

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 19(180) / Tháng 10/2010

ĐẠI KỶ NIỆM 1000 NĂM THĂNG LONG HÀ NỘI

CHIẾU DỜI ĐÔ

Xưa nhà Thương đến đời Bàn Canh năm lần dời đô, nhà Chu đến đời Thành Vương ba lần dời đô, hà phải các vua thời Tam Đại, ấy theo ý riêng tự tiện dời đô. Làm như thế cốt để mưu nghiệp lớn, chọn ở chỗ giữa, làm kế cho con cháu muôn vạn đời, trên kính mệnh Trời, dưới theo ý dân, nếu có chỗ tiên thì dời đổi, cho nên vận nước lâu dài, phong tục giàu thịnh. Thế mà hai nhà Đinh, Lê lại theo ý riêng, coi thường mệnh Trời, không noi theo việc cũ Thương Chu, cứ chịu yên đời đô nơi đây, đến nỗi thế đại không dài, vận số ngắn ngủi, trăm họ tổn hao, muôn vật không hợp. Trẫm ráng đầu óc, không thế không dời.

Hướng chỉ thành Đại La, đó cũ của Cao Vương, ở giữa khu vực trời đất, được thế rồng chầu hổ phục, chính giữa Nam Bắc Đông Tây, tiền nghi núi song song trước. Vùng này mặt đất rộng mà bằng phẳng, thế đất cao mà sáng sủa, dân cư không khổ thấp trũng tối tăm, muôn vật hết sức tươi tốt phồn thịnh. Xem khắp nước Việt đó là nơi thắng địa, thực là chỗ tụ hội quan yếu của bốn phương, đúng là nơi thượng đô Kinh Sư mãi muôn đời.

Trẫm muốn nhân địa lợi ấy mà định nơi ở, các khanh nghĩ thế nào?

Lý Thái Tổ

Royal edict on the

Formerly, the Thang Dynasty up to the reign of Ban Canh moved the capital five times. The Zhou Dynasty up to the reign of Cheng Wang moved the capital three times. No, they simply wished to choose a location favourable to the edification of an empire, yielding to the will of Heaven and satisfying the aspirations of the People, to ensure wealth and its prosperity. On the contrary, paying attention only to their own pleasure, the two dynasties of the Đinh and Lê moved the capital to the present place. Their reigns were brief and their fate precarious. The historical lesson is that I suffer infinitely from that and find myself under the obligation of true heart of our country. Its position evokes that of a coiled dragon or a standing tiger, and rivers. There, the location is sufficiently vast and flat, the land sufficient, flourishing and prosperous. It is the most beautiful site bringing long ten thousand generations. I wish, therefore, to take advantage of this site. What is your opinion, mandarins of the court?

LÝ THÁI TỔ
974 - 1028

遷都詔

商家至盤庚五遷周宣造成王三徙
周之數君徇于己私妄自遷徙以
中為德萬世子孫之計上謹
天志苟有便輒改故國祚延
而丁黎二家乃徇己私忽
國之違常安厥邑于茲致
短促百姓耗損萬物失
得不徙

宅天地區域之中
正南北東西之位便
其地廣而坦平厭土高
麗昏墊之困萬物極繁阜
邦斯為勝地誠四方輻輳
萬世京師之上都

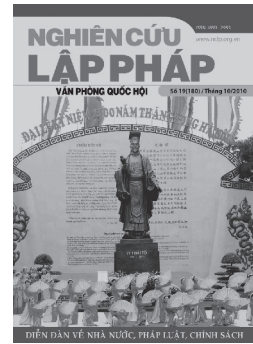
因此地利以定厥居卿等如何
李太祖



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Sự cần thiết phải kế thừa, bổ sung cơ chế tổ chức quyền lực trong Dự thảo cương lĩnh

TS. Phạm Văn Hùng

- 14** Quyền lực nhà nước của nhân dân và việc bảo đảm để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước

TS. Vũ Đức Khiển

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 20** Kiến nghị về bốn nội dung trong dự thảo Luật Viên chức

TS. Trần Đình Thắng

- 24** Quy định về đấu thầu và cạnh tranh khi sửa đổi, bổ sung Luật Kinh doanh bảo hiểm

Nguyễn Thành Linh

- 28** Định giá tài sản trong hoạt động tố tụng

Phạm Thái Quý

CHÍNH SÁCH

- 33** Biên giới đất liền Việt – Trung: Thời kỳ mới

PGS. TS. Nguyễn Hồng Thao

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 37** Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường tại Đà Nẵng

TS. Lê Văn Đính

- 48** Một số vấn đề khi quy định về độ tuổi người lao động dưới 18 tuổi trong các luật, bộ luật

ThS. Trần Thắng Lợi

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 52** Nghiên cứu xây dựng một số nội dung cơ bản của Luật An tử

Trương Hồng Quang

THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 58** Phiên họp thứ 34 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Khánh Vân

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ
GS. TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS. TS. PHAN TRUNG LÝ
PGS. TS. ĐẶNG VĂN THANH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364
TP. HỒ CHÍ MINH: 080-83558

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Khai mạc Đại lễ kỷ niệm 1000 năm
Thang Long - Hà Nội
Tác giả: Thanh Tú

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 10/2010

STATE AND LAW

- 5** The necessity to inherit and to improve institutional mechanisms of power in the draft Platform

Dr. Pham Van Hung

- 14** State power of the people and the assurance to the people to exercise state power

Dr. Vu Duc Khiem

DISCUSSION OF BILLS

- 20** Four proposals on the content of the Bill on public employees in state non-business units

Dr. Tran Dinh Thang

- 24** Regulations on competition and bidding in amending the Law on Insurance Business

Nguyen Thanh Linh

- 28** Property valuation in the procedural activities

Pham Thai Quy

POLICIES

- 33** Land border between Vietnam and China: New era

Prof, Dr. Nguyen Hong Thao

LEGAL PRACTICE

- 37** Pilot implementation not to organize people's council in districts and wards in Da Nang

Dr. Le Van Dinh

- 48** Several issues related to the regulation of working age of under 18 years old people in laws

LL.M. Tran Thang Loi

FOREIGN EXPERIENCE

- 52** Research to build some basic contents of Law on Euthanasia

Truong Hong Quang

LEGISLATIVE NEWS

- 58** The 34 th session of the National Assembly Standing Committee

Khanh Van

EDITORIAL:

Dr. TRAN DINH DAN (Chairman)
Dr. NGUYEN SI DUNG (Vice Chairman)
Prof. Dr. DAO TRONG THI
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. TRAN DINH NHA
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY
Prof. Dr. DANG VAN THANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Dr. NGO DUC MANH
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISHMENT:

N^o 117/GP-DATE 30-3-2001
MINISTRY OF CULTURE AND
INFORMATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364
HO CHI MINH CITY: 080-83558

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

Góp ý kiến vào dự thảo Văn kiện trình Đại hội XI của Đảng

SỰ CẦN THIẾT PHẢI KẾ THỪA, BỔ SUNG CƠ CHẾ TỔ CHỨC QUYỀN LỰC TRONG DỰ THẢO CƯƠNG LĨNH

■ PHẠM VĂN HÙNG*

Dự thảo Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội đã định hướng cho việc xây dựng cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước. So với Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ năm 1991 thì Dự thảo Cương lĩnh vừa có sự kế thừa, vừa có sự bổ sung rất quan trọng những nội dung cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bài viết phân tích cơ sở lý luận, thực tiễn của sự cần thiết phải kế thừa, bổ sung này, đồng thời đưa ra khuyến nghị về việc tiếp tục hoàn thiện Cương lĩnh.

Dự thảo Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (gọi tắt là DTCL) đã đề cập đến một vấn đề vô cùng quan trọng trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, theo đó cơ chế tổ chức quyền lực được thiết kế theo định hướng: “Nhà nước gắn bó chặt chẽ với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân; có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lộng quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của công dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự

chỉ đạo thống nhất của Trung ương.

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; có cơ chế kiểm tra, giám sát trong việc thực hiện ba quyền đó” (Điểm 10 Mục IV về Hệ thống chính trị và vai trò lãnh đạo của Đảng).

Đề thuận lợi cho việc xem xét DTCL có gì mới so với Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ năm 1991 (gọi tắt là Cương lĩnh năm 1991) chúng tôi xin trích dẫn phần tương ứng nói trên trong Cương lĩnh năm 1991 như sau:

“Nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân. Có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ

(*) TS, Tổng Biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Văn phòng Quốc hội.

quan liêu, tham nhũng, lạm quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của công dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương.

Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó¹.

Qua nghiên cứu, có thể thấy vấn đề cơ chế tổ chức quyền lực trong DTCL vừa có sự kế thừa, vừa có sự bổ sung so với Cương lĩnh năm 1991.

1. Kế thừa quan điểm về tính thống nhất của quyền lực nhà nước

DTCL đề cập đến vấn đề thống nhất quyền lực. Đây là vấn đề cốt lõi nhất của cơ chế tổ chức quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa bởi nó liên quan đến các học thuyết về Nhà nước. Tuy trong lịch sử hình thành và phát triển nhà nước đã có nhiều ý kiến khác nhau về quyền lực nhà nước, nhưng chung quy, có hai học thuyết cơ bản làm nền tảng cho việc xây dựng cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước.

Học thuyết phân quyền được các luật gia tiêu biểu thời Khai sáng (thế kỷ XVIII) ở Pháp xây dựng. Trong tác phẩm “Tinh thần pháp luật” xuất bản năm 1748, Montesquieu (1689-1755) đã phân tích về sự cần thiết phải phân chia quyền lực nhà nước thành quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp như một phương thức hữu hiệu để bảo vệ quyền tự do của công dân. Theo Montesquieu “nếu một người hay một tổ chức của quan chức, hoặc của quý tộc, hoặc của dân chúng nắm luôn cả ba thứ quyền lực nói trên thì sẽ mất hết”². Tuy nhiên, Montesquieu cũng không phân chia

quyền lực nhà nước một cách máy móc, mà vẫn thấy được sự ràng buộc, phối hợp giữa ba thứ quyền lực ấy. Montesquieu lưu ý rằng “cả ba quyền lực này do ràng buộc lẫn nhau mà dường như nghỉ ngơi hay bất động. Tuy nhiên, vì tính tất yếu của mọi sự vật là vận động, nên cả ba quyền lực ấy vẫn buộc phải đi tới, mà đi tới một cách nhịp nhàng”³.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) cũng bàn nhiều đến Nhà nước, chủ quyền tối cao và mối tương quan giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo ông, Nhà nước phải được tổ chức cai trị bằng một “khế ước xã hội”, trong đó “mỗi người chúng ta đặt mình và quyền lực của mình dưới sự điều khiển tối cao của ý chí chung, và chúng ta tiếp nhận mọi thành viên như một bộ phận không thể tách rời của toàn thể”⁴. Jean-Jacques Rousseau về cơ bản tán thành việc giao cho mỗi cơ quan nhà nước thực hiện một loại quyền lực nhà nước. Ông đề cao vai trò của cơ quan lập pháp, theo đó “có thể nói rằng, lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà tập thể có thể đạt tới được. Người lập pháp, về tất cả mọi phương diện là một người phi thường trong quốc gia; phi thường chẳng những do thiên tài mà chính là do được sử dụng nữa. Người lập pháp quyết không phải là một vị pháp quan hay một quốc vương”⁵. Điều đáng lưu ý là Jean-Jacques Rousseau đặc biệt coi trọng mối liên hệ bên trong giữa các bộ phận quyền lực nhà nước, đó là mối quan hệ rất chặt chẽ, thậm chí đến mức không thể phân chia được. Ông cho rằng “chủ quyền tối cao không thể từ bỏ thì cũng không thể phân chia được; bởi ý chí là chung hoặc không phải là chung; nó có thể là của toàn dân chúng hoặc là của một bộ phận. Trường hợp thứ nhất, ý chí chung được công bố là một điều khoản của chủ quyền tối cao, nó trở thành luật. Trường

(1) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, Nxb Chính trị quốc gia, H. 2005, tr 328.

(2) Montesquieu, Tinh thần pháp luật, Nxb Giáo dục, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn - Khoa Luật, H. 1996, tr 101.

(3) Sđđ, tr 110.

(4) Jean-Jacques Rousseau, Bàn về khế ước xã hội, Nxb Lý luận chính trị, H. 2004, tr 68.

(5) Sđđ, tr 100 -101.

“Trong chính trị của ta, tuy về nguyên tắc thì quyền lực tối cao không thể phân chia, nhưng trên thực tế, người ta vẫn chia tách nó trong đối tượng. Họ chia nó thành lực lượng và ý chí, thành quyền lực lập pháp và quyền lực hành pháp, thành quyền quan thuế, quyền tư pháp, quyền chiến tranh, thành cai trị đối nội và ứng phó đối ngoại; khi thì người ta trộn lẫn các bộ phận, khi thì người ta tách rời chúng với nhau. Họ biến quyền lực tối cao thành một thứ quái dị, ghép lại bằng nhiều mảnh, giống như họ ghép một hình người từ nhiều cơ thể; mặt của anh này, tay của chị nọ, chân của người kia...

Có sai lầm này là vì không xuất phát từ những khái niệm đúng đắn về quyền uy tối cao mà chỉ nắm lấy những biểu hiện bề ngoài, coi đó là các bộ phận của quyền uy tối cao...

Theo dõi các lối phân chia khác, ta cũng sẽ thấy rõ sự lầm lẫn khi người ta tưởng rằng quyền lực tối cao có thể bị phân chia. Những bộ phận quyền hành được chia tách ra đều phụ thuộc vào quyền lực tối cao, đều giả định phải có ý chí tối cao, mỗi bộ phận đều chỉ nhằm thực hiện ý chí tối cao đó”⁶.

hợp thứ hai, ý chí cá nhân nếu công bố lên thì chỉ là mệnh lệnh pháp quan, cùng lắm chỉ là một nghị định mà thôi”. Jean-Jacques Rousseau đã phân tích tính chất sai lầm của quan điểm phân chia quyền lực như sau:

Các trích dẫn ở trên cho thấy, những luật gia thời Khai sáng một mặt đề cao sự phân chia quyền lực về mặt hình thức, nhưng cũng phải thừa nhận về tính liên hệ bản chất bên trong của quyền lực nhà nước và chính yếu tố bên trong này mới là yếu tố chi phối hoặc quyết định việc thực hiện quyền lực nhà nước. Điều đặc biệt là cả Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau và nhiều luật gia khác thời kỳ này khi trình bày luận thuyết của mình đều chưa bàn nhiều đến ảnh hưởng của các đảng phái chính trị trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Sự phát triển của lịch sử sau này cho thấy, dù học thuyết phân quyền được vận dụng trong việc xây dựng các hiến pháp ở các mức độ khác nhau trong các Nhà nước tư sản, nhưng đằng sau các

quyền lực nhà nước, dù là quyền lập pháp hay hành pháp đều có sự hỗ trợ của các đảng phái chính trị. Nếu chỉ máy móc phân chia quyền lực nhà nước mà không đánh giá đúng mức vai trò, tầm ảnh hưởng của các đảng phái chính trị, quyền lực nhà nước khó có thể thực hiện đúng được như mong đợi của các nhà lập hiến. Điều đó cũng giải thích vì sao trong các Nhà nước tư sản hiện đại, việc thực hiện học thuyết phân chia quyền lực nhà nước luôn luôn đi liền với thực hiện chế độ đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập.

Học thuyết Mác - Lê nin về vấn đề nhà nước tiếp cận vấn đề quyền lực nhà nước từ góc độ quyền lực chính trị, từ bản chất giai cấp gắn liền với chế độ chính trị, nên không chấp nhận sự phân chia quyền lực nhà nước. Nếu như các luật gia tư sản thường cố tình che đậy bản chất giai cấp của Nhà nước, thì các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lê nin lại tuyên bố công khai về vấn đề này. Mác và Ăng-ghen cho rằng, “những người cộng sản

(6) Sđd, tr 81 - 82.

coi là điều đáng khinh bỉ nếu giấu giếm những quan điểm và ý định của mình”⁷. “Quyền lực nhà nước không phải là đứng lơ lửng ở trên không”⁸. Quyền lực nhà nước có cội nguồn từ quyền lực chính trị và bị chi phối bởi quyền lực chính trị. Nhưng quyền lực chính trị là gì? Trong Tuyên ngôn Đảng Cộng sản, Mác và Ăng-ghe-n khẳng định “quyền lực chính trị, theo đúng nghĩa của nó, là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để trấn áp một giai cấp khác”⁹. Ngày nay, khoa học pháp lý đã quan tâm nghiên cứu về tính xã hội của Nhà nước nhưng điều đó không xoá nhoà được bản tính cốt lõi về tính giai cấp của Nhà nước và quyền lực chính trị. Đó cũng là lý do vì sao cách đây hơn một thế

kỷ Mác đã coi sự phân chia giữa quyền lực lập pháp và hành pháp trong một Nhà nước là vô lý. Trong bài *Vụ án chống Ủy ban những người dân chủ quận Rhein*, khi bàn về việc Quốc hội ra nghị quyết cự tuyệt thuế của nhà vua, Mác cho

rằng, đó chỉ là dấu hiệu chia rẽ giữa nhà vua và nhân dân (Mác không phân tích mâu thuẫn giữa Quốc hội và nhà vua - đại diện cho quyền hành pháp - PVH). Ví dụ này cho thấy, chính

nhân dân mới là chủ sở hữu của quyền lực, mới là lực lượng nắm giữ quyền quyết định đến sự tồn tại của Quốc hội và Chính phủ, tức là quyết định quyền lập pháp và quyền hành pháp phải theo hướng nào.

Một ví dụ khác, trong tác phẩm *Ngày Mười tám tháng Srong mù*, khi phân tích sự xung đột giữa quyền lực của Quốc hội và quyền lực của Tổng thống trong Hiến pháp năm 1848 ở Pháp, Mác nhận định rằng “Các điều khoản 45 - 70 của Hiến pháp đã được thảo ra sao cho Quốc hội có thể gạt bỏ được tổng thống bằng con đường hợp hiến, nhưng tổng thống lại chỉ có thể gạt bỏ được Quốc hội bằng con đường không hợp hiến, bằng cách thủ tiêu luôn cả

Hiến pháp. Như thế là ở đây, bản thân Hiến pháp lại đi thách thức thủ tiêu mình bằng bạo lực. Chẳng những nó thần thánh hóa chế độ phân quyền giống như bản Hiến chương 1830, mà nó còn mở rộng chế độ phân quyền đến chỗ mâu thuẫn không sao chịu nổi... nếu Hiến pháp giao cho tổng

thống quyền hành thực tế, thì nó lại bảo đảm cho Quốc hội quyền lực tinh thần... Quốc hội được bầu ra chỉ gắn với quốc dân bằng mối liên hệ siêu hình, nhưng tổng thống được bầu

Trong trường hợp này, “hành động của Quốc hội tuyệt nhiên không quyết định trước hành động của nhân dân. Bản thân Quốc hội không có quyền nào hết, nhân dân chỉ ủy thác cho Quốc hội quyền bảo vệ quyền của nhân dân. Nếu một Quốc hội không hành động căn cứ vào sự ủy thác đó thì quyền ủy thác đó mất hiệu lực. Lúc đó nhân dân xuất hiện trên vũ đài và hành động theo ý của mình. Ví dụ nếu một Quốc hội nào đó đã tự bán mình cho một Chính phủ phản bội thì nhân dân phải tổng cổ cả hai - cả Chính phủ và cả Quốc hội. Khi nhà vua tiến hành phản cách mạng thì nhân dân có quyền trả lời bằng cách mạng. Để làm điều đó, nhân dân không cần có sự đồng ý của bất cứ một Quốc hội nào”¹⁰.

(7) C.Mác và Ph.Ăng-ghe-n toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, H. 1995, tr 646.

(8) Tuyển tập Mác Ăng-ghe-n, tập 2, Nxb. Sự thật, H. 1981, tr 514.

(9) C.Mác và Ph.Ăng-ghe-n toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, H. 1995, tr 628.

(10) Tuyển tập Mác Ăng-ghe-n, tập 1, Nxb Sự thật, H. 1980, tr 711.

ra thì lại gắn với quốc dân bằng mối liên hệ cá nhân. Quốc hội, thông qua những thành viên khác nhau của nó là đại biểu cho nhiều vẻ của tinh thần quốc dân, nhưng chính tổng thống mới là hiện thân của tinh thần quốc dân ấy. So với Quốc hội, tổng thống có một thứ như là quyền lực thần thánh. Ông ta cầm quyền là do sự ân sủng của nhân dân”¹².

Đối với quyền tư pháp, phê phán việc Hiến pháp tư sản thời cách mạng Pháp áp dụng học thuyết phân quyền quy định quyền không thể bãi miễn đối với thẩm phán, Mác cho rằng: “Trong khi hiến pháp tam tài bác bỏ mọi sự thỏa hiệp với giai cấp tư sản và chưa biết thu hút được một thành phần xã hội mới nào vào hình thức mới của Nhà nước, thì ngược lại, Hiến pháp đó lại vội vã trả lại quyền bất khả xâm phạm cổ truyền cho một tập đoàn đã từng bảo vệ Nhà nước cũ một cách hết sức hăng hái và cuồng nhiệt. Hiến pháp ấy đã nâng quyền không thể bãi miễn của các quan tòa, một quyền đã bị Chính phủ lâm thời vi phạm, lên thành một đạo luật cơ bản. Ông vua bị nó truất ngôi đã được phục sinh lại thành hàng trăm ông vua trong những quan tòa không thể bãi miễn được do pháp chế quy định”¹³. Chúng ta biết rằng, các luật gia thời Khai sáng khi xây dựng học thuyết phân quyền thường hết lòng cố gắng cho tính độc lập của quyền lực tư pháp

như một giải pháp khách quan, vô tư cho việc bảo vệ tự do và có nhiệm vụ đặt các cơ quan nhà nước vào đúng vị trí của nó, làm mối dây liên lạc và yếu tố trung gian giữa Chính phủ và nhân dân, hoặc Chính phủ với cơ quan quyền lực tối cao hoặc giữa ba vẻ ấy khi cần¹⁴. Tuy nhiên, khi nhận xét về các thẩm phán trong bộ máy nhà nước thời kỳ cách mạng tư sản Pháp, Mác có cái nhìn thực tế hơn, đi sâu vào bản chất bên trong của

quyền lực này và cho rằng “các viên chức tư pháp đều mất hết cái vẻ độc lập bề ngoài được dùng để che đậy sự phục tùng hèn hạ của họ đối với tất cả mọi Chính phủ nối tiếp nhau mà họ đã lần lượt tuyên thệ trung thành để rồi sau đó lại bội phản”¹⁵.

Các ví dụ nói trên cho thấy, Mác đã phê phán tính phi lý của học thuyết phân quyền. Thiết nghĩ, những nhận định, phân tích của Mác mang tính phê phán việc áp dụng máy móc học thuyết phân quyền vào xây dựng các hiến pháp tư sản vẫn còn nguyên giá trị. Điều có thể thấy rõ nhất là qua việc áp dụng học thuyết phân quyền trong tổ chức quyền lực của các nhà nước tư sản nói trên thì quyền lực của nhân dân luôn có nguy cơ bị đe dọa hoặc thu hẹp bởi các nhánh quyền lực. Sau sự kiện Nhà nước Liên Xô (cũ) và các Nhà nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu sụp đổ cuối thế

Sự tồn tại của quyền lực lập pháp (Nghị viện) và quyền lực hành pháp (nhà vua hoặc tổng thống) với ý nghĩa là sự phân chia quyền lực nhà nước - dù là phân chia về mặt kỹ thuật hình thức - thì theo Mác là luôn tiềm ẩn nguy cơ đối lập nhau và tìm cách phủ định nhau. “Không còn nghi ngờ gì nữa. Trong hai quyền lực đó, cái này phải tiêu diệt cái kia. Hai quyền lực tối cao không thể vai kề vai thi hành chức quyền của mình trong một quốc gia. Đó là điều phi lý giống như việc quy hình tròn thành hình vuông vậy”¹¹.

(11) *Sđđ*, tr 699.

(12) *Sđđ*, tr 405 - 407.

(13) *Tuyển tập Mác Ăng-ghen, tập 2, Nxb. Sự thật, H. 1981, tr 61.*

(14) *Jean-Jacques Roussau, Bàn về kế ước xã hội, Nxb. Lý luận chính trị, 2004, tr 218.*

(15) *Tuyển tập Mác Ăng ghen, tập 4, Nxb. Sự thật, H. 1983, tr 93.*



Các đồng chí lãnh đạo Đảng và nhà nước tham gia bỏ phiếu tại Đại hội Đảng X - Ảnh: S.T

kỷ XX, bộ máy nhà nước ở những nước này đã được thiết kế lại theo hướng áp dụng học thuyết phân quyền, nhưng không phải vì thế mà xoá bỏ được thuộc tính giai cấp của Nhà nước.

Một vấn đề đặt ra đối với các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lê nin là trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa thì cơ chế tổ chức quyền lực được thực hiện như thế nào? Mác đã tìm thấy câu trả lời qua việc tổng kết phong trào Công xã Pa-ri, một hình thức đầu tiên của Nhà nước vô sản. Mác cho rằng “Công xã không nên là một cơ quan đại nghị, mà phải là một cơ thể hành động vừa lập pháp, vừa hành pháp”¹⁶. “Một cơ thể hành động” là kết luận đầy hàm ý sâu sắc của Mác để diễn tả tính thống nhất không thể phân chia của quyền lực nhà nước và đối lập với nó là chế độ đại nghị tư sản thời đó chỉ gồm những “cái máy nói” của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp. Luận điểm này được Lê nin kết thừa và phát triển trong quá trình chỉ đạo cuộc Cách mạng Tháng Mười năm 1917¹⁷.

Như vậy, tính thống nhất của quyền lực

nhà nước xét dưới góc độ quyền lực chính trị và chế độ chính trị phải được nhận thức thống nhất trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa như một cơ thể thống nhất. Mọi ý tưởng về phân chia quyền lực trong xây dựng bộ máy nhà nước - dù là về kỹ thuật hình thức hay xét dưới góc độ bản chất bên trong - đều không có cơ sở.

Một câu hỏi nữa cần giải đáp: Nếu quyền lực nhà nước không thể phân chia được thì sẽ thống nhất vào đâu? Liệu có thể thống nhất vào Quốc hội hay Chính phủ, hay cơ quan tư pháp? Vấn đề này ở mỗi nước có cách giải quyết khác nhau tùy theo hoàn cảnh cụ thể của nước đó¹⁸. Câu trả lời ở Việt Nam là không thể tập trung quyền lực vào Quốc hội hoặc Chính phủ. Quyền lực nhà nước là quyền lực của nhân dân nên chỉ có thể thống nhất ở nhân dân. Vấn đề này đã được giải quyết thông qua con đường lập hiến ở Việt Nam. Trong bản Tuyên ngôn của Quốc hội Việt Nam được thông qua tại phiên họp đầu tiên ngày 2/3/1946 đã ghi rõ “chủ quyền của nước Việt Nam độc lập thuộc về toàn thể dân

(16) *Sđd*, tr. 92.

(17) Lê-nin Toàn tập, tập 33, Nxb. Tiến bộ, M.1976, tr 57- 59.

(18) Xem Mười đề cương về chính quyền Xô-viết, Lê nin Toàn tập, tập 36, Nxb. Tiến bộ, M. 1978, tr 91.

Việt Nam”¹⁹. Thực hiện Tuyên ngôn, Điều 1 Hiến pháp năm 1946 quy định: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam”. Các Hiến pháp 1959, 1980, 1992 tuy có cách diễn đạt khác nhau nhưng đều thể hiện tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Tuy nhiên, nhân dân thực hiện quyền lực của mình dù là trực tiếp hay gián tiếp đều phải qua những thiết chế nhà nước. Trong các thiết chế ấy, Quốc hội có ưu thế hơn bởi ở nước ta chỉ có Quốc hội mới là cơ quan duy nhất do cử tri cả nước trực tiếp bầu ra, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Mọi hành động của Quốc hội trong mối quan hệ với Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao là thay mặt nhân dân để thực hiện sự uỷ quyền của nhân dân. Vì vậy, ở Việt Nam không thể “gạch dấu ngang bằng” giữa Quốc hội và các thiết chế khác theo kiểu “cân bằng quyền lực” như mô hình áp dụng học thuyết phân quyền của các nước tư sản.

Như vậy ở Việt Nam, tính thống nhất quyền lực là mạch chủ đạo trong việc hình thành cơ chế tổ chức quyền lực trong lịch sử lập hiến. Để thực hiện sự thống nhất này có vai trò rất quan trọng của Đảng Cộng sản Việt Nam với tư cách là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Điều đáng nói là, tuy đề cao tính thống nhất của quyền lực nhưng chúng ta không làm mất đi tính độc lập tương đối của mỗi thiết chế nhà nước. Tùy theo hoàn cảnh cụ thể của mỗi giai đoạn cách mạng mà Hiến pháp đều có quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân. Điều đó cho thấy trong DTCL, việc kế thừa về tính thống nhất của quyền lực nhà nước là hoàn toàn đúng đắn. Với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, sự phân công phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp hoàn toàn có thể giải quyết được những

mục tiêu, nhiệm vụ của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Việc thể hiện kế thừa tính thống nhất về quyền lực nhà nước trong DTCL vừa đảm bảo tính nhất quán từ trước đến nay của Đảng ta đối với học thuyết Mác-Lê nin về vấn đề nhà nước, đồng thời cũng đã có sự điều chỉnh cần thiết, tiếp nhận các yếu tố hợp lý của các học thuyết khác với tư cách là giá trị văn minh nhân loại cho phù hợp với điều kiện của Việt Nam, không dập khuôn máy móc mô hình Nhà nước tập trung quyền lực kiểu xô-viết. Vì vậy, cùng với việc đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, DTCL cũng đã coi trọng yếu tố phân công, phối hợp trong thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

2. Bổ sung cơ chế kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước

So với Cương lĩnh năm 1991, DTCL bổ sung nội dung “có cơ chế kiểm tra, giám sát trong việc thực hiện ba quyền đó”. Vấn đề đặt ra là tại sao DTCL lại có sự bổ sung nội dung về cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp? Mức độ bổ sung như thế đã đạt mục đích cho sự vận hành có hiệu quả cơ chế tổ chức quyền lực trong Nhà nước pháp quyền hay chưa?

