dụ về mức -u đãi xã hội. Đối với những đối t-ợng khác nhau phải có những định mức khác nhau.

- *Nguyên tắc Nhà n-ớc thống nhất quản lý*: Nhà n-ớc có điều kiện nhất để quản lý

thống nhất việc thực hiện các chính sách xã hội. Nhà n-ớc chính là đại diện lớn nhất của xã hội, có sức mạnh toàn diện để có thể thực hiện các mục tiêu xã hội. Việc thực hiện các chính sách xã hội của Nhà n-ớc nh- là một loại trách nhiệm xã hội lớn lao, có tính “*bất di bất dịch*”, vừa có tính truyền thống, vừa có tính hiện đại. Nói nh- vậy không có nghĩa Nhà n-ớc là duy nhất hoặc là tổ chức độc đoán đối với các vấn đề xã hội. Không dựa vào sức mạnh cộng đồng, Nhà n-ớc không thể thực hiện đ-ợc chức năng xã hội của nó. Do đó, vấn đề quan trọng là tìm ra “*ng-ời cầm cờ*” cho các “*chiến dịch*” nhằm tạo ra tính thống nhất và cuối cùng là để đạt hiệu quả cao nhất.

Giải pháp

Để các chính sách xã hội trở thành một hệ thống thống nhất và có tính khả thi, đồng thời đ-ợc thực hiện có hiệu quả trong thực tế, theo tôi, cần chú trọng thực hiện một số giải pháp cơ bản sau đây:

- *Tr-ớc hết*, cần hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật, tiến tới xây dựng Luật an sinh xã hội. Hiện tại, các chính sách xã hội đ-ợc quy định trong nhiều văn bản pháp luật. Có những văn bản đ-ợc quy định từ hàng chục năm tr-ớc, có những văn bản mới đ-ợc ban hành. B-ớc đầu, việc xây dựng các pháp lệnh về -u đãi những ng-ời có công với cách mạng có tác dụng tách chế độ -u đãi ra khỏi chế độ trả công. Song đó chỉ là một vấn đề trong một loạt các chính sách xã hội hiện hành. Nếu nhìn nhận một cách bao quát, hầu hết các chính sách xã hội đều thuộc cùng một hệ thống lớn, đó là an sinh xã hội. Chính vì vậy cần có một thao tác pháp lý hoá các

¹¹ TS Nguyễn Đình Liêu - Triển khai thực hiện nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng về -u đãi xã hội. Tạp chí LD&XH số 7/2001.

¹² TS Tạ Văn Thiệu, cục TBLS - Một số vấn đề về cải cách trợ cấp -u đãi xã hội, Tạp chí LD&XH số 7/2001

chính sách tản mạn đó thành một hệ thống để bảo đảm tính thống nhất và hiệu quả trong việc thực hiện.

Trong thời gian tr-ớc mắt, cần rà soát lại các chế độ áp dụng đối với các đối t-ợng chính sách xã hội nhằm khắc phục sự bất hợp lý về đối t-ợng, mức bảo đảm và cơ chế quản lý, thực hiện đang gây nên những v-ớng mắc ở các địa ph-ơng và d- luận của xã hội hiện nay.

- *Thứ hai*, cần kiện toàn cơ chế tổ chức thực hiện các chính sách xã hội. Theo quan điểm chung hiện nay, chúng ta cần từng b-ớc thiết lập mạng l-ới an sinh xã hội từ trung -ơng xuống cơ sở để triển khai thực hiện các chính sách xã hội. Bên cạnh hệ thống các cơ quan nhà n-ớc, cần tuyên truyền sâu rộng và “*tổ chức hoá*” các hoạt động thực hiện các chính sách xã hội từ các đơn vị dân c- khác nhau nhằm tạo nên một sức mạnh tổng hợp. Phó Thủ t-ớng Nguyễn Tấn Dũng từng nhấn mạnh rằng: “*sự giúp đỡ của xã, ph-ơng, cộng đồng làng xóm đối với các gia đình chính sách là rất quan trọng*”¹³.

