

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Đại biểu Quốc hội đại công bằng cho tôm Việt Nam
- Trách nhiệm của Chính phủ trong xây dựng pháp luật
- Pháp luật trong nhà nước pháp quyền XHCN
- Nghiên cứu chủ trương sử dụng diên hạt nhân
- Chính quyền cấp tỉnh trong việc ban hành văn bản

NCLP

TRỤ SỞ
27A Võng Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@qh.gov.vn

BAN CỐ VẤN
Vũ Mão
TS. Vũ Đức Khiển
TS. Trần Ngọc Đờng
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

TÀI KHOẢN
0011000467735
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Ngân hàng ngoại th-ơng
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Thông tin về Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách
lần thứ t- *NCLP* 3
Đại biểu Quốc hội Việt Nam bất bình về vụ kiện t-
Minh Đức 6
Thông tin, nghiên cứu phục vụ đại biểu Quốc hội
Ngô Đức Mạnh 9
Báo chí với Quốc hội: Trách nhiệm nhà báo
Vân Đào 11

NHÀ N-ỚC VÀ PHÁP LUẬT

- Công tác xây dựng luật, pháp lệnh tại Chính phủ:
thực trạng và giải pháp *Đoàn Mạnh Giao* 15
Một số ý kiến về pháp luật trong Nhà n-ớc pháp quyền
XHCN *Võ Khánh Vinh* 25
Tiếng nói của những ng-ời làm báo vì sự phát triển giáo dục
Xuân Anh 32
Góp ý kiến vào Dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng
(sửa đổi) *Vũ Long* 39
Chế định th-ơng nhân trong Luật Th-ơng mại
Lê Hoàng Oanh 42
Thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp -
phân phối và “Vụ án Quán Cây dừa”
Nguyễn Thanh Tú 47
Nguyên tắc có đi có lại có phải là giải pháp?
D- Ngọc Bích 57

CHÍNH SÁCH

- Một số vấn đề cần quan tâm khi nghiên cứu chủ tr-ơng đ-a
điện hạt nhân vào sử dụng ở n-ớc ta
Trần Hà Anh 64

THAM KHẢO N-ỚC NGOÀI

- Thuế chống bán phá giá của Mỹ và bí quyết cho các
doanh nghiệp Việt Nam
Nguyễn Thị Thanh Bình 71

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

- Chính quyền cấp tỉnh với việc ban hành VBQPPL
Đoàn Đình Khoa 82

Ảnh bìa: Đâm Sen, Ảnh: Hoàng Thế Nhiệm

LEGIS 8/2004

LATEST NEWS- OPINIONS EXCHANGE

P 3. The Full-time MPs conference prior the 6th session of the NA, *by NCLP*

P 6. Shrimps Import Petition in the US: Vietnamese MPs urged US Collegues for prompt action, *by Minh Duc*

P 9. Research Information Service for MPs, *by Ngo Duc Manh*

P 11. The Media and the National Assembly: Code of conduct of the Journalists, *by Van Dao*

STATE AND LAW

P 15. Drafting Laws and Ordinances in the Government: Current overview and solution, *by Doan Manh Giao*

P 25. Law in the socialist State under the Rule of Laws, *by Vo Khanh Vinh*

P 32. Media Professionals talk Quality of Education, *by Xuan Anh*

P 39. On the Draf of Law of Forest protection and development (admended), *by Vu Long*

P 42. Businessmen status in Commercial Law, *by Le Hoang Oanh*

P 47. Non violation of competition position in the supply and distribution contract: The court case Cocos Palm Restaurant, *by Nguyen Thanh Tu*

P 57. Section 343 (3) of the Civil Procedure Code: Reciprocal Principle – a doubtfull solution, *by Du Ngoc Bich*

POLICY

P 64. Nuclear energy: some concerning issues on its use in Vietnam, *by Tran Ha Anh*

FOREIGN LEGISLATION

P 71. Understanding the US investigation and imposition of anti-dumping duties: some reccomendation for Vietnamese Export companies, *by Nguyen Thi Thanh Binh*

LOCAL PAGE

P 82. The Issuance of regulations by provincial authority, *by Doan Dinh Khoa*

THÔNG TIN VỀ HỘI NGHỊ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI CHUYÊN TRÁCH LẦN THỨ T-

(từ ngày 02 đến ngày 13 tháng 8 năm 2004 tại Hà Nội)

NCLP

Đây là lần thứ t- Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách đ-ợc tổ chức để thảo luận các dự luật sẽ đ-ợc trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 6 vào cuối năm nay. Có thể thấy, qua 4 lần tổ chức Hội nghị, một mô hình thảo luận dự án luật đã hình thành và đi vào nề nếp, b-ớc đầu góp phần rút ngắn đ-ợc thời gian thảo luận thông qua dự thảo luật tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội, nâng cao chất l-ợng và hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội

Tại hội nghị lần này, các đại biểu Quốc hội chuyên trách đã thảo luận về sáu dự án luật: Luật Điện lực, Luật Bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi), Luật Cạnh tranh, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND, Luật An ninh quốc gia; Luật Xuất bản (sửa đổi).

Ngoài ra, Hội nghị đã dành thời gian để Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội (QH) làm việc với các đại biểu Quốc hội (QH) chuyên trách tại địa ph-ơng và Ban Dân nguyện của Ủy ban Th-ờng vụ QH; phối hợp Ban Th-ờng trực Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung -ơng MTTQ Việt Nam họp với các đại biểu QH chuyên trách về tình hình tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri hiện nay và những đổi mới trong việc tổng hợp, trả lời ý kiến, kiến nghị của cử tri; cho ý kiến về dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Th-ờng vụ QH, quy định việc giải quyết

đối với một số tr-ờng hợp cụ thể về nhà đất trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo XHCN tr-ớc ngày 1/7/1991.

Các dự thảo luật đã đ-ợc tiếp thu, chỉnh sửa theo ý kiến đóng góp của các đại biểu QH tại kỳ họp thứ 5 vừa qua. Tuy nhiên, một số nội dung trong các dự thảo ch-a phù hợp thực tế tiếp tục đ-ợc các đại biểu QH chuyên trách thảo luận đóng góp ý kiến. Xin giới thiệu một số ý kiến đóng góp vào các dự thảo luật đó:

1. Dự thảo Luật điện lực:

Các nội dung nhận đ-ợc nhiều góp ý của các đại biểu QH chuyên trách là: chính sách phát triển điện lực, giá điện, quyền, nghĩa vụ của bên cung cấp điện và khách hàng. Theo dự thảo, Nhà n-ớc tạo điều kiện hình thành và phát triển thị tr-ờng điện lực cạnh tranh theo 3 cấp độ: Thị tr-ờng phát triển cạnh

tranh; thị tr-ờng bán buôn điện cạnh tranh; thị tr-ờng bán lẻ điện cạnh tranh. Trong đó, Nhà n-ớc sẽ độc quyền hoạt động truyền tải và điều độ hệ thống điện quốc gia. Có ý kiến cho rằng, với quy định nh- thế thì các doanh nghiệp tham gia vào thị tr-ờng điện lực không thể cạnh tranh nổi vì dù hoạt động nh- thế nào cũng vẫn phải qua hệ thống đ-ờng dây truyền tải thuộc quyền quản lý của Tổng công ty điện lực. Vì vậy, Nhà n-ớc độc quyền thì nên tách khỏi các doanh nghiệp tham gia cạnh tranh.

Đề cập đến giá điện, một số đại biểu cho rằng dự thảo luật ch-a thể hiện đ-ợc tính cạnh tranh của giá điện trong thị tr-ờng điện lực, do đó cần quy định mức giá bán lẻ điện phù hợp với điều kiện kinh tế- xã hội của từng vùng và giảm giá điện cho sản xuất công nghiệp. Chính sách giá điện cần bảo

đảm vai trò điều tiết của Nhà n-ớc, tuân theo các quy luật khách quan của thị tr-ờng đồng thời khuyến khích sản xuất và tiết kiệm tiêu dùng điện.

2. Dự thảo Luật bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi):

Nhiều ý kiến nhận xét, phạm vi điều chỉnh của dự thảo còn thiên về nội dung khai thác và kinh doanh rừng mà ch-a quan tâm đến quy định về nội dung bảo vệ và phát triển rừng, vì đây là vấn đề hệ trọng cho phát triển bền vững đất n-ớc. Ngoài ra, dự thảo cần quy định cụ thể các biện pháp, chế tài xử lý các vi phạm về bảo vệ và phát triển rừng nh-ch-a quy định chủ rừng vi phạm thì xử lý nh- thế nào? Mức xử lý vi phạm là bao nhiêu, trách nhiệm của lãnh đạo UBND các cấp khi để xảy ra mất rừng sẽ giải quyết nh- thế nào?...

3. Dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân:

Có ý kiến đề xuất, để có căn cứ giải quyết các quan hệ xã hội phát sinh trong các tr-ờng hợp khẩn cấp, thiên tai, dịch bệnh, dự thảo nên quy định cho phép Chủ tịch UBND tỉnh đ-ợc ban hành văn bản quy phạm pháp luật d-ới hình thức quyết định, chỉ thị theo trình tự "rút gọn". Điều này đã đ-ợc thực hiện trong Pháp lệnh Thứ y quy định Chủ tịch UBND tỉnh đ-ợc ra quyết định, chỉ thị để xử lý kịp thời khi có dịch bệnh ở địa ph-ơng.

Có đại biểu lại cho rằng hình thức văn bản mà Chủ tịch UBND tỉnh đ-ợc phép ban hành chỉ nên là "chỉ thị" để đốc thúc xử lý tr-ờng hợp khẩn cấp, mà không bao gồm cả "quyết định". Vấn đề cần quan tâm là quy định phân cấp một cách cụ thể, rõ ràng về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật HĐND và UBND cấp huyện, cấp xã, tránh tình trạng phép vua thua lệ làng.

4. Dự thảo Luật cạnh tranh:

Nội dung nổi lên xuyên suốt buổi thảo luận tại Hội nghị là vấn đề có cần thiết kiểm soát tập trung kinh tế hay không? Tập trung kinh tế đ-ợc hiểu là hành vi của doanh nghiệp bao gồm: Sáp nhập doanh nghiệp; hợp nhất doanh nghiệp; mua lại doanh nghiệp; liên doanh doanh nghiệp; các hình thức tập trung kinh tế khác nhằm kiểm soát hoặc chi phối hoạt động của doanh nghiệp khác. Một số đại biểu e ngại việc kiểm soát tập trung kinh tế theo dự thảo Luật Cạnh tranh sẽ hạn chế tập trung t- bản, hạn chế nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp. Tuy nhiên có đại biểu phân tích rằng, dự thảo quy định kiểm soát tập trung kinh tế không phải hạn chế, cản trở tập trung kinh tế mà kiểm soát tập trung kinh tế dẫn đến lũng đoạn thị tr-ờng. Luật chỉ quy định cấm mọi tr-ờng hợp tập trung kinh tế có thị phần hơn 50%, ví dụ Tổng công ty Thép Việt Nam là một tổng

công ty lớn hiện cũng chỉ chiếm khoảng gần 30% thị phần. Do đó Tổng công ty thép vẫn có quyền tập trung kinh tế. Đó là công cụ hữu hiệu để kiểm soát quá trình tập trung kinh tế.

Theo một số ý kiến thì dự thảo cần quy định rõ trách nhiệm của ng-ời đứng đầu doanh nghiệp trong quá trình thực hiện hoạt động cạnh tranh; đồng thời phải xác định thêm những yếu tố cạnh tranh không lành mạnh nh- bán thông tin về kỹ thuật, giá thành, năng lực tài chính và thị tr-ờng; có đại biểu đề nghị xác định trách nhiệm cụ thể đối với các phán quyết của Hội đồng cạnh tranh. Dự thảo quy định trong hội đồng cạnh tranh có thành viên của các cơ quan quản lý nhà n-ớc mà ch-a có đại diện của doanh nghiệp là ch-a đảm bảo khách quan và công bằng. Vấn đề có nhiều ý kiến khác nhau nhất là việc xác định cơ quan quản lý Nhà n-ớc đối với hoạt động cạnh tranh, có phải cơ quan đó là Bộ Th-ơng mại không? Đại biểu của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của QH lý giải, khi có luật mới, Bộ Th-ơng mại sẽ không còn là cơ quan chủ quản của các doanh nghiệp nhà n-ớc (DNNN). Thực tế hiện nay, số DNNN thuộc Bộ Th-ơng mại không nhiều, hầu hết đã và đang thực hiện cổ phần hoá. Do đó, sẽ không có tình trạng Bộ Th-ơng mại "vừa đá bóng, vừa thổi còi" trong hoạt động cạnh tranh.

5. Luật xuất bản: Có ý kiến đánh giá, dự thảo quy định quá nhiều loại giấy phép vừa không phù hợp với xu hướng cải cách hành chính, vừa không hiệu quả về mặt kinh tế và gây khó khăn cho hoạt động xuất bản. Việc giao quá nhiều thẩm quyền cấp phép cho Bộ Văn hoá sẽ làm sống lại cơ chế xin - cho, gây phiền hà, nhiễu, vì vậy nên giao thêm thẩm quyền cấp phép cho địa phương theo hướng phân cấp mạnh hơn và phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương.

Hiện nay, dự thảo luật vẫn còn để ngỏ 2 phương án xử lý đăng ký kế hoạch xuất bản. Theo phương án 1, nhà xuất bản phải đăng ký kế hoạch xuất bản với Bộ Văn hoá Thông tin, sau 10 ngày, nếu Bộ không có ý kiến bằng văn bản thì nhà xuất bản được tổ chức thực hiện theo kế hoạch đã đăng ký. Phương án 2 quy định, tác phẩm thuộc một số đề tài phải được Bộ Văn hoá thông tin chấp thuận trước khi xuất bản và trong 10 ngày Bộ sẽ trả lời đăng ký kế hoạch xuất bản bằng văn bản.

Với chủ trương đẩy mạnh cải cách hành chính, một số đại biểu ủng hộ phương án 1 vì cho rằng Bộ chỉ quản lý trên kế hoạch còn nội dung và công việc cụ thể Nhà xuất bản phải tự chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, cũng có đại biểu đề nghị lựa chọn phương án 2, với lý do để quản lý chặt chẽ hoạt động xuất

bản, tránh sai sót về nội dung và trùng lặp, lộn xộn về đề tài.

6. Dự thảo Luật An ninh quốc gia: Nhiều đại biểu có trách nhiệm phát biểu ý kiến đóng góp vào việc hoàn thiện dự thảo, khẳng định vai trò quan trọng của luật này đối với sự đảm bảo sự an toàn trong thực hiện nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội.

Phát biểu tại Hội nghị, Chủ tịch QH Nguyễn Văn An đã nêu rõ một số kết quả trong công tác xây dựng pháp luật trong thời gian vừa qua, đồng thời cũng chỉ ra một số hạn chế nh- tiến trình xây dựng luật còn chậm, hiệu quả công tác xây dựng luật ch- a đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước hiện nay, nhất là nước ta đang có những bước chuẩn bị cơ bản để gia nhập tổ chức thương mại quốc tế (WTO). Chủ tịch đánh giá, chất lượng và tiến độ chuẩn bị của các cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh có ý nghĩa cực kỳ quan trọng tới quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam. Trong những năm gần đây, trên dưới 90% các dự án trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội là do Chính phủ chuẩn bị. Thực tiễn cho thấy, công tác chuẩn bị dự án của cơ quan trình dự án chính là nhân tố quan trọng quyết định đến tiến độ và chất lượng của các đạo luật được thông qua.

Sau Hội nghị các vị đại biểu Quốc hội được trang bị thêm những kinh nghiệm và thông tin cần thiết để góp phần cùng đoàn đại biểu Quốc hội tiếp tục thảo luận, góp ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết tại địa phương. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã đề nghị các Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để các đại biểu Quốc hội thảo luận tại đoàn về những dự án luật sẽ trình Quốc hội tại Kỳ họp tới, nhằm tiếp tục tạo cơ hội cho các vị đại biểu Quốc hội trao đổi ý kiến, bàn bạc một cách cặn kẽ về những vấn đề thuộc nội dung của các dự án theo các yêu cầu mà UBTVQH đã đề ra đối với từng dự án cụ thể.

Chủ tịch Quốc hội nêu rõ: Việc tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách để thảo luận về các dự án luật trình Quốc hội đã trở thành một hoạt động thường xuyên và đã được ghi nhận trong Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Để hoạt động này ngày càng đi vào nề nếp, có chất lượng và hiệu quả cao hơn, các đại biểu QH phải nâng cao hơn nữa tinh thần trách nhiệm, phát huy trí tuệ của từng cá nhân và trí tuệ của cả tập thể, góp phần quan trọng cho kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XI thành công tốt đẹp./.

ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VIỆT NAM BẤT BÌNH VỀ VỤ KIẾN TÔM

Minh Đức

Toạ đàm thông tin về Vụ kiện bán phá giá Tôm Việt Nam tại Hoa Kỳ do Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (Văn phòng Quốc hội) và Tổ chức ActionAid International-VietNam tổ chức chiều 11/8/2004 tại Hà Nội giữa các đại biểu Quốc hội ở vùng sản xuất Tôm xuất khẩu và đại diện ng-ời nuôi tôm, công nghiệp chế biến, xuất khẩu tôm của Việt Nam. Cuộc toạ đàm do GS, TS. Nguyễn Ngọc Trân, đại biểu Quốc hội tỉnh An Giang chủ trì. Cuối buổi Toạ đàm, các đại biểu đã ký Th- gửi tới nhiều nghị sỹ Hoa Kỳ để vận động họ tác động, bảo đảm sự xem xét công bằng, không thiên vị, không định kiến, bảo vệ quyền lợi của ng-ời tiêu dùng Hoa Kỳ, công nghiệp nhập khẩu tôm Hoa Kỳ và không đi ng-ợc lại xu thế tích cực trong giao l-u th-ơng mại Hoa Kỳ - Việt Nam

Hơn ba chục đại biểu Quốc hội chuyên trách đại diện cho cử tri ở những vùng nuôi tôm xuất khẩu và ng-ời xuất khẩu, chế biến tôm đã họp tại Hà Nội để trao đổi về tình trạng đối xử bất công đối với Tôm Việt Nam qua phán quyết sơ bộ của Bộ Thương mại Hoa Kỳ với biên độ mức “phạt” phá giá từ 12,11% đến 93,13% đối với con tôm nhập khẩu từ Việt Nam.

Hai đòn bất công đúp: ông Nguyễn Hữu Dũng, Tổng Th- ký VASEF phân tích rằng có ít nhất hai sự bất công cùng một lúc bị áp đặt đối với con tôm Việt và ng-ời kinh doanh tôm Việt, một là bị áp biên độ phí chống phá giá cao nhất ng-ờng trong số sáu quốc gia bị xem xét (chỉ sau con tôm Trung

Quốc), hai là, bị áp biên độ phí chống phá giá chênh rất nhiều so với con tôm của các quốc gia cùng bị xem xét trong một vụ kiện. Nếu con tôm Thái Lan chịu biên độ thuế trung bình 8% thì con Tôm Việt phải công trên l-ng 52% thuế trừng phạt. Thử hỏi con tôm Việt làm sao chơi nổi với những con tôm ngoại khác đ-ợc -u đãi để vào chợ Mỹ?

Ng-ời th-a kiện h-ởng phí trừng phạt: Theo Luật chống phá giá và phí trừng phạt chống phá giá (Anti-dumping and Countervailing duties) Hoa Kỳ, thì phí thu đ-ợc từ sự trừng phạt này sẽ chui vào túi ng-ời khiếu kiện là các doanh nghiệp đánh bắt tôm thuộc Hiệp hội tôm miền Nam n-ớc Mỹ - một sự bao cấp trắng trợn và phi lý trái

ng-ợc với tinh thần cạnh tranh bình đẳng trong th-ơng mại tự do quốc tế, chỉ để nhằm bảo vệ ngành công nghiệp tôm nội địa vốn kém cạnh tranh tr-ớc lợi thế tự nhiên của tôm ngoại. Đây là một hình thức khác của sự bảo hộ, khác hẳn với tinh thần mà ng-ời Mỹ vẫn rao giảng về một nền kinh tế thị tr-ờng phi bảo hộ từ chính phủ.

Sự “bất công đúp” đã nhân lên sự bất bình của các đại biểu và thúc đẩy họ bàn về ch-ơng trình hành động đòi sự công bằng trong các tranh chấp th-ơng mại quốc tế và ph-ơng cách giúp ng-ời dân qua cơn hoạn nạn và có thể tiếp tục đi lên.

Ng-ời nuôi tôm không có bất kỳ một trợ cấp nào từ Chính phủ: ông Long

(ng-ời nuôi tôm ở Cần Giò) và ông Liên (Sóc Trăng) có mặt tại Hội nghị với t- cách là những nhân chứng đã thật thà kể lại với các đại biểu Quốc hội rằng ông và các nông dân hàng xóm khác phải tự mình lăn lộn với hàng núi khó khăn nh- chạy thế chấp để vay vốn, giá vật t- lên, giá tôm xuống (nhất là sau khi có quyết định sơ bộ của Bộ Thương mại Hoa Kỳ), họ đóng thuế đều đều và tự lo nhiều khoản chi khác mà vẫn lo ngay ngáy vì ng-ời xuất khẩu chứng lại không dám mua do thế cạnh tranh quá chênh lệch và thị trường mới ch-a kịp xúc tiến. Hai ng-ời nông dân chất phác này - những ng-ời đã tự tạc gác mối lo tr-ớc mắt ở quê nhà, bỏ đàn tôm bơ vơ hàng tuần lễ để cất công dặm trường đến Hà Nội chờ nói với ng-ời đại biểu của mình những “ngỡ ngàng” của họ đối với bản buộc tội của bên nguyên và phán quyết tiền định của quan chức thương mại Hoa Kỳ từ bên kia thế giới rằng con tôm Việt Nam phá giá ở đất Mỹ vì có Chính phủ Việt Nam bảo hộ và tài trợ (!). Đất đã nuôi tôm thì khó quay lại để trồng lúa vì đất đã nhiễm mặn; vả lại những ng-ời nông dân này đã quyết định “đổi đời” từ năm 1999 bằng cách liều mạng thay đổi cơ cấu từ cây lúa vốn chỉ cho sản l-ợng ch-a đầy hai tấn

một héc ta sang con tôm đã đem lại thành quả lớn hơn. “Đi” tiếp cũng kẹt nhiều thứ mà trở lại thì không còn lối. Bao dự định về tiền học cho con, tạo việc cho hàng xóm đang ngổn ngang bức xúc.

Bức xúc về lối chơi hai mặt: Đã quen với tiếp xúc cử tri thương kỳ, các đại biểu ở những vùng đi lên từ tôm, cá cảm thấy những cuộc tiếp xúc cử tri “đặc biệt”, về những vấn đề đặc biệt nh- hôm nay thật là hữu ích. Khi nghe tâm sự ngỡ ngàng của các cử tri nuôi tôm của mình, những vị đại biểu dân cử đã không khỏi xót xa và bức xúc, mặc dù họ cũng đã đ-ợc chuẩn bị tr-ớc về cái gọi là “luật kép” của những “đại gia” trong trường thương mại quốc tế: một mặt họ dựng hàng rào cấm “kể đến sau” không đ-ợc ăn gian bằng cơ chế bảo hộ, mặt khác lại tự dành cho họ quyền bảo hộ quyền lợi theo Luật chơi nội địa và chia chác quyền lợi cho đồng minh qua sự phân biệt đối xử hàm hồ và đậm màu “chính trị” đến trắng trợn. Vụ áp thuế chống phá giá lần này là một bài học thêm cho những nhà lập chính sách vĩ mô, cho các hiệp hội ngành hàng ở Việt Nam để vạch ra những biện pháp ứng xử chiến l-ợc và sách l-ợc khi b-ớc vào sân chơi hội nhập.

Có vị đại biểu ngâm ngùi nói rằng: đây là cuộc chơi của thế và lực, của các “mối quan hệ” tầm quốc gia và đừng vội cả tin vào tính trung lập chính trị trong những mối bang giao thương mại. Chẳng thế mà trong Vụ kiện Tôm của sáu quốc gia, các nhà hành pháp Hoa Kỳ đã “phù phép” tách Việt Nam và Trung Quốc để xem xét riêng nh- những n-ớc “không t- bản” và xem xét bốn n-ớc còn lại một cách độ l-ợng hơn. Sự đối xử bất cân xứng này chủ định cho một sự cạnh tranh bất cân xứng và không nằm ngoài các lá bài chính trị. Vậy thì đến lúc phải phát kiến ra những khái niệm nh-: tiêu chuẩn ba chiều, bốn chiều... thay cho “luật kép”, “tiêu chuẩn kép”. Quyền của các dân tộc tự do lựa chọn chế độ chính trị- một quyền con ng-ời mang tính trang trọng nhất trong Tuyên ngôn nhân quyền của thế giới hiện đại này hoá ra mới chỉ có ý nghĩa trên giấy. Những vụ t-ong tự, những hành vi phân biệt đối xử t-ong tự sẽ còn xảy ra trong trường thương mại và chính trường thế giới. Còn xảy ra nhiều “ngỡ ngàng” về cách ứng xử theo “luật ba chiều, bốn chiều” trong trận đấu trường thương mại và chính trường quốc tế.

Th- của đại biểu Quốc hội Việt Nam gửi Nghị sỹ Hoa Kỳ (Trích)

Quốc hội n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI

Các đại biểu Quốc hội ký tên sau đây,

Kính gửi: Nghị sỹ

Hà Nội, ngày 11 tháng 8 năm 2004

Th-a Quý ngài,

Là những ng-ời đại diện của cử tri trong ngành sản xuất và xuất khẩu tôm của Việt Nam, chúng tôi muốn thu hút sự quan tâm của ngài tới vụ kiện chống phá giá tôm nhập khẩu từ 6 n-ớc trong đó có Việt Nam của Liên minh tôm miền Nam n-ớc Mỹ, và tới quyết định sơ bộ của Bộ Thương Mại (DOC) về vụ kiện này cùng với biên độ thuế bán phá giá đối với tôm Việt Nam từ 12,11% đến 93,13%.

Căn cứ vào thực tế tại Việt Nam và theo quan điểm của chúng tôi, đơn kiện và biên độ thuế bán phá giá sơ bộ nói trên không phản ánh thực trạng quá trình nuôi, chế biến và kinh doanh tôm ở Việt Nam. Chúng tôi xin khẳng định rằng Việt Nam không bán phá giá tôm vào thị trường Mỹ và không gây thiệt hại về vật chất tới ngành công nghiệp tôm n-ớc Mỹ. Tôm của Việt Nam có giá cạnh tranh và chất lượng tốt là do rất nhiều điều kiện thuận lợi nh- kỹ thuật tiên tiến, chi phí lao động thấp và điều kiện tự nhiên thuận lợi. Ngành tôm Việt Nam không có sự bao cấp của Chính phủ. Ng-ời dân nuôi tôm và nhà xuất khẩu tôm Việt Nam hoạt động hoàn toàn theo cơ chế kinh tế thị trường.

Chúng tôi hiểu rằng, ngành công nghiệp tôm của Mỹ đang gặp rất nhiều khó khăn nh-ng Liên minh tôm Miền Nam không nên đổ lỗi những khó khăn này do tôm nhập khẩu gây ra.

Chúng tôi tin tưởng rằng thuế chống phá giá sẽ không cải thiện điều kiện kinh tế của ngành công nghiệp tôm Miền Nam n-ớc Mỹ mà, ngược lại, nó sẽ gây ra tác động tiêu cực tới ng-ời tiêu dùng Mỹ, làm cho rất nhiều ng-ời Mỹ mất việc làm - những công việc có được do nhập khẩu tôm. Và nghiêm trọng hơn, phán quyết nói trên trực tiếp đe dọa cuộc sống của hàng triệu ng-ời nuôi tôm Việt Nam, những ng-ời làm việc chăm chỉ dựa trên những nguồn lực của bản thân họ. Cuộc sống của họ phụ thuộc vào việc sản xuất, buôn bán những sản phẩm tôm trên thị trường quốc tế.

Chúng tôi cho rằng bản thân việc khiếu kiện là không công bằng. Chúng tôi hy vọng rằng các Nghị sỹ Mỹ, các thành viên Quốc hội và cả những ng-ời dân Mỹ, cũng thấy rằng không có bằng chứng nào chứng tỏ có bán phá giá tôm hay buôn bán không công bằng. Chúng tôi mong rằng trong cuộc điều tra nên tính đến xem xét nghiêm túc thực tế của thị trường tự do ở Việt Nam và những thông tin về lợi thế cạnh tranh thực tế của những sản phẩm tôm Việt Nam.

Do đó, chúng tôi kêu gọi quý Ngài và các Nghị Sĩ Quốc Hội Mỹ khác hãy có những hành động tác động ngay lập tức tới Bộ Thương Mại Mỹ (DOC) và Ủy ban Hiệp Thương Quốc Tế (ITC) thực hiện các hoạt động điều tra tiếp theo một cách khách quan, không thiên vị và không áp đặt, tôn trọng quy tắc không phân biệt đối xử đã được ghi nhận trang trọng trong Hiệp Định Song Phương Việt – Mỹ và quy tắc thương mại tự do và công bằng đã được xây dựng trong nền kinh tế toàn cầu.

Xin chân thành cảm ơn sự quan tâm của ngài đối với lá th- này. Chúng tôi cũng mong nhận được hồi âm và sự lưu tâm của quý ngài tới vấn đề này.

Trân trọng,

[Phần Chữ ký của các đại biểu Quốc Hội Việt Nam trên bản tiếng Anh]

Họ và tên

Đơn vị bầu cử

Chữ ký

.....
.....
.....

THÔNG TIN, NGHIÊN CỨU PHỤC VỤ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Ngô Đức Mạnh*

Tại Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách lần thứ 4- vừa qua, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nêu rõ: “Tài liệu về thông tin tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá kết quả thực thi các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án, dự thảo; các tài liệu thông tin về kết quả khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến lĩnh vực sẽ ban hành văn bản; các thông tin pháp luật của các nước trong khu vực và trên toàn thế giới. Nếu được cung cấp đầy đủ, kịp thời sẽ giúp ích rất nhiều cho việc thảo luận góp ý kiến”

Để đảm đương được trọng trách của mình là người đại biểu của nhân dân và thực hiện một cách có hiệu quả quyền lực được nhân dân ủy thác, các đại biểu Quốc hội phải nghiên cứu và xử lý một khối lượng lớn thông tin, tài liệu về nhiều vấn đề thuộc các lĩnh vực khác nhau. Công việc đó, trước hết đòi hỏi các đại biểu Quốc hội phải bằng trí tuệ và năng lực của mình để tự xử lý, đồng thời cơ quan giúp việc phải tổ chức tốt việc cung cấp thông tin, nghiên cứu phục vụ các đại biểu Quốc hội.

Chủ động lựa chọn thông tin

Điều đầu tiên là phải chủ động trong việc tạo thông tin để phục vụ cho công tác của các đại biểu Quốc hội. Có thể thấy rằng, tại mỗi kỳ họp Quốc hội, các đại biểu tiếp nhận một khối lượng thông tin khổng lồ và đa dạng từ Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các bộ, ngành

và chính quyền địa phương... trong khi đó, giữa hai kỳ họp Quốc hội thì số tài liệu mà đại biểu nhận được là rất ít, nhất là khi dự án luật và các tài liệu khác phải trải qua nhiều công đoạn như: trình, thẩm tra, cho ý kiến trước khi được hoàn chỉnh lần cuối để gửi cho các đại biểu 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp theo luật định. Trong khoảng thời gian ngắn ngủi còn lại này, vừa bận phải tiếp xúc cử tri để thu thập ý kiến của nhiều người, vừa phải thu xếp công việc cho chuyến công tác dài ngày họp liên tục đến gần một tháng, thì rõ ràng là tuy đã rất cố gắng, phần đông các đại biểu Quốc hội vẫn gặp không ít khó khăn để có thể làm chủ được các loại tài liệu này.

Hơn nữa, rất nhiều thông tin chưa hẳn là những thứ mà đại biểu Quốc hội cần vì những vấn đề như: có thất thoát đến 30% trong đầu tư xây dựng cơ bản hay đánh giá chất lượng giáo dục thì phải có các công cụ để

phân tích, đánh giá. Rõ ràng là, muốn bảo đảm cho các quyết định của mình đúng đắn, có hiệu lực thì các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội phải chủ động được nguồn tin; thông tin phải kịp thời, chính xác và đầy đủ, cụ thể để đại biểu Quốc hội có thể sử dụng thông tin đó vào các hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đòi hỏi các đại biểu Quốc hội phải có chính kiến của mình. Hơn nữa, thông tin cung cấp cho đại biểu Quốc hội phải có tính khách quan, phải được phân tích, tổng hợp kịp thời và phải có tính phản biện để các đại biểu Quốc hội có thể so sánh, đối chiếu.

Tiếp nhận và xử lý thông tin

Cùng với sự phát triển khoa học, kỹ thuật, kinh tế, xã hội, và việc giao lưu hội nhập giữa các vùng miền trong một quốc gia và trên thế giới diễn ra không ngừng thì lượng thông tin lưu chuyển là rất lớn và thường

xuân có sự biến đổi. Chính vì vậy, đặt ra vấn đề là cần phải tiếp nhận, xử lý và phân loại thông tin từ các cơ quan, tổ chức và công dân gửi cho Quốc hội; thông tin từ các hoạt động của Quốc hội và của đại biểu Quốc hội đến với người dân để thấy rõ được hình ảnh các đại biểu Quốc hội đang làm việc, suy nghĩ và trăn trở để đại diện cho quyền lợi của cử tri... Trong vấn đề này, việc phát huy vai trò của lực lượng tại chỗ của các đơn vị, tổ chức làm công tác tham mưu, nghiên cứu ở Văn phòng Quốc hội là điều có ý nghĩa quyết định.