Về cơ sở lý luận của việc tổ chức kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, chủ nghĩa Mác-Lê nin đã chỉ ra cội nguồn của vấn đề, là từ phía Nhà nước. Nhà nước được lập nên do nhu cầu của xã hội, để phục vụ xã hội “nhưng lại đứng lên trên xã hội và ngày càng tách rời xã hội”²⁰. Nhà nước vô sản được thành lập sau thắng lợi của cuộc cách mạng vô sản không thể ngay lập tức xoá bỏ hết thảy những mặt tiêu cực của bộ máy nhà nước trước đó. Chủ nghĩa Mác đã vạch ra rằng “Nhà nước cũng chỉ là một tai hoạ mà giai cấp vô sản chiến thắng trong cuộc đấu tranh giành quyền thống trị giai cấp đã thừa

(19) Văn kiện Quốc hội Toàn tập, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2006, tr 53.

(20) Tuyên tập Mác Ăng-ghen, tập 6, Nxb. Sự thật, H. 1984, tr 261.

hường”²¹. Chính vì vậy, từ kinh nghiệm của Công xã Pa-ri, các nhà kinh điển luôn nhấn mạnh về điều kiện sống còn của bộ máy nhà nước vô sản là mọi công chức nhà nước phải do dân bầu nên, phải chịu trách nhiệm và có thể bị bãi miễn bất cứ lúc nào. Muốn cho người dân thực hiện quyền có thể bãi miễn bất cứ lúc nào, chỉ có thể thông qua cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của Nhà nước.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, từ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cho đến chính quyền địa phương vẫn phải sử dụng quyền lực và phải có quyền uy. Nếu Nhà nước thiếu quyền lực, không có quyền uy thì trong điều kiện xã hội còn phân chia giai cấp hiện nay, nhất là trong điều kiện nước ta mới thoát ra khỏi chiến tranh chưa xa, lại còn nhiều khó khăn về kinh tế, thì sự rối ren, rối loạn sẽ ngay lập tức nổi lên, đe dọa an ninh, an toàn cuộc sống của nhân dân. Giống như con tàu khi gặp bão ngoài biển khơi thì sinh mệnh của mọi thành viên phụ thuộc vào sự phục tùng ý chí của một người là thuyền trưởng. Nhà nước chính là người thuyền trưởng ấy. Quyền lực của các thiết chế nhà nước, dù thực hiện theo hình thức nào cũng phải thông qua hành vi của con người cụ thể, chức danh cụ thể. Mà con người cụ thể thì khó có thể nói là không bao giờ sai sót. Hãy xem xét vấn đề sử dụng quyền lực trong lĩnh vực quản lý làm thí dụ. Có không ít nhà quản lý chiều lòng cấp dưới, mong muốn được quý mến hơn là chứng tỏ, thể hiện quyền lực để công việc hoạt động trôi chảy và họ sẽ không thể đạt được mục tiêu chính, không nhất quán trong khi ra quyết định và tuân thủ chính sách. Ngược lại, có nhà quản lý luôn lạm dụng quyền lực trong thi hành công vụ, gây bao nỗi phiền hà cho người dân, cho doanh nghiệp, đến nỗi trong xã hội ta đã khá phổ biến câu nói về thủ tục hành chính là thủ tục “hành là chính”. Như vậy, việc sử dụng quyền lực nhà nước cũng

luôn tiềm ẩn khả năng lạm dụng quyền lực, xâm phạm đến quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

Về thực tiễn, không ai có thể phủ nhận trong những năm gần đây, bộ máy nhà nước ta đã có nhiều đổi mới, người dân đã được thụ hưởng những giá trị của đổi mới. Tuy nhiên, bộ máy nhà nước cũng đã bộc lộ nhiều yếu kém và đã xuất hiện nhiều cảnh báo về nguy cơ từ phía các cơ quan nhà nước. Có thể nêu ra một vài dẫn chứng được dư luận cả nước quan tâm, như vụ Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin), một tập đoàn của Nhà nước, rơi vào bờ vực thẳm (nợ 86.000 tỷ đồng trong khi tổng giá trị tài sản chỉ có hơn 90.000 tỷ đồng). Vụ việc này cho thấy sự yếu kém của công tác quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô, gây lo lắng cho nhân dân - những người đóng thuế cho việc nuôi dưỡng Tập đoàn này. Việc Quốc hội không thông qua dự án đường sắt cao tốc do Chính phủ trình (với tổng mức đầu tư khoảng 55 tỷ USD trong khi tổng thu nhập quốc dân chỉ khoảng 110 tỷ USD) cho thấy, đã có khoảng cách khá xa giữa quyết sách của Chính phủ với nguyện vọng của nhân dân. Việc Chính phủ quyết định sử dụng gói kích cầu 6 tỷ USD để góp phần chống khủng hoảng kinh tế tài chính, tuy có đem lại những giá trị tích cực, nhưng việc quyết định sử dụng nguồn tiền lớn này không được thảo luận, thông qua ở Quốc hội - dù được giải thích với bất kỳ lý do gì - đều là biểu hiện yếu kém của cơ chế tổ chức quyền lực hiện nay. Hay tình trạng còn nhiều khiếu nại đề nghị giám đốc thẩm các loại án cho thấy, chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp ở trung ương còn nhiều bất cập. Vấn đề là ai phải chịu trách nhiệm để xảy ra tình trạng nói trên? Nếu không có cơ chế kiểm tra, giám sát rõ ràng, minh bạch thì lòng tin của người dân vào bộ máy nhà nước sẽ ngày càng giảm, đe dọa đến hiệu lực quản lý của Nhà nước.

Về hệ thống luật pháp, từ Cương lĩnh năm

(21) Sdd, tr 482.

1991 đến nay, hệ thống pháp luật về kiểm tra, giám sát đã không ngừng được hoàn thiện. Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), các luật quan trọng như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Thanh tra, Luật Kiểm toán Nhà nước, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Khiếu nại, tố cáo... đã được Quốc hội ban hành, sửa đổi, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm tra, giám sát. Tuy nhiên, hiệu quả của việc thi hành luật vẫn ở mức độ rất hạn chế đang là vấn đề được nhân dân quan tâm, lo lắng. Chỉ riêng vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm được

“*Thiết nghĩ, cơ chế kiểm tra, giám sát trong DTCL cần được viết rõ hơn, nhấn mạnh hơn nữa tính mục đích của nó là phải kiểm soát được quyền lực, làm trong sạch bộ máy nhà nước, tức là phải hướng mục tiêu trọng tâm của cơ chế kiểm tra, giám sát là làm trong sạch đội ngũ những người thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Kiểm tra, giám sát mà không kiểm soát được quyền lực, không bãi miễn được những người không còn sự tín nhiệm của nhân dân thì chẳng khác nào như một tiếng trống, dù có to cũng chỉ rung lên trong không khí mà thôi. Khi đó, quyền lực của cơ quan kiểm tra, giám sát vốn được Đảng, Nhà nước và nhân dân rất đề cao lại có nguy cơ lại trở thành quyền lực hư ảo.*”

quy định trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội đã có hiệu lực từ năm 2003, sau gần hai nhiệm kỳ, Quốc hội vẫn không tiến hành được một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm nào, làm nhân dân thiếu tin tưởng vào thực quyền của Quốc hội.

Như vậy, sự tin tưởng của nhân dân vào bộ máy nhà nước đang đứng trước nguy cơ suy giảm. Việc bổ sung nội dung có cơ chế kiểm tra, giám sát trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là rất cần thiết, bởi chỉ thông qua kiểm tra, giám sát mới có căn cứ khắc phục những mặt tiêu cực của bộ máy nhà nước, mới khôi phục và nuôi dưỡng được lòng tin của nhân dân. Nhà nước pháp quyền khác với các Nhà nước chuyên chế ở chỗ, Nhà nước pháp quyền phải biết hạn chế quyền lực của mình trong khuôn khổ của pháp luật. Việc sử dụng đúng quyền lực nhà nước

không chỉ là trách nhiệm của tập thể mà còn phải đề cao hơn nữa trách nhiệm cá nhân. Đối với cán bộ nhà nước thì chức vụ càng cao, trách nhiệm phải càng phải nặng nề và chịu sự kiểm tra, giám sát nghiêm ngặt của nhân dân. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cần phải thực hiện triệt để hơn những chỉ dẫn của các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin là mọi cán bộ phải nhận được sự tín nhiệm của nhân dân và phải bị bãi miễn bất cứ lúc nào nếu sự tín nhiệm đó không còn nữa. Chỉ có như vậy thì quyền lực nhà nước mới được kiểm soát, bộ máy nhà nước mới trong sạch. Nhớ lại cách đây hơn nửa thế kỷ, ngay

sau khi mới thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quyết định thành lập Ban Thanh tra đặc biệt với những thẩm quyền rất lớn trong việc truy cứu trách nhiệm của các quan chức hành chính có hành vi sai trái làm tổn hại đến uy tín của Chính phủ. Do hoàn cảnh lịch sử, hoạt động của Ban Thanh tra đặc biệt tuy chưa được nhiều nhưng đã để lại trong lòng nhân dân dấu ấn không phai mờ đối với Chủ tịch Hồ Chí Minh về tinh thần đấu tranh kiên quyết để làm trong sạch bộ máy ngay từ những ngày non trẻ của chính quyền. Ngày nay, hệ thống các cơ quan có chức năng kiểm tra, giám sát đã được tăng cường, nhưng hiệu quả thật không tương xứng với mong đợi của dân và nhất là, người dân lại chưa được trực tiếp tham gia vào quá trình bãi miễn chức vụ của người có chức vụ, quyền hạn có hành vi sai trái. ■

QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA NHÂN DÂN

VÀ VIỆC BẢO ĐẢM ĐỂ NHÂN DÂN THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

■ VŨ ĐỨC KHIỂN*

Trong bốn bản Hiến pháp của nước ta, từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 1992 đều ghi nhận một quan điểm rất quan trọng và cơ bản là: ở nước ta, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhưng cho đến nay, các nhà nghiên cứu khoa học pháp lý ở nước ta vẫn đang có nhiều ý kiến khác nhau về khái niệm quyền lực nhà nước và nhân dân ta thực hiện quyền lực đó như thế nào và bằng cách nào.

1. Quyền lực nhà nước và quyền lực nhà nước của nhân dân

Về quyền lực nhà nước, có ý kiến cho rằng, “suy cho cùng thì quyền lực nhà nước là sự quản lý của nhà nước đối với xã hội trên cơ sở pháp luật và việc tuân thủ, chấp hành pháp luật của mọi cá nhân, tổ chức”¹. Ý kiến khác lại khẳng định “xét về bản chất thì quyền lực nhà nước là quyền lực của giai cấp thống trị. Nó được thực hiện bằng cả một hệ thống chuyên chính do giai cấp thống trị đặt ra”². Người đưa ra ý kiến khác lại hiểu quyền lực nhà nước là “sức mạnh hay (khả năng) của nhà nước có thể bắt các chủ thể khác trong quốc gia (các tổ chức, cá nhân, giai cấp, tầng lớp) phải phục tùng ý chí của nó”³.

Trong xã hội hiện đại có nhiều loại quyền lực như quyền lực chính trị, quyền lực kinh tế, quyền lực nhà nước, quyền lực tôn giáo..., trong đó, quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước là hai loại quyền lực quan trọng và có quan hệ mật thiết với nhau. Trong Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản, C.Mác và Ph. Ăngghen đã viết “Quyền lực chính trị theo đúng nghĩa của nó là bạo lực có tổ chức của một giai cấp để trấn áp một giai cấp khác”⁴. Khi phân tích bản chất của nhà nước, C.Mác và Ph. Ăngghen khẳng định “Nhà nước chẳng qua chỉ là một bộ máy trấn áp của giai cấp này đối với một giai cấp khác”⁵. Như vậy, trong một nhà nước có một đảng cầm quyền thì rất khó phân biệt rạch ròi giữa quyền lực nhà nước với quyền lực chính

(*) TS, nguyên Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nguyên Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

(1) Trần Đức Lương, Bàn về hoàn thiện cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay, trong “Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay”, Đào Trí Úc - Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb. Công an nhân dân, H., 2003, tr. 58.

(2) TS. Phạm Văn Hùng, Quyền lực của Quốc hội, trong “Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Văn phòng Quốc hội, Nxb. Tư pháp, H., 2006, tr. 35.

(3) TS. Nguyễn Thị Hôi, Kinh nghiệm nước ngoài về kiểm soát quyền lực nhà nước, trong “Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay”, Sđd, tr. 500.

(4) C.Mác – Ph. Ăngghen, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị Quốc gia (CTQG), H., 1995, tr. 628.

(5) C.Mác – Ph. Ăngghen, Toàn tập, tập 1, Nxb. Sự thật, H., 1970, tr. 584.

trị của đảng cầm quyền. Quyền lực chính trị là quyền lực thống nhất của một giai cấp hay của một liên minh giai cấp, không thể phân chia ra quyền lực trong các lĩnh vực hoạt động như quyền lực nhà nước phân chia thành quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Và khi một giai cấp hay một liên minh giai cấp cầm quyền thì quyền lực chính trị được thực hiện trước hết thông qua các cơ quan nhà nước và nó chỉ có thể bị chia sẻ khi liên minh giai cấp cầm quyền thành lập chính phủ liên hiệp⁶. Có lẽ vì thế mà đã có nhà nghiên cứu cho rằng, trong xã hội có giai cấp và đấu tranh giai cấp thì quyền lực chính trị là nội dung bản chất của quyền lực nhà nước, mặc dù xét về bản chất thì quyền lực nhà nước luôn đại diện cho quyền lực công cộng. Cùng với sự hình thành của nhà nước với tư cách là bộ máy quyền lực công cộng, các lực lượng xã hội, các giai cấp đều muốn chiếm giữ quyền lực công cộng đó để phục vụ lợi ích của mình và khi giai cấp mạnh nhất giành được bộ máy quyền lực nhà nước thì giai cấp đó trở thành chủ sở hữu quyền lực chính trị⁷. Những ý kiến trên đây về quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước đã căn cứ vào một luận điểm rất quan trọng của V.I.Lênin là: “Vấn đề chính quyền nhà nước nhất định là vấn đề chủ yếu nhất của mọi cuộc cách mạng. Giai cấp nào giữ chính quyền? Điều đó quyết định tất cả”⁸.

Để hiểu rõ khái niệm quyền lực nhà nước, chúng ta cần tìm hiểu khái niệm “quyền lực”. Từ điển Hán - Việt ghi: “Quyền lực là sức mạnh có thể cưỡng chế người ta phục tùng mình”⁹. Như vậy, hai từ “nhà nước” trong cụm từ “quyền lực nhà nước” nói lên bản chất của quyền lực đó.

Từ những nội dung đã trình bày trên đây,

chúng tôi cho rằng, quyền lực nhà nước là sức mạnh của nhà nước bắt buộc mọi người phải phục tùng ý chí của nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước, bằng bộ máy nhà nước do mình tổ chức ra. Vậy quyền lực nhà nước của nhân dân, theo chúng tôi, là sức mạnh của nhân dân bắt buộc mọi người phải phục tùng ý chí của nhân dân thông qua các cơ quan nhà nước do nhân dân tổ chức ra.

Trong Tuyên ngôn Độc lập ngày 2/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhắc đến những nội dung rất quan trọng trong bản Tuyên ngôn độc lập của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ năm 1776 và Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Cộng hòa Pháp năm 1789, đồng thời phân tích quá trình đấu tranh anh dũng và kiên cường của nhân dân ta để đánh đổ xiềng xích thực dân gần 100 năm, gây dựng nên nước Việt Nam độc lập và “Trình trọng tuyên bố với thế giới rằng: Nước Việt Nam có quyền hưởng tự do và độc lập và thực sự đã trở thành một nước tự do, độc lập. Toàn thể dân tộc Việt Nam quyết đem tất cả tinh thần và lực lượng, tính mạng và của cải để giữ vững quyền tự do, độc lập ấy”¹⁰.

Sự kiện có ý nghĩa lịch sử to lớn trên đây đã chứng minh quan điểm “quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” không phải mới xuất hiện mà đã được đưa ra cách đây hơn 200 năm trước trong bản Tuyên ngôn bất hủ của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và Cộng hòa Pháp. Năm 1776, những người đại diện cho nhân dân 13 bang ở Mỹ đã khẳng định “Chính phủ phải được thành lập gồm những người lấy quyền lực chính đáng của mình từ sự nhất trí của nhân dân, rằng bất cứ khi nào Chính phủ trở thành nguyên nhân phá hủy mục đích đó thì nhân dân có quyền thay đổi hoặc xóa bỏ và

(6) *Thuyết “Tam quyền phân lập” và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại (tái bản có bổ sung), Viện Thông tin khoa học xã hội, H., 1992, tr. 13.*

(7) Nguyễn Đăng Quang, *Tăng cường quyền lực của nhân dân lao động- nội dung cốt lõi trong việc bảo đảm quyền con người. Lý luận chính trị, Tạp chí Nghiên cứu của Học viện CTQG Hồ Chí Minh, số 7, năm 2007, tr. 36.*

(8) V.I.Lênin, *Toàn tập, tập 34, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, 1876, tr. 286. Đối chiếu với bản tiếng Nga tập 34, Nxb. Văn hóa chính trị, Matxcova, 1976, tr. 2000, chúng tôi thấy rằng, các cụm từ “chính quyền nhà nước” và “chính quyền” dịch từ tiếng Nga ở đây là chưa chuẩn, mà phải dịch là “quyền lực nhà nước” và “quyền lực” thì mới đúng nghĩa.*

(9) Đào Duy Anh, *Hán - Việt Từ điển. Phan Bội Châu hiệu đính, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1996, tr.170.*

(10) Hồ Chí Minh, *Toàn tập, tập 4, Nxb. CTQG, H., 1995, tr. 4.*

thiết lập Chính phủ mới”¹¹. Sau đó, vào năm 1789, những người đại diện nhân dân Pháp thành lập Quốc hội lại tuyên bố rằng: “Mục đích của các tổ chức chính trị là gìn giữ các quyền tự nhiên và không thể tước bỏ của con người... Nguồn gốc của mọi quyền lực về bản chất nằm trong quốc gia... xã hội có quyền bắt buộc mọi công chức phải báo cáo về công việc quản lý của họ”¹². Như vậy, tuy cách diễn đạt có khác nhau nhưng trong hai bản Tuyên ngôn đều có một nội dung quan trọng là *quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân*.

Để khẳng định, bảo đảm và thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân ở nước ta, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kế thừa tư tưởng “dân là gốc” trong truyền thống chính trị ở Việt Nam và những tư tưởng hiện đại về dân chủ, đặc biệt là những tư tưởng cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin. Chúng ta biết rằng, trong tác phẩm “Phê phán triết học pháp quyền của Hêghen”, lần đầu tiên C. Mác đã trình bày một cách có hệ thống quan điểm của mình về dân chủ và nhà nước thông qua việc phê phán quan điểm của Hêghen trong lĩnh vực triết học pháp quyền, coi nhân dân là “vật liệu”, là “phương tiện” biểu đạt nội dung ý niệm nhà nước. C. Mác cho rằng, nhân dân là chủ thể đích thực của nhà nước, bởi vậy xét về thực chất, nhà nước không có chủ quyền mà chỉ nhân dân mới có chủ quyền. Từ luận điểm cơ bản này, C. Mác đi đến một kết luận hết sức quan trọng là: “Chế độ dân chủ là bản chất của bất kỳ nhà nước nào. Chế độ dân chủ quan hệ với mọi hình thức khác nhau của nhà nước”¹³. Là người kế tục xuất sắc và phát triển lên đỉnh cao học thuyết của C. Mác và Ph. Ăngghen, trong cuốn “Nhà nước và cách mạng”, V.I. Lênin đã chỉ rõ “chế độ dân chủ là một hình thức nhà nước, là

một trong những hình thái của nhà nước. Chế độ dân chủ có nghĩa là chính thức thừa nhận quyền bình đẳng giữa những công dân, thừa nhận cho mọi người được quyền ngang nhau trong việc xác định cơ cấu nhà nước và quản lý nhà nước”¹⁴. Thấu hiểu sâu sắc tư tưởng này, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã diễn đạt rất dễ hiểu như sau “Nước ta là nước dân chủ, nghĩa là nước nhà do dân làm chủ”¹⁵. “Nhân dân” và “dân” là các thuật ngữ mà Người thường dùng có cùng một nội dung được xác định rõ ràng: “Nhân dân là bốn giai cấp công, nông, tiểu tư sản, tư sản dân tộc và những phần tử khác yêu nước”¹⁶. Do đó, Người đã xác định:

“Nước ta là nước dân chủ
Bao nhiêu lợi ích đều là vì dân
Bao nhiêu quyền hạn đều là của dân
Công việc đổi mới và xây dựng là trách nhiệm của dân

Chính quyền từ xã đến Chính phủ do dân cử ra

Đoàn thể từ trung ương đến xã do dân tổ chức nên

Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”¹⁷.

Trong một bài viết khác, Chủ tịch Hồ Chí Minh lại chỉ rõ, Chính phủ cộng hòa dân chủ của ta “là đây tở chung của nhân dân, từ Chủ tịch toàn quốc đến làng. Dân là chủ thì Chính phủ phải là đây tở... Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi Chính phủ”¹⁸. Thật khó có cách diễn đạt khác ngắn gọn, đơn giản hơn quan điểm “quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” và “Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân” như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết.

Chỉ sau một ngày đọc bản Tuyên ngôn Độc lập, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm

(11) Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người, Các văn kiện quốc tế về quyền con người. Nxb. CTQG, H., 1998, tr. 9, tr. 15.

(12) Các văn kiện quốc tế về quyền con người, Sđd, tr. 16, tr. 18.

(13) C. Mác - Ph. Ăngghen, Toàn tập, tập 1, Nxb. CTQG, H., 1995, tr. 350.

(14) V.I. Lênin, Toàn tập, tập 33, Nxb. Tiến bộ, Matxcova, 1976, tr. 123.

(15) Hồ Chí Minh, Toàn tập, Nxb. CTQG, H., 1995, tr. 452.

(16) Hồ Chí Minh, Sđd, tập 7, tr. 219.

(17) Hồ Chí Minh, Sđd, tập 5, tr. 698.

(18) Hồ Chí Minh, Sđd, tập 5, tr. 60.

thời, ngày 3/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói “trước chúng ta bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do, dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ”¹⁹. Điều này chỉ ra rằng, tuy quyền lực nhà nước của nhân dân ta đã được xác lập trên thực tế sau cách mạng tháng Tám thành công và sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn Độc lập, nhưng Chủ tịch Hồ Chí Minh đã hiểu sâu sắc rằng, chỉ sau khi có một Quốc hội được bầu bằng cuộc Tổng tuyển cử và Quốc hội thông qua Hiến pháp thì quyền lực nhà nước của nhân dân ta mới được xác lập về mặt pháp lý. Sau khi có Hiến pháp 1946, để khẳng định quyền lực nhà nước của nhân dân, tại Điều thứ nhất của Hiến pháp đã ghi rõ: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”.

Trên đây, chúng tôi đã trình bày rất khái quát quá trình xác lập quyền lực nhà nước của nhân dân trong những năm đầu khai sinh nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Quá trình đó đang được kế thừa và phát huy khi Đảng ta khẳng định “Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cần xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân”²⁰.

2. Hai hình thức thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân ở nước ta

Trong bốn bản Hiến pháp của nước ta, sau khi đã khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đều có quy định tiếp theo là nhân dân (cử tri) bầu người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình làm Nghị viên - đại biểu Quốc hội (ĐBQH) tham gia Nghị viện - Quốc hội để giải quyết, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, đồng thời cũng quy định

quyền phúc quyết, quyền tham gia trưng cầu ý dân để nhân dân trực tiếp quyết định “những vấn đề quan hệ đến vận mệnh quốc gia” hay theo “quyết định thực hiện việc trưng cầu ý dân” của Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) tổ chức thực hiện.

Trong khoa học pháp lý, người ta gọi đây là hai hình thức nhân dân sử dụng để thực hiện quyền lực nhà nước của mình: *dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp*. Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII (tháng 6/1997) đã khẳng định: “tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước”²¹. Trước đó, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI (tháng 12/1986) Đảng ta đã nêu khẩu hiệu: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và yêu cầu các cấp ủy đảng “thực hiện có nền nếp khẩu hiệu đó”²² cũng là để khẳng định: ở nước ta quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Biểu hiện rõ nét nhất của hình thức dân chủ đại diện ở nước ta là việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội - cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả nước, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tính chất đại diện thể hiện rõ nét nhất ở sự hình thành của Quốc hội - cơ quan duy nhất ở nước ta bao gồm những người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Tính chất đại diện cao của Quốc hội còn thể hiện ở chỗ, Quốc hội bao gồm những đại biểu đại diện cho khối đại đoàn kết dân tộc, khối đại đoàn kết toàn dân trong cả nước.

Quốc hội có những nhiệm vụ, quyền hạn rất lớn, rất quan trọng như quyền lập hiến, lập

(19) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Sự Thật, H., 1987, tr. 6; tr. 7.

(20) Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. CTQG, H., 2000, tr. 45.

(21) Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ ba BCH TƯ khóa VIII, Nxb. CTQG, H., 1997, tr. 41.

(22) Tạp chí Cộng sản, Số đặc biệt về Đại hội VI của Đảng, Số 1/1/1987, tr. 124.



Người dân Tp. HCM đi bầu đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007 - Ảnh: HTD

nước của mình bằng hình thức dân chủ đại diện nhất định phải bình luận đến chế định giám sát của nhân dân và việc thực hiện chế định ấy đối với việc thực hiện những quyền mà mình đã ủy thác cho cơ quan đại diện - cơ quan được ủy quyền và người đại diện - người được ủy quyền.

Hình thức thứ hai để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước của mình

pháp, quyền quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, về nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh của đất nước, những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 đã quy định rõ 14 nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội. Về vấn đề này, chúng tôi thấy có một điểm tiên bộ, thể hiện đúng nguyên tắc của nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang xây dựng là ở đây không quy định Quốc hội có quyền “tự định cho mình những nhiệm vụ, quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết” như trong Hiến pháp năm 1959 (Điều 50) và trong Hiến pháp năm 1980 (Điều 83). Chúng tôi đưa ra nhận định trên đây là để bày tỏ sự đồng ý với ý kiến cho rằng, Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, được nhân dân ủy quyền thực hiện một phần quyền lực nhà nước của nhân dân “chứ không phải nhân dân trao hết thẩm quyền lực nhà nước của mình cho Quốc hội”²³.

Khi nói nhân dân thực hiện quyền lực nhà

là hình thức dân chủ trực tiếp. Đó là việc cử tri trực tiếp biểu quyết để quyết định theo đa số một vấn đề, một chủ trương quan trọng của đất nước qua cuộc trưng cầu ý dân. Việc dân phúc quyết những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia hay Quốc hội quyết định trưng cầu ý dân đều đã được quy định trong bốn bản Hiến pháp của nước ta (nhưng do chưa có Luật về Trưng cầu ý dân nên chúng ta chưa thực hiện được một cuộc trưng cầu ý dân nào). Hình thức dân chủ trực tiếp và hình thức dân chủ đại diện có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Theo hình thức dân chủ đại diện thì những vấn đề, những chủ trương quan trọng của đất nước do cơ quan đại diện - mà thực chất là cơ quan nhà nước - quyết định, vì cơ quan này đã được nhân dân ủy quyền. Còn với hình thức dân chủ trực tiếp thì cử tri quyết định, nhưng không phải do cử tri trực tiếp tổ chức cuộc bỏ phiếu mà cũng phải do cơ quan nhà nước - cơ quan được nhân dân ủy quyền - tổ chức cuộc trưng cầu ý dân. Song, đặc trưng cơ bản nhất của hình thức dân chủ trực tiếp là cơ quan nhà nước chỉ có vai trò là “người thư ký”, là “trọng tài” ghi nhận,

(23) GS,TS. Trần Ngọc Đường, *Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, Thông tin lý luận chính trị - Bản tin của Hội đồng lý luận Trung ương, Số 4 (76) tháng 9/2008, tr. 3.*

tổng hợp ý kiến của cử tri. Ý kiến của đa số cử tri tham gia bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu ý dân có hiệu lực pháp lý cao hơn quyết định của mọi cơ quan nhà nước, kể cả của Quốc hội. Vì thế, để tổ chức cuộc trưng cầu ý dân đạt kết quả thực sự đòi hỏi phải có nhiều yếu tố, trong đó yếu tố quan trọng nhất là trình độ dân trí²⁴. Như vậy, có thể nói rằng, còn một khoảng cách khá xa giữa việc khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân với việc nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực đó trên thực tế. Song, khi chúng ta đã khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công rành mạch giữa các cơ quan nhà nước thực hiện ba quyền là lập pháp, hành pháp và tư pháp, thì trưng cầu ý dân về những nội dung quy định trong Hiến pháp là việc nhất thiết phải thực hiện.

Đảng và Nhà nước ta đã thấy cần phải có Luật Trưng cầu dân ý, nên ngay trong Hiến pháp 1946 đã có quy định tại Điều 32: “Cách thức phúc quyết sẽ do Luật định”. Năm 2006, dự án Luật Trưng cầu ý dân đã được chuẩn bị công phu (có bản Dự thảo lần thứ 10 và Tờ trình Quốc hội xem xét tại kỳ họp thứ 10). Nhưng khi góp ý với cơ quan dự thảo luật thì “Tập thể thường trực Chính phủ cho rằng Dự án luật chưa đạt những yêu cầu đề ra nên đề nghị UBTVQH cân nhắc chưa trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 10 này”²⁵. Đề nghị của Thường trực Chính phủ được UBTVQH đồng tình, nên không đưa Dự án này vào chương trình kỳ họp.

Để bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, chúng tôi kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như sau:

Một là, khi Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 thì xem xét lại nội dung quy định tại Điều 6 là: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan

đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân” vì quy định như vậy là thiếu hình thức dân chủ trực tiếp để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước của mình; sửa điểm 14 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 từ “14. Quyết định việc trưng cầu ý dân” thành “14. Quy định về trưng cầu ý dân” để khẳng định rằng, Quốc hội có nhiệm vụ ban hành Luật Trưng cầu ý dân, chứ không phải chỉ quyết định trưng cầu ý dân về một vấn đề, một chủ trương khi xét thấy cần thiết, nhưng lại chưa có quy trình, thủ tục, trình tự thực hiện.

Hai là, Quốc hội cho rà soát để sửa đổi những quy định trong pháp luật về bầu cử nhằm tạo ra tính “ganh đua” giữa các ứng cử viên, khắc phục tình trạng “quân đỏ, quân xanh” trong hiệp thương và ấn định danh sách ứng cử viên.