- *Thứ ba*, cần đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi d-ỡng cán bộ trực tiếp thực hiện các chế độ chính sách xã hội, bao gồm các cán bộ pháp lý, kinh tế và cán bộ nghiệp vụ lao động - xã hội. Các cán bộ nhân viên của ngành lao động - th-ơng binh và xã hội, với vai trò là cơ quan có trách nhiệm chăm sóc đối t-ợng chính sách¹⁴ và các cơ quan chức năng khác phải nắm vững chế độ chính sách, giỏi về nghiệp vụ để có thể thực hiện tốt các chính sách xã hội.

- *Thứ t-*, cần tiến hành thực hiện đồng bộ

các chính sách xã hội, đồng thời có sự -u tiên trong việc thực hiện các chính sách xã hội có tính bức xúc, ở những vùng và khu vực khó khăn. Mặt khác, cần có chiến l-ợc lâu dài đối với một số chính sách có tầm chiến l-ợc, liên quan đến sự phát triển có tính bền vững của nền kinh tế - xã hội nh- chính sách xoá đói giảm nghèo; chính sách bảo hiểm xã hội (trong đó cần đ-a vào thực hiện loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện, bảo hiểm thất nghiệp)...

- *Thứ năm*, cần mở rộng và tăng c-ờng hợp tác quốc tế trong lĩnh vực xây dựng và thực hiện các chính sách xã hội. Chúng ta có thể rút kinh nghiệm từ việc thực hiện một số chính sách xã hội ở một số n-ớc trong khu vực và trên thế giới nhằm bổ sung và hoàn thiện hệ thống chính sách xã hội ở Việt Nam, cả về hệ thống pháp luật và cơ chế thực hiện./.

* *Tr-ởng bộ môn Luật lao động, Tr-ờng Đại học Luật Hà Nội*

¹³ Nguyễn Tấn Dũng - bài phát biểu tại hội nghị xã, ph-ơng làm tốt công tác th-ơng binh, liệt sỹ và ng-ời có công các tỉnh miền Trung và Tây Nguyên tổ chức tại ĐắLắk tháng 7/2001. Tạp chí LĐ&XH số 8/2001.

¹⁴ Nguyễn Minh Triết- Các địa ph-ơng cần nêu cao tinh thần tự lực v-ơn lên, phát triển kinh tế để có điều kiện chăm sóc tốt hơn các gia đình th-ơng binh, liệt sỹ và ng-ời có công. Tạp chí LĐ&XH số 187 (16-31/3/2002)

CH-ÔNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH CỦA QUỐC HỘI NHIỆM KỲ KHOÁ XI (2002-2007) VÀ NĂM 2003

(TRÍCH NGHỊ QUYẾT SỐ 12/2002/QH11)

Điều 1

Thông qua Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI gồm 137 dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết, trong đó có 118 dự án thuộc Ch-ong trình chính thức, gồm 61 dự án luật, 5 dự án nghị quyết của Quốc hội, 49 dự án pháp lệnh, 3 dự án nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và 19 dự án luật thuộc Ch-ong trình chuẩn bị (*theo Danh mục số 1*).

Điều 2

Thông qua Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2003 gồm 24 dự án luật, 18 dự án pháp lệnh và 2 dự án nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội (*theo Danh mục số 2*).

Điều 3

Giao Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội chỉ đạo việc triển khai thực hiện Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI, Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2003; trình Quốc hội Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm tại kỳ họp cuối năm của năm tr-ớc. Trong tr-ờng hợp thật cần thiết, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội có thể điều chỉnh, bổ sung Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh và kịp thời báo cáo Quốc hội.

Điều 4

1- Cơ quan, tổ chức trình dự án luật, pháp lệnh đã đ-ợc quyết định trong Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI, Ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2003 có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan bảo đảm tiến độ và nâng cao chất l-ợng chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh.

2- Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm chủ động, phối hợp chặt chẽ với cơ quan soạn thảo trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, phát huy vai trò của đại biểu Quốc hội chuyên trách, có biện pháp nâng cao hiệu quả công tác thẩm tra.

3- Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ chỉ đạo thực hiện có hiệu quả các quy định mới của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nội quy kỳ họp Quốc hội liên quan đến trình tự thảo luận, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội.

4- Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chính phủ có kế hoạch củng cố bộ máy giúp việc, thu hút các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia vào quá trình soạn thảo, thẩm tra, chỉnh lý văn bản.