Việc tiếp nhận và xử lý thông tin phải trở thành một quy trình đồng bộ, bao gồm các khâu: tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin từ các đại biểu và cơ quan của Quốc hội; thu thập, xử lý hoặc tổ chức nghiên cứu; trả lời; đánh giá, phản hồi thông tin giữa bên cung cấp và người được cung cấp thông tin... Hiện nay, quy trình tổ chức cung cấp thông tin chưa được xây dựng thành quy chế mang tính pháp lý và chưa được thực hiện thống nhất, mỗi bộ phận trên cơ sở nhiệm vụ của mình đều cùng tiến hành hoạt động cung cấp thông tin và người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin gửi yêu cầu về bộ phận mà mình biết. Điều này dẫn đến những khó khăn nhất định trong công tác tổ chức thông tin, đánh giá thông tin được cung cấp cũng như tiếp thu những ý kiến phản hồi của các đại biểu Quốc hội về chất lượng dịch vụ cung cấp thông tin.

Kết nối các nguồn thông tin, nghiên cứu

Vấn đề nữa là phải tạo ra khả năng kết nối với nguồn thông tin ở bên ngoài Quốc hội. Hiện nay, chúng ta có hàng nghìn cơ sở nghiên cứu với đông đảo đội ngũ cán bộ làm công tác nghiên cứu, giảng dạy. Vấn đề đặt ra là cần có các giải pháp cụ thể để hình thành được mạng thông tin liên kết với các cơ quan, tổ chức làm công tác thông tin, nghiên cứu ở ngoài Văn phòng Quốc hội nhằm mục đích phục vụ cho các đại biểu Quốc hội.

Tình trạng hiện nay là các hoạt động cung cấp trao đổi thông tin, nghiên cứu còn ở mức nhỏ lẻ, theo từng vụ việc và chưa được chuẩn bị sớm nên khi có yêu cầu của đại biểu Quốc hội thường bị động, nhất là đối với những yêu cầu chuyên sâu cần có thời gian chuẩn bị, phân tích. Việc hợp tác với các cộng tác viên còn mang tính nhất thời, mới chỉ tập trung phục vụ các kỳ họp. Chính vì vậy, cần đặt ra vấn đề này ở cấp độ liên ngành, coi việc tổ chức cung cấp thông tin cho các đại biểu Quốc hội thường xuyên, đầy đủ và bảo đảm tính đúng đắn của nguồn tin là kế hoạch có tính lâu dài. Đồng thời, phải có cơ chế và biện pháp để phát huy động tối đa sự tham gia của các chuyên gia đầu ngành, cán bộ nghiên cứu khác ở ngoài Văn phòng Quốc hội, nhất là tận dụng khả năng nghiên cứu chuyên sâu

của các viện, cơ sở nghiên cứu, giảng dạy để tạo nên khả năng nâng cao của công tác thông tin, nghiên cứu phục vụ đại biểu Quốc hội.

Theo hướng này, Trung tâm Thông tin - Th- viện và Nghiên cứu khoa học đang cố gắng tăng cường quan hệ hợp tác, trao đổi thông tin với các cơ quan nghiên cứu, các tổ chức làm công tác thông tin ở các bộ, ngành; mong muốn tăng cường mối quan hệ phối hợp với các nhà xuất bản để có được nguồn thông tin tham khảo phục vụ cho yêu cầu đa dạng của các đại biểu Quốc hội. Đồng thời, qua các nhà xuất bản, tiếp cận với đội ngũ cộng tác viên có kinh nghiệm trao đổi về kỹ năng biên soạn tài liệu để không ngừng nâng cao chất lượng hoạt động của công tác này.

Tiếp tục tăng cường mối quan hệ với các Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội vì rằng, các Văn phòng này là những đơn vị giữ mối liên hệ giữa các đại biểu Quốc hội và tổ chức công việc giúp đại biểu Quốc hội. Thông qua mối quan hệ này, có thể xác định rõ hơn nhu cầu của các đại biểu Quốc hội, hỗ trợ và cùng nhau tổ chức các dịch vụ thông tin, nghiên cứu để phục vụ đại biểu Quốc hội ngày càng tốt hơn.

* TS, Giám đốc Trung tâm TT-TV&NCKH, Văn phòng Quốc hội

Báo chí với hoạt động của Quốc hội:

TRÁCH NHIỆM NHÀ BÁO

Vân Đào

Những thành công trong đổi mới hoạt động của Quốc hội nước ta luôn có sự đóng góp tích cực của báo chí. Với tiến trình dân chủ xã hội đ-ợc đẩy mạnh, trách nhiệm của nhà báo và cơ quan báo chí càng phải đ-ợc nâng cao đúng tầm, nhất là trách nhiệm đối với việc thông tin, tuyên truyền hoạt động của Quốc hội. Đây là chủ đề chính đ-ợc bàn luận sôi nổi trong hội thảo “Trách nhiệm của nhà báo và cơ quan báo chí với việc thông tin, tuyên truyền về các hoạt động của Quốc hội” do Trung tâm Thông tin Th- viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội tổ chức tại Vĩnh Phúc ngày 20 tháng 8 năm 2004. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp xin giới thiệu một số vấn đề về trách nhiệm nhà báo trong việc thông tin, tuyên truyền các hoạt động của Quốc hội đ-ợc đề cập trong hội thảo

Tham gia hội thảo nêu trên có đại diện lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, đại diện lãnh đạo Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Vĩnh Phúc và đại diện Vụ văn hoá giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Trung tâm tin học (Văn phòng Quốc hội), Vụ báo chí (Ban T- t-ởng Văn hoá trung - ơng), Cục báo chí (Bộ Văn hóa), các nhà báo, phóng viên đại diện báo chí Trung - ơng và địa ph-ơng (*Nhân dân, Quân đội nhân dân, Đài truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Lao động, Tiền phong, Thanh niên, Pháp luật, Gia đình xã hội, Đầu t-, Diễn đàn doanh nghiệp, Báo điện tử (Website của Đảng, Website của Quốc hội, Việt Nam Net), Báo Vĩnh Phúc, Đài phát thanh và truyền hình tỉnh Vĩnh Phúc, Báo Hà Nội mới, Phụ nữ, Tuổi trẻ, Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, Báo Ng-ời Đại biểu nhân dân, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp...*).

“Báo chí là cầu nối giữa Quốc hội với cử tri, thiếu tính chiến đấu của báo chí sẽ không có một xã hội tiến xa”, lời phát biểu khai mạc của ông Nguyễn Sĩ Dũng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, không những

ghi nhận vai trò quan trọng của báo chí mà còn nêu bật yêu cầu về trách nhiệm - tính chiến đấu của báo chí đối với sự phát triển xã hội, đặc biệt là trách nhiệm nhà báo trong lĩnh vực thông tin, tuyên truyền về các hoạt động của Quốc hội.

Thực trạng và thách thức

Ngày nay, những thông tin trên báo chí về các hoạt động của Quốc hội ngày càng thu hút đông đảo bạn đọc và mỗi lần kỳ họp Quốc hội diễn ra, mỗi phiên họp Ủy ban Th- ơng vụ Quốc hội đ-ợc tiến hành, mỗi phiên chất vấn tại kỳ họp đ-ợc truyền hình trực tiếp đều trở thành những tâm điểm chú ý của xã hội. Sự phát triển của báo chí với các loại hình báo viết, báo đọc, báo nói, báo điện tử đang dần đáp ứng quyền đ-ợc thông tin của công chúng. Một ng-ời công nhân thợ mỏ làm việc trong hầm núi, một ng-ời ng- dân đánh cá trên biển, hay những chiến sĩ trên các đảo xa vẫn biết đ-ợc ng-ời đại biểu Quốc hội do mình bầu ra trong kỳ họp Quốc hội nói gì, làm gì. Những -u điểm nổi bật của báo chí đ-ợc đánh giá trong hội thảo là đ-a tin kịp thời, thông tin phong phú, phản ánh

hoạt động của Quốc hội với nhiều góc độ, có bình luận, thể hiện được quan điểm cá nhân nhà báo. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả của báo chí về các hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp, vẫn còn tồn tại một số khiếm khuyết. Ông Vũ Duy Thông, Vụ trưởng Vụ báo chí, Ban T- t-ờng - Văn hoá Trung- ơng phát biểu tại hội thảo chỉ ra rằng, nội dung một số bài viết về hoạt động của Quốc hội còn sơ sài, công thức, tỷ lệ diện tích mặt báo hoặc thời l- ợng th- ờng ít hơn các chủ đề khác. Thông tin thiếu cân đối giữa thành tựu và khuyết điểm, biểu d- ơng và phê phán, tiết lộ nhiều bí mật của đất n- ớc đã mang lại không ít hệ quả tiêu cực đối với d- luận trong và ngoài n- ớc, tạo ra ấn t- ợng giả tạo về một sự đối lập nào đó, dễ để cho kẻ xấu và các thế lực thù địch lợi dụng, công chúng nghi ngờ về động cơ lành mạnh của báo chí. (Xem hộp 1).

Thực tế, những nhà báo có

trách nhiệm và say mê công việc theo dõi, phản ảnh hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp không nhiều. Mỗi khi kỳ họp Quốc hội diễn ra, những ngày đầu kỳ họp th- ờng có khoảng trên d- ới 150 phóng viên báo chí vào Hội tr- ờng Ba Đình theo dõi và đ- a tin nh- ng sau đó số phóng viên chỉ còn khoảng 1/5 và trong các ngày làm việc của kỳ họp, có rất ít phóng viên làm việc liên tục từ sáng đến chiều. Tr- ờng họp phóng viên báo chí đến chờ nhận tài liệu (biên bản gỡ băng ghi âm phiên họp) rồi về sử dụng tài liệu này trích đăng một số ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội hoặc dựa vào đó viết bài, đ- a tin trên

báo không phải ít. Thậm chí, có phóng viên đăng ký xin tài liệu kỳ họp đều đặn nh- ng rất ít khi sử dụng đến tài liệu gây lãng phí công sức của bộ phận phục vụ kỳ họp. Một số phóng viên đến

‘Tuy số l- ợng phóng viên đến kỳ họp khá nhiều nh- ng vẫn còn thiếu phóng viên có chất l- ợng và trách nhiệm’

kỳ họp Quốc hội với mục đích tìm các vị Bộ tr- ờng là thành viên Chính phủ để phỏng vấn về một vấn đề quan tâm nào đó, kể cả vấn đề không liên quan đến nội dung của kỳ họp Quốc hội nh- ng cũng lấy nội dung trả lời phỏng vấn đó đ- a lên báo chí. Chính vì vậy, đã có đại

biểu Quốc hội phàn nàn rằng trong giờ giải lao của các buổi họp cũng ít đ- ợc nghỉ do có quá nhiều phóng viên để nghị trả lời phỏng vấn.

Trong một ngày làm việc với

Hộp 1. Một số biểu hiện cần quan tâm:

- Cách rút tit một số tin, bài trên báo chí nặng về giật gân, câu khách, không phù hợp với nội dung vấn đề trong toàn bộ bài báo, gây nhận thức sai trong d- luận.
- Một số báo chí đ- a thông tin một chiều, không khách quan. Thông tin tập trung một số mặt yếu kém hoặc chỉ phỏng vấn một số đại biểu ở một số vấn đề, ch- a phản ảnh đ- ợc toàn bộ hoạt động của kỳ họp, tạo ra trong d- luận cách hiểu không đúng về nội dung kỳ họp và những vấn đề Quốc hội đang bàn bạc, thảo luận.
- Có những vấn đề Quốc hội ch- a bàn bạc thì báo chí đã đ- a tin, tạo ra sức ép của d- luận đối với Quốc hội. Điển hình là những thông tin liên quan đến vấn đề nhân sự hoặc bỏ phiếu tín nhiệm đối với một số đại biểu là thành viên Chính phủ.
- Xung quanh việc trả lời chất vấn của các đại biểu tr- ớc Quốc hội vẫn còn có những báo chí chỉ tập trung khai thác xoáy sâu vào một vài khía cạnh tiêu cực, thông tin không khách quan nội dung trả lời chất vấn... (Theo tham luận đ- ợc gửi tới hội thảo của ông Đỗ Quý Doãn, Thứ tr- ờng Bộ Văn hoá)

nhiều nội dung mang tầm vĩ mô quan trọng khác nhau, đó là tính chất đặc thù trong hoạt động tại kỳ họp của Quốc hội. Hoạt động Quốc hội không chỉ tại kỳ họp mà còn thể hiện thông qua các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các Ban của UBTVQH, một số hoạt động phục vụ công tác lập pháp của Văn phòng Quốc hội. Trong quá trình đổi mới, quy trình và thủ tục xây dựng, cho ý kiến và thông qua các dự thảo luật, pháp lệnh bao gồm nhiều công đoạn đòi hỏi việc phản ánh thông tin, tuyên truyền các hoạt động của Quốc hội mang tính toàn diện và chuyên môn. Yêu cầu đó đặt ra những thách thức đối với công tác thông tin tuyên truyền của báo chí về hoạt động của Quốc hội, yêu cầu đầu tiên được quan tâm hiện nay là chất lượng của đội ngũ phóng viên (ngoài nghiệp vụ báo chí còn phải có kiến thức pháp lý nhất định về quy trình, kỹ thuật lập pháp). Nâng cao chất lượng và giảm

‘Nên chăng chúng ta cần có một cuộc nâng cấp mới về chất lượng và khối lượng trong công cuộc truyền thông của báo chí về Quốc hội’

bớt số lượng phóng viên hiện nay, chính là đảm bảo hiệu quả thông tin hoạt động của Quốc hội đến với công chúng và đời sống xã hội – cũng là đảm bảo cho báo chí thực sự là cầu nối vững chắc giữa Quốc hội với cử tri cả nước.

Trách nhiệm và nâng tầm chất lượng thông tin

Đề cập đến trách nhiệm nhà báo là nói tới trách nhiệm nghề nghiệp. Trách nhiệm nghề nghiệp nào cũng mang tính xã hội, nh-ng có lẽ đối với nhà báo, những ng-ời vừa chịu trách nhiệm đối với công chúng – bạn đọc, vừa chịu trách nhiệm tr-ớc công luận, là ng-ời “dẫn” công luận thì trách nhiệm này càng trở thành trách nhiệm xã hội lớn lao theo nghĩa bổn phận và “*chịu trách nhiệm*”¹.

Nói nh- nhà báo Bùi Bình Thi tại hội thảo, truyền thông về Quốc hội là nghĩa vụ của báo chí, hơn thế, báo chí còn có nghĩa vụ đem trở lại và nhân lên nhiều lần khối lượng truyền thông đó với nhân dân. Trong nghĩa vụ ấy hàm xúc trách nhiệm, trọng trách; trong trách nhiệm trọng trách ấy có

bao quát thấu đáo; trong bao quát thấu đáo ấy có những sáng kiến thông minh và sự tận tụy đến điều.

Có lẽ công việc của Quốc hội với các vấn đề lớn nhỏ khác nhau, báo chí cần trực diện và th-ờng xuyên, đồng thời đặt vào đó một trách nhiệm. Đây chính là trách nhiệm tr-ớc nhân dân và để thông tin có hiệu quả, đa số các ý kiến phát biểu tại hội thảo thống nhất một số giải pháp cần đ-ợc thực hiện đối với chất lượng nhà báo là:

Thứ nhất, nhà báo cần bồi dưỡng và nâng cao kiến thức pháp lý đồng thời với nghiệp vụ báo chí. Cần có những phóng viên “chuyên trách” theo tiêu chí quy định của cơ quan quản lý báo chí để có những phóng viên thực sự đáp ứng yêu cầu trong việc đ-a tin về hoạt động của Quốc hội. Yêu cầu về vốn kiến thức pháp lý nhất định tạo khả năng nắm bắt quy trình lập pháp đang đ-ợc đổi mới sẽ mang đến sức sống, sinh động và tính minh bạch trong các thông tin về hoạt động của Quốc hội, truyền tải đ-ợc nội dung cần thiết trong các vấn đề mà Quốc hội quan tâm đến với các cử tri. Nghiệp vụ báo chí vững vàng tạo cho phóng viên khả năng chọn lựa chính xác thông tin và đảm bảo đ-ợc hiệu quả thông tin về Quốc hội mà không ảnh hưởng đến các hoạt

¹ Tham luận của ông Nguyễn Chí Dũng – Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu lập pháp

động của Quốc hội.

Ông Nguyễn Sỹ Dũng đ-a ra sáng kiến, cần mở các hình thức sinh hoạt không chính thức để nâng cao trình độ hiểu biết của các phóng viên về Quốc hội nh- Câu lạc bộ trà của phóng viên nghị tr-ờng.

Thứ hai, tìm hiểu kỹ càng vấn đề tr-ớc khi Quốc hội đ-a vấn đề đó ra thảo luận. Đối với các đại biểu Quốc hội cũng nh- với mọi ng-ời quan tâm đến các vấn đề đ-a ra Quốc hội thảo luận, nhu cầu tìm hiểu để hiểu sâu sắc về vấn đề đó luôn đ-ợc đặt ra. Vì thế, ng-ời phóng viên nhất thiết phải tìm hiểu tr-ớc các vấn đề đó tr-ớc lúc thông tin Quốc hội đ-a vấn đề đó ra thảo luận, có nh- vậy thông tin mới đảm bảo chiều sâu, mang tính định h-ớng công chúng, tránh cách nhìn lệch lạc, phiến diện hoặc không đúng bản chất vấn đề cần quan tâm.