Ba là, Quốc hội đã ban hành Luật Bầu cử ĐBQH nhưng chưa có những quy định cụ thể về quy trình, thủ tục, trình tự để cử tri thực hiện quyền bãi nhiệm ĐBQH theo quy định tại Điều 7 Hiến pháp năm 1992 và Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001. Bởi vậy, chúng tôi kiến nghị Quốc hội bổ sung những quy định cụ thể về quy trình, trình tự, thủ tục để cử tri thực hiện quyền bãi nhiệm đối với đại biểu “không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”. Về ý nghĩa và tầm quan trọng của chế định bãi nhiệm, V.I. Lênin đã chỉ cho chúng ta thấy rằng “mọi cơ quan được bầu ra hay mọi hội nghị đại biểu đều có thể coi là có tính chất dân chủ chân chính và đại biểu thực sự cho ý chí của nhân dân, khi nào quyền bãi nhiệm của cử tri đối với những người trúng cử được thừa nhận và được áp dụng”²⁶. ■

(24) Việc tổ chức trưng cầu ý dân không đơn giản, nên ngay một nước như Thụy Sĩ, có Luật Trưng cầu ý dân rất sớm, từ năm 1848 nhưng đến năm 2006, tức là trong vòng 158 năm cũng chỉ tổ chức được 532 cuộc trưng cầu dân ý; Báo cáo số 303/HLGVN ngày 09/6/2006 về một số kết quả nghiên cứu - khảo sát về trưng cầu ý dân ở Thụy Sĩ của Đoàn cán bộ Hội Luật gia Việt Nam, tr. 10.

(25) Công văn số 26/CP-XDPL ngày 13/10/2006 của Chính phủ gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tr. 4.

(26) V.I. Lênin toàn tập, tập 35, Nxb. Tiến bộ. Matxcova, 1978, tr. 126.

KIẾN NGHỊ

VỀ BỐN NỘI DUNG TRONG DỰ THẢO LUẬT VIÊN CHỨC

■ TRẦN ĐÌNH THẮNG*

Dự thảo Luật Viên chức gồm 9 chương 92 điều đã được Quốc hội khóa XII thảo luận và cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 (tháng 6/2010). Có thể nói, đây là một Dự thảo Luật rất quan trọng, sau khi ban hành sẽ tác động lớn đến một bộ phận người lao động làm việc trong khu vực công. Vì vậy đòi hỏi các nhà làm luật phải cân nhắc rất thận trọng tất cả các vấn đề. Chúng tôi xin phân tích, kiến nghị bốn vấn đề lớn mà Thường trực Ủy ban Pháp luật còn cân nhắc và xin ý kiến chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

1. Tên gọi của Dự thảo Luật

Tên gọi của Dự thảo Luật Viên chức hiện đang có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến tán thành với Dự thảo Luật là Luật Viên chức. Nhưng cũng có một số ý kiến đề nghị lấy tên luật là Luật Viên chức nhà nước, Luật Viên chức công lập hoặc Luật Viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập. Chúng tôi đồng tình với tên gọi của Dự thảo luật là *Luật Viên chức* vì một số lý do sau: Trước hết, theo quy định của pháp luật hiện hành¹ cũng như theo nhận thức chung hiện nay, *viên chức* là khái niệm dùng để chỉ những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước (hay còn gọi là các đơn vị sự nghiệp công lập). Mặt khác, tại Điều 2 của Dự thảo luật đã đưa ra khái niệm *viên chức* khá rõ ràng: “Viên chức quy định tại Luật này là người được tuyển dụng, bổ nhiệm một chức danh nghề nghiệp, chức vụ quản lý trong đơn vị sự nghiệp công lập theo vị trí việc làm và hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, tên gọi của Dự thảo luật là *Luật Viên chức* đã bao hàm đầy đủ ý nghĩa của nó. Đó là một đạo luật điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập.

Còn nếu tên gọi của Dự thảo luật là *Luật Viên chức công lập* hoặc *Luật Viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập* thì có thể dẫn đến cách hiểu không đúng, là những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp không phải của Nhà nước cũng là viên chức, điều này không phù hợp với nhận thức chung hiện nay. Cách gọi như trên cũng rất rườm rà, dài dòng và không cần thiết.

2. Phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật

Hiện nay vẫn tồn tại hai loại quan điểm về phạm vi điều chỉnh của Luật này. Đa số ý kiến tán thành với quy định của Dự thảo Luật là chỉ điều chỉnh các đối tượng là viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Một số ý kiến đề nghị Luật cần mở rộng đối tượng điều chỉnh đối với cả những người làm việc trong các đơn

(*) TS, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

(1) Các văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực sử dụng thuật ngữ viên chức để chỉ những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước.

vị sự nghiệp ngoài công lập. Bởi vì các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập và công lập đều có các hoạt động tương tự nhau, đều thực hiện chính sách chung của Nhà nước.

Chúng tôi cho rằng, trong tình hình hiện nay, Luật Viên chức chỉ nên điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Bởi lẽ, đội ngũ này hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, được Nhà nước bảo đảm các điều kiện vật chất, trang thiết bị làm việc, được Nhà nước cấp một phần hoặc toàn bộ kinh phí hoạt động để thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao, nhằm bảo đảm thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước và phục vụ những lợi ích công cộng. Do đó, Nhà nước cần quản lý đội ngũ này. Còn các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập, mặc dù có tham gia thực hiện chính sách chung của Nhà nước, nhưng hoạt động của các đơn vị này có mục đích hoàn toàn khác với các đơn vị sự nghiệp công lập là tìm kiếm lợi nhuận. Đặc trưng này là điểm khác biệt căn bản giữa hai loại hình đơn vị sự nghiệp nói trên. Đối với một số lĩnh vực hoạt động không mang lại lợi nhuận thì các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập chắc chắn sẽ không tham gia, trong khi đó các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn phải tiến hành cho dù không có lợi nhuận, vì phải thực thi chính sách xã hội của Nhà nước. Vì thế, phạm vi điều chỉnh của luật này chỉ nên giới hạn trong phạm vi đối tượng là những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập.

3. Quy định việc công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài dự tuyển làm viên chức

Hiện nay cũng đang có hai loại ý kiến khác nhau về vấn đề này. Loại ý kiến thứ nhất tán thành với quy định của Dự thảo Luật, theo đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhưng chưa thôi quốc tịch Việt Nam (công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài) có thể đăng ký

tuyển dụng làm viên chức nhưng phải đáp ứng các tiêu chuẩn, điều kiện quy định của pháp luật. Loại ý kiến thứ hai đề nghị không tuyển dụng công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài làm viên chức tại Việt Nam.

Có thể nói đây là vấn đề khá phức tạp. Theo Thường trực Ủy ban Pháp luật của Quốc hội thì trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài ngày càng tham gia tích cực vào các hoạt động sự nghiệp ở trong nước. Khi tham gia các hoạt động này, họ cũng phải tuân thủ những quy định có liên quan của pháp luật Việt Nam, đồng thời, thực hiện các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, trong số công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài, có không ít người vừa mang quốc tịch Việt Nam, vừa mang quốc tịch nước khác, do đó, nếu họ trở thành viên chức ở Việt Nam thì sẽ phát sinh một số khó khăn, phức tạp trong việc quản lý, sử dụng... Vì vậy, cùng với việc thu hút chất xám thì cũng phải có cơ chế chặt chẽ để bảo đảm các hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập khi có sự tham gia của viên chức là công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài². Do còn có ý kiến khác nhau, Thường trực Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đã đề xuất hai phương án để xem xét, quyết định: Phương án 1, cho phép công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia dự tuyển làm viên chức như quy định của Dự thảo Luật. Quy định như vậy sẽ bảo đảm sự bình đẳng về quyền, nghĩa vụ giữa công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài và công dân Việt Nam ở trong nước. Hơn nữa, việc tuyển dụng những người này làm viên chức còn giúp thu hút chất xám và phù hợp với điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Tuy nhiên, cần thiết phải quy định cụ thể những lĩnh vực, ngành, nghề, vị trí công việc được tuyển dụng công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài làm viên chức, cũng như quy định về điều kiện tuyển dụng, hợp đồng làm việc, các quyền, nghĩa vụ

(2) Báo cáo một số vấn đề lớn xin ý kiến chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Dự thảo Luật Viên chức ngày 19/7/2010 của Thường trực Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

của công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài trong trường hợp họ được tuyển dụng làm viên chức. Phương án 2, không quy định trong Dự thảo Luật này về việc tuyển dụng viên chức là công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài. Trường hợp cần huy động chất xám, trí tuệ, kinh nghiệm, chuyên môn, nghiệp vụ của công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài vào các hoạt động chuyên môn tại các đơn vị sự nghiệp ở Việt Nam thì có thể sử dụng các cơ chế khác như hợp tác nghiên cứu, trao đổi kinh nghiệm, chuyên môn, chuyển giao công nghệ hoặc dưới hình thức ký hợp đồng vụ việc, hợp đồng lao động có thời hạn theo quy định hiện hành của pháp luật. Trên thực tế, các hoạt động này đang được thực hiện không chỉ ở các đơn vị sự nghiệp công lập mà cả các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.

Về hai phương án trên, chúng tôi xin có một số trao đổi.

Trước hết, để đi đến việc lựa chọn phương án nào là tốt hơn, cần thiết phải khẳng định là chúng ta cần tranh thủ chất xám trí tuệ, kinh nghiệm, chuyên môn của người Việt Nam sinh sống ở nước ngoài, vì đây là lực lượng có trình độ chuyên môn cao và nếu sử dụng họ thì chúng ta tiết kiệm được rất nhiều kinh phí cho việc đào tạo nguồn lực³. Đồng thời, cũng cần phải làm rõ người Việt Nam ở nước ngoài mong muốn điều gì khi được tuyển dụng và trở thành viên chức. Có lẽ, người Việt Nam ở nước ngoài cũng như những người hoạt động chuyên môn nói chung luôn mong muốn có được một môi trường làm việc tốt mà ở đó, họ có thể thể hiện được mình, phát huy được tài năng, sức sáng tạo của họ. Bên cạnh đó, là mong muốn được đóng góp sức mình để xây dựng đất nước. Như vậy, nếu người Việt Nam định cư ở nước ngoài muốn trở thành viên chức thì có lẽ điều hấp dẫn nhất với họ chắc không phải là ở mức thu nhập, môi trường làm việc hay cơ hội thăng tiến mà lý do thuyết phục nhất là sự

mong muốn đóng góp sức mình để xây dựng đất nước, khẳng định mình là con người có ích cho Tổ quốc. Công dân Việt Nam sống ở nước ngoài là một bộ phận không tách rời của cộng đồng các dân tộc Việt Nam, nên họ cũng có quyền và nghĩa vụ của người công dân, nếu vì động cơ muốn đóng góp sức mình để xây dựng đất nước thì pháp luật cần tạo điều kiện cho họ có cơ hội trở thành viên chức.

Thứ hai, mặc dù chúng tôi tán thành với phương án nên quy định người Việt Nam ở nước ngoài được thi tuyển viên chức, nhưng vẫn phải lường trước một số vấn đề có thể nảy sinh gây khó khăn cho công tác quản lý. Vì vậy cũng cần có quy định giới hạn một số lĩnh vực nhất định như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học... mà người Việt Nam ở nước ngoài được tham gia làm viên chức. Nên hạn chế người Việt Nam ở nước ngoài làm việc trong các lĩnh vực liên quan đến bí mật nhà nước, an ninh quốc gia và một số lĩnh vực có thể dễ dàng gây thiệt hại lớn cho Nhà nước, cho xã hội.

Thứ ba, cần quy định rõ đối tượng nào trong số người Việt Nam sống ở nước ngoài có thể tham gia thi tuyển viên chức. Hiện nay, những người Việt Nam sống ở nước ngoài có thể gồm các đối tượng: người chỉ có một quốc tịch và đó là quốc tịch Việt Nam; người Việt Nam có nhiều quốc tịch khác nhau nhưng chưa thôi quốc tịch Việt Nam; người nước ngoài được nhập quốc tịch Việt Nam mà không cần thôi quốc tịch của họ theo Luật Quốc tịch (họ có thể là vợ hoặc chồng của công dân Việt Nam, là con hoặc là bố hay mẹ của công dân Việt Nam thì có thể mang quốc tịch Việt Nam mà không cần thôi quốc tịch của họ và các trường hợp khác mà Luật Quốc tịch quy định). Theo chúng tôi, trong ba đối tượng trên, chỉ nên quy định đối tượng thứ nhất (những người chỉ có một quốc tịch và đó là quốc tịch Việt Nam) mới được tham gia thi tuyển viên chức. Bởi vì ngoài đối tượng thứ nhất thì hai đối tượng còn

(3) Hiện nay chúng ta đang phải chi một lượng kinh phí khá lớn để đào tạo nguồn nhân lực có trình độ cao ở nước ngoài (thạc sĩ, tiến sĩ). Các Đề án 322 của Bộ Giáo dục và Đào tạo, Đề án 165 của Ban Tổ chức Trung ương, Đề án 500 của TP.HCM... đều hướng tới nguồn lực có chất lượng cao, nắm bắt tri thức từ các nước tiên tiến về phục vụ đất nước (Xem Trần Thanh Liêm, *Kiều bào có được làm viên chức?*, Báo Đất Việt ngày 23/7/2010).

lại đều là những người có nhiều quốc tịch và do đó, họ vừa có quyền và nghĩa vụ của công dân Việt Nam, vừa có quyền và nghĩa vụ công dân của các nước mà họ mang quốc tịch. Điều này có thể sẽ gây khó khăn cho công tác quản lý nếu họ trở thành viên chức. Đặc biệt là có thể xảy ra trường hợp việc thực hiện nghĩa vụ đối với quốc gia này lại có thể là sự vi phạm nghĩa vụ công dân của quốc gia khác (ví dụ họ đều là công dân của hai quốc gia có xung đột lợi ích, hoặc là hai quốc gia có các quy định pháp luật xung đột nhau...).

4. Kéo dài thời gian làm việc đối với viên chức

Dự thảo Luật quy định viên chức đến tuổi nghỉ hưu theo quy định của pháp luật về lao động thì được quyền nghỉ hưu. Trong trường hợp do nhu cầu công việc, thì người đứng đầu đơn vị sự nghiệp có thể kéo dài tuổi nghỉ hưu đối với viên chức đủ tuổi được hưởng chế độ hưu trí. Trong trường hợp này, người đứng đầu phải ký lại hợp đồng làm việc với viên chức nhưng không bỏ nhiệm vụ viên chức giữ chức vụ quản lý. Vấn đề này, cũng có hai loại ý kiến khác nhau. Loại ý kiến thứ nhất tán thành quy định về kéo dài thời gian làm việc đối với viên chức như trong Dự thảo Luật; đồng thời, đề nghị quy định cụ thể về các lĩnh vực có thể kéo dài thời gian làm việc, tiêu chuẩn, điều kiện, nguyên tắc, trình tự, thủ tục kéo dài thời gian làm việc của viên chức, chế độ, chính sách của viên chức sau khi thực hiện kéo dài thời gian làm việc... Loại ý kiến thứ hai không tán thành quy định về việc kéo dài thời gian làm việc của viên chức; viên chức nghỉ hưu nếu có trình độ chuyên môn, năng lực công tác, còn đủ sức khỏe và đơn vị sự nghiệp có nhu cầu thì có thể ký hợp đồng vụ việc hoặc hợp đồng lao động có xác định thời hạn. Chúng tôi có một số ý kiến như sau.

Trước hết, không nên quan niệm việc kéo dài thời gian làm việc của viên chức là một đặc

ân đối với họ. Nếu chúng ta so sánh với các nước phát triển thì tuổi nghỉ hưu của người lao động của các nước phát triển khá cao. Như ở Thụy Điển là 67 tuổi, ở Nhật Bản là 65 tuổi... Ở Pháp, sau khi Chính phủ dự định tăng tuổi nghỉ hưu đối với người lao động từ 60 lên 62 đã vấp phải sự phản ứng mạnh mẽ của người lao động⁴... Đặc thù lao động của viên chức là tính chuyên môn nghiệp vụ cao, tuổi nghề càng cao thì kinh nghiệm họ tích lũy được càng nhiều và khả năng cống hiến của họ càng lớn. Đặc biệt là khi họ đã khẳng định được “thương hiệu” của mình thì cơ hội làm việc của họ trong các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập càng trở nên dễ dàng hơn. Vì vậy, nếu không quy định kéo dài thời gian làm việc của viên chức thì trong khá nhiều trường hợp, đơn vị sự nghiệp công lập có nhu cầu thì khó có thể ký hợp đồng vụ việc hoặc hợp đồng lao động có xác định thời hạn đối với họ, vì sau khi nghỉ hưu, những chuyên gia này sẽ lựa chọn các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập, nơi có thu nhập hấp dẫn hơn. Vì vậy, việc quy định kéo dài thời gian làm việc như Dự thảo Luật là hợp lý. Viên chức đến tuổi quy định có quyền lựa chọn hoặc là nghỉ hưu hoặc là tiếp tục làm việc nếu họ mong muốn và đơn vị có nhu cầu sử dụng họ.

Thứ hai, nên quy định kéo dài thời gian làm việc đối với viên chức vì nếu kéo dài thời gian làm việc sẽ tạo được tâm lý tốt để viên chức yên tâm phấn đấu và cống hiến. Nếu không, khi sắp đến tuổi nghỉ hưu mà sức lực của viên chức còn dồi dào, lại có chuyên môn nghiệp vụ vững vàng thì viên chức sẽ bắt đầu sao nhãng để tìm kiếm chỗ làm việc sau khi nghỉ hưu, làm ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả công việc. Hơn nữa, việc quy định kéo dài thời gian công tác đối với viên chức sẽ tiết kiệm được một phần đáng kể quỹ lương hưu đáng ra đã phải chi trả cho viên chức đến tuổi nghỉ hưu. Phương án này một mặt tiết kiệm được quỹ lương hưu, mặt khác sử dụng được năng lực chuyên môn của những chuyên gia giỏi. ■

(4) Do cơ cấu dân số của các nước này khá già, tỷ lệ người già cao hơn người trẻ dẫn đến thiếu nguồn nhân lực nên buộc phải tăng độ tuổi nghỉ hưu.

Quy định về đấu thầu và cạnh tranh khi sửa đổi, bổ sung Luật Kinh doanh bảo hiểm

■ NGUYỄN THÀNH LINH *

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm (Luật KDBH) vừa được Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) cho ý kiến tại phiên họp thứ 33 (từ 20-25/8/2010) và dự kiến sẽ trình Quốc hội thông qua vào kỳ họp thứ Tám (tháng 10/2010). Phạm vi sửa đổi Luật KDBH lần này chỉ tập trung vào các điều khoản liên quan đến việc thực hiện cam kết của nước ta với WTO và một số quy định về cấp phép thành lập doanh nghiệp bảo hiểm (DNBH), hợp tác, đấu thầu và cạnh tranh trên thị trường bảo hiểm... Song, nhiều nội dung trong Dự thảo Luật vẫn chưa rõ ràng hơn so với luật hiện hành; nhiều quy định vẫn phải giao cho Chính phủ, các bộ, ngành hướng dẫn. Hợp tác, cạnh tranh và đấu thầu là những vấn đề được các DNBH quan tâm, nhưng các nội dung này chưa được làm rõ trong Dự thảo Luật, cả về căn cứ quy định lẫn cách thức để thực hiện.

1. Thị trường bảo hiểm và việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm

Luật KDBH đã được Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 9/12/2000, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/4/2001. Qua mười năm thực hiện, Luật KDBH đã tạo điều kiện cho thị trường bảo hiểm Việt Nam hội nhập quốc tế, tăng trưởng cao, là cơ sở pháp lý để duy trì trật tự, kỷ cương, trong lĩnh vực bảo hiểm; đồng thời duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các DNBH, môi giới bảo hiểm; tạo ra những DNBH có quy mô lớn, tài chính lành mạnh và kinh doanh hiệu quả; cung cấp nhiều sản phẩm bảo hiểm với chất lượng dịch vụ tốt đáp ứng nhu

cầu xã hội; thu hút đầu tư trực tiếp, các luồng vốn trong và ngoài nước¹. Không những thế, thị trường bảo hiểm nước ta đang là một thị trường mới, còn nhiều tiềm năng, nhất là trong điều kiện hội nhập, kinh tế ngày càng phát triển, thu nhập người dân tăng lên, nhu cầu được bảo hiểm ngày càng lớn.

Tuy nhiên trên thực tế, hoạt động của thị trường bảo hiểm trong mười năm qua cũng xuất hiện các hiện tượng cần phải được chấn chỉnh. Một số DNBH cạnh tranh chưa lành mạnh, thông qua việc chào phí bảo hiểm phi kỹ thuật, chi trả hoa hồng môi giới và hoa hồng đại lý không đúng đối tượng; quyền và lợi ích hợp pháp của

(*) **Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam**

(1) Tính đến tháng 3/2010, tổng số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong lĩnh vực bảo hiểm nói riêng lên đến hơn một tỷ USD, chưa kể các hoạt động đầu tư nước ngoài vào các lĩnh vực khác do sự có mặt của các doanh nghiệp bảo hiểm hàng đầu thế giới tại Việt Nam. Kể từ khi Luật KDBH ra đời, số DNBH đã tăng từ 14 lên 50 doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm thuộc mọi thành phần kinh tế; tổng doanh thu phí bảo hiểm tăng từ 3.056 tỷ đồng (năm 2000) lên 25.510 tỷ đồng (năm 2009), với tốc độ tăng bình quân trên 27%/năm; tổng số tiền các DNBH đã huy động đầu tư trở lại nền kinh tế tăng từ 5.000 tỷ đồng (năm 2000) lên gần 69.000 tỷ đồng (năm 2009). Đến cuối năm 2009, tổng doanh thu bảo hiểm nhân thọ và phi nhân thọ đạt 25.510 tỷ đồng, đạt 2% GDP. Nguồn: Báo cáo đánh giá mười năm thực hiện Luật KDBH, Bộ Tài chính, 2010.

bên mua bảo hiểm chưa được bảo vệ tối ưu; hệ thống các văn bản pháp luật điều chỉnh hoặc liên quan đến hoạt động kinh doanh bảo hiểm chưa đồng bộ, chưa hoàn thiện; nhận thức của các tổ chức, cá nhân về bảo hiểm chưa cao...

Điều này cũng dễ hiểu, khi thị trường bảo hiểm nước ta còn rất mới so với các nước trên thế giới và trong khu vực, đang trong giai đoạn phát triển, tự hoàn thiện đối với cả phía DNBH, cơ quan quản lý và bên mua bảo hiểm. Đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm cao trong lĩnh vực bảo hiểm, ví dụ các chuyên gia tái bảo hiểm, chuyên gia phân tích tài chính, chuyên gia tính phí bảo hiểm, đội ngũ lãnh đạo doanh nghiệp... còn thiếu rất nhiều. Luật KDBH, tuy đã được xây dựng công phu, chặt chẽ, bao trùm phần lớn các vấn đề trong hoạt động kinh doanh bảo hiểm, các quy định trong luật vẫn phù hợp với thực tiễn trong suốt mười năm, nhưng vẫn còn một số điểm cần phải được chỉnh sửa cho phù hợp với thực tiễn KDBH hiện nay.

Luật KDBH được ban hành từ năm 2000, khi chúng ta chưa ký các thỏa thuận hợp tác song phương, đa phương trong lĩnh vực KDBH (BTA với Hoa Kỳ, hợp tác trong ASEAN, hợp tác với Nhật Bản, Singapore,..). Hiện nay, chúng ta đã ký các thỏa thuận này, đồng thời đã gia nhập WTO với các cam kết mở cửa ngành và các cam kết nền cho phép ban hành các tiêu chí thận trọng tùy vào sự phát triển của mỗi nước. Ngoài ra, cơ quan quản lý, giám sát bảo hiểm (Bộ Tài chính) đã là thành viên của Hiệp hội Các nhà quản lý bảo hiểm quốc tế (IAIS) nên công tác quản lý, giám sát bảo hiểm phải dần từng bước tuân theo các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế. Những nguyên tắc này cần được thể hiện trong Luật KDBH.

Không những thế, từ năm 2000 đến nay, pháp luật có liên quan đến các quy định tại Luật KDBH đã thay đổi. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã thay thế Luật Doanh nghiệp năm 1999, Luật Đầu tư thay thế Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và theo các luật này, hình thức doanh nghiệp được quy định tại Luật KDBH đã không còn phù hợp. Các quy định tại Luật Đấu thầu, Luật Cạnh tranh và Bộ luật Dân sự cũng đã có nhiều quy định khác với Luật KDBH. Để đảm bảo sự thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật, những nội dung nói trên cần được sửa

đổi, bổ sung trong Luật KDBH.

Dịch vụ bảo hiểm là lĩnh vực kinh doanh rủi ro và nhạy cảm; nên cần phải tăng cường công tác quản trị doanh nghiệp, đảm bảo công khai, minh bạch; quản lý, giám sát chặt chẽ, đảm bảo khả năng thanh toán để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người tham gia bảo hiểm. Những nguyên tắc quản lý thận trọng, vấn đề quản trị đối với DNBH, vấn đề quản lý giám sát đối với đại lý, môi giới bảo hiểm cần được quy định rõ ràng hơn, một mặt tạo sự chủ động cho DNBH trong kinh doanh, mặt khác tăng cường sự quản lý, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước, nhằm đảm bảo phát triển thị trường bền vững.

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KDBH đã trình UBTVQH cho ý kiến dự kiến sẽ sửa đổi, bổ sung 12 điểm, thuộc ba nhóm vấn đề liên quan đến 14 điều trong tổng số 129 điều của Luật hiện hành. Ba nhóm vấn đề dự kiến được sửa đổi, bổ sung là: (i) sửa đổi, bổ sung để phù hợp với cam kết WTO của Việt Nam trong lĩnh vực KDBH và các nguyên tắc bảo hiểm quốc tế (với các nội dung về cung cấp dịch vụ bảo hiểm qua biên giới, phân loại nghiệp vụ bảo hiểm, chi nhánh DNBH phi nhân thọ nước ngoài, tái bảo hiểm bắt buộc); (ii) các nội dung sửa đổi, bổ sung phù hợp với các luật có liên quan (với các nội dung sửa đổi quy định về hình thức doanh nghiệp, thẩm quyền quản lý các vấn đề liên quan đến đấu thầu và cạnh tranh, ưu tiên áp dụng Luật chuyên ngành); (iii) sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước (các nội dung về điều kiện cấp phép, đại lý bảo hiểm, thanh tra bảo hiểm, bảo vệ bên mua bảo hiểm, các quy định phải được Bộ Tài chính chấp thuận bằng văn bản).

2. Về các quy định đấu thầu và cạnh tranh trong Dự thảo Luật

Trong ba nhóm nội dung được sửa đổi, bổ sung lần này, các vấn đề liên quan đến đấu thầu các sản phẩm bảo hiểm và việc thành lập các công ty bảo hiểm nội bộ (có thể làm giảm tính cạnh tranh lành mạnh của thị trường bảo hiểm) đã gây được nhiều tranh luận gay gắt, vì hoạt động bảo hiểm có rất nhiều đặc thù và các quy định của Luật KDBH sẽ tác động rất lớn đến thị trường bảo hiểm và sự an toàn của nền kinh tế - xã hội.

2.1. Về quy định đấu thầu các sản phẩm bảo hiểm

Theo Luật Đấu thầu hiện hành, các sản phẩm bảo hiểm không nằm trong danh mục bắt buộc đấu thầu và theo một số ý kiến, điều này đã làm giảm tính cạnh tranh trên thị trường. Khi xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KDBH, nhiều ý kiến đã đề nghị phải quy định đấu thầu các sản phẩm bảo hiểm và Ban soạn thảo đã đưa quy định này vào Dự thảo luật: “Các sản phẩm bảo hiểm có thể được thực hiện dưới hình thức đấu thầu”. Như vậy, khi áp dụng quy định mới, tất cả các tập đoàn, tổng công ty, dù mua sản phẩm bảo hiểm đặc thù cũng đều phải tổ chức đấu thầu công khai, rộng rãi. Tuy nhiên đây không phải là luồng ý kiến duy nhất về quy định này. Nhiều chuyên gia có uy tín trong ngành bảo hiểm cho rằng, việc áp dụng đấu thầu bắt buộc đối với bảo hiểm, đặc biệt là đối với bảo hiểm đặc thù, chưa chắc đã mang lại hiệu quả như mong đợi, vì bảo hiểm là loại hình kinh doanh đặc biệt, việc phân tán rủi ro đối với các dự án hay công trình lớn đều do các nhà tái bảo hiểm nước ngoài nắm giữ.

Theo chúng tôi, tổ chức đấu thầu trong việc lựa chọn mua sản phẩm, dịch vụ là nhằm tăng tính minh bạch trong cạnh tranh. Tuy nhiên, bảo hiểm là một lĩnh vực hoạt động rất đặc biệt và không phải việc cung cấp tất cả loại hình sản phẩm bảo hiểm đều phải thông qua đấu thầu sẽ có hiệu quả hơn.

Thứ nhất, với những dự án công nghiệp lớn như hàng không, buru chính, dầu khí v.v.. việc thu xếp bảo hiểm đảm bảo an toàn cho những doanh nghiệp trong những lĩnh vực này thực chất là do các nhà tái bảo hiểm nước ngoài đảm nhận, vì các công ty bảo hiểm trong nước hiện nay vẫn chưa đủ năng lực định ra các điều kiện, điều khoản và phí bảo hiểm được. Việc cạnh tranh trong nội địa có chăng chỉ là cạnh tranh mức phí dịch vụ “fronting fee” (một mức phí rất nhỏ trong tổng phí bảo hiểm dành cho công ty bảo hiểm trong nước để quản lý đơn bảo hiểm). Và như thế thì với những qui trình đấu thầu mà chúng ta đã biết có khi lại làm tốn kém thời gian và tiền bạc nhiều hơn.

Thứ hai, để có ngành bảo hiểm phát triển và được thế giới biết đến và công nhận, chúng ta nên có một vài “ông lớn” chuyên sâu trong một số

lĩnh vực bảo hiểm có tính kỹ thuật cao. Việc tập trung như vậy sẽ giúp nâng cao được tính chuyên môn sâu trong tác nghiệp, từ hiểu rõ đặc thù của rủi ro đến phương thức và nghệ thuật trong khi làm việc với các nhà tái bảo hiểm quốc tế và lúc đó, chúng ta mới hy vọng nâng cao được *mức giữ lại*, một trong những tiêu chuẩn quan trọng nhất đánh giá tầm vóc của một công ty bảo hiểm. Mua bảo hiểm là mua sự an toàn và đảm bảo. Sản phẩm bảo hiểm là loại hình có tính đặc thù cao, vì chỉ khi xảy ra tổn thất thì người mua bảo hiểm mới có được đánh giá chuẩn xác nhất về chất lượng của dịch vụ. Tại thời điểm mua bảo hiểm, khách hàng chỉ được nhận được những lời hứa, lời cam kết của các công ty bảo hiểm, và đương nhiên khi niềm tin được đặt vào công ty bảo hiểm nào lớn nhất, khách hàng sẽ chọn mua bảo hiểm của công ty đó. Trên thế giới, người ta phân hạng (rating) công ty bảo hiểm theo hệ số tín nhiệm để định hướng người mua khi quyết định đặt niềm tin vào công ty bảo hiểm nào. Vì thế, việc đấu thầu hay không nên để cho người được bảo hiểm tự quyết định, vì suy cho cùng thì khi mua bảo hiểm là trao gửi “niềm tin”, có tin thì mới trao sự bảo đảm an toàn tài chính của mình vào tay người khác. Như thế, việc áp dụng đấu thầu bắt buộc đối với bảo hiểm sẽ là một hình thức đấu thầu “niềm tin”.