Danh mục số 1

CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH THUỘC CH-ÔNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT,
PHÁP LỆNH CỦA QUỐC HỘI NHIỆM KỲ KHOÁ XI

(Ban hành kèm theo Nghị quyết số 12/2002/QH11)

Tổng số: **137** dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Trong đó có **118** dự án thuộc ch-ông trình chính thức, gồm **61** dự án luật, **5** dự án nghị quyết của Quốc hội, **49** dự án pháp lệnh, **3** dự án nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội; **19** dự án luật thuộc ch-ông trình chuẩn bị.

A- CH-ÔNG TRÌNH CHÍNH THỨC

I. VỀ LĨNH VỰC KINH TẾ : 30 văn bản

Tổng số 19 dự án luật, 10 dự án pháp lệnh, 01 dự án nghị quyết

(trong đó đã thông qua 1 luật)

Các dự án luật:

Luật ngân sách nhà n-ớc (sửa đổi) *(đã đ-ợc thông qua)*;

Luật kế toán;

Luật thống kê;

Luật thuỷ sản;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt;

Luật thuế sử dụng đất;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;

Luật th-ơng mại (sửa đổi);

Luật cạnh tranh;

Luật doanh nghiệp nhà n-ớc (sửa đổi);

Luật xây dựng;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng nhà n-ớc Việt Nam;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng;

Luật sử dụng vốn nhà n-ớc đầu t- vào kinh doanh;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật hợp tác xã;

Luật du lịch;

Luật đất đai (sửa đổi).

Các dự án pháp lệnh, nghị quyết:

Pháp lệnh đấu thầu;
Pháp lệnh thú y (sửa đổi);
Pháp lệnh kiểm toán nhà nước;
Pháp lệnh thuế chống bán phá giá;
Pháp lệnh thuế chống trợ cấp;
Pháp lệnh thuế môi trường;
Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;
Pháp lệnh ngân khố quốc gia;
Pháp lệnh thương mại điện tử;
Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh đề điều;
Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về khung thuế suất thuế nhập khẩu.

II. VỀ LĨNH VỰC VĂN HOÁ, XÃ HỘI, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ, MÔI TRƯỜNG : 26 văn bản

Tổng số 13 dự án luật, 13 pháp lệnh

(trong đó đã thông qua 1 pháp lệnh)

Các dự án luật:

Luật khen thưởng nhà nước;
Luật bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em (sửa đổi);
Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bảo vệ môi trường;
Luật di-ợc;
Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bảo vệ và phát triển rừng;
Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật xuất bản;
Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật giáo dục;
Luật điện lực;
Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khoáng sản;
Luật bảo hiểm xã hội;
Luật điện ảnh;
Luật thanh niên;
Luật dân tộc.

Các dự án pháp lệnh:

- Pháp lệnh vệ sinh, an toàn thực phẩm;
 Pháp lệnh phòng chống tệ nạn mại dâm;
 Pháp lệnh hành nghề y, d-ọc t- nhân (sửa đổi);
 Pháp lệnh giống cây trồng;
 Pháp lệnh giống vật nuôi;
 Pháp lệnh dân số;
 Pháp lệnh tôn giáo;
 Pháp lệnh về hiến, lấy ghép mô, cơ quan, bộ phận cơ thể ng-ời và khám nghiệm tử thi;
 Pháp lệnh phòng chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở ng-ời HIV/AIDS (sửa đổi);
 Pháp lệnh tiêu chuẩn hoá;
 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Điều 22 và Điều 23 của Pháp lệnh -u đ-ãi ng-ời hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, th-ơng binh, bệnh binh, ng-ời hoạt động kháng chiến, ng-ời có công giúp đỡ cách mạng (*đã đ-ọc thông qua*);
 Pháp lệnh -u đ-ãi ng-ời hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, th-ơng binh, bệnh binh, ng-ời hoạt động kháng chiến, ng-ời có công giúp đỡ cách mạng (sửa đổi);
 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động (về thủ tục giải quyết các cuộc đình công).

III. VỀ LĨNH VỰC QUỐC PHÒNG, AN NINH, TRẬT TỰ, AN TOÀN XÃ HỘI, ĐỐI NGOẠI: 21 văn bản

Tổng số 13 dự án luật, 8 dự án pháp lệnh

Các dự án luật:

- Luật biên giới quốc gia;
 Luật giao thông đ-ờng thuỷ nội địa;
 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hàng hải Việt Nam;
 Luật hàng không dân dụng Việt Nam (sửa đổi);
 Luật giao thông đ-ờng sắt;
 Luật về các vùng biển Việt Nam;
 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật hải quan;
 Luật ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế;
 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự;
 Luật quốc phòng;
 Luật an ninh quốc gia;

Luật công an nhân dân Việt Nam ;

Luật về hội.