Thứ ba, quyền đi đòi với nghĩa vụ. Không ai ngăn cấm nhà báo thực hiện quyền phỏng vấn các đại biểu Quốc hội là thành viên Chính phủ, nh-ng tiến hành phỏng vấn vào lúc nào, tại địa điểm nào cho có kết quả và phù hợp với các quy định của cơ quan quản lý nhà n-ớc về báo chí là nghĩa vụ của nhà báo. Bên cạnh đó còn là ý thức nhạy cảm và hiểu biết tâm lý

‘Nâng cao kiến thức pháp lý và trình độ nghiệp vụ báo chí đối với đội ngũ phóng viên trong các kỳ họp Quốc hội’

khi ngồi theo dõi trong hội tr-ờng, lúc giải lao cần nghỉ ngơi, uống n-ớc, một chút đi lại th- giãn trên hành lang. Vì thế, phóng viên không nên “bao vây” để yêu cầu đại biểu Quốc hội trả lời phỏng vấn ngay trên hành lang. Mặc dù trả lời phỏng vấn hay không là quyền của ng-ời đ-ợc yêu cầu, nh-ng tr-ớc sức ép nh- vậy, ít khi ng-ời đ-ợc yêu cầu từ chối, điều đó có thể ảnh h-ớng đến chất l-ợng nội dung trả lời phỏng vấn, nh-ng vô tình phóng viên đã t-ớc mất quyền nghỉ giải lao của đại biểu Quốc hội. Do đó, việc tạo điều kiện để ng-ời đ-ợc yêu cầu trả lời phỏng vấn một cách thoải mái, tự nguyện, có trách nhiệm là cái tài của ng-ời phóng viên ngoài nghĩa vụ thực hiện quy chế

của nhà báo. Thực tế, mỗi kỳ họp Quốc hội th-ờng kéo dài trong vòng khoảng một tháng, các đại biểu Quốc hội khá căng thẳng trong

phỏng vấn trên báo chí, quy chế hoạt động nghiệp vụ báo chí trong hội nghị, kỳ họp.

Thứ t-, việc rút tit bài viết phải gắn với nội dung, tránh rút tit giật gân trong các thông tin hoạt động Quốc hội nhằm gây tò mò ng-ời đọc để bán đ-ợc nhiều báo. Cần những bài viết sắc sảo, rút tit cô đọng thể hiện đúng bản chất bài viết và phản ánh sinh động các nội dung hoạt động của Quốc hội mới là cái giỏi của nhà báo.

Nên chằng trên các báo cần dành cố định, th-ờng xuyên chuyên mục để cập đến các hoạt động của Quốc hội, hoạt động của các Đoàn đại biểu Quốc hội và của từng đại biểu Quốc hội. Nhà báo Bùi Bình Thi đề xuất, hãy dành cho các chuyên mục về hoạt động của Quốc hội những thể loại báo chí sinh động nhất, hấp dẫn nhất nh- chính luận, bình luận, tổng luận. Bởi lẽ, bao giờ cũng thế, văn bản xuất phát từ Quốc hội là cô đọng, ngắn gọn, chữ và nghĩa tở t-ờng, vững chắc; thì lại cần thiết biết bao khi báo chí bằng ngòi bút nhạy bén, thông minh, kiến giải ra để sao cho trong nhân dân ai cũng hiểu đ-ợc, biết đ-ợc, biết một cách tở t-ờng rằng, các đại biểu của mình đang làm gì cho mình./.

‘Rút tit sắc sảo gắn với nội dung bài viết, phản ảnh sinh động các hoạt động của Quốc hội’

CÔNG TÁC XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH TẠI CHÍNH PHỦ: thực trạng và giải pháp

Đoàn Mạnh Giao*

Chính phủ là cơ quan thực thi pháp luật, thực hiện quản lý nhà nước, và trong quá trình làm nhiệm vụ cơ quan chấp hành của Quốc hội, Chính phủ hoạch định chính sách và do đó đồng thời là cơ quan chủ yếu soạn thảo và trình Quốc hội ban hành luật. Nhận thức tầm quan trọng và thách thức của trách nhiệm đúp này, tác giả trao đổi những hạn chế và biện pháp để pháp luật có tuổi thọ dài hơn, ổn định hơn, có khả năng thi hành cao hơn và công tác xây dựng pháp luật ở Chính phủ đi vào chuyên nghiệp hơn

I. Đặt vấn đề

1. Với vị trí là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong những năm qua, Chính phủ luôn luôn quan tâm tới nhiệm vụ xây dựng pháp luật, coi đó là trọng tâm trong việc hoạch định chính sách vĩ mô nhằm tạo khuôn khổ pháp lý để xây dựng đất nước. Nhiệm vụ này đã được thể hiện trong Chương trình hành động hàng năm của Chính phủ (kể từ khi đất nước ta bước vào thời kỳ đổi mới đến nay). Đặc biệt, gần đây, nhiệm vụ này lại được ghi nhận đậm nét tại **Chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010** do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trong đó nhấn mạnh việc “*tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khắc*

*phục tính cục bộ trong việc chuẩn bị, soạn thảo các văn bản; đề cao trách nhiệm của từng cơ quan trong quá trình xây dựng thể chế; phát huy dân chủ, huy động trí tuệ của nhân dân để nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật*¹; đồng thời, để nâng cao hơn nữa hiệu quả của việc xây dựng luật, pháp lệnh, “*cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu đầu cho đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội*”². Để thực hiện các nội dung trên, một trong những phương hướng mà Chương trình tổng thể đề ra là “*tăng cường năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật*”³.

Trong các phiên họp thường kỳ của Chính phủ khóa X và khóa XI hiện nay, Chính phủ

^{1, 2, 3} Xem Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 về việc phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010.

đều dành một phần ba hoặc chí ít là một phần t- thời gian để bàn thảo về việc xây dựng pháp luật theo thẩm quyền nói chung và việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh nói riêng.

2. Hiện nay, trên 90% các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội là do Chính phủ soạn thảo, trong khi nhiệm vụ th-ờng xuyên của Chính phủ là tập trung giải quyết một khối l-ợng công việc khổng lồ thuộc về quản lý, điều hành đất n-ớc. Vấn đề đặt ra là: hai nhiệm vụ của cơ quan thực hiện chức năng hành pháp là xây dựng pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật phải đ-ợc quan tâm nh- nhau và chỉ có nh- vậy, Chính phủ mới thực sự là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà n-ớc cao nhất. Vấn đề đặt ra là, làm thế nào để các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình vừa bảo đảm tiến độ, chất l-ợng, vừa tiết kiệm đ-ợc thời gian? Tóm lại, đó phải là những sản phẩm tốt nhất mà Chính phủ gửi tới từng đại biểu Quốc hội. Ở các n-ớc trên thế giới (kể cả các n-ớc phát triển), thì chính phủ đều là cơ quan chủ yếu soạn thảo và trình các dự án luật; tuy nhiên, nội các của họ không mất nhiều thời gian bàn thảo nh- ở ta, một phần vì họ đều có cơ quan chuyên môn mạnh giúp Chính phủ về vấn đề này. Kinh nghiệm cho thấy, các cơ quan soạn thảo (trong đó có Chính phủ) càng chuẩn bị tốt bao nhiêu thì thời gian thảo luận tại Quốc hội càng đ-ợc giảm thiểu và đ-ơng nhiên, chất l-ợng các dự án sẽ đ-ợc nâng cao bấy nhiêu.

Chúng ta đang đứng tr-ớc một thách thức và mâu thuẫn lớn: *một mặt*, do yêu cầu của cuộc sống, nhất là trong điều kiện đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tất cả các

ngành, lĩnh vực quản lý đều có nhu cầu cần phải có luật, pháp lệnh để tạo khuôn khổ pháp lý cần thiết. Trung bình mỗi năm, ta mới chỉ ban hành đ-ợc 7 luật, pháp lệnh mới, trong khi đó nhu cầu đòi hỏi phải tăng gấp 5 - 10 lần con số này. *Mặt khác*, để nâng cao chất l-ợng, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà n-ớc, thì chất l-ợng luật, pháp lệnh phải đ-ợc bảo đảm, phải có tính khả thi và phải đáp ứng đ-ợc yêu cầu của quản lý nhà n-ớc bằng pháp luật và xây dựng nhà n-ớc pháp quyền. Thực tế cho thấy, trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh, chúng ta mới đáp ứng đ-ợc một phần đòi hỏi về tiến độ, nh-ng ch-a thể nói là đã đạt yêu cầu về chất l-ợng các dự án luật, pháp lệnh.

II. Thực trạng công tác xây dựng và trình các dự án luật, pháp lệnh ở Chính phủ

1. Những thành tựu

Qua gần 20 năm đổi mới, Việt Nam đã hình thành đ-ợc một hệ thống pháp luật ngày càng đồng bộ, tạo đ-ợc b-ớc chuyển cơ bản trong hoạt động quản lý của bộ máy nhà n-ớc, từ quản lý chủ yếu bằng chính sách, mệnh lệnh hành chính sang quản lý bằng pháp luật.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc ban hành đã tạo đ-ợc b-ớc chuyển biến rõ nét trên một số mặt trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh, nhất là về tiến độ, quy trình và chất l-ợng; việc xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh tại các phiên họp của Chính phủ đ-ợc cải tiến một b-ớc. Số l-ợng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ thông qua để trình Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội những năm gần đây tăng

nhau đáng kể : năm 2000 là 11 dự án (5 luật, 6 pháp lệnh), năm 2001 là 22 dự án (11 luật, 10 pháp lệnh, 1 nghị quyết), năm 2003 là 34 dự án (20 luật, 14 pháp lệnh) và 6 tháng đầu năm 2004 là 11 dự án (9 luật, 2 pháp lệnh).

Các dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ chuẩn bị, trình và được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua đã quán triệt đường lối, chủ trương, chính sách đổi mới của Đảng, đáp ứng một phần các yêu cầu của thực tiễn quản lý theo cơ chế mới trên rất nhiều lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết những vấn đề bức xúc của công cuộc đổi mới và phát triển đất nước đặt ra. Nhiều dự án luật, pháp lệnh được chuẩn bị công phu, bảo đảm chất lượng, tính đồng bộ, tính hợp hiến, hợp pháp, theo kịp tinh thần đổi mới; nhiều dự án sau khi ban hành đã nhanh chóng đi vào cuộc sống và phát huy hiệu quả tích cực.

Thành tựu đáng kể nhất là sau khi các luật, pháp lệnh có hiệu lực đã đẩy nhanh việc hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho việc xây dựng bộ máy nhà nước và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, coi phát triển kinh tế là trung tâm, Chính phủ đã ưu tiên tập trung vào nhiều dự án luật và pháp lệnh trên các lĩnh vực kinh tế, tổ chức bộ máy, cải cách hành chính, cải cách tư pháp... tạo được bước chuyển biến cơ bản, tích cực trên các lĩnh vực như: tổ chức hành chính nhà nước, quản lý doanh nghiệp, tín dụng, ngân hàng, thuế, hội nhập khu vực và quốc tế. Các

đạo luật như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Phá sản, các Luật thuế, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân... đã thúc đẩy sự phát triển của các thành phần kinh tế, đổi mới cơ chế quản lý, điều hành và phát huy tối đa các nguồn lực cho mục tiêu phát triển của đất nước. Những kết quả đó thực sự đã góp phần quan trọng vào những thành tựu đổi mới của đất nước trong những năm qua.

2. Những hạn chế

So với yêu cầu của công tác quản lý nhà nước, hiệu quả công tác xây dựng luật, pháp lệnh còn thấp, cả về số lượng và chất lượng. Nhìn chung, các luật, pháp lệnh được ban hành chưa có sự chuẩn bị chu đáo; nhiều luật, pháp lệnh ngay sau khi ban hành đã bộc lộ không ít những bất cập so với yêu cầu của cuộc sống; một số luật phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần. Bên cạnh đó, nhiều nội dung của các luật, pháp lệnh không còn phù hợp với cuộc sống, nhanh chóng được sửa đổi, bổ sung; phổ biến vẫn còn tình trạng luật, pháp lệnh khung, quy định chung chung về nguyên tắc, thiếu cụ thể, muốn thi hành được phải cần nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành; một số luật, pháp lệnh còn mâu thuẫn, chồng chéo nhau, hiệu lực thi hành trong thực tế thấp; tuổi thọ của luật, pháp lệnh còn ngắn; nhiều luật, pháp lệnh phải sửa đổi, bổ sung liên tục...

Thực tiễn phong phú của đời sống kinh tế - xã hội trong quá trình đổi mới đang đặt ra rất nhiều vấn đề đòi hỏi phải có pháp luật điều chỉnh; mặt khác, tính cục bộ, cát cứ trong quá trình soạn thảo luật của các Bộ, ngành đã làm nảy sinh “*xung đột pháp luật*”

tại một số lĩnh vực. Tình trạng đó làm cho hệ thống pháp luật của ta vừa thừa lại vừa thiếu, hiệu quả trong thực tiễn không cao. Chúng tôi cho rằng, pháp luật ch-a làm tròn sứ mệnh vinh quang của nó. Đây có thể gọi là “*sự bế tắc tạm thời*” của công tác xây dựng pháp luật ở n-ớc ta hiện nay.

Chúng ta đã có Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và đ-ợc sửa đổi năm 2002. Việc thiết lập ph-ơng thức và quy trình xây dựng pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm mục tiêu cơ bản nâng cao chất l-ợng các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, thực tiễn lại cho thấy, mặc dù có quy trình xây dựng luật, pháp lệnh đó, chất l-ợng các dự án luật, pháp lệnh vẫn ch-a đ-ợc nâng cao đáng kể. Phải chăng quy trình đó ch-a khoa học, ch-a phù hợp với thực tiễn? Xét trên tổng thể, qua gần 10 năm thực hiện luật này cho thấy, t- t-ởng của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là phù hợp với điều kiện và cấu trúc tổ chức quyền lực của nhà n-ớc ta, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan, khắc phục một b-ớc sự chồng chéo, mâu thuẫn trong quá trình soạn thảo và thông qua các luật, pháp lệnh. Nh-ng cũng phải thừa nhận một cách khách quan rằng, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn là một đạo

“Pháp luật còn yếu và thiếu cả về số l-ợng lẫn chất l-ợng, còn phổ biến tình trạng pháp luật khung, muốn thi hành phải chờ đợi văn bản h-ớng dẫn thi hành chi tiết, tuổi thọ của văn bản ngắn, còn chồng chéo về hiệu lực thi hành. Đó là sự bế tắc tạm thời của công tác xây dựng pháp luật hiện nay”

luật khung, mang tính nguyên tắc, có thiên h-ớng nghiêng về giải quyết, hoàn thiện những vấn đề thuộc về kỹ thuật lập pháp, nhấn mạnh đến yêu cầu đảm bảo tiến độ soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Còn các vấn đề thuộc về chất l-ợng, nội dung, tính khoa học của từng công đoạn trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh thì Luật này còn có những bất cập và thiếu các quy định chi tiết, cụ thể. Yêu cầu đặt ra là, Luật này phải quy định cụ thể các cơ chế pháp lý bảo đảm phối hợp hoạt động có hiệu quả giữa các cơ quan có liên

quan, huy động tài năng, trí tuệ của nhân dân, của các nhà khoa học, các chuyên gia trên các lĩnh vực và cơ chế xử lý thông tin trong quá trình soạn thảo, cũng nh- trách nhiệm cá nhân của những ng-ời chủ trì sáng kiến luật xuyên suốt trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Khiếm khuyết trong công tác xây dựng pháp luật của nhà n-ớc ta biểu hiện chủ yếu trên các mặt sau đây :

- Việc xây dựng Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh ch-a thực sự khoa học, ch-a căn cứ vào một chiến l-ợc xây dựng pháp luật dài hạn với những dự báo nhu cầu lập pháp và cân đối các khả năng và nguồn lực đáp ứng nhu cầu đó. Vấn đề xác định trọng tâm và thứ tự -u tiên trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh nhằm đáp ứng yêu cầu quản

lý đặt ra ch-a thực sự trở thành mối quan tâm của các Bộ, ngành của Chính phủ. Trên thực tế, Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh còn dàn trải, thiếu tính khả thi, việc thực hiện th-ờng chỉ đạt 60 - 70%; tính cục bộ, phiến diện đã nảy sinh ngay trong quá trình xây dựng và thực hiện Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh. Điều này dẫn đến hệ thống pháp luật thiếu toàn diện, ch-a đồng bộ, ch-a theo kịp yêu cầu của thực tiễn;

