

# Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Đại biểu chuyên trách và kiêm nhiệm
- Tổ tụng hình sự
- Xoá đói giảm nghèo



# NCLP

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

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

**TỔNG BIÊN TẬP**  
Nguyễn Chí Dũng

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

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

**TÀI KHOẢN**  
944.25.008  
Tập chí  
Nghiên cứu Lập pháp  
Tại kho bạc nhà n-ớc  
Quận Tây Hồ - Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

## Mục lục

### THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Đổi mới quy trình tài chính, ngân sách của Quốc hội**  
*Đặng Văn Thanh* 2
- Sống phúc âm giữa lòng dân tộc**  
*Nguyễn Tấn Khoá* 6
- Mô hình cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh**  
*Nguyễn Bá Bình* 10
- Thi hành án: Bắt cấp từ cơ quan pháp luật**  
*Nguyễn Khắc Bộ* 13
- Gắn giáo dục pháp luật với giáo dục đạo đức trong công chức nhà n-ớc**  
*Cao Thị Hà* 14
- Xung quanh đề án loại bỏ 31.500 ô tô cũ**  
*Nguyễn Hoài* 17

### NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Đại biểu Quốc hội: Chuyên trách và kiêm nhiệm**  
*Nguyễn Đình Quyền* 22
- Quy trình thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội và việc thực hiện trong thực tiễn**  
*Hoàng Văn Tú* 28
- Về chế độ hai cấp xét xử**  
*Vũ Văn Nhiêm* 33
- Cách nhìn mới về tái thẩm**  
*Đào Xuân Tiến* 41

### NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Một số vấn đề về quyền và nghĩa vụ của ng-ời tham gia tố tụng**  
*Đinh Văn Quế* 51
- Nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên toà hình sự**  
*Trịnh Tiến Việt* 58
- Chọn luật để điều chỉnh thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài**  
*Đỗ Văn Đại* 67

### NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Huy động nguồn tài chính từ các tổ chức phi chính phủ phục vụ an sinh xã hội**  
*Nguyễn Thị Mỹ Tiên* 75

### THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Vai trò của uỷ ban trong quy trình lập pháp ở Nghị viện một số n-ớc**  
*Hoàng Minh Hiếu* 81

*Ảnh bìa: Tác giả Thu An - Giải th-ởng lớn ACCU 1989*

# ĐỔI MỚI QUY TRÌNH TÀI CHÍNH, NGÂN SÁCH CỦA QUỐC HỘI

ĐẶNG VĂN THANH\*

Điều 84 (khoản 4) Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã qui định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội là: *Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước; phân bổ ngân sách trung ương; phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước; qui định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế...*

Những năm qua, cùng với việc đẩy mạnh công tác lập pháp, Quốc hội đã ngày càng chú trọng và chủ động hơn trong việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, trong đó có vấn đề tài chính, ngân sách. Quốc hội đã tiến hành giám sát khá toàn diện việc thực hiện đường lối, chính sách của Đảng được thể

chế hóa trong các Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ tài chính, về chấp hành ngân sách nhà nước, về chính sách tài khóa.

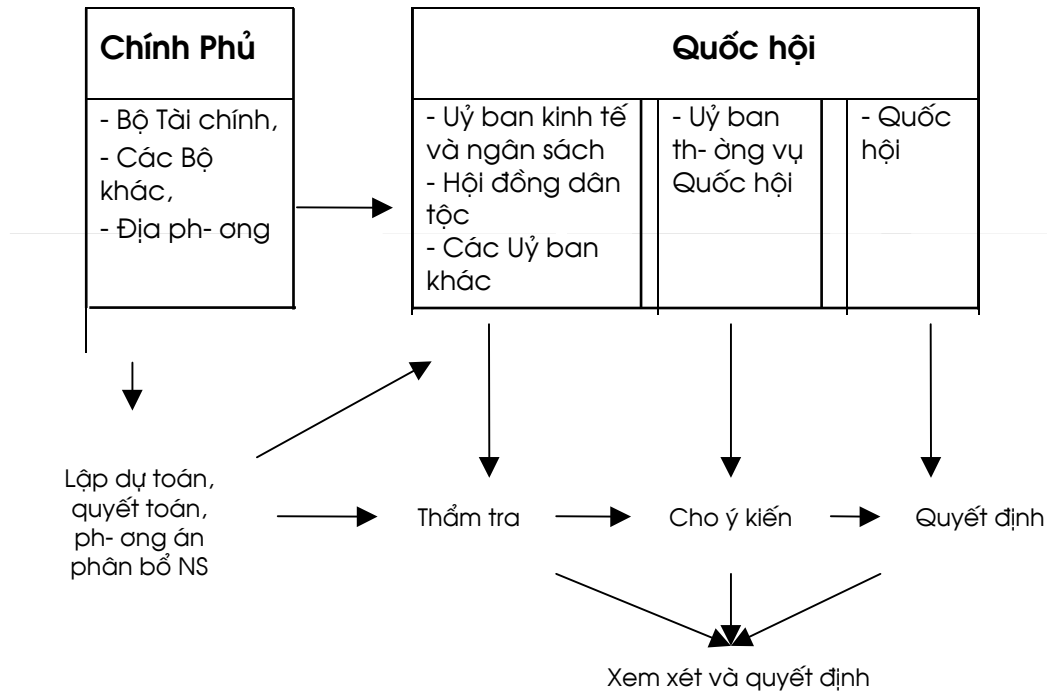
Tuy nhiên, trong thực hiện nhiệm vụ quyết định các vấn đề lớn của đất nước vẫn còn nhiều khó khăn. Quốc hội chưa thực hiện đầy đủ quyền quyết định phân bổ ngân sách nhà nước. Hiến pháp qui định. Chất lượng quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước chưa cao, chưa đáp ứng

đòi hỏi chính đáng của nhân dân, của cử tri cả nước. Hoạt động giám sát của Quốc hội còn nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao. Do đó, cần có sự đổi mới cả về nhận thức, nội dung, phương pháp và điều kiện để các quyết

định của Quốc hội thực chất hơn, giám sát có hiệu quả hơn, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội.

Điều 15, Luật Ngân sách nhà nước sửa đổi đã qui định nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội trong việc *quyết định dự toán ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách*

‘ **Chất lượng quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước chưa cao** ’



### Sơ đồ 1: Quy trình ngân sách

trung ương, quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước trong trường hợp cần thiết, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Nội dung cụ thể và quy trình xem xét quyết định được mô tả tại Sơ đồ 1.

Đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng, hiệu quả và thực quyền của Quốc hội trong các quyết định về tài chính, tăng cường hiệu lực Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cần phải triển khai tích cực các giải pháp sau:

1. *Thống nhất về nhận thức:* sự phân công về nhiệm vụ và quyền hạn giữa cơ quan hành pháp và lập pháp trong hoạt động tài chính cũng là nhằm mục đích nâng cao trách nhiệm, tính khách quan của các quyết định vì một nền tài chính lành

manh, có hiệu quả. Cần có sự hợp tác, đồng thời phải đảm bảo tính độc lập, khách quan của các cơ quan trong quá trình xây dựng, xem xét, thẩm tra và quyết định các vấn đề tài chính hàng năm của đất n-ớc.

2. Hoàn chỉnh và công khai hóa qui trình lập, thẩm tra và quyết định dự toán ngân sách nhà n-ớc, điều chỉnh dự toán ngân sách nhà n-ớc, ph-ơng án phân bổ ngân sách nhà n-ớc, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà n-ớc. Qui trình phải đ-ợc xây dựng khoa học, tuân thủ qui định của luật pháp, với những yêu cầu nh- sau:

- Rõ ràng, minh bạch, dễ hiểu và dễ thực hiện.

- Từng công việc, từng nội dung của qui trình và trách nhiệm của mỗi cơ quan trong qui trình phải cụ thể, hợp lý.

- Qui trình thẩm tra và quyết định về tài chính,

‘ Công khai hóa qui trình lập, thẩm tra và quyết định dự toán ngân sách nhà n-ớc, điều chỉnh dự toán ngân sách nhà n-ớc, ph-ơng án phân bổ ngân sách nhà n-ớc, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà n-ớc ’

ngân sách phải đ-ợc luật hóa và mang tính bắt buộc phải chấp hành nghiêm chỉnh.

- Trong quá trình thực hiện, qui trình cần đ-ợc tiếp tục hoàn thiện sao cho phù hợp thực tế và có hiệu lực thực sự.

‘ Hệ thống hóa và cập nhật chính sách chế độ mới, cũng nh- thông tin cần thiết về kinh tế, tài chính, làm căn cứ cho thẩm tra và quyết định những vấn đề tài chính, đặc biệt là ngân sách nhà n-ớc ’

3. Hệ thống hóa và cập nhật chính sách chế độ mới, cũng nh- thông tin cần thiết về kinh tế, tài chính, làm căn cứ cho thẩm tra và quyết định những vấn đề tài chính, đặc

biệt là ngân sách nhà n-ớc.

Tài chính, ngân sách luôn luôn là những vấn đề nhạy cảm, chịu sự chi phối và có quan hệ chặt chẽ với nhiều chủ tr-ơng, chiến l-ợc, chính sách, có quan hệ lợi ích với mọi chủ thể tham gia quyết định. Do đó, cần phải có sự cập nhật không chỉ về tình hình kinh tế, xã hội, thông tin về kinh tế tài chính, mà còn cần phải nắm bắt một cách có hệ thống các chính sách chế độ đã, đang và sẽ có hiệu lực phục vụ cho việc thẩm tra, đánh giá và quyết định các vấn đề tổng thể cũng nh- từng nội dung cụ thể về tài chính, ngân sách.

Không thể cho ý kiến và quyết định các vấn đề ngân sách nhà n-ớc khi thiếu những thông tin tin cậy đã đ-ợc l-ợng hóa.

Những thông tin đó phải là một hệ thống thông tin toàn diện, đ-ợc tích lũy gồm cả thông tin quá khứ, hiện tại, thông tin dự báo và thông tin trong, ngoài n-ớc. Cần phải tạo lập các ngân hàng dữ liệu, các kênh thông

hội thảo luận và quyết định. Cần tăng c-ờng cho các cơ quan của Quốc hội không chỉ ph-ơng tiện làm việc, điều kiện làm việc, nhân lực và hệ thống thông tin dữ liệu, mà quan trọng hơn là trí tuệ, ph-ơng

tiết và có quyết định đúng vì lợi ích chung. Cần có kế hoạch trang bị kiến thức và cung cấp đủ thông tin cần thiết cho đại biểu Quốc hội về tài chính và ngân sách.

### 6 Vấn đề cực kỳ quan trọng là phải tăng c-ờng và nâng cao hiệu quả giám sát hoạt động tài chính của Quốc hội

6. Và cuối cùng, vấn đề cực kỳ quan trọng là phải *tăng c-ờng và nâng cao hiệu quả giám sát hoạt động tài chính của Quốc hội*. Từ kết quả giám sát để đánh giá tình hình tuân thủ luật pháp và tuân thủ các quyết định của Quốc hội. Và cũng từ giám sát, Quốc hội sẽ có căn cứ thực tế để thảo luận và quyết định cái đã qua, cái sẽ tới.

tin đa chiều, thỏa mãn các căn cứ tối thiểu cho các nhận xét, đánh giá và quyết định.

4. *Nâng cao năng lực và điều kiện* cần thiết cho các cơ quan của Quốc hội, cho các Đại biểu Quốc hội chuyên trách, tr-ớc hết là Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội. Quá trình làm việc trực tiếp và cho ý kiến thẩm tra đánh giá của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách và các cơ quan khác của Quốc hội về tài chính, ngân sách nhà n-ớc sẽ vô cùng quan trọng và là căn cứ để Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến, Quốc

pháp; sự phối hợp trong quan hệ, trong qui trình công tác. Đề cao trách nhiệm và quyền hạn của từng cơ quan, từng đại biểu Quốc hội chuyên trách.

5. *Đề cao trách nhiệm và nâng cao năng lực của các đại biểu Quốc hội* trong thảo luận và quyết định dự toán ngân sách Nhà n-ớc, phân bổ ngân sách trung -ơng, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà n-ớc. Đây là những vấn đề lớn của đất n-ớc. Mỗi đại biểu Quốc hội, từ những c-ơng vị và vị trí công tác khác nhau cần từ tình hình cụ thể, có quan điểm toàn cục, khách quan, thảo luận sâu, chi

Cần đổi mới hoạt động giám sát của quốc hội, giám sát có chọn lọc, có chủ định. Tăng c-ờng hiệu quả của giám sát và đề cao hậu quả pháp lý của giám sát./.

*\* PGS, TS, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội*



**Góp ý Pháp lệnh và Nghị định về tôn giáo**

# SỐNG PHÚC ÂM GIỮA LÒNG DÂN TỘC<sup>1</sup>

NGUYỄN TẤN KHOÁ\*

Cho phép tôi được trình bày với Đảng và Nhà nước về một vấn đề mà người ta thường cho là “tế nhị”, “phúc tạp” và “nhạy cảm”. Đó là vấn đề “Tôn giáo”.

Trong nước Việt Nam hiện có hơn 20 triệu tín đồ thuộc nhiều tôn giáo, nghĩa là 1/4 dân số của cả nước ta. Đảng và Nhà nước ta đã khẳng định: “tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân, đang và sẽ tồn tại cùng dân tộc trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Đồng bào các tôn giáo là bộ phận của khối đại đoàn kết dân tộc”.

<sup>1</sup> Tiêu đề do Tạp chí nghiên cứu Lập pháp đặt

Vì vậy, để thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ VII, Ban chấp hành Trung ương (TW) Đảng khóa IX, chúng tôi xin đứng về phía Giáo hội Công giáo với khoảng 6 triệu giáo dân trên toàn quốc, trong đó có gần 300.000 người thuộc dân tộc thiểu số, để có những nghị định và kiến nghị sau:

## **Nghị định**

Chúng ta phải thành thực mà nhận rằng, sau một thời gian dài trong lịch sử đẫm máu vì chiến tranh, những thành phần thù địch với chế độ ta, luôn luôn tìm cách chia rẽ, phá hoại nhiều mặt, trong đó họ vẫn lợi dụng vấn đề tự do tôn giáo để kích động, có khi dẫn đến chiến tranh. Trong khi đó, cũng còn có những người không có thiện

cảm mấy với tôn giáo nói chung và Công giáo nói riêng. Hoặc hơn nữa, chính họ hoặc thân nhân của họ là nạn nhân của những người Công giáo trước đây, nay vẫn chung sống trong cộng đồng dân tộc.

Những mặc cảm tội lỗi cùng với những nghi ngờ lẫn nhau ch-a xoá hết được. Sau biến cố năm 1975, người ta vẫn lo sợ những mối thù hận truyền kiếp, đời cha mẹ qua đời con cháu, sẽ mãi mãi tiếp tục tồn tại trong xã hội, nhất là ở miền Nam Việt Nam. Thế nh-ng, chính sách khoan hồng, cải tạo đoàn kết của Đảng và Nhà nước ta đã thật sự thành công to lớn, làm ngạc nhiên cho nhiều người trên thế giới quan tâm đến Việt Nam trên toàn thế giới.

Từ đó, những lo sợ ban đầu đã không còn nữa và ng-ời Công giáo đã nhanh chóng hoà mình vào cuộc sống mới một cách tốt đẹp.

Đến năm 1980, Hội đồng Giám mục Việt Nam đã ra Th- Chung mở ra một đ-ờng h-ớng mới cho Giáo hội Công giáo là “*Sống Phúc Âm giữa lòng dân tộc, xây dựng một nếp sống mới, một cách diễn tả Đức Tin phù hợp với truyền thống dân tộc*”.

Đến tháng 11 năm 1983, Ủy ban Đoàn kết Công giáo Việt Nam ra đời để áp dụng những chủ tr-ong, đ-ờng lối của Th- Chung Hội đồng Giám mục Việt Nam vào đời sống mục vụ trong các xứ họ đạo trên khắp miền đất n-ớc Việt Nam. Đối với ng-ời Công giáo, yêu Tổ quốc, yêu đồng bào không những là một tình cảm tự nhiên phải có mà còn là một đòi hỏi của Phúc Âm. Đến b-ớc đất n-ớc chuyển mình sang một giai đoạn mới, b-ớc vào nền kinh tế thị tr-ờng, Th- Chung ngày 19/10/1992, Hội đồng Giám mục Việt Nam đ-a ngay những vấn đề cần quan tâm đến đời sống Đức Tin trong gia đình và xã hội.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá và toàn thế giới b-ớc vào thiên niên kỷ mới, Th- Chung Hội đồng Giám mục năm 2001 đã đ-a ra đ-ờng h-ớng mục vụ, trong tinh thần “*yêu th-ong và phục vụ*”. Thánh Giacôbê tông đồ đã dạy rằng: “*Lòng đạo đức thật là yêu th-ong phục vụ ng-ời nghèo khó và giữ mình dưng v-ớng vào những thói h-tật xấu của thời đại*”. Trong bối cảnh của nền kinh tế thị tr-ờng, khi mọi thứ đều biến thành hàng hoá, thì đồng tiền, địa vị, danh vọng đang có xu h-ớng trở thành các đích điểm của cuộc sống thì đạo đức con ng-ời càng phải đ-ợc đề cao, phải là cái không thể thiếu trong mỗi ng-ời chúng ta. Vì vậy, Th- Chung Hội đồng Giám mục Việt Nam đã dạy rằng: “*ta không thể đứng ngoài cuộc mà phải nhận đó là vấn đề của ta và chủ động góp phần giải quyết, hầu cho mọi ng-ời đ-ợc sống và sống dồi dào*” (TC 2001).

Đó là những nguyên tắc chỉ đạo và ng-ời Công giáo đã thi hành. Còn đi vào thực tế, chúng ta thấy chính sách tự do tôn giáo đã đ-ợc áp dụng. Ngày 14/6/1955, Sắc lệnh số 234, Chủ tịch Hồ Chí Minh trong

điều 13 đã viết: “*Chính quyền không can thiệp vào nội bộ tôn giáo. Riêng về Công giáo, quan hệ về tôn giáo giữa Giáo hội Việt Nam với Toà thánh La Mã là vấn đề của nội bộ Công giáo*”. Và hiện nay, mối quan hệ giữa Nhà n-ớc và Toà thánh mỗi ngày đ-ợc cải thiện hơn, hàng năm Phái đoàn Toà thánh vẫn sang làm việc với Chính phủ ta về những vấn đề mà hai bên cùng quan tâm. Một số đại chủng viện đã mở cửa để hàng năm có thêm một số linh mục trẻ phục vụ trên các miền đất n-ớc. Hàng năm Giáo hội Việt Nam cũng đã gửi một số linh mục trẻ đi du học ở n-ớc ngoài. Các nhà thờ to, nhỏ đ-ợc trùng tu, xây mới đều đ-ợc trông thấy khắp nơi. Các Đại hội La Vang, Trà Kiệu quy tụ hàng trăm ngàn giáo hữu khắp nơi về không xảy ra điều gì đáng tiếc. Vấn đề y tế, văn hoá, giáo dục, xã hội, trong một số dòng tu đã có cơ sở hoạt động, nh-ng vẫn còn rất ít. Ông Hạ nghị sỹ Mỹ Rô-bốt Sim - Mon, sau năm ngày ở thăm và làm việc tại Việt Nam, đã quả quyết rằng: “*Tôi đã thay đổi quan điểm của mình*”. Quan điểm cũ của ông là ủng hộ cái gọi là “*Đạo luật nhân*



quyền” mà tinh thần của nó là xuyên tạc sự thật về tôn giáo ở Việt Nam.

Tuy nhiên, trong Nghị quyết về đoàn kết toàn dân, Đảng ta cũng nhận định rằng: “*Một số chủ trương chính sách của Nhà n-ớc ch-a thể hiện đầy đủ quan điểm đại đoàn kết dân tộc; việc thực hiện còn nhiều thiếu sót, làm nhân dân giảm lòng tin*”<sup>2</sup>. N-ớc ta có 54 dân tộc anh em, với những tín ng-ỡng, tập tục, văn hoá khác nhau, rất nhiều tôn giáo khác nhau có mặt ở Việt Nam qua nhiều thời đại khác nhau, với những tổ chức khác nhau... thêm vào đó, những kẻ thù ghét chế độ, lợi dụng vấn đề tôn giáo, sắc tộc, từ thiện xã hội... để thâm nhập, lôi kéo, kích động v.v...

Anh em cán bộ công tác miền núi còn nhiều khó khăn, vất vả nhiều mặt, thiếu thốn ph-ơng tiện mà một đảng phải đề cao cảnh giác, một đảng phải biết phân biệt đâu là thật đâu là giả, đâu là ng-ời tôn giáo chân chính đâu là ng-ời lợi dụng tôn giáo để chống phá Nhà n-ớc... Vì vậy, nhiều tr-ờng hợp đã không đ-ợc quan tâm đúng

mức và đã gây nhiều phiền toái cho đời bèn.

Vấn đề tôn giáo hiện nay thì hầu hết ở đâu cũng chỉ giải quyết những nơi từ lâu đã có rồi, nay tiếp tục. Còn những nơi ch-a có hoặc đã bị tan rã vì chiến tranh thì hầu nh- bị coi là “sinh hoạt hay truyền đạo trái phép”.

Đất n-ớc ta đi lên, kinh tế phát triển thì đời sống tâm linh của con ng-ời cũng dần tiến triển. Vì lòng tin nhau ch-a đủ, thiếu yếu tố căn bản để đoàn kết nhất trí với nhau trong công tác tôn giáo. Do đó, vấn đề từ thiện, văn hoá, xã hội, giáo dục cần có sự cộng tác của nhiều thành phần xã hội, trong đó có tôn giáo để cùng nhau h-ớng tới mục tiêu “*Dân giàu n-ớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*”.

### Kiến nghị

Sau khi nghe đọc và giải thích 3 Nghị quyết về “*Đại đoàn kết toàn dân, đoàn kết dân tộc và tôn giáo*” tôi rất phấn khởi, tin t-ởng, vui mừng và cho là “*tuyệt vời*”.

Nh-ng khi đọc bản báo cáo xây dựng Pháp lệnh và bản Dự

thảo Nghị định của Thủ t-ớng Chính phủ về tôn giáo thì tôi rất buồn và có phần thất vọng. Nếu Pháp lệnh này ra đời cùng với nội dung nh- đã viết trong Nghị định này thì chắc chắn đồng bào Công giáo sẽ nghĩ ngay rằng: “*T-ởng mở ra thông thoáng hơn, ai ngờ thêm thắt chặt lại hơn*”.

Vì vậy, tôi xin kiến nghị:

1. Xin tạm hoãn ban hành Pháp lệnh này và nhất là Nghị định của Thủ t-ớng nh- trong dự thảo 4 này. Lý do là để thêm một thời gian nữa cho anh em cán bộ cũng nh- đồng bào và các chức sắc tôn giáo học tập, quán triệt và áp dụng những Nghị quyết hội nghị TW lần thứ VII này đã.

Từ từ, chắc chắn ng-ời ta sẽ rút ra đ-ợc những bài học sâu sắc, những ý kiến đóng góp thiết thực, đi vào lòng dân và ng-ời ta sẽ hân hoan chào đón những điều mà ng-ời ta phải giữ.

Chủ tịch n-ớc cũng nh- Thủ t-ớng đều mong muốn văn bản mà mình đã ký đ-ợc nhân dân nghiêm chỉnh chấp hành, không ai muốn ký rồi ng-ời ta thí

<sup>2</sup> Nghị quyết Hội nghị trung -ơng 7 khoá IX

nghiệm, rồi tu bỏ, sửa đổi, có khi bỏ đi.

2. Cần phải sửa đổi cách làm việc khi xây dựng pháp lệnh hay nghị định của Chính phủ về vấn đề tôn giáo. Đây đúng là vấn đề phức tạp, cần phân biệt rõ từng tôn giáo một, “*môn ra môn, khoai ra khoai*”. Mỗi tôn giáo đều có tổ chức khác nhau hoàn toàn, do đó, cần phải làm việc riêng với từng tôn giáo, ít ra là với những tôn giáo lớn nh- hiện nay.

Ví dụ: Tôi nói về Công giáo:

Quyền của Giáo hội Công giáo Việt Nam hiện nay là Hội đồng Giám mục Việt Nam, vậy những điều gì liên quan đến Giáo hội Công giáo Việt Nam thì liên lạc ngay với Th-ờng vụ Hội đồng Giám mục thông qua Đức Cha Ngô Quang Kiệt tại Tòa Giám mục Hà Nội, từ đó Ngài sẽ liên hệ với những vị có trách nhiệm, hoặc cử ng-ời đi dự họp tại Ban Tôn giáo của Chính phủ hay với Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Vì vậy, có thể nói Hội đồng giám mục Việt Nam là Pháp nhân của Giáo hội Việt Nam.

Tiếp theo là toà giám mục của mỗi Giáo phận là pháp nhân

của Giáo phận đó, tiếp theo là các giáo xứ trong mỗi Giáo phận. Nếu hiểu đ-ọc hệ thống tổ chức của Giáo hội Công giáo là nh- vậy thì viết chung chung nh- Điều 4 của dự thảo Nghị định thì hiểu sao đ-ọc.

Theo tôi hiểu: Khi thành lập một giáo phận mới thì Hội đồng Giám mục Việt Nam xin Thủ t-ớng chấp nhận, vì Thủ t-ớng chấp nhận việc bổ nhiệm Giám mục, (còn việc gì khác là do nội bộ của Giáo hội). Việc lập giáo xứ là do Giám mục và Ủy ban nhân dân tỉnh nơi đó sẽ chấp thuận. Nói nh- vậy có dễ hiểu hơn không? Và có đúng không?

3. Ban Tôn giáo của Chính phủ cần làm việc với Th-ờng vụ Hội đồng Giám mục để phân biệt điều nào thuộc trách nhiệm nội bộ của Giáo hội, nh- vấn đề các Dòng tu và Hội đoàn.

Riêng về Dòng tu Nam thì Cha Thiện Cẩm, về Dòng tu Nữ thì có chị Nguyễn Thị Mỹ, những vị đó cần phải có ý kiến giải trình cho những vị có trách nhiệm hiểu đ-ọc lĩnh vực trách nhiệm quản lý nhà dòng là ở đâu, phần nào thuộc nội bộ Giáo hội, phần nào thuộc quyền Nhà n-ớc.

4. Chúng tôi rất muốn cả bên Giáo hội cũng nh- bên Nhà n-ớc phải thật sự đoàn kết nh- Nghị quyết TW VII đề ra. Chúng ta thẳng thắn trình bày cách sinh hoạt bình th-ờng của Giáo hội, Nhà n-ớc không có sự ép buộc phải tuân thủ những luật lệ phiền toái khiến cho ng-ời có Đạo phải cảm thấy buồn lòng, mặc cảm đối với Đảng lãnh đạo; kẻ thù sẽ lợi dụng sơ hở đó mà kích động, gây chia rẽ.

Qua 28 năm rồi, tôi thiết nghĩ rằng đó là thời gian quá đủ để Đảng Cộng sản Việt Nam hiểu đ-ọc quan điểm của Giáo hội Công giáo Việt Nam, chính sách tự do tôn giáo ngày càng đ-ọc áp dụng tốt hơn, đem lại sự đoàn kết để thực hiện mục tiêu “*Dân giàu, n-ớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*”

---

\* *Linh mục, Chủ tịch Ủy ban Đoàn kết Công giáo Việt Nam*

**L**uật cạnh tranh nói riêng, pháp luật cạnh tranh nói chung có được thực thi một cách hiệu quả hay không phụ thuộc một phần rất lớn vào việc xây dựng cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh như thế nào? Thực tiễn cho thấy có Nghị quyết tốt, chủ trương, chính sách đúng, nhưng bộ máy không đáp ứng được yêu cầu thực thi nên rốt cuộc những quy định vẫn chỉ dừng lại trên giấy tờ.

### Các mô hình

Nhìn chung, hiện nay mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh của các nước trên thế giới theo các hướng chủ yếu sau:

- Mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh thuộc một Bộ, ví dụ ở Hà Lan, Uzbekistan, Belarus, Cộng hòa Moldova.

- Mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh trực thuộc Chính phủ, ví dụ ở Đài Loan, Italia, Hàn Quốc, Nhật Bản, Liên bang Nga.

- Mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh độc

## Góp ý Dự án Luật cạnh tranh

# MÔ HÌNH CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CẠNH TRANH

NGUYỄN BÁ BÌNH\*

*Qua nhiều lần dự thảo, Luật cạnh tranh ở Việt Nam vẫn chưa được trình Quốc hội xem xét, thông qua. Một trong những nguyên nhân là do các bản dự thảo vẫn chưa xây dựng được một hệ thống quy phạm pháp luật phù hợp với thực tiễn thị trường Việt Nam. Vẫn còn nhiều điểm cần bàn trong đó có vấn đề nên xây dựng mô hình cơ quan quản lý Nhà nước về cạnh tranh như thế nào cho thích hợp? Tạp chí NCLP xin giới thiệu bài viết này. Độc giả quan tâm có thể tham khảo thêm diễn đàn điện tử về dự án luật này trên địa chỉ Internet: <http://vnexpress.net>.*

lập và không trực thuộc Chính phủ, ví dụ ở Pháp, Croatia, Bungari, Thổ Nhĩ Kỳ, Đan Mạch.

- Nhiều cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước về cạnh tranh được áp dụng tại một số nước như: Đức, Anh, Thụy Điển.

### Một số quan điểm

Xét về phương diện khoa học, hiện nay ở nước ta còn nhiều quan điểm khác nhau đối với việc xây dựng cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh. Có ý kiến cho rằng, cần thành lập Ủy ban quốc gia về cạnh tranh trực thuộc Chính phủ với đầy đủ chức năng, nhiệm vụ để đáp ứng

đ-ợc yêu cầu của Luật và những vấn đề đặt ra cho nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần mà chúng ta đang phát triển trong điều kiện mới<sup>1</sup>. Cũng t-ơng tự ý kiến trên, một số nhà nghiên cứu đề xuất quan điểm là cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh cần mang tính độc lập t-ơng đối và có vị trí t-ơng đ-ơng cấp Bộ<sup>2</sup>. Có ng-ời lại cho rằng mô hình thành lập Cục cạnh tranh trực thuộc Bộ Th-ơng mại sẽ dễ thực hiện hơn<sup>3</sup>. Bổ sung vào các quan điểm trên, một số học giả cho rằng, để quản lý cạnh tranh, bên cạnh việc quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra Nhà n-ớc chuyên ngành, ở trung -ơng có thể giao cho Bộ Th-ơng mại và Ban vật giá Chính phủ chủ trì, có phối hợp với các Bộ có liên quan h-ớng dẫn và chỉ đạo toàn bộ công việc kiểm soát cạnh tranh và độc quyền, giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu t- hoạch định chính sách cạnh tranh,

chống độc quyền. Trong điều kiện cải cách tổ chức bộ máy quản lý nhà n-ớc của Việt Nam, không nhất thiết phải thành lập riêng một Uỷ ban hoặc Hội đồng cạnh tranh nh- ở các n-ớc khác. Vì nếu thành lập thì cơ quan này cũng chỉ có chức năng t- vấn cho Chính phủ và không thể làm thay chức năng của các Bộ hiện có<sup>4</sup>.

Qua một số quan điểm khoa học và Luật cạnh tranh của các n-ớc cho thấy: với cơ cấu tổ chức bộ máy nhà n-ớc ở Việt Nam hiện nay thì các mô hình đ-ợc đ-a ra đều có thể chấp nhận đ-ợc, ngoại trừ mô hình thứ ba: Cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh độc lập và nằm ngoài Chính phủ. Bởi hoạt động quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh là một hoạt động mang tính hành chính, nên cơ quan có quyền năng quản lý nhà n-ớc về lĩnh vực này không thể nằm ngoài hệ thống cơ quan hành pháp.

## Và kiến nghị

Tuy vậy, để xác định mô hình nào là tối -u nhất, theo tác giả thì:

- Nếu không thành lập mới cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh mà *giao quyền năng quản lý nhà n-ớc về lĩnh vực này cho nhiều cơ quan* nh- Bộ Th-ơng mại, Bộ Kế hoạch và đầu t-... thì cái lợi là hạn chế đ-ợc sự phình ra bộ máy nhà n-ớc, nh-ng cái hại dễ dàng gặp phải là sự phối hợp không đồng bộ giữa các cơ quan sẽ làm giảm hiệu quả thực thi luật, sự đổ lỗi cho nhau, sự né tránh trách nhiệm, theo kiểu “*cha chung không ai khóc*”. Điều này cũng sẽ gây nên tình trạng “*rắn không đầu*”, không có ai là chủ trì điều hành thì tính chủ động trong việc áp dụng các biện pháp quản lý cũng sẽ rất khó khăn. Chính vì thế, lựa chọn giải pháp phân chia quyền quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh cho nhiều cơ quan là không nên.

<sup>1</sup> TS. Phạm Việt Muôn - Phó ban đổi mới doanh nghiệp: Tham luận tại Hội thảo về Luật cạnh tranh (29/5/2001).

<sup>2</sup> Bà Phan Thanh Hà - Phó tr-ởng ban, Ban chính sách kinh tế vĩ mô, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung -ơng: “Nghiên cứu chính sách cạnh tranh và xây dựng văn bản pháp quy về cạnh tranh ở Việt Nam”.

<sup>3</sup> TS. Hoàng Thọ Xuân - Phó tr-ởng ban soạn thảo Luật cạnh tranh: Tham luận tại Hội thảo về Luật cạnh tranh (29/5/2001).

<sup>4</sup> Báo cáo dự án VIE/94/003 của Bộ T- Pháp về “Tăng c-ờng năng lực pháp luật tại Việt Nam”.

Trên thực tế cũng rất ít n-ớc áp dụng mô hình này.

- Nếu lựa chọn mô hình *cơ quan quản lý Nhà n-ớc thuộc một Bộ*<sup>5</sup> thì sẽ có những điểm lợi và điểm hạn chế chủ yếu nh-

**6 Đối với Việt Nam, phù hợp nhất là xây dựng một cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh có vị thế của một cơ quan ngang bộ, trực thuộc Chính phủ**

sau: Cái lợi lớn nhất là: giảm nhẹ cơ cấu hành chính, giảm chi ngân sách nhà n-ớc. Nh-ng với tính cách là một cơ quan thuộc Bộ, rõ ràng quyền năng của cơ quan này sẽ bị hạn chế và đặt ra vấn đề: liệu với tính chất của hoạt động cạnh tranh liên quan đến hoạt động của

nhiều Bộ, ngành khác nhau thì một cơ quan thuộc Bộ có bảo đảm đ-ợc khả năng điều hành hoạt động cạnh tranh trên thị trường hay không? Việc này là rất khó. Tất nhiên việc giảm chi ngân sách là rất có ý nghĩa, nh-ng cái hại nhãn tiền là không đủ khả năng quản lý hiệu quả.

Do vậy, có lẽ mô hình cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh phù hợp nhất ở Việt Nam là mô hình một cơ quan quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh với vị thế là một cơ quan ngang Bộ, trực thuộc Chính phủ (có thể với tên gọi là Ủy ban cạnh tranh Quốc gia). Cơ quan này sẽ mang tính độc lập tối đa trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ kiểm soát, giám sát và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh, tránh đ-ợc những sự can thiệp không cần thiết của những cơ quan nhà n-ớc khác vào hoạt động quản lý cạnh tranh. Xu h-ớng ở hầu hết các cơ quan quản lý cạnh tranh đ-ợc thành lập gần đây (th-ờng là của các

n-ớc đang phát triển và các n-ớc đang chuyển đổi) là giao cho nó nhiều thẩm quyền độc lập về mặt hành chính nhất trong phạm vi có thể<sup>6</sup>. Và thực tế nhiều n-ớc trên thế giới cũng đã áp dụng thành công mô hình này, trong đó đặc biệt là Hàn Quốc - một n-ớc có cơ cấu nền kinh tế gần giống với Việt Nam./.