Chúng ta đang hướng đến một thị trường cạnh tranh lành mạnh. Các văn bản pháp luật về bảo hiểm cũng xác định đây là mục tiêu điều chỉnh của mình. Tuy nhiên, trên thế giới cũng như ở Việt Nam, luôn có những DNBH tìm mọi cách - kể cả những cách thức không đẹp hoặc phạm luật - để lôi kéo khách hàng về phía mình, nhất là với các dự án lớn. Khi có quy định về việc đưa sản phẩm bảo hiểm ra đấu thầu, có thể sẽ xảy ra trường hợp các DNBH, đặc biệt là các doanh nghiệp mới thành lập, sẽ thỏa thuận với các nhà tái bảo hiểm quốc tế có hệ số uy tín thấp để đưa ra mức phí chào thầu thấp nhất có thể và điều kiện mở rộng tối đa, để quyết tâm thắng thầu. Tuy thắng thầu, nhưng khi có tổn thất xảy ra thì họ không thể chi trả bồi thường được, lúc đó, hậu quả sẽ là rất lớn. Lúc đó, người thiệt thòi cuối cùng chính là khách hàng, những người được hứa hẹn mọi thứ khi mua hàng và nhận được lời hứa về chất lượng dịch vụ đúng như cái giá họ trả.

Trong bảo hiểm công nghiệp, không có chuyên giá rẻ đi đôi với sản phẩm và dịch vụ tốt. Ông cha ta thường nói “tiền nào của nấy” là cực kỳ đúng đối với bảo hiểm, đặc biệt là các sản phẩm được chào mời bởi các nhà tái bảo hiểm quốc tế. Quy định về việc đưa sản phẩm bảo hiểm ra đấu thầu, trong các trường hợp như vậy sẽ “tự chuốc lấy rủi ro”, nhất là trong cung cấp bảo hiểm cho các ngành công nghiệp có đặc tính công nghệ cao như hàng không, dầu khí, bưu chính.

2.2. Công ty bảo hiểm nội bộ và tính cạnh tranh lành mạnh của thị trường bảo hiểm

Khi xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KDBH, nhiều ý kiến đề nghị phải quy định trong Luật nội dung không cho phép công ty mẹ thành lập công ty bảo hiểm để cung cấp dịch vụ trong nội bộ công ty mẹ, do lo ngại rằng, việc này sẽ đi ngược lại mục đích của bảo hiểm là “phân tán rủi ro” và làm giảm tính cạnh tranh của thị trường bảo hiểm.

Theo chúng tôi, công ty bảo hiểm nội bộ và nguyên tắc “phân tán rủi ro” thực chất chẳng có liên hệ gì với nhau. Việc phân tán rủi ro trong bảo hiểm là thông qua nghiệp vụ tái bảo hiểm, và dù là công ty nội bộ hay công ty bên ngoài thì cũng đều phải thực hiện tái bảo hiểm đối với những dịch vụ mình nhận bảo hiểm. Đối với những dự án có giá trị lớn, tính kỹ thuật phức tạp ở Việt Nam hiện nay thì việc xây dựng bản chào giá, thu xếp phạm vi bảo hiểm và phân chia rủi ro đều do các nhà tái bảo hiểm nước ngoài (như Lloyds, Swiss Re, Munich Re...) chịu trách nhiệm. Hơn nữa, Luật KDBH Việt Nam đã quy định, mọi công ty bảo hiểm đều không được phép giữ lại quá 5% vốn chủ sở hữu trên mỗi dịch vụ, còn lại đều phải tái bảo hiểm, vì thế công ty bảo hiểm nội bộ hay bên ngoài đều không ảnh hưởng tới nguyên tắc “phân tán rủi ro”. Công ty bảo hiểm nội bộ thực ra là mô hình “captive insurer” được áp dụng phổ biến trên thế giới. Hầu hết các tập đoàn công nghiệp, tài chính hàng đầu thế giới đều có “captive insurer” cho riêng mình. Có thể kể ra đây các tập đoàn có thương hiệu nổi tiếng như AIG, Allianz, HSBC, BP, hay ngay cạnh chúng ta là Petronas, Hyundai, Samsung... mỗi tập đoàn đều có một công ty bảo hiểm nội bộ. Và chẳng phải ngẫu nhiên họ làm như vậy. Tại các nước đó, chắc chắn tính cạnh tranh và minh

bạch cao hơn chúng ta nhiều, nhưng họ vẫn sử dụng mô hình đó. Bản thân những công ty bảo hiểm nội bộ này khi có sự hỗ trợ đặc lực của công ty mẹ, đều trở thành những “ông trùm bảo hiểm” của thế giới như Tokyo Marine, Mitsui Sumitomo, AIG, HSBC, v.v..

Những “captive insurer” có một lợi thế mà những công ty bảo hiểm khác không có được đó là sự thấu hiểu về công ty mẹ. Chính họ là người hiểu rõ nhất những rủi ro mang tính đặc thù, văn hóa, cơ cấu và qui trình làm việc tại công ty mẹ và các công ty thành viên, những thứ giúp họ có thể mang đến những dịch vụ tốt và phù hợp nhất. Cũng chính vì hiểu rõ nhất những rủi ro đặc thù mà các “captive insurer” có thể tính toán chuẩn xác mức giữ lại hợp lý nhất, góp phần tiết kiệm lượng ngoại tệ phải chuyển cho nhà tái bảo hiểm nước ngoài.

Trong khi trên thế giới xu hướng mô hình “captive insurer” đã và đang vẫn chứng tỏ tính ưu việt của nó, không lẽ chúng ta lại đi ngược lại xu thế chung đó? Việc gia nhập WTO đã mang lại nhiều cơ hội nhưng cũng nhiều thách thức, nếu chúng ta không có những chiến lược mang tính tổng thể thì có thể, các DNBH của chúng ta chưa kịp học hỏi gì nhiều đã có thể bị “bóp mồm”, khi những ông trùm bảo hiểm của thế giới vào Việt Nam. Do vậy, thách thức lớn nhất đối với những nhà lập pháp cũng như các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam là ban hành những điều luật phù hợp với lợi ích chung của quốc gia, chứ không phải là chạy theo lối mòn suy nghĩ “chống độc quyền” một cách phiến diện.

*

Ở Việt Nam, sau nhiều năm hội nhập kinh tế quốc tế và phát triển thị trường bảo hiểm, lần đầu tiên chúng ta đã có một công ty bảo hiểm được xếp hạng quốc tế A.M. Best. Đó là Công ty cổ phần Bảo hiểm dầu khí Việt Nam (PVI). Đây là một tín hiệu góp phần khẳng định xu hướng phát triển đúng đắn của thị trường bảo hiểm nước ta. Trong tương lai, Nhà nước cần phải tạo điều kiện để có thêm nhiều công ty được xếp hạng như vậy để môi trường KDBH tại Việt Nam sẽ được “lên điểm” so với thế giới và khu vực. Với các đặc điểm về văn hóa kinh doanh và con người châu Á, mô hình công ty bảo hiểm nội bộ sẽ hữu hiệu trong việc cạnh tranh và nâng tầm thương hiệu. ■

Định giá tài sản trong hoạt động tố tụng

■ PHẠM THÁI QUÝ*

Kết luận định giá tài sản của Hội đồng định giá tài sản (HĐĐGTS) là một trong những chứng cứ để cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng xem xét, giải quyết những vấn đề có liên quan đến tài sản trong các vụ án nói chung. Do đó, việc xây dựng một hành lang pháp lý hoàn thiện và đồng bộ, đồng thời nhận thức và thực hiện nghiêm chỉnh các quy định pháp luật về định giá tài sản là cơ sở bảo đảm cho hoạt động này được khách quan, kịp thời, góp phần quan trọng vào việc hỗ trợ và nâng cao chất lượng hoạt động tố tụng nói chung và công tác xét xử nói riêng.

1. Định giá tài sản trong tố tụng hình sự

Trong Bộ luật Hình sự có rất nhiều tội danh quy định yếu tố giá trị tài sản bị xâm phạm (hư hỏng, huỷ hoại, chiếm đoạt, chiếm giữ, sử dụng trái phép,...) là một trong những dấu hiệu bắt buộc của cấu thành tội phạm. Vì vậy, việc xác định giá trị tài sản bị xâm phạm có ý nghĩa quan trọng và mang tính bắt buộc để xác định hành vi xâm phạm về tài sản có phải là tội phạm hay không. Bên cạnh đó, việc định giá tài sản còn là căn cứ để xác định khung hình phạt; đánh giá tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi phạm tội khi lượng hình và xác định mức bồi thường cho người bị thiệt hại.

Trước đây, do pháp luật chưa quy định cụ thể nên khi tiến hành điều tra các vụ án có tài sản cần phải định giá thì các cơ quan điều tra tự lựa chọn và thành lập HĐĐGTS cho từng vụ việc (không cần quyết định thành lập). Khi đó, trong thành phần HĐĐGTS, nhiều địa phương đưa cả Điều tra viên và Kiểm sát viên

đang giải quyết vụ án vào danh sách thành viên của HĐĐGTS. Cơ chế làm việc hai trong một, “vừa đá bóng vừa thổi còi” này nhiều khi không bảo đảm tính khách quan của việc định giá. Mặt khác, các Điều tra viên, Kiểm sát viên là những người không được đào tạo bài bản và không có điều kiện cập nhật pháp luật về lĩnh vực giá nên kết quả định giá sẽ không sát thực.

Nhằm khắc phục hạn chế trên, ngày 02/3/2005, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 26/2005/NĐ-CP về Hội đồng định giá tài sản trong tố tụng hình sự (TTHS). Nghị định quy định về việc thành lập; quyền, nghĩa vụ của các thành viên HĐĐGTS; nguyên tắc định giá; trình tự, thủ tục yêu cầu và việc định giá tài sản của HĐĐGTS; hồ sơ định giá; chi phí định giá tài sản;... trong TTHS. Có thể nói, Nghị định số 26/2005/NĐ-CP đã bước đầu thiết lập hành lang pháp lý cho công tác định giá tài sản trong TTHS nhằm bảo đảm tính khách quan và nâng

(* Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh Quảng Bình.



cao chất lượng hoạt động này. Tuy nhiên, qua năm năm triển khai cho thấy, các quy định của Nghị định vẫn chưa thực sự “bén duyên” với thực tiễn. Kết quả khảo sát tình hình thực hiện Nghị định số 26/2005/NĐ-CP trên địa bàn tỉnh Quảng Bình của Ban Pháp chế Hội đồng nhân dân tỉnh là một minh chứng sinh động.

1.1. Thành lập Hội đồng định giá tài sản

Điều 5 của Nghị định số 26/2005/NĐ-CP quy định HĐĐGTS được thành lập ở ba cấp: trung ương, tỉnh và huyện. HĐĐGTS ở cấp tỉnh, cấp huyện do Chủ tịch UBND cùng cấp quyết định thành lập theo đề nghị của cơ quan tài chính; HĐĐGTS ở trung ương do Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định thành lập. Mặc dù nội dung điều luật chưa quy định rõ, nhưng căn cứ vào Điều 6, Điều 11 và Điều 12 của Nghị định này thì có thể khẳng định HĐĐGTS trong TTHS là một tổ chức tồn tại thường xuyên. Bởi lẽ, chỉ khi tồn tại thường xuyên, hội đồng này mới có *thành viên thường trực* và chỉ khi HĐĐGTS đã được thành lập trước thì yêu cầu định giá của cơ quan tiến hành tố tụng mới phải có nội dung là “tên HĐĐGTS được yêu cầu” và “văn bản yêu cầu định giá tài sản được gửi đến Chủ tịch HĐĐGTS”. Hiện nay, đa số các địa phương đã thực hiện việc thành lập HĐĐGTS trong TTHS tồn tại thường xuyên theo đúng tinh thần quy định nói trên. Tuy nhiên, do pháp luật quy định chưa thật rõ ràng nên đã có những nhận thức chưa đúng và

ở một số địa phương chỉ thành lập HĐĐGTS theo từng vụ việc. Theo đó, mỗi khi có yêu cầu của cơ quan tiến hành tố tụng về việc định giá tài sản (văn bản yêu cầu gửi đến cơ quan tài chính), thì cơ quan tài chính căn cứ vào loại tài sản cần định giá để lựa chọn các thành viên tham gia định giá rồi trình Chủ tịch UBND cùng cấp ra quyết định thành lập. Thậm chí, có trường hợp lãnh đạo cơ quan tài chính tự lựa chọn thành viên tiến hành định giá mà không cần quyết định thành lập. Những người theo quan điểm này cho rằng việc giao cho Chủ tịch UBND cấp huyện và cấp tỉnh ra quyết định thành lập HĐĐGTS là không phù hợp vì Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp tỉnh luôn bận bịu công việc, cứ mỗi lần định giá lại phải ban hành quyết định thành lập HĐĐGTS là rất rườm rà, khó thực hiện, làm kéo dài thời gian định giá tài sản. Chính vì hiểu như vậy nên có những địa phương sau hơn bốn năm Nghị định này có hiệu lực vẫn chưa triển khai thành lập HĐĐGTS, ví dụ như Quảng Bình, ở cấp tỉnh đến nay vẫn chưa thành lập HĐĐGTS. Chúng tôi cho rằng, hiểu như vậy là không đúng với các quy định của Nghị định số 26/2005/NĐ-CP. Theo tinh thần của Điều 5, Điều 6, Điều 7 và Điều 12 của Nghị định này, Chủ tịch UBND cấp huyện và cấp tỉnh chỉ cần ban hành quyết định thành lập HĐĐGTS một lần và Hội đồng này tồn tại thường xuyên (dạng như Hội đồng giám định pháp y). Khi cần định giá tài sản, cơ quan tiến hành tố tụng gửi văn bản yêu cầu định giá tài sản đến Chủ tịch HĐĐGTS. Căn cứ vào loại tài sản cần định giá, ngoài thành viên thường trực (một chuyên viên về giá của cơ quan tài chính), Chủ tịch HĐĐGTS lựa chọn thêm những người đại diện các cơ quan, tổ chức chuyên môn là thành viên có tên trong HĐĐGTS mà Chủ tịch UBND đã ra quyết định thành lập để tiến hành việc định giá tài sản.

1.2. Thành phần của Hội đồng định giá tài sản

Theo quy định tại Điều 6 của Nghị định số 26/2005/NĐ-CP thì HĐĐGTS ở cấp tỉnh và cấp huyện gồm một lãnh đạo cơ quan tài chính cùng cấp làm Chủ tịch Hội đồng, một chuyên viên về giá của cơ quan tài chính là thành viên thường trực; đại diện các cơ quan, tổ chức chuyên môn là thành viên của Hội đồng. Căn cứ vào yêu cầu định giá tài sản của cơ quan tiến hành tố tụng, Chủ tịch HĐĐGTS quyết định thành viên cụ thể cho từng vụ việc. Quy định này được hiểu không thống nhất. Đối với Chủ tịch và thành viên thường trực (thành viên “cứng”- luôn luôn có) của HĐĐGTS thì việc xác định không khó. Tuy nhiên, đối với các thành viên là đại diện các cơ quan, tổ chức chuyên môn, quy định này được hiểu một cách mơ hồ. Có những nơi quyết định thành lập đưa cả lãnh đạo Cơ quan điều tra và lãnh đạo Viện kiểm sát tham gia với tư cách là thành viên của HĐĐGTS. Thậm chí có nơi, ngoài Chủ tịch và thành viên thường trực (thuộc cơ quan tài chính) thì các thành viên còn lại đều là công chức các cơ quan tiến hành tố tụng (Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án, Cơ quan thi hành án dân sự). Việc nhận thức và thực hiện như vậy là không đúng tinh thần quy định của Nghị định số 26/2005/NĐ-CP. Chúng tôi cho rằng, “các cơ quan, tổ chức chuyên môn” ở đây là các cơ quan quản lý hành chính nhà nước về các lĩnh vực như: công nghiệp, thương mại, thông tin, truyền thông, nông, lâm, ngư nghiệp, tài nguyên, môi trường,...; các đơn vị dịch vụ công như: văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất,... các tổ chức như: Hội nông dân,.. là những cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức hoạt động liên quan đến các loại tài sản chứ không phải cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực tố tụng.

1.3. Cách thức xác định thành viên của Hội đồng định giá tài sản

Trên thực tế, các nội dung ghi trong quyết định thành lập HĐĐGTS cũng không thống

nhất. Có những địa phương trong quyết định thành lập HĐĐGTS ghi một cách chung chung theo nội dung Điều 6 của Nghị định (Chủ tịch là một lãnh đạo cơ quan tài chính, thành viên thường trực là chuyên viên về giá của cơ quan tài chính, các thành viên khác là đại diện các cơ quan, tổ chức chuyên môn) mà không xác định cụ thể họ tên, chức vụ, cơ quan công tác của các thành viên. Có nơi trong quyết định thành lập lại ghi rõ họ tên, chức vụ của Chủ tịch và thành viên thường trực, các thành viên còn lại chỉ ghi đại diện các cơ quan, tổ chức (xác định rõ tên của cơ quan, tổ chức) mà không ghi cụ thể tên người. Ngoài ra, cũng có những nơi trong quyết định thành lập ghi cụ thể họ tên, chức vụ, cơ quan công tác của Chủ tịch Hội đồng và tất cả các thành viên. Chúng tôi cho rằng, về nguyên tắc, việc thành lập Hội đồng phải xác định các thành viên. Pháp luật quy định không rõ ràng như vậy đã dẫn đến sự tùy tiện khi lựa chọn các thành viên tham gia định giá đối với các vụ việc cụ thể. Có nơi mời cả những cá nhân kinh doanh, dịch vụ như: kinh doanh vàng, hàng tạp hóa, sửa chữa ô tô, mô tô,... là thành viên HĐĐG (có quyền biểu quyết về giá) trong khi Nghị định quy định trong trường hợp này phải tiến hành hoạt động khảo sát giá. Ý kiến của những người này đúng ra chỉ mang tính chất tham khảo bằng phiếu khảo sát lưu vào hồ sơ định giá.

Nguyên nhân của việc thực hiện không thống nhất các quy định của Nghị định số 26/2005/NĐ-CP trước hết là do lãnh đạo các cơ quan tài chính địa phương, nhất là cấp tỉnh chưa quan tâm chỉ đạo hướng dẫn triển khai thực hiện pháp luật thống nhất nên mỗi nơi thực hiện một kiểu. Theo quy định của Nghị định này thì cơ quan tài chính là cơ quan tham mưu để Chủ tịch UBND cùng cấp ban hành quyết định thành lập HĐĐGTS. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, ở nhiều nơi phải đợi sự đôn đốc, kiến nghị nhiều lần của các cơ quan tiến hành tố tụng thì cơ quan tài chính mới thực hiện. Lại cũng có nơi cơ quan tài chính không chủ động thực hiện nhưng các cơ quan tiến hành tố tụng cũng để mặc, việc định giá tiến

hành không đúng thành phần, không đúng thẩm quyền nhưng vụ án vẫn được đưa ra xét xử. Một nguyên nhân quan trọng nữa là, theo quy định của Nghị định thì Chủ tịch và thành viên thường trực của HĐĐGTS luôn phải có mặt tham gia định giá. Thêm nữa, việc định giá đòi hỏi phải kịp thời theo thời hạn tố tụng. Do đó, trong trường hợp Chủ tịch hoặc thành viên thường trực của Hội đồng bị ốm đau, đi học tập, công tác xa lâu ngày thì việc định giá không thể thực hiện được. Xuất phát từ vướng mắc này nên nhiều nơi quyết định thành lập HĐĐGTS ghi một cách chung chung để linh động khi lựa chọn thành viên (nhất là Chủ tịch và thành viên thường trực) tham gia định giá các vụ việc cụ thể. Đây là một sự mâu thuẫn giữa quy định của pháp luật và thực tiễn cần có sự tháo gỡ để pháp luật được thi hành hiệu quả trên thực tế.

2. Định giá tài sản trong tố tụng dân sự

Điều 92 của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 (BLTTDS) quy định: Toà án ra quyết định định giá tài sản đang tranh chấp khi có yêu cầu của một hoặc các bên đương sự; các bên thoả thuận theo mức giá thấp nhằm mục đích trốn thuế hoặc giảm mức đóng án phí.

2.1. Thành phần tham gia định giá tài sản

Điều 92 BLTTDS quy định HĐĐGTS do Toà án quyết định thành lập gồm Chủ tịch Hội đồng và các thành viên là đại diện cơ quan tài chính và các cơ quan chuyên môn có liên quan. Quy định này được nhận thức và áp dụng chưa thống nhất. Một thực tế xảy ra khá phổ biến hiện nay tại các địa phương khi thành lập HĐĐGTS là ngoài vị Chủ tịch Hội đồng là đại diện cơ quan tài chính, các thành viên khác Toà án thường chọn cán bộ của UBND cấp xã (thậm chí là những người trong ban cán sự thôn, bản) tham gia. Sở dĩ có tình trạng này vì nhiều thẩm phán cho rằng BLTTDS và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định cụ thể cán bộ thuộc cấp nào mới đủ điều kiện tham gia HĐĐGTS, do đó, việc mời cán bộ cấp xã tham gia là không trái pháp luật. Ngoài ra, nguyên nhân khác dẫn đến việc các Toà án

“chuyện” cán bộ cấp xã hơn bởi mời cán bộ cấp này tham gia dễ dàng hơn nhiều so với cán bộ của cơ quan cấp huyện, cấp tỉnh. Những cán bộ cấp xã do nhận thức về pháp luật còn hạn chế nên dễ quyết định, bất cứ vấn đề gì, giá theo quy định của Nhà nước hay giá thị trường đều quyết được một cách nhanh chóng. Thậm chí, có thẩm phán còn cho rằng việc định giá phải mời cán bộ cấp xã tham gia để UBND xã đóng dấu thì biên bản định giá mới có giá trị. Chúng tôi cho rằng, việc Toà án mời cán bộ cấp xã tham gia HĐĐGTS là không đúng quy định của pháp luật. Ở địa phương, cấp tỉnh, huyện có UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn. UBND các cấp là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội. Còn các sở, ban ngành (ở cấp tỉnh); phòng, ban (ở cấp huyện) là các cơ quan chuyên môn tham mưu giúp UBND cùng cấp quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực chuyên môn. Như vậy, UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung mà không phải là cơ quan chuyên môn. Mặt khác, theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, về cơ cấu tổ chức, UBND cấp xã không có các cơ quan chuyên môn mà chỉ có các cán bộ chuyên môn giúp việc. Trong khi đó, BLTTDS Điều 92 quy định “Hội đồng định giá do Toà án thành lập gồm Chủ tịch Hội đồng và các thành viên là đại diện cơ quan tài chính và các cơ quan chuyên môn có liên quan”. Theo đó, các thành viên tham gia HĐĐGTS phải là cán bộ của các cơ quan chuyên môn. Vì vậy, chỉ các cán bộ làm việc tại các cơ quan chuyên môn cấp huyện trở lên mới đủ điều kiện tham gia HĐĐGTS. Điều luật này cũng quy định “trong trường hợp cần thiết, đại diện UBND cấp xã nơi có tài sản định giá được mời chứng kiến việc định giá”. Do đó, cán bộ của UBND cấp xã chỉ được phép tham gia chứng kiến việc định giá tài sản. Khi HĐĐGTS được Toà án thành lập một cách hợp pháp thì biên bản định giá do HĐĐGTS lập nên được tất cả các thành viên ký tên sẽ có giá

trị pháp lý mà không đòi hỏi việc đóng dấu của một cơ quan, tổ chức nào.

2.2. Trình tự, thủ tục thành lập Hội đồng định giá tài sản

Điều 92 BLTTDS quy định: cơ quan tài chính và các cơ quan chuyên môn có liên quan có trách nhiệm cử người tham gia HĐĐGTS và tạo điều kiện để họ làm nhiệm vụ. Tại tiểu mục 7.2 của Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP ngày 17/9/2005 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã hướng dẫn: Tòa án phải xem xét tài sản cần định giá là loại tài sản nào, có liên quan đến cơ quan chuyên môn nào, HĐĐGTS cần phải có bao nhiêu thành viên và cần cử đại diện của cơ quan nào làm Chủ tịch HĐĐGTS. Trên cơ sở đó, Tòa án có công văn gửi cho các cơ quan chuyên môn đề nghị cử cán bộ làm Chủ tịch và ủy viên HĐĐGTS,... Sau khi nhận được công văn trả lời của các cơ quan chuyên môn về việc cử người tham gia HĐĐGTS, nếu những người được cử đã đáp ứng được các yêu cầu thì thẩm phán ra quyết định định giá tài sản. Với hành lang pháp lý khá chặt chẽ như vậy thì về mặt lý thuyết, việc Tòa án tiến hành định giá tài sản là quá dễ; tuy nhiên, thực tế lại không đơn giản như vậy.

Theo trình tự nêu trên thì sau khi nhận được công văn của Tòa án, các cơ quan chuyên môn phải có trách nhiệm cử người tham gia HĐĐGTS bằng văn bản gửi cho Tòa án. Tuy nhiên, nếu Tòa án cứ chờ văn bản trả lời sẽ chẳng bao giờ có. Trên thực tế, các thẩm phán hoặc thư ký phải mang công văn đến từng cơ quan chuyên môn gặp lãnh đạo của các cơ quan đó để trực tiếp trao đổi. Gặp được họ đã khó, nhưng để có công văn cử người tham gia định giá lại càng khó hơn vì hầu hết các cơ quan này đều ngại dính dáng đến những công việc liên quan đến các vụ án nên chỉ giới thiệu bằng miệng. Giới thiệu này không bảo đảm tính pháp lý. Một phần do những khó khăn đã nêu, phần nữa do tác phong làm việc của nhiều thẩm phán còn tùy tiện nên có nhiều vụ án không cần đến văn bản cử người tham gia HĐĐGTS của các cơ quan chuyên môn mà vẫn tiến hành định giá. Việc định giá này là không hợp pháp

và khi xảy ra trường hợp thành viên HĐĐGTS lợi dụng, cố tình làm trái pháp luật gây thiệt hại cho đương sự thì sẽ không có căn cứ để buộc cơ quan chủ quản của họ bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Một khó khăn khác nữa là hiện nay, ở các cơ quan chuyên môn chưa có cán bộ chuyên trách trong lĩnh vực định giá tài sản. Do đó, việc ấn định được thời gian mà các thành viên đều không bận công tác chuyên môn của họ để tiến hành định giá tài sản là rất khó. Trong nhiều trường hợp Tòa án đã thông báo cho đương sự, chính quyền địa phương về thời gian định giá nhưng khi một trong các thành viên của HĐĐGTS có công việc đột xuất là phải hoãn, dẫn đến thời gian giải quyết vụ án kéo dài, gây bức xúc cho đương sự.

2.3. Chất lượng của việc định giá

Về nguyên tắc, việc định giá phải xác định theo giá của tài sản đó trên thị trường tại thời điểm định giá. Tuy nhiên, thực tế hiện nay là rất nhiều nơi, nhất là ở cấp huyện, việc định giá của các HĐĐGTS chỉ là công việc áp giá theo khung giá do Nhà nước quy định. Ví dụ: định giá quyền sử dụng đất thì áp theo khung giá quyền sử dụng đất do HĐND cấp tỉnh quy định tại địa phương. Chính vì vậy, giá theo kết quả định giá thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Sở dĩ có tình trạng này là vì các cơ quan chuyên môn không có cán bộ chuyên trách về công tác định giá tài sản nên không có đủ các thông tin, tài liệu liên quan. Mặt khác, họ cũng không có đủ thời gian để thực hiện việc khảo sát giá thị trường trong khi giá cả luôn có sự biến động. Ngoài ra, thực tế cũng có nhiều loại tài sản mà ở địa phương ít có việc chuyển nhượng loại tài sản đó nên khó xác định được giá theo thị trường.

3. Kiến nghị

Những hạn chế, khó khăn và vướng mắc trong công tác định giá tài sản như đã nêu là nguyên nhân tất yếu dẫn đến kết quả định giá tài sản không bảo đảm tính khách quan, sát

(Xem tiếp trang 51)

BIÊN GIỚI ĐẤT LIỀN VIỆT-TRUNG: THỜI KỲ MỚI

■ NGUYỄN HỒNG THAO *

Sau khi hoàn thành phân giới cắm mốc vào 31/12/2008, các văn bản pháp lý về đường biên giới Việt – Trung, Nghị định thư phân giới cắm mốc (PGCM), Hiệp định về quy chế quản lý biên giới, Hiệp định về cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc đã chính thức có hiệu lực từ ngày 14/7/2010. Các văn kiện này đã tạo điều kiện cho hai nước đi vào một thời kỳ mới: quản lý đường biên giới bằng các hiệp ước, hiệp định quốc tế do hai nước có chủ quyền thỏa thuận. Hai bên đang hoàn thành các thủ tục để đăng ký các văn kiện nói trên tại Liên hợp quốc. Từ một biên giới mang tính vùng đệm trong thời phong kiến, đến “có biên mà không có giới” trong thời Pháp thuộc, biên giới hôm nay do hai nước bình đẳng chủ quyền xác lập bằng các văn kiện pháp lý trên cơ sở tôn trọng độc lập chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, tôn trọng đường biên giới lịch sử truyền thống và phù hợp với luật pháp quốc tế. Từ năm 938, khi Ngô Quyền giành được độc lập, trải qua bao thăng trầm của lịch sử, bằng nỗ lực và khát vọng chung, ước mơ ngàn đời của các thế hệ Việt - Trung “Tiệt nhiên định phận tại thiên thư” (Sách trời định phận rõ non sông) đã được thực hiện bằng một đường biên giới hoàn chỉnh từ Đông sang Tây, được đánh

dấu bằng các cột mốc hiện đại, được xác định chính xác bằng các biện pháp kỹ thuật cao (hệ thống định vị toàn cầu GPS, hệ thống thông tin địa lý GIS, giao cảm RS), ghi nhận bằng các bản đồ và mô tả chi tiết hướng đi.