- Nhận thức về mức độ điều chỉnh và hiệu lực thực tế của các dự án luật, pháp lệnh ở cơ quan soạn thảo còn ch-a rõ ràng. Tình trạng phổ biến vẫn soạn thảo và thông qua các luật, pháp lệnh mang tính chất khung, muốn thi hành đ-ợc cần phải có nhiều văn bản quy định chi tiết và h-ớng dẫn thi hành của nhiều cơ quan, nhiều cấp độ văn bản. Tình trạng chung khi xây dựng pháp luật là các nhà làm luật th-ờng bỏ ngỏ những nội dung khó khăn nhất, đáng tiếc chúng th-ờng lại là những nội dung cần thiết nhất. Điều này làm cho các luật, pháp lệnh chậm đ-ợc thực thi, thậm chí còn bị h-ớng dẫn trái hoặc mâu thuẫn với nội dung của luật, pháp lệnh. Tính đến thời điểm hiện nay, còn khoảng trên d-ới 100 văn bản (nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ t-ớng Chính phủ) ch-a đ-ợc h-ớng dẫn thi hành nhằm cụ thể hóa các luật, pháp lệnh đ-ợc ban hành từ Quốc hội khóa X. Do không kiểm soát đ-ợc việc quy định chi tiết và h-ớng dẫn thi hành luật, pháp lệnh nên hiệu

lực của một số luật, pháp lệnh trong thực tế không đ-ợc bảo đảm. Nói cách khác, chính do ch-a thoát khỏi tính chất khung mà các luật, pháp lệnh đã tự đánh mất tính “phổ biến”, tính “đ-ợc bảo đảm bằng nhà n-ớc” và đ-ơng nhiên, chất l-ợng, tính khả thi của chúng bị giảm thiểu khi đ-ợc thông qua và thực hiện trong cuộc sống;

- Quy trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và thông qua các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ còn ch-a khoa học, mang nặng tính hình thức, thiếu thông tin; chất l-ợng chuẩn bị ở từng khâu ch-a tốt. Hoạt động của Ban soạn thảo còn mang tính “*rộng rãi cho đủ thành phần*”, chỉ chú trọng tính đại diện hình thức của các Bộ, ngành có liên quan; sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia còn nhiều hạn chế, ch-a thực sự đ-ợc coi trọng. Do vậy, thay vì đứng trên đại cục, thì nhiều Ban soạn thảo,

về thực chất là thiết chế hợp thức hoá lợi ích cục bộ của Bộ, ngành chủ trì việc soạn thảo luật, pháp lệnh;

- Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh còn ch-a bảo đảm sự chỉ đạo tập trung thống nhất của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ từ khâu lập ch-ơng trình, soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh; ch-a có quy định về việc Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ cần đ-a ra t- t-ớng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh ngay từ

‘Quy trình xây dựng luật trong Luật ban hành VBQPPL mới thiên về kỹ thuật lập pháp mà còn thiếu các quy định chi tiết về các vấn đề bảo đảm chất l-ợng, nội dung của văn bản trong từng công đoạn’

khâu đầu để định hướng hoạt động cho Ban soạn thảo và cho nội dung luật, pháp lệnh. Do thiếu định hướng này mà gây không ít lúng túng cho hoạt động của Ban soạn thảo, cho sự phối hợp giữa các Bộ, ngành, làm cho các thành viên Ban soạn thảo không thống nhất được nhận thức, t- t-ởng chỉ đạo của dự án cần soạn thảo. Một số Bộ trưởng, thành viên Chính phủ có tâm lý là, chỉ quan tâm đến dự án luật, pháp lệnh liên quan đến ngành mình, ít quan tâm đến dự án luật, pháp lệnh khác với t- cách là thành viên Chính phủ. Một vấn đề đáng quan tâm nữa là, khi xây dựng và thảo luận thông qua các dự án, các thành viên Chính phủ ít có thời gian nghiên cứu thấu đáo các luật, pháp lệnh khác để so sánh, đối chiếu, tránh xung đột. Mặt khác, hoạt động kiểm soát, đôn đốc của Thủ tướng Chính phủ đối với việc soạn thảo luật, pháp lệnh cũng ch-a được thực hiện đầy đủ. Về nguyên tắc, Văn phòng Chính phủ là cơ quan tham m-u giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ kiểm soát hoạt động này, nh-ng trên thực tế, vai trò, chức năng của cơ quan này còn hạn chế, nhất là việc giúp Thủ tướng Chính phủ đưa ra các t- t-ởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh;

- Ch-a có sự đầu t- thích đáng về thời gian, nhân lực cũng nh- kinh phí cho công tác xây dựng luật, pháp lệnh. Theo Quy chế làm việc của Chính phủ, mỗi tháng chính phủ họp một lần trong 2 ngày, trên thực tế, do sức ép của hàng loạt các đề án quan trọng khác, Chính phủ ch-a dành thời gian thỏa đáng để thảo luận nội dung các dự án luật, pháp lệnh hoặc các vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong các dự án. Mặt khác, kinh phí dành cho hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh rất hạn

chế, ch-a t-ơng xứng với sức lao động trí tuệ của các chuyên gia, các nhà khoa học; ch-a có quy định cụ thể về việc trả thù lao xứng đáng đối với những cơ quan, tổ chức, cá nhân đóng góp ý kiến có giá trị vào các dự án luật, pháp lệnh.

3. Nguyên nhân của những hạn chế và yếu kém

Qua gần 20 năm đổi mới, ảnh hưởng của cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp vẫn còn đè nặng lên t- duy, cách suy nghĩ của các chủ thể xây dựng pháp luật. Thói quen xây dựng pháp luật cho đủ, “ngành ngành xây dựng luật, pháp lệnh” đã ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng các dự án. Mặt khác, việc tiếp thu các thành tựu khoa học pháp lý trong quá trình lập pháp vẫn còn những hạn chế, bất cập: hiện tượng áp dụng máy móc, dập khuôn pháp luật của một số nước, nhất là trong lĩnh vực pháp luật vẫn còn là những vấn đề cần phải khắc phục trong tương lai.

Tuy nhiên, xét trên tổng thể, có thể nêu ra một số nguyên nhân cụ thể sau đây :

1. Thiếu một chiến lược xây dựng pháp luật dài hạn làm cơ sở cho việc xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ cho từng thời kỳ, từng năm một cách khoa học và khả thi. Trước yêu cầu xây dựng pháp luật rất lớn của Chính phủ, việc thiếu một chiến lược nh- vậy sẽ làm cho công tác xây dựng luật, pháp lệnh trở nên chắp vá, bị động và đối phó, không chủ động được các nguồn lực cần thiết cho công tác lập pháp; thiếu các định hướng, thiếu trọng tâm và thứ tự ưu tiên của từng dự án luật, pháp lệnh. Đây là “nguyên nhân chính và trực tiếp nhất”⁴ ảnh hưởng trực tiếp đến chất

l-ợng công tác xây dựng luật, pháp lệnh;

2. Lãnh đạo các Bộ, ngành ch-a nhận thức đầy đủ và quán triệt sâu sắc việc xây dựng luật, pháp lệnh là nhiệm vụ chung của Chính phủ với t- cách là một chỉnh thể thống nhất, thể hiện ý chí, quan điểm của tập thể cơ quan thực hiện chức năng hành pháp. Mặt khác, trong quá trình soạn thảo, một số Tr-ởng Ban soạn thảo (là Bộ tr-ởng) ch-a chú trọng tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật đã và đang còn hiệu lực để từ đó củng cố và nâng cao nhận thức về thực tiễn quản lý trong ngành, lĩnh vực; ch-a thực sự đổi mới t- duy xây dựng luật, pháp lệnh theo yêu cầu của cơ chế quản lý mới; vẫn giữ nếp nghĩ và cách làm cũ để từ đó đ-a vào nội dung các dự án luật, pháp lệnh đ-ợc phân công chủ trì soạn thảo;

3. Thiếu cơ chế, chính sách để thu hút và tập trung trí tuệ của các chuyên gia giỏi, các nhà khoa học trong từng lĩnh vực phục vụ cho công tác xây dựng luật, pháp lệnh. Ch-a tham khảo triệt để ý kiến của nhân dân và các doanh nhân, các đoàn thể, hội nghề nghiệp cũng nh- ý kiến của các đối t-ợng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các dự án luật, pháp lệnh. Việc “tự biên, tự diễn” đó đã kéo dài tình trạng: một số các dự án luật, pháp lệnh thiên về dành thuận lợi cho cơ quan quản lý nhà n-ớc, gây phiền hà cho đối t-ợng thực hiện, trái ng-ợc với xu thế cải cách hành chính;

4. Thiếu sự phối hợp và tham gia có hiệu quả của các Bộ, ngành có liên quan trong việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh (nhiều dự

án, trong quá trình soạn thảo chỉ có Bộ chủ quản, Bộ T- pháp và Văn phòng chính phủ tham gia từ khâu đầu cho đến khi trình Chính phủ). Mặt khác, ch-a thực sự có sự phối hợp chặt chẽ và có hiệu quả giữa các cơ quan của Quốc hội, đoàn thể với Chính phủ trong quá trình soạn thảo;

5. Đội ngũ các chuyên gia xây dựng pháp luật ở các Bộ, ngành còn thiếu và yếu trên nhiều mặt. Số chuyên gia này ch-a đ-ợc đào tạo cơ bản, chuyên sâu về kiến thức pháp luật, quản lý hành chính, năng lực phân tích chính sách và kỹ năng lập pháp, kể cả việc ít cơ hội để học hỏi kinh nghiệm lập pháp của các n-ớc có nền khoa học pháp lý tiên tiến. Tổ chức pháp chế ở các Bộ, ngành ch-a đ-ợc quan tâm củng cố, ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu trong việc giúp Bộ tr-ởng trong công tác xây dựng pháp luật;

6. Là nhân tố chủ yếu, trực tiếp quyết định đến chất l-ợng các dự án luật, pháp lệnh, nh-ng các Ban soạn thảo luật, pháp lệnh lại đ-ợc tổ chức và hoạt động một cách hình thức, ch-a thực sự là tổ chức đ-ợc Thủ t-ớng ủy quyền. Thành phần và cơ chế hoạt động thực tế của các Ban soạn thảo ch-a thực sự bảo đảm tính khách quan trong việc soạn thảo, do đó, các dự thảo luật, pháp lệnh ít nhiều còn mang tính cục bộ, thiên về thể hiện và bảo vệ lợi ích của Bộ, ngành chủ trì soạn thảo. Mặt khác, việc tổ chức nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn quản lý, thi hành pháp luật của các Bộ, ngành có liên quan ch-a đ-ợc coi trọng, nhiều vấn đề thuộc nội dung dự án luật, pháp lệnh đ-ợc xử lý không

⁴ Báo cáo công tác nhiệm kỳ khoá X của Quốc hội (1997 - 2002) do Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An trình bày tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khoá X, phiên họp ngày 15 tháng 3 năm 2002.

dựa trên cơ sở t- duy, nhận thức mới; một số dự án thiếu các căn cứ khoa học và thực tiễn vững chắc;

7. Công tác thẩm định của Bộ T- pháp, công tác thẩm tra của Văn phòng Chính phủ đối với các dự án luật, pháp lệnh vẫn mang tính hình thức, ch-a thật sự là những phản biện khoa học về các vấn đề thuộc nội dung của các dự án. Nội dung thẩm định còn phiến diện, xuôi chiều, giá trị pháp lý thẩm định, thẩm tra ch-a đ-ợc đề cao ...;

8. Các thành viên Chính phủ ch-a dành công sức và thời gian thích đáng, cần thiết cho việc nghiên cứu, thảo luận, đề xuất, thông qua các t- t-ởng cho dự án luật, pháp lệnh cũng nh- các quy định cụ thể của các dự án luật, pháp lệnh. Thời gian dành cho việc thảo luận và thông qua các dự án luật, pháp lệnh còn quá ít, định h-ớng thảo luận các vấn đề còn có ý kiến khác nhau ch-a sâu, do đó chất l-ợng thảo luận các dự án luật, pháp lệnh tại các phiên họp Chính phủ còn thấp, mà lẽ ra, với kinh nghiệm và kiến thức của cả tập thể Chính phủ, chất l-ợng các dự án luật, pháp lệnh còn có thể đ-ợc nâng cao nhiều hơn;

9. Thiếu một cơ cấu tổ chức mạnh, tập trung để giúp Chính phủ, Thủ t-ớng trong chỉ đạo, điều hành và tổ chức công tác xây dựng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị. Tổ chức này có chức năng và nhiệm vụ nghiên cứu, tham m-u cho Thủ t-ớng Chính phủ đ-a ra t- t-ởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh ngay từ khi bắt đầu soạn thảo, đồng thời giúp Thủ t-ớng Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra hoạt động của các Ban soạn thảo và sự phối hợp giữa các Bộ, ngành có liên quan

cũng nh- giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội. Có lẽ đây là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tiến độ và chất l-ợng dự án luật, pháp lệnh ch-a đ-ợc bảo đảm. Với tầm quan trọng của công tác xây dựng pháp luật, Chính phủ cần có một tổ chức chuyên nghiệp hơn, có năng lực hơn để giúp Chính phủ xây dựng pháp luật.

III. Một số giải pháp chủ yếu

Cùng với tiến trình đổi mới công tác lập pháp, cải cách hành chính, cải cách t- pháp, xây dựng nhà n-ớc pháp quyền trong điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, chủ động hội nhập khu vực và thế giới, về lâu dài cần phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cơ bản, toàn diện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo h-ớng hiện đại hóa quy trình xây dựng luật.

Tr-ớc mắt, với quy trình xây dựng luật, pháp lệnh theo quy định của luật hiện hành và trong khuôn khổ chức năng, thẩm quyền của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ, cần tập trung vào một số giải pháp chủ yếu sau đây:

1. Nhanh chóng xây dựng chiến l-ợc xây dựng pháp luật dài hạn làm cơ sở cho việc xây dựng và tổ chức thực hiện ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh mang tính khoa học và khả thi, đáp ứng tối -u nhu cầu xây dựng pháp luật ngày càng tăng lên trong giai đoạn phát triển mới của đất n-ớc, nhất là tr-ớc yêu cầu mở rộng hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế;

2. Đổi mới quy trình lập dự kiến ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh dài hạn và hàng năm, khắc phục cơ bản những yếu kém, bất cập tồn tại trong nhiều năm.

Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh phải phản ánh đúng nhu cầu thực tiễn của đất n-ớc, phù hợp với chiến l-ợc phát triển kinh tế, xã hội; xác định rõ thứ tự -u tiên của các dự án trong từng giai đoạn. Cần quy định rõ hơn và thực hiện nghiêm túc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan cũng nh- trình tự, thủ tục trong việc lập dự kiến ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh;

3. Cải tiến cơ cấu thành phần và ph-ơng thức, nội dung hoạt động của Ban soạn thảo luật, pháp lệnh. Khắc phục cho đ-ợc tính chất hình thức trong cả cơ cấu tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo. Mở rộng và tạo thuận lợi cho các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia và đóng góp kinh nghiệm và trí tuệ trong quá trình soạn thảo; tổ chức có hiệu quả việc phối hợp lấy ý kiến của các Bộ, ngành có liên quan, đặc biệt là phải tổ chức tốt việc lấy ý kiến phản biện của các nhà khoa học, các luật gia, các nhà quản lý, các đối t-ợng chịu sự điều chỉnh của dự án luật, pháp lệnh ...;

4. Nghiên cứu để từng b-ớc áp dụng ph-ơng pháp chuyên gia trong xây dựng luật, pháp lệnh. Không nhất thiết, bất cứ dự án luật, pháp lệnh nào cũng thành lập Ban soạn thảo do một Bộ chủ trì với thành phần chủ yếu là đại diện lãnh đạo các Bộ, ngành có liên quan, rồi lại thành lập Tổ biên tập giúp việc Ban soạn thảo. Cách làm này nhiều khi vừa mang tính hình thức, tốn kém thời gian và r-ờm ra về thủ tục. Đối với các dự án phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, có thể thành lập tổ chuyên gia do Thủ t-ớng thành lập, trên cơ sở trung tập các chuyên gia có năng lực chuyên môn từ các Bộ,

ngành, các nhà khoa học, kể cả mời thêm cán bộ của các cơ quan của Đảng, Quốc hội tham gia ngay từ đầu, đặt d-ới sự chỉ đạo trực tiếp của một Bộ tr-ởng;

5. Cần có chiến l-ợc đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, có kiến thức và kỹ năng soạn thảo pháp luật theo ph-ơng pháp hiện đại. Mở rộng và tăng c-ờng hợp tác với các quốc gia và tổ chức quốc tế để học tập, tiếp thu có chọn lọc kiến thức và kinh nghiệm soạn thảo pháp luật tiên tiến trên thế giới;

6. Khẩn tr-ơng nghiên cứu, áp dụng việc thảo luận và thông qua sáng kiến lập pháp của cá nhân đại biểu Quốc hội mà Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định. Cần có h-ớng dẫn hoặc có cơ chế (cả về thể chế và các điều kiện vật chất) cụ thể để phát huy tính chủ động, sáng tạo của các đại biểu Quốc hội trong việc đề xuất hoặc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh. Chúng ta đã có 25% đại biểu Quốc hội chuyên trách, lại có cả đại biểu Quốc hội là thành viên Chính phủ. Điều này, trên thực tế có thể từng b-ớc thực hiện đ-ợc. Kinh nghiệm ở các n-ớc trên thế giới cho thấy, các nghị sĩ có sáng kiến lập pháp và tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng các đạo luật mới hoặc đ-a ra sáng kiến điều chỉnh, sửa đổi một hoặc một số điều luật cụ thể để trình Quốc hội. Việc các Nghị sĩ đ-a ra các sáng kiến luật, các sửa đổi, bổ sung luật ở các n-ớc ph-ơng Tây là một công việc bình th-ờng trong sinh hoạt Nghị viện. Ở Việt Nam, nếu sớm có các quy định và h-ớng dẫn cụ thể, cũng có thể phát huy tính tích cực, chủ động của các đại biểu Quốc hội trong công tác lập

pháp, nâng cao hơn vị trí đại diện của các đại biểu, và phần nào giảm sức ép của công tác lập pháp của các cơ quan Chính phủ. Hiện nay, theo thống kê (từ khoá IX đến nay): trong tổng số các dự án luật đ-ợc Quốc hội thông qua thì có 42% các luật đ-ợc sửa đổi, bổ sung; trong tổng số các dự án pháp lệnh đ-ợc ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội thông qua, có 18% các pháp lệnh đ-ợc sửa đổi, bổ sung. Nên chăng, trong thời gian tới, đối với một số luật, pháp lệnh sửa đổi, bổ sung, không nhất thiết phải theo quy trình xây dựng luật nh- hiện nay, mà cần phát huy cao độ sáng kiến lập pháp của từng Đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, để thực hiện đ-ợc yêu cầu này, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần đ-ợc sửa đổi để phù hợp với điều kiện hoạt động của đại biểu Quốc hội ở n-ớc ta;