\* *Cử nhân luật, Đại học Luật Hà Nội*

<sup>5</sup> mà ở Việt Nam khi lựa chọn mô hình này, có lẽ hợp lý nhất là thiết lập Cục cạnh tranh thuộc Bộ Thương mại  
<sup>6</sup> UNCTAD: Luật mẫu về cạnh tranh.



Tiếng nói Hội đồng nhân dân

## THI HÀNH ÁN:

## bất cập từ cơ quan pháp luật

NGUYỄN KHẮC BỘ\*



*Tap chí NCLP hoan nghênh các độc giả đóng góp xây dựng Hội đồng nhân dân, chính quyền địa ph-ong và các vấn đề chính sách, pháp luật qua thực tiễn địa ph-ong*

**T**hực tế thi hành án dân sự từ nhiều năm qua cho thấy, kết quả thi hành án phụ thuộc rất nhiều vào chất l-ợng xét xử. Với những bản án quyết định đúng đắn, có tính khả thi cao thì công tác thi hành án có nhiều thuận lợi để giải quyết dứt điểm.

Cho đến nay, nh- ở Vĩnh Phúc, theo thống kê phân tích của Sở T- pháp, trong tổng số 5.848 vụ, việc phải thi hành án, thì có khoảng 1.941 vụ, việc “không có điều kiện thi hành”, chiếm 33% so với tổng số vụ, việc phải thi hành án. Đó là những bản án có quyết định

phạt tiền đối với bị cáo phạm tội về ma túy, tiền án phí đối với bị cáo phạt tử hình, hoặc bồi th-ờng thiệt hại, tịch thu tài sản tới hàng trăm triệu, hàng tỷ đồng, mà đ-ơng sự không có đủ tài sản để thực hiện nghĩa vụ. Ở đây có mâu thuẫn giữa hoạt động xét xử và hoạt động thi hành án. Nếu đã biết chắc chắn một phần bản án “không có điều kiện thi hành” mà Tòa án vẫn tuyên thì tồn đọng án ngày càng tăng.

Mâu thuẫn giữa xét xử và thi hành án còn phát sinh ngay trong các nội dung quy định của luật. Chẳng hạn, theo quy định

của Bộ luật Hình sự năm 1999 thì trong các vụ án ma túy, ngoài các hình phạt chính, toà án có thể áp dụng phạt tiền từ vài chục triệu đồng trở lên. Trong thực tiễn xét xử, mức phạt tiền ở các vụ án ma túy th-ờng là rất lớn, nh-ng tài sản của chúng th-ờng bị phân tán, che giấu d-ới mọi hình thức, khó phát hiện để kê biên; còn đối với bọn tổ chức sử dụng ma túy thì tài sản kiếm đ-ợc, chúng th-ờng “n-ớng” vào cơ

▶▶ Trang 16

**Tiếng nói địa phương**

# GẮN GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỚI GIÁO DỤC ĐẠO ĐỨC ĐỐI VỚI CÔNG CHỨC

CAO THỊ HÀ\*

**C**án bộ là nhân tố quyết định sự thành bại của cách mạng. Thực tiễn cách mạng n-ớc ta cho thấy: Cách mạng chỉ thắng lợi nếu có đ-ờng lối chính trị đúng đắn và có đội ngũ cán bộ có phẩm chất, bản lĩnh, có trình độ, năng lực đủ sức tổ chức thực hiện đ-ờng lối và vận động quần chúng có hiệu quả.

Chúng ta đang xây dựng nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa, lấy phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm và việc đổi mới hệ thống chính trị là điều kiện, nhân tố bảo đảm. Vấn đề tiếp tục cải cách bộ máy nhà n-ớc, xây dựng nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân d-ới sự lãnh đạo của Đảng trở thành

tâm điểm của việc đổi mới hệ thống chính trị. Đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng nhà n-ớc pháp quyền đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải đ-ợc trang bị một cách có hệ thống các kiến thức pháp luật và cách thức thực hiện nhiệm vụ trên tinh thần nhà n-ớc pháp quyền. Nhà n-ớc pháp quyền thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật. Vì vậy, tr-ớc hết phải có một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, hình thành một trật tự, thói quen pháp luật và kỷ luật. Xây dựng pháp luật phải đi liền với đ-a pháp luật vào cuộc sống, nhấn mạnh các điều kiện thực thi pháp luật.

Hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật phụ thuộc rất lớn vào

đội ngũ cán bộ, công chức nhà n-ớc, bởi vì họ vừa là chủ thể chấp hành, vừa là chủ thể tổ chức triển khai. Họ phải có tri thức pháp luật để bản thân tuân thủ pháp luật và để tổ chức thực hiện pháp luật, giáo dục pháp luật cho quần chúng. Có thể nói rằng: muốn xây dựng thành công nhà n-ớc pháp quyền XHCN, tr-ớc hết đòi hỏi cán bộ, công chức nhà n-ớc phải có kiến thức về nhà n-ớc và pháp luật. Vì vậy, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức nhà n-ớc có ý nghĩa cực kỳ quan trọng.

Tuy nhiên, giáo dục pháp luật chỉ là một trong những yếu tố để hình thành ý thức pháp luật của cán bộ, công chức. Qua thực tế cho thấy có nhiều vụ vi phạm pháp luật không phải do

cán bộ, công chức không hiểu biết pháp luật mà do họ thiếu ý thức tôn trọng pháp luật, cố tình vi phạm pháp luật để trục lợi cá nhân. Nhất là trong điều kiện mặt trái của cơ chế thị trường đã và đang làm cho nhiều giá trị truyền thống bị lãng quên. Không ít cán bộ, công chức cũng bị cuốn vào vòng quay lợi nhuận. Một cán bộ, công chức không có đạo đức, phẩm chất thì càng hiểu biết pháp luật, càng có khả năng lợi dụng pháp luật để vụ lợi. Đặc biệt là khi hiện nay, hệ thống pháp luật của nước ta còn chưa hoàn thiện, còn nhiều sơ hở, thì nguy cơ lợi dụng càng lớn. Như vậy, khi tiến hành giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức, thì phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với giáo dục đạo đức.

Xây dựng nhà nước pháp quyền không tuyệt đối hoá sự ngự trị của pháp luật trong tất cả các quan hệ xã hội. Nhà nước pháp quyền không có nghĩa pháp luật là phương tiện duy nhất, mà là một công cụ chủ yếu để quản lý xã hội, đảm bảo

thực hiện bằng các biện pháp cưỡng chế. Cùng với pháp luật, các quy phạm đạo đức đang hàng ngày, hàng giờ điều chỉnh các lĩnh vực sinh hoạt xã hội và rất có hiệu quả. Khác với pháp luật, các quy phạm đạo đức được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh nội luật xã hội và lòng tâm. Do đó, nó có ý nghĩa bổ sung cho pháp luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật và đạo đức hỗ trợ cho nhau trong quản lý xã hội. Có thể nói: *“Pháp luật là đạo đức tối thiểu và đạo đức là Pháp luật tối đa”*<sup>1</sup>.

Như vậy, xây dựng nhà nước pháp quyền không phải chỉ xây dựng một *“rừng luật”* mà còn phải củng cố, phát triển các quy phạm đạo đức mới, bởi vì nếu đạo đức trong xã hội xuống cấp sẽ kéo theo pháp luật không được tôn trọng. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: *“...Muốn xây dựng chủ nghĩa xã hội phải có con người thấm nhuần đạo đức XHCN”*<sup>2</sup>. Theo Người, đạo đức là cái *“gốc”* của người cách mạng, bởi vì *“cũng như sông có*

*nguồn mới có nước, không có nguồn thì sông cạn. Cây phải có gốc, không có gốc thì cây héo. Người cách mạng phải có đạo đức, không có đạo đức thì dù tài giỏi mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân”*<sup>3</sup>. Sự hình thành đạo đức cách mạng đòi hỏi phải chăm lo giáo dục đạo đức cho cán bộ, công chức, nhất là phải thấm nhuần những nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức và lấy đó làm cơ sở định hướng và điều chỉnh hành vi của họ.

Cán bộ, công chức giải quyết công việc trên cơ sở pháp luật, song do họ đồng thời là con người, lại nắm trong tay quyền lực nhà nước, nên thường dễ bị cám dỗ bởi xu hướng lạm quyền vì lợi ích cá nhân, hoặc vô trách nhiệm. Thông qua giáo dục đạo đức và chế độ trách nhiệm và kỷ luật rõ ràng mới tạo nên những tiền đề cần thiết để hình thành tính cách, phẩm chất, tình cảm thói quen tuân thủ và áp dụng pháp luật một cách tự giác, có trách nhiệm, có lòng tâm. Ngược lại, giáo dục pháp luật lại tạo ra khả năng thiết lập những

<sup>1</sup> G. Bandzeladze: *Đạo đức học*, T1- NXB Giáo dục, HN -1985 Hoàng Ngọc Hiến dịch.

<sup>2</sup> Hồ Chí Minh toàn tập, T10, NXB Chính trị quốc gia, HN-1996, tr484

<sup>3</sup> Hồ Chí Minh toàn tập, T5, NXB Chính trị quốc gia, HN-1996, tr252

<sup>4</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, ST, HN -1987, tr.120a*

nguyên tắc đạo đức mới, các nghĩa vụ đạo đức, chuẩn mực để người cán bộ tự đánh giá hành vi của mình. Nhà nước pháp quyền mà nước ta đang chủ trương xây dựng phải là nhà nước “*quản lý đất nước bằng pháp luật chứ không chỉ bằng đạo lý*”<sup>4</sup>. Nhà nước đó phải có hệ thống pháp luật đủ mạnh và có đội ngũ cán bộ, công chức thi hành pháp luật công tâm, xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Giáo dục pháp luật có mối quan hệ hữu cơ và tương hỗ với giáo dục đạo đức. Ngoài mục đích riêng của mỗi dạng giáo dục, chúng đều nhằm mục đích chung là tác động lên nhận thức, tư tưởng, hành vi của cán bộ, công chức, để họ có đủ phẩm chất, năng lực lãnh đạo, quản lý theo pháp luật. Giáo dục pháp luật cho cán bộ công chức chỉ đạt hiệu quả khi các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện giáo dục pháp luật biết sử dụng kết hợp cả hai dạng giáo dục này./.

\* *Trở ngại chính trị tỉnh Quảng Trị*

**Trang 13 ▶▶**

nghiện, chẳng còn gì đáng giá để mà thi hành án. Trong tố tụng hình sự, pháp luật lại ch-a có quy định để cơ quan thi hành án tham gia tiến hành thu giữ, bảo quản tang vật, tài sản của vụ án. Vì vậy, trong thực tế đã xảy ra nhiều thất thoát, sơ hở khi xử lý tang vật, tài vật, gây khó khăn cho thi hành án.

Thi hành án dân sự đã mở rộng trên nhiều lĩnh vực, cả kinh tế, lao động, hành chính, quyết định của tòa án và trọng tài kinh tế nước ngoài... hiện nay, pháp luật về thi hành án dân sự lại ch-a có các quy định điều chỉnh những việc không đơn thuần dân sự. Chẳng hạn, để thi hành án kinh tế, pháp luật cần có quy định về kê biên và xử lý đối với các loại giấy tờ có giá trị nh- cổ phiếu, trái phiếu và các loại chứng khoán khác. Để thi hành án hành chính, cần phải có biện pháp xây dựng quỹ bồi d-ỡng thiệt hại của cơ quan nhà nước khi công chức gây thiệt hại. Để thi hành án lao động, cần có biện pháp hữu hiệu buộc người sử dụng lao động phải tiếp nhận người lao động trở lại làm việc, hoặc cần có biện pháp buộc tập thể người lao

động chấm dứt đình công... Việc thi hành các bản án và quyết định của tòa án, của trọng tài kinh tế nước ngoài cũng ch-a có quy định cụ thể trong Pháp lệnh thi hành án dân sự. Vì vậy, cần bổ sung các quy định đặc thù đối với việc thi hành án kinh tế, lao động, hành chính và phần dân sự trong bản án hình sự. Nếu coi thi hành án dân sự chỉ là một khâu của quản lý hành chính tư pháp thì việc thi hành án đ-ợc thực hiện trong hệ thống tư pháp và chính quyền địa phương. Theo quan điểm này, hoạt động thi hành án đang đ-ợc xã hội hoá để đẩy nhanh tiến độ. Tuy nhiên, cơ quan thi hành án lại gặp những vướng mắc khác nh- kinh phí, trụ sở, kho tàng, cơ sở vật chất kỹ thuật, đội ngũ cán bộ...

Bộ Tư pháp và các cơ quan chức năng có liên quan cần sớm tham m-u với Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội để Quốc hội thông qua Luật thi hành án với những quy định bảo đảm sự thống nhất và tính hiệu quả của công tác thi hành án dân sự và các loại án khác./.

\* *Phó Chủ tịch HĐND tỉnh Vĩnh Phúc*

# XUNG QUANH ĐỀ ÁN LOẠI BỎ 31.500 Ô TÔ CŨ

NGUYỄN HOÀI

## Chỉ vì “con sâu” nhỏ, làm hỏng cả “nồi canh” lớn?

Ch-a bao giờ đất n-ớc lại phải đối mặt với tình trạng gia tăng tai nạn giao thông (TNGT) một cách chóng mặt trên phạm vi toàn quốc nh- lúc này. Đặc biệt là TNGT đ-ờng bộ. Mỗi năm, TNGT đ-ờng bộ đã c-óp đi sinh mạng hàng chục nghìn ng-ời, thiệt hại hàng trăm tỉ đồng và kéo theo nhiều hậu quả kinh tế - xã hội khác: nhiều gia đình phải ly tán, những ng-ời gây ra tai nạn phải b-ớc vào vòng tù tội... Tất cả những gánh nặng đó, xã hội buộc phải gánh chịu. Đó là ch-a nói đến hình ảnh giao thông của đất n-ớc đã trở nên bi quan trong con mắt của những ng-ời ngoại quốc khi đến Việt Nam.

Có rất nhiều nguyên nhân gây nên TNGT đ-ờng bộ nh-: Con ng-ời, ph-ơng tiện, hệ thống giao thông. Chính phủ đã đột phá và tiến hành một cuộc “cách mạng” nhằm chấn chỉnh lại chất l-ợng toàn bộ ph-ơng tiện tham gia giao thông. Trong tháng 7/2003, Chính phủ sẽ xem xét thông qua đề án về sử dụng ô tô tải, ô tô chở ng-ời của Bộ Giao thông vận tải. Theo đó, hơn 31.500 ô tô cũ có tuổi thọ từ 25 năm trở lên (trong tổng số 91.504 chiếc ô tô có hơn 20 năm tuổi) sẽ bị loại bỏ khỏi đời sống các ph-ơng tiện giao thông, chỉ vì chúng là nguyên nhân gây nên sự gia tăng tai nạn giao thông và ô nhiễm môi tr-ờng. Xung quanh cuộc “dâu bể” này còn nhiều tran trở. Bởi một lẽ, đây là lần đầu tiên trong lịch sử ngành vận chuyển đ-ờng bộ, tất

cả những ô tô trên 20 năm tuổi bị coi là nát, bị gánh những cái tội: gây mất an toàn giao thông và ô nhiễm môi tr-ờng và bị vứt ra bãi rác.

Phải thừa nhận rằng, số l-ợng ô tô tải, ô tô chở ng-ời có tuổi đời khá cao hiện đang tham gia giao thông chiếm một tỉ lệ rất lớn. Trong số này có rất nhiều chiếc cũ kỹ, ngoài chất l-ợng kỹ thuật không đảm bảo chúng còn góp phần gây thêm ô nhiễm môi tr-ờng. Theo thống kê, trên toàn quốc hiện có khoảng 91.504 chiếc có tuổi đời từ 20 năm trở lên, trong đó có 31.500 chiếc có 25 tuổi. Nh- vậy, sau khi quyết định của Chính phủ có hiệu lực, toàn bộ số ô tô trên sẽ không còn đ-ợc l-u hành. Nh-ng cũng có một thực tế khác: Trong số những chiếc ô tô sẽ bị thải loại, còn một



tỉ lệ khá lớn (xe của quân đội), mặc dù có tuổi đời từ 20 đến 25 năm nh-ng quãng đ-ờng lăn bánh không nhiều do tính chất đặc thù và đ-ợc tuân thủ một qui trình bảo trì, bảo d-ỡng nghiêm ngặt nên chất l-ợng còn rất tốt. Rất nhiều xe thuộc dòng “*dân chủ*” (các n-ớc Nga, Đức, Tiệp...) vốn có tuổi thọ rất cao, 25 năm tuổi “*không là gì*” đối với chúng nên chất l-ợng vẫn còn sử

**6. Thật xót xa: phải vứt bỏ một l-ợng tài sản lớn của xã hội đang còn giá trị sử dụng trong khi đất n-ớc ta ch-a tự sản xuất ô tô mà mới chỉ dừng lại ở công việc lắp ráp và nhập khẩu**

dụng đ-ợc. Nhất là những loại này lại rất phù hợp với việc thi công các công tr-ờng ở các địa bàn phức tạp: đồi núi, hầm mỏ, công tr-ờng thủy điện... Điều này nói lên: chỉ vì một số “*con sâu*” nên cả “*nồi canh*” đã bị đổ.

**Tiêu chuẩn kỹ thuật là yếu tố quyết định để đánh giá**

Rất nhiều chuyên gia, kỹ s- có hàng chục năm tâm huyết với ngành ô tô đã thực sự ngỡ ngàng sau khi Chính phủ quyết định “*Sẽ thải hồi hơn 31.500 ô tô cũ nát*”. Việc Chính phủ kiên quyết loại bỏ những xe tải, xe khách đã cũ, nát, gây ô nhiễm môi tr-ờng và mất an toàn giao thông là chủ tr-ong hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, thế nào là nát? Cũ có đồng nghĩa với nát không? Việc lấy tuổi đời của xe để áp đặt chất l-ợng của xe có hoàn toàn thỏa đáng? Thật xót xa: phải vứt bỏ một l-ợng tài sản lớn của xã hội đang còn giá trị sử dụng trong khi đất n-ớc ta ch-a tự sản xuất ô tô mà mới chỉ dừng lại ở công việc lắp ráp và nhập khẩu.

Chúng ta biết rằng: Sự an toàn giao thông (ATGT) đ-ờng bộ đ-ợc quyết định bởi 3 nguyên nhân: Con ng-ời tham gia giao thông, hệ thống giao thông (bao gồm đ-ờng sá, biển báo, giải phân cách, hầm, cầu...) và chất l-ợng các ph-ơng tiện tham gia giao thông. Trong đó,

chất l-ợng của ph-ơng tiện giao thông phụ thuộc vào 3 yếu tố:

**Thứ nhất: Nguồn gốc xuất xứ**

Các loại xe đ-ợc sản xuất từ các n-ớc có nền công nghiệp ô tô phát triển lâu đời (Đức, Pháp, Ý, Mỹ...) th-ờng có tuổi thọ và các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật cao hơn nhiều lần so với các loại xe do các n-ớc có nền công nghiệp ô tô mới phát triển (Trung Quốc, Hàn Quốc...) sản xuất. Lịch sử ngành chế tạo ô tô trên thế giới và cả hiện nay, không ai phủ nhận tuổi thọ và những tính năng an toàn của các chỉ số kỹ thuật (thậm chí cả trong tr-ờng hợp v-ợt quá quy định của nhà kỹ thuật) của các dòng xe “*dân chủ*” tr-ớc đây (Đức, Nga...) nh- IFA, BEN-LAZ, KRAZ, MAZ, KAMAZ..., các nhà sản xuất này luôn lấy tiêu chí độ bền, sự an toàn làm hàng đầu (hệ số quá tải và tuổi thọ cao). Trong khi đó các nhà sản xuất của các n-ớc Châu Á (nh- Trung Quốc, Hàn Quốc...) chỉ đặt chỉ tiêu về hình thức, tiện nghi, thị hiếu lên hàng đầu còn chỉ tiêu về tuổi thọ và độ quá tải không cao. Đơn cử: Những loại xe cũ nh- MUL-

TICA, IFA của Đông Đức (cũ), ra đời từ những năm 1965 - 1970 nay vẫn được phép lưu hành vì nó đảm bảo được các chỉ tiêu kỹ thuật.

Anh Nguyễn Trung Hiếu, tốt nghiệp chuyên ngành ô tô - máy kéo Đại học Bách khoa Hà Nội năm 1980 cho biết: *“Những chiếc xe IFA có mặt tại Việt Nam đã 25-30 năm hầu như ch-a phải thay trục cam, bơm dầu, lọc máy... còn trục cơ khoảng 15-20 năm mới phải thay, bộ hơi th-ờng 4-5 năm mới phải thay một lần. Trong khi đó xe HUYNDAI, ASIA... (Hàn Quốc) mỗi năm ngón một bộ hơi, và hay phải thay trục cơ, trục cam thậm chí có xe chỉ 3-6 tháng trục cơ, trục cam đã bị gãy”.*

Các nhà sản xuất ô tô của Mỹ và Châu Âu thì đảm bảo được đầy đủ các chỉ tiêu trên (vừa đẹp, bền, tiện nghi sử dụng, vừa tuổi đời cao) nh-ng giá thành lại quá đắt nên hiện nay rất ít được nhập vào Việt Nam. Thực tế, trên các công tr-ờng thi công ở địa hình phức tạp nh- đ-ờng Hồ Chí Minh, công trình thủy điện,

khai thác mỏ..., những chiếc xe BENLAZ, KAMAZ, KRAZ, MAZ, IFA... luôn thể hiện tính năng vượt trội khi thi công, khó có loại xe nào của các hãng châu Á sánh được. Hơn nữa, chi phí sửa chữa cho các loại xe này cũng thấp hơn so với các loại xe do Hàn Quốc, Nhật Bản... sản xuất. Trong số 31.500 chiếc xe sẽ bị thải loại tr-ớc mắt thì các loại xe trên lại chiếm đa số.

**Thứ hai: Chế độ sử dụng, bảo d-ỡng, bảo trì của ng-ời sử dụng.** Dân gian có câu: *“của bên tại ng-ời”*. Xe dù tốt bao nhiêu, nếu không tuân thủ đúng chế độ sử dụng, bảo d-ỡng, bảo trì thì tuổi thọ của nó sẽ ngắn đi rất nhiều lần. Những tr-ờng hợp được bảo d-ỡng th-ờng xuyên, đúng định kỳ sẽ gặp rất ít các sự cố kỹ thuật, nhất là sự cố có liên quan tới tai nạn giao thông nh- hệ thống phanh, hệ thống lái, x-ăm, lốp...

**Thứ ba: Chế độ sửa chữa và các vật t- thay thế của các cơ sở sửa chữa.** Ph-ơng tiện giao thông, đặc biệt là các loại xe tải, xe chở ng-ời với số l-ợng lớn, phải được theo dõi th-ờng xuyên, phát hiện sự cố, hỏng

hóc để đ-a vào x-ởng sửa chữa kịp thời đúng quy trình, quy phạm kỹ thuật. Phụ tùng thay thế cần đảm bảo đúng tiêu chuẩn kỹ thuật của nhà chế tạo. Trên thực tế, rất nhiều xe khi vào x-ởng trung, đại tu đã bị các garage nh- *“năm sau m-a”* thay thế phụ tùng *“dỏm”*, kém chất l-ợng. Đó là lý do ph-ơng tiện bị mất an toàn khi lưu hành và chủ ph-ơng tiện phải gánh chịu toàn bộ hậu quả. Những garage bất l-ợng kia không phải chia sẻ một trách nhiệm nào.

Xuất phát từ 3 yếu tố trên, rất cần có những *“bệnh viện”* cho ô tô. Ở đó, các *“bác sỹ”* sẽ *“thăm, khám”*, *“chữa”* từng bệnh cụ thể đúng quy trình và sau đó là những ràng buộc trách nhiệm pháp lý. Những xe sau khi qua *“bệnh viện”* sẽ được cấp chứng nhận về chất l-ợng và đó là cơ sở để cơ quan có thẩm quyền cấp phép lưu hành. Rất nhiều n-ớc có nền công nghiệp ô tô lâu đời, uy tín trên thế giới nh- Đức, Pháp... đều thực hiện theo cách này.

Hiện nay, còn rất nhiều ô tô tải dòng *“dân chủ”* được sản xuất từ những năm 80 đang

đ-ợc sử dụng trong quân đội, th-ờng xuyên đ-ợc bảo d-ỡng đúng định kỳ và tuân thủ nghiêm ngặt các quy trình quy phạm kỹ thuật, mặc dù có tuổi đời cao nh-ng quãng đ-ờng lăn bánh mới chỉ có vài trăm đến vài nghìn km. Trong vài năm gần đây, hàng chục nghìn chiếc xe tải của khối Liên minh quân sự Đông Âu (Khối Vasava cũ) đ-ợc nhập khẩu vào Việt Nam, tuổi đời cũng cao nh-ng chất l-ợng còn gần nh- mới. Trong một vài năm nữa, số xe trên sẽ đạt độ tuổi 20-25 năm, nếu cũng vứt bỏ chúng đi thì quá lãng phí đối với một n-ớc nghèo và ch-a có nền công nghiệp sản xuất ô-tô thực sự nh- n-ớc ta.

Vậy nên, tuổi xe không hoàn toàn phản ánh tình trạng an toàn và mức độ gây ô nhiễm môi tr-ờng của chúng. Việc dùng tiêu chuẩn kỹ thuật để đánh giá chất l-ợng ph-ơng tiện tham gia giao thông là rất khách quan, khoa học và công bằng.

Hơn nữa, trong quá trình sử dụng, những ph-ơng tiện cũ, nát, kém chất l-ợng sẽ bị ng-ời tiêu dùng từ chối và đó là qui luật đào thải đầy tự nhiên của cơ

chế thị tr-ờng. Việc dùng mệnh lệnh hành chính thay thế những qui luật vận động tất yếu vốn có của cơ chế kinh tế cạnh tranh là rất bất đắc dĩ và để lại những “*di chứng*” khó khắc phục.

### Hàng tỉ đô la bị lãng phí!

Làm phép tính: 31.500 chiếc ô tô bị loại, thay vào đó là một số l-ợng ô tô t-ơng đ-ơng. Tính trung bình mỗi chiếc xe mua khoảng 35.000 USD (chỉ là loại Hyundai đã sử dụng khoảng 5 năm) sẽ mất khoảng 1,1 tỉ đô la! Nếu thải 91.504 chiếc, sẽ mất hơn 3 tỉ đô la. Trong số này có khoảng 50 % là của t-nhân và cổ phần hoá. Với lộ trình thực hiện 1 năm, họ không thể nào xoay nổi. Giải quyết trở trêu này bằng cách

ngân hàng cho vay với lãi suất -u đãi. Tuy nhiên, ngân hàng là nơi kinh doanh tiền tệ chứ không phải từ thiện. Dù có đ-ợc vay -u đãi thì gánh nặng tài chính trên vẫn đổ lên đầu các chủ ph-ơng tiện. Trong số đó, nông dân không phải là ít.

Anh Đặng Tuấn Dũng, kỹ s- chuyên ngành ô tô-máy kéo Đại học Bách khoa Hà Nội, anh Nguyễn Văn Thạch, kỹ s- chuyên ngành ô tô Đại học Giao thông vận tải, có 22 năm trong nghề nói: “*Khi “vứt đi” 91.504 chiếc ô tô cũ (không đồng nghĩa với nát), sẽ phải bù vào một l-ợng t-ơng đ-ơng bằng nhập khẩu và sản xuất trong n-ớc. Nó kéo theo hàng loạt vấn đề: đầu t- thêm nhà máy sản xuất, lắp ráp, xử lý đóng “rác thải” kia và tiền l-ơng cho hàng vạn lao động. Có vẻ nh- việc này góp*

‘ **Việc dùng mệnh lệnh hành chính thay thế những qui luật vận động tất yếu vốn có của cơ chế kinh tế cạnh tranh là rất bất đắc dĩ và để lại những “di chứng” khó khắc phục**’

*phân giải quyết nạn thất nghiệp nh-ng chỉ là giả tạo”.*

Xuất phát từ những yếu tố trên, trong phạm vi bài này thiết nghĩ ngành giao thông vận tải và công an cần chú ý làm tốt những điểm sau:

1. Khi đã loại bỏ hàng chục nghìn xe ô tô ra khỏi đời sống của nó thì không thể đ-a chúng trở lại hoạt động đ-ợc nữa. Vì vậy, đề nghị Bộ Giao thông vận tải (GTVT) tr-ớc khi trình Chính phủ ra quyết định loại bỏ những

2. Bộ GTVT phải có các quy định về con ng-ời, thiết bị của các cơ sở sửa chữa ô tô sao cho các xe xuất x-ởng đủ tiêu chuẩn l-u hành. Một khi xảy ra tai nạn giao thông mà nguyên nhân do chất l-ợng xe thì các cơ sở sửa chữa phải liên đới trách nhiệm.

Tr-ớc tình hình tai nạn giao thông ngày càng nghiêm trọng và có chiều h-ớng gia tăng, việc Chính phủ kiên quyết sử dụng các biện pháp mạnh để hạn chế thấp nhất những rủi ro cho con

thải loại trong vài năm tới, không hẳn sẽ đạt đ-ợc những kết quả nh- mong đợi. Rất nhiều quốc gia có ngành công nghiệp ô tô, hệ thống giao thông hiện đại và tỉ lệ TNGT thấp đã không làm theo cách này. Có thể sau khi quyết định của Chính phủ đ-ợc thực thi, bộ mặt giao thông sẽ khác x-a: các ph-ong tiện giao thông sẽ đẹp, hiện đại, tiện dụng, môi tr-ờng giảm bớt ô nhiễm. Nh-ng đằng sau sự thay đổi đó, hàng loạt vấn đề: sự lãng phí của một đất n-ớc nghèo, ch-a tự sản xuất đ-ợc ô tô, hiệu quả thực tế không nh-mong muốn, sự không tôn trọng qui luật đào thải của cơ chế thị tr-ờng... sẽ phát sinh và không dễ khắc phục.

Hy vọng rằng, Chính phủ sẽ có những cân nhắc phù hợp kiên quyết loại bỏ những ph-ong tiện đã cũ và thực sự nát dựa trên những yếu tố kỹ thuật, đồng thời giữ lại những gì còn có khả năng sử dụng để tránh lãng phí một l-ợng tài sản rất lớn trong khi hiệu quả mọi mặt không cao./.

**6 Tuổi xe không hoàn toàn phản ánh tình trạng an toàn và mức độ gây ô nhiễm môi tr-ờng của chúng. Việc dùng tiêu chuẩn kỹ thuật để đánh giá chất l-ợng ph-ong tiện tham gia giao thông là rất khách quan, khoa học và công bằng**

xe tải, xe khách đã cũ, nát, gây ô nhiễm môi tr-ờng và mất an toàn giao thông cần cân nhắc kỹ các tiêu chí loại bỏ chúng, tránh gây tổn thất lớn cho xã hội mà không thực sự giải quyết đ-ợc vấn đề mong muốn.

ng-ời, ph-ong tiện tham gia giao thông là hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, bằng cách dựa vào tuổi đời để loại bỏ một lúc 31.500 chiếc ô tô tr-ớc mắt trong tổng số 91.504 chiếc sẽ bị

# ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI: Chuyên trách và kiêm nhiệm

NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN\*

*Để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, cần phải tìm cơ chế, chính sách thích hợp cho cả đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm và đại biểu Quốc hội chuyên trách. Bài viết đã nêu và phân tích một số điểm cần l-u ý để phát huy vai trò của đại biểu Quốc hội n-ớc ta hiện nay, liên quan đến cơ cấu đại biểu, nhiệm kỳ hoạt động, chế độ làm việc và các điều kiện bảo đảm*

## Đại biểu Quốc hội: từ kiêm nhiệm tới chuyên trách

Lịch sử của Quốc hội Việt Nam từ năm 1946 cho tới nay là lịch sử của Quốc hội hoạt động theo kỳ họp và đại biểu Quốc hội hoạt động chủ yếu theo chế độ kiêm nhiệm, đại biểu Quốc hội gắn với cuộc sống lao động sản xuất. Chủ tịch Hồ Chí Minh khi nói về việc nâng cao chất l-ợng hoạt động của Quốc hội đã yêu cầu: Đại biểu Quốc hội phải g-ơng mẫu trong việc thi đua tăng gia sản xuất, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tham ô. Thực tế tr-ớc khi ban hành Hiến pháp năm 1992 cho thấy, hầu hết các đại biểu Quốc hội, kể cả các đại biểu là thành viên Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc

hội đều hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm và do đó, ch-a hình thành bộ phận th-ờng trực trong các cơ quan này.

Những năm cuối của nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII, do yêu cầu bức xúc của việc đổi mới hoạt động của Quốc hội, đã có một số thành viên của các Ủy ban của Quốc hội hoạt động theo chế độ chuyên trách (ở Ủy ban pháp luật, Ủy ban kinh tế và ngân sách). Từ sau Hiến pháp năm 1992, về mặt pháp lý cũng nh- trên thực tế mới thực sự hình thành một bộ phận đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên trách. Điều 45 của Luật tổ chức Quốc hội năm 2002 quy định: “Trong số các đại biểu Quốc hội, có những đại biểu hoạt động chuyên trách và có những đại biểu hoạt động



*không chuyên trách. Số l-ợng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách có ít nhất là hai m-oi lăm phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội*". Thực tế cho thấy, việc tăng thêm đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã góp phần quan trọng vào việc đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

## **Tính chất, đặc điểm kiêm nhiệm và chuyên trách**

### ***Đại biểu hoạt động kiêm nhiệm***

Cho đến nay, hầu hết các đại biểu Quốc hội đều hoạt động kiêm nhiệm. Với vị trí là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, là nơi thể hiện tập trung của quyền lực nhà n-ớc và xuất phát từ nguyên tắc tất cả quyền lực nhà n-ớc thuộc về nhân dân, cơ cấu tổ chức của Quốc hội phải bao gồm các đại biểu -u tú nhất của các ngành, các cấp, các cơ quan, tổ chức từ trung -ơng đến địa ph-ơng thuộc mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Có nh- vậy mới bảo đảm cho Quốc hội thực hiện đ-ợc những chức năng, nhiệm vụ cực kỳ quan trọng trong việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, làm luật, sửa đổi luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất n-ớc và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc.

Các đại biểu kiêm nhiệm có thể là công chức trong các cơ quan hành pháp và t- pháp, có thể là đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu trong các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, xã hội, đại biểu thuộc các lực l-ợng vũ trang nhân dân, các đơn vị kinh tế...

Các đại biểu kiêm nhiệm không làm việc

th-ờng xuyên tại Quốc hội, lại công tác tại nhiều cơ quan, địa ph-ơng khác nhau thuộc mọi vùng miền của đất n-ớc. Công việc chính của họ không phải duy nhất là làm đại biểu Quốc hội, càng không phải th-ờng xuyên, chuyên nghiệp làm công tác giám sát, thẩm tra hoặc cho ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh mà là đảm nhiệm công việc ở các cơ quan, tổ chức thuộc các ngành, địa ph-ơng nơi họ th-ờng xuyên làm việc. Nhiều ng-ời còn là cán bộ chủ chốt của các cơ quan, tổ chức và địa ph-ơng đó. Vì vậy, việc tham gia hoạt động Quốc hội của các đại biểu kiêm nhiệm nh- thế nào phải đ-ợc nghiên cứu để có cơ chế cho phù hợp với đặc điểm này, nhất là đối với các đại biểu kiêm nhiệm thuộc các cơ quan hành pháp và t- pháp để bảo đảm cho các quyết định của Quốc hội đ-ợc khách quan.