Đường biên giới Việt-Trung từ thế kỷ thứ X là đường biên giới vùng, mang tính tập quán, chưa được xác định bằng các văn bản pháp lý quốc tế. Với Công ước Pháp - Thanh 1887 và 1895, Pháp và nhà Thanh đã xác định biên giới, đánh dấu bằng 314 cột mốc, ghi nhận trên bản đồ tỷ lệ 1:100.000. Tuy nhiên vẫn còn nhiều khu vực còn để trống, chưa cắm mốc, chưa được giải quyết triệt để như thác Bản Giốc, cửa sông Bắc Luân, nhiều mốc qua thời gian và chiến tranh đã bị hư hại, dịch chuyển, địa hình tại thực địa nhiều nơi không phù hợp với bản đồ, gây khó khăn cho quản lý. Ngay sau khi hai nước có hòa bình, vấn đề biên giới lãnh thổ đã được quan tâm giải quyết. Ngày 2/11/1957, Ban Bí thư Trung ương Đảng Lao động Việt Nam gửi thư cho Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đề nghị hai bên giải quyết vấn đề biên giới trên cơ sở tôn trọng đường biên giới lịch sử do hai Công ước Pháp - Thanh 1887 và 1895 để lại và mọi tranh chấp có thể giải quyết bằng đàm phán. Tháng 4/1958, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc có thư đồng ý với đề nghị của

(*) PGS, TS. Đại học Quốc gia Hà Nội.

phía Việt Nam nhưng hai nước đã không có điều kiện triển khai do chiến tranh trên đất nước Việt Nam (1954-1975). Sau Hiệp định Paris về chấm dứt chiến tranh và lập lại hòa bình ở Việt Nam năm 1973, tháng 1/1974 hai nước mới tiến hành đàm phán hoạch định biên giới. Ngày 19/10/1993 hai Đoàn đàm phán Chính phủ đã ký Thỏa thuận về những nguyên tắc cơ bản giải quyết vấn đề biên giới lãnh thổ giữa Việt Nam - Trung Quốc, phần nói về biên giới trên bộ quy định: “Hai Bên đồng ý căn cứ vào Công ước hoạch định biên giới ký giữa Trung Quốc và Pháp ngày 26/6/1887 và Công ước bổ sung Công ước hoạch định biên giới ngày 20/6/1895 cùng các văn kiện và bản đồ hoạch định và cắm mốc biên giới kèm theo đã được Công ước và Công ước bổ sung nói trên xác nhận hoặc quy định, cũng như các mốc quốc giới cắm theo quy định, đối chiếu xác định lại toàn bộ Đường biên giới trên bộ giữa hai nước Việt Nam - Trung Quốc”. Hai bên đã đối chiếu lại toàn bộ đường biên giới. Hơn 2/3 đường biên giới trùng nhau, chỉ còn 289 khu vực (với tổng diện tích khoảng 231km², trong đó 74 khu vực khác nhau vì lý do kỹ thuật về chùng lẩn lên nhau, được gọi là khu vực A; 51 khu vực vì lý do kỹ thuật hai bên đều chưa vẽ tới, gọi là khu vực B; 164 khu vực có tranh chấp, hoặc có nhận thức khác nhau về hướng đi của đường biên giới, gọi là khu vực C) cần phải đàm phán. Hiệp ước hoạch định biên giới đất liền Việt - Trung ngày 30/12/1999 đã quy thuộc 114,9 km² thuộc Việt Nam, 117,2 km² thuộc Trung Quốc, trừ 4 khu vực có sông suối, thể hiện bằng nét đứt tại thác Bản Giốc, cửa sông Bắc Luân ... Kết quả này là tương đối công bằng, hợp lý, phù hợp với các nguyên tắc của luật quốc tế hiện đại và là cơ sở pháp lý quan trọng để hai bên tiến hành công tác phân giới cắm mốc (PGCM), xác định một đường biên giới rõ ràng, được đánh dấu bằng hệ thống mốc giới chính quy hiện đại, thuận lợi cho quản lý trên thực địa. Ngày 31/12/2008, với sự nỗ lực, vượt mọi khó khăn gian khổ, hợp tác của các tỉnh biên giới, các lực lượng PGCM, hai bên đã hoàn thành công tác PGCM trên thực địa. Hai bên cũng thống nhất xác lập biên

giới tại thác Bản Giốc và cửa sông Bắc Luân mà các chính quyền trước kia chưa giải quyết để đường biên giới được hoàn chỉnh. Trong quá trình nỗ lực PGCM, lực lượng PGCM Việt Nam đã hy sinh ba người, 35 người bị thương. Giai đoạn ba của xác lập đường biên giới là đối chiếu hoàn chỉnh hồ sơ mốc giới, các văn bản pháp lý để đi đến ký kết Nghị định thư PGCM mô tả chi tiết đường biên mốc giới. Chuyên gia hai bên đã kiểm tra đối chiếu và in toàn bộ văn kiện: Nghị định thư PGCM (934 trang), Bộ bản đồ đính kèm (80 tờ) và các phụ lục kèm theo (Bảng đăng ký mốc giới 3.960 trang, Bảng tọa độ và độ cao mốc giới 222 trang, Bảng kê sự quy thuộc các cồn bãi 16 trang). Ngày 18/11/2009 Chính phủ hai nước đã ký kết ba văn kiện gồm: Nghị định thư phân giới, cắm mốc; Hiệp định về Quy chế quản lý biên giới và Hiệp định về Cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.

Đường biên giới được thể hiện trong Nghị định thư PGCM và các bản đồ, phụ lục kèm theo là thành quả của hơn nửa thế kỷ quan tâm giải quyết của Đảng và Chính phủ hai nước (từ 1957 đến 2010), 36 năm với 4 đợt đàm phán lớn với hàng ngàn cuộc đàm phán các cấp (từ 1974 đến 2010), trong đó đợt đàm phán cuối cùng dài nhất - tới 19 năm - nỗ lực liên tục trên đàm phán và thực địa nhằm hoạch định và PGCM biên giới Việt Nam – Trung Quốc (1991-1999: đàm phán, ký Hiệp ước biên giới trên đất liền; 2000-2008 đàm phán, phân giới, cắm mốc trên thực địa, 2009-2010 đàm phán xây dựng Nghị định thư PGCM và các Hiệp định liên quan). Toàn bộ đường biên giới dài 1.449,566 km, (trong đó đường biên giới trên đất liền là 1.065,652 km, đường biên giới nước là 383,914 km) được đánh dấu bằng 1.971 cột mốc cho 1.378 vị trí mốc chính và 402 vị trí mốc phụ (một vị trí trên thực địa có thể được đánh dấu bằng 1, 2 hoặc 3 mốc tùy theo quy định và thực địa). Mốc số 0 là giao điểm đường biên giới ba nước Việt Nam - Lào - Trung Quốc là mốc lớn, được làm bằng đá hoa cương, có ba mặt, gắn quốc huy của ba nước, đặt trên

đỉnh núi Khoan La San (Shi Ceng Da Shan), có độ cao là 1.866,23 m, tọa độ địa lý 22° 24' 02,295" vĩ độ Bắc, 102° 08' 38,109" kinh độ Đông, theo Hiệp định về Ngã ba biên giới năm 2007 ký giữa Việt Nam, Lào và Trung Quốc. Mốc cuối cùng (1.378) là mốc đơn, loại trung, làm bằng đá hoa cương, đặt trên phía Đông Nam bãi Đậu Gót (Heng Shi Sha Zhou), có độ cao là - 1,01m, tọa độ địa lý 21° 30' 15,244" vĩ độ Bắc, 108° 04' 08,974" kinh độ Đông. Mốc được thiết kế đặt trên đế mốc bằng bê tông hình tròn cao gần 10 m để bảo đảm khi thủy triều lên (4-5m), mốc vẫn nổi trên mặt nước. Từ mốc cuối cùng này, biên giới theo trung tuyến sông kéo đến giới điểm 62 và cũng là điểm bắt đầu của biên giới biển trong Vịnh Bắc Bộ. Mô tả chi tiết hướng đi của đường biên giới được ghi ở Phần II của Nghị định thư PGCM, đồng thời đường biên giới được thể hiện trên “Bản đồ biên giới trên đất liền giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa”, tỷ lệ 1: 50.000. Nghị định thư PGCM cũng lần đầu tiên quy định rõ ràng các cồn bãi trên sông suối quy thuộc giữa hai nước. Phù hợp với luật pháp quốc tế, sau khi Nghị định thư này có hiệu lực, bất kỳ sự thay đổi của địa hình, sông suối thực địa đều không làm thay đổi vị trí của đường biên giới đã phân giới, trừ khi hai bên có thỏa thuận khác. Đường biên giới sẽ được tiến hành kiểm tra liên hợp 10 năm một lần để bảo dưỡng, duy trì sửa chữa mốc giới. Hai khu vực thác Bản Giốc và cửa sông Bắc Luân sẽ có quy chế pháp lý đặc thù. Nhằm tạo sự thuận lợi cho tàu thuyền hai bên qua lại khu vực cửa sông Bắc Luân và hợp tác khai thác tiềm năng du lịch khu vực thác Bản Giốc, hai bên tiến hành đàm phán và sẽ ký kết Hiệp định về Quy chế tự do đi lại của tàu thuyền ở khu vực cửa sông Bắc Luân và Hiệp định hợp tác khai thác tiềm năng du lịch thác Bản Giốc trong thời gian tới.

Nghị định thư và các văn kiện đính kèm gồm bộ bản đồ địa hình khu vực biên giới Việt - Trung, có thể hiện đường biên giới và vị trí các mốc giới (35 mảnh); tập “Bảng đăng ký mốc giới”; tập “Bảng tọa độ, độ cao mốc giới” và tập “Bảng quy thuộc các cồn, bãi trên

sông suối biên giới” cùng với Hiệp ước Hoạch định biên giới đất liền Việt - Trung là bộ Hiệp định biên giới đầy đủ nhất, lớn nhất, phù hợp với luật pháp quốc tế mà Việt Nam ký với một nước láng giềng trong lịch sử của mình.

Để quản lý biên giới hai nước trong thời kỳ mới, phù hợp với Nghị định thư PGCM, hai bên đã ký kết Hiệp định về Quy chế quản lý biên giới, Hiệp định về Cửa khẩu và quản lý cửa khẩu, thay thế “Hiệp định tạm thời về việc giải quyết các công việc trên vùng biên giới hai nước giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và nước CHND Trung Hoa” ký ngày 7/11/1991. Hiệp định về cửa khẩu và quản lý cửa khẩu quy định rõ hệ thống cửa khẩu song phương và cửa khẩu quốc tế cùng chế độ pháp lý của chúng. Hai bên xác nhận chín cặp cửa khẩu quốc tế đã được mở trên vùng biên giới gồm Ma Lù Thàng - Kim Thủy Hà, Lào Cai - Hà Khẩu (đường bộ), Lào Cai - Hà Khẩu (đường sắt), Thanh Thủy - Thiên Bảo, Trà Lĩnh - Long Bang, Tà Lùng - Thủy Khẩu, Đồng Đăng - Bằng Tường (đường sắt), Hữu Nghị - Hữu Nghị Quan, Móng Cái - Đông Hưng và tên 13 cửa khẩu khác sẽ được mở khi có đủ điều kiện, thời gian và thể thức mở cụ thể sẽ do hai bên thỏa thuận qua đường ngoại giao. Hiệp định về Quy chế quản lý biên giới với 11 Chương và 54 điều quy định cụ thể nội dung các hoạt động trên biên giới, các công trình biên giới, chế độ qua lại biên giới, chế độ kiểm tra, hợp tác giải quyết các vụ việc biên giới. Hiệp định đã tiếp thu các kinh nghiệm quản lý biên giới giữa hai nước trong nửa thế kỷ qua, các Hiệp định quy chế quản lý biên giới hai nước đã ký với các nước láng giềng như Hiệp định quy chế quản lý biên giới Việt - Lào 1977, Hiệp định quy chế quản lý biên giới Trung - Nga 2008. Nội dung của Hiệp định mang tính hiện đại, đáp ứng được các yêu cầu mới, đặc biệt các quy định mới về cơ chế tổ chức quản lý thông qua các Đại diện biên giới. Toàn tuyến biên giới sẽ được chia làm tám đoạn do tám đại diện biên giới quốc gia của mỗi bên cử ra nhằm hợp tác quản lý tốt đường biên giới.

Ngoài ý nghĩa lần đầu tiên xác định rõ ràng

một đường biên giới giữa hai nước nêu trên, việc ký kết ba văn kiện lần này đã góp phần củng cố và thúc đẩy quan hệ hữu nghị hợp tác truyền thống Việt - Trung. Đánh giá của Ban đối ngoại trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc viết trong Tạp chí Thế giới đương đại số 4/2009: “Trong thế kỷ XX, quan hệ này đã một thời xấu đi, trong đó tranh chấp lãnh thổ và xung đột biên giới là một trong những nhân tố quan trọng dẫn đến những căng thẳng trong quan hệ song phương. Vì thế việc giải quyết ổn thỏa vấn đề biên giới, kết thúc lịch sử “có biên không có giới”, xây dựng biên giới Trung - Việt thành biên giới hoà bình, ổn định lâu dài không những là nguyện vọng tha thiết của nhân dân hai nước, mà còn là vấn đề lớn trong quá trình hai nước giải quyết đầu tiên và có được bước đột phá triệt để kể từ khi bình thường hoá quan hệ đến nay”. Hoàn thành PGCM, xác lập biên giới bằng các điều ước quốc tế và ký kết các văn bản pháp lý quản lý biên giới đất liền cho thấy, mỗi quan hệ láng giềng đoàn kết hữu nghị giữa hai nước đã bước thêm một bước vững chắc trên tinh thần khép lại quá khứ, hướng tới tương lai và trên cơ sở tin cậy lẫn nhau. Hai trong ba vấn đề biên giới do lịch sử để lại trong quan hệ Việt - Trung là đường biên giới đất liền và Vịnh Bắc Bộ đã được giải quyết. Các bài học trong giải quyết phân định Vịnh Bắc Bộ và biên giới đất liền sẽ là kinh nghiệm quý báu cho hai nước cũng như các nước có liên quan hợp tác tìm một giải pháp cơ bản lâu dài cho vấn đề biển Đông trên cơ sở tôn trọng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, tôn trọng luật pháp quốc tế, đặc biệt là Công ước Luật biển của Liên hợp quốc năm 1982.

Các Hiệp định này tạo điều kiện thuận lợi cho các ngành chức năng của hai bên tiến hành quản lý biên giới một cách khoa học, hiệu quả, trên cơ sở tôn trọng chủ quyền của nhau, ngăn ngừa hiện tượng xâm canh, xâm cư, vượt biên trái phép, xây kè lấn chiếm và các vi phạm khác do thiếu hiểu biết về đường biên giới. Việc thực hiện ba văn kiện sẽ mở ra cơ hội mới cho công cuộc phát triển của mỗi nước, tạo điều kiện cho các địa phương hai bên biên giới mở rộng

hợp tác, phát triển kinh tế, tăng cường giao lưu hữu nghị. Năm 1991, kim ngạch thương mại Việt - Trung chỉ chiếm 30 triệu USD. Từ năm 2004, Trung Quốc đã trở thành đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam. Mức tăng trưởng kim ngạch mậu dịch hai nước từ năm 2001-2010 bình quân trên 25%. Năm 2008 trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế tài chính quốc tế, kim ngạch hai nước đạt trên 20,18 tỷ USD, tăng 535 lần so với kim ngạch năm 1991. Năm 2010, dự kiến kim ngạch mậu dịch hai nước sẽ đạt 25 tỷ USD vượt xa mục tiêu mà lãnh đạo hai nước đã đề ra 20 tỷ cho năm 2010. Một đường biên giới ổn định sẽ tạo điều kiện cho hai nước thực hiện các kế hoạch hợp tác phát triển kinh tế lớn hơn như Dự án đường cao tốc Vân Nam - Lào Cai - Xuyên Á, khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng - Bằng Tường, khu du lịch thác Bản Giốc...

Các Hiệp ước Hoạch định biên giới quốc gia Việt - Lào ngày 18/7/1977, Hiệp ước bổ sung Hiệp ước Hoạch định biên giới và Nghị định thư về phân giới trên thực địa và cắm mốc quốc giới Việt - Lào ngày 24/1/1986; Hiệp định về khai thác chung Việt Nam - Malaysia 1992; Hiệp định Phân định biển Việt Nam - Thái Lan 1997, Hiệp định Phân định thêm lục địa Việt Nam - Indonesia 2003, Hiệp ước Hoạch định biên giới Việt Nam - Campuchia năm 1985 và Hiệp ước bổ sung Hiệp ước Hoạch định biên giới Việt Nam - Campuchia năm 1985 ký ngày 10/10/2005, Hiệp định Phân định Vịnh Bắc Bộ 2000, Hiệp ước Hoạch định biên giới trên đất liền Việt Nam - Trung Quốc 1999, Nghị định thư về Phân giới cắm mốc, Hiệp định về Quy chế quản lý biên giới; Hiệp định về Cửa khẩu và quy chế quản lý cửa khẩu trên biên giới đất liền Việt Nam - Trung Quốc 2009 cho thấy thiện chí và quyết tâm của Việt Nam sẵn sàng giải quyết mọi tranh chấp về biên giới lãnh thổ, các vùng biển và thêm lục địa với các nước láng giềng, trên cơ sở tôn trọng độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc tế. ■

THỰC HIỆN THÍ ĐIỂM KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN HUYỆN, QUẬN, PHƯỜNG TẠI ĐÀ NẴNG

■ LÊ VĂN ĐÍNH *

Thành phố Đà Nẵng là một trong mười địa phương được Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) chọn làm thí điểm thực hiện không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) tại bảy quận, huyện và 45 phường. Đà Nẵng đã đặt ra hai phương án: Chỉ tổ chức HĐND ở cấp thành phố và cấp xã thuộc huyện Hòa Vang; bỏ HĐND các quận, huyện và HĐND phường (Phương án 1); Chỉ tổ chức HĐND ở cấp thành phố; bỏ HĐND ở tất cả các quận, huyện và phường, xã (Phương án 2). Mỗi phương án đều có những điểm mạnh và điểm hạn chế riêng và Đà Nẵng đã thực hiện Phương án 1 một cách thận trọng, sáng tạo và trên cơ sở kết quả thí điểm, dẫn tiến tới thực hiện Phương án 2. Vừa qua, Đà Nẵng đã tổng kết một bước việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường¹.

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN THÍ ĐIỂM

1. Quyền dân chủ, quyền đại diện của người dân tiếp tục được duy trì và phát huy

1.1. Khi thực hiện không tổ chức HĐND cấp huyện, quận, phường, quyền làm chủ, quyền đại diện của người dân được thực hiện thông qua nhiều kênh: thông qua đại biểu Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội của thành phố; Thường trực HĐND, các Ban, Tổ đại biểu và của đại biểu HĐND thành phố, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc (UBMTTQ), đoàn thể các cấp, đặc biệt là sự phản ánh của tổ dân phố và ý kiến trực tiếp của người dân. Qua thông tin tiếp nhận, Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp chỉ đạo xử lý theo thẩm quyền, đồng thời tập hợp ý kiến phản ánh những vấn đề vượt thẩm quyền đến cơ quan chức năng giải quyết.

UBND các cấp luôn chú trọng công tác tiếp công dân, giải quyết các khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân. Mọi thông tin của người dân đã được tiếp nhận, xem xét trả lời hoặc giải quyết kịp thời theo thẩm quyền, cũng như tạo điều kiện để nhân dân phản ánh qua kênh thông tin của UBMTTQ, đoàn thể các cấp.

1.2. Các chế độ, chính sách của Đảng và Nhà nước được thực hiện công khai đến toàn thể nhân dân thông qua nhiều hình thức như công tác tuyên truyền pháp luật hàng năm, qua các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và trực tiếp từ các cuộc họp của Tổ dân phố... UBND các huyện, quận, phường cũng thường xuyên cập nhật, niêm yết công khai các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các văn bản của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và địa phương như: quy hoạch khu dân cư, khu

(*) Phó trưởng khoa Chính trị học, Học viện Chính trị Khu vực III.

(1) Tư liệu tham khảo: UBND Thành phố Đà Nẵng, Báo cáo Tổng kết thực hiện bước 1 thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, Báo cáo số 98/BC-UBND ngày 16/8/2010; Thành ủy Đà Nẵng, Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Đảng bộ khoá XIX tại Đại hội lần thứ XX Đảng bộ thành phố Đà Nẵng.

sản xuất kinh doanh, khu thương mại, khu vui chơi giải trí, quy hoạch các tuyến đường, các dự án sử dụng đất, các công trình phúc lợi liên quan đến địa phương; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các thủ tục, quy trình, thời gian, lệ phí trong thực hiện cải cách thủ tục hành chính; công khai các khoản đóng góp của nhân dân theo Pháp lệnh và Nghị quyết của HĐND thành phố; công khai mức thuế đối với từng hộ gia đình. Các hình thức công khai được niêm yết bằng văn bản ở vị trí thuận lợi tại trụ sở UBND các cấp để tổ chức, công dân tiện tra cứu hoặc in sao gửi đến từng hộ gia đình, phổ biến trong cuộc họp tổ dân phố, thôn, thông báo trên đài truyền thanh... Như vậy, quyền dân chủ, quyền được tiếp nhận thông tin của người dân khi thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường vẫn được đảm bảo.

1.3. Việc triển khai và thực hiện Pháp lệnh Dân chủ ở cơ sở trên địa bàn thành phố ngày càng đi vào nề nếp và có chuyển biến tích cực, phát huy tốt vai trò làm chủ của nhân dân tại cơ sở; qua đó đã huy động được sức mạnh tổng hợp của nhân dân để phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng, chỉnh trang đô thị, cải thiện môi trường, xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội:

UBND các cấp đã luôn tạo mọi điều kiện thuận lợi để người dân tham gia xây dựng chính quyền, cụ thể như: phân công các thành viên UBND đứng điểm cùng tham gia các cuộc họp của Tổ dân phố, nghe nhân dân trao đổi, phản ánh ý kiến, đóng góp xây dựng chính quyền và đề nhân dân tham gia ý kiến trực tiếp trong các cuộc họp hoặc gửi phiếu xin ý kiến về các công trình “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, tham gia góp ý các quy ước, công việc nội bộ khu dân cư. Nhiều phường duy trì được hội nghị nhân dân theo định kỳ ở tổ dân phố. Mặc dầu không còn HĐND cấp phường, nhưng một số việc lớn, UBND phường - thông qua Tổ dân phố và UBMTTQ - để nhân dân tham gia ý kiến trước khi quyết định; đặc biệt người dân

đã phát huy dân chủ trực tiếp trong việc bầu Tổ trưởng Tổ dân phố.

Đã xây dựng quy chế tiếp dân của lãnh đạo UBND và tổ chức tiếp dân theo định kỳ hàng tuần. Đối với những trường hợp bức xúc, Văn phòng UBND huyện, quận, phường bố trí lịch riêng để lãnh đạo UBND huyện, quận, phường tổ chức tiếp dân, kịp thời giải quyết những vướng mắc, kiến nghị, đề xuất của nhân dân.

Khi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, mức độ hài lòng của nhân dân đối với chính quyền tiếp tục được tăng lên. Năm 2009, kết quả khảo sát mức độ hài lòng của công dân và tổ chức tại 69 cơ quan, đơn vị trên địa bàn thành phố Đà Nẵng đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công đều đạt ở mức cao (trên 95%). Ngoài ra, “việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở được chú trọng và dần đi vào nề nếp. Đoàn Đại biểu Quốc hội thành phố, HĐND, UBND và lãnh đạo các cơ quan hành chính thường xuyên tổ chức tiếp dân định kỳ, tiếp dân các dự án, chú trọng giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, kịp thời xử lý những khó khăn, vướng mắc ở cơ sở”².

Nhìn chung, khi thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, bộ máy chính quyền cơ sở tinh giản hơn. Nhờ vậy, thời gian trả lời và giải quyết những bức xúc của nhân dân nhanh hơn do bớt khâu trung gian. Qua đó cho thấy, quyền đại diện và quyền dân chủ, quyền được tiếp nhận thông tin của người dân vẫn được đảm bảo tốt.

2. Sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng từ thành phố đến cơ sở được tăng cường, trách nhiệm của cấp ủy ở cơ sở cụ thể hơn; bộ máy chính quyền huyện, quận, phường tinh gọn hơn, phân công trách nhiệm rõ ràng giữa tập thể và Chủ tịch UBND; vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương được khẳng định; hoạt động của UBND trực tiếp, kịp thời hơn do bỏ bớt khâu trung gian

(2) Thành ủy Đà Nẵng, Tlđd.

2.1. Mối quan hệ của các cấp ủy Đảng với chính quyền

UBND các quận, huyện với cấp ủy cùng cấp tuân thủ sự lãnh đạo, chỉ đạo, báo cáo xin ý kiến của Quận, Huyện uỷ trước khi triển khai các chủ trương công tác lớn hoặc công việc có liên quan đến đông đảo nhân dân trên địa bàn, qua đó bảo đảm sự thống nhất trong lãnh đạo của Đảng, trong chỉ đạo của chính quyền. Thường xuyên phối hợp với Mặt trận, các đoàn thể chính trị - xã hội trong việc vận động thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, công tác quốc phòng, an ninh ở địa phương. Phân công 01 Phó Chủ tịch trực tiếp theo dõi hoạt động phối hợp này. Tổ chức ký kết Chương trình công tác phối hợp giữa UBND quận, huyện với Mặt trận, các đoàn thể để thực hiện những chỉ tiêu cụ thể như: giảm hộ nghèo, xoá nhà tạm hộ nghèo, quản lý giáo dục thanh thiếu niên hư, vận động học sinh bỏ học ra lại lớp; vận động hội viên thực hiện nếp sống văn hoá văn minh đô thị; mặt khác UBND quận đã tăng cường sự chỉ đạo, kiểm tra đối với UBND các phường. Chỉ đạo các phòng chuyên môn của quận thường xuyên kiểm tra, hướng dẫn về công tác chuyên môn, phân công mỗi thành viên UBND quận phụ trách, theo dõi một phường nhằm giữ mối quan hệ và cùng UBND phường giải quyết công việc khi cần thiết.

UBND phường thường xuyên quan hệ mật thiết hơn với cấp ủy Đảng, UBMTTQVN, các đoàn thể cùng cấp và cán bộ tổ dân phố trong việc giám sát xây dựng chính quyền, đặc biệt là công tác cải cách hành chính, thực hiện pháp lệnh dân chủ cơ sở... Các chủ trương được thông báo kịp thời cho các cấp ủy chi bộ, tổ trưởng tổ dân phố, tranh thủ được ý kiến phản ánh, đóng góp của chi bộ.

Tuy nhiên, khi không tổ chức HĐND huyện, tổ chức và hoạt động của HĐND xã còn lúng túng, việc giải quyết các vấn đề như gửi báo cáo hoạt động của HĐND; xin ý kiến của cấp trên giải quyết các phản ánh, kiến nghị của cử tri; mối quan hệ với HĐND thành phố, tổ đại biểu HĐND thành phố, với UBND huyện chưa

có quy chế quy định, HĐND các xã chưa được dự các cuộc họp của UBND huyện hàng quý, sáu tháng đầu năm... nên việc phản ánh, nắm bắt thông tin hai chiều từ cơ sở lên huyện và ngược lại cũng còn nhiều hạn chế.

2.2. Việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thành phố

Cùng với việc thực hiện nhiệm vụ theo Nghị quyết HĐND năm 2009 của huyện, quận, phường đề ra từ đầu năm, UBND thành phố đã thực hiện nhiệm vụ phê duyệt các biện pháp thực hiện quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển kinh tế - xã hội của UBND các quận, huyện. UBND thành phố đã tăng cường sự chỉ đạo, kiểm tra đối với UBND quận, huyện, phường về thực hiện nhiệm vụ quản lý, điều hành các mặt công tác thuộc thẩm quyền ở cơ sở. Xác định rõ vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND quận, huyện trước Chủ tịch UBND thành phố và luôn tạo điều kiện thuận lợi cho UBND quận, huyện thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý, điều hành công việc được giao. Sau khi nhiệm kỳ HĐND huyện, quận chấm dứt, HĐND thành phố đã tổ chức hội nghị bất thường bầu chức danh Hội thẩm Toà án nhân dân quận, huyện gồm 120 người đúng theo quy định và hướng dẫn. Thường trực HĐND, các Ban, tổ đại biểu HĐND thành phố thực hiện tốt vai trò giám sát hoạt động của UBND, Toà án nhân dân, VKSND quận, huyện.

Tuy vậy, hoạt động của HĐND thành phố cũng gặp một số khó khăn, vướng mắc như: Theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 đã nêu: “Khi thực hiện không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường cần tăng cường HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về số lượng, chất lượng đại biểu, về cơ sở vật chất, điều kiện làm việc”. Nhưng đến nay các văn bản hướng dẫn để cụ thể hóa chủ trương trên của Đảng vẫn chưa được ban hành; HĐND cấp tỉnh ở các địa phương thực hiện thí điểm không được bổ sung, tăng cường về số lượng đại biểu cũng như cơ sở vật chất và các điều kiện làm việc; số lượng Thường trực HĐND và các Ban của HĐND cấp thành phố vẫn giữ nguyên, số lượng đại biểu chuyên trách không được bổ

sung đã làm cho hoạt động của HĐND cấp thành phố gặp nhiều khó khăn, thiếu điều kiện “vươn” xuống đến hết cơ sở phường, xã. Các văn bản của UBNDTVQH lại quy định bổ sung nhiều nhiệm vụ cho HĐND cấp tỉnh, đặc biệt là trách nhiệm giám sát hoạt động của UBND và các đơn vị huyện, quận, phường, xã. Song trên thực tế lại chưa có cơ chế và các quy định để cụ thể hóa làm cơ sở cho việc thực hiện chức năng giám sát.

2.3. Cơ cấu tổ chức và hoạt động của UBND huyện, quận, phường khi thực hiện thí điểm

Sau một năm thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, về biên chế đã giảm được 214 đại biểu HĐND cấp quận, huyện và 1.127 đại biểu HĐND cấp phường, tiết kiệm cho ngân sách hơn 7 tỉ đồng, đồng thời đã góp phần giảm được nhiều tầng nấc trung gian trong hoạt động³ và hiện nay, chỉ còn 46/50 đại biểu HĐND cấp thành phố và 402 đại biểu HĐND cấp xã.