Các dự án pháp lệnh:

Pháp lệnh động viên công nghiệp;

Pháp lệnh dự trữ quốc gia;

Pháp lệnh bảo vệ công trình, mục tiêu trọng điểm về an ninh quốc gia;

Pháp lệnh về công tác cảnh vệ;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh dân quân tự vệ;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh dự bị động viên;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh lãnh sự;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cơ quan đại diện của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.

IV. VỀ LĨNH VỰC TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC, HÀNH CHÍNH, HÌNH SỰ, DÂN SỰ, T- PHÁP: 41 văn bản

Tổng số 16 dự án luật, 5 dự án nghị quyết của Quốc hội, 18 dự án pháp lệnh, 2 dự án nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (trong đó đã thông qua 1 luật, 2 nghị quyết của Quốc hội, 4 pháp lệnh)

Các dự án luật:

Bộ luật dân sự (sửa đổi);

Bộ luật tố tụng dân sự;

Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi);

Bộ luật thi hành án;

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (*đã được thông qua*);

Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi);

Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (sửa đổi);

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội;

Nghị quyết của Quốc hội ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội (*đã được thông qua*);

Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội (*đã được thông qua*);

Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội (sửa đổi);

Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc (sửa đổi);

Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội (sửa đổi);

Luật phá sản doanh nghiệp (sửa đổi);

Luật thanh tra (bao gồm cả các quy định về Thanh tra nhân dân);

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo;

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân;

Luật về thể thức tr-ng mua, tr-ng dụng tài sản của cá nhân, tổ chức;

Luật quản lý và sử dụng tài sản nhà n-ớc;

Luật đặc xá;

Luật bồi th-ờng nhà n-ớc (bồi th-ờng thiệt hại do cán bộ, công chức, ng-ời có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra).

Các dự án pháp lệnh, nghị quyết:

Pháp lệnh tổ chức điều tra hình sự (sửa đổi);

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thi hành án dân sự;

Pháp lệnh công chứng;

Pháp lệnh giám định t- pháp;

Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở;

Pháp lệnh lý lịch t- pháp;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh chống tham nhũng;

Pháp lệnh trợ giúp pháp lý;

Pháp lệnh về đăng ký giao dịch bảo đảm;

Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của các pháp lệnh về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, kinh tế, dân sự, lao động;

Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu biển;

Pháp lệnh t-ơng trợ t- pháp (bao gồm cả dẫn độ);

Pháp lệnh trọng tài th-ơng mại;

Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự (sửa đổi) (*đã đ-ợc thông qua*);

Pháp lệnh tổ chức Viện kiểm sát quân sự (sửa đổi) (*đã đ-ợc thông qua*);

Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân (sửa đổi) (*đã đ-ợc thông qua*);

Pháp lệnh Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi) (*đã đ-ợc thông qua*);

Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về bồi thường thiệt hại cho người bị oan, sai do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra;

Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự về nhà ở có yếu tố nước ngoài được xác lập trước ngày 1-7-1991.

B- CH-ÔNG TRÌNH CHUẨN BỊ

(Tổng số 19 dự án luật)

Luật về các công cụ chuyển nhượng trong ngân hàng;

Luật doanh nghiệp (áp dụng chung cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế);

Luật đầu tư (áp dụng chung cho đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài);

Luật thuế thu nhập cá nhân;

Luật thuế tài sản;

Luật đa dạng sinh học;

Luật công nghệ thông tin;

Luật thể dục, thể thao;

Luật năng lượng hạt nhân;

Luật quản lý, sử dụng hoá chất;

Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân (sửa đổi);

Luật cư trú;

Luật đăng ký bất động sản;

Luật nhà ở;

Luật trưng cầu ý dân;

Bộ luật xử lý vi phạm hành chính;

Luật công vụ;

Luật về luật sư;

Luật chứng khoán.