Các đại biểu kiêm nhiệm giữ vai trò quan trọng trong việc gắn hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với hoạt động thực tiễn trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội, góp phần phản ánh trung thực và đầy đủ tâm t-, nguyện vọng của nhân dân. Họ góp phần bảo đảm cho các quyết định của Quốc hội phù hợp và kịp thời đáp ứng các yêu cầu của cuộc sống đặt ra. Xuất phát từ tính chất đặc thù của từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa ph-ơng nơi các đại biểu kiêm nhiệm đang công tác, mà nội dung các vấn đề đ-ợc Quốc hội xem xét, thảo luận sẽ đ-ợc cân nhắc từ các góc độ khác nhau của các nhà hoạt động thực tiễn, các nhà khoa học, các nhà quản lý, nhà

kinh doanh, nhà luật học. Các đại biểu kiêm nhiệm vừa là ng-ời tham gia quyết định các chính sách, quyết định thông qua các đạo luật tại Quốc hội, lại vừa là ng-ời triển khai, tổ chức thực hiện các chính sách, các quy định của pháp luật vào cuộc sống. Do đó, phải tính đến yếu tố này trong cơ cấu đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm, nhất là đối với các đại biểu kiêm nhiệm là thành viên của

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Sẽ rất khó bảo đảm tính khách quan trong việc thẩm tra các báo cáo và tiến hành giám sát đối với hoạt động của các cơ quan t- pháp ở trung -ong (Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ T- pháp) khi thành viên của Ủy ban pháp luật của Quốc hội lại phần lớn là các Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân, Viện tr-ởng, Phó Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân, Giám đốc, Phó Giám đốc Sở t- pháp ở địa ph-ong.

### ***Đại biểu hoạt động chuyên trách***

Qua một số năm gần đây, nhất là từ Quốc hội khoá IX đến nay, việc bố trí đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã làm thay đổi

**“ Sẽ rất khó bảo đảm tính khách quan trong việc thẩm tra các báo cáo và tiến hành giám sát đối với hoạt động của các cơ quan t- pháp ở trung -ong khi thành viên của Ủy ban pháp luật của Quốc hội lại phần lớn là các Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân, Viện tr-ởng, Phó Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân, Giám đốc, Phó Giám đốc Sở t- pháp ở địa ph-ong ”**

sâu sắc chất l-ợng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội.

Đa số các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đ-ợc bố trí vào các cơ quan của Quốc hội nh- Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Đối với Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, chế độ đại biểu hoạt động chuyên trách đã đ-ợc quy định khá rõ trong

Hiến pháp “*Thành viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ*” (Điều 90, Hiến pháp năm 1992, Khoản 3, Điều 6 của Luật tổ chức Quốc hội). Vấn đề đặt ra là cơ cấu thành viên của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội nh- thế nào và bao nhiêu là hợp lý?

Căn cứ để xác định số l-ợng và thành phần của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội lâu nay ít đ-ợc nghiên cứu để quy định cụ thể trong Luật. Ngay cả việc có nhất thiết phải bố trí Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội là thành viên của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội hay không cho đến nay cũng ch-a đ-ợc Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội quy định.

Trong điều kiện Quốc hội ch-a hoạt động th-ờng xuyên, mỗi năm chỉ họp th-ờng lệ hai kỳ và thời gian của mỗi kỳ họp khó có thể kéo dài quá một tháng thì việc tổ chức các Ủy ban của Quốc hội theo h-ớng hoạt động chuyên trách là nhằm đáp ứng một trong những yêu cầu bức xúc đang đ-ợc đặt ra. Quốc hội đã nhận thấy sự cần thiết này, song tổ chức bao nhiêu Ủy ban và trong Ủy ban cơ cấu bao nhiêu đại biểu chuyên trách thì hợp lý và khoa học là vấn đề cần sớm đ-ợc tiếp tục nghiên cứu. Trên thực tế, nếu tổ chức các Ủy ban của Quốc hội nh- hiện nay và với số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách còn quá ít thì không thể có điều kiện để đi sâu vào một số lĩnh vực hoạt động quan trọng nh-: ngân sách, giám sát t- pháp, công tác dân nguyện và khiếu tố. Thực tế cũng cho thấy, việc hình thành bộ phận th-ờng trực mà chủ yếu là các đại biểu chuyên trách đã góp phần nâng cao hiệu quả công tác thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, tổ chức công tác giám sát và kiến nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về các vấn đề thuộc các lĩnh vực đ-ợc phân công.

Về nguyên tắc, đại biểu chuyên trách bị hạn chế theo nhiệm kỳ, khác với tính chất chuyên nghiệp vĩnh viễn của công chức. Qua hai nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX và khoá X

cho thấy, th-ờng chỉ tới năm thứ hai và thứ ba của nhiệm kỳ, đại biểu chuyên trách mới thật sự có kinh nghiệm trong lĩnh vực hoạt động của mình. Do đó, việc bố trí các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách cần bảo đảm tính ổn định t-ong đời để phát huy đ-ợc hiệu quả và tận dụng đ-ợc kinh nghiệm hoạt động của các đại biểu này.

**‘ Th-ờng chỉ tới năm thứ hai và thứ ba của nhiệm kỳ, đại biểu chuyên trách mới thật sự chuyên sâu và có kinh nghiệm trong lĩnh vực hoạt động của mình ’**

Tính nhiệm kỳ trong hoạt động của đại biểu Quốc hội cũng là một trong những nguyên nhân trong việc khó bố trí các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Mặc dù Luật tổ chức Quốc hội đã quy định: “*Khi đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách thôi làm*

*nhiệm vụ đại biểu thì cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có trách nhiệm bố trí công tác cho đại biểu Quốc hội*” (Đoạn 2, Điều 59), song trên thực tế lại không đơn giản. Vì khi các cán bộ, công chức rời khỏi vị trí công tác để chuyển sang làm đại biểu chuyên trách, thì các cơ quan, tổ chức đó phải thay thế ng-ời vào các chức danh, vị trí đã bị khuyết. Vì vậy, sau khi hết nhiệm kỳ, việc bố trí vị trí công tác cho đại biểu gặp khó khăn, nhất là trong tr-ờng họp tr-ớc đây các đại biểu đó giữ các chức vụ chủ chốt. Theo chúng tôi, cần có cơ chế hợp lý và cụ thể hơn để khắc phục, tạo tâm lý an tâm, ổn định cho các đại biểu. Khi bố trí nhân sự cụ thể, cần tính đến đặc thù này,

nhất là về độ tuổi. H-ớng bố trí đối với đại biểu Quốc hội chuyên trách nên là 02 khoá, và nh- vậy, khi bố trí tái cử, cần quán triệt yêu cầu này. Đồng thời, về mặt lý luận, một trong những vấn đề quan trọng cần tiếp tục nghiên cứu về tổ chức của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội theo Hiến pháp năm 1992 chính là phải làm rõ và giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa nguyên tắc quyền lực nhà n-ớc là thống nhất và tập trung cao nhất ở Quốc hội với việc Quốc hội, các đại biểu Quốc hội chuyển dần sang hoạt động chuyên trách, th-ờng xuyên, không nên có nhiều đại biểu là cán bộ chủ chốt trong các cơ quan hành pháp và t- pháp.

### **Nhiệm vụ, quyền hạn và chế độ làm việc của đại biểu Quốc hội**

Do tính chất và đặc điểm của đại biểu Quốc hội nh- đã trình bày ở trên, có ý kiến cho rằng cần nghiên cứu để có thể quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội, trong đó cần phải quy định những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của đại biểu Quốc hội chuyên trách. Theo chúng tôi, với vai trò là ng-ời đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho cử tri ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả n-ớc, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà n-ớc trong Quốc hội, thì không thể có sự khác nhau về nhiệm vụ, quyền hạn giữa các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và kiêm nhiệm. Có khác chăng ở đây chỉ là chế độ làm việc mà thôi.

**‘ Sau khi hết nhiệm kỳ, việc bố trí vị trí công tác cho đại biểu cũng là vấn đề khó khăn, nhất là trong tr-ờng hợp tr-ớc đây các đại biểu đó giữ các chức vụ chủ chốt trong các cơ quan, tổ chức ’**

Tại Đoạn 3, Điều 47 của Luật tổ chức Quốc hội năm 2002 quy định: “Đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách đ-ợc dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu làm việc có trách nhiệm tạo điều kiện để đại biểu thực hiện nhiệm vụ”.

Để bảo đảm cho các đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm vẫn thực hiện một cách đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn nh- các đại biểu hoạt động chuyên trách thì theo chúng tôi, có hai vấn đề cần đ-ợc giải quyết. Đó là việc bố trí th- ký làm tham m-u cho các đại biểu Quốc hội và chế độ thông tin cho đại biểu. Đối với đại biểu Quốc hội của nhiều n-ớc trên thế giới thì việc bố trí th- ký giúp việc cho đại biểu Quốc hội là một trong những yêu cầu bắt buộc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Mỗi đại biểu Quốc hội có số th- ký cần thiết phục vụ cho hoạt động của mình. Các đại biểu chuyên trách ở n-ớc ta hiện nay đã có cả một bộ máy của Văn phòng Quốc hội tham

m-u giúp việc. Tuy nhiên, đối với đại biểu hoạt động kiêm nhiệm thì có ít điều kiện hơn, giữa hai kỳ họp chỉ có thể tập hợp ở Đoàn đại biểu Quốc hội để hỗ trợ nhau hoạt động. Đây là một tồn tại thực tế bất hợp lý nh-ng cho đến nay vẫn ít đ-ợc quan tâm giải quyết.

Đối với đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, bên cạnh việc th-ờng xuyên đ-ợc cập nhật cung cấp các thông tin, còn có cả một th- viện để phục vụ tại Văn phòng Quốc hội. Trong khi đó, điều kiện cung cấp thông tin cho đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm lại th-ờng rất hạn chế. Mới đây Văn phòng Quốc hội xây dựng mạng Intranet và mở trang Web trên mạng Internet là việc làm rất cần thiết, khắc phục tình trạng thiếu thông tin của các đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm.

Để tăng c-ờng năng lực và hiệu quả hoạt động của các đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm thì việc bố trí các đại biểu này là thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là cần thiết. Song trên thực tế, họ ít có thời gian để tham gia hoạt động tại các cơ quan này. Và nh- vậy, việc thực hiện nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số của các cơ quan này là khó khả thi. Để khắc phục tình trạng này, tr-ớc mắt, cần

bố trí ít nhất là một phần ba tổng số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách trong Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Về chế độ làm việc của các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, bên cạnh những điểm chung là làm việc th-ờng xuyên, liên tục tại Quốc hội, lấy công việc của Quốc hội làm nhiệm vụ chính trị hàng đầu của mình thì còn có những điểm riêng do phụ

thuộc vào việc bố trí vào các cơ quan của Quốc hội. Ở Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, thì các đại biểu chuyên trách đ-ợc bố trí trong bộ phận th-ờng trực. Tuy nhiên, cần quy định rõ hơn về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ phận th-ờng trực của các cơ quan này, đồng thời cần có cơ chế thích hợp để các đại biểu hoạt động chuyên trách, kể cả các đại biểu là uỷ viên th-ờng trực của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc ở các Đoàn đại biểu Quốc hội có thể phát huy đ-ợc khả năng, hiệu quả hoạt động./.

\* *Vụ tr-ờng Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội*

# QUY TRÌNH THÔNG QUA DỰ ÁN LUẬT TẠI KỲ HỌP QUỐC HỘI VÀ VIỆC THỰC HIỆN TRONG THỰC TIỄN

HOÀNG VĂN TÚ\*

*Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI đã thông qua 8 luật và cho ý kiến về 9 dự án luật khác. Đây là lần đầu tiên có số l-ợng lớn dự án luật đ-ợc trình Quốc hội cho ý kiến, xem xét và thông qua tại một kỳ họp. Và cũng là lần đầu tiên chúng ta thực hiện quy trình vừa đ-ợc sửa đổi. Vậy, những sửa đổi mới là gì và các b-ớc thực hiện trên thực tế nh- thế nào?*

## 1. Quy trình xem xét nhiều lần

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định lần này liên quan đến toàn bộ quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, từ khâu lập ch-ơng trình, việc thành lập và nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo, trách nhiệm của cơ quan thẩm tra, cơ quan thẩm định, quy trình thông qua luật, pháp lệnh; đồng thời, xác định rõ hơn trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức trong quy trình soạn thảo, thẩm tra và thông qua các văn bản quy phạm pháp luật trong đó có việc đổi mới quy trình thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội.

Việc đổi mới quy trình thông qua luật là căn cứ vào quy định tại Điều 73 Luật tổ chức Quốc hội, cụ thể là “Quốc hội xem xét, thông qua luật tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội”. Với việc sửa đổi, bổ sung này, hoạt động lập pháp của Quốc hội đ-ợc đổi mới

một b-ớc quan trọng. Theo đó, phần lớn các đạo luật sẽ đ-ợc Quốc hội thông qua tại hai kỳ họp khác nhau. Tại lần trình thứ nhất, Quốc hội nghe cơ quan trình dự án luật thuyết trình về dự án, cơ quan thẩm tra trình báo cáo thẩm tra; Quốc hội dành thời gian thảo luận kỹ về phạm vi điều chỉnh và những nội dung cơ bản của dự án luật làm cơ sở cho việc chỉnh lý sau kỳ họp.

Nh- vậy, tại lần trình thứ nhất, Quốc hội chỉ thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng mà ch-a thông qua dự án luật. Trong thời gian giữa hai kỳ họp sau lần trình thứ nhất, trên cơ sở ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội sẽ chỉ đạo cơ quan thẩm tra, cơ quan trình dự án luật, Ủy ban pháp luật, Bộ T- pháp, Ban công tác lập pháp và các cơ quan hữu quan khác nghiên cứu, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật.

Tại kỳ họp sau, Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo với Quốc hội về những nội dung của dự thảo luật đã được chỉnh lý và Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo luật sau khi nghe đọc dự thảo đã được chỉnh lý và chỉ thảo luận, biểu quyết, thông qua một số nội dung còn có ý kiến khác nhau.

Việc đổi mới quy trình thông qua luật nhằm góp phần nâng cao chất lượng văn bản, đẩy nhanh tiến độ thông qua dự án luật. Mặt khác, việc đổi mới quy trình cũng tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức hữu quan mà trước hết là Chính phủ, các thành viên Chính phủ không mất quá nhiều thời gian vào công

việc xây dựng pháp luật để tập trung vào nhiệm vụ quản lý, điều hành đất nước - một chức năng quan trọng và chủ yếu của những cơ quan này.

## 2. Ban công tác lập pháp

Để góp phần thực hiện có hiệu quả quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quy trình xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, ngày 17/3/2003, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH11 về việc thành lập Ban công tác lập pháp là cơ quan

Ban công tác lập pháp có trách nhiệm giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về công tác xây dựng pháp luật. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Ban công tác lập pháp có trách nhiệm: chủ trì trong việc phối hợp với các cơ quan hữu quan giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội xây dựng dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ và hàng năm để trình Quốc hội; phục vụ Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; chủ trì trong việc phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ T- pháp hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, dự thảo Nghị quyết sau khi các văn bản này đã được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến; phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội chuẩn bị báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội để trình Quốc hội xem xét, thông qua; phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan chuẩn bị báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo pháp lệnh, dự thảo Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội để cơ quan chủ trì thẩm tra trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua; chủ trì việc rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với các luật, pháp lệnh, nghị quyết đã được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua để trình Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực; chủ trì trong việc phối hợp với các cơ quan hữu quan giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội chuẩn bị báo cáo, tờ trình về dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình cấp có thẩm quyền; phục vụ Ủy ban thường vụ Quốc hội trong công tác giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết; thực hiện những nhiệm vụ khác do Ủy ban thường vụ Quốc hội giao (*Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nghị quyết về việc thành lập Ban công tác lập pháp, số 369/2003/NQ-UBTVQH11*).

chuyên môn trực thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

### 3. Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách

Một hoạt động khác vừa diễn ra tr-ớc kỳ họp Quốc hội đã góp phần thiết thực vào việc thực hiện quy định về đổi mới quy trình xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, đó là hội nghị của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách về đóng góp ý kiến vào các dự án luật trình Quốc hội tại kỳ họp thứ ba. Có thể nói, đây là lần đầu tiên trong lịch sử Quốc hội n-ớc ta, chúng ta mới tổ chức một hội nghị gồm các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở trung -ơng và ở địa ph-ơng để thảo luận về các dự án luật. Mục đích của việc tổ chức hội nghị này là nhằm lấy ý kiến trực tiếp của các vị đại biểu Quốc hội để khi dự án luật đ-ọc trình ra Quốc hội sẽ không mất nhiều thời gian cho việc xem xét, thông qua, đồng thời cũng là để phân biệt rõ trách nhiệm giữa các nghị sỹ, các nhà chính khách và những ng-ời có trách nhiệm trong việc quyết định chính sách với các nhà chuyên môn, khắc phục tình trạng trong nhiều năm qua, tại diễn đàn Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội mất quá nhiều thời gian cho việc góp ý về câu chữ, văn phạm. Mặc dù, Hội nghị chỉ diễn ra trong một thời gian ngắn (8 ngày), lại phải thảo luận nhiều dự án luật, nh-ng với tinh thần làm việc khẩn tr-ơng, với c-ơng độ cao, Hội nghị của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã hoàn thành toàn bộ nội dung ch-ơng trình đã định.

Tuy nhiên, qua Hội nghị của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, có một số điểm cần phải quan tâm để việc tổ chức các hội nghị tiếp theo có hiệu quả hơn.

- *Thứ nhất*, do tính chất và nội dung của Hội nghị này là rất quan trọng, vì vậy, cần xây dựng ch-ơng trình làm việc của Hội nghị một cách đầy đủ, chi tiết hơn và thời gian thảo luận các dự án luật cần phải đ-ọc bố trí dài hơn (ít nhất khoảng 1 tháng) để các đại biểu có điều kiện đọc, nghiên cứu tài liệu và phát biểu ý kiến đóng góp của mình.

- *Thứ hai*, để tạo điều kiện cho các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đóng góp nhiều ý kiến thiết thực vào các dự án luật, các cơ quan hữu quan cần phải có kế hoạch gửi tr-ớc các tài liệu để các vị đại biểu Quốc hội có điều kiện nghiên cứu, đồng thời nghe các chuyên gia ở địa ph-ơng làm việc ở lĩnh vực mà dự án luật điều chỉnh trình bày. Thông qua những hoạt động đó, các vị đại biểu Quốc hội sẽ đ-ọc cung cấp thông tin nhiều hơn để cân nhắc, đóng góp.

- *Thứ ba*, để tranh thủ đ-ọc nhiều hơn ý kiến đóng góp của các ngành, các cấp về dự án luật, thiết nghĩ những hội nghị tiếp theo cần có thêm một số đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách, một số chuyên gia không phải là đại biểu Quốc hội, công tác ở các lĩnh vực khác nhau, có điều kiện tham gia các hội nghị này để trao đổi các vấn đề thuộc nội dung của dự án luật.

<sup>1</sup> TS. Nguyễn Văn Thuận. *Thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra, Ủy ban pháp luật, Bộ T- pháp trong việc hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Tham luận tại Hội thảo về "Nâng cao hiệu quả thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật"*, ngày 8 - 10/4/2003, do Ủy ban pháp luật tổ chức tại thành phố Đà Nẵng.



#### 4. Thử đánh giá

Có thể nói rằng, quy trình lập pháp vừa đ-ợc sửa đổi, bổ sung đã phát huy đ-ợc tác dụng trên thực tế tại kỳ họp thứ ba của Quốc hội khoá XI. Tất cả 8 dự án luật trình Quốc hội thông qua và 9 dự án luật trình Quốc hội cho ý kiến đều đã đ-ợc thực hiện theo ch-ơng trình đề ra. Ý kiến đóng góp về các dự án luật đã đ-ợc tập hợp, tổng hợp đầy đủ, kịp thời và báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý một cách nghiêm túc. Kinh nghiệm cho thấy, khi các ý kiến đóng góp vào các dự án luật đ-ợc tiếp thu, giải trình đầy đủ thì sẽ tiết kiệm đ-ợc rất nhiều thời gian khi thảo luận, thông qua. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các cơ quan (đ-ợc pháp luật quy định) giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc tiếp thu, chỉnh lý các dự án luật đã hoạt động có hiệu quả. Vì vậy, khác với các kỳ họp tr-ớc đây, kỳ họp này mỗi dự án luật khi trình ra Quốc hội để thông qua thường chỉ có 15 đến 20 vị đại biểu Quốc hội có ý kiến. Các ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội về dự án luật thường đa dạng, trong đó có những ý kiến khác với dự thảo và những ý kiến còn có cách hiểu khác nhau<sup>2</sup> và một số ít ý kiến đóng góp về kỹ thuật văn bản. Cũng có những dự án luật, do nhận thức khác nhau về quan điểm, nên đã có sự trao đổi giữa các đại biểu Quốc hội. Chẳng hạn, quy định về quyền giám sát tối cao của Quốc hội đ-ợc các đại biểu Lê Đức Thuý (Nghệ An), Đỗ Trọng Ngoạn (Bắc Giang), Hoàng Thiện Cát (H-ng Yên)... thảo luận và đề nghị làm rõ nội dung thực hiện quyền giám sát tối cao, đổi t-ơng giám sát tối cao...

Đặc biệt, vấn đề giao thẩm quyền sửa đổi, bổ sung bảng thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt cho Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có những ý kiến tranh luận trái ng-ợc, khá gay gắt. Đại biểu Nguyễn Đình Lộc và một số đại biểu Quốc hội tán thành quy định của dự thảo Luật là giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền này với lý lẽ: đó là cách vận dụng pháp luật linh hoạt, phù hợp với tình hình thực tiễn. Ng-ợc lại, đại biểu Trần Ngọc Đ-ơng và nhiều đại biểu khác không đồng tình vì đây là vấn đề đã đ-ợc Hiến pháp quy định. Theo Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An: sửa đổi luật là quyền của Quốc hội, do Hiến pháp quy định. Quốc hội không thể uỷ quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội<sup>3</sup>.

Trong quá trình thực hiện quy trình mới về việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, cũng có đại biểu Quốc hội còn băn khoăn rằng ý kiến của họ không đ-ợc Ban soạn thảo tiếp thu hoặc giải trình. Mặc dù các Ban soạn thảo đã cố gắng tiếp thu ý kiến của hầu hết các vị đại biểu Quốc hội, nh-ng đúng nh- ý kiến của một vị đại biểu Quốc hội đã nói: “việc tiếp thu ý kiến của tất cả các vị đại biểu Quốc hội là việc làm rất khó”<sup>4</sup>. Phải chăng, đây cũng là lý do khi thông qua luật vẫn còn một số đại biểu, trong đó có đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã phát biểu lại những ý kiến của mình.

#### 5. Ủy ban thường vụ Quốc hội họp chuẩn bị các dự án luật sẽ trình tại phiên họp tới

Trong thời gian diễn ra kỳ họp Quốc hội, một hoạt động không kém phần quan trọng

<sup>2</sup> Lê Mạnh. Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI. Báo Ng-ời đại biểu nhân dân. Số 41(120), ngày 22/5/2003, tr. 15.  
<sup>3</sup> Lê Mạnh. Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XI. Báo Ng-ời đại biểu nhân dân. Số 42 (121), ngày 26/5/2003, tr.15.  
<sup>4</sup> Tài liệu đã dẫn. Số 41 (120), ngày 22/5/2003, tr.15.

nhằm góp phần thực hiện quy trình lập pháp vừa đ-ọc sửa đổi, đó là việc ngày 12/6/2003, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đã tổ chức buổi gặp mặt các cơ quan hữu quan trao đổi về việc tiếp tục chuẩn bị các dự án luật trình Quốc hội tại kỳ họp thứ t-. Mục đích của cuộc gặp mặt này là nhằm tăng c-ờng hơn nữa mối quan hệ phối hợp công tác giữa Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội với các cơ quan hữu quan trong hoạt động xây dựng pháp luật để góp phần hoàn thành tốt Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2003 và những năm tiếp theo nh- Nghị quyết của Quốc hội đã đề ra. Tại buổi gặp mặt này, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đã nêu một số nhiệm vụ cụ thể phải đ-ọc triển khai thực hiện trong thời gian tới, đó là: các Ban soạn thảo và Ủy ban thẩm tra phối hợp chặt chẽ với các cơ quan hữu quan của Quốc hội khẩn tr-ơng tập trung chỉnh lý các dự án luật trên cơ sở tiếp thu ý kiến đóng góp của các đại biểu Quốc hội tại kỳ họp thứ 3, chuẩn bị trình Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội tại phiên họp tháng 7/2003; Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội sẽ quyết định lấy ý kiến nhân dân đối với một số dự án luật có nội dung phức tạp, liên quan đến mọi tầng lớp nhân dân; tiếp tục tổ chức tốt Hội nghị của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách về đóng góp ý kiến vào các dự án luật; tiếp tục phát huy trách nhiệm của các cơ quan của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật. Làm tốt những nhiệm vụ trên cũng chính là góp phần thực hiện các quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Để thực sự góp phần thực hiện có hiệu quả quy trình xem xét, thông qua luật tại kỳ họp và để nâng cao hơn nữa chất l-ợng hoạt động lập pháp của Quốc hội, thiết nghĩ trong thời gian

tới, chúng ta cần phải nghiên cứu để tiếp tục hoàn thiện quy trình lập pháp. Từ các giai đoạn sáng kiến pháp luật, chuẩn bị ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh, soạn thảo, thẩm tra, lấy ý kiến nhân dân, thảo luận ở Đoàn đại biểu Quốc hội và của các vị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, đến giai đoạn tiếp thu, giải trình, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội để trình Quốc hội xem xét, thông qua đều đ-ọc tiến hành theo một trình tự, thủ tục đ-ọc quy chuẩn hoá, qua đó góp phần bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong từng văn bản quy phạm pháp luật và trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Việc thực hiện đầy đủ quy trình xem xét, thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội là rất quan trọng, nhất là đối với các dự án luật trình lần thứ nhất. Bởi lẽ, theo quy định tại điểm d, Khoản 1, Điều 45b của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì “*Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn th- ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và chuẩn bị những nội dung cơ bản của dự án luật để trình Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý*”. Tuy nhiên, trên thực tế tại Kỳ họp thứ ba vừa qua, khi thảo luận cho ý kiến lần thứ nhất về 9 dự án luật, thì Quốc hội không biểu quyết những nội dung cơ bản của dự thảo luật, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau mà dành toàn bộ thời gian để các vị đại biểu Quốc hội thảo luận chung. Đây là vấn đề cần đ-ọc chú ý nghiên cứu tiếp khi Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về các dự án luật tại các kỳ họp tiếp theo của Quốc hội./.

\* *ThS, Văn phòng Quốc hội.*

# VỀ CHẾ ĐỘ HAI CẤP XÉT XỬ

VŨ VĂN NHIÊM\*

*Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 ghi nhận lại chế độ hai cấp xét xử của toà án. Tuy nhiên, trên thực tế việc “xét xử” không chỉ xảy ra ở hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm. Bài viết bàn về thực trạng “hai cấp xét xử” và đề xuất biện pháp tránh nhầm lẫn “giám đốc thẩm”, “tái thẩm” nh- những cấp xét xử.*

## **Hộp 1: Điều 11 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 quy định:**

*“1. Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử.*

*Bản án, quyết định sơ thẩm của Tòa án có thể bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của pháp luật tố tụng.*

*Bản án, quyết định sơ thẩm không bị kháng cáo, kháng nghị trong thời hạn do pháp luật quy định thì có hiệu lực pháp luật. Đối với bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị thì vụ án phải đ-ợc xét xử phúc thẩm. Bản án, quyết định phúc thẩm có hiệu lực pháp luật.*

*2. Đối với bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật mà phát hiện có vi phạm pháp luật hoặc có tình tiết mới thì đ-ợc xem xét lại theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm do pháp luật tố tụng quy định”.*

Đây không phải là lần đầu tiên pháp luật n-ớc ta quy định chế độ hai cấp xét xử. Trong Luật tổ chức Tòa án 1960, tại Điều 9 đã quy định Tòa án nhân dân thực hành chế độ hai cấp xét xử. Đến Luật tổ chức Tòa án 1981 và Luật tổ chức Tòa án 1992, nguyên tắc này không còn ghi thành văn trong luật nữa. Trong tiến trình cải cách t- pháp từ những năm chín m-oi của thế kỷ XX đến nay, Đảng ta đã đặt ra nhiều mục tiêu và một trong những mục tiêu định h-ớng đó là thực hiện nguyên tắc hai cấp xét xử (Xem văn kiện hội nghị lần thứ ba ban chấp hành trung -ong khoá VIII, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, trang 57). Chính vì vậy, nguyên tắc này đã đ-ợc ghi nhận chính thức tại một điều trong Luật tổ chức Tòa án năm 2002.

## 1. Mục đích, ý nghĩa của hai cấp xét xử

Việc quy định Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử có các mục đích, ý nghĩa sau đây:

*Một là, nhằm đảm bảo việc xét xử của Tòa án đ-ợc khách quan, toàn diện, chính xác, đúng pháp luật.*

Vì bản án, quyết định sơ thẩm của Tòa án có thể bị kháng cáo, kháng nghị, do đó hai tr-ờng hợp sau có thể xảy ra:

*Tr-ờng hợp thứ nhất: bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị.* Trong tr-ờng hợp kháng cáo, ng-ời dân cảm thấy bản án, quyết định bị kháng cáo ch-a thoả đáng đối với họ. Trong tr-ờng hợp này, không cần biết những kháng cáo đó có căn cứ hay không, vụ án đó phải đ-ợc xét xử phúc thẩm. Tr-ờng hợp kháng nghị xảy ra do hai khả năng: *Thứ nhất*, do chính Tòa án cấp có thẩm quyền kháng nghị. Điều này xuất phát từ thẩm quyền giám đốc xét xử của toà án cấp trên đối với cấp d-ới, toà án cấp có thẩm quyền kháng nghị cho rằng bản án, quyết định sơ thẩm xét xử ch-a đúng theo qui định của pháp luật; *Thứ hai*, bản án, quyết định sơ thẩm bị Viện kiểm sát (cấp có thẩm quyền) kháng nghị. Điều này xuất phát từ chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với hoạt động xét xử của Tòa án và Viện kiểm sát cho rằng bản án, quyết định sơ thẩm ch-a đúng theo qui định của pháp luật. Các tr-ờng hợp kháng nghị cũng không cần xem xét về tính có căn cứ hay không của việc kháng nghị mà vụ án đó phải đ-ợc xét xử phúc thẩm.

Nh- vậy, nếu bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo hoặc bị kháng nghị thì vụ án phải đ-ợc xét xử phúc thẩm. Tr-ờng hợp này có thể hiểu rằng pháp luật cho phép các chủ thể nh- bị cáo, ng-ời bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, đ-ơng sự; toà án cấp trên của cấp xét xử sơ thẩm, viện kiểm sát cùng cấp hoặc cấp trên luôn luôn có quyền “*ngghi ngờ*” về tính đúng đắn của bản án, quyết định sơ thẩm.

*Tr-ờng hợp thứ hai: bản án, quyết định sơ thẩm không bị kháng cáo, kháng nghị.* Nếu bản án, quyết định đó không bị kháng cáo, tức là đ-ợc chính ng-ời dân, pháp nhân “*trong cuộc*” hoặc hoàn toàn “*tâm phục, khẩu phục*” hoặc không phản đối. T-ơng tự nh- vậy, về phía nhà n-ớc, nếu bản án, quyết định sơ thẩm không bị kháng nghị thì điều đó có nghĩa là Tòa án cấp trên đồng ý (hoặc ít ra cũng không có ý kiến gì) về cách giải quyết của Tòa án cấp d-ới; Viện kiểm sát cũng đồng tình (hoặc không phát hiện thấy sai phạm). Nh- vậy trong tr-ờng hợp này, bản án, quyết định sơ thẩm phải đ-ợc thi hành.

*Hai là, việc thực hiện chế độ hai cấp xét xử của Tòa án đảm bảo bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật đ-ợc thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất.* Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải đ-ợc mọi ng-ời tôn trọng. Việc thực hiện chế độ hai cấp xét xử của Tòa án cũng có nghĩa rằng *chúng ta đã đặt ra “giới hạn” (về cấp xét xử) của Tòa án là hai cấp: sơ thẩm và phúc thẩm.* Qui định này nhằm đảm bảo cho các bản án, quyết định có

*hiệu lực pháp luật* được thi hành nhanh chóng, kịp thời, hạn chế việc trì hoãn, kéo dài việc thi hành án, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.

*Ba là, bên cạnh việc thực hiện chế độ hai cấp xét xử của Tòa án, Luật tổ chức Tòa án nhân dân vẫn qui định việc xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật nhằm kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ của bản án, quyết định sau khi có hiệu lực pháp luật.*

Hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng nói chung và của Tòa án nói riêng cũng là hoạt động của con người, do đó, không thể không có sự sai sót. Việc xem xét lại theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm các bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật là để khắc phục những sai sót không tránh khỏi đó.

## 2. Một vài ý kiến

Luật tổ chức Tòa án nhân dân qui định tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử, theo chúng tôi, là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết. Thực hiện hai cấp xét xử là một qui định khá phổ biến trong tổ chức và hoạt động của Tòa án ở các nước trên thế giới. Ở nước ta, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 đã qui định lại nguyên tắc này. Việc qui định Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử cùng với qui định việc xem xét lại theo trình tự giám đốc thẩm và tái thẩm một mặt vừa bảo đảm hiệu lực thi hành nghiêm túc và kịp thời đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, mặt khác vẫn đảm bảo việc khắc phục những oan sai.

Tuy nhiên, qua việc nghiên cứu Hiến pháp, những qui định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân và các văn bản pháp luật về tố tụng, chúng tôi có một số ý kiến sau đây:

*Thứ nhất, thuật ngữ sử dụng về việc giải quyết theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm* là ch-a thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật. Trong điều 11 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 tại khoản 2 qui định “...thì được xem xét lại theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm do pháp luật tố tụng qui định”. Nh-ng cũng trong Luật này, tại Điều 20 và tại hầu hết các văn bản pháp luật về tố tụng nh- Điều 251, 252 Bộ luật Tố tụng hình sự 1988, Điều 17, 77, 80, 84, 86 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế 1994; Điều 16, 78 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án lao động 1996; Điều 15, 72 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 1996... đều qui định giám đốc thẩm và tái thẩm là “xét xử”.

*Thứ hai, Điều 129 Hiến pháp 1992 và Điều 4 Luật tổ chức Tòa án nhân dân 2002* quy định rằng việc xét xử của Tòa án nhân dân có Hội thẩm nhân dân, của Tòa án quân sự có Hội thẩm quân nhân tham gia theo qui định của pháp luật. Nh- vậy, không những việc xét xử sơ thẩm mà cả việc xét xử phúc thẩm của Tòa án cũng có Hội thẩm tham gia. Trong khi đó, các văn bản pháp luật về tố tụng đều qui định theo hướng Hội đồng xét xử phúc thẩm chỉ gồm ba thẩm phán (Điều 216 Bộ luật Tố tụng hình sự 1988, Điều 17 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế 1994; Điều 16,

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án lao động 1996, Điều 15 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 1996...). Duy nhất trong Điều 216 Bộ luật tố tụng hình sự 1988 có quy định trong tr-ờng hợp cần thiết Hội đồng xét xử phúc thẩm có thêm hai Hội thẩm nhân dân. Nhân đây cũng cần nói thêm rằng, theo Luật tổ chức Tòa án nhân dân 2002 ở Tòa án nhân dân tối cao không còn Hội thẩm (kể cả Hội thẩm nhân dân và Hội thẩm quân nhân), do vậy việc xét xử phúc thẩm của Tòa án nhân dân tối cao sẽ phải sửa đổi theo h-ớng Hội đồng xét xử phúc thẩm chỉ gồm các Thẩm phán. Rõ ràng, các quy định trong các văn bản pháp luật kể trên ch-a có sự thống nhất với nhau.