“Khi triển khai thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, thực hiện cơ chế Chủ tịch UBND cấp trên bổ nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp, thành phố đã thực hiện đúng quy trình; tổ chức bộ máy, hoạt động điều hành của chính quyền các cấp đã từng bước ổn định, chưa có vấn đề gì bất cập trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của các cấp và ở địa phương. Hoạt động bộ máy có nhiều đổi mới như tổ chức đánh giá xếp hạng việc thực hiện công tác cải cách hành chính của các cơ quan, đơn vị; triển khai mô hình chính quyền đô thị...”⁴. Cụ thể; đã bố trí các Phó Chủ tịch và Ủy viên thường trực HĐND các quận, huyện 14 người; bố trí, sắp xếp Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND các phường không kiêm nhiệm chuyên công tác 42 người. Cơ cấu tổ chức của UBND quận, huyện được Chủ tịch UBND thành phố bổ nhiệm đúng theo quy định gồm Chủ tịch, 03 Phó Chủ tịch và 05 Ủy viên UBND quận, huyện. Cơ

cấu tổ chức của UBND phường được Chủ tịch UBND quận bổ nhiệm đúng theo quy định gồm Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch và 02 Ủy viên UBND phường; sau khi cơ cấu UBND phường đã ổn định, các phường tiến hành củng cố các bộ phận chuyên môn, phân công nhiệm vụ cụ thể đến nay đã đi vào nề nếp, phát huy được hiệu quả trong việc tổ chức điều hành của bộ máy UBND phường.

UBND các quận, huyện đã ban hành quy chế làm việc phù hợp với tình hình khi không tổ chức HĐND, Chủ tịch UBND quận, huyện cũng đã tiến hành việc phân công thẩm quyền, trách nhiệm cụ thể, rõ ràng đối với từng chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên UBND theo cơ chế mới. UBND phường đã phát huy vai trò chủ động trong điều hành nhiệm vụ được giao, không dựa dẫm chờ đợi đến kỳ họp Hội đồng nhân dân như trước; đội ngũ cán bộ, công chức đã chủ động tham mưu giải quyết công việc tích cực, có hiệu quả, trực tiếp trả lời thỏa đáng cho nhân dân các yêu cầu cần thiết.

Nhìn chung, về mặt tổ chức của UBND huyện, quận, phường khi không có HĐND vẫn đảm bảo hoạt động điều hành thông suốt, đạt hiệu quả, không có nhiều biến động so với thời điểm trước đây khi còn HĐND

2.4. Đánh giá về đội ngũ cán bộ, công chức

UBND quận, huyện đã tiến hành rà soát số lượng, chất lượng đội ngũ cán bộ công chức. Qua đó, tham mưu cho Chủ tịch UBND thành phố, Ban Thường vụ Quận ủy, Huyện ủy luân chuyển, bố trí, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức UBND quận, huyện các phòng, ban và cán bộ, công chức UBND các phường đúng qui trình, phù hợp với trình độ chuyên môn của mỗi cán bộ, công chức khi thực hiện nhiệm vụ. Nhìn chung, đội ngũ cán bộ công chức từ huyện, quận, phường cơ bản đã đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

2.5. Tính thống nhất, thông suốt trong điều hành, quản lý

Hiện nay, công tác chỉ đạo, điều hành của

(3) Thành ủy Đà Nẵng, Tlđđ.

(4) Thành ủy Đà Nẵng, Tlđđ.

UBND cấp trên xuyên suốt, cụ thể hơn, đảm bảo sự điều hành trực tiếp, nâng cao tính chủ động của bộ máy chính quyền và nâng cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính. Đây là ưu điểm của mô hình tổ chức nhà nước không có HĐND cấp huyện, quận, phường. Trước đây, để quyết định những vấn đề quan trọng tại địa phương, cần phải xin ý kiến của HĐND cùng cấp và UBND cấp trên; thì nay chỉ báo cáo UBND cấp trên, giảm được một khâu, do vậy thời gian thực hiện nhanh hơn, giải quyết công việc được hiệu quả hơn và trách nhiệm cụ thể hơn. Công tác chỉ đạo, phối hợp chuyên môn được rút ngắn, việc điều hành, quản lý giữa các cấp được chặt chẽ, kịp thời.

3. Công tác thực hiện giám sát, kiểm tra đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị và công dân trên địa bàn huyện, quận, phường

- *Giám sát của HĐND thành phố:* trong thời gian thực hiện thí điểm, Thường trực HĐND thành phố đã chủ động cùng với các Ban của HĐND thành phố tổ chức khoảng 90 cuộc đi thực tế, giám sát tại các địa phương, cơ sở; đồng thời tham gia các buổi làm việc của các Ban với các đơn vị, ngành liên quan nhằm giám sát việc triển khai thực hiện các Nghị quyết HĐND và các vấn đề quan trọng khác. Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường hàng tháng, quý, sáu tháng, năm đều có báo cáo gửi HĐND thành phố về tình hình quản lý, điều hành trên địa bàn. Qua đó, HĐND thành phố có sự theo dõi, giám sát và chỉ đạo kịp thời các nhiệm vụ chính trị địa phương, kiến nghị với địa phương, đơn vị những biện pháp thiết thực góp phần khắc phục những hạn chế, vướng mắc và nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền các cấp, các ngành trên địa bàn thành phố.

Ban Thường trực UBMTTQ Việt Nam thành phố Đà Nẵng cũng đã mở nhiều lớp tập huấn công tác giám sát và xây dựng chính quyền cho tất cả đội ngũ cán bộ làm công tác mặt trận và Ban Thanh tra nhân dân ở phường,

xã trên địa bàn thành phố. Hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân phường, xã được củng cố và tăng cường. Chính nhờ vậy, công tác giám sát ở các cấp cơ sở hoạt động ngày càng có hiệu quả hơn đáp ứng được yêu cầu mới của thực tiễn.

- *Giám sát, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên:* UBND cấp trên thường xuyên tăng cường tổ chức kiểm tra việc quản lý điều hành công việc của UBND cấp dưới, qua đó chấn chỉnh kịp thời các hạn chế, tồn tại. Chính nhờ vậy, hoạt động của cơ quan hành chính từ cấp thành phố đến cấp phường, xã phát huy được hiệu lực, hiệu quả, các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội đều đạt và vượt so với cùng kỳ năm ngoái. Nhìn chung, hoạt động quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, công tác quốc phòng, an ninh, chăm lo đời sống nhân dân trên địa bàn đúng theo pháp luật và chủ trương của cấp trên, UBND huyện, quận, phường đã tạo mọi điều kiện để đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, đại biểu HĐND thành phố, Mặt trận, các đoàn thể và nhân dân giám sát hoạt động của mình.

- *Giám sát, kiểm tra của cấp ủy Đảng, của UBMTTQVN và các tổ chức đoàn thể cùng cấp:* Mọi quan hệ giữa UBND huyện, quận, phường đối với cấp ủy Đảng, MTTQVN và các tổ chức đoàn thể trong thời gian thực hiện thí điểm cũng được tăng cường và có nhiều giải pháp phối hợp cụ thể hơn trước. Các cấp ủy Đảng đã làm tốt công tác lãnh đạo, đề ra các chủ trương, định hướng và thường xuyên giám sát, kiểm tra hoạt động của UBND các cấp. UBND huyện, quận, phường đã xây dựng quy chế phối hợp hoạt động với UBMTTQVN cùng cấp, thường xuyên thông báo công khai tình hình hoạt động, các chủ trương, chính sách của UBND huyện, quận, phường cho UBMTTQVN biết để tham gia giám sát việc thực hiện. Các cuộc họp hàng tháng, quý, 6 tháng, năm của UBND huyện, quận, phường đều mời UBMTTQVN cùng cấp dự thông báo tình hình, phản ánh ý kiến của nhân dân và kiến nghị những vấn đề liên quan để UBND xem xét, giải quyết và nghe UBND báo cáo

tình hình hoạt động và tổ chức giám sát theo quy chế đề ra.

- *Giám sát trực tiếp của nhân dân cũng được phát huy:* Ban Thanh tra nhân dân được củng cố, kiện toàn, thực hiện việc giám sát các công trình đầu tư cộng đồng theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm, các chủ trương đền bù, giải toả, tái định cư; giám sát việc khiếu nại, tố cáo của công dân góp phần thực hiện Pháp lệnh dân chủ cơ sở, xây dựng chính quyền nhân dân trong sạch, vững mạnh. Tuy nhiên, trở ngại hiện nay là các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND thành phố chỉ tại một số nơi hoặc tại trung tâm hành chính nên cử tri tham gia ít hơn (khác với trước đây đại biểu HĐND quận, phường tiếp xúc tại khu dân cư); người dân chưa quen với hệ thống giám sát khi thiếu đại biểu HĐND phường, quận như trước đây.

- *Việc thực hiện giám sát của HĐND thành phố, kiểm tra của cơ quan ngành dọc cấp trên đối với hoạt động của Tòa án nhân dân (TAND), Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) được thực hiện theo đúng quy định, đảm bảo quy trình, nội dung giám sát, kiểm tra:* Nhìn chung, các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử đạt nhiều kết quả tích cực. Trong sáu tháng đầu năm 2010, ngành TAND thành phố đã thực hiện đạt và vượt các chỉ tiêu công tác đề ra, giải quyết được 1.905 vụ. Riêng TAND thành phố trong sáu tháng qua không có trường hợp bị sửa hay hủy án. Chất lượng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp được bảo đảm. VKSND đã có nhiều đổi mới công tác chỉ đạo điều hành, không để xảy ra án oan, đẩy nhanh tiến độ giải quyết án, tăng cường kiểm sát phát hiện các vi phạm của các cơ quan tư pháp trong quá trình giải quyết vụ án để kháng nghị, kiến nghị. Tuy nhiên, ở TAND huyện, quận, tình trạng án bị hủy, sửa do sai vẫn còn tồn tại, công tác kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về tư pháp của các cơ quan triển khai còn chậm, chưa kịp thời. Nhìn chung, sự kiểm tra, giám sát của HĐND thành phố

đối với hoạt động của TAND, VKSND huyện, quận vẫn chưa thực sự có chuyển biến rõ nét, chưa thường xuyên hoặc sâu sát như trước khi còn HĐND huyện, quận⁵.

- *Công tác giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức và công dân trên địa bàn huyện, quận, phường:* Trước đây khi còn HĐND huyện, quận, phường việc giám sát được các Ban của HĐND thực hiện có hệ thống, sâu sát. Tuy nhiên, từ khi thực hiện thí điểm đến nay công tác giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức và công dân trên địa bàn huyện, quận, phường chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ đối với cơ quan giám sát. HĐND thành phố gặp khó khăn trong việc giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, tổ chức và công dân trên địa bàn huyện, quận, phường.

4. Công tác thực hiện, điều hành ngân sách của UBND huyện, quận, phường thí điểm

- Công tác lập, quyết định, phân bổ, giao dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước: Đối với cấp quận, huyện do UBND quận, huyện thực hiện và trình HĐND thành phố quyết định, phê chuẩn; Đối với cấp phường do UBND phường thực hiện và trình UBND quận quyết định, phê chuẩn. Quy trình này đã rút ngắn thời gian nhưng vẫn đảm bảo chất lượng. Trên cơ sở dự toán của HĐND thành phố phê chuẩn, UBND thành phố giao dự toán cho cấp quận, huyện và quận giao cho phường theo đúng nội dung định mức đã được phê duyệt. Khi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường thì đối với thành phố Đà Nẵng tiết kiệm được kinh phí chi hoạt động hàng năm gần 07 tỷ đồng.

- Phần lớn các chỉ tiêu kinh tế - xã hội năm 2009 đã được Quyết nghị tại cuộc họp HĐND cuối năm 2008 - trước thời gian thí điểm, vì thế các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, việc kiểm tra thực hiện kế hoạch; việc lập dự toán ngân sách nhà nước trên địa bàn; các chương trình, kế hoạch, quy hoạch phát triển

(5) UBND Thành phố Đà Nẵng. Tlđđ.

của quận, huyện, phường vẫn được triển khai thực hiện theo chương trình mà HĐND quận, huyện, phường đã vạch ra trước khi thực hiện thí điểm. Các kế hoạch, chương trình sau khi phê duyệt được triển khai thực hiện đúng quy trình, thời gian, có sự giám sát, chỉ đạo của các ngành, các cấp. Tuy vậy, trên địa bàn quận, huyện năm 2009 so với năm 2008 hầu hết các chỉ tiêu về thu ngân sách đều vượt từ 1 đến 39% và chi ngân sách giảm (so sánh năm 2009 và năm 2008). Riêng sáu tháng đầu năm 2010, tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn thành phố ước thực hiện 4.642 tỷ đồng, đạt 57,67% dự toán HĐND. Tổng chi cân đối ngân sách ước thực hiện 3.205,68 tỷ đồng, đạt 40,31% dự toán HĐND. Công tác thanh toán được Kho bạc nhà nước giám sát theo từng nhiệm vụ chi nên công tác chi được đảm bảo theo quy định.

- Hiện nay, UBND các huyện, quận, phường tiếp tục thực hiện kế hoạch thu, chi ngân sách đề ra từ đầu năm theo dự toán được HĐND thành phố giao năm 2010. Nhìn chung, tình hình thu, chi ngân sách trên địa bàn huyện, quận, phường khi không tổ chức HĐND không gặp khó khăn và trở ngại nào đáng kể, việc điều hành ngân sách vẫn đảm bảo theo quy định.

5. Phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội trên địa bàn

5.1. Phát triển kinh tế - xã hội:

Qua hơn một năm thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND các huyện, quận, phường; UBND các huyện, quận, phường từng bước ổn định, đi vào hoạt động có nề nếp, tiếp tục quản lý; chỉ đạo điều hành và duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh, tập trung giải quyết nhiều vấn đề bức xúc, đảm bảo tốt nhiệm vụ quốc phòng, an ninh trật tự, an toàn xã hội. Trong bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, những kết quả đạt được là khá và rất đáng khích lệ, thể hiện tính thích ứng, đầu tư có chiều sâu, tính hiệu quả,

sức bền của kinh tế thành phố và đã vượt qua được những hoàn cảnh khó khăn nhất. Đặc biệt trong những năm đầu thực hiện kế hoạch thành phố, tuy đã chịu nhiều thiệt hại nặng nề do thiên tai và dịch bệnh gây ra song tốc độ tăng trưởng kinh tế (GDP) đạt mức khá so với mục tiêu đề ra, năm 2007 đạt 11,3%; năm 2008 đạt 10,1%; năm 2009 ước đạt 11,2% và dự kiến năm 2010 đạt khoảng 12,6%, cao hơn bình quân cả nước là 1,9 lần. Thu nhập bình quân đầu người được nâng lên rõ rệt, năm sau cao hơn năm trước. GDP bình quân đầu người (giá hiện hành) năm 2010 ước đạt 33,2 triệu đồng (2.010 USD), gấp 2,2 lần so với năm 2005, cao hơn gấp 1,6 lần so với mức bình quân của cả nước năm 2010 (1.220 USD). Cơ cấu ngành kinh tế chuyển dịch theo hướng “Dịch vụ - Công nghiệp - Nông nghiệp”, phù hợp với định hướng của Nghị quyết Đảng bộ thành phố lần thứ XIX và Nghị Quyết 33 của Bộ Chính trị (khóa IX). Tỷ trọng dịch vụ tăng từ 49,6% năm 2006 lên 50,5% ước năm 2010; công nghiệp tăng từ 46,1% lên 46,5% và nông nghiệp giảm từ 4,3% xuống 3,0% ước năm 2010⁶. Nhìn chung, kết quả phát triển kinh tế xã hội thành phố có những chuyển biến tích cực và tăng trưởng cao so với cùng kỳ trên các lĩnh vực. Các chỉ tiêu pháp lệnh ở các quận, huyện năm trước đạt và vượt kế hoạch đề ra. Riêng trong sáu tháng đầu năm 2010, các chỉ tiêu pháp lệnh ở các quận, huyện đều đảm bảo đạt kế hoạch, trong đó có một số chỉ tiêu đạt kết quả tăng hơn nhiều so với cùng kỳ năm ngoái. Môi trường sản xuất, dịch vụ được triển khai và cải thiện theo hướng thuận lợi, thông thoáng (đứng đầu cả nước về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh/thành phố và chỉ số sẵn sàng ứng dụng công nghệ thông tin...)⁷.

Công tác chăm lo đời sống cho đối tượng chính sách, trợ cấp xã hội, công tác giảm nghèo, giải quyết việc làm tiếp tục được chú trọng; hoạt động văn hóa văn nghệ có nhiều chuyển biến, chất lượng giáo dục được nâng

(6) Thành ủy Đà Nẵng. Tlđđ.

(7) Trong hai năm liên (2008-2009) Đà Nẵng là địa phương xếp vị trí dẫn đầu xếp hạng về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh.

lên; công tác phòng chống dịch bệnh thường xuyên được chú ý kịp thời; công tác cải cách hành chính được tiếp tục duy trì, chú trọng nêu cao tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ nhân dân, tạo sự đồng thuận trong nhân dân. Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ngày càng đi vào nề nếp.

5.2. Bảo đảm an ninh quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội: Trong sáu tháng đầu năm 2010, đã xây dựng và triển khai kế hoạch bảo vệ an toàn, thành công các ngày lễ, tết, các hoạt động kỷ niệm 35 năm ngày giải phóng thành phố, các lễ hội và các hội nghị quan trọng cấp Nhà nước tổ chức trên địa bàn Đà Nẵng, bảo vệ Đại hội Đảng các cấp tiến tới Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI. Chú trọng nắm tình hình, âm mưu, thủ đoạn hoạt động của các đối tượng. Thực hiện tốt công tác quản lý nhà nước về tôn giáo, các hoạt động tôn giáo trên địa bàn diễn ra đúng pháp luật. Như vậy, tình hình quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội vẫn được duy trì và giữ vững, không có gì biến động. Sự chỉ đạo của các cấp chính quyền trên lĩnh vực này được thực hiện thường xuyên và xem đây là nhiệm vụ ưu tiên trong công tác quản lý nhà nước tại địa phương.

5.3. Hoạt động cung cấp dịch vụ công: Đà Nẵng là một trong những địa phương đầu tiên thống nhất trên toàn thành phố về quy trình, yêu cầu điều kiện, thành phần hồ sơ, thời gian giải quyết, mức thu phí, lệ phí liên quan đến tiếp nhận, giải quyết hồ sơ theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại 100% phường, xã. Để nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành và cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân, tổ chức, đến nay đã có 28 đơn vị đã thiết lập Website chuyên ngành. Đồng thời, đã có 14 đơn vị thực hiện giao dịch hành chính với tổ chức, công dân theo hình thức trực tuyến với 27 đầu công việc. Đến nay, 100% phường, xã được cài đặt và sử dụng Phần mềm quản lý hồ sơ theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông nhằm đáp ứng tốt các yêu cầu tiếp nhận, xử lý, theo dõi hồ sơ của tổ chức, công dân trên tất cả các lĩnh vực (đất đai, xây dựng nhà ở, tư pháp hộ tịch, lao động, thương binh và xã hội).

Thiết lập trang web motcua.danang.gov.vn, có chức năng hiển thị tình hình tiếp nhận, xử lý hồ sơ; chức năng tra cứu thủ tục hành chính và tra cứu tình trạng giải quyết hồ sơ của tổ chức, công dân. Với những cách làm mới này, người dân sẽ đỡ tốn thời gian đi lại và tiến độ giải quyết công việc nhanh chóng hơn, chất lượng hơn, đồng thời tạo ra cơ chế để giám sát hoạt động của cán bộ, công chức trong quá trình thi hành công vụ, góp phần tích cực vào việc hạn chế các hành vi tiêu cực có thể phát sinh.

II. ĐÁNH GIÁ CHUNG

1. Sơ bộ đánh giá kết quả thực hiện thí điểm

- Công tác lãnh đạo, chỉ đạo điều hành của cấp ủy, HĐND và UBND thành phố được thuận lợi do thành phố Đà Nẵng có 07 đơn vị hành chính cấp quận, huyện và 45 đơn vị hành chính cấp phường tất cả đều thực hiện thí điểm (chỉ có 11 xã ở huyện Hòa Vang không tổ chức thí điểm); giảm được thời gian hội họp, giảm biên chế và tiết kiệm ngân sách.

- Sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng từ thành phố đến cơ sở được tăng cường; trách nhiệm của cấp ủy Đảng ở cơ sở được cụ thể hóa hơn;

- Bộ máy chính quyền từ quận đến phường tinh gọn, phân công trách nhiệm rõ ràng giữa tập thể UBND và Chủ tịch UBND. Phát huy được vai trò điều hành, chỉ đạo của Chủ tịch UBND và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương được khẳng định trên thực tế;

- Mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội đã phát huy được vai trò giám sát, phản biện; sự phối hợp Mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội với UBND ngày càng chặt chẽ hơn... và đã tạo lập được sự đồng thuận trong nhân dân

- Các chỉ tiêu kinh tế xã hội đều đạt và vượt kế hoạch đề ra; quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội được đảm bảo; hoạt động sản xuất, kinh doanh được duy trì và phát triển; đời sống nhân dân vẫn được cải thiện.

Như vậy, việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND bước đầu cho thấy đã giảm tầng



nắc trung gian, tinh gọn bộ máy, giảm bớt các quy trình, thủ tục hành chính, rút ngắn một số thời gian xử lý công việc, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy hành chính nhà nước, đồng thời vẫn bảo đảm phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể và Chủ tịch UBND quận, phường cũng được nâng lên, tính chủ động của lãnh đạo UBND trong việc thực thi trách nhiệm và quyền hạn được phát huy.

- Việc thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, quận, phường đã có những tác động tích cực:

UBND huyện, quận, phường theo chức năng, quyền hạn chỉ đạo trực tiếp và chủ động quyết định những vấn đề phát sinh theo thẩm quyền kịp thời, không phải thông qua kỳ họp HĐND một năm hai kỳ. Do đó, việc điều hành dự toán cũng như các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng an ninh năng động, linh hoạt hơn, giảm được thủ tục hành chính; tinh giản biên chế và kinh phí hoạt động của HĐND ở hai cấp quận, huyện và phường; tiết kiệm chi ngân sách cho các khoản phụ cấp cho đại biểu HĐND huyện, quận, phường và các khoản kinh phí đặc thù khác.

Có thể nói không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là sự đổi mới trong công tác quản lý đô thị, thay đổi về cơ chế quản lý, điều hành trong hệ thống hành chính nhà nước góp

phần phát huy mạnh mẽ vai trò điều hành của các cấp hành chính, tạo sự năng động, chủ động hơn cho cấp thực thi chính sách, lề lối làm việc có sự linh hoạt, trực tiếp hơn, góp phần tiết kiệm thời gian, kinh phí và nhân lực. Đồng thời tiếp tục mở rộng và phát huy dân chủ trực tiếp ở cơ sở, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

Bên cạnh những mặt ưu điểm trên, việc thí điểm không tổ chức thực

hiện HĐND huyện, quận, phường còn đòi hỏi vai trò, trách nhiệm của UBND quận, huyện, phường cao hơn, nếu năng lực điều hành của UBND quận, huyện, phường hạn chế thì trong giải quyết các công việc sẽ ảnh hưởng, việc giám sát sự điều hành của UBND và thực hiện nhiệm vụ ở cơ sở sẽ khó khăn hơn (trước đây do HĐND quận, huyện, phường thực hiện).

2. Những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân

Hoạt động của HĐND trên một số lĩnh vực còn mang tính hình thức; chất lượng, hiệu quả của giám sát chưa đi vào chiều sâu, khả năng phân tích, xem xét, đánh giá các khía cạnh của vấn đề còn hạn chế, một số kiến nghị, đề xuất còn chung chung, chưa có sức thuyết phục cao đối với các cơ quan nhà nước; nội dung giám sát có lúc còn dàn trải, chưa đi vào trọng tâm, trọng điểm⁸.

HĐND thành phố chưa được bổ sung số lượng đại biểu chuyên trách đã làm cho hoạt động của HĐND thành phố gặp khó khăn, hạn chế việc tiếp cận cơ sở. Chưa có cơ chế và các quy định cụ thể thể hóa, làm cơ sở cho việc thực hiện chức năng giám sát hoạt động của UBND;

Nguyên nhân khách quan là hướng dẫn quy chế phối hợp và công tác giám sát chưa cụ thể; văn bản hướng dẫn của các Bộ, ngành chậm. Nguyên nhân chủ quan là công tác tuyên truyền

(8) Thành ủy Đà Nẵng, Tlđd.

chưa có nhiều giải pháp tích cực; chưa kịp thời ban hành Quy chế làm việc của UBND và quy chế phối hợp giữa UBND với Mặt trận và các đoàn thể cùng cấp.

III. MỘT SỐ KINH NGHIỆM, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ KIẾN NGHỊ

1. Một số kinh nghiệm

Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, quận, phường là một chủ trương mới, quan trọng, nhạy cảm, liên quan đến các tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị. Trong quá trình thực hiện, Đà Nẵng đã đúc kết được một số kinh nghiệm như sau:

- Cả hệ thống chính trị phải quyết tâm vào cuộc; phải có chủ trương chính sách cụ thể, bảo đảm được sự lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ, kịp thời của cấp ủy Đảng trong quá trình thực hiện;

- Các phương án thí điểm và công tác nhân sự có sự chuẩn bị chu đáo để việc tiến hành triển khai bố trí sắp xếp cán bộ thuận lợi;

- Việc tuyên truyền nhận thức phải được tiến hành thường xuyên nhằm tạo thuận lợi trong quá trình thực hiện thí điểm;

- UBND các cấp cần ban hành kịp thời các quy chế hoạt động nhằm đảm bảo công tác quản lý, điều hành của UBND được thông suốt hơn;

- Có quy chế cụ thể nhằm xác lập mối quan hệ phối hợp chặt chẽ giữa UBND, Mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội để công tác giám sát, phản ánh ý kiến của cử tri được giải quyết kịp thời và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở duy trì có hiệu quả “Đảng nói: dân tin; Mặt trận vận động: dân theo; Chính quyền làm: dân ủng hộ”.

- Tăng cường củng cố sự đồng thuận trong các tầng lớp nhân dân trên cơ sở tiếp tục thực hiện tốt chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng trong thời kỳ mới. Tập trung thực hiện nghiêm túc các quy định của pháp luật về dân chủ ở cơ sở; đề cao và tạo thuận lợi cho mặt

trận và các đoàn thể, phương tiện thông tin đại chúng... thực hiện tốt vai trò giám sát xã hội và phản biện xã hội, đi đôi với công tác tham gia xây dựng Đảng, chính quyền trong sạch, vững mạnh. Tiếp tục giải quyết tốt chính sách an sinh xã hội, chú trọng và quan tâm đúng mức đến bộ phận nhân dân còn khó khăn, nhất là các gia đình chính sách; xem nhu cầu *hài hoà về lợi ích của các tầng lớp nhân dân thành phố* là yếu tố quan trọng để thực hiện mục tiêu đoàn kết toàn dân; xác định nhân tố đoàn kết toàn dân và đồng thuận xã hội là động lực chủ yếu cho sự phát triển của thành phố⁹.

2. Phương hướng, nhiệm vụ trong thời gian tới

- Tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo của cấp uỷ, chính quyền các cấp trong việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường. Tiếp tục triển khai thực hiện Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 của Quốc hội khoá 12 về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của UBND huyện, quận, phường nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Tiếp tục chỉ đạo các cơ quan chuyên môn phối hợp với các cấp các ngành tuyên truyền sâu rộng chủ trương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường¹⁰.

- Thường xuyên đánh giá, kiểm tra kết quả hoạt động của UBND huyện, quận, phường khi tổ chức thí điểm. Qua đó phát hiện những bất cập, hạn chế để tháo gỡ, giải quyết hoặc kiến nghị các cấp có thẩm quyền xem xét, giải quyết, đảm bảo cho việc thực hiện thí điểm thành công.

- Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội thành phố; đổi mới về nội dung, chất lượng và phương thức báo cáo của đại biểu Quốc hội tại các cuộc tiếp xúc cử tri. Nâng cao chất lượng các

(9) Thành ủy Đà Nẵng. Tlđđ.

(10) UBND Thành phố Đà Nẵng. Tlđđ.

kỳ họp của HĐND thành phố và Thường trực HĐND thành phố. Nâng cao trách nhiệm của đại biểu HĐND và phát huy hơn nữa vai trò giám sát của HĐND¹¹.

3. Một số kiến nghị, đề xuất

3.1. Kiến nghị về sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật, các cơ chế, chính sách

- Quốc hội sớm ban hành Luật Giám sát của HĐND (vì đây là một trong hai chức năng cơ bản của HĐND);

- Cần có văn bản hướng dẫn cụ thể về cơ chế giám sát của UBMTTQ, các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội các cấp; thể chế hóa và phát huy vai trò phân biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội, các phương tiện thông tin đại chúng

- Đề nghị có văn bản hướng dẫn việc xây dựng quy chế hoạt động nhằm phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của lãnh đạo ở những nơi thực hiện thí điểm Bí thư đảng ủy đồng thời là Chủ tịch UBND;

- Hỗ trợ kinh phí để các cấp Mặt trận, đoàn thể tổ chức các cuộc giao ban Ban Công tác mặt trận tổ dân phố, thôn tiếp thu phản ánh tình hình, nguyện vọng của nhân dân.

3.2. Kiến nghị về công tác chỉ đạo, điều hành, mối quan hệ phối hợp trong thực hiện thí điểm

- Đề nghị quy định phân công Đại biểu chuyên trách đứng điểm tại các quận, huyện, có nơi làm việc cụ thể công khai để tiếp công dân, có lịch hàng tháng, hàng quý và thường xuyên liên hệ với cơ sở để nắm tình hình, tâm tư, nguyện vọng chính đáng của nhân dân nhằm tăng cường hoạt động của HĐND thành phố, hạn chế kiêm nhiệm để có điều kiện gần dân, giải quyết những vấn đề bức xúc và ý kiến của nhân dân (về lâu dài, đề nghị tăng thêm đại biểu HĐND chuyên trách cấp tỉnh);

- Tăng thêm một Phó Chủ tịch UBND phường đối với những nơi thực hiện thí điểm Bí thư Đảng ủy phường đồng thời Chủ tịch

UBND phường;

- Đề xuất tăng thẩm quyền cho Chủ tịch UBND phường, cụ thể là thẩm quyền xác nhận quy hoạch đối với các hộ dân cư nằm trong địa bàn các phường đã ổn định về quy hoạch, không còn giải tỏa, chỉnh trang đô thị;

- Trong công tác bổ nhiệm các Ủy viên UBND phụ trách công an, quân sự nên giảm bớt quy trình bổ nhiệm của các cấp có thẩm quyền. Bởi vì, các đồng chí Trưởng công an, Chỉ huy trưởng quân sự đều là Ủy viên Ban Thường vụ Quận, Huyện ủy đối với cấp quận, huyện và là Đảng ủy viên đối với cấp phường. Đối với các Ủy viên UBND phụ trách các ngành khác đề nghị không nên ghi cụ thể ngành mà trên cơ sở số lượng ngành cụ thể do thực tế địa phương quyết định;

- Đối với danh sách đề nghị Hội thẩm nhân dân, sau khi thực hiện đúng quy trình đề nghị, UBMTTQ thành phố chuyển Thường trực HĐND thành phố xem xét, thẩm định phê duyệt, không nhất thiết để đại biểu HĐND thành phố bầu cử;

- Đối với cấp huyện đang thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND, nhưng cấp xã vẫn còn HĐND, do vậy đề nghị có văn bản hướng dẫn cụ thể trong việc quản lý, kiểm tra, chỉ đạo và tiếp nhận báo cáo hoạt động của HĐND xã. Riêng tại thành phố Đà Nẵng hiện nay chỉ còn 11 xã (thuộc huyện Hòa Vang) nên đề nghị Trung ương cho thí điểm không tổ chức HĐND xã, nhằm tạo sự chỉ đạo quản lý điều hành trên địa bàn được thống nhất, vì “Căn cứ vào thực tế đặc điểm tình hình, điều kiện của thành phố Đà Nẵng “Đà Nẵng chỉ giữ lại Hội đồng nhân dân cấp thành phố là bước tinh giản hợp lý” - Phương án 2¹².