NHIỆM VỤ NĂM 2003

MỤC TIÊU VÀ CÁC CHỈ TIÊU CHỦ YẾU CỦA NĂM 2003

(Trích Nghị quyết số: 14/2002/QH11)

1- Mục tiêu tổng quát:

Bảo đảm duy trì tốc độ phát triển kinh tế cao và bền vững. Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tập trung phát triển mạnh các sản phẩm có thị trường, có sức cạnh tranh cao. Huy động tối đa các nguồn lực, nhất là nguồn nội lực để phát triển kinh tế-xã hội. Chủ động thực hiện các cam kết và lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế. Đẩy mạnh xuất khẩu đi đôi với khai thác tốt thị trường trong nước. Tiếp tục thực hiện xóa đói, giảm nghèo. Giải quyết có hiệu quả những vấn đề xã hội bức xúc, đặc biệt là tệ nạn xã hội và tai nạn giao thông. Đẩy lùi tệ tham nhũng, quan liêu, lãng phí. Bảo đảm vững chắc an ninh, quốc phòng trong mọi tình huống. Mở rộng quan hệ đối ngoại.

2- Các chỉ tiêu chủ yếu:

- Tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng từ 7% đến 7,5%;
- Giá trị sản xuất nông, lâm, ngư- nghiệp tăng 5%;
- Giá trị sản xuất công nghiệp tăng từ 14 % đến 14,5%;
- Giá trị các ngành dịch vụ tăng từ 7% đến 7,2%;
- Kim ngạch xuất khẩu tăng từ 7,5% đến 8%;
- Tổng vốn đầu tư- toàn xã hội chiếm 35% GDP
- Chỉ số giá tiêu dùng tăng không quá 5%;
- Tạo việc làm mới cho 1,5 triệu người;
- Đào tạo nghề cho trên 1 triệu người;
- Giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống còn 12,5%;
- Giảm tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng xuống còn 28%;
- Giảm tỷ lệ sinh 0,04%.

GIỚI THIỆU TÓM TẮT

CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2010

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn, trong nhiều Nghị quyết của Đảng cũng như của Nhà nước đã đề ra nhiệm vụ xây dựng chiến lược lập pháp của nước ta. Vừa qua, Bộ T- pháp đã đ-ợc giao chủ trì soạn thảo bản Dự thảo Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010. Sau đây, xin giới thiệu tóm tắt 5 phần lớn của bản Dự thảo đề ngày 17/11/2002

Bối cảnh xây dựng chiến lược

Bản Dự thảo Chiến lược đã nêu lên một số nét cơ bản của bối cảnh như sau:

1. Công cuộc đổi mới đã tạo ra những biến đổi sâu sắc trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội của đất nước.

2. Từ nay đến 2010, bối cảnh chính trị và kinh tế thế giới đang diễn biến phức tạp, ẩn chứa những nhân tố khó lường; ở nước ta, bốn nguy cơ mà Đảng chỉ ra vẫn tồn tại, đất nước đang và sẽ tiếp tục đứng trước những cơ hội và thách thức mới.

3. Đại hội IX của Đảng đã đề ra Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2001 - 2010 của đất nước, mà trọng tâm là phấn đấu đưa nước ta đến năm 2020 về cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

4. Chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng là một nhiệm vụ chiến lược đã đ-ợc thể chế hoá bằng Hiến pháp.

Ch-ơng trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đã đ-ợc phê duyệt và triển khai. Nghị quyết 08/NQ-TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới cũng đã và đang đ-ợc triển khai một cách tích cực.

5. Với chủ trương mở cửa và chủ động hội nhập, Việt Nam đã và đang tiếp tục trở thành thành viên của nhiều tổ chức quốc tế và khu vực.

Hệ thống pháp luật Việt Nam sau 17 năm đổi mới

Trong phần này, Dự thảo Chiến lược phân tích những thành tựu cơ bản cũng như những yếu kém và bất cập trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật sau 17 năm tiến hành công cuộc đổi mới; phân tích những nguyên nhân của những yếu kém và bất cập đó.

Thành tựu

1. Qua ba nhiệm kỳ Quốc hội, số văn bản

luật và pháp lệnh đ-ợc ban hành gấp nhiều lần so với cả bốn m-oi năm tr-ớc cộng lại.