*Thứ ba*, thực hiện chế độ hai cấp xét xử, tức là chúng ta đã thừa nhận một quan điểm mang tính chất nguyên tắc: Một vụ án, nói chung chỉ đ-ợc xét xử tối đa là hai cấp, nh- đã phân tích ở phần 1. Việc xét lại bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật (tức là giám đốc thẩm hoặc tái thẩm) chỉ đ-ợc đặt ra trong những tr-ờng hợp thật cần thiết. Đó là khi bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc xử lý vụ án (giám đốc thẩm) hoặc vì có những tình tiết mới đ-ợc phát hiện có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định mà Tòa án không biết đ-ợc khi ra bản án hoặc quyết định đó (tái thẩm). Mục đích xét lại bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật là để chúng ta có cơ chế khắc phục tình trạng oan sai, nh- trong phần 2 đã phân tích. Cần phải

nhận thức một cách thống nhất rằng, về mặt nguyên tắc, khi bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật thì phải đ-ợc thi hành một cách nghiêm chỉnh, chính xác và kịp thời. Việc ra quyết định hoãn thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật phải đ-ợc thực hiện chặt chẽ theo đúng qui định của pháp luật, và chỉ áp dụng trong những tr-ờng hợp thật cần thiết. Chúng tôi cho rằng cần phải hạn chế việc xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật bằng cách quy định thống nhất giám đốc thẩm là “*xét lại*” bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc xử lý vụ án và có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định đó.

Theo chúng tôi, các văn bản pháp luật về tố tụng ở n-ớc ta hiện nay qui định về tính chất của giám đốc thẩm cũng nh- căn cứ để kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm còn khá “*rộng rãi*”. (Xem hộp 2)

Chẳng hạn, theo qui định tại Khoản 1, Điều 242, Bộ luật tố tụng hình sự 1988 chỉ cần có căn cứ là việc xét hỏi tại phiên toà “*phiến diện hoặc không đầy đủ*” là có thể kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, mà “*phiến diện hoặc không đầy đủ*” là những nhận định rất chủ quan. Vấn đề quan trọng là nó có thể gây hậu quả tới mức nào và có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật không? Trên thực tế đã có không ít tr-ờng hợp có

những đ-ong sự vì lợi ích riêng, muốn trì hoãn việc thi hành bản án, thậm chí để “*câu may*” nên họ đã viết đơn với những lời lẽ rất thống thiết nh- “*đơn kêu cứu*”, “*đơn kêu oan*”... để gửi những ng-ời có thẩm quyền kháng nghị để “*đánh*” vào tâm lý của những ng-ời này và tạo sự chú ý trong công luận. Tất nhiên, trong những số đó có những tr-ờng hợp bị oan khiên thực sự, nh-ng thực tiễn về việc giải quyết theo thủ tục giám đốc thẩm ở n-ớc ta trong thời gian qua cho chúng ta thấy tỉ lệ số bản án và quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị và phải xem xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm so với tổng số bản án và quyết

**Hộp 2:** Tại Điều 241, Bộ luật Tố tụng hình sự 1988 (điều này giữ nguyên qua 3 lần sửa đổi) qui định giám đốc thẩm là xét lại bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật (chứ không phải là vi phạm pháp luật nghiêm trọng) trong việc xử lý vụ án. Điều 242 qui định những căn cứ kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, trong đó có hai căn cứ đầu là: 1) Việc điều tra xét hỏi tại phiên toà phiến diện hoặc không đầy đủ; 2) Kết luận trong bản án hoặc quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án. Khoản 2 Điều 75 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế 1994 qui định t-ong tự nh- điểm 2 trên đây. Tại điểm b, khoản 1, Điều 16, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án lao động 1996, điểm b, Khoản 1, Điều 67 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính 1996 đều qui định phân quyết định trong bản án, quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án là một trong những căn cứ kháng nghị theo theo thủ tục giám đốc thẩm.

định đã có hiệu lực pháp luật, nhất là trong lĩnh vực dân sự vẫn ở mức cao. Có thể nói rằng, theo quy định của pháp luật n-ớc ta hiện nay, đối với các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật đều có thể bị kháng

nghị theo theo

thủ tục giám đốc thẩm. Thực trạng đó làm cho nhiều ng-ời dân hiểu rằng giải quyết theo thủ tục giám đốc thẩm là thủ tục “*đ-ong nhiên*” đối với một vụ án. Những qui định đó có thể dẫn tới tình trạng “*lạm phát*” kháng nghị theo thủ tục này.

Điều chúng tôi muốn nói thêm ở đây là đ-ờng nh- những nhà làm luật ở n-ớc ta hiện nay vẫn đang lúng túng trong việc lựa chọn một trong hai “*h-ớng*”:

*H-ớng thứ nhất*, do các nguyên nhân khác nhau (nh- hệ thống pháp luật n-ớc ta còn nhiều bất cập - nói nh- *nguyên Chánh án Toà án nhân dân tối cao Trịnh Hồng D-ong, đối với vụ kiện dân sự về đòi nhà chắt hạn, xét xử “cho đòi” cũng đ-ợc, không “cho đòi”*

• Theo quy định, các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật đều có thể bị kháng nghị theo theo thủ tục giám đốc thẩm, làm cho nhiều ng-ời dân hiểu rằng giám đốc thẩm là thủ tục “*đ-ong nhiên*” đối với một vụ án, dẫn tới tình trạng “*lạm phát*” kháng nghị theo thủ tục này”

*cũng đ-ợc*); Thẩm phán thiếu về số l-ợng cũng nh- còn yếu và ch-a đồng đều về chất l-ợng...) nên chúng ta vẫn ch-a “*tự tin*” về chất l-ợng của những bản án, quyết định ở cấp sơ thẩm và kể cả cấp phúc thẩm. Và do đó, chúng ta quy định về tính chất của giám đốc thẩm theo h-ớng khá “*thoáng*” nhằm để ngõ cơ chế khắc phục, sửa sai. Điều đó cũng phần nào giải thích tại sao theo qui định của Luật tổ chức Toà án nhân dân năm 1992, trong Toà án có tới bốn “*cấp*” giám đốc thẩm: Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, Ủy ban thẩm phán Toà án nhân dân tối cao, các toà chuyên trách của Toà án nhân dân tối cao, Ủy ban thẩm phán Toà án nhân dân cấp tỉnh. Luật tổ chức Toà án nhân dân mới (2002) đã “*bỏ*” Ủy ban Thẩm phán Toà án nhân dân tối cao mà vẫn còn ba “*cấp*” giám đốc thẩm.

Thực tế đã chỉ ra rằng, thực hiện theo h-ớng này giống nh- chơi với “*con dao hai l-ỡi*”. Mục đích khắc phục oan sai, kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ của bản án, quyết định sau khi có hiệu lực pháp luật đạt đ-ợc còn khiêm tốn. Ng-ợc lại, hiện t-ợng trì hoãn, dây d-a, kéo dài việc thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, từ đó, một số vấn đề tiêu cực phát sinh không còn là hiện

t-ợng hiếm thấy trong xã hội. Mặt khác, thực hiện theo h-ớng này không phải là xu h-ớng phổ biến trong hoạt động của các nền t- pháp hiện đại.

*H-ớng thứ hai*, thực hiện chế độ hai cấp xét xử. Đây là xu h-ớng tất yếu và cũng là một trong những ph-ong h-ớng chỉ đạo của Đảng ta đối với tổ chức và hoạt động của Toà án nh- ở phần trên đã phân tích. Tuy nhiên, những qui định khác trong các văn bản pháp

luật tố tụng ch-a kịp sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Ngoài ra, nghiên cứu các qui định của Luật tổ chức Toà án nhân dân và các văn bản pháp luật về tố tụng, chúng tôi cho rằng chúng ta vẫn ch-a sẵn sàng khẳng định một cách dứt khoát và nhất quán để thực

**“ Vì ch-a “*tự tin*” về chất l-ợng của những bản án, quyết định ở cấp sơ thẩm và kể cả cấp phúc thẩm, chúng ta quy định về tính chất của giám đốc thẩm theo h-ớng ch-a chặt chẽ cũng nh- các căn cứ kháng nghị khá “*thoáng*” nh- hiện nay là để có cơ chế khắc phục, để sửa sai ”**

hiện xét xử theo hai cấp. Chính vì vậy, ngay trong Luật tổ chức Toà án nhân dân mới (2002) đã sử dụng không thống nhất thuật ngữ “*xem xét lại theo trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm*” (Điều 11) hay “*xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm*” (Điều 20). Chúng tôi cho rằng đây không phải chỉ đơn thuần về mặt câu chữ mà thể hiện sự thiếu thống nhất về nội dung của chế độ hai cấp xét xử. Cũng cần nhắc lại rằng mặc dù Luật tổ chức Toà án nhân dân 1960 đã qui định Toà án nhân dân



thực hành chế độ hai cấp xét xử (Điều 9), nh-ng lại không qui định rõ nội dung của chế độ này. Cũng ngay trong Điều 9 của Luật này qui định “...*bản án và quyết định sơ thẩm của Tòa án nhân dân tối cao đều là chung thẩm và có hiệu lực pháp luật*”. Cho nên, theo chúng tôi, nguyên tắc này ch-a đ-ợc hiểu một cách thống nhất. Ở các Luật tổ chức Tòa án sau đó, nguyên tắc này không còn đ-ợc ghi nhận nữa. Mặc dù vậy, chúng ta vẫn hiểu rằng Tòa án vẫn thực hiện việc xét xử theo hai cấp. Theo chúng tôi, chính sự không thống nhất về mặt nhận thức từ quá khứ cộng thêm một số lý do nh- đã phân tích ở trên (phần h-ớng thứ nhất), cho nên hiện nay, mặc dù Luật tổ chức Tòa án nhân dân mới (2002) đã chính thức qui định Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử, nh-ng những qui định khác của Luật tổ chức Tòa án nhân dân mới và các văn bản pháp luật về tố tụng d-ờng nh- vẫn trong tình trạng “*tiến thoái l-ỡng nan*”, dẫn đến tình trạng thiếu thống nhất nh- phân tích ở trên.

*Thứ t-, về quyền hạn của Hội đồng giám đốc thẩm*

Theo qui định của các văn bản pháp luật về tố tụng, Hội đồng giám đốc thẩm có những quyền hạn sau: 1. Bác kháng nghị và giữ nguyên bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật; 2. Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ vụ án; 3. Huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để điều tra

lại hoặc xét xử lại; 4. Sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị.

Vì mục đích của giám đốc thẩm là kiểm tra tính hợp pháp và tính có căn cứ của bản án, quyết định sau khi có hiệu lực pháp luật; mặt khác, Tòa án thực hiện chế độ hai cấp xét xử. Do đó, theo chúng tôi, Hội đồng giám đốc thẩm không nên có thẩm quyền xét xử về nội dung, tức là không sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật mà chỉ đảm bảo việc áp dụng pháp luật của các cơ quan tiến hành tố tụng đ-ợc chính xác. Hay nói cách

**“ Hội đồng giám đốc thẩm không nên có thẩm quyền xét xử về nội dung, tức là không sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật mà chỉ đảm bảo việc áp dụng pháp luật của các cơ quan tiến hành tố tụng đ-ợc chính xác”**

khác, Hội đồng giám đốc thẩm chỉ nên có ba loại quyền hạn 1, 2, 3 nói trên. Trong tr-ờng hợp bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị huỷ để xét xử sơ thẩm hoặc phúc thẩm lại mà Tòa án sơ thẩm hoặc phúc thẩm xét xử lại vẫn không đồng tình với quan điểm của Hội đồng giám đốc thẩm thì lúc đó vụ án mới đ-ợc đ-a ra Hội đồng giám đốc thẩm để xem xét lại. Kết quả xem xét lại lần thứ hai này xem nh- là sự h-ớng dẫn chính thức đối với việc áp dụng pháp luật và có hiệu lực bắt buộc đối với Tòa án cấp d-ới.

### 3. Một vài đề xuất

Từ những phân tích ở trên, chúng tôi mạnh dạn đ-a ra một số đề xuất sau đây:

**Thứ nhất**, nên thay thuật ngữ xét xử theo thủ tục giám đốc thẩm bằng thuật ngữ xem xét lại (hoặc giải quyết) theo trình tự giám đốc thẩm. Cũng nh- vậy, trong các văn bản pháp luật về tố tụng không nên gọi là “*phiên tòa giám đốc thẩm*” mà nên qui định là Hội đồng giám đốc thẩm để cho thống nhất và phù hợp với việc thực hiện chế độ hai cấp xét xử.

**Thứ hai**, Luật tổ chức Tòa án nhân dân (và theo tôi, cả trong Hiến pháp hiện hành) nên qui định: Khi xét xử sơ thẩm (thêm thuật ngữ “*sơ thẩm*”) ở Tòa án nhân dân có Hội thẩm nhân dân tham gia, khi xét xử sơ thẩm ở Tòa án quân sự có Hội thẩm quân nhân dân tham gia theo qui định của pháp luật. Khi xét xử, Hội thẩm ngang quyền với Thẩm phán (Kế thừa cách qui định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 1960).

**Thứ ba**, qui định về tính chất của giám đốc thẩm nên thêm thuật ngữ “*ng nghiêm trọng*” sau từ vi phạm pháp luật. Cụ thể là: Giám đốc thẩm là xét lại bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc xử lý vụ án. Từ đó, các căn cứ kháng nghị theo thủ tục này cũng sửa đổi, bổ sung theo h-ớng nh- trên. Ví dụ, Khoản 1, Điều 242 Bộ luật tố tụng hình sự nên qui định là: *Việc điều tra, xét hỏi tại phiên tòa phiên diện hoặc không đầy đủ có thể làm sai lệch nghiêm trọng bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực*

*pháp luật*. Việc bổ sung này nhằm hạn chế việc kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm. Chỉ trong tr-ờng hợp có sai phạm nghiêm trọng, có thể làm thay đổi nghiêm trọng bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật trong việc xử lý vụ án thì mới kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm.

**Thứ t-**, nên bổ sung đối với quyền hạn “*Sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật*” thành: “*Trong tr-ờng hợp bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật bị huỷ vì áp dụng pháp luật không đúng để xét xử sơ thẩm hoặc phúc thẩm lại mà Tòa án sơ thẩm hoặc phúc thẩm xét xử lại vẫn không đồng tình với quan điểm của Hội đồng giám đốc thẩm thì Hội đồng giám đốc thẩm có quyền xem xét lại để sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật*”.

—\* ~~Tr-ờng Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh~~

# CÁCH NHÌN MỚI VỀ TÁI THẨM

ĐÀO XUÂN TIẾN\*

*Làm gì khi xảy ra sai lầm trong bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao? Phân tích 7 ý kiến khác nhau về vấn đề này, tác giả cho rằng, ngoài việc nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, một giải pháp khắc phục khác là thông qua thủ tục tái thẩm, đổi mới nhận thức và mở rộng phạm vi khái niệm tái*

Hiện nay do không còn Ủy ban thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) nên số lượng án giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC tăng lên rất nhiều. Mặc dù có nhiều biện pháp đổi mới nhằm nâng cao chất lượng hoạt động này nh-ng những sai lầm trong giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC sẽ vẫn có thể xảy ra. Để bảo đảm quyền lợi hợp pháp của công dân và đổi mới pháp luật tố tụng trong quá trình cải cách t- pháp thì việc tìm giải pháp khả thi để khắc phục sai lầm đó sao cho có tình có lý là rất cần thiết. Sau đây là những nghiên cứu b-ớc đầu, có thể ch-a phải là giải pháp đầy đủ nh-ng

xin gọi vấn đề để cùng trao đổi và tiếp tục nghiên cứu.

## Một số quan điểm

Tr-ớc đây khi còn cấp Ủy ban thẩm phán TANDTC xét xử giám đốc thẩm, hàng năm có hàng chục bản án đã đ-ợc sửa sai bằng cách tiếp tục kháng nghị để đ-a vụ án lên xét xử giám đốc thẩm tại cấp Hội đồng thẩm phán TANDTC. Đến nay do không còn Ủy ban thẩm phán TANDTC, nên các bản án đã có hiệu lực pháp luật của các Tòa chuyên trách và Tòa phúc thẩm TANDTC bị kháng nghị (theo trình tự giám đốc thẩm) đều đ-ợc đ-a thẳng lên xét xử giám đốc thẩm tại cấp xét xử cao nhất là Hội đồng thẩm phán TANDTC. Vậy, khi những bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC phạm phải sai sót dẫn đến gây thiệt hại đến quyền lợi hợp pháp của đ-ơng sự thì có còn giải pháp nào để khắc phục sai lầm đó? Về vấn đề này còn có nhiều ý kiến khác nhau.

## Không cần đặt vấn đề này ra

Có ng-ời cho rằng, không

cần thiết đặt ra vấn đề khắc phục sai lầm của Hội đồng thẩm phán TANDTC vì Hội đồng thẩm phán TANDTC là cấp xét xử cao nhất, và quyết định của cơ quan này là quyết định cuối cùng cao nhất, kể cả khi vẫn có mắc sai lầm. Không ai có quyền sửa chữa sai lầm đó, mọi ng-ời có trách nhiệm tôn trọng bản án, quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC.

Quan điểm này cứng và ch-a thực tế, dễ gây ra cho Hội đồng thẩm phán TANDTC sự chủ quan, không phát huy hết vai trò, trách nhiệm và nâng cao chất l-ợng xét xử của cấp giám đốc thẩm cao nhất này.

Thực tế, có tr-ờng hợp bản án, quyết định của Hội đồng thẩm phán sai lầm nh-ng không gây thiệt hại đến quyền lợi hợp pháp của các đ-ơng sự (nh- các sơ suất, sai lầm về thủ tục tố tụng), tuy nhiên, số l-ợng các bản án, quyết định loại này rất ít. Đa số các bản án, quyết định của Tòa án, trong đó có các bản án, quyết định của Hội đồng thẩm phán sai lầm gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của các đ-ơng sự, dẫn đến khiếu kiện nhiều năm, gửi đến nhiều cấp; khi có kiến nghị sửa sai nh-ng không thực hiện đ-ợc vì hết đ-ờng tố tụng. Hậu quả là các đ-ơng sự bị thiệt hại về quyền lợi hợp pháp mà không đ-ợc giải quyết.

### ***Hạn chế xử thẳng***

Quan điểm này cho rằng, cần quy định trong pháp luật tố tụng những chế tài hạn chế việc xử thẳng trong thủ tục giám đốc thẩm, đặc biệt là ở Hội đồng thẩm phán TANDTC; không nên coi giám đốc thẩm là cấp xét xử thứ ba. Bởi vì Hội đồng thẩm phán TANDTC

có chức năng h-ớng dẫn đ-ờng lối xét xử, do đó khi xét xử giám đốc thẩm thì Hội đồng thẩm phán TANDTC cần đánh giá, nhận xét về vụ án và đ-a ra đ-ờng lối xét xử để h-ớng dẫn Tòa án cấp d-ới có trách nhiệm kiểm tra thực tế và xét xử lại, chứ Hội đồng thẩm phán không nên xét xử, giải quyết trực tiếp vụ án.

Theo chúng tôi, pháp luật tố tụng không thể chỉ quy định cho Hội đồng thẩm phán TANDTC quyền hạn duy nhất là quyết định huỷ án trong giám đốc thẩm, mà nhiều tr-ờng hợp vẫn cần thiết phải sửa án, hoặc y án nhằm tránh cho việc giải quyết vụ án bị kéo dài. Kể cả những tr-ờng hợp đ-ợc coi là xử thẳng này vẫn không thể loại trừ đ-ợc những sai lầm của Hội đồng thẩm phán TANDTC, vì thế vẫn cần tìm giải pháp khắc phục sai lầm đó.

### ***Không có quyền sửa bản án***

Không phải cứ xử giám đốc thẩm thì huỷ án. Hội đồng xét xử giám đốc thẩm chỉ có thẩm quyền ra quyết định chấp nhận kháng nghị hay không chấp nhận kháng nghị, chứ không đ-ợc sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Ý kiến này cho rằng giám đốc thẩm là cấp phá án nên không có quyền sửa bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật.

Quan điểm này t-ởng nh- hợp lý nh-ng thực ra chỉ đúng với tr-ờng hợp Hội đồng xét xử giám đốc thẩm, đặc biệt là Hội đồng thẩm phán TANDTC chấp nhận kháng nghị và quyết định huỷ án, còn đối với tr-ờng hợp Hội đồng thẩm phán TANDTC không chấp nhận kháng nghị thì đ-ơng nhiên phải giữ nguyên

hiệu lực của bản án đã có hiệu lực pháp luật, việc này đồng nghĩa với việc Hội đồng thẩm phán TANDTC ra phán quyết trực tiếp. Như vậy vẫn không tránh khỏi việc bản án của Hội đồng thẩm phán TANDTC mắc sai lầm.

### ***Thành lập toà án đặc biệt***

Căn cứ vào quy định của Hiến pháp tại Điều 127 “*Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập Toà án đặc biệt*”, nếu coi sai lầm của bản án, quyết định giám đốc thẩm cấp Hội đồng thẩm phán TANDTC là tr-ờng hợp đặc biệt, thì Quốc hội có thể thành lập Toà án đặc biệt để khắc phục, sửa chữa sai lầm đó.

Nếu coi những sai lầm của Hội đồng thẩm phán TANDTC là “*tình hình đặc biệt*” để Quốc hội phải thành lập Toà án đặc biệt nhằm mục đích sửa chữa, khắc phục sai lầm đó thì e vô tình làm hạ thấp chức năng và vai trò của Toà án đặc biệt. Hơn nữa, nếu lấy lý do này để thành lập Toà án đặc biệt thì khi có tình hình nghiêm trọng hơn (ví dụ chiến tranh hoặc thiên tai có mức độ đặc biệt) thì sao? Do đó không thể cho việc coi những sai lầm của Hội đồng thẩm phán TANDTC là tình hình đặc biệt. Xét về bản chất, ý kiến này không khác với ý kiến 1 ở chỗ coi những sai lầm của bản án, quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC là không thể khắc phục đ-ợc ngoài

trừ có “*Toà án đặc biệt*”.

### ***Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ra Nghị quyết từng vụ việc***

Xuất phát từ quan niệm Hội đồng thẩm phán TANDTC là cơ quan xét xử cao nhất, không có ai có quyền kháng nghị quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC, nên có ý kiến đề nghị Quốc hội cần ra một Nghị quyết giao cho Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội quyết định: trong tr-ờng hợp cá biệt, thông qua việc giám đốc thẩm bản án mà Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC) đều thấy cần xem xét lại một quyết định nào đó của Hội đồng thẩm phán TANDTC, đồng thời thông qua việc giám sát xét xử mà Ủy ban pháp luật của Quốc hội cũng có cùng quan điểm với Chánh án TANDTC và Viện tr-ởng VKSNDTC, thì Ủy ban pháp luật, Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC báo cáo lên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội (UBTVQH). Nếu UBTVQH sau khi xem xét thấy quyết định đó của Hội đồng thẩm phán TANDTC có thể có sai lầm nghiêm trọng, sẽ ra quyết định yêu cầu Hội đồng thẩm phán TANDTC xét xử lại nhằm tránh oan sai. Khi đã có quyết định của UBTVQH yêu cầu thì Hội đồng thẩm phán TANDTC phải nghiêm túc xem xét lại quyết định sai lầm của mình, có sửa chữa nhằm khắc phục những thiếu sót, tránh oan, sai bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Phát biểu của Chánh án Toà án nhân dân tối cao trả lời chất vấn tại Hội tr-ờng Ba Đình ngày 27/11/2002 trong kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI

Quan niệm “Hội đồng thẩm phán TANDTC là cơ quan xét xử cao nhất, không có ai có quyền kháng nghị quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC” là ch-a chính xác, phải nói đầy đủ là “Hội đồng thẩm phán TANDTC là cơ quan xét xử **giám đốc thẩm** cao nhất, không có ai có quyền kháng nghị quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC theo trình tự giám đốc thẩm”, vì căn cứ quy định của pháp luật thì “Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC có quyền kháng nghị bản án, quyết định của các Tòa án các cấp”<sup>2</sup>. Nh- vậy, Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC vẫn có quyền kháng nghị bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC, chỉ có điều vì không còn cấp giám đốc thẩm nào cao hơn Hội đồng thẩm phán TANDTC nên kháng nghị của Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC đối với bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC đ-ơng nhiên đ-ợc gọi là kháng nghị theo trình tự tái thẩm. Điều đ-ơng nhiên này có lý vì không thể suy luận ng-ợc lại. Bản chất của thủ tục tái thẩm là khi có căn cứ là tình tiết mới thì ng-ời có quyền kháng nghị

<sup>2</sup> Điều 72, khoản 1, điểm a Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự (PLTTGQCVADS), Điều 244 khoản 1 Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS).

**6 Quan điểm giao cho UBTVQH quyết định cho Hội đồng thẩm phán TANDTC xét xử lại giám đốc thẩm lần hai trái với nguyên tắc tố tụng và nguyên tắc độc lập xét xử và chỉ tuân theo pháp luật 9**

mới kháng nghị tái thẩm. Vì thế việc xét xử tái thẩm chỉ là thủ tục chấp nhận kháng nghị và huỷ toàn bộ các bản án tr-ớc đó, đ-a hồ sơ về Tòa án xét lại từ đầu theo trình tự sơ thẩm. Vì vậy đối với thủ tục tái thẩm, đúng ra là không có việc sửa án hoặc bác kháng nghị để giữ nguyên bản án tr-ớc đó. Chính vì thế, vì không quyết định trực tiếp giải quyết vụ

án mới nên bản án tái thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC là bản án không có ai có quyền kháng nghị.

Quan điểm để Quốc hội ra Nghị quyết giao cho UBTVQH quyết định cho Hội đồng thẩm phán TANDTC xét xử lại giám đốc thẩm lần hai không những trái với nguyên tắc tố tụng mà còn không đúng với nguyên tắc độc lập xét xử và chỉ tuân theo pháp luật của Tòa án. Quyết định của UBTVQH không phải là quyết định kháng nghị để Tòa án phải căn cứ vào đó xét xử giám đốc thẩm, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội không phải là cơ quan tố tụng. Hơn nữa, pháp luật tố tụng không cho phép hai lần xét xử cùng một vụ án với cùng

một Hội đồng xét xử. Đặc biệt là nếu thực hiện theo quan điểm này thì kết quả sẽ có 2 bản án cùng cấp xét xử và cùng có hiệu lực pháp luật nh- nhau, đó là điều vô lý.

Một vấn đề lớn nữa là nếu thực hiện theo quan điểm này thì sẽ làm thay đổi nhận thức về chức năng lập pháp của Quốc hội, của UBTVQH, ch-a kể đến thực tế sẽ tạo thành một tiền lệ không tốt cho tất cả các sai lầm của Tòa án đổ về cho Quốc hội, cho UBTVQH ra quyết định theo yêu cầu của chính Tòa án. Vì lẽ đó, quan điểm này cũng ch-a phải là giải pháp khả thi. Quan điểm này có thể đ-ợc thực hiện nếu bổ sung thêm nội dung sau: khi thực hiện quyền giám sát, nếu UBTVQH phát hiện đ-ợc những tình tiết mới hoặc những căn cứ sai lầm của Tòa án cấp sơ thẩm dẫn đến quá trình giải quyết vụ án không đúng, khiến có thể phải huỷ toàn bộ các bản án, giao hồ sơ vụ án về xét xử lại từ Tòa án cấp sơ thẩm, thì có quyền kiến nghị, gửi tới Chánh án TANDTC hoặc Viện tr-ởng VKSNDTC. Những ng-ời này có trách nhiệm phải kháng nghị bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC theo thủ tục tái thẩm (và chỉ có quyền kháng nghị theo thủ tục này) để Hội đồng thẩm phán TANDTC xét xử vụ án theo thủ tục tái thẩm để huỷ các bản án - kể cả bản án giám đốc thẩm, giao hồ sơ vụ án về Tòa án cấp sơ thẩm xử lại từ đầu. Nội dung bổ sung trên có liên quan đến giải pháp sẽ đ-ợc trình bày và phân tích ở phần sau.

## ***Hai lần giám đốc thẩm***

Theo quan điểm này, pháp luật tố tụng quy định thẩm quyền kháng nghị của không những Chánh án TANDTC mà còn của Viện tr-ởng VKSNDTC đối với bản án, quyết định của Tòa án các cấp, nên Hội đồng xét xử giám đốc thẩm phải đ-ợc phép xử hai lần. Nếu lần đầu xử giám đốc thẩm xét kháng nghị của Chánh án TANDTC mà có sai lầm thì Viện tr-ởng VKSNDTC kháng nghị để Hội đồng xét xử giám đốc thẩm lần hai để sửa chữa sai lầm.

## ***Quy chế về xét xử giám đốc thẩm***

Phải có quy chế chặt chẽ đối với việc xét xử giám đốc thẩm tại cấp Hội đồng thẩm phán TANDTC, cố gắng tối đa khi vụ án đ-ợc xét xử tại cấp này thì cố gắng không mắc phải sai lầm.

Trên đây mới chỉ nêu ra 7 ý kiến tiêu biểu của một số chuyên gia pháp lý và của một số đại biểu Quốc hội để chúng ta thấy việc nghiên cứu tìm giải pháp cuối cùng cho việc sửa chữa, khắc phục sai lầm của cấp Tòa án xét xử cao nhất, bảo vệ quyền lợi chính đáng cho đ-ơng sự đang là vấn đề bức xúc, cần thiết và đ-ợc nhiều ng-ời quan tâm.

## ***Tìm giải pháp***

### ***Thực hiện tốt việc đổi mới tổ chức và nâng cao chất l-ợng hoạt động xét xử của Hội đồng thẩm phán TANDTC***

Hiện nay theo quy định tại khoản 2, Điều 21 của Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), tổng số thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC không quá 17 ng-ời, và trong số

các thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC có các Thẩm phán mà không nhất thiết là các Chánh, Phó Toà các Toà chuyên trách của TANDTC nh- tr-ớc đây, do đó cần phải tuyển chọn đ-ợc các thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC thật sự là các Thẩm phán cấp cao giỏi nhất, vừa có phẩm chất, t- cách tốt, vừa có trình độ và bản lĩnh nghiệp vụ vững vàng.

Cần xây dựng quy chế chặt chẽ đối với việc xét xử giám đốc thẩm tại cấp Hội đồng thẩm phán TANDTC, quy định trách nhiệm rõ ràng đối với các thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC để khi vụ án đ-ợc xét xử tại cấp này thì các thành viên phải có trách nhiệm nghiên cứu đầy đủ hồ sơ vụ án, chịu trách nhiệm về những đề xuất của mình và đặc biệt tuân thủ nghiêm chỉnh thủ tục nghị án. Pháp luật quy định có nhiều quyết định thuộc thẩm quyền của Hội đồng thẩm phán TANDTC thì cần phải đ-ợc các thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC biểu quyết về từng quyết định. Điều quan trọng cần chú ý là khi biểu quyết nghị án, cần có đủ số l-ợng các thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC mới bảo đảm sự chính xác việc giải quyết vụ án theo đa số. Trong tr-ờng hợp không có đầy đủ các thành viên Hội đồng thẩm phán tham gia phiên toà giám đốc thẩm, thì khi biểu quyết phải theo trình tự những ý kiến nào đồng ý với kháng nghị, những ý kiến nào không đồng ý với kháng nghị. Nếu kết quả biểu quyết không có bên nào v-ợt quá nửa tổng số thành viên của Hội đồng thẩm phán thì phải hoãn phiên toà để xét xử lại vụ án trong một phiên toà khác

với sự tham gia đầy đủ các thành viên của Hội đồng thẩm phán.

Đối với các vụ án phải đ-a ra Hội đồng thẩm phán TANDTC thì cần hạn chế tối đa việc xử thẳng (bao gồm sửa án hoặc y án).

***Khắc phục sai lầm của bản án, quyết định giám đốc thẩm tại cấp Hội đồng thẩm phán TANDTC thông qua thủ tục xét xử tái thẩm***

Thực chất của thủ tục tái thẩm là huỷ các án tr-ớc đó để đ-a hồ sơ vụ án về Toà án cấp sơ thẩm xét xử lại từ đầu. Trong giám đốc thẩm, ngoài thẩm quyền đ-ợc xử thẳng (sửa án, y án, huỷ án cấp này để giữ án cấp kia hoặc ng-ợc lại), cũng có thẩm quyền huỷ tất cả các bản án, đ-a hồ sơ về Toà án sơ thẩm xét xử lại từ đầu.

Vì thế, có thể nói có hai cách huỷ các bản án, đ-a hồ sơ vụ án về Toà án cấp sơ thẩm xét xử từ đầu là: dùng một trong các thẩm quyền của thủ tục giám đốc thẩm hoặc thực hiện thủ tục tái thẩm. Điều này có ý nghĩa lớn khi mà vụ án đã đ-ợc xử thẳng theo thủ tục giám đốc thẩm tại cấp cao nhất là Hội đồng thẩm phán TANDTC mà không còn cấp nào huỷ án đ-ợc nữa.

*Việc kháng nghị theo trình tự tái thẩm đối với bản án, quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC vẫn thuộc thẩm quyền của Chánh án TANDTC và Viện tr-ởng VKSNDTC*

Pháp luật tố tụng dân sự và tố tụng hình sự đều xác định rõ ràng là “Chánh án TANDTC,



6 **... Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC kháng nghị tái thẩm để Hội đồng thẩm phán TANDTC xem xét giải quyết vụ án theo trình tự tái thẩm** 9

*Viện tr-ởng VKSNDTC có quyền kháng nghị bản án, quyết định của các Tòa án các cấp*<sup>3</sup>. Nh- vậy, theo pháp luật thì Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC vẫn có quyền kháng nghị bản án, quyết định của cả cấp xét xử giám đốc thẩm cao nhất là Hội đồng thẩm phán TANDTC. Do pháp luật không quy định cấp giám đốc thẩm nào cao hơn Hội đồng thẩm phán TANDTC, nên theo chúng tôi, kháng nghị của Chánh án TANDTC, Viện tr-ởng VKSNDTC trong tr-òng hợp này là kháng nghị tái thẩm để Hội đồng thẩm phán TANDTC sẽ xem xét giải quyết vụ án theo trình tự tái thẩm. Cũng là cơ sở hợp pháp để Hội đồng thẩm phán TANDTC huỷ các bản án tr-ớc đây, đ-a hồ sơ vụ án về Tòa án cấp sơ thẩm xét xử lại từ đầu.

*Đổi mới nhận thức và mở rộng phạm vi khái niệm về tái thẩm*

Tr-ớc đây chúng ta th-ờng hiểu rằng “*thủ tục tái thẩm đ-ợc áp dụng đối với bản án*

*hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị vì có những tình tiết mới đ-ợc phát hiện có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định mà Tòa án không biết đ-ợc khi ra bản án quyết định đó*”<sup>4</sup>, chính vì cách hiểu này mà trong nhận thức của chúng ta th-ờng chỉ để ý việc phát hiện tình tiết mới về nội dung mà ít để ý đến việc phát hiện những tình tiết mới về sai lầm của thủ tục tố tụng.