- Đổi mới công tác quản lý cán bộ, giao cho Chủ tịch UBND được thực quyền hơn trong việc chọn giới thiệu cấp phó. ■

(11) Thành ủy Đà Nẵng. Tlđđ.

(12) Công Khanh. Đà Nẵng chỉ giữ lại HĐND cấp thành phố là bước tinh giản hợp lý. Báo Công an Đà Nẵng ngày 10/9/2009, tr 3.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ

KHI QUY ĐỊNH VỀ ĐỘ TUỔI NGƯỜI LAO ĐỘNG DƯỚI 18 TUỔI TRONG CÁC LUẬT, BỘ LUẬT

■ TRẦN THẮNG LỢI*

Trong các văn bản pháp luật hiện hành, người dưới 18 tuổi được quy định ở nhiều văn bản khác nhau như Bộ luật Dân sự - BLDS (Điều 18), Bộ luật Hình sự - BLHS (Điều 68), Bộ luật Lao động - BLLĐ (Điều 119), Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em - Luật BVCSVGĐTE (Điều 1)... Nhưng trong mỗi văn bản lại có cách quy định khác nhau về nhóm đối tượng này. Khác với người đã trưởng thành, là người đã phát triển đầy đủ cả về thể chất lẫn tinh thần, có thể tham gia đầy đủ các quan hệ xã hội do luật định, người dưới 18 tuổi chưa thể tham gia đầy đủ các quan hệ xã hội do họ có những đặc điểm riêng về tâm sinh lý và thể chất. Từ những đặc điểm riêng của nhóm người dưới 18 tuổi và để phù hợp với phạm vi, đối tượng điều chỉnh, các văn bản luật khác nhau lại có cách gọi khác nhau về nhóm người dưới 18 tuổi.

1. BLDS và BLHS quy định nhóm người dưới 18 tuổi là “người chưa thành niên”, nhưng giới hạn về độ tuổi của người chưa thành niên lại khác nhau. Điều 18, BLDS quy định: Người từ đủ 18 tuổi trở lên là người thành niên. Người chưa đủ mười tám tuổi là người chưa thành

niên. Như vậy, BLDS coi tất cả những người dưới 18 tuổi là người chưa thành niên.

Khác với BLDS, quy định tại Điều 68 BLHS chỉ nêu: “người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi phải chịu trách nhiệm hình sự...”. Điều này cho thấy, quy định trong BLHS về người chưa thành niên chỉ giới hạn ở nhóm tuổi từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi (tức thấp nhất là từ đủ 14 tuổi trở lên và cao nhất là dưới 18 tuổi), không đề cập tới tất cả những người dưới 18 tuổi như quy định trong BLDS. Tuy nhiên, quy định về người chưa thành niên trong hai Bộ luật này lại không mâu thuẫn, khi cùng đề cập tới người chưa thành niên, mỗi Bộ luật lại đưa ra giới hạn về chủ thể khác nhau thuộc phạm vi điều chỉnh của mình.

2. BLLĐ quy định một nhóm đối tượng trong nhóm người dưới 18 tuổi là “*người lao động chưa thành niên*”. Người lao động chưa thành niên được xác định như sau:

Tại Điều 6 BLLĐ quy định: “người lao động là người ít nhất đủ 15 tuổi”. Mặt khác, tại khoản 1 Điều 119 quy định “người lao động chưa thành niên là người lao động dưới 18 tuổi”. Kết hợp quy định tại Điều này với quy định tại Điều 6 trên, ta thấy độ tuổi của người lao động chưa thành niên là từ đủ 15 tuổi cho

(*) *Thạc sỹ Luật học, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.*



Một xưởng may sử dụng lao động trẻ em - Ảnh: S.T

tuổi tối thiểu để một người có đủ năng lực chủ thể để tham gia quan hệ lao động, có thể tự mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ trong lao động; việc quy định này còn căn cứ vào điều kiện kinh tế, xã hội về số lượng và cơ cấu của lực lượng lao động xã hội; mối quan hệ giữa cung và cầu trên thị trường lao động; cơ cấu và nhu cầu giải quyết việc làm của xã hội; ngoài ra, quy định này còn nhằm bảo đảm yêu cầu phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế, phù hợp giữa pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế và các

tới dưới 18 tuổi. Từ đó, có thể hiểu người lao động chưa thành niên là một nhóm lao động đặc thù, ở độ tuổi từ đủ 15 tuổi cho đến dưới 18 tuổi, có khả năng lao động và có giao kết hợp đồng lao động.

Cụ thể hoá quy định về độ tuổi của người lao động chưa thành niên là từ đủ 15 tuổi cho đến dưới 18 tuổi, tại điểm 51 trong Danh mục công việc cấm sử dụng lao động chưa thành niên được ban hành kèm theo Thông tư số 09/TT-LB ngày 13/4/1995 của Liên Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội - Bộ Y tế quy định nhóm tuổi này là từ 180 tháng tuổi cho đến dưới 216 tháng tuổi. Tuy nhiên, quy định tại điểm 51 nêu trên chỉ áp dụng đối với trường hợp người lao động chưa thành niên tham gia công việc liên quan đến mang vác trọng lượng một vật nhất định, không thấy đề cập tới việc áp dụng chung cho tất cả các công việc, ngành nghề cấm sử dụng lao động chưa thành niên.

Quy định trên cho thấy pháp luật lao động chỉ thừa nhận những người từ đủ 15 trở lên mới được tham gia quan hệ lao động, còn những người chưa đủ 15 tuổi tham gia quan hệ lao động thì không được pháp luật lao động thừa nhận¹. Việc quy định tuổi lao động này được dựa trên một số cơ sở như: đây là độ

nước khác trong khu vực.

Bổ sung thêm cho quy định tại Điều 6 trên, tại Điều 120 khẳng định thêm “Cấm nhận trẻ em chưa đủ 15 tuổi vào làm việc, ngoại trừ một số nghề và công việc do Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội quy định” như: diễn viên, các nghề truyền thống, các nghề thủ công mỹ nghệ, vận động viên năng khiếu. Và khi người sử dụng lao động nhận những em dưới 15 tuổi vào làm việc thì phải tuân theo những điều kiện chặt chẽ do luật quy định như: trẻ em đủ 12 tuổi, có sức khỏe phù hợp với công việc, có giấy cam kết và đồng ý theo dõi của cha mẹ hoặc người giám hộ hợp pháp, môi trường lao động không được quá 4 giờ một ngày hoặc 24 giờ một tuần, có hợp đồng lao động... Như vậy, đối với người dưới 15 tuổi, thì ngoài một số nghề, công việc và các điều kiện như trên nêu thì bất kỳ người nào dưới 15 tuổi tham gia quan hệ lao động đều là trái pháp luật lao động của Việt Nam.

Quy định trên phù hợp với Công ước số 138 về Độ tuổi tối thiểu mà Việt Nam đã tham gia năm 2003. Trong Công ước quy định các nước thành viên tham gia công ước phải xác định độ tuổi tối thiểu được đi làm việc hoặc được đi lao động và không một ai ở dưới độ tuổi

(1) Trừ một số nghề được nhận người dưới 15 tuổi vào làm việc được quy định tại Thông tư số 21/1999/TT-BLĐTBXH quy định danh mục nghề, công việc và các điều kiện được nhận trẻ em chưa đủ 15 tuổi vào làm việc.

tối thiểu đó được đi làm việc hoặc được lao động trong bất cứ nghề nào, độ tuổi tối thiểu đó không được dưới độ tuổi kết thúc chương trình giáo dục bắt buộc và bất kỳ trường hợp nào cũng không được dưới 15 tuổi. Như vậy, có thể thấy pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam chỉ thừa nhận người lao động là người ít nhất đủ 15 tuổi.

3. Trong Luật BVCSVGĐTE lại quy định một nhóm đối tượng trong nhóm người dưới 18 tuổi là “trẻ em”. Trẻ em trong Luật này được xác định là công dân Việt Nam dưới 16 tuổi (Điều 1).

Ngoài ra, tại khoản 7 Điều 7 Luật BVCSVGĐTE và Điều 228 BLHS có đề cập đến nhóm đối tượng “lao động trẻ em”. Xét ở khía cạnh pháp lý thì trong hệ thống pháp luật của Việt Nam không có một quy định nào để xác định khái niệm “lao động trẻ em”. Do đó, khái niệm lao động trẻ em chỉ có thể xác định dựa trên mặt thuật ngữ khoa học. Để hiểu rõ nội hàm của thuật ngữ “lao động trẻ em”, ta có thể đi từ việc làm rõ khái niệm “trẻ em” và khái niệm “lao động”.

Theo Điều 1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989 xác định “Trong phạm vi của Công ước này, trẻ em có nghĩa là người dưới 18 tuổi, trừ trường hợp luật pháp áp dụng với trẻ em đó quy định tuổi thành niên sớm hơn”. Phù hợp với quy định này và đặc điểm của Việt Nam, Luật BVCSVGĐTE tại Điều 1 xác định: trẻ em là người dưới 16 tuổi.

Mặt khác, theo Từ điển tiếng Việt thông dụng thì “Lao động là hoạt động tạo ra sản phẩm vật chất hay tinh thần”. Kết hợp hai khái niệm về “trẻ em” và “lao động” ở trên, ta có thể hiểu: *lao động trẻ em là hoạt động tạo ra sản phẩm vật chất hay tinh thần do những người dưới 16 tuổi thực hiện*. Nhóm tuổi của lao động trẻ em theo khái niệm trên là để chỉ tất cả những người dưới 16 tuổi.

Từ các quy định trên, trong Luật BVCSVGĐTE thì “lao động trẻ em” được hiểu là những người dưới 16 tuổi, trong đó có

một nhóm người từ 15 tuổi đến dưới 16 tuổi tham gia lao động cũng sẽ được gọi là “lao động trẻ em”. Mặt khác, theo quy định trong BLLĐ thì người “lao động chưa thành niên” là người từ đủ 15 tuổi đến dưới 18 tuổi, trong đó có một nhóm người từ 15 tuổi đến dưới 16 tuổi tham gia lao động cũng sẽ gọi là người “lao động chưa thành niên”. Như vậy, rõ ràng, cùng một nhóm đối tượng từ 15 tuổi cho đến dưới 16 tuổi trong hai văn bản luật lại được gọi khác nhau: “lao động trẻ em” và “lao động chưa thành niên”. Điều này sẽ gây khó khăn cho các cơ quan chức năng trong việc áp dụng luật trên thực tế, như đối với trường hợp người sử dụng lao động sử dụng nhóm đối tượng từ 15 tuổi đến dưới 16 tuổi làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm, tiếp xúc với chất độc hại thì cơ quan có thẩm quyền sẽ áp dụng điểm b khoản 2 Điều 15 của Nghị định số 113/2004/NĐ-CP để xử lý (phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng với người sử dụng lao động sử dụng lao động chưa thành niên làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với chất độc hại...). Nhưng sau khi xử phạt xong, người sử dụng lao động vẫn tiếp tục vi phạm thì khó xử lý tiếp theo Điều 228 BLHS (người nào sử dụng trẻ em làm công việc nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với các chất độc hại theo danh mục mà Nhà nước quy định gây hậu quả nghiêm trọng, hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi này mà còn vi phạm, thì bị phạt tiền từ năm triệu đồng đến năm mươi triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến hai năm hoặc phạt tù từ ba tháng đến hai năm...). Đó là do quy định trong Điều 228 chỉ áp dụng đối với hành vi vi phạm sử dụng *lao động trẻ em*, nhưng với nhóm từ 15 tuổi đến dưới 16 tuổi lại được hiểu là “lao động trẻ em” hoặc “lao động chưa thành niên” nên sẽ dẫn đến việc lúng túng khi áp dụng Điều 228 của BLHS.

Để khắc phục những nhược điểm trên, theo chúng tôi:

Thứ nhất, cần quy định rõ ràng, cụ thể ngay

(2) Điều 119 BLLĐ hiện hành quy định: “Người lao động chưa thành niên là người lao động dưới 18 tuổi”.

trong BLLĐ khái niệm về “người lao động chưa thành niên” theo hướng: Trong thời gian đang sửa đổi, bổ sung BLLĐ thì tại Điều 119² cần sửa lại như sau: “Người lao động chưa thành niên là người lao động từ đủ 180 tháng tuổi cho đến dưới 216 tháng tuổi”. Cách quy định này tương tự như cách quy định về tính thời hạn hợp đồng lao động tại Điều 27 BLLĐ sửa đổi, bổ sung năm 2002 là tính bằng tháng (hợp đồng lao động xác định thời hạn là hợp đồng trong khoảng thời gian từ đủ 12 tháng đến dưới 36 tháng), thay cho cách tính bằng năm trong BLLĐ năm 1994 (hợp đồng lao động xác định thời hạn từ một năm đến 3 năm).

Thứ hai, cần có sự điều chỉnh lại về cách quy định trong BLLĐ và Luật BVCSVGDTE đối với nhóm người từ 15 tuổi đến dưới 16 tuổi, để đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật. Sự điều chỉnh này theo hướng: Tại

khoản 7 Điều 7 của Luật BVCSVGDTE cần sửa lại như sau: “Với trẻ em dưới 180 tháng tuổi: cấm lạm dụng sức lao động của các em, cấm sử dụng các em làm công việc nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với chất độc hại, làm những công việc khác trái với quy định của pháp luật về lao động”.

Thứ ba, để có cách hiểu chính thức về thuật ngữ “lao động trẻ em” (như cách sử dụng thuật ngữ này trong BLHS, Luật BVCSVGDTE, Công ước số 138 về Tuổi tối thiểu được đi làm việc, Công ước số 182 về Cấm và hành động ngay lập tức để xoá bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất...) thì nên đưa ra một cách xác định chính thức về thuật ngữ này trong một văn bản quy phạm pháp luật. Cách xác định này có thể như sau: “Lao động trẻ em là những em dưới 180 tháng tuổi tham gia lao động”. ■

Định giá tài sản trong hoạt động tố tụng

(Tiếp theo trang 32)

thực và còn làm kéo dài thời gian giải quyết các vụ án. Điều đó sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến việc nâng cao chất lượng công tác tố tụng, nhất là công tác xét xử, đến việc thực hiện nguyên tắc công bằng trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Để đạt được mục tiêu trong công tác cải cách tư pháp thì một trong những nhiệm vụ của công tác cải cách tư pháp là phải “hoàn thiện các chế định hỗ trợ tư pháp” như nội dung Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị đã đề ra. Muốn nâng cao chất lượng công tác định giá tài sản trong hoạt động tố tụng thì khâu đột phá trước hết là cần phải gấp rút hoàn thiện hệ thống cơ sở pháp lý trong lĩnh vực này. Hoạt động định giá tài sản cho dù diễn ra trong thủ tục tố tụng nào, hình sự, dân sự hay hành chính đều có mục đích chung là xác định giá trị của tài sản cần định giá, có khác thì cũng chỉ khác

ở khâu trung cầu định giá - điều đã được quy định riêng trong các văn bản tố tụng. Như vậy, việc quy định thành phần tham gia, thành lập, quyền, nghĩa vụ và trình tự, thủ tục định giá tài sản tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật như hiện nay là không cần thiết và không phù hợp. Từ đòi hỏi của thực tiễn công tác tư pháp, chúng tôi cho rằng, các cơ quan có thẩm quyền cần sớm nghiên cứu soạn thảo để ban hành luật hay pháp lệnh về định giá tài sản chung cho cả ba lĩnh vực TTHS, dân sự và hành chính. Luật (hay pháp lệnh) này phải nghiên cứu và khảo sát kỹ thực tiễn để có thể khắc phục những nhược điểm đã phân tích ở trên. Ngoài ra, cần nghiên cứu việc thành lập tổ chức định giá tài sản tồn tại thường xuyên thực hiện dịch vụ hỗ trợ tư pháp, có biên chế viên chức, có cơ cấu tổ chức, có con dấu riêng do Sở Tư pháp các địa phương quản lý. Ngoài số biên chế các thành viên thường trực có các thành viên công tác tại các cơ quan, tổ chức ở cấp tỉnh và cấp huyện kiêm nhiệm. Thiết nghĩ, khi các tổ chức định giá tài sản có tính chuyên nghiệp cao thì các quy định về vấn đề này sẽ có sức sống trên thực tế. ■

NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG MỘT SỐ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT AN TỬ

■ TRƯƠNG HỒNG QUANG *

“Quyền được chết” được pháp luật một số nước coi là quyền nhân thân của con người và được quy định trong một đạo luật gọi là Luật An tử. Quyền được chết, hiểu một cách đơn giản là quyền của một người đã thành niên đang phải chịu sự đau đớn về thể chất hoặc tinh thần kéo dài và không thể chịu đựng được sau một tai nạn hay một bệnh lý không thể cứu chữa, rơi vào tình huống y tế không lối thoát¹, nên đã chọn thực hiện quyền được chết. Hiện nay, một số quốc gia như Hà Lan, Bỉ, Lúcxămbua, các bang của Hoa Kỳ đã thông qua đạo luật về an tử. Nhưng quyền được chết vẫn chưa được xem là quyền nhân thân trong pháp luật dân sự của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ nhiều khía cạnh khác nhau: trình độ lập pháp, các khía cạnh kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa... đã tác động làm cho quyền được chết trở thành cuộc chiến không chỉ dừng lại ở phạm vi lập pháp². Chúng tôi xin đưa ra những nghiên cứu ban đầu về nội dung của một đạo luật quy định về quyền này.

1. Quyền được chết và khả năng xây dựng Luật An tử ở Việt Nam

Tại kỳ họp thứ 6 và 7 Quốc hội khóa XI (2004, 2005), Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách năm 2005, vấn đề quyền được chết đã được đưa vào Dự thảo sửa đổi Bộ Luật Dân sự và được khá nhiều đại biểu Quốc hội quan tâm. Nhìn chung, các quan điểm đều nhìn nhận đây là một việc làm nhân đạo, nhưng lại là một vấn đề nhạy cảm, không phù hợp với

đạo lý người Á Đông hiện nay. Hơn nữa, số lượng bệnh nhân giai đoạn cuối, mắc bệnh vô phương cứu chữa của Việt Nam còn ít so với thế giới³. Do đó, quyền được chết vẫn chưa được công nhận và thông qua tại Việt Nam.

Trong đại bộ phận dân cư, quyền được chết là một vấn đề còn xa lạ và còn có nhiều sự nhầm lẫn trong quan niệm cũng như nhận thức. Bên cạnh đó, phong tục, tập quán và truyền thống Á Đông đã chi phối đến việc tiếp

(*) Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

(1) Trương Hồng Quang, Bàn về Quyền được chết và vấn đề xây dựng Luật An tử ở Việt Nam (2009), Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6/2009, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, trang 56.

(2) Trên thế giới đã chứng kiến nhiều vụ việc phức tạp và kéo dài trong một khoảng thời gian dài. Từ phạm vi lập pháp, vấn đề này đã lan sang các lĩnh vực khác, bị lợi dụng trở thành công cụ chính trị cho các Đảng phái đá qua đá lại. Ví dụ như ở Bỉ ngày 16/05/2002, Thượng viện Bỉ đã chấp thuận đạo luật cho phép bệnh nhân bị bệnh rất nặng có quyền được chết dưới những điều kiện nhất định và đây là chặng cuối của cuộc đua pháp lý kéo dài 3 năm, khởi xướng vào năm 1999 khi mà lần đầu tiên trong vòng hơn 40 năm, liên minh dân sự lên nắm quyền ở Bỉ.

(3) Trương Hồng Quang, Bàn về Quyền được chết và vấn đề xây dựng Luật An tử ở Việt Nam (2009), Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6/2009, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, trang 61.

cận những vấn đề mới, nhạy cảm có liên quan đến tín ngưỡng, văn hóa. Một điều phải công nhận là truyền thống phương Đông chúng ta luôn coi trọng sự sống con người, xem nó là thứ quý giá nhất. Từ lâu, quan niệm này đã ăn sâu vào gốc rễ tâm hồn mỗi người. Ngay cả phương Tây - nơi mà truyền thống, phong tục không quá nặng nề và tư tưởng “thoáng” hơn phương Đông - thì cũng chỉ có vài nước công nhận quyền được chết và lựa chọn cái chết êm ả. Nhưng ở phương Tây thì lý do để đa phần các quốc gia không chấp nhận an tử lại không phải là phong tục, tập quán mà là vì các lý do thuộc về luật pháp, tôn giáo và chính trị... Bên cạnh đó, sự lo sợ Luật An tử khi ban hành sẽ bị lạm dụng cũng góp phần thúc đẩy những quan điểm chống lại an tử phát triển như hiện nay.

Quan niệm coi trọng sự sống của con người

có những cơ sở hết sức tốt đẹp. Tuy nhiên, không vì thế mà không chấp nhận an tử bởi chấp nhận an tử không có nghĩa là không tôn trọng sự sống nữa. Khi thực hiện quyền được chết, người bệnh đã tôn trọng cuộc sống của những người khác. Sẽ khó khăn như thế nào cho gia đình, xã hội khi họ còn sống và bản thân sự sống của họ không được đảm bảo nữa. Và an tử được thực hiện theo những điều kiện nhất định và với những mục đích nhân đạo. Xu hướng thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng đã chứng tỏ rằng, đói nghèo, bệnh tật, chiến tranh là nguy cơ tiềm tàng dẫn đến nhiều trường hợp “xin được chết” trong tương lai. Hơn nữa, việc chưa có các quy định pháp luật điều chỉnh, nghĩa là chưa có chế tài xử lý sẽ dẫn đến những hậu quả khôn lường do các đối tượng bất chấp pháp luật thực hiện những vụ

Tại Hàn Quốc, năm 1997, bắt chấp những đe dọa mạnh mẽ từ phía bác sĩ, một người vợ vẫn quyết định nên để cho người chồng 58 tuổi của mình tự chống đỡ với căn bệnh chảy máu não, do khó khăn tài chính của gia đình khiến bà này không thể làm khác hơn⁴. Tòa án ở địa phương đã kết án tù người vợ và hai bác sĩ vì đã để bệnh nhân - chồng của bà này, dù đang ở trong một tình trạng nguy kịch - vẫn phải rời khỏi bệnh viện mà không có biện pháp cứu chữa. Bộ luật Hình sự của Hàn Quốc quy định tội giết người cho bất cứ trường hợp nào kết thúc cuộc đời của người khác. Trong trường hợp này, mặc dù đã được sự đồng ý của bệnh nhân và các thành viên trong gia đình, nhưng việc không duy trì sự sống cho nạn nhân bằng cách không cho ăn, uống, không thuốc điều trị và các thiết bị hỗ trợ, sẽ bị coi là một tội ác. Hiện tại, mặc dù y học hiện đại đã có thêm nhiều hỗ trợ, trong đó có nhiều phản hồi tích cực từ tòa án khi một số lớn ý kiến cho rằng sẽ tốt hơn cho gia đình và bệnh nhân khi kết thúc những biện pháp điều trị vô nghĩa, nhất là đối với những bệnh nhân bị hôn mê mà không có một chút khả năng nào sẽ hồi phục, đồng thời sẽ giảm đi gánh nặng cho gia đình. Vụ án này chỉ là một trong những vụ án liên quan đến các tranh luận xung quanh vấn đề quyền được chết và Luật An tử trên thế giới trong nhiều năm qua. Thực sự, đây đã trở thành một chủ đề phức tạp với nhiều luận điểm trái ngược nhau.

(4) “Đại dịch” các sao Hàn tự tử: Tranh luận quyền được chết (cập nhật ngày 16/12/2009), nguồn:

<http://phapluattp.vn/2009121509528532p0c1112/dai-dich-cac-sao-han-tu-tu-tranh-luan-quyen-duoc-chet.htm>

việc liên quan đến “an tử” với những dụng ý xấu. Bởi vậy, xây dựng Luật An tử hoặc ít nhất là một chế định trong Bộ luật Dân sự (công nhận quyền được chết là quyền nhân thân của con người) là xu hướng chung của các quốc gia trên thế giới. Những tiến triển trong việc xây dựng luật, công nhận quyền được chết cũng như những cuộc tranh luận trong thời gian vừa qua đã chứng minh cho luận điểm này. Điều quan trọng bây giờ là thay đổi những quan niệm, những cách nhìn nhận sai lầm về quyền được chết và cái chết êm ả chứ không phải là cố gắng ban hành Luật An tử trong điều kiện chưa phù hợp như hiện nay.

Muốn được đồng đạo người dân thừa nhận các quy định pháp luật về quyền được chết, chúng ta nên bắt đầu bằng cách làm cho mọi người tiếp cận những kiến thức về quyền được chết nhiều hơn, phổ biến sâu rộng hơn⁵. Có thể truyền thống người Việt và người phương Đông vẫn coi trọng sự sống, tuyệt đối hóa quyền được sống, nhưng vẫn có thể chấp nhận quyền được chết nếu người dân hiểu rõ bản chất của nó và tất nhiên, một hệ thống pháp luật đảm bảo cho Luật An tử không bị lạm dụng.

Như vậy, vấn đề xây dựng Luật An tử ở Việt Nam hiện nay là vấn đề còn nằm trong tương lai. Nhưng trước mắt, chúng ta cần quan tâm đến việc tuyên truyền ý nghĩa lớn lao của quyền được chết như là một quyền nhân thân quan trọng của con người, được pháp luật quy định và bảo hộ. Đồng thời, chú trọng nghiên cứu thỏa đáng hơn các quan niệm về sự sống và cái chết trong truyền thống của người Việt Nam trước khi bước vào quá trình xây dựng Luật này.

2. Phác thảo một số nội dung cơ bản của Luật An tử

Việc nghiên cứu những nội dung của Luật An tử cũng góp phần mang lại những nhận thức và thay đổi quan niệm không đúng về

quyền được chết hiện nay. Trên cơ sở tham khảo Luật An tử của một số nước (Hà Lan, Bỉ, Bang Florida và Oregon của Mỹ...), phân tích thực trạng của quyền được chết, chúng tôi xin xây dựng một số quan điểm riêng về những nội dung cơ bản của Luật An tử như sau:

2.1. Một số khái niệm liên quan

Đây là phần không thể thiếu trong nội dung chính của bất kỳ luật nào. Đối với vấn đề quyền được chết, điều này càng quan trọng hơn bởi tính chất quan trọng và phức tạp của nó. Một số khái niệm mà Luật An tử nên giải thích là:

- Người đã thành niên (*adult*)
- Cái chết êm ả (*an tử, euthanasia*)
- Bệnh nhân (*patient*)
- Bệnh nan y, vô phương cứu chữa
- Tình trạng giai đoạn cuối của bệnh (có 2 loại: *end-stage condition* (tình trạng bệnh không thể thay đổi được, gây nên bởi những tai nạn hay do mắc bệnh, việc điều trị không mang lại kết quả gì); *terminal condition* (trương tự như loại 1 nhưng nếu không chăm sóc điều trị sẽ hình thành nên cái chết).
- Các biện pháp kéo dài sự sống (*life-prolonging procedures*).
- Bác sỹ điều trị, bác sỹ thứ 2 (*a second doctor*) được hỏi ý kiến, hội đồng bác sỹ.
- Chúc thư y tế (*living will*): rằng khi người bệnh bước vào giai đoạn cuối không chữa trị được nữa thì có quyền được chết, chỉ định một người khác là đại diện nếu lúc đó người bệnh không còn biểu lộ ý chí được và người đại diện sẽ quyết định việc chăm sóc, chữa trị của bệnh nhân.
- Người giám hộ, người đại diện.
- Người được ủy nhiệm bởi bệnh nhân (*surrogate*).
- Người được ủy quyền, được chỉ định bởi các cơ quan có thẩm quyền như Tòa án (*proxy*).
- Người làm chứng cho chúc thư y tế (*witness*).

Đây chỉ là một số khái niệm ban đầu. Quyền

(5) Xem thêm những giải pháp thực hiện vấn đề này tại: Trương Hồng Quang (2007), Một số vấn đề về Quyền được chết đối với quá trình xây dựng Luật An tử ở Việt Nam hiện nay, Đề tài đạt giải Cuộc thi sinh viên nghiên cứu khoa học cấp Bộ, tr. 35-37.

được chết còn liên quan đến nhiều khái niệm mà nhà làm luật cần lưu tâm.

2.2. Điều kiện của chủ thể có quyền được chết

Không phải có quyền được chết thì muốn “chết” là “được chết”. Để thể hiện đúng bản chất của an tử, cá nhân đó phải thỏa mãn các điều kiện sau:

- Là người đã thành niên (từ đủ 18 tuổi trở lên).

- Đang chịu nhiều đau đớn về thể chất và tinh thần hay đang sống trong trạng thái thực vật dai dẳng, kéo dài sau một tai nạn hoặc mắc bệnh nan y, vô phương cứu chữa.

- Tự nguyện đưa ra yêu cầu xin được chết, không chịu áp lực nào từ bên ngoài. Yêu cầu được lặp đi lặp lại nhiều lần.

- Có chúc thư y tế (nếu bệnh nhân lúc lập chúc thư chưa bước vào giai đoạn cuối của bệnh tật).

- Không có vấn đề nào về tâm thần khi đưa ra quyết định xin được chết (lúc xin chết tại thời điểm ở giai đoạn cuối của bệnh tật) hay lập chúc thư y tế (khi chưa bước vào giai đoạn cuối của bệnh tật).