2. Công tác soạn thảo, thẩm định và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dần dần đi vào nề nếp, theo một quy trình thống nhất, chặt chẽ do luật định, kỷ luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật từng b-ớc đ-ợc thiết lập, tạo điều kiện để tổ chức, công dân tham gia góp ý kiến cho các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Chất l-ợng văn bản pháp luật ngày càng đ-ợc nâng cao.

3. Nhà n-ớc ta đã ký kết và tham gia một số l-ợng lớn các điều -ớc quốc tế phục vụ cho chủ tr-ong hội nhập kinh tế quốc tế.

4. Hoạt động thông tin, phổ biến và giáo dục pháp luật có sự chuyển biến mạnh mẽ, đáp ứng tốt hơn các nhu cầu đa dạng về thông tin pháp luật của công dân, tổ chức, góp phần từng b-ớc nâng cao ý thức pháp luật của cán bộ, nhân dân.

5. Hoạt động tổ chức thi hành pháp luật ngày càng đ-ợc coi trọng.

Những yếu kém và bất cập

1. Việc thể chế hoá nhiều nghị quyết của Đảng còn quá chậm, lúng túng, thiếu kiểm tra đôn đốc; nội dung và hình thức của hệ thống văn bản pháp luật hiện hành ch-a ngang tầm với đòi hỏi của thực tiễn về cả số l-ợng và chất l-ợng.

2. Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật ch-a khoa học, ch-a hợp lý, cứng nhắc; cách phân công và thực hiện quy trình soạn thảo dễ dẫn đến tình trạng bảo vệ lợi ích cục bộ ngành, địa ph-ong mà ch-a thật sự vì lợi ích quốc gia, nhân dân.

3. Việc nghiên cứu để ký kết hoặc gia nhập điều -ớc quốc tế ch-a đ-ợc coi trọng đúng mức. Công tác nội luật hoá điều -ớc quốc tế chậm đ-ợc đặt ra; việc đăng tải, giải thích và tổ chức thực hiện điều -ớc quốc tế ch-a thành nề nếp, quy củ.

4. Kỷ luật công bố, đăng tải văn bản quy phạm pháp luật ch-a nghiêm.

5. Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu. Thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật.

Nguyên nhân của những yếu kém

- Xã hội ch-a hình thành thói quen ứng xử theo pháp luật, vẫn còn “rơi rớt” một số tàn d- của chế độ cũ, t- t-ởng cục bộ, bản vị; còn tình trạng buông lỏng, có khi thả nổi từ phía các cơ quan nhà n-ớc trong quản lý xã hội.

- Nhà n-ớc thiếu sự đầu t-, nghiên cứu một cách cơ bản và có hệ thống những vấn đề lý luận mới về nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN và về Nhà n-ớc pháp quyền XHCN Việt Nam.

- Còn thiếu những giải pháp đồng bộ, hiệu quả nhằm đổi mới tổ chức và nâng cao năng lực của các cơ quan xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

Quan điểm chỉ đạo và mục tiêu phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010

Dự thảo đ-a ra những quan điểm chỉ đạo và mục tiêu tổng quát nhằm phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam từ nay đến năm 2010:

Quan điểm chỉ đạo

1. Thể chế hoá kịp thời, đầy đủ đ-ờng lối

và chính sách của Đảng về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

2. Phát triển hệ thống pháp luật phải bảo đảm phát huy cao nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

3. Phát triển hệ thống pháp luật phải xuất phát từ thực tiễn Việt Nam đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế.

4. Phát triển hệ thống pháp luật phải theo phương châm khẩn trương, vững chắc và cơ bản.

5. Phát triển hệ thống pháp luật phải dự tính các điều kiện bảo đảm đưa pháp luật vào cuộc sống.

Mục tiêu tổng quát

Từ nay đến năm 2010 và những năm tiếp theo, hệ thống pháp luật Việt Nam được phát triển, đổi mới một bước căn bản, mà trọng tâm là xây dựng được một hệ thống văn bản pháp luật tương đối đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, bảo đảm phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật là công cụ chủ yếu, mạnh mẽ để quản lý xã hội, đáp ứng yêu cầu của hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; ổn định chính trị, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, góp phần thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và sự nghiệp công nghiệp hoá-hiện đại hoá đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Cải cách căn bản cơ chế thực hiện pháp luật nhằm bảo đảm và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật.