Ngay trong cách định nghĩa trên cũng ch-a rõ ràng. Chữ “*có thể*” dẫn đến cách hiểu kháng nghị tái thẩm đ-ợc thực hiện khi phát hiện tình tiết mới làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định, nh-ng cũng có thể không làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án hoặc quyết định của Tòa án. Trong khi đó, nếu phát hiện có tình tiết mới là những sai lầm về thủ tục tố tụng thì đ-ơng nhiên phải huỷ án để xét xử vụ án mà không đ-ợc đ-a vào phạm vi của thủ tục tái thẩm là điều thiếu sót cần đ-ợc sửa lại. Đành rằng, khi có tình tiết mới thì cần kháng nghị tái thẩm. Nh-ng tình tiết mới không phải là căn cứ duy nhất để kháng nghị tái thẩm mà còn có những căn cứ khác để kháng nghị tái thẩm nh- đã nêu trên. Tuy nhiên, bản chất của tái thẩm là xử lại từ đầu, vì thế nên làm rõ hơn là những vụ án phải đ-a về Tòa án cấp sơ thẩm để xét xử lại từ đầu thì cần đ-ợc kháng nghị tái thẩm và xét xử theo thủ tục tái thẩm.

Những căn cứ kháng nghị tái thẩm theo

<sup>3</sup> Điều 72, khoản 1, điểm a PLITGQCVADS, Điều 244, khoản 1, BLTTHS

<sup>4</sup> Điều 260, BLTTHS

quy định của pháp luật tố tụng hiện hành có những điểm không khác nhiều lắm so với những quy định về căn cứ kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm và còn ch-a đ-ợc quy định rõ ràng, đầy đủ (Xem hộp 1), tạo ra nhận thức chỉ có tái thẩm mới đ-ợc thực hiện khi có nội dung, chứ không nghĩ rằng việc xử lại từ đầu vụ án

**‘ Chúng ta th-ờng chỉ để ý việc phát hiện tình tiết mới về nội dung mà ít để ý đến việc phát hiện những tình tiết mới về sai lầm của thủ tục tố tụng ’**

theo thủ tục sơ thẩm cũng có thể đ-ợc mở khi có nội dung mới.

Từ tr-ớc đến nay, thủ tục tái thẩm rất ít đ-ợc Toà án áp dụng. Có thể nguyên nhân chính là do chúng ta tập trung quá nhiều vào thủ tục giám đốc thẩm và coi hầu hết những căn cứ nêu trên thuộc phạm vi của giám đốc thẩm trong khi những sai lầm của Hội đồng xét xử đ-ợc phát hiện phần lớn là nhờ

**Hộp 1:**

\* Điều 71, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự (PLTTGQCVADS) quy định căn cứ để kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm:

- a) Việc điều tra không đầy đủ;
- b) Kết luận trong bản án, quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án;
- c) Có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng;
- d) Có sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật.

\* Điều 242, BLTTHS quy định căn cứ để kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm:

- 1- Việc điều tra xét hỏi tại phiên toà phiên diện hoặc không đầy đủ;
- 2- Kết luận trong bản án hoặc quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án;
- 3- Có sự vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng trong khi điều tra, truy tố hoặc xét xử;
- 4- Có những sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng Bộ luật Hình sự.

\* Điều 78 PLTTGQCVADS quy định căn cứ để kháng nghị theo thủ tục tái thẩm gồm có:

- Mới phát hiện đ-ợc tình tiết quan trọng của vụ án mà đ-ơng sự đã không thể biết đ-ợc;
- Đã xác định đ-ợc là lời khai của ng-ời làm chứng, kết luận giám định hoặc lời dịch của ng-ời phiên dịch rõ ràng không đúng sự thật hoặc đã có sự giả mạo bằng chứng;
- Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, kiểm sát viên cố tình làm sai lệch hồ sơ vụ án hoặc cố tình kết luận trái pháp luật;
- Bản án hình sự, dân sự hoặc quyết định của cơ quan, tổ chức mà Toà án đã dựa vào để giải quyết vụ án đã bị huỷ.

\* Điều 261 BLTTHS quy định những căn cứ để kháng nghị theo thủ tục tái thẩm là:

- Lời khai của ng-ời làm chứng, kết luận giám định hoặc lời dịch của ng-ời phiên dịch có những điểm quan trọng đ-ợc phát hiện là không đúng sự thật;
- Điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán, hội thẩm nhân dân đã có kết luận không đúng làm cho vụ án bị xét xử sai;
- Vật chứng hoặc những tài liệu khác trong vụ án bị giả mạo hoặc không đúng sự thật.

vào các căn cứ nh- đã nêu trên. Ví dụ, nhiều nội dung đã có ngay từ giai đoạn điều tra nh-ng tại Tòa án cấp sơ thẩm, Thẩm phán hoặc Kiểm sát viên không đ-a vào vụ án làm kết quả giải quyết bị sai lệch. Phải đến cấp phúc thẩm, thậm chí giám đốc thẩm vì một lý do khác thì mới phát hiện ra nội dung đã có ngay từ giai đoạn điều tra, nh-ng tại Tòa án cấp sơ thẩm, Thẩm phán hoặc Kiểm sát viên không đ-a vào vụ án. Hoặc một số sai lầm về thủ tục nh- việc xét xử sơ thẩm một vụ án dân sự mà vắng mặt bị đơn khi mới triệu tập hợp lệ bị đơn lần đầu, hoặc thiếu thủ tục tranh luận tại phiên tòa, hoặc không thực hiện đúng thủ tục nghị án... Mặc dù các căn cứ đó đ-ợc phát hiện sau khi án có hiệu lực pháp luật nh-ng đa số đ-ợc sửa sai (hủy án để xử lại) thông qua thủ tục giám đốc thẩm.

Việc mở rộng và làm rõ khái niệm “*tình tiết quan trọng của vụ án mới đ-ợc phát hiện*”, cũng nh- bổ sung thêm các căn cứ kháng nghị tái thẩm không phải chỉ vì mục đích khắc phục sai lầm trong xét xử của cấp giám đốc thẩm cao nhất mà còn có ý nghĩa rất tốt trong việc giải quyết, khắc phục

sai lầm của các bản án có hiệu lực pháp luật nh-ng đã quá thời hạn kháng nghị theo trình tự giám đốc thẩm<sup>5</sup>.

Một điều dễ nhận thấy là trong quá trình giải quyết và xét xử các vụ án, không một thẩm phán nào cố ý hoặc phạm sai lầm rõ ràng, mà hầu hết các sai lầm sau khi xét xử đều xuất phát hoặc liên quan đến các tình tiết

mới, nhất là các thiếu sót của các cơ quan tiến hành tố tụng tại Tòa án cấp sơ thẩm về thủ tục tố tụng mới đ-ợc phát hiện cần phải đ-ợc đ-a vào là căn cứ kháng nghị tái thẩm. Ngoài ra, cần đ-a thêm một số căn cứ khác để tái thẩm nh- việc cung cấp tài liệu của cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền không đúng sự thực; việc áp dụng sai pháp luật; th- ký Tòa án cố tình làm sai lệch hồ sơ vụ án... Bởi đó còn là căn cứ để Hội đồng

**‘ Cần quy định thẩm quyền của Hội đồng xét xử tái thẩm là hủy bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục chung hoặc hủy bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ việc giải quyết vụ án ’**

xét xử tái thẩm hủy các bản án tr-ớc đó, giao hồ sơ vụ án về Tòa án cấp sơ thẩm xét xử lại từ đầu.

Theo chúng tôi, do trong phạm vi xét xử giám đốc thẩm có việc hủy các bản án, giao hồ sơ vụ án về Tòa án sơ thẩm xử lại, nhất là

<sup>5</sup> Điều 73 PLTTGQCVADS quy định - Việc kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm chỉ đ-ợc tiến hành trong thời hạn ba năm, kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật. Việc kháng nghị theo h-ớng không gây thiệt hại cho bất cứ đ-ơng sự nào thì không bị hạn chế về thời gian.  
Điều 247 BLTTHS quy định:

khi phát hiện sai lầm của Tòa án ở hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm tr-ớc đó, nên cần quy định những sai lầm nh- vậy thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử tái thẩm. Nh- vậy, h-ớng sửa đổi quy định về phạm vi xét xử của Hội đồng xét xử giám đốc thẩm là bỏ quy định thẩm quyền huỷ các bản án để đ-a hồ sơ vụ án về Tòa án sơ thẩm xử lại từ đầu. Nội dung này sẽ đ-ợc chuyển vào phạm vi xét xử của Hội đồng xét xử tái thẩm.

Nên đ-a các nội dung này bổ sung vào căn cứ kháng nghị tái thẩm để xét xử theo thủ tục tái thẩm. Quy định cụ thể, rõ ràng về các căn cứ kháng nghị tái thẩm thì khi xét xử vụ án, Hội đồng xét xử tái thẩm sẽ không phải xét lại căn cứ đó mà chỉ thực hiện việc hợp pháp hoá là ra quyết định tái thẩm để huỷ các bản án tr-ớc đó, giao hồ sơ vụ án về Tòa án sơ thẩm xử lại từ đầu.

Nh- vậy, cần sửa đổi quy định của pháp luật tố tụng dân sự, kinh tế, lao động, hành chính, hình sự về phạm vi xét xử của Hội đồng xét xử tái thẩm (chỉ có thẩm quyền huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục chung và huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ việc giải quyết vụ án chứ không có quyền xử thẳng). Từ đó, cần quy định thẩm quyền của Hội đồng xét xử tái thẩm là huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục chung hoặc huỷ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ việc giải quyết vụ án. Chính vì thẩm quyền đó mà nên gọi kết quả xét xử

tái thẩm là “*Quyết định tái thẩm*” chứ không nên gọi là bản án tái thẩm.

Chỉ có h-ớng sửa đổi nh- nêu trên thì xét xử tái thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC mới chính là cấp xét xử cao nhất của Tòa án, đồng thời thủ tục tái thẩm còn đ-ợc áp dụng phổ biến hơn trong thực tế, giúp cho Tòa án không những khắc phục đ-ợc sai lầm trong xét xử của Tòa án cấp sơ thẩm, phúc thẩm, mà còn khắc phục sai lầm của bản án các cấp xét xử giám đốc thẩm, khắc phục sai lầm của các bản án có hiệu lực pháp luật nh-ng đã quá thời hạn kháng nghị theo trình tự giám đốc thẩm.

Đ-a ra đề xuất nêu trên, tác giả mong đ-ợc cùng các chuyên gia pháp lý và những ng-ời đang làm công tác thực tiễn cùng trao đổi và tiếp tục nghiên cứu để có ph-ong án khả thi hơn nhằm góp phần vào việc đổi mới và tạo lập cho quá trình tố tụng thành một vòng tròn tố tụng khép kín, phát huy thực sự vai trò của cả hai thủ tục giám đốc thẩm và tái thẩm, làm cho thủ tục giám đốc thẩm và tái thẩm có quan hệ biện chứng, bổ sung cho nhau trong việc khắc phục, sửa chữa sai lầm của Hội đồng thẩm phán TANDTC trong quá trình xét xử giám đốc thẩm nhằm thực hiện đúng mục đích là nâng cao chất l-ợng xét xử của ngành Tòa án, góp phần thực hiện thành công quá trình cải cách t- pháp của n-ớc ta hiện nay./.

\* *ThS, Văn phòng Quốc hội*

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NG-ỜI THAM GIA TỔ TỤNG

ĐINH VĂN QUẾ\*

*Dự án Bộ luật Tố tụng hình sự sửa đổi có nhiều quy định mới về quyền và nghĩa vụ của ng-ời tham gia tố tụng. Tuy nhiên, qua thực tiễn xét xử và nghiên cứu các quy định của dự án Bộ luật Tố tụng hình sự sửa đổi chúng tôi thấy có những quy định không phù hợp với thực tiễn xét xử, khó áp dụng*

## 1. Đối với bị can, bị cáo

Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) hiện hành quy định bị can, bị cáo cùng trong một điều luật, còn dự án Bộ luật tố tụng hình sự sửa đổi quy định riêng thành hai điều luật (Điều 49 và Điều 50). Đối với bị can, quy định nh- dự án BLTTHS sửa đổi là phù hợp. Tuy nhiên, đối với bị cáo nhà làm luật vẫn quy định: “*Bị cáo là ng-ời đã bị quyết định đ-a ra xét xử*”. Thực tiễn xét xử cho thấy, sau khi Viện kiểm sát có bản cáo trạng hồ sơ vụ án đ-ợc chuyển sang Tòa án và theo quy định tại Điều 181 dự án BLTTHS sửa đổi thì trong thời hạn 30 ngày, 45 ngày, 2 tháng hoặc 3 tháng tùy thuộc vào tội phạm mà bị can bị truy tố Tòa án mới quyết định đ-a vụ án ra xét xử sơ thẩm. Nh- vậy, sau khi bị truy tố có một

thời gian ng-ời phạm tội vẫn là bị can, nh-ng các quyết định đối với họ lại do Tòa án ban hành nh-: Quyết định thay đổi biện pháp ngăn chặn; quyết định bắt buộc chữa bệnh; quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ vụ án đối với một hoặc một số bị can trong vụ án có nhiều ng-ời tham gia. Nh-ng sau khi có quyết định đ-a vụ án ra xét xử, cũng các quyết định đó thì lại là đối với bị cáo. Tuy không ảnh h-ởng gì đến việc xét xử nh-ng để thuận tiện cho việc theo dõi và thống nhất, theo chúng tôi khi Tòa án thụ lý hồ sơ vụ án thì bị can trở thành bị cáo, và đề nghị sửa khoản 1 Điều 50 dự án BLTTHS sửa đổi theo h-ớng “*bị cáo là ng-ời bị Viện kiểm sát truy tố và Tòa án thụ lý vụ án*”.

Về quyền và nghĩa vụ của bị cáo, mặc dù

đã đ-ợc quy định t-ơng đối đầy đủ nh-ng qua thực tiễn xét xử cho thấy trong một số tr-ờng hợp tại cơ quan điều tra, tại phiên toà bị can, bị cáo từ chối khai báo, thậm chí giả câm giả điếc. Gặp tr-ờng hợp này, điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán th-ờng giải thích cho họ biết là họ phải có nghĩa vụ khai báo thành khẩn. Trong khi đó thì nghĩa vụ chứng minh thuộc trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng... Để phù hợp với thực tiễn xét xử và đảm bảo quyền của bị can, bị cáo chúng tôi đề nghị bổ sung Điều 49, Điều 50 dự án BLTTHS sửa đổi nội dung: “*bị can, bị cáo có quyền từ chối khai báo*”; đồng thời bổ sung Điều 14 dự án BLTTHS sửa đổi nội dung: “*bị can, bị cáo có quyền từ chối khai báo*”. Quy định này có thể phần nào gây khó khăn cho cơ quan tiến hành tố tụng nh-ng nó phù hợp với thực tiễn xét xử và phù hợp với quy định tại Điều 182 BLTTHS hiện hành và Điều 213 dự án BLTTHS sửa đổi về việc công bố những lời khai tại cơ quan điều tra trong tr-ờng hợp bị can, bị cáo không khai tại phiên toà. Tuy nhiên, Điều 182 BLTTHS hiện hành và Điều 213 dự án BLTTHS sửa đổi mới chỉ quy định công bố lời khai của ng-ời đ-ợc xét hỏi mà họ đã khai tại cơ quan điều tra, nh-ng không khai tại phiên

**6 Bộ luật Tố tụng hình sự hiện hành ghi nhận rằng bị cáo có quyền từ chối khai báo tại phiên toà, thì không có lý do gì lại không cho họ quyền từ chối khai báo tại Cơ quan điều tra**

toà, còn nếu ở Cơ quan điều tra mà họ vẫn ch-a khai thì việc xác định sự thật vụ án phải căn cứ vào các tài liệu chứng cứ khác, nh-ng dù sao thì BLTTHS hiện hành cũng đã thừa nhận một điều là bị cáo có quyền từ chối khai báo tại phiên toà, thì không có lý do gì lại không cho họ cái quyền từ chối khai báo tại Cơ quan điều tra.

**2. Đối với ng-ời bị hại**

Theo quy định tại khoản 1 Điều 39 BLTTHS hiện hành và khoản 1 Điều 51 dự án BLTTHS sửa đổi thì “*ng-ời bị hại là ng-ời bị thiệt hại về thể chất, về tinh thần hoặc về tài sản do tội phạm gây ra*”.

Thực tiễn xét xử cho thấy, quy định trên ch-a rõ ràng, nên việc xác định ng-ời bị hại trong một số tr-ờng hợp không thống nhất giữa các cơ quan tiến hành tố tụng hoặc giữa Toà án các cấp. Mấu chốt của vấn đề là ở chỗ: Hiểu nh- thế nào là “*do tội phạm gây ra*”. Ví dụ: Trong vụ án các bị cáo bị truy tố về tội “*gây rối trật tự công cộng*” theo điểm a khoản 2 Điều 245 Bộ luật Hình sự vì “*có hành vi phá phách*”, nh-ng hành vi này ch-a đến mức bị truy tố về tội “*cố ý làm h- hỏng tài sản*”, vậy ng-ời bị h- hỏng tài sản tham gia phiên toà với t-

cách gì, ng-ời bị hại hay ng-ời có quyền lợi liên quan đến vụ án?

Có ý kiến cho rằng phải coi ng-ời bị h- hỏng tài sản là ng-ời bị hại trong vụ án, vì BLTTHS chỉ quy định, thiệt hại của ng-ời bị hại là những thiệt hại do tội phạm gây ra và tội phạm ở đây phải hiểu là tội phạm bất kỳ có liên quan đến thiệt hại mà một ng-ời phải gánh chịu.

Còn ý kiến thứ hai thì cho rằng, ng-ời bị hại phải là ng-ời bị thiệt hại mà thiệt hại đó phải là hậu quả (một dấu hiệu thuộc mặt khách quan của cấu thành) thì mới đ-ợc coi là ng-ời bị hại. Ví dụ: Trần Văn A cố ý gây th-ong tích cho Đặng Văn B có tỷ lệ th-ong tật là 21%, A bị truy tố về tội cố ý gây th-ong tích thì B mới là ng-ời bị hại trong vụ án; ý kiến này đang là quan điểm chính thống và theo chúng tôi là có căn cứ khoa học. Vì ng-ời bị hại trong vụ án hình sự thì phải có vụ án hình sự thì mới có ng-ời bị hại, mà vụ án hình sự là vụ án mà trong đó phải có ng-ời phạm tội, có hành vi phạm tội và hành vi đó phải là hành vi cấu thành tội phạm, nếu những thiệt hại gây ra ch-a đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì ch-a thể nói có vụ án hình sự.

Để tránh việc hiểu và áp dụng không thống nhất, chúng tôi đề nghị định nghĩa lại ng-ời bị hại với nội dung là: *“Ng-ời bị hại là ng-ời bị thiệt hại về thể chất, về tinh thần hoặc về tài sản mà những thiệt hại đó là hậu quả do hành vi của ng-ời phạm tội gây ra”*.

Về quyền của ng-ời bị hại nói chung quy định nh- khoản 2 Điều 51 dự án BLTTHS sửa đổi là phù hợp. Tuy nhiên, thực tiễn xét xử cho thấy có một số tr-ờng hợp v-ớng mắc không biết giải quyết thế nào nh-: Trong tr-ờng hợp ng-ời bị hại chết thì mới có ng-ời đại diện, còn đối với tr-ờng hợp ng-ời bị hại mất tích hoặc vì lý do khách quan không thể tham gia tố tụng thì lại không quy định ng-ời đại diện cho họ. Ví dụ: Một phụ nữ bị bán ra n-ớc ngoài, khi vụ án đ-ợc phát hiện thì không có tin tức gì về ng-ời phụ nữ này. Cơ quan tiến hành tố tụng phải mời ng-ời thân của ng-ời bị hại đến tham gia tố tụng, nh-ng khi xét xử họ lại không đ-ợc xác định là đại diện hợp pháp của ng-ời bị hại mà chỉ đ-ợc xác định là nguyên đơn dân sự hoặc ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và họ không có quyền kháng cáo về hình phạt đối với bị cáo. Để bảo đảm quyền lợi của ng-ời bị hại và những ng-ời thân của họ, chúng tôi đề nghị bổ sung tr-ờng hợp *“ng-ời bị hại mất tích thì ng-ời đại diện hợp pháp của họ có những quyền quy định tại Điều này”*. Ngoài ra, ng-ời bị hại còn có quyền *nhờ ng-ời bảo vệ quyền lợi cho mình* theo Điều 59 dự án BLTTHS sửa đổi.

Tr-ờng hợp vụ án đ-ợc khởi tố theo yêu cầu của ng-ời bị hại thực tiễn xét xử cũng còn v-ớng mắc. BLTTHS hiện hành cũng nh- dự án Bộ luật Tố tụng hình sự sửa đổi chỉ quy định *“ng-ời bị hại hoặc ng-ời đại diện hợp pháp của họ trình bày lời buộc tội tại phiên toà”*, nh-ng trình bày vào lúc nào tr-ớc hay

sau khi Kiểm sát viên trình bày lời luận tội? Và việc họ có mặt tại phiên toà có bắt buộc không, nếu vắng mặt thì có phải hoãn phiên toà không? thì ch-a đ-ợc quy định ở bất cứ điều luật nào của dự án BLTTHS sửa đổi. Theo chúng tôi, cần quy định: **“ng-ời bị hại hoặc ng-ời đại diện hợp pháp của họ phải có mặt tại phiên toà để trình bày lời buộc tội, trừ-ớc khi Kiểm sát viên trình bày lời luận tội, nếu họ vắng mặt có lý do chính đáng thì phải hoãn phiên toà”**. Quy định này có thể bổ sung vào đoạn hai điểm e Điều 51 hoặc khoản 1 Điều 196 dự án BLTTHS sửa đổi.

Về nghĩa vụ của ng-ời bị hại, theo chúng tôi quy định nh- khoản 3 Điều 51 dự án BLTTHS sửa đổi về cơ bản là đủ. Tuy nhiên, thực tiễn xét xử cũng không ít tr-ờng hợp ng-ời bị hại gây khó khăn cho việc điều tra, truy tố và xét xử nh-ng cơ quan tiến hành tố tụng không thể căn cứ vào quy định của BLTTHS để khởi tố họ về Điều 308 Bộ luật Hình sự, vì họ không từ chối khai báo mà chỉ không có mặt theo giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng nh-: không chịu đi giám định, không đến phiên toà vì cho rằng mình chỉ có quyền chứ không có nghĩa vụ. Để bảo đảm việc xử lý vụ án thuận tiện, chúng tôi đề nghị quy định thêm nghĩa vụ đối với ng-ời bị hại với nội dung: **“Nếu ng-ời bị hại không có mặt theo giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng mà không có lý do chính đáng thì bị áp giải”**. Quy định này bổ sung vào khoản 3 Điều 51 dự án BLTTHS sửa đổi.

### 3. Đối với ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án

BLTTHS không nêu khái niệm thế nào là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án, nên thực tiễn xét xử việc xác định giữa các cơ quan tiến hành tố tụng hoặc giữa các Toà án không thống nhất, có nơi xác định là ng-ời làm chứng, có nơi xác định là ng-ời bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự chứ không xác định họ là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hoặc ng-ợc lại họ không phải là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án nh-ng lại đ-ợc xác định là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án. Về địa vị pháp lý, t- cách tham gia tố tụng của mỗi ng-ời có khác nhau nếu không xác định đúng sẽ ảnh h-ởng đến quyền và nghĩa vụ của họ cũng nh- gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng.

Mặc dù điều luật không nêu khái niệm thế nào là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án, nh-ng qua thực tiễn xét xử cơ quan tiến hành tố tụng th-ờng xác định những ng-ời sau: Ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến việc bồi th-ờng thiệt hại; ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến tài sản bị kê biên; ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vật chứng của vụ án. Tuy nhiên, khi xác định Toà án th-ờng chỉ triệu tập ra toà những ng-ời thật sự có quyền lợi, nghĩa vụ mà Toà án sẽ quyết định đối với họ, còn những ng-ời khác tuy có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nh-ng Toà án không có quyết định gì đối với họ thì không triệu tập họ ra toà. Thực tiễn xét



xử còn cho thấy những ng-ời có hành vi liên quan đến việc phạm tội nh-ng vì Viện kiểm sát không truy tố vì ch-a đủ chứng cứ hoặc đ-ợc miễn trách nhiệm hình sự, hoặc đã đ-ợc tách ra để xử lý ở vụ án khác mà những ng-ời này Tòa án không quyết định gì đối với họ thì họ chỉ đ-ợc triệu tập đến tòa với t- cách là ng-ời làm chứng, nh-ng một số Tòa án vẫn triệu tập họ đến với t- cách là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; khi họ vắng mặt không có lý do chính đáng mà sự vắng mặt của họ ảnh hưởng đến việc xác định sự thật vụ án thì Tòa án lại không ra lệnh áp giải đ-ợc. Vụ án Năm Cam là một điển hình về vấn đề này, hàng trăm ng-ời vắng mặt, trong đó có một số ng-ời, sự vắng mặt của họ gây khó khăn cho việc xét xử nh-ng vì Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh xác định họ là ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nên muốn áp giải cũng không đ-ợc.

Để việc xác định ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án chính xác, bảo đảm đúng quyền lợi và nghĩa vụ của họ, nh-ng không gây trở ngại cho các cơ quan tiến hành tố tụng, theo chúng tôi Điều 54 dự án BLT-THS sửa đổi cần nêu khái niệm: ***“Ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án là ng-ời có liên quan đến việc đ-ợc bồi th-ờng hoặc phải bồi th-ờng thiệt hại về thể chất, về tinh thần hoặc về tài sản do tội phạm gây ra, hoặc có liên quan đến việc xử lý vật chứng của vụ án hoặc tài sản bị kê biên”***.

Về quyền của ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án quy định nh- khoản 1 Điều 54 dự án BLTTHS sửa đổi là t-ong đối

đầy đủ. Tuy nhiên, ngoài các quyền trên, ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan còn có quyền ***nhờ ng-ời bảo vệ quyền lợi cho mình*** theo quy định tại Điều 59 dự án BLT-THS (sửa đổi).

BLTTHS hiện hành cũng nh- dự án BLT-THS (sửa đổi) không quy định nghĩa vụ đối với ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án là ch-a đầy đủ. Thực tiễn xét xử cho thấy nhiều tr-ờng hợp ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án cố tình gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng nh-ng họ lại không bị một chế tài nào, trong khi đó ng-ời bị hại từ chối khai báo lại có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 308 Bộ luật Hình sự, điều này gây ra sự bất công giữa những ng-ời tham gia tố tụng. Vì vậy, chúng tôi đề nghị cấu tạo thêm khoản 2 Điều 54 dự án BLTTHS sửa đổi với nội dung sau: ***“Ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án phải có mặt theo giấy triệu tập của Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án; nếu vắng mặt không có lý do chính đáng thì có thể bị áp giải; nếu từ chối khai báo thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 308 Bộ luật Hình sự.”***

#### 4. Đối với ng-ời bào chữa

BLTTHS hiện hành cũng nh- dự án BLTTHS (sửa đổi) đều không nêu khái niệm về ng-ời bào chữa mà chỉ nêu ng-ời bào chữa có thể là luật s-; ng-ời đại diện hợp pháp của ng-ời bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo và bào chữa viên nhân dân.

Đối với luật s- và hoạt động của luật s- đ-ợc quy định tại Pháp lệnh về luật s-, đối với ng-ời đại diện hợp pháp của ng-ời bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo và bào chữa viên nhân dân ch-a có quy định nào của pháp luật mà chỉ có một số h-ớng dẫn của Toà án nhân dân tối cao đối với các Toà án địa ph-ơng khi có v-ớng mắc về ng-ời đại diện hợp pháp của ng-ời bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo hoặc bào chữa viên nhân dân trong một vụ án cụ thể. Để hiểu và áp dụng pháp luật thống nhất, theo chúng tôi Điều 56 dự án BLTTHS sửa đổi cần nêu khái niệm về ng-ời bào chữa với nội dung là: **“Ng-ời bào chữa là ng-ời đ-ợc ng-ời bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo, ng-ời đại diện hợp pháp và những ng-ời khác đ-ợc họ uỷ quyền mời hay đ-ợc cơ quan tiến hành tố tụng chỉ định để bào chữa cho ng-ời bị bắt, bị tạm giữ, bị can, bị cáo, nhằm làm sáng tỏ những tình tiết gỡ tội hoặc làm giảm nhẹ trách nhiệm hình sự cho những ng-ời này và giúp đỡ họ về mặt pháp lý”**.

Đối với những ng-ời không đ-ợc bào chữa, khoản 2 Điều 56 dự án BLTTHS sửa đổi nêu ch-a đầy đủ. Thực tiễn xét xử cho thấy, ngoài ng-ời tiến hành tố tụng, ng-ời làm chứng, ng-ời giám định và ng-ời phiên dịch ra thì còn nhiều ng-ời khác là ng-ời tham gia tố tụng nếu họ cũng đ-ợc bào chữa thì không thể bảo đảm tính khách quan nh-: Ng-ời bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; ng-ời bảo vệ quyền lợi của đ-ơng sự. Những ng-ời này nếu đồng thời là ng-ời bào chữa thì nhất định

không khách quan mà trong một số tr-ờng hợp vi phạm pháp luật. Ví dụ: Một luật s- bào chữa cho bị cáo và đồng thời bảo vệ quyền lợi của ng-ời bị hại do chính bị cáo mà mình bào chữa gây ra thì làm sao khách quan đ-ợc. Vì vậy, chúng tôi đề nghị bổ sung điểm b khoản 2 Điều 56 dự án BLTTHS sửa đổi một số ng-ời không đ-ợc là ng-ời bào chữa ngoài những ng-ời đã đ-ợc quy định tại điểm b khoản 2 Điều 56 dự án Bộ luật Tố tụng hình sự sửa đổi bao gồm: **“Ng-ời bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, ng-ời có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; ng-ời bảo vệ quyền lợi của đ-ơng sự”**.

Vấn đề lựa chọn và thay đổi ng-ời bào chữa quy định tại Điều 57 Dự án BLTTHS sửa đổi vẫn quy định: **“Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Toà án phải yêu cầu Đoàn luật s- cử ng-ời bào chữa...”**. Trong khi đó pháp lệnh luật s- quy định luật s- phải đăng ký ở một Văn phòng luật s- nào đó mới đ-ợc bào chữa và việc cử luật s- bào chữa cho ng-ời phạm tội là do Văn phòng luật s- quyết định. Trong vụ án Năm Cam cũng chính vì sự mâu thuẫn giữa BLTTHS hiện hành với Pháp lệnh về luật s- nên tr-ờng hợp Đoàn luật s- thành phố Hồ Chí Minh cử luật s- Nguyễn Đăng Trùng bào chữa cho Năm Cam đã không đ-ợc chấp nhận, vì luật s- Trùng không tham gia Văn phòng luật s- nào mà chỉ là thành viên của Công ty luật hợp danh, nên không đủ điều kiện bào chữa cho bị cáo. Vì vậy, chúng tôi đề nghị sửa khoản 2 Điều 57 dự án BLTTHS sửa đổi nh- sau: **“Trong tr-ờng hợp... Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Toà án phải yêu**

*câu Văn phòng Luật s- cử ng-ời bào chữa cho họ. Khi nhận đ-ọc yêu cầu, Văn phòng luật s- không đ-ọc từ chối nếu không có lý do chính đáng”.*

Về quyền và nghĩa vụ của ng-ời bào chữa quy định tại Điều 58 dự án BLTTHS sửa đổi, tuy đã có nhiều sửa đổi, bổ sung nh-ng theo chúng tôi vẫn ch-a thật đầy đủ. Thực tiễn xét xử không ít tr-ờng hợp luật s- không có mặt tại phiên toà phiên toà với những lý do không chính đáng nh-: còn phải bào chữa ở vụ án khác quan trọng hơn, ch-a đọc hồ sơ kỹ, ch-a thu thập đ-ọc tài liệu cần thiết... và có tr-ờng hợp cố tình gây khó khăn cho Toà án; có luật s- say mê việc bảo vệ cho thân chủ nên đã có những lời lẽ xúc phạm cơ quan tiến hành tố tụng hoặc làm lộ bí mật Nhà n-ớc, bí mật công tác, mua chuộc, c-ỡng ép ng-ời khác khai báo gian dối, cung cấp tài liệu sai sự thật... nh-ng không có chế tài đối với ng-ời bào chữa. Khoản 3 Điều 58 dự án BLTTHS sửa đổi cũng chỉ quy định: *“không đ-ọc tiết lộ bí mật điều tra mà mình biết đ-ọc khi thực hiện việc bào chữa; không đ-ọc mua chuộc, c-ỡng ép ng-ời khác khai báo gian dối, cung cấp tài liệu sai sự thật”*. Nh-ng lại không quy định hậu quả pháp lý mà ng-ời bào chữa phải chịu nếu không thực hiện đúng.

Việc có mặt của ng-ời bào chữa tại phiên toà cũng ch-a đ-ọc quy định đầy đủ. Điều 195 dự án BLTTHS sửa đổi chỉ bổ sung tr-ờng hợp vụ án bắt buộc phải có ng-ời bào chữa theo quy định tại khoản 2 Điều 57 Bộ luật này mà ng-ời bào chữa vắng mặt, thì Hội đồng xét

xử phải hoãn phiên toà, còn lại vẫn giữ nh- cũ với nội dung: *“ng-ời bào chữa có nghĩa vụ tham gia phiên toà. Nếu ng-ời bào chữa vắng mặt, nh-ng có gửi tr-ớc bản bào chữa thì Toà án vẫn mở phiên toà xét xử”*. Vậy ng-ời bào chữa vắng mặt không có lý do hoặc lý do không chính đáng và không gửi tr-ớc bản bào chữa thì Toà án có mở phiên toà không? Cứ nh- quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự thì Toà án phải hoãn phiên toà. Rõ ràng quy định này là một kẽ hở để luật s- lợi dụng gây khó khăn cho các cơ quan tiến hành tố tụng mà đặc biệt là gây khó khăn cho Toà án.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị bổ sung điểm b khoản 3 Điều 58 dự án BLTTHS sửa đổi nội dung sau: *“Ng-ời bào chữa không đ-ọc... Nếu tiết lộ bí mật điều tra thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 263 Bộ luật Hình sự; nếu mua chuộc, c-ỡng ép ng-ời khác khai báo gian dối, cung cấp tài liệu sai sự thật thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 307 Bộ luật Hình sự; nếu lợi dụng việc bào chữa mà xúc phạm danh dự, nhân phẩm của ng-ời khác thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 122 Bộ luật Hình sự”* và bổ sung Điều 195 dự án BLTTHS sửa đổi nội dung sau: *“Nếu ng-ời bào chữa vắng mặt không có lý do hoặc lý do không chính đáng thì Toà án vẫn tiến hành việc xét xử”*./.