7. Nghiên cứu thành lập “Ban xây dựng pháp luật thuộc Văn phòng Chính phủ”: Để bảo đảm sự chỉ đạo tập trung, thống nhất, ngay từ đầu của Thủ t-ớng Chính phủ đối với quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ, cần thành lập một tổ chức xây dựng pháp luật tập trung đặt tại Văn phòng Chính phủ (hoặc bên cạnh Văn phòng Chính phủ), có chức năng tham m-u cho Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ đề xuất t- t-ớng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh cần soạn thảo; giúp Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ thẩm tra, chỉnh lý các dự án đó tr-ớc khi trình Chính phủ hoặc tu chỉnh các dự án sau khi Chính phủ xem xét thông qua để trình Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội; đồng thời giúp Thủ t-ớng theo dõi, đôn đốc, kiểm tra quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Khi cần thiết, tổ chức này, với thành phần là các nhà quản lý, các luật gia,

các nhà khoa học có kinh nghiệm, đ-ợc phép huy động nhân lực từ các nguồn khác, có thể đ-ợc giao soạn thảo toàn bộ hoặc một phần các dự án luật, pháp lệnh. Tổ chức này có thể lấy tên gọi là “Ban xây dựng pháp luật thuộc Văn phòng Chính phủ”;

8. Tăng c-ờng kỹ c-ờng soạn thảo các dự án tại Chính phủ: cần phân định và xác định rõ trách nhiệm của Bộ, ngành chủ trì soạn thảo, các Bộ, ngành tham gia; trách nhiệm của Ban soạn thảo trong từng công đoạn của quá trình xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, các cơ quan của Chính phủ cần tập trung xây dựng trình Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ các quy chế sau: Quy chế về tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo; Quy chế về việc lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân sẽ là đối t-ợng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các dự án luật, pháp lệnh; Quy chế về tiêu chí lập ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh; Quy chế về thẩm định, thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật; Quy chế phản biện và thu hút các chuyên gia, các nhà khoa học và các tổ chức xã hội có liên quan trong việc tham gia soạn thảo; Quy chế về hoạt động của Hội đồng đánh giá, nghiệm thu kế hoạch, để c-ờng soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh.

Tất cả các giải pháp trên nhằm mục đích nâng cao chất l-ợng, hiệu quả của công tác xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo trình Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ./.

* Đại biểu Quốc hội, Bộ tr-ớng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ PHÁP LUẬT TRONG NHÀ N-ỐC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Võ KHÁNH VINH*

Khi tìm hiểu các yếu cầu của Nhà n-ốc pháp quyền xã hội chủ nghĩa đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ở n-ốc ta, vấn đề quan trọng hàng đầu cần làm rõ là mối quan hệ giữa nhà n-ốc và pháp luật, về vai trò của pháp luật trong nhà n-ốc pháp quyền XHCN. Bài viết này b-ớc đầu tìm hiểu những vấn đề đó

1. Nhận thức đúng về quan hệ giữa pháp luật và nhà n-ốc

Việc nhận thức mối liên hệ giữa pháp luật và Nhà n-ốc có ý nghĩa nguyên tắc về nhận thức luận, về lý luận và thực tiễn. Bởi vì, việc nhận thức đó giúp chúng ta xác định đ-ợc giá trị của hai hiện t-ợng đó trong đời sống xã hội.

Về cơ bản, mối liên hệ đó đã đ-ợc các nhà sáng lập ra chủ nghĩa Mác - Lê nin đề cập và giải quyết trong các tác phẩm của mình, nh-ng trong quá trình tổ chức xây dựng nhà n-ốc và pháp luật, do những nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau mà việc nhận thức mối liên hệ này đã có biến dạng. Chính vì vậy, trong một thời gian dài, sách báo pháp lý n-ốc ngoài cũng nh- ở n-ốc ta đã phổ biến quan niệm không đúng về mối quan hệ lẫn nhau giữa pháp luật xã hội chủ nghĩa và nhà n-ốc xã hội chủ nghĩa. Quan niệm đó xuất phát từ việc tuyệt đối hoá sự c-ờng chế của nhà n-ốc và việc xem th-ờng tính quyết định khách quan của pháp luật, của hệ thống pháp luật, của trật tự pháp luật.

Từ quan điểm nhận thức luận và t- t-ợng, việc thừa nhận vai trò đứng đầu của nhà n-ốc so với pháp luật đ-ợc quyết định, một mặt, bởi sự đồng nhất chính trị với tính cách là sự thể hiện tập trung của kinh tế, của mối quan hệ giữa các giai cấp với hoạt động chính trị của các cơ quan nhà n-ốc và của những ng-ời cụ thể, và mặt khác, bởi sự nhận thức về pháp luật chỉ là các đạo luật, các văn bản quy phạm pháp luật khác của nhà n-ốc và điều đó đ-ợc thể hiện ở sự nhận thức thực chứng về pháp luật đang phổ biến rất rộng rãi trong sách báo pháp lý.

Tr-ớc đây, trong lý luận và thực tiễn quan niệm pháp luật nh- là công cụ của việc quản lý nhà n-ốc đ-ợc phổ biến rất rộng rãi. Trên thực tế, t- t-ợng về pháp luật với tính cách là biện pháp quản lý nhà n-ốc đã trở thành sự thể hiện biến dạng và đơn giản hoá các quan hệ về vai trò đứng đầu của nhà n-ốc so với pháp luật. Không phải ngẫu nhiên mà tr-ớc đây, việc định nghĩa pháp luật nh- là hệ thống các quy phạm pháp luật đ-ợc nhà

n-ớc quy định đã đ-ợc phổ biến rộng rãi và việc cho rằng giữa nhà n-ớc và pháp luật tồn tại mối quan hệ nhân quả: *nhà n-ớc là nguyên nhân, pháp luật là hậu quả*, đ-ợc không ít ng-ời ủng hộ. Trong điều kiện nh-vậy, hệ quả tất yếu là: bộ máy các cơ quan chấp hành - điều hành phình to với một số l-ợng biên chế rất lớn đ-ợc đề cao hơn pháp luật, pháp chế và t- pháp. Cùng lúc, các thông t- của các bộ, ngành đ-ợc ban hành rất nhiều nh-ng không kích thích mà là hạn chế tính sáng tạo ở cơ sở; trên thực tế, cách làm này đã loại trừ tính tối cao của đạo luật và tính pháp chế trong hoạt động của bộ máy nhà n-ớc. Hoạt động xây dựng pháp luật nh-vậy ch-a đề cao vai trò của luật, ch-a củng cố đ-ợc trật tự pháp luật trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Đ-ờng lối đổi mới do Đảng ta khởi x-ớng và lãnh đạo thực hiện theo h-ớng làm sâu sắc thêm quá trình dân chủ hoá mọi mặt đời sống xã hội đã tạo tiền đề cho việc khắc phục nhận thức trên. Việc thực hiện các nguyên tắc và chế định dân chủ về chính trị đòi hỏi phải quy định rõ ràng trong Hiến pháp cơ cấu và thẩm quyền của các cơ quan nhà n-ớc, cơ chế đặc biệt về các mối liên hệ lẫn nhau giữa các cơ quan đó. Nói đúng ra, trong đ-ờng lối, chiến l-ợc về việc sử dụng tối -u những -u việt của chủ nghĩa xã hội cần phải nhận thức và giải quyết tốt mối liên hệ giữa pháp luật và nhà n-ớc t-ơng ứng với sự tác động lẫn nhau hợp quy luật khách quan của chúng, t-ơng ứng với sự ảnh h-ớng tích cực của hai hiện t-ợng đó đến sự tiến bộ xã hội. Vậy sự tác động lẫn nhau đó nh- là thế nào? Hiến pháp ghi nhận cơ chế của sự tác động đó ra sao? Điều đó càng trở

nên cấp thiết, có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình xây dựng nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở n-ớc ta hiện nay.

Những luận điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lê nin về tính quyết định của cơ sở hạ tầng đối với th-ợng tầng xã hội có ý nghĩa ph-ơng pháp luận về nguyên tắc đối với việc nhận thức tính chất của mối liên hệ giữa kinh tế, pháp luật và nhà n-ớc. Một trong những luận điểm cơ bản của chủ nghĩa duy vật lịch sử là tổng thể các quan hệ sản xuất tạo thành cơ sở hạ tầng hiện thực; trên đó, th-ợng tầng chính trị và pháp lý đ-ợc hình thành. Nếu phân tích kỹ, dễ dàng nhận thấy luận điểm đó hoàn toàn không nói đến “*vai trò đứng đầu của nhà n-ớc*” so với pháp luật. Ở đây chỉ nói về sự phụ thuộc mang tính nguyên nhân của hình thức pháp lý và chính trị với nội dung kinh tế của nó, và đến l-ợc mình, nội dung kinh tế đ-ợc quyết định bởi trình độ phát triển của lực l-ợng sản xuất. Quan điểm thông th-ờng của chúng ta về mối liên hệ giữa nhà n-ớc và pháp luật xuất phát từ sơ đồ: kinh tế - nhà n-ớc - pháp luật là hoàn toàn không chính xác. Trong hiện thực, sợi dây xích nguyên nhân lại khác, đó là: kinh tế - pháp luật - nhà n-ớc.

Việc phân tích sâu sắc mối quan hệ lẫn nhau của kinh tế và các hình thức (pháp lý và chính trị) của nó xuất phát từ việc nhận thức các quan hệ sở hữu nh- là sự thể hiện pháp lý của các quan hệ sản xuất. Sự biểu hiện bên ngoài thể hiện ở chỗ: nhà n-ớc, các cơ quan nhà n-ớc ban hành các đạo luật - d-ờng nh- “*sinh ra*” pháp luật. Nh-ng hiện t-ợng và bản chất không đồng nhất với nhau,

luật pháp (các văn bản quy phạm pháp luật) là hình thức của pháp luật và là phạm trù chính trị. Pháp luật không chỉ là các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Với tính cách là trật tự các quan hệ sở hữu, phân phối và trao đổi, pháp luật là sự thể hiện pháp lý của hệ thống các quan hệ sản xuất đang tồn tại, nó cần có nhà nước, cần có sự thừa nhận bằng hình thức pháp lý và cần được bảo vệ bằng việc cưỡng chế có tổ chức. Về bề ngoài và ở phía trên của đời sống chính trị, nhà nước quy định trật tự pháp luật. Về bên trong, từ quan điểm của phương thức sản xuất đang tồn tại, pháp luật, hệ thống pháp luật do kinh tế quy định đòi hỏi phải có nhà nước để bảo vệ mình.

Theo Ph.Ăng-ghen, nhu cầu ghi nhận các chu trình sản xuất và trao đổi, lúc đầu được thể hiện ở các tập tục và sau đó ở các đạo luật. Với việc xuất hiện các đạo luật, thì mới xuất hiện các cơ quan được uỷ quyền bảo vệ các đạo luật đó- quyền lực công cộng, Nhà nước, các cơ quan nhà nước. Luận điểm đó của chủ nghĩa Mác - Lênin hoàn toàn không khẳng định vai trò đứng đầu của nhà nước so với pháp luật, mà nói về mối liên hệ chức năng giữa nhà nước và pháp luật với tính cách là những hiện tượng tương đối và đều được quyết định bởi chế độ kinh tế. Ở khía cạnh này, các đạo luật và pháp chế, hoạt động xét xử là sự thể hiện của việc phụ thuộc về chức năng của pháp luật và nhà nước; hay nói một cách chính xác, đó là những hiện tượng pháp lý của các quan hệ xã hội được điều chỉnh và là các hiện tượng chính trị theo hình thức được nhà nước, quyền lập pháp và quyền thực pháp giao cho chúng.

Khi mà mối quan hệ giữa pháp luật và nhà

nước không bị vi phạm, các đạo luật của nhà nước có được tính pháp lý, chế độ pháp chế phù hợp với trật tự pháp luật được hình thành một cách khách quan, các Tòa án thông qua hoạt động xét xử bảo vệ một cách vững chắc các quyền tự do của công dân, thì các chính sách của nhà nước sẽ có được cơ sở pháp lý vững chắc.

Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động, mối liên hệ bình thường giữa nhà nước và pháp luật có thể bị vi phạm. Lúc đó sẽ có sự không phù hợp giữa pháp luật và đạo luật, các đạo luật có khi ghi nhận sự tùy tiện và việc vi phạm pháp chế của chính bộ máy nhà nước, hoạt động thực pháp không có khả năng bảo vệ các quyền, tự do và lợi ích chính đáng của con người, của công dân, trật tự pháp luật không được thiết lập một cách vững chắc. Chính sách của nhà nước tách rời các nguyên tắc của pháp luật và công bằng sẽ dẫn đến việc dùng vũ lực trực tiếp và đàn áp trái pháp luật. Trong điều kiện như vậy, nhà nước sẽ không thực hiện tốt chức năng là người bảo vệ pháp luật. Việc đề cao nhà nước so với pháp luật không giải quyết được những mâu thuẫn và xung đột đó. Thiếu pháp luật không thể có sự tiến bộ xã hội, không thể có hiệu quả của sản xuất vật chất và của các chế định dân chủ; không thể có việc quản lý nhà nước có hiệu quả, sự phát triển của cá nhân.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là sự thể hiện trạng thái bình thường của mối liên hệ chức năng giữa pháp luật và nhà nước trong xã hội, là sự thể hiện của mối tác động lẫn nhau hợp quy luật có hiệu quả của chúng.

Như bất kỳ quy luật xã hội nào, sự tác

động lẫn nhau của pháp luật và nhà n-ớc đ-ợc thực hiện nhờ có hoạt động của con ng-ời. Do đó, việc hình thành, giáo dục văn hoá chính trị và pháp lý cao có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Văn hoá dân chủ xã hội chủ nghĩa là một trong những thành tựu của văn minh mới xã hội chủ nghĩa, nơi mà tự do của mỗi thành viên của xã hội trở thành tiền đề cần thiết cho tự do của toàn xã hội và của chính con ng-ời, sự phát triển của cá nhân trở thành mục đích cao nhất của việc sản xuất vật chất, của bất kỳ chế định xã hội nào, trong đó có các chế định chính trị và pháp luật.

2. Sự thống trị của pháp luật trong nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Sự hình thành nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải có các quan hệ pháp luật đặc biệt giữa công dân và nhà n-ớc, giữa các cơ quan quyền lực, các cơ quan quản lý và Toà án, cần phải có sự tác động lẫn nhau đ-ợc đổi mới về nguyên tắc giữa xã hội, pháp luật và nhà n-ớc.

Có những nguyên nhân khác nhau làm hạn chế sự thống trị của pháp luật trong đời sống xã hội ở n-ớc ta. Đó là: đất n-ớc trải qua chiến tranh trong một thời gian dài; việc kéo dài chế độ quan liêu bao cấp; việc ch-a đề cao hệ thống t- pháp trong một thời gian dài; sự duy trì của chủ nghĩa h- vô pháp luật (coi th-ờng pháp luật); việc không chấp nhận t- t-ởng nhà n-ớc pháp quyền trong một thời gian dài... Chúng tôi cho rằng, đã đến lúc cần phải thừa nhận giá trị xã hội to lớn của pháp luật, rằng không thể đi đến xã hội dân sự và nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đến hình thức tổ chức chính trị đặc tr-ng cho xã

hội văn minh, dân chủ hiện nay ở n-ớc ta, nếu không khẳng định và thực hiện sự thống trị của pháp luật trong các quan hệ xã hội.