Mục tiêu cụ thể:

1. *Xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật*, bảo đảm tính đồng bộ, bao quát mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, quốc phòng- an ninh, đối ngoại. Bảo đảm luật giữ vị trí tối thượng trong toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và là hình thức pháp luật chủ yếu quy định các vấn đề cơ bản, quan trọng của đời sống xã hội, quyền công dân.

2. *Bảo đảm tính thống nhất nội tại, tính khả thi cao* của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật từ trên xuống dưới, cải cách cơ bản quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cả về tốc độ và chất lượng ban hành.

3. *Cải cách căn bản cơ chế thi hành pháp luật* nhằm bảo đảm hiệu quả của pháp luật, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong ý thức pháp luật và thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật của cán bộ, công chức, nhân dân, doanh nghiệp và tổ chức.

4. *Kiên toàn tổ chức và hoạt động* của bộ máy thi hành pháp luật, nâng cao năng lực và trách nhiệm của các cơ quan, công chức hành chính, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu trong việc tổ chức thi hành, áp dụng pháp luật. Bảo đảm phát triển về chất trong cải cách tư pháp.

Định hướng xây dựng, hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật

Tại phần này, Dự thảo Chiến lược trình bày những định hướng và giải pháp xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, cụ thể trong các lĩnh vực như: *Kinh tế, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hoá-*

thể thao, chính sách xã hội, quốc phòng - an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đồng thời nêu lên những định hướng trong việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước theo nguyên tắc pháp quyền XHCN.

Các giải pháp

Dự thảo cũng đưa ra một số giải pháp xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đó là:

1. Các giải pháp về xây dựng pháp luật:

- Xác định các lĩnh vực pháp luật trọng điểm, cần ưu tiên tập trung xây dựng mới các luật, bộ luật hoặc pháp điển hoá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành thành luật, bộ luật.

- Đổi mới cơ bản quy trình xây dựng pháp luật bảo đảm tăng tốc, nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.

- Tăng cường vai trò của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng pháp luật.

2. Nâng cao hiệu lực thi hành pháp luật của các cơ quan Nhà nước.

3. Bảo đảm đào tạo đủ về số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cán bộ, công chức và các chức danh tư pháp.

4. Phát triển hệ thống thông tin pháp luật và phổ biến giáo dục pháp luật nhằm tăng cường khả năng tiếp cận và sử dụng của nhân dân đối với hệ thống pháp luật.

Tổ chức thực hiện

Để thực hiện tốt định hướng xây dựng, hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật đã nêu trên, phần kết của Dự

thảo Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010 đưa ra một số **giải pháp** cần ưu tiên thực hiện là:

Tập trung xây dựng các bộ luật; kết hợp chặt chẽ, đồng bộ việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thi hành pháp luật trong Chiến lược với các giải pháp của Chương trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp để tạo ra hiệu quả chung, thúc đẩy sự phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam theo đúng các mục tiêu đã đặt ra cho giai đoạn đến năm 2010.

Bộ máy chỉ đạo

Chiến lược được thực hiện thông qua các chương trình, kế hoạch đề án với lộ trình thời gian cụ thể do Ban chỉ đạo quốc gia quyết định. Hai phương án về việc tổ chức Ban chỉ đạo quốc gia được trình bày trong Dự thảo.

Ngoài ra, đi kèm bản Dự thảo là phụ lục về Chương trình hành động thực hiện Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2010 với hai bản Chương trình cụ thể về cải cách pháp luật đến 2010 và tăng cường hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật...

ENGLISH SUMMARY OF THE 1TH VOLUME

Focus and opinion

P 14. A step of consideration toward a traditional value, by *Duong Trung Quoc*

Analyzing Ho Chi Minh thoughts on national tradition of unity, his own reception of idea on the union between city workers and peasants, the author concludes that in today's context, when we need to mobilize all domestic resources, that union should be understood more broadly and more openly based on the concept of ancestors "talent and virtue people are a sap of the Nation".

State research

P 20. Supervisory power of the NA over legal Acts, by *Bui Xuan Duc*

According to law, the NA has a wide competence on oversight of legal Acts. But activities of the NA in this field is not still active. Thus the author expects that it is should improve mechanism of oversight of legal Acts in following directions: improving mechanism of drafts examination, improving proceedings of abolishing illegal Acts and enhancing the role of the court and the People Council in this field.