Bệnh nhân có quyền thay đổi quyết định bất cứ lúc nào. Như vậy, chúng ta đã loại trừ các dạng bệnh nhân khác như: tâm thần, người già neo đơn không nơi nương tựa bị bệnh tật, người thiếu năng trí tuệ... và chỉ cho phép các bệnh nhân thỏa mãn điều kiện ở trên có quyền xin được chết. Hà Lan còn quy định an tử đối với trẻ em: bệnh nhân từ đủ 12 đến dưới 16 tuổi cần có ý kiến của gia đình, từ đủ 16 tuổi trở lên thì ý kiến gia đình là không cần thiết. Nhưng theo chủ quan của chúng tôi thì đây là đối tượng có khả năng bị lạm dụng vào mục đích xấu nhiều nhất. Những hủ tục trọng nam khinh nữ hay những xô đẩy của cuộc sống có thể làm cho luật bị lạm dụng chệch hướng. Vì vậy, nếu có quy định này thì phải có giới hạn. Thiết nghĩ, nếu có quy định an tử cho trẻ em thì phải có ý kiến của gia đình. Nếu gia đình không đồng ý thì không thể thực hiện an tử đối với trẻ em.

2.3. Những quy định đối với bác sỹ

Những quy định đối với bác sỹ sẽ có liên quan đến các loại sau: bác sỹ điều trị (chịu trách nhiệm chính), bác sỹ chăm sóc (đóng vai trò phụ trong quá trình chăm sóc sức khỏe cho bệnh nhân), bác sỹ tâm thần (liên quan trong trường hợp cần xác định tình hình tâm thần của bệnh nhân).

Khoản 2 Điều 293, Bộ Luật Dân sự Hà Lan⁶ yêu cầu đối với bác sỹ khi thực hiện an tử là:

- Đã xác nhận được rằng quyết định của bệnh nhân là tự nguyện, đã được xem xét một cách cẩn trọng và bền vững.

- Đã xác nhận được rằng sự đau khổ của bệnh nhân không giảm đi và không chịu đựng được.

- Được thông báo khả năng tương lai của bệnh nhân: không tránh được cái chết.

- Đã có kết luận cuối cùng là bệnh nhân không còn sự lựa chọn hợp lý nào khác.

- Phải hỏi ý kiến của ít nhất 01 bác sỹ khác trước khi tiến hành an tử cho bệnh nhân.

- Phải thực hiện thủ tục theo một quy trình y khoa thích hợp và nghiêm ngặt.

Tuy nhiên, trên đây chỉ là những yêu cầu cơ bản của bác sỹ khi thực hiện an tử. Quy định này sẽ còn thay đổi trong nhiều trường hợp khác nhau nữa mà luật phải quy định rõ ràng. Cũng cần quy định thêm: bác sỹ đó phải có chứng chỉ hành nghề, làm việc trong các bệnh viện. Cần thiết có một bác sỹ chẩn đoán chính xác tình hình hiện tại của bệnh nhân là không thể cứu chữa nữa, nhiều đau đớn kéo dài. Khi bệnh nhân chưa vào giai đoạn cuối mà lập chúc thư y tế thì phải có một bác sỹ tâm thần khám và xác nhận bệnh nhân đó không có vấn đề gì về tâm thần, không chịu sức ép nào từ bên ngoài, hoàn toàn tự nguyện. Tất cả những hoạt động này cần được lập thành văn bản, có người làm chứng và chữ ký của bác sỹ, bệnh nhân và những người liên quan khác.

Việc ra quyết định kết luận cuối cùng về tình trạng bệnh nhân nên thông qua một Hội đồng bác sỹ để mang tính khách quan. Qua

(6) Theo Dutch Civil Code, nguồn Hollandlaw.com. Bản dịch Tiếng Việt của Trương Hồng Quang.

đó, kết luận sẽ chính xác và ít bị lợi dụng hơn. Bác sỹ có quyền từ chối thực hiện an tử cho bệnh nhân. Bên cạnh đó, bác sỹ cần thông báo đầy đủ tình trạng và những thông tin mới về phương pháp chữa trị cho bệnh nhân. Tại Bỉ, quốc gia này còn quy định luật “cứu bệnh nhân liệt giường”, có chính sách hỗ trợ bệnh nhân không có khả năng kinh tế và bác sỹ có trách nhiệm thông báo cho người bệnh biết quy định này.

2.4. Quy định đối với cơ sở khám, chữa bệnh

Cơ sở khám chữa bệnh ở đây chỉ nên khoanh vùng ở các bệnh viện cấp tỉnh trở lên. Còn các trạm xá, trung tâm y tế với quy mô nhỏ thì không có đủ các điều kiện cơ sở vật chất để thực hiện tốt các yêu cầu của an tử.

Bệnh viện có quyền từ chối yêu cầu được an tử của bệnh nhân. Nếu bệnh viện đồng ý yêu cầu của bệnh nhân thì phải thực hiện theo những quy trình nghiêm ngặt do luật định. Bệnh viện cần có biện pháp đảm bảo những điều kiện tốt nhất cho bệnh nhân trong khả năng có thể và phối hợp tốt với gia đình bệnh nhân. Hội đồng bác sỹ do bệnh viện lập ra và chịu trách nhiệm về hội đồng này.

2.5. Quy định đối với chúc thư y tế

Chúc thư y tế được lập khi bệnh nhân còn tỉnh táo, chưa bước vào giai đoạn cuối, chưa chịu nhiều đau đớn. Trong chúc thư, bệnh nhân phải nêu rõ những yêu cầu và những quyết định của mình, chỉ định người được ủy nhiệm (nếu có) thay mình quyết định các vấn đề khi mất năng lực, ý chí. Người này phải tuân thủ đầy đủ quy định của pháp luật và yêu cầu của bệnh nhân. Tất nhiên, người này phải đồng ý làm người được ủy nhiệm bằng cách ký tên vào chúc thư của bệnh nhân thì chúc thư mới có giá trị. Phải có chữ ký của bệnh nhân và 02 người làm chứng (những người này cũng phải đạt độ tuổi thành niên, không bị mất năng lực, ý chí). Bản chúc thư được lập thêm 04 bản nữa: 01 bản giao cho bệnh viện, 01 bản giao

cho bác sỹ điều trị của bệnh nhân, 01 bản giao cho gia đình bệnh nhân, 02 bản còn lại giao cho 02 người làm chứng. Tất cả các bản sao phải được công chứng.

Tại Mỹ, theo quy định của bang Florida thì chúc thư chỉ có hiệu lực trong vòng 01 tháng. Còn bang Oregon, chúc thư có hiệu lực trong vòng 06 tháng⁷. Chúc thư chỉ được thực hiện khi vẫn còn hiệu lực và:

- Bệnh nhân đó bước vào giai đoạn cuối, bệnh tình được kết luận là vô phương cứu chữa hay chịu nhiều đau đớn

- Người được ủy nhiệm còn có đầy đủ ý chí, năng lực đề nghị yêu cầu an tử cho bệnh nhân đó (khi thấy thực tế đã thỏa mãn đầy đủ các điều kiện nêu ra trong chúc thư).

2.6. Quy định đối với người được ủy nhiệm, được ủy quyền

Người được ủy nhiệm là người đã thành niên có đầy đủ năng lực được bệnh nhân chỉ định trong chúc thư y tế. Người này có quyền quyết định việc chăm sóc, chữa trị của bệnh nhân khi bệnh nhân đã ở trong giai đoạn cuối và không thể biểu hiện ý chí của mình. Trường hợp này, chỉ có người được ủy nhiệm quyết định việc đề nghị bệnh nhân được “an tử” lúc nào khi bệnh nhân đã thỏa mãn các yêu cầu nêu trong chúc thư; có quyền đề nghị kiểm tra lại tình trạng của bệnh nhân có thỏa mãn các điều kiện của an tử hay không khi thấy có điều sai trái. Người được ủy nhiệm có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các yêu cầu được bệnh nhân ghi trong chúc thư y tế trước đó. Nếu bệnh nhân tại thời điểm đó có thể biểu hiện ý chí thì quyền quyết định hoàn toàn ở bệnh nhân, người được ủy nhiệm không có quyền hạn gì. Điều này phải ghi rõ trong chúc thư.

Người được chỉ định, được ủy quyền là người đã thành niên, có đầy đủ năng lực, không được bệnh nhân chỉ định trong chúc thư y tế. Có 02 trường hợp để chỉ định người được ủy quyền: người được ủy nhiệm trong chúc

(7) Có thể xem mẫu chúc thư y tế của bang này tại: Flsenate.gov/statue hoặc bản dịch Tiếng Việt tại phần phụ lục của tài liệu: Trương Hồng Quang (2007), *Một số vấn đề về Quyền được chết đối với quá trình xây dựng Luật An tử ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài đạt giải Cuộc thi sinh viên nghiên cứu khoa học cấp Bộ.

thư đến thời điểm đó bị mất năng lực, ý chí hoặc trong chúc thư không chỉ định một ai làm người ủy nhiệm. Khi đến thời điểm nhất định, bệnh nhân vào giai đoạn cuối, không biểu hiện được ý chí thì Tòa án sẽ chỉ định một người hay vài người quyết định việc chăm sóc, chữa trị cho bệnh nhân. Người này có thể là bác sỹ điều trị, người thân, bạn bè thân thiết của bệnh nhân đó...

Tuy những người này đều có quyền quyết định việc chăm sóc, chữa trị của bệnh nhân nhưng phải tuân theo nội dung của chúc thư, quy định của bệnh viện và các quy định của pháp luật.

2.7. Quy định khi bệnh nhân không có chúc thư y tế

Vấn đề này khá phức tạp và khó có thể quy định một cách chặt chẽ nên có thể chia ra làm hai trường hợp như sau:

2.7.1. Đến giai đoạn cuối mới xin được chết

Khi bệnh nhân bước vào giai đoạn cuối, chịu nhiều đau đớn, kéo dài, các biện pháp điều trị vô ích mới có ý định xin được chết (nghĩa là còn biểu hiện được ý chí). Trước đó họ không có chúc thư y tế, nghĩa là cũng không có người được ủy nhiệm. Trường hợp này họ có thể ký vào đơn yêu cầu theo mẫu của bệnh viện dưới sự giám sát của bác sỹ và người làm chứng để xin được chết. Bác sỹ phải đưa ra được bằng chứng bệnh nhân đã yêu cầu nhiều lần, được lặp đi lặp lại một cách tự nguyện, không bị sức ép nào từ bên ngoài. Cần thẩm định chữ ký đó là chữ ký thật của bệnh nhân. Tất cả các quy trình khác đối với trường hợp này cũng phải theo những quy định của người có chúc thư y tế như: việc lập hội đồng bác sỹ, quy trình thực hiện an tử...

2.7.2. Bệnh nhân đang ở trong tình trạng mất ý thức kéo dài, bị chết não (sống thực vật), gia đình yêu cầu thực hiện an tử đối với bệnh nhân

Đây là an tử không tự nguyện và là một khía

chạm khó, thậm chí bị chống đối nhiều nhất vì dễ bị lạm dụng nhất. Có nên chấp nhận an tử không tự nguyện hay không cần phải cân nhắc kỹ. Cũng cần phân biệt nó với nhiều trường hợp hiện nay khi gia đình bệnh nhân không còn khả năng kinh tế và bệnh nhân vô phương cứu chữa (cũng có thể là vẫn còn cách chữa nhưng lại không có khả năng kinh tế) nên xin cho bệnh nhân về để chờ chết hay tìm cách an tử không tự nguyện (gồm các cách thức đưa bệnh nhân ra đi sớm hơn so với tự nhiên: rút ống dẫn dinh dưỡng, oxy hay tiêm thuốc...).

Theo quan điểm của chúng tôi, vẫn có thể quy định được vấn đề an tử không tự nguyện. Nếu gia đình bệnh nhân “xác nhận rõ ràng và có bằng chứng thuyết phục về mong muốn thực tế của người bệnh, hoặc đó là mong muốn rõ ràng của người bệnh xét trong mọi mối quan hệ của người bệnh, tình trạng sức khỏe của người bệnh và việc chẩn đoán, tiên lượng bệnh. Bằng chứng chuẩn, rõ ràng, thuyết phục là tất cả ranh giới giữa người bệnh và một cái chết sai lầm”⁸ và không còn khả năng kinh tế để tiếp tục việc điều trị cho bệnh nhân, thì có thể yêu cầu an tử đối với bệnh nhân hay làm như cách thức hiện nay nhẹ nhàng hơn là xin về nhà. Nếu sự chứng minh là không đủ, thì người bệnh có quyền tiếp tục được nhận thức ăn và nước uống.

Trong nhiều trường hợp, sẽ là hợp đạo lý và hợp pháp, về mặt lý thuyết, khi ngừng cung cấp dinh dưỡng nhân tạo và khí thở cho bệnh nhân đã sống ở trạng thái thực vật liên tục, thường xuyên, kéo dài. Tuy nhiên, điều đó chỉ thực sự hợp lý, hợp pháp khi một hay những người được ủy quyền quyết định việc chữa trị cho người bệnh có bằng chứng hết sức rõ ràng, mạnh mẽ rằng họ đã bảo vệ cuộc sống của người bệnh, tôn trọng ý chí và quyền tự quyết của người bệnh⁹.

(Xem tiếp trang 62)

(8) Xem: Stephen Hicks, *A Comparative case study euthanasia*, Workshop “How to teach Comparative Law”, Hanoi, 21-23/04/2006, page 11.

(9) Xem: Stephen Hicks, *A Comparative case study euthanasia*, tldd, page 11.

PHIÊN HỌP THỨ 34 CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Phiên họp thứ 34 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) diễn ra từ ngày 13 đến 18 tháng 9 năm 2010 với nhiều nội dung: cho ý kiến vào các dự án Luật: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; Luật Thủ đô; Luật Kiểm toán độc lập; Luật Tố cáo; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự; Luật Phòng, chống mua bán người; tiến hành giám sát việc tổ chức, thực hiện chính sách, pháp luật về người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; nghe Chính phủ báo cáo tổng kết bước 1 thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường; cho ý kiến vào dự thảo Nghị quyết về việc miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp giai đoạn 2011-2020, định mức phân bổ ngân sách nhà nước áp dụng cho thời kỳ ổn định ngân sách 2011-2015 và tiếp tục cho ý kiến về việc chuẩn bị kỳ họp thứ tám, Quốc hội khóa XII. Dưới đây là một số nội dung chính của phiên họp:

Dự án Luật Thủ đô: Chưa mang tính đặc thù

Sau 9 năm thực hiện Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội, Hà Nội đã đạt được những thành tựu rất quan trọng: kinh tế Thủ đô liên tục phát triển với tốc độ cao theo hướng ổn định và bền vững; giáo dục, đào tạo từng bước được chuẩn hóa; khoa học, công nghệ được quan tâm đầu tư đúng hướng, có trọng tâm, trọng điểm; văn hóa - xã hội có nhiều nét khởi sắc...

Tuy nhiên, quá trình thực hiện Pháp lệnh cũng đã bộc lộ nhiều bất cập cả trên phương diện pháp lý cũng như thực tiễn, nhất là trong bối cảnh Hà Nội vừa mở rộng địa lý hành chính theo Nghị quyết số 15/QH12 năm 2008 của Quốc hội đã đặt ra rất nhiều vấn đề mới cho

phát triển Thủ đô. Do đó, việc nâng Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội thành Luật Thủ đô là cần thiết và cấp thiết. Song, việc xây dựng Luật về thủ đô như thế nào để giúp Hà Nội vừa phát triển xứng với tầm vóc Thủ đô, vừa không chệch khỏi “đường ray” pháp luật chung của quốc gia là vấn đề rất khó khăn.

Ý kiến của cơ quan thẩm tra dự án luật - Ủy ban Pháp luật của Quốc hội thì, *cần xác định rõ mục tiêu ban hành Luật là xây dựng một số cơ chế, chính sách đặc thù, tạo điều kiện cho xây dựng, phát triển Thủ đô chứ không phải xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù gắn với mô hình chính quyền tự quản như Dự thảo Luật thể hiện (có sự phân quyền của trung*



ương cho địa phương, ví dụ: Thủ đô là “đơn vị hành chính đặc biệt” (Điều 2); trường hợp có sự khác nhau giữa các quy định về chính sách đặc thù của Luật này với quy định của các luật khác có liên quan thì áp dụng các quy định của Luật này (khoản 2 Điều 8); UBND thành phố Hà Nội xây dựng, trình HĐND thành phố Hà Nội ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn liên quan đến các cơ chế, chính sách đặc thù quy định tại Luật này mà chưa được pháp luật quy định (khoản 1 Điều 29))... Theo quy định của Hiến pháp, Hà Nội là Thủ đô của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đồng thời là đơn vị hành chính cấp tỉnh. Vì thế, tổ chức chính quyền của Hà Nội cũng giống như các địa phương khác là phải phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất. Việc đặt ra các cơ chế, chính sách đặc thù cho Thủ đô phải *bảo đảm không trái với Hiến pháp, không tạo ra một thiết chế độc lập, thiếu sự gắn kết về nghĩa vụ, trách nhiệm của Thủ đô với Trung ương và với các địa phương khác*. Cũng theo Ủy ban, Dự luật chưa phản ánh được tính đặc thù cho riêng Hà Nội, nhiều

điều khoản quá chung chung, có thể áp dụng chung cho tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác.

Đồng ý với Ủy ban thẩm tra, các Ủy viên UBTVQH cho rằng, nên chọn những cơ chế chính sách thực sự đặc thù cho thủ đô chứ không phải những quy định “*chưa cho thấy Thủ đô khác biệt với các đơn vị hành chính khác ở những điểm cụ thể nào*”. UBTVQH đề nghị Ban soạn thảo nghiên cứu xây dựng Dự thảo theo hướng: Thủ đô Hà Nội là trái tim của cả nước, trí tuệ của cả nước, là trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế; vì vậy, cần phải có những chính sách, cơ chế đặc thù riêng biệt của Hà Nội (không được trái với quy định của Hiến pháp nhưng có thể khác với quy định của luật và các quy định pháp lệnh hiện hành) và khác hẳn so với các tỉnh, thành phố khác.

Vấn đề cũng được các Ủy viên UBTVQH quan tâm nhiều là việc quản lý dân cư. Theo Điều 24 của Dự thảo luật, thì Chính phủ ban hành quy định về điều kiện cư trú ở nội thành phù hợp với việc quản lý dân cư với quy mô,

mật độ, cơ cấu hợp lý theo quy hoạch chung của Thủ đô. Tuy nhiên, theo Ủy ban thẩm tra, Luật cư trú đã quy định rõ: nơi cư trú của công dân là chỗ ở hợp pháp mà người đó thường xuyên sinh sống. Quyền tự do cư trú của công dân chỉ bị hạn chế theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Một thời gian dài trước đây chúng ta đã áp dụng các biện pháp hành chính nhằm hạn chế di dân tự do vào các thành phố lớn, trong đó có Thủ đô Hà Nội nhưng, các biện pháp này không những không đem lại hiệu quả mà còn phát sinh các hệ lụy khác như vấn đề giáo dục, an sinh xã hội, mất trật tự an toàn xã hội, tội phạm... Vì vậy, Ủy ban thẩm tra cho rằng, quyền mưu sinh và quyền mưu cầu hạnh phúc, trong đó có việc di dân từ những nơi khó khăn đến những vùng có điều kiện phát triển kinh tế - xã hội thuận lợi hơn là một quy luật của sự phát triển, không nên dùng các biện pháp hành chính để hạn chế. Đồng ý với ý kiến này, UBTVQH khẳng định, Dự thảo luật cần dự kiến được những giải pháp về kinh tế, thương mại, xã hội để có thể hạn chế được vấn đề nhập cư mà vẫn bảo đảm được quyền cư trú.

UBTVQH đề nghị Chính phủ tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện thêm Dự thảo luật để trình xin ý kiến Quốc hội tại kỳ họp thứ tám diễn ra vào trung tuần tháng 10 tới.

Dự án Luật Kiểm toán độc lập: Tổ chức có thể được góp vốn thành lập doanh nghiệp kiểm toán?

Kiểm toán độc lập (KTĐL) là hoạt động không thể thiếu trong nền kinh tế thị trường với vai trò làm tăng độ tin cậy cho thông tin tài chính, là cơ sở cho các bên tiến hành các giao dịch kinh tế. Sau 19 năm hoạt động, KTĐL đã phát triển nhanh về số lượng và quy mô. Đến tháng 6/2010 cả nước có 162 doanh nghiệp dịch vụ kế toán, kiểm toán với trên 6.700 người làm việc. Hầu hết các dịch vụ cung cấp cho khách hàng ngày càng được tín nhiệm.

Tuy nhiên, theo Tờ trình số 95/TTr-CP của

Chính phủ, đến nay, pháp luật về KTĐL vẫn chưa thực sự hoàn chỉnh, năng lực quản lý nhà nước về KTĐL còn hạn chế do thiếu cơ sở pháp lý, quy trình công nghệ quản lý chưa cao. Việc ban hành Luật sẽ tạo ra khung pháp lý cao nhất về KTĐL, tạo điều kiện cho dịch vụ kiểm toán phát triển. Dự án Luật KTĐL trình xin ý kiến UBTVQH gồm 7 chương với 69 điều, quy định các vấn đề về nguyên tắc, điều kiện, phạm vi, hình thức hành nghề KTĐL; quyền, nghĩa vụ của kiểm toán viên hành nghề, doanh nghiệp kiểm toán và đơn vị được kiểm toán; hoạt động hành nghề KTĐL

Một vấn đề được quan tâm là việc nên hay không nên cho phép doanh nghiệp ngoài ngành tham gia góp vốn tại công ty KTĐL. Theo Dự thảo luật, các pháp nhân (tổ chức, doanh nghiệp) được phép góp vốn thành lập công ty KTĐL (bên cạnh các cổ đông cá nhân). Quy định này được Thường trực Ủy ban Kinh tế của Quốc hội - cơ quan thẩm tra Dự án - đồng tình với lý do: thị trường dịch vụ còn non trẻ, trong điều kiện lực lượng kiểm toán viên ở Việt Nam chưa nhiều, khả năng thu hút nhà đầu tư là thể nhân tham gia thành lập loại hình doanh nghiệp này chưa cao nên nên không cho phép pháp nhân tham gia thành lập doanh nghiệp sẽ hạn chế khả năng phát triển loại hình doanh nghiệp này. Ủy ban thẩm tra cũng đồng thời đề nghị làm rõ trường hợp doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài muốn hoạt động tại Việt Nam trong khuôn khổ các cam kết thương mại quốc tế (vì hiện nay Dự thảo Luật quy định doanh nghiệp kiểm toán không được quyền góp vốn để thành lập công ty TNHH kiểm toán).

Tuy nhiên, một số thành viên Ủy ban thẩm tra lại có ý kiến khác khi cho rằng, do đặc thù nghề nghiệp, việc xây dựng doanh nghiệp KTĐL không yêu cầu nhiều về vốn và cơ sở vật chất. Trong khi đó, nếu cho phép các thành viên là tổ chức góp vốn rất dễ dẫn đến việc tổ chức này lợi dụng doanh nghiệp kiểm toán do mình thành lập để tiến hành kiểm toán các “công ty con” hoặc dự án có liên quan.

Nhắc lại bài học Vinashin vừa qua, nhiều

ý kiến thể hiện sự lo ngại về dự định cho doanh nghiệp ngoài ngành góp vốn vào công ty KTĐL. Việc doanh nghiệp lợi dụng công ty kiểm toán do mình góp vốn để làm “sân sau” đã từng xảy ra với chính Vinashin (Vinashin cũng góp vốn vào một công ty kiểm toán rồi quay lại kiểm toán chính doanh nghiệp thành viên của mình, gây ra sai lầm vừa qua).

Về điều kiện thành lập doanh nghiệp kiểm toán (Điều 16 Dự thảo Luật), Dự án luật quy định doanh nghiệp kiểm toán khi thành lập phải có ít nhất 5 kiểm toán viên đã có thời gian thực tế làm kiểm toán từ đủ 36 tháng trở lên (bao gồm cả giám đốc hoặc tổng giám đốc).

Ủy ban thẩm tra cho rằng, đặc thù của nền kinh tế Việt Nam là có số lượng doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ chiếm tỷ trọng lớn nên cần có doanh nghiệp kiểm toán quy mô tương ứng để cung cấp dịch vụ cho các doanh nghiệp này. Do đó, nên quy định theo hướng giảm bớt số lượng kiểm toán viên hành nghề cần có khi thành lập doanh nghiệp kiểm toán. Cần nhắc về vấn đề này, UBTVQH đề nghị các bên tiếp tục nghiên cứu, suy nghĩ theo hướng nâng cao chất lượng đội ngũ nhân sự cho các doanh nghiệp kiểm toán của Việt Nam, sao cho doanh nghiệp kiểm toán phải có chất lượng và quy mô ở mức cần thiết, đủ khả năng tin cậy chứ không quá nhỏ, tạo cảm giác “lặt vặt”.

Dự án Luật KTĐL sẽ được trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XII và dự kiến có hiệu lực thi hành từ 01/01/2012.

Cho ý kiến về báo cáo thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường

Theo Báo cáo số 117/BC-CP của Chính phủ về việc tổng kết bước 1 thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội về thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) huyện, quận, phường, sau một năm rưỡi triển khai tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố, chủ trương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường đã chứng minh là đúng đắn. Việc làm này đã tạo được một bước đột phá trong cải

cách hành chính, góp phần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước... Tại các địa phương thực hiện thí điểm, quyền đại diện của người dân vẫn được bảo đảm thực hiện thông qua đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh; hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh, thành phố được tăng cường...

Trên cơ sở đó, Chính phủ kiến nghị, đề xuất UBTVQH 2 phương án: Phương án 1: đề nghị tại Kỳ họp thứ 8 tới, *Quốc hội xem xét, sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 liên quan đến HĐND để thực hiện không tổ chức HĐND huyện, quận, phường trên phạm vi cả nước từ tháng 5/2011*. Nếu lựa chọn phương án này, tháng 5/2011 chỉ tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cấp tỉnh, thành phố thuộc Trung ương, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, các xã, thị trấn và không tổ chức bầu cử đại biểu HĐND huyện, quận, phường trên phạm vi cả nước. Phương án 2: đề nghị tại Kỳ họp thứ 8, *Quốc hội ban hành Nghị quyết quy định ngoài việc tiếp tục thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại 10 tỉnh, thành phố như hiện nay, mở rộng thêm phạm vi thí điểm tại 20 tỉnh, thành phố bảo đảm đại diện cho các vùng, miền của cả nước*.

Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật nhấn mạnh: việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là một chủ trương lớn của Đảng, được thể hiện trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn cũng xuất hiện nhiều khó khăn, vướng mắc cần tiếp tục nghiên cứu, giải quyết, như: các địa phương nơi thực hiện thí điểm còn lúng túng trong việc tìm kiếm phương thức bảo đảm quyền đại diện, quyền làm chủ để thay thế cho vai trò của HDND trước đây; cần có cơ chế giám sát, kiểm tra hữu hiệu thay thế chức năng giám sát của HDND; việc thí điểm gần như mới chỉ bắt đầu (chưa trọn vẹn một năm ngân sách),

thiếu mô hình đối chứng nên nhiều đánh giá về những kết quả đạt được có phần mang tính chủ quan, chưa thể có căn cứ vững chắc để quyết định tiếp tục tổ chức hay không tổ chức hội đồng nhân dân ở quận, huyện, phường... Do đó, Ủy ban đề nghị chỉ tiếp tục thực hiện tại 10 tỉnh, thành phố, không mở rộng thêm như đề xuất của Chính phủ. Đồng thời, trong quá trình thí điểm cần chú ý kịp thời khắc phục những vướng mắc, hạn chế để bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, hiệu lực, hiệu quả của chính quyền các cấp; tiếp tục nghiên cứu cải tiến, sắp xếp toàn bộ hệ thống cơ quan chính quyền địa phương và các cấp hành chính ở nước ta.

Thảo luận về vấn đề này, UBTVQH đề xuất: tuy đề án đã có những thành công nhất định với những địa phương điển hình như Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh... nhưng với thời gian thí điểm tương đối ngắn nên chưa đủ để kiểm nghiệm, đánh giá. Đề án cần tiếp tục

bước đi thận trọng, cụ thể hơn. Cần tiếp tục thí điểm thêm một thời gian. Diện thí điểm có thể mở rộng thêm một số tỉnh, thành phố có những điều kiện khác với 10 tỉnh vừa tiến hành, để sau đó tổng kết, đánh giá một cách đầy đủ, tiến tới sửa đổi Hiến pháp một cách cơ bản, lúc đó mới tiến hành tổng kết và báo cáo Quốc hội để xem xét quyết định vấn đề này.

Cũng tại phiên họp, UBTVQH đã nghe báo cáo kết quả chuyến thăm chính thức Cộng hòa Cuba và dự Hội nghị tham vấn cấp Chủ tịch Quốc hội G20 của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng và Đoàn đại biểu cấp cao Quốc hội Việt Nam; về việc chuẩn bị Đại hội đồng Liên nghị viện Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (AIPA) lần thứ 31. UBTVQH đánh giá cao kết quả hoạt động của Đoàn tại hai nước và giao các cơ quan hữu quan tiếp tục hoàn thiện việc chuẩn bị về mọi mặt để tổ chức thành công AIPA 31. ■

KHÁNH VÂN

NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG MỘT SỐ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT AN TỬ

(Tiếp theo trang 57)

2.8. Một số yêu cầu khác

Bên cạnh các vấn đề đã nêu ở trên, Luật An tử yêu cầu những quy định khác như:

- Nêu rõ ràng, cụ thể các dạng bệnh nhân xin được chết và các cách thức thực hiện an tử trong Luật An tử.

- Xây dựng quy trình xin được chết và thực hiện an tử phù hợp với những nội dung của Luật An tử. Quy định một cách nghiêm ngặt quy trình đối với từng trường hợp. Đây là một vấn đề rất quan trọng.

- Quy định thêm các biện pháp xử phạt hành chính đối với các tổ chức, các cá nhân vi phạm

các quy định của luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự (tất nhiên Luật Hình sự cũng phải thay đổi, bổ sung thêm các tội liên quan đến Luật An tử của các cá nhân).

- Xác định rõ thẩm quyền của các cá nhân, tổ chức trong quyền được chết. Từ đó có sở pháp lý chắc chắn khi giải quyết các vụ việc phát sinh.

3. Kết luận

Với vấn đề quyền được chết, triển vọng được nhiều quốc gia công nhận trở thành quyền nhân thân là một chặng đường còn khá dài ở phía trước. Tuy nhiên, thực tế cũng đã chứng minh rằng số lượng các nước chấp thuận quyền được chết và xây dựng Luật An tử đang có xu hướng tăng dần trong các năm qua. Dĩ nhiên, ngay tại các quốc gia này, cuộc đấu tranh lập pháp cũng như chính trị đã diễn ra rất mạnh mẽ và diễn biến trong một thời gian dài. Điều đó cũng chứng minh cho chúng ta thấy rằng, chấp nhận quyền được chết như một quyền nhân thân không phải là vấn đề đơn giản. ■