Vậy sự thống trị của pháp luật cần đ-ợc hiểu nh- thế nào? Sự thống trị đó dựa trên cái gì, liên quan đến cái gì và đ-ợc thể hiện nh- thế nào?

a. Tr-ớc hết, sự thống trị của pháp luật đ-ợc quyết định bởi tính chất đặc biệt của mối quan hệ giữa các quan hệ pháp luật và các quan hệ sản xuất. Trong mối quan hệ đó các hình thức sở hữu đối với t- liệu sản xuất và các kết quả của sản xuất đ-ợc pháp luật thừa nhận, các quan hệ sở hữu là sự thể hiện pháp lý của các quan hệ vật chất phù hợp với trình độ phát triển của lực l-ợng sản xuất xã hội. Chính đó là tiền đề lịch sử tự nhiên, khách quan khẳng định vai trò đứng đầu của pháp luật trong các quan hệ sản xuất, trao đổi và tiêu dùng, vai trò đó dựa trên bản chất của các quan hệ xã hội đ-ợc điều chỉnh. ở khía cạnh này, sự thống trị của pháp luật bảo đảm cho hoạt động sản xuất vật chất có hiệu quả cao dựa trên sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật và sự tăng tr-ởng về năng suất lao động, tạo ra khả năng tối -u cho sự phát triển tự do tiềm năng kinh tế của đất n-ớc.

b. Sự thống trị của pháp luật còn phải đ-ợc xem xét cả ở khía cạnh xã hội, khía cạnh cá nhân con ng-ời, từ quan điểm “nhân tố con ng-ời”. Trong đời sống của xã hội hiện đại, vai trò của nhân tố con ng-ời không nhỏ hơn vai trò của kinh tế và ở một khía cạnh nào đó, vai trò của nhân tố này còn có ý nghĩa hiện thực rất lớn trong điều kiện triển khai cách mạng khoa học - kỹ thuật và sự tiến bộ xã hội. Hiện nay, cá nhân con ng-ời

và sự phát triển toàn diện của nó đã trở thành đại lượng của những thành tựu lịch sử của xã hội. Từ quan điểm đó, pháp luật là thuộc tính xã hội không thể thiếu được của cá nhân, là đặc tính của con người và của công dân, bảo đảm tính quyết định cá nhân và mối liên hệ của nó với những người khác, với xã hội. Pháp luật thể hiện ở đây nh- một phạm vi có thể có và cần thiết khách quan của tự do xã hội, kích thích tính tích cực sáng tạo, tính tự ý thức của con người và trách nhiệm của họ, bảo đảm việc thừa nhận của xã hội đối với luận điểm cho rằng mỗi cá nhân sinh ra đều tự do và bình đẳng, sự tự do lựa chọn, quyền ngôn luận và tín ngưỡng là những giá trị của loài người tạo nên nền tảng cho quy chế pháp lý của cá nhân trong xã hội văn minh. ở nghĩa đó, sự thống trị của pháp luật là một hiện tượng xã hội đặc trưng được quyết định bởi quyền tự nhiên về mặt lịch sử và quyền không thể bị tước đoạt của con người và của công dân về tự do, bình đẳng, công bằng, hạnh phúc và bất khả xâm phạm, nói một cách ngắn gọn là xuất phát từ bản chất xã hội của cá nhân.

Quyền tự nhiên, quyền xã hội chung là lĩnh vực của tự do. Quyền không phải là sự tự do vô giới hạn, đó chỉ là phạm vi của tự do; nhờ đó, tự do của từng người được bảo đảm, tức là phạm vi bình đẳng về hình thức và công bằng tương đối định hướng đến tính tối thiểu của đạo đức, đến những quy tắc đơn giản nhất của đời sống xã hội. Nh- vậy, sự thống trị của pháp luật không chỉ đơn giản tiềm ẩn ở bản chất xã hội của con người mà còn ở cả các cơ sở đạo đức cá nhân và của sự tồn tại xã hội của nó. Nói cách khác, sự thống trị của pháp luật dựa trên các nguyên

tắc đạo đức của xã hội và đồng thời là phương thức củng cố và bảo vệ các nguyên tắc đó. Vai trò đứng đầu của pháp luật trong quan hệ giữa con người với nhau (giữa các tổ chức, liên hiệp, cộng đồng của họ) là một trong những thành tựu vĩ đại của văn minh thế giới, của văn hoá tinh thần của nhân dân, một trong những tiền đề và kết quả của niềm hạnh phúc của nhân dân đã đạt được trong tiến bộ xã hội của cộng đồng thế giới.

c. Cuối cùng, sự thống trị của pháp luật cần phải được giải thích ở khía cạnh chính trị cơ bản của mình. Trong quá trình phát triển lịch sử lâu dài của xã hội, hình thức pháp lý của các quan hệ sản xuất nói chung và quyền của từng con người nói riêng đòi hỏi phải có sự bảo vệ từ phía lực lượng chính trị, từ phía quyền lực công cộng. Theo bản chất sâu xa của mình, nhà nước là lực lượng chính trị đặc biệt có chức năng bảo đảm trật tự pháp luật khách quan, bảo đảm tính vững chắc của quy chế pháp lý cho những công dân của mình, và do đó, về thực chất, nhà nước là liên minh chính trị - pháp lý của các công dân.

Trong trường hợp nhà nước đứng trên xã hội, trên pháp luật, thì ở nhà nước đó, chính sách về sức mạnh và sự chuyên quyền chiếm ưu thế so với pháp luật, công bằng, trí tuệ và đạo đức cá nhân trở thành đối tượng bị đàn áp của bộ máy hành chính quan liêu; các tầng lớp nhân dân bị tước đoạt tài liệu sản xuất và sản phẩm, bị bóc lột và tất nhiên bị tách khỏi quyền lực chính trị. Việc coi chính sách nhà nước có vai trò hàng đầu so với pháp luật bao giờ cũng mang lại những hậu quả không thể lường hết được đối với nhân dân. Trong thời đại hiện nay,

điều đó đe dọa chính cả sự tồn tại của xã hội loài người và có thể dẫn đến sự diệt vong của toàn bộ nền văn minh.

Theo chúng tôi, cần phải c-ơng quyết kh-ớc từ quan niệm cho rằng “*pháp luật phải phục tùng nhà n-ớc*” và “*pháp luật chỉ là công cụ, biện pháp của việc quản lý nhà n-ớc đối với xã hội*”. Chỉ có thừa nhận về mặt chính trị - xã hội vai trò đứng đầu của pháp luật so với nhà n-ớc và hoạt động của nó mới có khả năng trở thành điểm xuất phát của việc hình thành nhà n-ớc pháp quyền thực sự của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, và chỉ có nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa mới có khả năng bảo đảm dân chủ về chính trị, mới làm cho nhà n-ớc thực sự trở thành liên minh chính trị - pháp lý của công dân.

Sự thống trị của pháp luật buộc nhà n-ớc phải phục tùng xã hội. Bởi vì, trong quan hệ chính trị, sự thống trị đó có nghĩa là quyền không thể tách rời của nhân dân về chủ quyền, quyền tự quyết định hình thức và nội dung của nhà n-ớc, tính chất của cơ chế nhà n-ớc, các nguyên tắc hiến định của việc tổ chức quyền lực, nhiệm vụ và các giới hạn của nó. ở khía cạnh đó, vai trò đứng đầu của pháp luật và dân chủ về chính trị không thể tách rời nhau: ở bên ngoài dân chủ sẽ không có điều kiện cho nhân dân thực hiện quyền lực của mình. ở bên ngoài pháp luật, dân chủ sẽ biến thành việc cho phép làm tất cả, thành sự chuyên quyền không giới hạn, thành việc dùng vũ lực của số ít đối với số đông, làm mất tính đ-ợc bảo vệ về mặt xã hội của cá nhân và quyền của những người thuộc số ít đ-ợc bảo vệ quan điểm của mình.

Sự thống trị của pháp luật đối lập với sự

cai trị của những người có chức quyền quen dựa trên ý chí chủ quan và sự tùy tiện về mặt hành chính, đối lập với sự cai trị tùy thuộc vào các tình tiết ngẫu nhiên, vào tâm trạng và tính cách của người có chức vụ, quyền hạn, đối lập với sự cai trị tách rời những nhu cầu xã hội hiện thực. Sự thống trị của đạo luật làm cho xã hội ổn định, giải phóng chế độ chính trị khỏi những tình thế và xung đột nhất thời, những biến động không cơ bản ở “*hành lang quyền lực*” và cơ bản là làm cho các lực lượng xã hội phục tùng pháp luật, buộc các lực lượng đó phải phục vụ pháp luật. Và, ở một mặt nào đó, nó còn có ý nghĩa là hạn chế quyền lực, làm cho quyền lực mang tính chất pháp lý hợp với pháp luật.

Trên đây là những khía cạnh quan trọng nhất của vấn đề sự thống trị của pháp luật trong các quan hệ xã hội. Thiếu sự thống trị đó không thể hình thành đ-ợc nhà n-ớc pháp quyền chân chính của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Để làm cơ sở cho sự thống trị của pháp luật điều quan trọng là phải biến đổi chính thái độ của con người đối với pháp luật, thay đổi một cách cơ bản việc nhận thức coi thường pháp luật, hình thành các quan điểm đúng đắn về giá trị của pháp luật, nâng cao trình độ văn hoá pháp luật của những người có chức vụ, quyền hạn, của cán bộ, viên chức, của nhân dân. Rõ ràng là, vai trò đứng đầu của pháp luật có những cơ sở sâu xa không chỉ trong ý thức xã hội mà còn cả trong tồn tại xã hội của nhân dân, trong cơ cấu kinh tế, chính trị, dân tộc, giai cấp của xã hội. Sự thống trị của pháp luật, suy cho cùng, đ-ợc xác lập do kết quả của những biến đổi tiến bộ trong mọi mặt đời sống xã hội. Nh-ng cũng cần nhận thức rằng, ở bên ngoài pháp

luật và bất chấp pháp luật sẽ không thể có sự phát triển của đất nước về phía trước theo con đường văn minh, dân chủ, không có sự khôi phục nền đạo đức trong lành cho nhân dân, sự khẳng định của công bằng xã hội.

3. Đạo luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Trong quá trình tiến hành xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta hiện nay cần phải có nhận thức đầy đủ, đúng đắn về đạo luật, về mối tương quan của nó với quyền lực, về cơ chế thực hiện đạo luật và sự tác động mạnh mẽ của nó đối với việc dân chủ hoá mọi mặt đời sống xã hội.

Điểm đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là bảo đảm tính tối cao và sự chiến thắng của đạo luật. Trong thực tế hiện nay ở nước ta, các đạo luật chưa được xác lập tương xứng với vai trò của nó. Do những nguyên nhân khác nhau làm cho người ta hiểu rằng pháp luật - đó chỉ là điều hạn chế và cấm kỵ. Cần phải làm thế nào để bảo đảm được tính tối cao của các luật trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, để tất cả các cơ quan của nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các tập thể lao động, những người có chức vụ, quyền hạn và mọi công dân hoạt động trên cơ sở của các đạo luật.

Việc bảo đảm tính tối cao của đạo luật trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội gắn liền với việc tăng cường những cơ chế khẳng định trật tự pháp luật trên cơ sở củng cố quyền lực của nhân dân. Điều đó có nghĩa rằng, tất cả những hình thức cải cách, đổi mới pháp luật và việc hình thành nhà nước pháp

quyền xã hội chủ nghĩa phải gắn liền với việc khẳng định vai trò ngày càng lớn lên của đạo luật trong đời sống xã hội. Nó thể hiện ở việc hoàn thiện cả chính đạo luật, quy trình xây dựng luật và những cơ chế thực hiện luật, bao gồm những bảo đảm dân chủ và giáo dục pháp luật, việc cải cách các cơ quan bảo vệ pháp luật.

Ý nghĩa của đạo luật thể hiện ở chỗ, nó là cái điều chỉnh hàng đầu những quan hệ xã hội cơ bản giữa công dân và nhà nước, giữa nhà nước và xã hội. Điều đó ý nghĩa rằng: cả quyền lực, cả quản lý, cả hành vi của công dân ở một mức độ nhất định cần phải dựa trên các đạo luật. Chính các đạo luật thể hiện ý chí của nhân dân, được hình thành trong quá trình cân nhắc đầy đủ lợi ích của các giai cấp, của các dân tộc, của mọi công dân.

Trong hệ thống pháp luật, các đạo luật phải chiếm ưu thế, vì rằng điều đó phản ánh tính tối cao của quyền lực nhân dân, là nguồn cơ bản và hàng đầu của tất cả các văn bản quy phạm pháp luật. Các đạo luật cần phải điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản. Ưu thế của các luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội là bảo đảm cho sự thống trị của pháp luật trong đời sống xã hội, trong đời sống nhà nước, trong việc tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa./.

* PGS, TS, Phó Viện trưởng Viện Nhà nước và pháp luật- Viện Khoa học xã hội VN

TIẾNG NÓI CỦA NHỮNG NG-ỒI LÀM BÁO VÌ SỰ PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC

XUÂN ANH

Những ý kiến sôi nổi, thẳng thắn từ tâm huyết của những ng-ời làm báo đánh giá về giáo dục đào tạo từ vĩ mô đến những vấn đề cụ thể, đồng thời đ-a ra những giải pháp phát triển nền giáo dục và đào tạo ở n-ớc ta hiện nay trong “Hội nghị với các nhà báo về tình hình giáo dục và đào tạo” do Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng của Quốc hội tổ chức tại Hà Nội ngày 14 tháng 8 năm 2004 giúp cho cơ quan thẩm tra của Quốc hội có cơ sở xem xét toàn diện báo cáo của Chính phủ về việc đánh giá tình hình giáo dục và đào tạo trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI sắp tới

Từ thực trạng chất l-ợng đội ngũ giáo viên đến giải pháp “thầy ra thầy”

Bên cạnh những ý kiến khẳng định thành tựu giáo dục - đào tạo trong thời kỳ đổi mới, một số nhà báo thẳng thắn nêu những hạn chế, yếu kém về quản lý, chất l-ợng giảng dạy, học tập, về sự nảy sinh nhiều tiêu cực trong đời sống học đ-ờng, tr-ớc hết là những bất cập của đội ngũ giáo viên hiện nay khiến xã hội lo ngại, bức xúc.

Nhà báo Cao Nham (*Báo Cựu Chiến binh Việt Nam*) rất tâm đắc câu nói của Cố Thủ t-ớng Phạm Văn Đồng “Thầy ra thầy, trò ra trò, tr-ờng ra tr-ờng, lớp ra lớp”, trong đó vai trò thầy giáo đ-ợc chú trọng đầu tiên, đúng nh- câu nói từ x-a “nhất s- nhì phụ”. Thầy tốt sẽ có ph-ơng pháp giảng dạy tốt và sẽ có trò tốt và thầy trò tốt sẽ góp phần hình thành tr-ờng tốt, lớp tốt. Ông cha ta đã dạy: “Tiên học lễ, hậu học văn” nh-ng d-ờng nh- các thầy, cô giáo hiện nay chỉ biết dạy chữ cho

các trò mà thiếu năng lực dạy nhân cách cho các trò. Có những thầy, cô giáo trong tr-ờng tiểu học và trung học bắt lực với trật tự kỷ c-ơng của học sinh đã phải bỏ lớp học cho Ban giám hiệu nhà tr-ờng để xin đ-ợc chuyển dạy lớp học khác. Một số giảng viên trong các tr-ờng đại học khi phải giảng dạy môn học chung có hàng trăm sinh viên thì việc thầy, cô giảng bài trên bục với việc nghe giảng của sinh viên nh- không hề liên quan đến nhau(?). Hiện t-ợng cha mẹ học sinh các tr-ờng tiểu học, trung học tìm cách thăm hỏi, quà cáp cho thầy, cô giáo nh- “thủ tục đầu tiên” nhằm “chạy” cho con vào lớp chọn, tr-ờng điểm hoặc để thầy, cô giáo chú ý hơn việc dạy dỗ con mình. Còn sinh viên, nghiên cứu sinh trực tiếp đến nhà riêng của thầy, cô h-ớng dẫn luận văn, luận án cho mình để thực hiện “thủ tục đầu tiên” nh- trên không phải hiếm, thậm chí đa số họ còn đồng tình với thủ tục đ-ợc coi là đ-ờng nhiên này, vì nếu không thực hiện thủ tục đó thì quá trình

bảo vệ luận văn, luận án chắc chắn không thể “*thuận buồm xuôi gió*”, có khi còn bị dang dở hoặc kéo dài quá hạn định. Những hiện tượng đó không khác việc một số thầy, cô thiếu lòng tâm lấy nghề dạy học để làm giàu, “*bán chữ, lấy tiền*”, ít quan tâm đến việc dạy học ở trường mà tập trung sức lực, thời gian cho việc dạy học thêm ngoài giờ có thu tiền theo cách áp đặt.

Nhà báo Phạm Thành Long (Tổng biên tập Báo Thiếu niên tiền phong) cho biết thêm về trình độ yếu kém của nhiều giáo viên bậc tiểu học ở nông thôn, đặc biệt đối với giáo viên bộ môn xã hội còn bị hạn chế về cập nhật thông tin, kiến thức ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng học sinh. Nhà báo Bùi Đình Nguyên đánh giá đội ngũ giáo viên phải bao gồm cả cán bộ quản lý giáo dục, hiện nay thị trường hoá giáo dục lẫn át xã hội hoá giáo dục, cần ngăn chặn nguy cơ biến giáo dục thành hàng hoá và thầy giáo là người bán chữ kiếm ăn. Tuy nhiên, cần phải thấy được nguyên nhân của một số “*thầy không ra thầy*” có một phần do chính sách sử dụng thầy thiếu công bằng, chế độ đãi ngộ và lòng đối với thầy, cô giáo chưa tương xứng với vai trò giảng dạy, chưa đủ đáp ứng yêu cầu cuộc sống hàng ngày của phần lớn giáo viên hiện nay.