\* TS, Toà án nhân dân tối cao

# NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG TRANH TỤNG TẠI PHIÊN TÒA HÌNH SỰ

TRINH TIẾN VIỆT\*

*Nâng cao chất lượng tranh tụng tại phiên tòa hình sự, đó là một trong những nhiệm vụ trọng tâm mà Nghị quyết 08-NQ/TW (02/01/2002) của Bộ Chính trị đặt ra cho công tác t- pháp trong thời gian tới. Nhận thức nh- thế nào cho đúng về vấn đề này và để từ đó có những b-ớc đi thích hợp? Qua những kiến giải đối với thực trạng tranh tụng ở n-ớc ta trong thời gian qua và một số đề xuất cụ thể về thủ tục tố tụng, bài viết góp phần gợi mở cho vấn đề đang đ-ợc quan tâm này*

## Khái l-ợc

“Tranh tụng” là một khái niệm đ-ợc các luật gia La Mã cổ đại và sau đó là các luật gia của các n-ớc Châu Âu sử dụng chủ yếu trong tố tụng hình sự cũng nh- trong tố tụng dân sự. Ngày nay, khái niệm này đ-ợc sử dụng phổ biến ở hầu hết các n-ớc trên thế giới và nhất là ở các n-ớc thuộc hệ thống Common Law. Hình thức xét xử theo tố tụng tranh tụng mở ra cơ hội và tạo ra một cơ chế để các bên: Nhà n-ớc và bị cáo, hoặc luật s- bào chữa (trong tố tụng hình sự) tranh luận đ-a ra những chứng cứ buộc tội hoặc gỡ tội. Một đặc điểm là, “Thẩm phán trong hệ thống tố tụng tranh tụng này đóng

vai trò nh- một trọng tài, mọi việc đ-ợc giải quyết tại phiên tòa và thủ tục tố tụng đề cao vai trò của luật s-”<sup>1</sup>. Đặc điểm khác là trong suốt quá trình tố tụng, bên buộc tội và bên bị buộc tội liên tục trao đổi với nhau những lập luận, chứng cứ. Nó “dành một vị trí đặc biệt cho lợi ích của các bên. Lợi ích của xã hội đặt xuống hàng thứ yếu... Mọi chứng cứ hoàn toàn chỉ do các bên đ-a ra và trong tố tụng tranh tụng không có giai đoạn điều tra... Để đ-a ra phán quyết, thẩm phán chỉ dựa trên các chứng cứ đ-a ra tại phiên tòa và không cần biết đến các chứng cứ đó tr-ớc khi phiên tòa diễn ra...”<sup>2</sup>. Kiểu tố tụng này trái ng-ợc lại với tố tụng xét hỏi (thẩm vấn) - hình thức

<sup>1</sup> Xem: Ngô Huy C-ơng, *Xét xử hình sự theo tố tụng tranh tụng – kinh nghiệm n-ớc ngoài và định h-ớng ở Việt Nam*, Chuyên san Kinh tế – Luật, Tạp chí Khoa học của Đại học Quốc gia Hà Nội, số 03/2002, tr.29.

<sup>2,3</sup> Xem: Bài phát biểu của bà Elisabeth Pelsez – Thẩm phán Tòa phúc thẩm Rouen tại Hội thảo ngày 18/01/2002 do Viện khoa học xét xử và Nhà pháp luật Việt – Pháp tổ chức. Thông tin Khoa học xét xử. Tòa án nhân dân tối cao, số 1/2003, tr.3.

theo một số các nhà nghiên cứu, có nguồn gốc từ La Mã, sau đó đ-ợc các Tòa án Thiên chúa giáo làm tái sinh vào khoảng thế kỷ XIII. Nét đặc tr-ng nhất của loại hình tố tụng xét hỏi là nó “đề cao vai trò chủ động của thẩm phán. Thẩm phán là ng-ời đ-a ra quyết định điều tra khi xảy ra một vụ án nào đó. Thẩm phán cũng chính là ng-ời có trách nhiệm tìm ra sự thật trên cơ sở sự việc, chứng cứ...”<sup>3</sup> và “cũng chính thẩm phán là ng-ời chỉ đạo toàn bộ quá trình tố tụng, kể cả giai đoạn điều tra...”<sup>3</sup>.

Ở n-ớc ta, khái niệm tranh tụng đ-ợc thừa nhận trong khoa học luật tố tụng hình sự và đã đ-ợc đề cập trong một số sách báo pháp lý<sup>4</sup>. Vào năm 1999, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý - Bộ T- pháp đã dịch và giới thiệu với độc giả Việt Nam cuốn “T- pháp hình sự so sánh” của tác giả Hoa Kỳ mang tên Philip L. Reichel<sup>5</sup> và từ đó, các chuyên gia pháp lý hình sự của n-ớc ta nói đến th-ờng xuyên hơn về khái niệm này. Điều này thể hiện rõ nét nhất trong nội dung Nghị quyết số 08-NQ/TW của Bộ Chính trị, cũng nh- trong tinh thần các quy định của Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi).

Nội dung của nguyên tắc tranh tụng đ-ợc hiểu là “các bên phải đ-ợc triệu tập để biết yêu cầu, chứng cứ và lý lẽ của bên kia; đ-ợc đ-a ra chứng cứ, yêu cầu và phản bác yêu cầu, chứng cứ, lý lẽ của đối ph-ơng”<sup>6</sup>. Do đó, quyền bào chữa, quyền bảo vệ là một trong

những ph-ơng tiện cho các bên thực hiện tranh tụng. Nói cách khác, để thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong tố tụng hình sự thì Tòa án phải tôn trọng và tạo điều kiện để quyền bào chữa của bị can, bị cáo và quyền bảo vệ của các đ-ơng sự đ-ợc thực hiện nghiêm chỉnh, đồng thời vai trò của kiểm sát viên (bên công tố) cũng cần phải đ-ợc phát huy, có nhiệm vụ vừa bảo vệ công lý và đấu tranh chống tội phạm, nh-ng đồng thời còn thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động t-pháp tại phiên tòa.

### Thực trạng

Trong Bộ luật Tố tụng hình sự Việt Nam năm 1988 hiện hành, nguyên tắc tranh tụng ch-a đ-ợc nhà làm luật n-ớc ta ghi nhận với tính chất là một nguyên tắc cơ bản của luật tố tụng hình sự nh-ng tinh thần của nó đ-ợc quy định ở một số điều trong Bộ luật<sup>7</sup> với các nội dung nh-: bị can, bị cáo có quyền biết mình khởi tố về việc gì; đ-ợc giao nhận quyết định khởi tố bị can, cáo trạng, quyết định đ-a vụ án ra xét xử, quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn; đ-ợc tự bào chữa hoặc nhờ ng-ời khác bào chữa; đ-ợc đề xuất chứng cứ, đề xuất yêu cầu; đ-ợc khiếu nại đối với những quyết định của điều tra viên, kiểm sát viên; bị cáo có quyền kháng cáo đối với bản án và quyết định của Tòa án; luật s- có quyền kháng cáo nếu bị cáo là ng-ời ch-a thành niên hoặc là ng-ời

<sup>4</sup> Xem: Nguyễn Đức Mai. Tranh tụng trong tố tụng hình sự. Tạp chí Nhà n-ớc và pháp luật, số 1/1995; Bùi Đức Long. Bàn về tranh tụng hình sự. Tạp chí Kiểm sát, số 4/1996; Từ Văn Nhũ. Đổi mới thủ tục xét xử nhằm nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 10 & 11/2002; Phạm Hồng Hải. Vai trò của luật s- trong hoạt động tố tụng: Thực trạng và ph-ơng h-ớng đổi mới. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 4 (tháng 3/2003); Lê Kim Quế. Hai loại hình tranh tụng và nguyên tắc tranh tụng. Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2002; Ngô Hồng Phúc. Vấn đề nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2/2003; Đỗ Văn Đ-ơng. Tranh tụng trong tố tụng hình sự: Quan niệm và giải pháp. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 4 (tháng 3/2003); Ngô Huy C-ơng. Xét xử hình sự theo tố tụng tranh tụng – kinh nghiệm n-ớc ngoài và định h-ớng ở Việt Nam. Chuyên san Kinh tế-Luật, Tạp chí Khoa học của ĐHQG Hà Nội, số 03/2002; v.v...

<sup>5</sup> Xem: Viện nghiên cứu Khoa học pháp lý (Bộ T- pháp). Thông tin Khoa học pháp lý. Số chuyên đề về T- pháp hình sự so sánh. Hà Nội, 1999.

<sup>6</sup> Xem: Lê Kim Quế. Hai loại hình tranh tụng và nguyên tắc tranh tụng. Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2002, tr.12.

<sup>7</sup> Các Điều 12, 20, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 181

có nh-ợc điểm về thể chất hoặc tâm thân; luật s- đ-ợc tham gia tố tụng từ khi khởi tố bị can, hoặc trong tr-ờng hợp cần giữ bí mật điều tra đối với tội xâm phạm an ninh quốc gia thì từ khi kết thúc điều tra; luật s- đ-ợc đọc hồ sơ; đ-ợc tham gia xét hỏi tại phiên tòa; đ-ợc tranh luận; bản án chỉ đ-ợc căn cứ vào các chứng cứ và tài liệu đã đ-ợc thẩm tra tại phiên tòa v.v...

Mặc dù trong Bộ luật Tố tụng hình sự có nhiều quy định liên quan đến tranh tụng, nh-ng trong thực tế tại một số phiên tòa xét xử hình sự, nguyên tắc tranh tụng ch-a đ-ợc thực hiện một cách đầy đủ, dân chủ và khách quan. Nhiều tr-ờng hợp, yêu cầu của bị can, bị cáo, của luật s- bào chữa đã không đ-ợc xem xét và trả lời; khi tranh luận, kiểm sát viên đại diện cho Viện kiểm sát giữ quyền công tố tại phiên tòa chỉ phát biểu ý kiến là giữ nguyên cáo trạng hoặc lời luận tội mà không trả lời ý kiến của bị cáo và luật s-; hội đồng xét xử dành ít thời giờ cho lời phát biểu của luật s-; bản án còn ít chú ý đến ý kiến của luật s-, ng-ời bào chữa; hội đồng xét xử không đảm bảo quyền tranh tụng của các bên v.v... Theo chúng tôi, nguyên nhân là nhiều ng-ời tiến hành tố tụng vẫn ch-a nhận thức đúng đắn về nguyên tắc tranh tụng, vẫn nặng về buộc tội mà coi nhẹ quyền bào chữa, quyền bảo vệ của bị can, bị cáo. Mặt khác, theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự hiện hành, phần lớn thời gian xét xử của phiên tòa hình sự là hoạt động của hội đồng xét xử, trong đó chủ yếu là chủ tọa phiên tòa. Vì thế, khi tham gia phiên tòa hình sự, luật s- bào chữa “*tuy đứng ở vị thế độc lập và bình đẳng trong tố tụng hình sự, nh-ng là thứ độc lập*

*“phái sinh”, không đầy đủ, xuất phát từ vị thế không bình đẳng của bị cáo với t- cách là ng-ời bị hạn chế khi thực hiện quyền chứng minh sự vô tội của mình”*<sup>8</sup>. Ngoài ra, cơ chế làm việc ở một số Tòa án tr-ớc kia nh- “*duyet án*”, “*thỉnh thị án*”, “*báo cáo án*”... vô hình trung đã làm cho phiên tòa và việc tranh tụng giữa các bên trở thành hình thức. Luật đã quy

**6 Cơ chế “duyet án”, “thỉnh thị án”, “báo cáo án”... vô hình trung đã làm cho phiên tòa và việc tranh tụng giữa các bên trở thành hình thức<sup>9</sup>**

định luật s-, ng-ời bào chữa đ-ợc tham gia tố tụng từ khi khởi tố bị can (khoản 1, Điều 36 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 1998) nh-ng sự tham gia của họ còn có nhiều khó khăn vì thiếu những quy định cụ thể. Do vậy, sự tham gia tố tụng của họ ch-a thực hiện đ-ợc hoàn toàn trên thực tế, còn gặp nhiều trở ngại. Vừa qua, ở một số nơi vẫn để xảy ra các tr-ờng hợp “*không cho luật s- tham gia từ giai đoạn điều tra mặc dù không có lý do chính đáng*” và còn thực trạng “*nhiều Viện kiểm sát không muốn cho luật s- tiếp cận với hồ sơ vụ án, luật s- bị đòi hỏi quá nhiều giấy tờ r-ờm rà...<sup>9</sup>. Mặt khác, chính điều này đã “hạ thấp vai trò của luật s- trong tố tụng, đồng thời cũng là nguyên nhân dẫn đến hiện t-ợng tiêu cực - có những luật s- tham gia vào đ-ờng dây chạy án”*<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Xem: Phan Trung Hoài. Một số vấn đề về cơ sở đảm bảo dân chủ trong tranh luận tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Kiểm sát, số 3/2002, tr.14.

<sup>9</sup> Xem: Thu H-ong. Nâng cao đạo đức nghề nghiệp, thực hiện nghiêm Nghị quyết 08 của Bộ Chính trị. Báo Công lý, số 19(71) ngày 5/5/2003, tr. 4.

<sup>10</sup> Xem: Phạm Hồng Hải. Vai trò của luật s- trong hoạt động tố tụng: Thực trạng và ph-ong h-ớng đổi mới. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 4 (tháng 3/2003), tr.115, 111 & 116.

## Giải pháp

Chúng tôi cho rằng, cần nhận thức đúng về tranh tụng và đưa ra những giải pháp cụ thể nhằm nâng cao chất lượng tranh tụng dân chủ tại phiên tòa xét xử hình sự - một yêu cầu trong những nhiệm vụ trọng tâm của công tác pháp trong thời gian tới ở nước ta. Cụ thể là:

### **Thứ nhất, đổi mới thủ tục xét xử hình sự**

Trong Bộ luật Tố tụng hình sự Việt Nam năm 1988 hiện hành, giai đoạn xét xử sơ thẩm được quy định từ Chương XV đến Chương XXI, trong đó Chương XX quy định về “tranh luận tại phiên tòa”. Như vậy, có vấn đề đặt ra là: tranh tụng được bắt đầu từ khi nào và kết thúc khi nào? Nói cách khác, phạm vi quá trình tranh tụng bắt đầu từ đâu và đến đâu?

Hiện nay, có nhiều ý kiến khác nhau xung quanh vấn đề này. Tuy nhiên, chúng tôi đồng ý với quan điểm cho rằng “phạm vi tranh tụng cần phải được xác định là từ khi mở phiên tòa cho đến khi kết thúc phiên tòa”<sup>11</sup>. Bởi lẽ, sau phần thủ tục bắt đầu phiên tòa thì các bên tham gia tranh tụng đã sử dụng các quyền của mình được quy định tại Bộ luật Tố tụng hình sự để bảo vệ quan điểm của mình. Như vậy, tham gia vào quá trình tranh tụng bao giờ cũng phải có ba chủ thể của quan hệ tranh tụng: một bên là kiểm sát viên giữ quyền công tố (bên buộc tội) và

một bên là luật sư, bị cáo... (bên gỡ tội, bào chữa) và hội đồng xét xử (bên xét xử) để đồng thời thực hiện ba chức năng tương ứng: buộc tội, gỡ tội (bào chữa) và xét xử. “Quá trình tranh tụng phải được diễn ra và tiến hành theo đúng những quy định của pháp luật tố tụng hình sự cả về hình thức, nội dung cũng như về không gian và thời gian”<sup>12</sup>. Trong quá trình này, từ khi bắt đầu phiên tòa đến khi kết thúc phiên tòa, vai trò trung tâm và quyết định luôn luôn thuộc về hội đồng xét xử, nhất là chủ tọa phiên tòa phải đóng vai trò là người điều khiển, không can thiệp quá sâu vào nội dung tranh tụng nên phải đánh giá, nhận định và xem xét để quyết định chính xác và đúng đắn. Theo chúng tôi, quá trình tranh tụng chỉ có ý nghĩa đầy đủ nhất khi có đầy đủ và đồng thời các chủ thể của quan hệ tranh tụng trong tố tụng hình sự và được thể hiện bằng phán quyết cuối cùng đúng đắn của hội đồng xét xử trên cơ sở kết quả tranh tụng dân chủ tại phiên tòa.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 2 Điều 181 của Bộ luật Tố tụng hình sự về trình tự xét hỏi thì thẩm phán là chủ tọa phiên tòa cần chủ động đặt vấn đề, gợi mở để cho các bên tranh tụng chứ không xét hỏi để đấu tranh làm cho rõ những nội dung mà bản cáo trạng đã quy kết. Do đó, việc hỏi bị cáo, người làm chứng, người bị hại... tại phiên tòa hình sự sẽ dành phần lớn cho kiểm sát viên. Trên cơ sở này, chủ tọa phiên tòa chỉ nên hỏi có tính chất gợi mở để các bên tham gia tranh tụng làm rõ về các nội dung của vụ án, và nếu

**Chủ tọa phiên tòa phải đóng vai trò là người điều khiển, không can thiệp quá sâu vào nội dung tranh tụng nên phải đánh giá, nhận định và xem xét để quyết định chính xác và đúng đắn**

<sup>11</sup> Xem: Ngô Hồng Phúc. Vấn đề nâng cao chất lượng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2/2003, tr.1-2.

<sup>12</sup> Xem: Nguyễn Đức Mai. Tranh tụng trong tố tụng hình sự. Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1/1995, tr.32.

cần làm rõ những nội dung gì phải do chủ tọa phiên tòa điều khiển, đồng thời tạo điều kiện cho kiểm sát viên và những ng-ời tham gia tố tụng đ-ọc đặt câu hỏi. *“Tr-ờng hợp cần thiết phải phối kết hợp thì giữa chủ tọa phiên tòa và kiểm sát viên cũng cần có sự trao đổi thống nhất về trình tự hỏi, ph-ơng pháp hỏi để làm thế nào phiên tòa diễn ra thật khách quan”*<sup>13</sup>. Tuy nhiên, trong quá trình tranh luận, hội đồng xét xử (nhất là thẩm phán là chủ tọa phiên tòa) phải điều hành để việc tranh luận thể hiện đạt kết quả cao. Điều đó đặt ra yêu cầu đối với kiểm sát viên, luật s-, bị cáo, ng-ời bị hại và tất cả ng-ời tham gia tố tụng khác phải tranh luận từng vấn đề rõ ràng, dứt khoát, không tranh luận một cách chung chung, dàn trải, lạc đề. Đặc biệt, cần tránh khuynh h-ớng kiểm sát viên chỉ phát biểu quan điểm của mình là giữ nguyên quan điểm nh- đã truy tố mà không đ-a ra lý lẽ, dẫn chứng có sức thuyết phục để bảo vệ quan điểm đó. Đây cũng là vấn đề mà trên thực tế đòi hỏi thẩm phán - chủ tọa các phiên tòa phải định h-ớng để các bên tham gia tranh luận h-ớng vào nội dung chính và có nh- vậy tranh tụng mới đạt hiệu quả.

Mặt khác, một yêu cầu theo chúng tôi cũng làm cho quá trình tranh luận dân chủ tại phiên tòa hình sự đạt kết quả tốt, đó là công tác chuẩn bị phiên tòa (các công việc trong giai đoạn chuẩn bị xét xử). Bởi lẽ, chỉ khi triệu tập đầy đủ những ng-ời tham gia tố tụng đến phiên tòa thì mới có điều kiện đầy đủ để tiến hành việc tranh tụng đ-ọc tốt. Tr-ờng hợp vắng mặt một số ng-ời tham gia tố tụng sẽ gây nên tổn kém, làm cho phiên tòa phải hoãn hoặc phải xử dài ngày, làm ảnh h-ớng đến công tác xét xử. Ngoài ra, để tiến hành tranh tụng và tranh tụng có hiệu quả, các bên

còn cần phải có thời gian và các điều kiện cần thiết để thu thập các tài liệu, chứng cứ và các tình tiết của vụ án tr-ớc khi vào cuộc tranh tụng dân chủ tại phiên tòa.

**Thứ hai**, việc tham gia của hội thẩm nhân dân trong hội đồng xét xử

Việc tham gia này cũng có ý nghĩa rất quan trọng nhằm góp phần nâng cao chất l-ợng tranh tụng dân chủ tại phiên tòa hình sự. Vì, tr-ớc hết, hội thẩm nhân dân cũng là thành viên hội đồng xét xử sơ thẩm, là ng-ời tiến hành tố tụng và còn chiếm đa số trong số l-ợng thành viên hội đồng xét xử. Hơn nữa, khi xét xử, hội thẩm nhân dân ngang quyền với thẩm phán. Điều đó thể hiện hội thẩm nhân dân không chỉ là ng-ời đại diện cho nhân dân giám sát trực tiếp hoạt động xét xử mà còn là những ng-ời cùng với thẩm phán cộng đồng trách nhiệm, để ra phán quyết đúng pháp luật. Do đó, việc hội thẩm nhân dân tham gia xét hỏi là cần thiết và thẩm phán chủ tọa phiên tòa không nên hạn chế thời gian hay nội dung câu hỏi. Ngoài ra, trong những vấn đề cần xét hỏi tại phiên tòa, nếu thấy vấn đề nào thẩm phán chủ tọa phiên tòa ch-a xét hỏi hoặc xét hỏi ch-a đầy đủ thì hội thẩm nhân dân cần chủ động xét hỏi bổ sung và những vấn đề nào thấy ch-a rõ thì hội thẩm tự mình xét hỏi. Tuy nhiên, là ng-ời chủ tọa và điều khiển phiên tòa, thẩm phán chủ tọa phiên tòa cũng nên định h-ớng cho hội thẩm nhân dân tham gia việc xét hỏi nh- thế nào, cần xét hỏi những vấn đề gì, giới hạn đến đâu trong từng vụ án cụ thể. Thực tế cho thấy nhiều hội thẩm nhân dân còn hạn chế về năng lực, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm công tác pháp lý, thời gian dành cho nghiên cứu hồ sơ, tài liệu còn ít, còn bị phân tán bởi các công việc,

<sup>13</sup> Xem: Ngô Hồng Phúc. Vấn đề nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2/2003, tr.1-2.



nhệm vụ chính của mình ở cơ quan. Mặt khác, “*nhiều hội thẩm nhân dân còn không nắm đ-ợc thủ tục xét xử, không nắm đ-ợc kiến thức cơ bản về cấu thành tội phạm...*”<sup>14</sup>. Chính vì vậy, cần tăng c-ờng, đào tạo bồi d-ỡng nghiệp vụ cho hội thẩm nhân dân, trong đó chú trọng nâng cao tiêu chuẩn: có kiến thức pháp lý, đạo đức, có sức khoẻ và trình độ năng lực trong công tác xét xử và thời gian tham gia vào hội đồng xét xử.

**Thứ ba**, đó là sự tham gia của luật s-, ng-ời bào chữa

Việc phát huy vai trò của luật s-, ng-ời bào chữa trong tranh luận tại phiên tòa cũng nh- việc hoàn thiện về tổ chức, nâng cao chất l-ợng và hoạt động của luật s- ở Việt Nam hiện nay xuất phát từ nhu cầu tất yếu của cải cách hệ thống t- pháp trong giai đoạn xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền. Chính vì vậy, hiếm có một nghị quyết nào lại đề cập một cách mạnh mẽ đến việc tăng c-ờng vai trò của luật s- trong tố tụng hình sự nh- Nghị quyết số 08/NQ-TW của Bộ Chính trị. Nghị quyết yêu cầu kiểm sát viên tại phiên tòa phải “*bảo đảm tranh tụng dân chủ với luật s-, ng-ời bào chữa và những ng-ời tham gia tố tụng khác...*”, yêu cầu “*việc phán quyết phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của kiểm sát viên, của ng-ời bào chữa, bị cáo, nhân chứng, nguyên đơn, bị đơn và những ng-ời có quyền, lợi ích hợp pháp để ra những bản án, quyết định đúng pháp luật, có sức thuyết phục cao*”, đồng thời nhấn mạnh “*...các cơ quan t- pháp có trách nhiệm tạo điều kiện để luật s- tham gia vào*

*quá trình tố tụng: tham gia hỏi cung bị can, nghiên cứu hồ sơ vụ án, tranh luận dân chủ tại phiên tòa...*”. Tuy nhiên, thời gian vừa qua, trong giới luật s- cũng nh- trong d- luận xã hội, ng-ời ta nói nhiều về những khó khăn của luật s- khi tham gia tố tụng hình sự. Không ít điều tra viên quan niệm “*sự tham gia của luật s- - ng-ời bào chữa là sự cản trở hoạt động điều tra*”<sup>15</sup> và coi việc luật s- yêu cầu chủ tọa phiên tòa hoãn phiên tòa, triệu tập nhân chứng mới, hoặc yêu cầu chủ tọa phiên tòa công bố tài liệu này, tài liệu kia trong hồ sơ “*là không thể chấp nhận đ-ợc vì đáp ứng nh- vậy sẽ ảnh h-ởng đến quá trình xét xử, và nếu chấp nhận thì không ít tr-ờng hợp luật s- sẽ “làm rối rắm, phức tạp thêm”, mà không chắc đã làm sáng tỏ thêm điều gì liên quan đến vụ án*”<sup>16</sup>. Song theo chúng tôi, ở đây luật s- hoàn toàn có quyền chủ động thu thập tài liệu, chứng cứ, hoặc chủ động chuẩn bị ng-ời làm chứng tại phiên tòa mà không cần thiết phải công bố cho kiểm sát viên hoặc hội đồng xét xử biết tr-ớc khi tranh luận. Bởi lẽ, theo quy định tại Điều 36 của Bộ luật Tố tụng hình sự thì “*Ng-ời bào chữa có nghĩa vụ sử dụng mọi biện pháp do pháp luật quy định để làm sáng tỏ những tình tiết xác định bị can, bị cáo vô tội, những tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm của bị cáo v.v...*”. Do đó, đối với những tình tiết mới phát sinh ngoài hồ sơ và pháp luật không cấm mà luật s-, ng-ời bào chữa đ-a ra tại phiên tòa thì hội đồng xét xử phải chấp nhận và nếu ch-a làm rõ đ-ợc tại phiên tòa thì phải hoãn phiên tòa và yêu cầu điều tra bổ sung. Có nh- vậy, việc tranh luận của các chủ thể tham gia quan hệ tố tụng mới bảo đảm

<sup>14</sup> Xem: Từ Văn Nhũ. *Đổi mới thủ tục xét xử nhằm nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 10/2002, tr.7.*

<sup>15</sup> Xem: Phạm Hồng Hải. *Vai trò của luật s- trong hoạt động tố tụng: Thực trạng và ph-ơng h-ớng đổi mới. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 4 (tháng 3/2003), tr.115, 111 & 116.*

<sup>16</sup> Xem: Ngô Hồng Phúc. *Vấn đề nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2/2003, tr.1-2.*

thực sự dân chủ, khách quan và công bằng. Để tránh oan, sai, một vấn đề đáng lưu ý là cần coi trọng những ý kiến của luật sư bào chữa trong các phiên tòa xét xử hình sự, “đặc biệt là các kiến nghị của luật sư về việc kháng nghị hoặc xem xét vụ án theo các trình tự giám đốc thẩm hoặc tái thẩm”, đồng thời ý kiến của luật sư “chỉ có thể bị bác bỏ bởi các lập luận có căn cứ pháp lý của bên kia, tránh tình trạng các kiến nghị của luật sư được các cơ quan tiến hành tố tụng hình sự nhận, nh-ng chúng lại được “trả lời” bằng sự im lặng hay lãng quên”<sup>17</sup>. Tất nhiên, bên cạnh đó, về mặt tổ chức và hoạt động nghề nghiệp, cần nâng cao chất lượng chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của luật sư.

*Thứ t-, việc tham gia của kiểm sát viên trong các phiên tòa xét xử hình sự*

Theo chúng tôi, Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi) đang được chuẩn bị ban hành cũng cần được bổ sung một số quy định để bảo đảm tính chủ động của ng-ời đại diện cho quyền công tố nhà nước trong tranh tụng với luật sư, ng-ời bào chữa, đồng thời qua đó thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động xét xử. Đại diện kiểm sát viên khi giữ quyền công tố phải dựa vào kết quả xác minh công khai tại phiên tòa để trên cơ sở đó thực hiện việc luận tội, chứng minh mọi luận điểm

trong cáo trạng bằng việc chủ động xét hỏi ng-ời tham gia tố tụng nhiều hơn nữa để làm rõ các tình tiết của vụ án, đặc biệt là các tình tiết mà bị cáo, ng-ời làm chứng đưa ra khác với cáo trạng mà Viện kiểm sát đã truy tố. Kiểm sát viên phải cùng với hội đồng xét xử đưa ra các “chứng cứ vật chất, chứng cứ trực tiếp và chứng cứ gián tiếp để chứng minh tội phạm, làm sáng tỏ đầy đủ các tình tiết của từng sự việc trong vụ án” và đặc biệt “chú ý kiểm tra tính có căn cứ và hợp pháp của chứng cứ mới tại phiên tòa”<sup>18</sup>.

**Đối với những tình tiết mới phát sinh ngoài hồ sơ và pháp luật không cấm mà luật sư, ng-ời bào chữa đưa ra tại phiên tòa thì hội đồng xét xử phải chấp nhận và nếu cần làm rõ được tại phiên tòa thì phải hoãn phiên tòa và yêu cầu điều tra bổ sung**

Nếu tại phiên tòa xét xử, kiểm sát viên phát hiện nhiều tình tiết mới khác với nội dung cáo trạng thì phải giải quyết theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự, không được bỏ qua các tình tiết đó. Lời luận tội của kiểm sát viên phải trên cơ sở đánh giá, nhận định tổng hợp các căn cứ, tài liệu có trong hồ

sơ vụ án và các chứng cứ, tài liệu đã kiểm tra, đánh giá và quyết định tại phiên tòa. Những vấn đề diễn ra trong phiên tòa mới là quan trọng và kiểm sát viên không nhất thiết phải bảo vệ duy nhất quan điểm luận tội trong cáo trạng. Nếu gặp trường hợp phức tạp và tình tiết đặc biệt thì kiểm sát viên giữ quyền công tố mới nên xin hoãn phiên tòa để xin ý kiến chỉ đạo. Khi có thay đổi đột xuất, kiểm sát viên nên có quyền quyết định thay đổi quan điểm luận tội ngay tại phiên tòa rồi báo cáo sau. Về phương diện pháp lý, pháp luật tố

<sup>17</sup> Xem: Phạm Hồng Hải. Vai trò của luật sư trong hoạt động tố tụng: Thực trạng và phương hướng đổi mới. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Đặc san số 4 (tháng 3/2003), tr.115, 111 & 116.

<sup>18</sup> Xem: Một số gợi ý về việc tổ chức phiên tòa hình sự theo tinh thần Nghị quyết số 08-NQ/TW của Bộ Chính trị về cải cách tư pháp. Thông tin khoa học xét xử. TANDTC, số 1/2003, tr.92.

tụng hình sự cũng cần có các quy định cụ thể để nâng cao trách nhiệm của kiểm sát viên. Cụ thể, ở đây trách nhiệm kết luận vụ án thuộc về kiểm sát viên giữ quyền công tố tại phiên tòa chứ không phải là ng-ời ký cáo trạng. Do đó, công việc chuẩn bị chu đáo các tài liệu, nghiên cứu kỹ càng vụ án là đòi hỏi rất quan trọng đối với kiểm sát viên. Tr-ớc yêu cầu cải cách t- pháp để nâng cao chất l-ợng tranh tụng giữa kiểm sát viên với luật s-, ng-ời bào chữa, cần tiếp tục bồi d-ỡng đội ngũ kiểm sát viên về chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng tranh tụng, cách viết cáo trạng, việc luận tội tr-ớc tòa; đối phó với những thay đổi bất ngờ trong quá trình tranh luận v.v... để bản luận tội đ-a ra có sức thuyết phục cao, đầy đủ tài liệu chứng cứ, có căn cứ pháp luật, thấu tình đạt lý để qua đó không những góp phần đấu tranh chống tội phạm, bảo vệ công lý và pháp chế, mà còn bảo đảm sự khách quan, công bằng, không bỏ lọt tội phạm và ng-ời phạm tội, tránh làm oan ng-ời vô tội.

Nh- vậy, nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự, là nhằm để phán quyết cuối cùng của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa ấy. Đây là một điểm mới có tính đột phá quan trọng không những trong Nghị quyết số 08/NQ-TW của Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung -ơng Đảng, mà còn quy định trong thủ tục xét xử của Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi) lần này là: “*phải có các quy định mới về trình tự xét xử tại phiên tòa để đảm bảo nguyên tắc tranh tụng, chủ yếu là giữa luật s- bào chữa và công*

*tố viên tại phiên tòa*”<sup>19</sup>. Sự thể hiện tinh thần này ở chỗ phải kết hợp đ-ọc nguyên tắc tranh tụng với nguyên tắc kiểm sát việc tuân theo pháp luật của kiểm sát viên tại phiên tòa. Hai nguyên tắc này không loại trừ lẫn nhau. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, kiểm sát viên không chỉ làm nhiệm vụ tranh tụng dân chủ với luật s-, mà đồng thời phải thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động t- pháp tại phiên tòa (mà đối t-ợng bao gồm cả luật s-, ng-ời bào chữa). Kiểm sát viên không chỉ phát hiện vi phạm pháp luật của cơ quan điều tra và cơ quan xét xử mà cả những vi phạm pháp luật của ng-ời tham gia tố tụng. Điểm khác biệt về vị trí pháp lý giữa một bên luật s- bào chữa và một bên kiểm sát viên đại diện cho Nhà n-ớc trong tố tụng hình sự chính là ở chỗ này.

Việc Nghị quyết 08 đã khẳng định *việc phán quyết của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa* có một ý nghĩa đặc biệt trong thu thập và đánh giá chứng cứ trong tố tụng hình sự. Bởi lẽ, khi đã khẳng định nh- vậy thì toàn bộ chứng cứ đã đ-ọc thu thập trong giai đoạn điều tra không phải là căn cứ chủ yếu để Tòa án dựa vào đó phán quyết. Các tài liệu đó phải đ-ọc kiểm tra, xem xét công khai tại phiên tòa với sự có mặt đầy đủ nhất của cả ng-ời tiến hành tố tụng và ng-ời tham gia tố tụng, kết hợp cả với những tài liệu có thể mới đ-ọc xuất trình tại phiên tòa mà tr-ớc đó ch-a có trong hồ sơ. Bởi lẽ, khi xét xử, các thẩm phán (và cả hội đồng xét xử) ít nhiều có tâm lý chung là “*mọi*

• **Trách nhiệm kết luận vụ án thuộc về kiểm sát viên giữ quyền công tố tại phiên tòa chứ không phải là ng-ời ký cáo trạng** •

<sup>19</sup> Xem: Khuất Văn Nga. Những điểm đột phá trong xây dựng Bộ luật tố tụng hình sự sửa đổi. Báo pháp luật (Bộ T- pháp), số ra ngày 27/3/2003, tr.10.

chứng cứ về các tình tiết của vụ án đã đ-ợc cơ quan điều tra thu thập đầy đủ và thể hiện bằng những tài liệu đã có trong hồ sơ”<sup>20</sup>. Chúng ta cần phải nhận thức thống nhất rằng việc xác định sự thật của vụ án và trách nhiệm chứng minh tội phạm thuộc về các cơ quan tiến hành tố tụng, bao gồm cả cơ quan điều tra, Viện kiểm sát và Tòa án<sup>21</sup>. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là cơ quan xét xử ra phán quyết chỉ dựa vào các chứng cứ đã đ-ợc thu thập bởi cơ quan điều tra và Viện kiểm sát tr-ớc khi xét xử mà phải phán quyết căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa xét xử dân chủ, công khai. Điều này không có nghĩa hạ thấp ý nghĩa của việc thu thập chứng cứ trong giai đoạn điều tra, cũng không có nghĩa là phải loại bỏ những quy định của tố tụng hình sự về trách nhiệm của bị can, ng-ời tình nghi phải cung cấp chứng cứ cho cơ quan tiến hành tố tụng trong giai đoạn điều tra. Hơn nữa, nó càng không có nghĩa là bị can, ng-ời bị tình nghi cũng nh- những ng-ời tham gia tố tụng khác không thực hiện hoặc từ chối quyền và trách nhiệm tố tụng là cung cấp chứng cứ trong giai đoạn điều tra để đợi đến giai đoạn xét xử mới cung cấp cho hội đồng xét xử. Vì vậy, trong quá trình sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự, nhà làm luật cũng cần bổ sung và hoàn thiện các quy định về quyền và trách

nhiệm của bị can trong giai đoạn điều tra.