P 26. Rules of the game, by *Nguyen Sy Dung*

Towards a professional parliament, one of requirements to deputies is that they should clearly to know and strictly obey "rules of the game"- parliamentary proceedings and procedure. But, according to the author point of view, there is a lack of proceedings in NA operation and in other hand, our deputies still have to work harder with their awareness and obeying of working proceedings.

P 29. Strengthening activities of the Procurator's Office, by *Ha Manh Tri*

Making a review on achievements and shortcomings of activity of the Procurator's Office, the author, the General Procurator points out actions which need to be done by the Office for enhancing effective of its activity.

P 34. Renewal of organization and operation of the Court in accordance with requirements of judiciary reform, by *Tran Van Tu*

Based on requirements of judiciary reform, the author raises the main concept of renewal of organization and operation of the Court system and provides to concentrate in training judges for enhancing quality of trial in the Court.

P 40. Administrative reform: results and directions, by Do Quang Trung

The author, Minister of Internal Affairs deals with results of an year implementation of Program on administrative reform in period of 2001-2010. Summing up achievements of reform in central and local levels in four aspects: institutional, organizational, personal and public finance, he provides some works need to be done in those directions.

P 46. Improvement of governance methods, by Pham Tuan Khai

The author emphasizes that it is should separate state management of government from business management, heighten individual responsibility, decentralize among administrative levels, strengthen assessment of citizens to informational resources, improve administrative procedures, enhance inspection and control of administrative discipline.

Law research**P 54. The New Year talk on legislative work, by Nguyen Dinh Loc**

As the New Year is coming, people want to look back what they have done, what they have not done and what is a future plan. The author, a former Minister of Justice, present NA deputy, Vice- President of Association of Lawyers shares with readers his thoughts about achievements in the law making field during the years of Doi Moi. Dealing with legislative practice today, he emphasizes the role of parliamentary Acts, that the NA should change procedure and proceedings of its law making process.

P 65. Some legal issues of globalization, by Le Minh Thong

Globalization raises a number of legal matters around the world and in every country. A new legal order is taking shape with new legal spaces all around the world. In national scope, Vietnam is now looking for answers to such questions as how transplant foreign law, how improve law making process towards globalization...

P 76. Role of science for law making process, by Vo Khanh Vinh

As the author expects, science helps explore laws of development of society, the ways of impact of law to development of society, ways of development of law itself. Science synthesizes practice and theory for law making process.

P 83. Transparency of law, by Vo Tri Hao

Transparency requires that law shall be obvious, sustainable and forecasted. But there is a situation in Vietnam that law is not completely published, difficulty founded and drafts of legal Acts are not published at all. Dealing with this situation, the author provides some measures to enhance transparency of law in Vietnam.

P 90. Intellectual property- concepts, barriers and protection, by *Pham Duy Nghia*

While the neighbors are accessing to high technologies and become high-tech societies, in Vietnam the society, policy makers and entrepreneurs mostly do not yet understand that knowledge is a kind of property, do not yet know to enrich them- self by this property. Dealing with this practice, the author concludes that if Vietnam wants “the knowledge based economy” is not only “classical music” for academies, both policies and law should encourage and protect intellectual property, knowledge should become a kind of goods, information should bring money. But the first thing have to do is changing a look of society at this kind of property.

P 100. Building a mechanism of oversight to enterprises, by *Tran Huu Huynh*

Building a system of oversight to enterprises as the author proposes below, must to minimize a management burden of the State and make it more effective because of participation of all related to business subjects for protection of their interests. Among them, the State will be a central factor and play an important role in protection of interests of the whole society.

Policy research

P 106. Democracy, right to democracy and its execution in Vietnam today, by *Hoang Van Nghia*

Giving definitions on the terms democracy, process of development of democracy, relation between democracy and law, right of democracy, the author looks at implementation of democracy and right to democracy and provides some measures towards enhancing democracy in Vietnam today.

P 115. Improving social policy in Vietnam today, by *Luu Binh Nhuong*

Equitable social policy is one of the keys of implementing target “reach citizen, strong State, equitable, democratic and civilized society”. Thus, raising with necessity of improvement of social policy in Vietnam today, the author proposes main principles and concrete key measures for its improvement.