Tóm lại, qua nghiên cứu một số vấn đề về tranh tụng và vấn đề nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự tr-ớc yêu cầu cải cách t- pháp, chúng tôi cho rằng nhà làm luật n-ớc ta cần chính thức ghi nhận tranh tụng với

tính chất là một nguyên tắc cơ bản trong tố tụng hình sự và cần đ-a tinh thần Nghị quyết 08/NQ-TW của Bộ Chính trị vào nội dung của Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi) lần này. Ngoài ra, trong công cuộc đổi mới hiện nay nói chung, trong công tác cải cách t- pháp nói riêng, một nhiệm vụ cũng rất quan trọng là cần tiếp tục đào tạo, bồi d-ỡng cho đội ngũ các thẩm phán, hội thẩm nhân dân, điều tra viên, kiểm sát viên, th- ký phiên tòa, luật s- về chuyên môn, nghiệp vụ, đạo đức và đặc biệt là các kỹ năng nh-: nghiên cứu hồ sơ, viết cáo trạng,

xét hỏi tr-ớc tòa, luận tội, tranh tụng, viết bản án v.v... để làm sao cho phiên tòa xét xử hình sự phải dân chủ, khách quan, bình đẳng. Qua đó, không những góp phần đấu tranh chống tội phạm, bảo vệ công lý và pháp chế, mà còn bảo đảm không bỏ lọt tội phạm và ng-ời phạm tội, tránh làm oan ng-ời vô tội./.

\* Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội

<sup>20</sup> Xem: Từ Văn Nhũ, *Đổi mới thủ tục xét xử nhằm nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên tòa hình sự*. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 10/2002, tr.7.

<sup>21</sup> Điều 11 của Bộ luật Tố tụng hình sự

# CHỌN LUẬT ĐỂ ĐIỀU CHỈNH THỪA KẾ THEO PHÁP LUẬT CÓ YẾU TỐ N-ỨC NGOÀI

ĐỖ VĂN ĐẠI\*

*Chọn luật nào để điều chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài ở Việt Nam?*

*Trong số các ph-ong án đ-ợc đ-a ra và phân tích trong bài viết, theo tác giả, giải pháp hợp lý nhất là phân biệt di sản thành động sản và bất động sản. Hai loại di sản này đ-ợc điều chỉnh nh- sau: thừa kế về bất động sản theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản; thừa kế về động sản theo pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch, hoặc của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng, hoặc pháp luật của Tòa án*

**T**r-ớc ngày Bộ luật Dân sự Việt Nam có hiệu lực, vấn đề thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài ở n-ớc ta đ-ợc đề cập trong một số văn bản nh-ng cũng mới trên nguyên tắc chung nhất, còn thiếu những quy định chi tiết, đặc biệt là các quy phạm giải quyết xung đột pháp luật. Từ ngày Bộ luật Dân sự có hiệu lực, một loạt quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài đ-ợc điều chỉnh bởi các quy phạm xung đột nh-ng chế định thừa kế còn “để trống”.

## Ph-ong h-óng chọn luật

*Thứ nhất*, trong t- pháp quốc tế, khi chọn pháp luật điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, chúng ta sẽ

chọn hệ thống pháp luật có quan hệ mật thiết với loại quan hệ cần giải quyết. Cụ thể ở đây là hệ thống pháp luật có quan hệ gắn bó với những vấn đề của thừa kế theo pháp luật. Thông th-ờng, việc định hình hệ thống pháp luật có quan hệ mật thiết với loại quan hệ cần điều chỉnh khá dễ dàng, ví dụ: pháp luật có quan hệ mật thiết với tranh chấp về quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng th-ờng là pháp luật nơi thực hiện hợp đồng<sup>1</sup>.

Tuy vậy, trong lĩnh vực mà chúng ta đang đề cập, việc định hình hệ thống pháp luật có quan hệ mật thiết với những vấn đề của thừa kế theo pháp luật lại khá phức tạp vì những vấn đề này có thể liên quan đến một vài hệ thống pháp luật khác nhau. Khi chọn hệ thống pháp luật để điều chỉnh, chúng ta

<sup>1</sup> Chính vì vậy mà theo Điều 834, Khoản 2 BLDS Việt Nam, “quyền và nghĩa vụ của các bên theo hợp đồng dân sự đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi thực hiện hợp đồng, nếu không có thỏa thuận khác”.

không nên bỏ qua ba yếu tố sau của quan hệ thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài:

- Do có sự chuyển dịch quyền sở hữu tài sản của ng-ời để lại thừa kế cho ng-ời còn sống, quan hệ thừa kế là một quan hệ tài sản và do đó có quan hệ với pháp luật nơi có tài sản.

- Do có sự chuyển dịch quyền sở hữu tài sản của ng-ời để lại thừa kế cho ng-ời còn sống trên cơ sở huyết thống, quan hệ thừa kế là một quan hệ nhân thân và do đó có quan hệ với pháp luật nhân thân của ng-ời để lại thừa kế.

- Khi chết, ng-ời để lại thừa kế có thể ch-a chấm dứt các quan hệ dân sự thiết lập với các đối tác khác (ng-ời thứ ba), nhất là quan hệ dân sự hợp đồng và quan hệ dân sự ngoài hợp đồng, do vậy quan hệ thừa kế theo pháp luật cũng là quan hệ tài sản đối với ng-ời thứ ba.

**Thứ hai**, trong t- pháp quốc tế các n-ớc, khi chọn một hệ thống pháp luật để điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài, các luật gia th-ờng đ-a ra một tiêu chí mà theo đó pháp luật của Tòa án là pháp luật sẽ th-ờng xuyên đ-ợc áp dụng để giải quyết trong thực tế. *Lý do thứ nhất* của xu h-ớng này là Tòa án biết rõ pháp luật n-ớc mình hơn pháp luật n-ớc ngoài về thừa kế, do đó việc áp dụng th-ờng xuyên pháp luật của Tòa án sẽ làm giảm khó khăn trong công tác xét xử. *Lý do thứ hai* của xu h-ớng này là, nếu cho phép pháp luật n-ớc ngoài áp dụng để giải quyết vấn đề thừa kế theo pháp luật, Tòa án cũng nh- các bên trong quan hệ thừa kế phải biết nội dung của pháp luật n-ớc ngoài. Để biết

nội dung pháp luật n-ớc ngoài, Tòa án hoặc các bên trong tranh chấp sẽ tự tìm hiểu và do không biết nội dung pháp luật n-ớc ngoài nên Tòa án cũng nh- các bên trong tranh chấp phải thuê chuyên gia về luật n-ớc ngoài, đây là một việc khó và tốn kém. Chính vì hai lý do căn bản trên mà các n-ớc sử dụng tiêu chí chọn luật khác nhau để làm sao pháp luật của Tòa án có nhiều cơ hội áp dụng hơn pháp luật n-ớc ngoài. Ví dụ: vì Pháp là n-ớc có nhiều dân nhập c- và ít dân di c- nên ng-ời để lại thừa kế th-ờng là ng-ời có nơi c- trú cuối cùng ở Pháp và do đó việc cho phép pháp luật nơi c- trú cuối cùng điều chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật sẽ dẫn đến một thực tế là pháp luật Pháp th-ờng xuyên đ-ợc sử dụng. Theo chúng tôi, vì sự hiểu biết nội dung pháp luật n-ớc ngoài của Tòa án có giới hạn và việc thuê chuyên gia về pháp luật n-ớc ngoài rất đắt, chúng ta nên đi theo xu h-ớng này, cụ thể là làm thế nào để pháp luật Việt Nam th-ờng xuyên đ-ợc sử dụng trong thực tế đối với vấn đề thừa kế theo pháp luật.

**Thứ ba**, đối với di sản ở n-ớc ngoài, bản án của Tòa án sẽ có thể phải đ-ợc thừa nhận ở n-ớc nơi có di sản, nhất là khi di sản là bất động sản. Các n-ớc đều đ-a ra điều kiện để thừa nhận bản án n-ớc ngoài, do đó việc chọn pháp luật để điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật có yếu tố n-ớc ngoài nên tính đến việc làm thế nào để bản án của Tòa án có nhiều cơ hội đ-ợc thừa nhận ở n-ớc ngoài nơi có di sản, nếu không việc đ-a ra bản án cũng vô ích. Mặt khác, khi di sản ở n-ớc ngoài, công tác xét xử đôi khi phải dùng đến biện pháp uỷ thác t- pháp, do đó nên có chút thiện

chí với hệ thống pháp luật n-ớc ngoài nơi có di sản để các biện pháp uỷ thác có thể gặp thuận tiện.

Vậy ph-ơng h-ớng thứ ba mà chúng ta nên làm là sử dụng một tiêu chí chọn pháp luật mà theo đó bản án của Tòa án n-ớc ta có nhiều cơ hội đ-ợc thừa nhận ở n-ớc nơi có di sản và các biện pháp uỷ thác t- pháp không gặp nhiều bất lợi.

### **Giải pháp chọn luật**

Trong hoàn cảnh n-ớc ta hiện nay, để hoàn thiện t- pháp quốc tế về vấn đề xung đột pháp luật về thừa kế theo pháp luật, chúng ta có thể sử dụng hai ph-ơng pháp sau: *Thứ nhất*, khai thác những quy phạm xung đột pháp luật đã tồn tại để đ-a quan hệ thừa kế theo pháp luật vào phần phạm vi của chúng; *thứ hai*, thiết lập quy phạm xung đột mới để điều chỉnh vấn đề này (Xem hộp 1).

Sau đây chúng tôi sẽ phân tích từng ph-ơng án chọn luật áp dụng theo các ph-ơng án này, qua đó nhận biết đ-ợc ph-ơng án nào là hợp lý nhất đối với Việt Nam hiện nay

### ***Không phân biệt di sản là động sản hay bất động sản***

Trong tr-ờng hợp này, chúng ta có các ph-ơng án sau:

a) *Nếu sử dụng giải pháp khai thác quy phạm xung đột đã tồn tại*, chúng ta có quy phạm xung đột về thừa kế theo pháp luật là: thừa kế theo pháp luật đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật nơi có di sản. Giải pháp này có thể đ-ợc chấp nhận vì chúng ta đã thấy rằng quan hệ thừa kế là một quan hệ tài sản, đơn giản vì

#### **Hộp 1:**

#### ***Khai thác những quy phạm xung đột đã tồn tại***

Xin nêu ví dụ về một trong những quy phạm xung đột đã tồn tại mà chúng ta có thể khai thác là quy phạm tại Khoản 1, Điều 833 của Bộ luật Dân sự (BLDS). Theo điều khoản này, “*việc xác lập, chấm dứt quyền sở hữu, nội dung quyền sở hữu đối với tài sản đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó, trừ tr-ờng hợp pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quy định khác*”. Khoản 1, Điều 833, không định nghĩa thế nào là “*việc xác lập*” quyền sở hữu đối với tài sản. Tr-ớc sự chung chung và trừu t-ợng này, thông qua việc giải thích pháp luật, chúng ta có thể coi thừa kế theo pháp luật là một “*việc xác lập*” quyền sở hữu đối với tài sản. Cách giải thích này có thể đ-ợc chấp nhận vì theo Khoản 5, Điều 176 của BLDS, “*quyền sở hữu đ-ợc xác lập đối với tài sản trong các tr-ờng hợp sau đây [...]: đ-ợc thừa kế tài sản*”.

Và chúng ta có quy phạm xung đột sau: vấn đề thừa kế theo pháp luật đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật của n-ớc nơi có tài sản.

#### ***Thiết lập quy phạm xung đột mới***

Khi hoàn thiện t- pháp quốc tế n-ớc ta bằng cách thiết lập quy phạm xung đột mới, hai loại giải pháp sau có thể đ-ợc sử dụng:

Nếu không phân biệt di sản là động sản hay bất động sản, thì hoặc áp dụng pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh vấn đề thừa kế; hoặc áp dụng pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế c- trú để điều chỉnh vấn đề thừa kế.

Nếu phân biệt di sản là động sản hay bất động sản, thì hoặc áp dụng pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng điều chỉnh di sản là động sản và pháp luật của n-ớc nơi có tài sản điều chỉnh di sản là bất động sản; hoặc áp dụng pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh thừa kế đối với di sản là động sản và pháp luật nơi có tài sản để điều chỉnh vấn đề thừa kế đối với di sản là bất động sản.

chỉ cần giải thích rộng Khoản 1, Điều 833 của BLDS (Xem hộp 1). Song theo chúng tôi, chúng ta không nên theo giải pháp này vì việc cho phép nhiều pháp luật khác nhau để điều chỉnh một vấn đề thừa kế theo pháp luật sẽ là quá phức tạp và tốn kém, đi ngược lại với phương hướng thứ hai đã trình bày. Vậy giải pháp thiết lập quy phạm xung đột mới cần được nghiên cứu. Trong trường hợp này cũng sẽ có một vài phương án.

*b) Pháp luật điều chỉnh thừa kế là pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch*

Về mặt kinh phí, giải pháp này có nhiều -u điểm hơn giải pháp trước vì chúng ta chỉ phải đầu tư vào nghiên cứu pháp luật được sử dụng để điều chỉnh vấn đề thừa kế là pháp luật của n-ớc ngoài mà ng-ời để lại thừa kế mang quốc tịch. Nhưng giải pháp này vẫn còn một số nhược điểm:

*Thứ nhất*, giải pháp này quá tôn trọng bản chất nhân thân và bỏ qua bản chất tài sản của quan hệ thừa kế theo pháp luật. Ở đây, sẽ không cho phép pháp luật của n-ớc nơi có di sản là bất động sản điều chỉnh di sản này, cụ thể trong ví dụ là không cho phép pháp luật Việt Nam điều chỉnh di sản là bất động sản ở Việt Nam. Điều này đi ngược lại với xu thế chung của pháp luật Việt Nam. Trong thực tế, vì quan hệ về tài sản là bất động sản liên quan mật thiết với hệ thống pháp luật của n-ớc nơi có bất động sản, pháp

luật Việt Nam có xu hướng cho phép pháp luật nơi có tài sản điều chỉnh bất động sản<sup>2</sup>. Cũng cần nói thêm là việc không cho phép pháp luật của n-ớc nơi có di sản là bất động sản điều chỉnh quan hệ thừa kế liên quan đến di sản này có thể gây ra phản ứng không hay của n-ớc nơi có di sản đối với một số biện pháp uỷ thác hay đối với việc thừa nhận bản án của Tòa án n-ớc ta trên n-ớc này.

*Thứ hai*, giải pháp này bất lợi đối với đối tác là ng-ời thứ ba mà ng-ời để lại thừa kế thiết lập quan hệ trước khi chết vì thông thường những ng-ời này sống ở n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi cư trú cuối cùng<sup>3</sup> và họ không có sự hiểu biết pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch. Vậy, theo chúng tôi, chúng ta không nên theo giải pháp này.

*c) Pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật là pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi cư trú cuối cùng*

Giải pháp này cũng có -u điểm là chỉ có một pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế đồng thời giải pháp này không làm thiệt hại đến ng-ời thứ ba và tránh được những khó khăn trong việc xác định quốc tịch của ng-ời để lại thừa kế. Nhưng cũng nhược giải pháp vừa nghiên cứu, giải pháp này không cho phép pháp luật của n-ớc nơi có di sản là bất động

<sup>2</sup> Ví dụ theo điều 833, khoản 1, BLDS Việt Nam, “Việc xác lập, chấm dứt quyền sở hữu, nội dung quyền sở hữu đối với tài sản được xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó”. Vậy khi tài sản là bất động sản ở Việt Nam thì pháp luật Việt Nam điều chỉnh và ở n-ớc ngoài thì pháp luật n-ớc ngoài này điều chỉnh. Quan điểm này được nhấn mạnh lại trong điều 104, khoản 3, Luật hôn nhân và gia đình năm 2000: “Việc giải quyết tài sản là bất động sản ở n-ớc ngoài khi ly hôn tuân theo pháp luật của n-ớc nơi có bất động sản đó” và Điều 834, khoản 3, BLDS Việt Nam: “Hợp đồng dân sự liên quan đến bất động sản ở Việt Nam phải tuân theo pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

<sup>3</sup> Theo cuốn *Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, 2001, tập III, tr.16: “Nơi cư trú cuối cùng thường là nơi ng-ời có tài sản, nơi tập trung các giao dịch dân sự của ng-ời để lại di sản khi còn sống, nơi phát sinh các quyền tài sản và nghĩa vụ tài sản của ng-ời đó, nơi ng-ời đó thực hiện quyền tài sản và nghĩa vụ tài sản”.



sản điều chỉnh quan hệ thừa kế liên quan đến di sản này. Điều này có thể làm phát sinh những bất lợi liên quan đến một số biện pháp uỷ thác cũng nh- vấn đề công nhận bản án tại n-ớc nơi có di sản. Vậy, chúng ta cũng không nên theo giải pháp này.

***Phân biệt di sản là động sản và bất động sản***

Trong tr-ờng hợp chúng ta phân biệt di sản là động sản và bất động sản, chúng ta có giải pháp cho di sản là bất động sản nh- sau: *Pháp luật nơi có di sản là bất động sản điều chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật về di sản này.*

Đối với quan hệ thừa kế theo pháp luật về di sản là động sản, chúng ta có hai giải pháp: *Vấn đề này đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch hoặc bởi pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng.*

Theo chúng tôi, trong hoàn cảnh n-ớc ta hiện nay, chúng ta nên cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật về động sản. Giải pháp mà theo đó chúng ta cho phép pháp luật nơi có di sản điều chỉnh quan hệ thừa kế về bất động sản và pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều

chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật về động sản có hai nh-ợc điểm cơ bản. *Thứ nhất*, giải pháp này dẫn đến phân chia di sản thành phần nhỏ và dẫn đến việc áp dụng hai hay nhiều pháp luật vào một quan hệ thừa kế theo pháp luật, nhất là khi ng-ời để lại thừa kế có di sản là bất động sản ở nhiều n-ớc khác nhau. Song trong thực tế, tr-ờng hợp ng-ời để lại thừa kế có di sản là bất động sản ở nhiều n-ớc khác nhau ít xảy ra, vậy nh-ợc điểm này không cản trở nhiều cho giải pháp mà chúng tôi kiến nghị lựa chọn. *Thứ hai*, giải pháp này buộc chúng ta phải phân biệt di sản là động sản và

bất động sản trong khi đó “*các phạm trù động sản và bất động sản không phải đã đ-ợc hiểu một cách thống nhất trong các hệ thống pháp luật hiện nay trên thế giới*”<sup>4</sup>. Sự khác nhau về khái niệm

*động sản và bất động sản* trong pháp luật các n-ớc dẫn đến hiện tượng xung đột pháp luật về xác định, định danh, xung đột khái niệm pháp lý hay còn đ-ợc gọi là xung đột kín tùy theo thuật ngữ sử dụng cho hiện tượng xung đột này<sup>5</sup>.

Tuy nhiên, hiện tượng xung đột này không gây cản trở lớn cho giải pháp mà chúng tôi

**◦ Trong hoàn cảnh n-ớc ta hiện nay, chúng ta nên cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh vấn đề thừa kế theo pháp luật về động sản ◦**

<sup>4</sup> Giáo trình T- pháp quốc tế, Tr-ờng Đại học luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân, 2001, tr. 121.

<sup>5</sup> Xem thêm về vấn đề xung đột này: Giáo trình T- pháp quốc tế, Tr-ờng Đại học luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân, 2001, tr. 121 và 174; Đoàn Năng, Một số vấn đề lý luận cơ bản về T- pháp quốc tế, Nxb Chính trị quốc gia, 2001, tr. 84 và tiếp theo; Đỗ Văn Đại, Xung đột pháp luật về xác định, định danh trong T- pháp quốc tế Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Tháng 10/2002.

kiến nghị vì loại xung đột này đã có giải pháp: Theo Khoản 3, Điều 833 của BLDS Việt Nam, “việc phân biệt tài sản là động sản hoặc bất động sản đ-ợc xác định theo pháp luật của n-ớc nơi có tài sản đó”.

Theo chúng tôi, giải pháp vừa nêu trên là một giải pháp phù hợp nhất trong bối cảnh n-ớc ta hiện nay vì nó có nhiều ưu điểm so với những giải pháp đã nghiên cứu.

*Thứ nhất*, giải pháp này tôn trọng bản chất tài sản và bản chất nhân thân của quan hệ thừa kế. Ở đây, chúng ta tôn trọng bản chất tài sản của quan hệ thừa kế vì pháp luật nơi có di sản điều chỉnh quan hệ thừa kế về bất động sản, điều đó có thể tránh đ-ợc những phản ứng không tốt của n-ớc có di sản là bất động sản cho những biện pháp uỷ thác cũng nh- việc thừa nhận bản án của Tòa án Việt Nam đối với tài sản này vì ở đây chúng ta áp dụng pháp luật của n-ớc nơi có tài sản. Chúng ta tôn trọng bản chất nhân thân của quan hệ thừa kế vì di sản là động sản đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch, tức là pháp luật nhân thân của ng-ời để lại thừa kế.

*Thứ hai*, giải pháp này sẽ cho phép pháp luật Việt Nam có nhiều cơ hội đ-ợc áp dụng trong thực tế.

Hiện nay nhiều ng-ời dân n-ớc ta sang làm ăn sinh sống ở n-ớc ngoài nh-ng vẫn giữ quốc tịch Việt Nam và khi chết để lại di sản ở n-ớc

ngoài cũng nh- ở Việt Nam. Mặt khác, do chiến tranh, một số ng-ời Việt Nam sang sống ở n-ớc ngoài, có quốc tịch n-ớc ngoài, nhất là quốc tịch Mỹ và Pháp, và hiện nay về Việt Nam c- trú. Nếu cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh di sản là động sản, pháp luật Việt Nam có nhiều cơ hội đ-ợc áp dụng. Đối với tr-ờng hợp thứ nhất, pháp luật Việt Nam sẽ đ-ợc áp dụng đối với di sản là động sản vì chúng ta cho phép pháp luật n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh di sản là động sản. Đối với tr-ờng hợp thứ hai, lúc đầu chúng ta có thể kết luận là pháp luật n-ớc ngoài sẽ đ-ợc áp dụng th-ờng xuyên vì ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch n-ớc ngoài. Thế

**‘ Nếu cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch điều chỉnh di sản là động sản, pháp luật Việt Nam có nhiều cơ hội đ-ợc áp dụng’**

nh-ng, theo chúng tôi, nếu áp dụng linh hoạt t- pháp quốc tế n-ớc ta và một chút kiến thức về t- pháp quốc tế n-ớc ngoài, chúng ta sẽ cho phép pháp luật Việt Nam áp dụng th-ờng xuyên, cụ thể là chúng ta sẽ sử dụng

kỹ thuật dẫn chiếu trở lại trong t- pháp quốc tế n-ớc ta và các quy phạm xung đột của T- pháp quốc tế n-ớc ngoài về quan hệ thừa kế theo pháp luật. Theo Khoản 3, Điều 827 của BLDS, “Trong tr-ờng hợp việc áp dụng pháp luật n-ớc ngoài đ-ợc [...] quy định hoặc [...] viện dẫn, thì pháp luật n-ớc ngoài đ-ợc áp dụng đối với quan hệ dân sự có yếu tố n-ớc ngoài; nếu pháp luật n-ớc đó dẫn chiếu trở lại pháp luật Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thì áp dụng pháp luật Cộng hoà xã hội

chủ nghĩa Việt Nam”. Vậy, nếu t- pháp quốc tế n-ớc ta cho phép pháp luật n-ớc ngoài quyền điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật nh-ng pháp luật n-ớc này từ chối và dẫn chiếu ng-ợc lại thì chúng ta sẽ áp dụng pháp luật n-ớc ta. Kỹ thuật này tạo cơ hội cho pháp luật Việt Nam đ-ợc áp dụng đồng thời vẫn đ-ợc lòng các cơ quan pháp luật n-ớc ngoài vì chúng ta đã cho pháp luật n-ớc họ thẩm quyền điều chỉnh nh-ng pháp luật n-ớc họ lại dẫn chiếu lại pháp luật n-ớc ta (Xem hộp 2).

Vậy, thông qua kỹ thuật dẫn chiếu trở lại, giải pháp mà chúng tôi kiến nghị sẽ tạo thêm cơ hội cho phép pháp luật Việt Nam điều chỉnh quan hệ thừa kế th-ờng xuyên hơn, điều đó đáp ứng đ-ợc ph-ong h-ớng thứ hai mà chúng tôi đã trình bày.

### Hộp 2:

Chúng tôi xin lấy ví dụ tr-ờng hợp mà theo đó ng-ời để lại thừa kế là gốc Việt, có quốc tịch Pháp hay Mỹ và có nơi c- trú cuối cùng tại Việt Nam (giả thiết này sẽ th-ờng xuyên xảy ra trong thực tế Việt Nam vì nhiều Việt kiều về c- trú ở Việt Nam và vẫn giữ quốc tịch Pháp hay Mỹ). Nếu giải pháp mà chúng tôi kiến nghị đ-ợc sử dụng, thì pháp luật điều chỉnh thừa kế về động sản đối với di sản mà những ng-ời này để lại là pháp luật của n-ớc mà họ có quốc tịch, ở đây là pháp luật Pháp hay pháp luật Mỹ. Nh-ng t- pháp quốc tế của hai n-ớc này đều cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng điều chỉnh di sản là động sản, điều đó có nghĩa là pháp luật Pháp và Mỹ cho phép pháp luật Việt Nam điều chỉnh và thông qua kỹ thuật dẫn chiếu trở lại chúng ta áp dụng pháp luật n-ớc ta.

T- pháp quốc tế một số n-ớc không phân biệt di sản là động sản hay bất động sản và cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch hay có nơi c- trú cuối cùng điều chỉnh, điều đó có nghĩa là pháp luật các n-ớc này cho phép pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch hay có nơi c- trú cuối cùng điều chỉnh di sản là bất động sản (Xem hộp 3).

Vậy, áp dụng kỹ thuật dẫn chiếu trở lại, chúng ta cũng tạo thêm cơ hội cho pháp luật Việt Nam đ-ợc áp dụng đồng thời vẫn có thiện chí với pháp luật của n-ớc nơi có bất động sản.

Có thể nói, chấp nhận giải pháp mà chúng tôi kiến nghị và vận dụng linh hoạt kỹ thuật dẫn chiếu trở lại, pháp luật n-ớc ta sẽ đ-ợc áp

### Hộp 3:

- Một ng-ời Việt Nam sang làm ăn ở Tây Ban Nha hay Phi-lip-pin và có một bất động sản ở đó khi chết. Nếu giải pháp mà chúng tôi kiến nghị đ-ợc áp dụng, pháp luật điều chỉnh di sản này là pháp luật Tây Ban Nha hay Phi-lip-pin (pháp luật của n-ớc nơi có vật), nh-ng pháp luật hai n-ớc này dẫn chiếu trở lại pháp luật n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch, ở đây là pháp luật Việt Nam. Vậy, chúng ta có thêm cơ hội áp dụng pháp luật Việt Nam trong tr-ờng hợp này.

- Một ng-ời gốc Việt về Việt Nam c- trú sau một thời gian làm ăn sinh sống ở Thụy Sĩ và khi chết để lại một bất động sản ở Thụy Sĩ. Nếu giải pháp mà chúng tôi kiến nghị đ-ợc áp dụng, pháp luật Thụy Sĩ là pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế về bất động sản này (pháp luật của n-ớc nơi có vật), nh-ng pháp luật n-ớc này dẫn trở lại pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng, ở đây là pháp luật Việt Nam.

dụng th-ờng xuyên trong thực tế và hơn nữa, thể hiện thiện chí với pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch hay của n-ớc nơi có di sản là bất động sản. Ở đây, chúng ta cho pháp luật n-ớc ngoài thẩm quyền điều chỉnh nh-ng thực tế chúng ta lại áp dụng pháp luật n-ớc ta và lý do của thực tế này là vì pháp luật n-ớc ngoài cho phép chúng ta áp dụng pháp luật n-ớc ta.

Một khó khăn khi dùng tiêu chí dẫn chiếu *quốc tịch* một cá nhân là đôi khi chúng ta không xác định đ-ợc quốc tịch của cá nhân này. Nếu hoàn cảnh này xảy ra, theo chúng tôi, chúng ta nên quy định thêm nh- sau: Trong tr-ờng hợp không xác định đ-ợc quốc tịch thì pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế về động sản là pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng và, trong tr-ờng hợp không xác định đ-ợc quốc tịch cũng nh- nơi c- trú cuối cùng, pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật về động sản là pháp luật của Tòa án, tức là pháp luật Việt Nam. Giải pháp luân phiên này cũng cho phép pháp luật n-ớc ta có cơ hội đ-ợc áp dụng th-ờng xuyên.

### Kết luận

Nói tóm lại, trong hoàn cảnh n-ớc ta hiện nay, giải pháp hợp lý nhất là phân biệt di sản thành động sản và bất động sản và việc điều chỉnh hai loại di sản này là nh- sau:

1. Thừa kế về bất động sản đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật của n-ớc nơi có tài sản.

2. Thừa kế về động sản đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có quốc tịch. Trong tr-ờng hợp không xác định đ-ợc quốc tịch thì pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế về động sản là pháp luật của n-ớc mà ng-ời để lại thừa kế có nơi c- trú cuối cùng và, trong tr-ờng hợp không xác định đ-ợc quốc tịch cũng nh- nơi c- trú cuối cùng, pháp luật điều chỉnh quan hệ thừa kế theo pháp luật về động sản là pháp luật của Tòa án.

Để bảo đảm an toàn pháp lý cho các chủ thể trong quan hệ thừa kế có yếu tố n-ớc ngoài, chúng ta nên luật hoá giải pháp trình bày ở trên và trong khi chờ đợi, Tòa án tối cao có thể thừa nhận giải pháp này thông qua thông t- hoặc công văn h-ớng dẫn áp dụng luật nh- đã làm trong những vấn đề khác<sup>6</sup> hoặc sử dụng một vụ việc cụ thể để làm án lệ<sup>7</sup>./.

---

\* Giảng viên Khoa luật Tr-ờng đại học Aix-Marseille III (Trung tâm Aix-en-Provence)- Cộng hoà Pháp

<sup>6</sup> Theo Điều 19, Khoản 1, Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 2 tháng 4 năm 2002, "Tòa án nhân dân tối cao có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: H-ớng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật, tổng kết kinh nghiệm xét xử của các Tòa án". Xem t-ơng tự, Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 3 tháng 7 năm 1981, Điều 20, Khoản 2 và Luật tổ chức Tòa án nhân dân ngày 6 tháng 10 năm 1992, Điều 18, Khoản 1.

<sup>7</sup> Xem thêm về vai trò của Tòa án trong việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam nói chung và T- pháp quốc tế Việt Nam nói riêng: Pháp Luật TP HCM, Việt Nam cần có án lệ (Trang Web , ngày 19 tháng 4 năm 2002); Đỗ Văn Đại, T- pháp quốc tế và vấn đề xây dựng "quy phạm pháp luật" bởi Tòa án ở Pháp và Việt Nam, Tạp chí Khoa học pháp lý, 7 (14)/2002, tr. 45 và tiếp theo.

# HUY ĐỘNG NGUỒN TÀI CHÍNH TỪ CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ PHỤC VỤ AN SINH XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ MỸ TIÊN\*

*So với các nguồn khác nh- nguồn ODA, viện trợ của các tổ chức phi chính phủ (NGO) chiếm tỷ lệ thấp, nh-ng mang lại lợi ích ngay cho ng-ời nghèo, giúp giải quyết ngay một số vấn đề kinh tế - xã hội khi nguồn ngân sách nhà n-ớc ch-a đủ khả năng giải quyết. Ngoài ra, cũng cần có chính sách thích hợp để huy động nhiều hơn những nguồn tài chính khác phục vụ cho các ch-ong trình an sinh xã hội, trong đó có xoá đói giảm nghèo*

**B**-ớc vào thế kỷ 21, Việt Nam khẳng định chọn con đ-ờng gắn liền tăng tr-ởng kinh tế đi đôi với phát triển văn hóa, từng b-ớc cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi tr-ờng.

Trong nền kinh tế thị tr-ờng, chính sách an sinh xã hội trở thành công cụ hữu hiệu trong hệ thống chính sách kinh tế xã hội của Nhà n-ớc để điều tiết việc phân phối lại, tạo phúc lợi cho ng-ời dân, bảo đảm tính công bằng, thể hiện bản chất của chủ nghĩa xã hội.

## **Phân bổ tài chính cho các ch-ong trình an sinh xã hội**

Trong hệ thống an sinh xã hội và các chính sách về an sinh, thì biện pháp giảm nghèo là một thành tố quan trọng. Những năm gần đây,

việc hoạch định và thực hiện chính sách giảm nghèo của Việt Nam đ-ợc thế giới công nhận, nh-ng thành tựu này còn rất mỏng manh, ch-a thật sự bền vững. Giảm nghèo mới chỉ là một bộ phận của hệ thống an sinh xã hội. Tuy nhiên, lĩnh vực giảm nghèo và nhiều lĩnh vực an sinh khác còn ch-a đ-ợc quan tâm xem xét một cách lâu dài, toàn diện và có địa ph-ong còn bỏ ngỏ. Tính riêng về hệ thống quỹ bảo hiểm xã hội thì mức độ bao phủ chỉ chiếm khoảng 15% lực l-ợng lao động xã hội, chủ yếu trong khu vực nhà n-ớc, các doanh nghiệp lớn, còn ở khu vực nông thôn, kinh tế ngoài quốc doanh, đa số ng-ời lao động ch-a có bảo hiểm xã hội. Nếu tính toàn xã hội, ch-a đến 10% ng-ời dân đ-ợc h-ởng chính sách này. Nguồn ngân sách chi quỹ bảo hiểm xã hội và y tế đ-ợc Nhà n-ớc hỗ trợ, thời gian gần

đây có đầu t- khá hơn nh-ng nguồn lực đóng góp ch-a đáp ứng kịp yêu cầu an sinh xã hội.

Trong nền kinh tế thị tr-ờng, bên cạnh mặt tích cực còn nhiều thách thức, bất trắc bởi xu h-ớng vì lợi nhuận, đó là ch-a kể đến thiên tai, mất mùa th-ờng xuyên xảy ra ở khu vực nông thôn th-ờng đ-a ng-ời dân đến ng-ỡng nghèo và mất an sinh xã hội. Do vậy, việc xây dựng hệ thống an sinh xã hội hoàn chỉnh trở thành -u tiên hàng đầu của xã hội ta nhằm góp phần thực hiện công bằng xã hội. Đây là con đ-ờng hoàn toàn mới đối với Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung do nhà n-ớc bao cấp hoàn toàn về an sinh xã hội, chuyển sang nền kinh tế thị tr-ờng nhiều thành phần trong đó một số lĩnh vực về an sinh xã hội đ-ợc giao cho khu vực t- nhân hoặc khu vực nhà n-ớc thực hiện nh-ng có hạch toán kinh tế, thí dụ nh-: lĩnh vực bảo hiểm, lĩnh vực y tế, giáo dục có thu phí. Do đó, việc nghiên cứu của các nhà khoa học, các nhà hoạch định chính sách, các tổ chức chính trị xã hội, từ các mô hình thể nghiệm về an sinh xã hội xuất phát từ nhu cầu của nhân dân và của những cộng đồng nghèo là việc làm thật sự có ý nghĩa.

Một hệ thống an sinh xã hội không thể hoạt động hữu hiệu nếu không thu hút đ-ợc mọi

nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực tài chính từ trong n-ớc cũng nh- ngoài n-ớc, của nhân dân cũng nh- của nhà n-ớc. Hệ thống này sẽ kém tác dụng nếu chỉ dựa vào sự phân bổ ngân sách nhà n-ớc từ trên xuống.

Trong thập kỷ qua, tốc độ GDP bình quân đầu ng-ời Việt Nam tăng 1,8 lần. Theo đà này, Nhà n-ớc tập trung đầu t- nhiều hơn cho các ch-ong trình phát triển kinh tế - xã hội, nh-ng tốc độ phát triển các lĩnh vực xã hội vẫn chậm so với tốc độ phát triển kinh tế. Chính sách phân bổ tài chính phục vụ cho yêu cầu xóa đói

• **Một hệ thống an sinh xã hội không thể hoạt động hữu hiệu nếu không thu hút đ-ợc mọi nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực tài chính** •

giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội trong những năm gần đây tăng đáng kể. Trong lĩnh vực y tế, nguồn chi đạt 7% ngân sách nhà n-ớc năm 1998,

khoảng 1,4% GDP nh-ng vẫn còn thấp so với tiêu chuẩn quốc tế<sup>1</sup>.

Hiện nay, việc hoạch định và phân bổ tài chính một cách thỏa đáng cho các ch-ong trình an sinh xã hội vẫn còn là thách thức lớn. Do đó việc nghiên cứu chính sách tài chính về an sinh xã hội hoặc mở rộng hơn là bảo đảm xã hội và phát triển mạng l-ới an sinh xã hội trợ giúp ng-ời nghèo, đối t-ợng yếu thế dễ bị tổn th-ơng là yêu cầu bức xúc nhằm góp phần thực hiện mục tiêu công bằng xã hội.

<sup>1</sup> Đối chiếu nguồn ngân sách chi cho bảo trợ xã hội ở các n-ớc Châu Á so với các n-ớc Nam Mỹ và các n-ớc phát triển. Nguồn chi cho an sinh và phúc lợi xã hội chiếm khoảng 1% nguồn ngân sách ở các n-ớc Đông Á, khoảng 2,2% ở các n-ớc Nam Á, khoảng 3,6% ở các n-ớc Mỹ La tinh và 12,7% ở các n-ớc OECD (Emmanuel Jimenez, <http://www.aric.adb.org>)

## Huy động nguồn lực từ NGO

Thực hiện chính sách đa dạng hóa nguồn lực, Việt Nam đã thiết lập quan hệ và tiếp nhận nguồn viện trợ phát triển của nhiều đối tác n-ớc ngoài từ các ch-ơng trình hợp tác song ph-ơng, đa ph-ơng, tổ chức phi chính phủ n-ớc ngoài - NGO (Xem Hộp 1). So với nguồn ODA, viện trợ của các NGO chiếm tỉ lệ thấp (tính trung bình mỗi ng-ời dân Việt Nam chỉ nhận đ-ợc từ các NGO 1 USD/năm), nh-ng là viện trợ không hoàn lại góp phần giải quyết khó khăn về kinh tế xã hội ở những vùng có dự án, mang lại lợi ích trông thấy cho ng-ời nghèo, tiếp cận đ-ợc đến những đối tượng nghèo nhất, vào những thời điểm khó khăn nhất, có khả năng đáp ứng kịp thời nhu cầu của một bộ phận nhân dân và giải quyết đ-ợc một số vấn đề kinh tế xã hội ở cấp cơ sở, cộng đồng trong khi nguồn ngân sách nhà n-ớc ch-a đủ khả năng giải quyết.

**Hộp 1:** Hiện nay hoạt động viện trợ phi chính phủ trải rộng khắp 61 tỉnh, thành trong cả n-ớc, hầu hết các bộ, ban ngành, đoàn thể quần chúng từ trung -ơng đến các địa ph-ơng đều nhận nguồn tài trợ từ các NGO. Qua hơn một thập kỷ, giá trị viện trợ của các tổ chức NGO tăng từ 20,3 triệu đô la Mỹ vào năm 1991 và đạt 83 triệu năm 2001, đ-ợc phân bổ theo tỉ lệ: phát triển kinh tế chiếm 25% tổng giá trị viện trợ, y tế 25%, giáo dục đào tạo 20%, giải quyết các vấn đề xã hội 20%, bảo vệ môi tr-ờng 5%, cứu trợ khẩn cấp 5%

Nhìn chung, các ch-ơng trình dự án của các NGO phù hợp với định h-ớng kinh tế xã hội của Nhà n-ớc, đóng góp thiết thực vào quá trình phát triển kinh tế xã hội, giúp ng-ời dân tự v-on lên trong cuộc sống. Gần đây có một số NGO quyết định tập trung viện trợ cho một số địa bàn huyện, xã nghèo để tiến hành các ch-ơng trình dài hạn, toàn diện nhằm làm thay đổi bộ mặt của địa ph-ơng đ-ợc h-ớng dự án. Ta nên tận dụng, tranh thủ mặt tích cực này của các tổ chức NGO thực hiện các ch-ơng trình xóa đói giảm nghèo, an sinh xã hội và phát triển ở những địa ph-ơng nghèo. Viện trợ NGO tuy nhỏ, nh-ng là những mô hình thử nghiệm có tính hiệu quả cao, đặc biệt là các dự án trong lĩnh vực y tế, giáo dục và tài chính vi mô. Đa số các NGO chú trọng đến việc phát triển vốn xã hội<sup>2</sup> kết hợp mục tiêu tăng c-ờng năng lực, phát triển nguồn nhân lực, phát triển cộng đồng thông qua các mô hình lồng ghép. Viện trợ NGO th-ờng ít kèm theo những điều kiện mang tính chính trị so với các nhà tài trợ chính phủ, các định chế tài chính quốc tế khác.

Qua ví dụ ở TP. HCM (xem hộp 2), rõ ràng, các NGO chú trọng đến khía cạnh phát triển bền vững hơn là cứu trợ khẩn cấp. Hiện nay, hầu hết các nhà tài trợ phát triển, các tổ chức NGO, các nhà nghiên cứu về an sinh xã hội quốc tế ủng hộ chủ nghĩa xã hội cũng hoàn toàn tán thành việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội h-ớng về khía cạnh phát triển hơn là khía cạnh cứu tế<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Khái niệm vốn xã hội bao hàm năng lực tham gia tự nguyện và sáng kiến cộng đồng (NCLP)

<sup>3</sup> Có lẽ điều cần trao đổi thêm là hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam mang tính phát triển hay mang tính cứu tế (development or relief). Theo các nhà nghiên cứu về an sinh xã hội tại Trung Quốc thuộc Viện hàn lâm xã hội Trung Quốc, một hệ thống y tế kém hiệu quả là nguyên nhân chủ yếu đẩy những ng-ời nghèo lâm vào cảnh đói nghèo hơn; một hệ thống an sinh xã hội không quan tâm đến nâng cao trình độ dân trí sẽ dẫn đến tình trạng thất nghiệp triền miên cho ng-ời nghèo (Prof. Sarah Cook, Social protection in Asia). Đây là những nhận xét có giá trị tham khảo để xây dựng chính sách xóa đói nghèo ở Việt Nam và định h-ớng đầu t- đúng mức để giải quyết các vấn đề xã hội.

Nhìn chung, sự hỗ trợ của các tổ chức NGO cho ch-ong trình xóa đói giảm nghèo, phát triển cộng đồng, an sinh xã hội còn khiêm tốn, nh-ng đã có tác động tích cực đến đời sống của ng-ời nghèo, đối t-ợng dễ bị tổn th-ong.

### Các nguồn tài chính khác

Nhìn lại những hoạt động của các tổ chức NGO trên cả n-ớc nói chung và của TP.HCM nói riêng trong những năm qua nổi lên một số vấn đề cần quan tâm:

#### Hộp 2: Tiếp nhận nguồn viện trợ NGO ở thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) đã có quan hệ và tiếp nhận nguồn viện trợ NGO từ những năm 1980. Từ năm 1995 đến nay, thành phố tiếp nhận nguồn viện trợ của khoảng 100 tổ chức NGO, các tổ chức, cá nhân n-ớc ngoài khoảng từ 5 đến 7 triệu đôla Mỹ mỗi năm, chiếm gần 9% tổng số nguồn viện trợ NGO cho cả n-ớc, khoảng 80 triệu đôla Mỹ nguồn này t-ong đ-ong với 3,5 - 4% nguồn ngân sách của Nhà n-ớc chi cho các dịch vụ xã hội trên địa bàn thành phố. Theo báo cáo của Liên hiệp các tổ chức hữu nghị TP. HCM (HUFO), các NGO còn nhận nguồn tài chính từ các Đại sứ quán, Tổng Lãnh sự, các công ty n-ớc ngoài để thực hiện một số dự án nhỏ, ngắn hạn khoảng từ 3.000 USD đến 50.000 USD. Trong tổng số ch-ong trình dự án thực hiện ở TP. HCM có khoảng 70% dự án thuộc quy mô nhỏ, có giá trị từ 3000 USD đến 30.000 USD, trong đó có 36% số dự án có giá trị d-ới 5.000 USD, có 7 dự án có giá trị trên 100.000 USD, chiếm tỉ lệ 7,8% tổng số các dự án viện trợ năm (1997 - 2001). Lĩnh vực y tế chiếm gần 50%; giáo dục dạy nghề chiếm khoảng 15%; lĩnh vực giúp phụ nữ, trẻ em, tín dụng vi mô chiếm khoảng 15%; môi tr-ờng, nông nghiệp và các vấn đề xã hội chiếm khoảng 20% tổng giá trị nguồn viện trợ.

- Hiện nay cả n-ớc có khoảng 500 NGO đang thực hiện các ch-ong trình dự án tại các địa ph-ong, phần lớn các NGO có sẵn nguồn tài chính, đến Việt Nam tìm đối tác và thực hiện dự án, trong đó có một số NGO đã và đang thực hiện dự án nh-ng vì nguồn tài chính ít ỏi, họ phải tìm nguồn bổ sung từ các công ty n-ớc ngoài đang đầu t- tại Việt Nam bằng hình thức hoạt động gây quỹ từ thiện. Một số NGO khác thiếu hụt tài chính đã phải

#### Hộp 3: Điển cứu tại huyện Cần Giờ

Cần Giờ là một huyện “*năm nhất*” của TP. HCM: một trong 5 huyện ngoại thành nghèo nhất; có diện tích lớn nhất so với 22 quận, huyện trong thành phố với 704,22 km<sup>2</sup>; dân số ít nhất 60.589 ng-ời năm 2001; mật độ dân số thấp nhất 86 ng-ời/km<sup>2</sup>; tỉ lệ tăng dân số tự nhiên 15,58 ‰. Cần Giờ có 7 xã, trong đó có 5 xã thuộc diện nghèo nhất trong 20 xã xếp loại nghèo đang đ-ợc thành phố tập trung để xóa nghèo (Xã nghèo là xã có tỷ lệ hộ đói nghèo trên 40%, thiếu cơ sở hạ tầng: điện, đ-ờng, tr-ờng, trạm, chợ và hệ thống thủy lợi nhỏ).

Trong những năm gần đây, Cần Giờ đ-ợc sự hỗ trợ từ nhiều tổ chức NGO đầu t- cho các dự án XDGN, an sinh xã hội và phát triển. Riêng năm 2001, Cần Giờ tiếp nhận 10 dự án viện trợ không hoàn lại từ nguồn các NGO, của Chính phủ và của công ty n-ớc ngoài trị giá 944,589 triệu đồng và 139.313 USD bao gồm các lĩnh vực y tế, giáo dục, trồng rừng, n-ớc sạch, tín dụng, môi tr-ờng sinh thái... Hiện nay, Cần Giờ đang tiếp tục phấn đấu giảm tỉ lệ đói nghèo còn d-ới 10%, thông qua việc thực hiện đa dạng hóa nguồn lực, chủ động phát huy nguồn lực của địa ph-ong, tranh thủ nguồn hỗ trợ của các tổ chức kinh tế xã hội, động viên nhân dân trực tiếp tham gia các ch-ong trình XDGN và các dự án phát triển của các NGO.



nhận thực hiện một số dự án theo kiểu “*nhà thầu phụ*” từ ch-ong trình hợp tác song ph-ong của Chính phủ, hoặc của các định chế tài chính đa ph-ong.

- Một số Đại sứ quán, Tổng lãnh sự các n-ớc, một số hiệp hội doanh nghiệp n-ớc ngoài, các công ty n-ớc ngoài đang hoạt động tại Việt Nam tích cực tham gia các hoạt động từ thiện, xã hội và phát triển giúp các địa ph-ong nghèo xây dựng tr-ờng học, bệnh viện, cấp n-ớc sạch, xây nhà tình th-ong, cấp học bổng, tài trợ cho các mái ấm, nhà mở, ch-ong trình đem ánh sáng cho ng-ời mù, giải phẫu n-ử c-ời, xe lăn cho ng-ời tàn tật v.v... giúp các đối t-ợng dễ bị tổn th-ong, cơ nhỡ. Các tổ chức xã hội lớn của TP. HCM nh- Hội bảo trợ bệnh nhân nghèo, Hội phụ nữ từ thiện, Hội bảo trợ ng-ời tàn tật và trẻ mồ côi, Quỹ vì ng-ời nghèo, Quỹ bảo trợ nạn nhân chất độc màu da cam, Quỹ khuyến học... đã tiếp nhận nhiều nguồn tài trợ về tài chính, hiện vật của các tổ chức NGO, các tổ chức n-ớc ngoài, cá nhân ng-ời n-ớc ngoài, Việt

kiểu để phục vụ cho các ch-ong trình hoạt động xã hội giúp ng-ời nghèo, và các đối t-ợng xã hội yếu thế dễ bị tổn th-ong. Đây là nguồn lực rất phong phú, đa dạng cần kết hợp khai thác. Nhà n-ớc cần thể chế hoá chính sách huy động các nguồn lực ngoài nhà n-ớc, đồng thời quy định quản lý tài chính chặt chẽ nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của ch-ong trình an sinh xã hội.

- Trong hoạt động quản lý chiến l-ợc mà hầu hết doanh nghiệp ở các n-ớc phát triển rất coi trọng, có đạo đức kinh doanh và trách nhiệm xã hội, bởi lẽ doanh nghiệp muốn phát triển phải phụ thuộc vào môi tr-ờng bên ngoài và bên trong và phải thực hiện các quy định, chuẩn mực khác để th-ong hiệu đạt tiêu chuẩn, chất l-ợng quốc tế về mặt xã hội và môi tr-ờng (Xem hộp 4).

Việc thực hiện tốt chính sách xã hội ở chính quốc cũng nh- ở các n-ớc mà công ty đầu t- còn là đảm bảo giúp cho sự tồn tại và phát triển lâu dài của công ty<sup>4</sup>. Hơn thế nữa, công ty

#### Hộp 4: Các hoạt động xã hội của các công ty

- Công ty dầu khí BP đầu t- ở Việt Nam, trong những năm qua đóng góp cho các ch-ong trình an sinh xã hội, dự án phát triển, bảo vệ môi tr-ờng sinh thái ở các địa ph-ong nh- dự án bảo vệ rừng quốc gia Cúc Ph-ong, dự án giảm nhẹ thiên tai ở đồng bằng sông Cửu Long trị giá 5 triệu đôla Mỹ. Những đóng góp tích cực cho sự nghiệp phát triển kinh tế và xã hội ở Việt Nam của Công ty BP đã đ-ợc Nhà n-ớc Việt Nam đánh giá cao và tặng th-ởng Huân ch-ong Lao động hạng Ba cho Công ty vào 7/2002.
- Công ty UNILEVER mới đây ký thỏa thuận với Hội bảo trợ trẻ em dự án giúp phẫu thuật mắt cho trẻ khiếm thị.
- Công ty Xi măng Hà Tiên trong 10 năm qua đã đóng góp khoảng 7 tỉ đồng ủng hộ cho công tác xã hội, nh- xây 88 nhà tình th-ong, 65 nhà tình nghĩa, tặng sổ tiết kiệm, ủng hộ nạn nhân chất độc màu da cam, giúp bệnh nhân nghèo mổ đục thủy tinh thể...

đóng góp cho hoạt động nhân đạo sẽ được miễn giảm thuế, giá trị về đạo đức kinh doanh, uy tín thương hiệu công ty được nâng lên và công chúng biết đến công ty nhiều hơn thông qua các hoạt động xã hội từ thiện. Đây còn là một trong những tiêu chuẩn để thương hiệu công ty đạt tiêu chuẩn chất lượng ISO 14000, ISO 14001, SA 8000. Những ưu đãi về chính sách thuế dành cho công ty đóng góp cho hoạt động xã hội được quy định cụ thể ở các nước phát triển.

### Kiến nghị

- Ở Việt Nam, trong quá trình hoàn chỉnh hệ thống chính sách tài chính, chính sách thuế, ta nên ghi nhận trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp bằng biện pháp cụ thể như: ưu tiên, ưu đãi giảm thuế đối với phần đóng góp cho chương trình dự án hoạt động từ thiện, an sinh xã hội và phát triển.

- Ngành tài chính cần phối hợp với một số ngành hữu quan khác xây dựng chính sách và cơ chế đồng bộ nhằm khuyến khích các doanh nghiệp, cá nhân trong nước ngoài, Việt kiều đang sinh sống và làm việc tại Việt Nam đóng góp tài chính cho các hoạt động an sinh xã hội.

- Hiện nay, Nhà nước chưa có quy định cụ thể đối với những NGO hoạt động theo phương thức gây quỹ từ các doanh nghiệp trong nước ngoài tạo ra để hỗ trợ phần ngân sách bị thiếu hụt. Theo kinh nghiệm của các nước khác, việc các tổ chức NGO vận động gây quỹ cho hoạt động của tổ chức họ ở trong nước hay nước ngoài là việc làm bình thường, không đối với Việt Nam thì một trong những

điều kiện để tổ chức NGO được cấp phép hoạt động là phải có sẵn nguồn tài chính, việc quyên góp gây quỹ từ các công ty nước ngoài thì không được phép, nhưng lại chưa có văn bản quy định cụ thể. Thỉnh thoảng một số NGO vẫn tổ chức gây quỹ cho hoạt động xã hội nhưng phải phối hợp với cơ quan đối tác Việt Nam và phải xin phép Ủy ban nhân dân thành phố. Trong thực tế, nhu cầu gây quỹ từ doanh nghiệp nước ngoài để phục vụ cho yêu cầu xã hội rất lớn, nhưng khả năng và kinh nghiệm về lĩnh vực này của phía Việt Nam còn rất hạn chế. Thiết nghĩ, ta có thể tận dụng năng lực này của các NGO để gây quỹ hoạt động, vấn đề là cần xây dựng chính sách, quy định rõ ràng về việc quản lý, sử dụng nguồn quỹ đáp ứng được mục đích yêu cầu xã hội.

\*

\* \*

Tóm lại, cần phải có những nguyên tắc chỉ đạo và hệ thống chính sách đúng đắn để đảm bảo việc phân bổ các nguồn ngân sách hợp lý cho phát triển kinh tế xã hội công bằng, bền vững, phát huy tối đa nội lực và tranh thủ ngoại lực góp phần thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo, an sinh xã hội, góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh./.

---

\* *ThS, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Thành phố Hồ Chí Minh*

---

<sup>4</sup> “Gắn chính sách xã hội doanh nghiệp vào quản lý chiến lược” – (Archie B. Carroll and Frank Hoy, “Integrating Corporate Social Policy into Strategic Management” *Journal of Business Strategy* 4 (Winter 1984) pp.48-57)

# VAI TRÒ CỦA ỦY BAN TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở NGHỊ VIỆN MỘT SỐ NƯỚC

HOÀNG MINH HIẾU\*

*Trong hoạt động lập pháp, các uỷ ban đóng một vai trò đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên, không phải ở mọi nghị viện trên thế giới hệ thống các uỷ ban đều có vai trò t-ơng tự nh-nhau. Điểm khác biệt giữa các hệ thống chính là việc xác định vai trò của các uỷ ban trong quy trình lập pháp của nghị viện, trong đó có hai yếu tố quan trọng nhất là xác định vị trí của giai đoạn uỷ ban trong quy trình lập pháp và mức độ độc lập của uỷ ban trong việc xem xét các dự án luật*

Ở hầu hết nghị viện các n-ớc trên thế giới, uỷ ban chính là nơi cung cấp cho nghị viện những kiến thức chuyên sâu về chính sách đ-ợc thể hiện trong dự luật và cũng chính là nơi giải quyết những vấn đề kỹ thuật phức tạp nhất của dự luật. Uỷ ban tạo ra những khoảng không gian và thời gian cần thiết để phân tích và thảo luận về dự án luật một cách hiệu quả hơn so với các phiên họp toàn thể của nghị viện. Chính vì vậy, mặc dù ở mọi nghị viện, phiên họp toàn thể vẫn là nơi quyết định cuối cùng đối với dự án luật, nh-ng uỷ ban lại là nơi chiếm nhiều thời gian nhất trong tiến trình xem xét dự luật tại nghị viện<sup>1</sup>.

Vị trí của giai đoạn uỷ ban trong quy trình lập pháp

“Giai đoạn uỷ ban” là khoảng thời gian uỷ ban xem

xét dự án luật thuộc phạm vi thẩm quyền của mình trong tiến trình xem xét dự án luật tại nghị viện. Xác định vị trí của giai đoạn uỷ ban trong quy trình lập pháp tức là nói đến việc xác định khoảng thời gian xem xét dự án luật tại uỷ ban tr-ớc hay sau khoảng thời gian dự án luật đ-ợc xem xét tại phiên họp toàn thể của nghị viện. Một đặc điểm chung trong quy trình lập pháp của các n-ớc là giai đoạn uỷ ban luôn đ-ợc xác định là một giai đoạn độc lập, một khâu quan trọng trong quy trình lập pháp.

Hiện nay, nghị viện các n-ớc trên thế giới có hai xu h-ớng khác biệt rõ rệt trong việc xác định vị trí của giai đoạn uỷ ban trong quy trình lập pháp.

**Thứ nhất:** *Ủy ban xem xét dự án luật sau phiên họp toàn thể của nghị viện*

<sup>1</sup> Theo Magdy Martinez Soliman trong một tài liệu nghiên cứu cho UNDP (Committee systems in Western Parliaments: A comparative study case - <http://fiji.gov.apdip.net/>) thì tính trung bình, thời gian xem xét dự án luật tại Uỷ ban chiếm đến 80% tổng số thời gian xem xét dự án luật tại nghị viện

Giai đoạn uỷ ban đ-ợc tiến hành sau phiên họp toàn thể của nghị viện là một truyền thống của các nghị viện theo mô hình Westminster (nghị viện Anh, Canada, Australia...). Trong quy trình lập pháp ở nghị viện các n-ớc này, dự án luật đ-ợc xem xét theo quy trình ba lần đọc<sup>2</sup>: lần đọc thứ nhất có mục đích giới thiệu dự án luật, lần đọc thứ hai có mục đích xem xét các nguyên tắc cơ bản của dự án luật, và lần đọc thứ ba là lần đọc xem xét, thông qua dự án luật. Trong quy trình này, giai đoạn uỷ ban đ-ợc đặt giữa lần đọc thứ hai và lần đọc thứ ba với mục đích xem xét về chi tiết dự án luật và chỉnh lý dự án luật theo những nguyên tắc đã đ-ợc phiên họp toàn thể của nghị viện quyết định tại lần đọc thứ hai.

Với quy trình này, uỷ ban không có cơ hội chính thức thể hiện chính kiến của mình tại lần đọc thứ hai, là lần đọc nghị viện quyết định những vấn đề quan trọng nhất của dự luật. Điều này khiến cho các nghị sỹ đ-a ra quyết định về những nguyên tắc của dự án luật chủ yếu dựa trên những lý lẽ thuyết trình của Chính phủ<sup>3</sup>.

**Thứ hai:** *Uỷ ban xem xét dự án luật tr-ớc phiên họp toàn thể của nghị viện xem xét dự án luật*

**6 Các n-ớc nh- Anh, Canada, Úc, giai đoạn uỷ ban đ-ợc đặt giữa lần đọc thứ hai và lần đọc thứ ba với mục đích xem xét về chi tiết dự án luật và chỉnh lý dự án luật theo những nguyên tắc đã đ-ợc phiên họp toàn thể của nghị viện quyết định tại lần đọc thứ hai 9**

Các n-ớc theo xu h-ớng này bao gồm Hoa Kỳ và một số n-ớc Châu Âu lục địa nh- Pháp, Italia...<sup>4</sup>. Mặc dù về cơ bản, các uỷ ban vẫn chỉ giữ vai trò là cơ quan t- vấn cho nghị viện nh-ng khi đ-ợc giao xem xét dự án luật tr-ớc khi nghị viện xem xét tại phiên họp toàn thể, thì tác động của các uỷ ban đối với dự án luật là rất lớn (nên hệ thống uỷ ban ở nghị viện các n-ớc này còn đ-ợc gọi là hệ thống uỷ ban “*mạnh*”).

Tr-ớc hết, uỷ ban có thể quyết định việc đ-a hay không đ-a một dự án luật ra xem xét tr-ớc nghị viện. Bởi vì phải có chính kiến của uỷ ban thì dự án luật mới đ-ợc đ-a ra xem xét tại phiên họp toàn thể; nếu

không ủng hộ một dự án luật thì uỷ ban có thể viện đủ mọi lý do để trì hoãn việc báo cáo về dự án luật tr-ớc nghị viện và do vậy đã khéo léo quyết định số phận của dự án luật<sup>5</sup>.

Bên cạnh đó, với -u thế đ-ợc xem xét tr-ớc dự án luật, các uỷ ban ở những nghị viện này th-ờng có tác động rất lớn đến quá trình xem xét nội dung của dự án luật tại phiên họp toàn thể của nghị viện. Thậm chí, nh- ở Hạ viện Hoa Kỳ, phiên họp toàn thể

<sup>2</sup> Mỗi lần đọc đ-ợc tính theo mỗi lần xem xét dự án luật tại phiên họp toàn thể của nghị viện. Tham khảo thêm Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số n-ớc do Văn phòng Quốc hội xuất bản năm 2002.

<sup>3</sup> Trong lần đọc thứ hai tại nghị viện các n-ớc theo mô hình Westminster, Chính phủ (th-ờng là Bộ tr-ởng) là chủ thể thuyết trình và bảo vệ những quan điểm cơ bản của dự án luật tr-ớc những ý kiến của cá nhân nghị sỹ

<sup>4</sup> Với việc các uỷ ban của Quốc hội n-ớc ta có nhiệm vụ và quyền hạn trình Báo cáo thẩm tra về dự án luật ngay sau khi Chính phủ thuyết trình về dự án luật, thì có thể xếp Việt Nam vào số các n-ớc theo xu h-ớng này.

<sup>5</sup> Trừ tr-ờng hợp ở một số n-ớc, cơ quan hành pháp có quyền đặt thời hạn cho các uỷ ban của nghị viện trong việc xem xét các dự án luật do cơ quan hành pháp đề trình (nh- ở Chi-lê) thì uỷ ban không còn cách nào khác hơn là phải trình báo cáo ra tr-ớc nghị viện.

xem xét, thông qua dự án luật đôi khi trở thành màn “trình diễn” của uỷ ban đ-ợc phân công xem xét dự án<sup>6</sup>. Hoặc ở một tr-ờng hợp khác, Quốc hội Italia thậm chí cho phép các uỷ ban có quyền đ-a ra quyết định cuối cùng đối với dự án luật mà không cần thông qua b-ớc thảo luận tại phiên họp toàn thể. Lý do giải thích cho tr-ờng hợp này là ở chỗ: tỷ lệ ủng hộ và phản đối một dự luật tại uỷ ban th-ờng t-ong ứng với tỷ lệ ủng hộ và phản đối dự luật đó ở phạm vi toàn viện.

Nh- vậy, có thể thấy rằng ở những nghị viện có giai đoạn uỷ ban đ-ợc “xếp” tr-ớc phiên họp toàn thể trong tiến trình xem xét, thông qua dự án luật, thì ảnh h-ởng của các uỷ ban đối với dự án luật sẽ có phần lớn hơn.

### Mức độ độc lập trong việc xem xét các dự án luật

Sự độc lập của uỷ ban trong việc xem xét các dự án luật tr-ớc hết đ-ợc thể hiện ở mức độ tác động của chủ thể trình dự án luật. Xét về mặt chính trị, chủ thể trình dự án luật có thể tác động đến quá trình xem xét dự án luật của các uỷ ban bằng nhiều cách khác nhau, đặc biệt là trong tr-ờng hợp dự án luật đó do cơ quan hành pháp đệ trình. Tuy nhiên, xét về mặt pháp lý thì nghị viện ở hầu hết các n-ớc trên thế giới đều dành cho các uỷ ban sự độc lập đối với chủ thể trình dự án luật trong việc xem xét dự án luật. Điều này cho phép tránh những thoả hiệp có thể có giữa uỷ ban và chủ

## 6 Quốc hội Italia thậm chí cho phép các uỷ ban có quyền đ-a ra quyết định cuối cùng đối với dự án luật mà không cần thông qua b-ớc thảo luận tại phiên họp toàn thể<sup>9</sup>

thể trình dự án luật, đồng thời, bảo đảm tính độc lập của uỷ ban với t- cách là cơ quan t- vấn cho nghị viện trong quá trình xem xét, thông qua dự án luật.

Ở khía cạnh khác, mức độ độc lập của uỷ ban trong việc xem xét các dự án luật còn đ-ợc đánh giá qua khả năng chỉnh sửa nội dung của dự án luật.

Nghị viện một số n-ớc cho phép các uỷ ban đ-ợc quyền viết lại nội dung của dự án luật, tức là đ-ợc trình một dự án luật mới dựa trên cơ sở dự luật do các chủ thể khác đệ trình. Trong tr-ờng hợp này, vai trò của uỷ ban trong quy trình lập pháp của nghị viện là rất lớn. Với việc trình dự án luật của mình, uỷ ban sẽ có thể khống chế đ-ợc lịch trình làm việc của nghị viện vì khi đó dự án luật của uỷ ban sẽ đ-ợc -u tiên xem xét so với dự án luật gốc. Ingvar Mattson và Kaare Strom đã nhận xét: “Nếu các uỷ ban không thể chỉnh sửa các dự án luật của chính phủ, thì cơ quan lập pháp ở phạm vi toàn viện cũng sẽ ở vào thế yếu so với cơ quan hành pháp”<sup>7</sup>.

Thông th-ờng, ở những nghị viện có giai đoạn uỷ ban đ-ợc xếp tr-ớc phiên họp toàn thể trong quy trình lập pháp, uỷ ban cũng có thể sửa đổi một cách cơ bản dự án luật của các chủ thể khác. Đây là một điều dễ hiểu, vì nh- vậy sẽ cho phép các uỷ ban chủ động trong quá trình xem xét các dự án luật, giúp cho phiên họp toàn thể của nghị viện dễ dàng có tiếng nói độc lập với những gì Chính phủ trình bày.

Tuy nhiên, trong nhiều tr-ờng hợp, việc trao cho uỷ ban mức độ độc lập quá cao lại

<sup>6</sup> Tại phiên họp toàn thể để xem xét, thông qua dự án luật của Hạ viện Hoa Kỳ, thông th-ờng toàn viện đ-ợc chia thành hai phe do lãnh đạo phe đa số và lãnh đạo phe thiểu số của uỷ ban đ-ợc phân công xem xét dự án luật đứng đầu. Chính vì vậy, các ý kiến đ-ợc đ-a ra thảo luận tại phiên họp này cũng gần giống nh- những gì đã diễn ra tại uỷ ban.

<sup>7</sup> Ingvar Mattson và Kaare Strom, sđd, trang 292.

gây ra những hiệu ứng phản tác dụng. Ở n-ớc Pháp, trong nền Đệ tứ cộng hoà (theo Hiến pháp năm 1946), tính độc lập quá cao của uỷ ban đã ảnh h-ởng đến hiệu quả làm việc của nghị viện<sup>8</sup>. Chính vì vậy, hệ thống uỷ ban của nghị viện Pháp đã đ-ợc sửa đổi khá cơ bản trong nền Đệ ngũ cộng hoà (Hiến pháp năm 1958). Các uỷ ban giờ đây vẫn có quyền đ-ợc xem xét tr-ớc các dự án luật nh-ng không còn quyền độc lập trong việc đ-a ra những sửa đổi cơ bản đối với dự án luật mà chỉ đ-ợc phép tập trung xem xét về mặt kỹ thuật đối với các dự án luật do chính phủ đệ trình.

Bên cạnh đó, cũng có những nghị viện chỉ cho phép uỷ ban bình luận về các giải pháp của chính phủ và tham gia chỉnh sửa về mặt kỹ thuật đối với các dự án luật. Tr-ờng hợp này th-ờng thấy ở nghị viện các n-ớc theo mô hình nghị viện Anh. Với việc hạn chế phạm vi xem xét dự án luật trong khuôn khổ những nguyên tắc đã đ-ợc nghị viện quyết định tr-ớc, hầu nh- vai trò của các uỷ ban trong mô hình Westminster chỉ nằm trong giới hạn chính lý về mặt kỹ thuật đối với dự án luật.

Tuy nhiên, đây cũng là một -u điểm của quy trình lập pháp phù hợp với những đặc điểm của mô hình này. Với việc phân tách rõ ràng giữa giai đoạn thông qua về mặt chính

sách ở lần đọc thứ hai (với vai trò chủ đạo của Chính phủ) và giai đoạn thông qua về mặt kỹ thuật ở lần đọc thứ ba (với vai trò chủ đạo của các uỷ ban của nghị viện), nghị viện Anh sẽ không lâm vào tình trạng mất nhiều thời gian cho những tranh cãi vô bổ đối với cả nội dung chính sách lẫn các vấn đề kỹ thuật của dự án luật. Bởi vì, xét cho cùng, các uỷ ban của nghị viện Anh cũng nằm trong tay phe đa số, là những ng-ời ủng hộ chính sách của Chính phủ đã đ-ợc thể hiện trong các dự thảo luật<sup>9</sup>. Ng-ợc lại, các uỷ ban của nghị viện cũng không vì thế mà đánh mất vai trò của mình trong việc giúp nghị viện giải quyết những vấn đề phức tạp về mặt kỹ thuật trong các dự án luật.

Có thể thấy rằng hiệu quả làm việc của nghị viện phụ thuộc rất nhiều vào hệ thống uỷ ban của nghị viện. Cho dù hệ thống uỷ ban của nghị viện có thể là “*manh*” hoặc “*yếu*” thì tác động của uỷ ban vào quy trình lập pháp vẫn là rất đáng kể. Đặc biệt, giai đoạn uỷ ban luôn phải đ-ợc coi là một giai đoạn độc lập trong tiến trình xem xét dự án luật tại nghị viện mà qua đó những vấn đề chi tiết nhất của dự án luật đ-ợc giải quyết./.

**‘ Với việc phân tách rõ ràng giữa giai đoạn thông qua về mặt chính sách và giai đoạn thông qua về mặt kỹ thuật, nghị viện Anh sẽ không lâm vào tình trạng mất nhiều thời gian cho những tranh cãi vô bổ ’**

\* Văn phòng Quốc hội

<sup>8</sup> Các dự án luật chỉ có thể đ-a ra xem xét tại nghị viện khi đã có báo cáo của các uỷ ban. Đồng thời, các uỷ ban cũng có quyền chỉnh sửa một cách cơ bản các dự án luật do Chính phủ đệ trình.

Hầu nh- tất cả các dự luật khi đ-ợc chuyển đến uỷ ban đều đ-ợc xem xét trong một khoảng thời gian rất dài vì uỷ ban không hề phải chịu một sức ép nào về mặt thời gian. Hơn nữa, do thiếu vắng cơ chế làm việc hữu hiệu nên các dự luật do các uỷ ban chỉnh sửa cũng không đảm bảo đ-ợc chất l-ợng cần thiết, gây ảnh h-ởng đến các quyết định cuối cùng của nghị viện.

<sup>9</sup> Trừ tr-ờng hợp có những mâu thuẫn trong nội bộ của phe đa số cầm quyền nh- đối với vấn đề Irắc trong thời gian qua.