ViệtNamNet ngày 23/7/2004 dẫn lời của TS. Nguyễn Kim Dung, giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Giáo dục đại học (Viện Nghiên cứu Giáo dục) đánh giá khả năng giáo viên (nhất là giáo viên đại học) nghiên cứu khoa học rất hạn chế, có hơn 20% sinh viên hoàn toàn không biết gì về nghiên cứu khoa học và cũng chưa từng được giáo viên hướng dẫn nghiên cứu khoa học, khoảng hơn 60% sinh viên cho rằng kỹ năng nghiên cứu khoa học là quan trọng và đánh giá cao kỹ năng này nếu được đào tạo trong nhà trường.

Nhà báo Thanh Hà (Báo Tuổi trẻ) nhận xét sự yếu kém của giáo dục đào tạo còn bộc lộ trong việc sử dụng thiếu hiệu quả nguồn lực đầu tư và nhiều bất cập trong công tác quản lý giáo dục. Nhà báo Trần Ninh Hồ không phủ nhận tính kinh doanh trong giáo dục nhưng cần hạn chế mức độ phát triển của các trường ngoài công lập, các trường công lập cần được đảm bảo với tỷ lệ trên 50% và kiên quyết loại bỏ “*tính con buôn*” trong một số giáo viên do bị ảnh hưởng của mặt trái nền kinh tế thị trường, nhằm bảo vệ đạo đức, văn hoá vốn là đặc trưng truyền thống của giáo dục.

Theo báo cáo của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và đào tạo thì trình độ quản lý giáo dục không theo kịp nhu cầu phát triển của nền kinh tế thay đổi nhanh và đa dạng. Chậm đổi mới cả về tư duy ở tầm vĩ mô và phương thức quản lý cụ thể, chậm đề ra các định hướng chiến lược và chính sách đúng đắn để giải quyết một cách hiệu quả mâu thuẫn lớn trong giáo dục. Việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước của ngành giáo dục và đào tạo còn yếu và chậm được nâng cao. Về mặt khách quan, nền giáo dục chịu sức ép lớn về nhu cầu học tập ngày càng nâng cao trong khi khả năng đầu tư cho giáo dục còn hạn hẹp. Giáo dục phổ thông và giáo dục chuyên nghiệp bị mất cân đối trong khi thang giá trị xã hội, phẩm chất của người lao động có một số thay đổi trong nền kinh tế thị trường với bối cảnh thế giới mới, đặt ra những thách thức cho sự nghiệp giáo dục...

Do đó, giải pháp đầu tiên để phát triển giáo dục vẫn đúng như lời dạy của Cố Thủ tướng Phạm Văn Đồng là làm sao “*thầy ra thầy*”, sau đó mới là các giải pháp khác để “*trò ra trò, trường ra trường, lớp ra lớp*”. Nhà báo Cao Nham gọi đó là giải pháp “*thầy ra*

thầy”, Nhà n-ớc cần tập trung đầu t- vào lĩnh vực s- phạm, đặc biệt đối với việc xây dựng và nâng cao chất l-ợng đào tạo giáo viên các tr-ờng tiểu học, trung học ở các vùng nông thôn n-ớc ta.

Trong một lần trả lời phỏng vấn của báo An ninh thế giới cuối tháng, Bộ tr-ởng Bộ giáo dục và đào tạo Nguyễn Minh Hiền nói: “Kiên quyết chống lại các biểu hiện th-ơng mại hóa giáo dục, lợi dụng giáo dục một cách bất chính để làm giàu. Cái đó không chỉ là trách nhiệm chính trị với t- cách Bộ tr-ởng Bộ giáo dục và đào tạo mà còn là trách nhiệm đạo đức của một công dân, một thầy giáo”¹. Để xây dựng nền giáo dục theo h-ớng chuẩn hoá, hiện đại hoá, xã hội hoá từ nay đến 2010, Bộ giáo dục và đào tạo nêu lên 7 nhóm giải pháp cần thực hiện đồng bộ, trong đó xây dựng và nâng cao chất l-ợng đội ngũ nhà giáo, đổi mới ph-ơng pháp giáo dục đ-ợc coi là giải pháp đầu tiên. (Xem hộp 1)

Chiến l-ợc phát triển dài hạn

Nhà báo Trần Ninh Hồ cho rằng sự nghiệp giáo dục là lâu dài và phải luôn đ-ợc quan tâm phát triển. “Vi lợi ích m-ời năm trồng cây, vi lợi ích trăm năm trồng ng-ời” Bác Hồ luôn coi giáo dục đào tạo là sự nghiệp trồng ng-ời, sự nghiệp này đòi hỏi tính kế thừa, bền bỉ, liên tục. Đổi mới, phát triển sự nghiệp giáo dục không thể chỉ có chiến l-ợc trong 5 năm, 10 năm mà chiến l-ợc phát triển giáo dục bao giờ cũng phải h-ớng tới thời gian khoảng vài chục năm, nhìn t-ơng lai xa hơn đối với chiến l-ợc phát triển ở các lĩnh vực khác. Thực tế, đào tạo và bồi d-ỡng để hình thành đội ngũ giáo viên theo tiêu chuẩn hoá đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của công cuộc hội nhập quốc tế hiện nay không thể chỉ với thời gian năm hay m-ời năm đ-ợc. Rõ ràng việc thực hiện chiến l-ợc phát triển giáo dục từ năm 2001 đến năm 2010 ở n-ớc ta là khó đạt đ-ợc hiệu quả mong muốn.

‘Vấn đề cần quan tâm hiện nay là tập trung vào việc xây dựng đội ngũ giáo viên - “một trong những khâu đột phá” trong sự nghiệp phát triển giáo dục’

Hộp 1. Phát biểu tại cuộc gặp gỡ với các nhà giáo phía Nam ở TP.HCM ngày 16/8/2004, Phó Thủ t-ớng Phạm Gia Khiêm cho rằng chất l-ợng giáo dục vẫn là vấn đề cần quan tâm, trong đó tập trung vào đội ngũ giáo viên - “một trong những khâu đột phá”. Trong khi đó, giáo viên “ngại” đổi mới ph-ơng pháp giảng dạy trong khi “không có áp lực mạnh”, nên đây là cản trở lớn trong nền giáo dục.

Nhận thức đ-ợc vai trò quan trọng của giải pháp “Thầy ra thầy”, ngày 15/6/2004 Ban Bí th- Trung -ơng Đảng đã ra Chỉ thị số 40-CT/TW về việc xây dựng, nâng cao chất l-ợng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục, Chỉ thị này khẳng định: “Phát triển giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất n-ớc, là điều kiện để phát huy nguồn lực con ng-ời. Đây là trách nhiệm của toàn Đảng, toàn dân, trong đó nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục là lực l-ợng nòng cốt, có vai trò quan trọng” nhằm đáp ứng yêu cầu của Chiến l-ợc phát triển giáo dục 2001 – 2010, thực hiện mục tiêu xây dựng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đ-ợc chuẩn hoá, đảm bảo chất l-ợng, số l-ợng, đồng bộ về cơ cấu, chú trọng nâng cao bản lĩnh chính trị, phẩm chất, lối sống, l-ợng tâm, tay nghề của nhà giáo.

Phát triển giáo dục quy mô là cần thiết nh-ng cần gắn với nâng cao chất l-ợng giáo dục phù hợp với yêu cầu và các điều kiện của từng vùng, miền, chứ không phải phát triển giáo dục quy mô bằng mọi giá.

Nhà báo Kim Dung (Báo Nhân dân) đề nghị trong chiến l-ợc giáo dục, cần chú trọng đổi mới công tác quản lý giáo dục, nhất là việc sắp xếp phù hợp năng lực, trình độ hàng ngũ lãnh đạo các Sở giáo dục. Quản lý giáo dục đào tạo dạy nghề phải thống nhất vào một đầu mối chứ không nên để phân tán cho hai Bộ (Bộ LĐTBXH, Bộ GD và ĐT) quản lý nh- hiện nay.

Đầu t- có trọng điểm

Nhà báo Bùi Đình Nguyên thừa nhận hiện nay Nhà n-ớc đã tăng nguồn ngân sách cho việc phát triển giáo dục đào tạo đến mức hơn 29 nghìn tỷ đồng hàng năm, nh-ng thực tế ngân sách dành trả l-ợng chiếm hơn 23 nghìn tỷ đồng, còn hơn sáu nghìn tỷ đồng đ-a vào xây dựng cơ bản và xuất bản sách giáo khoa, do đó ngân sách đầu t- để nâng cao chất l-ợng giáo dục còn hạn chế. Nhà báo đề nghị Quốc hội có biện pháp huy động thêm nguồn lực xã hội đầu t- cho giáo dục, quan tâm đến việc nâng l-ợng và tạo điều kiện nhà ở ổn định cho giáo viên.

Xoá bỏ tình trạng chênh lệch giữa các tr-ờng tiểu học bằng cách đầu t- đồng đều cả về chất l-ợng giáo viên cũng nh- các trang thiết bị, cơ sở vật chất nhằm chấm dứt việc phụ huynh “chạy” cho con lớp 1 vào lớp chọn, tr-ờng chọn (mặc dù rất xa nhà) dẫn đến có tr-ờng quá tải nên sinh ra hình thức cả mẹ và con đều phải thi tuyển. Tạo lập việc

‘Giáo dục đào tạo là sự nghiệp trồng ng-ời, vì vậy xây dựng chiến l-ợc phát triển giáo dục cần phải đặt trong thời hạn dài hơn so với chiến l-ợc phát triển ở các ngành, các lĩnh vực khác’

các cháu vào tr-ờng tiểu học theo tiêu chí gần nhà chứ không phải tiêu chí tr-ờng điểm. Đối với giáo dục phổ thông, nhiệm vụ chủ yếu là giáo dục hình thành nhân cách và trang bị kiến thức cho học sinh chuẩn bị b-ớc vào học nghề, vì vậy Nhà n-ớc nên chú trọng đầu t- cho các tr-ờng tiểu học và trung học phổ thông. Đầu t- cơ sở vật chất tr-ờng học cần chú

trọng tới tính đồng bộ, nhất là trong điều kiện còn khó khăn về kinh tế; trong các yêu cầu về tr-ờng chuẩn quốc gia, các cấp học cũng nh- tiêu chí thành lập tr-ờng, tiêu chí về cơ sở vật chất phải đ-ợc coi nh- một trong những yêu cầu bắt buộc và quan trọng nhất. Trong việc cải cách về nội dung ph-ơng pháp đổi mới công nghệ tr-ờng học, khả năng đáp ứng về cơ sở vật chất kiến trúc và thiết bị dạy học phải đ-ợc coi nh- yếu tố đảm bảo cho tính khả thi.

Mở rộng đào tạo dạy nghề

Nhà báo Phan Quang cho rằng nên bình tĩnh hơn khi nhìn nhận về chất l-ợng giáo dục. Phải chăng chúng ta quá sốt ruột khi muốn đẩy nhanh quá trình phát triển của giáo dục? Cần kim bốt tốc độ phát triển giáo dục với sức ép kỳ thi vào đại học nh- hiện nay, quan trọng là phải mở rộng giáo dục đào tạo nghề, tạo nên một xã hội lao động, không khí lao động. *Nhà báo Nguyễn Gia Cầu* (Tổng Biên tập Tạp chí Giáo dục) bày tỏ sự đồng tình với quan điểm của nhà báo Phan Quang. Thực tế, số sinh viên bậc đại học và

cao đẳng bằng số học sinh trung học chuyên nghiệp - dạy nghề, đó là một sự bất hợp lý. Sau kỳ thi tuyển sinh đại học này, mấy trăm ngàn thí sinh không vào đ-ợc đại học và cao đẳng thì các em sẽ đi đâu. (Xem hộp 2)

Hộp 2. Trong văn kiện Hội nghị lần thứ 6, BCH Trung -ơng khóa IX (tháng 6 năm 2002) cho thấy, số l-ợng đào tạo đại học, cao đẳng và trung cấp, dạy nghề là t-ơng đ-ơng. Nếu giáo dục đại học - cao đẳng là 918.228 thì trung học chuyên nghiệp là 195.791 và dạy nghề là 792.000 (cộng lại là 987.791).

Theo Báo Điện tử Sài gòn giải phóng ngày 15/8/2004, năm nay, các tr-ờng THCN tại TPHCM đều lùi thời gian nhận hồ sơ tuyển sinh lại với hy vọng góp nhặt đ-ợc thêm thí sinh. Tr-ờng Trung học Kỹ thuật nghiệp vụ Nguyễn Hữu Cảnh phải kéo dài thời gian nhận hồ sơ đến ngày 10-8 do chỉ mới nhận đ-ợc 1.036 hồ sơ (giảm trên 25% so với năm 2003) so với nhu cầu tuyển là 1.200 học sinh. Điều này chứng tỏ ngành giáo dục và đào tạo quá coi trọng bậc đại học và cao đẳng mà ít quan tâm đến việc t-ấn tuyển sinh, thông tin về THCN.

Trong quá trình xã hội hoá giáo dục hiện nay, nhiều trung tâm giáo dục mọc lên nh-ng Bộ Giáo dục và đào tạo không thể quản lý đ-ợc (cả về ch-ơng trình lẫn học phí). Nên chăng hình thành 2 loại tr-ờng ngoài công lập là tr-ờng có lợi nhuận và tr-ờng phi lợi nhuận. Nhà n-ớc cần cứ vào từng loại để có cách đối xử phù hợp, ví dụ tr-ờng phi lợi nhuận sẽ đ-ợc sự -u đãi của Nhà n-ớc về cơ sở vật chất, tuy nhiên từng thành viên góp vốn chỉ đ-ợc

chi 30% lợi nhuận, còn 70% lợi nhuận thuộc sở hữu tập thể đ-a vào xây dựng vật chất và nâng cao chất l-ợng đào tạo. Nhà n-ớc sẽ lấy nguồn thu thuế các tr-ờng này chuyển sang đầu t- cho giáo dục công lập.

Phân luồng và liên thông

Nhà báo Mai Lan (Báo Sài Gòn Giải Phóng) cho rằng việc tiến tới một nền giáo dục đại chúng là cần thiết trong bối cảnh toàn cầu hóa và nền kinh tế tri thức. Nên phát triển đồng bộ trung học phổ thông và trung học kỹ thuật nhằm để học sinh lựa chọn con đ-ờng đi đến t-ơng lai phù hợp với khả năng của mình. Nếu học sinh vào trung học phổ thông sau này sẽ tiếp tục thi vào các tr-ờng đại học khoa học cơ bản (hàn lâm), những học sinh vào học tr-ờng trung học kỹ thuật sau này có nghề và cũng có cơ hội học tiếp vào các tr-ờng đại học chuyên ngành (thực hành).

Ngoài ra, cần phát triển thêm hình thức đào tạo đại học mở, đào tạo từ xa nhằm nâng cao kiến thức cho những ng-ời có nguyện vọng. Tuy nhiên ch-ơng trình đào tạo phải liên thông giữa các cấp học với nhau. Chính sách phân luồng và liên thông có tác dụng giảm bớt áp lực xã hội đẩy học sinh không còn cách nào khác là tập trung học và thi vào đại học bằng mọi giá nh- hiện nay. Chính vì sức ép vào đại học mà có những nghịch lý xảy ra là có những gia đình nghèo ở nông thôn dồn hết tiền (thậm chí vay m-ợn thêm) cho con thi đại học, khi con trúng tuyển vào đại học thì bố mẹ chẳng thể vui mừng khi nghĩ đến việc không đủ tiền cho con lên thành phố ăn học trong mấy năm mà trở nên buồn tủi, có tr-ờng hợp đành để con bỏ học đại học để đi làm giúp bố mẹ trả nợ.

Triển khai thực hiện chính sách phân luồng và liên thông giữa các cấp học là giải pháp giảm bớt áp lực xã hội đối với học sinh học để vào đại học bằng mọi giá nh- hiện nay

Phân luồng và liên thông giúp cho học sinh nếu không thể theo đuổi con đường học vấn trung học phổ thông, sẽ chuyển sang học trường trung học chuyên nghiệp, để kiếm lấy một nghề vào đời, sau đó có điều kiện tiếp tục học liên thông lên cao đẳng hoặc đại học chuyên ngành theo nghề của mình. (Xem hộp 3)

Giảm bớt chương trình học và các kỳ thi cho học sinh

Ngay ở các trường mẫu giáo mầm non, các trẻ thơ trước khi ra trường đã phải học chữ để thi vào lớp 1 nếu muốn vào trường tiểu học mà theo cách gọi tên hiện nay là trường điểm. Trước vào học lớp 1, các em học sinh đã phải học quá nhiều môn. *Nhà báo Phạm Việt Tiến (Ban khoa giáo, Đài truyền*

hình Việt Nam) đã tính được tổng cộng 8 môn học ch-a kể môn học về hoạt động Đội, dẫn đến tình trạng cặp sách trên lưng là quá nặng so với lứa tuổi các em. Trong quá trình học bán trú cả ngày, các em còn phải học thêm để thi lên lớp, thậm chí các em cũng không được vui chơi trong suốt kỳ nghỉ hè mà vẫn phải học thêm để chuẩn bị cho năm học mới.

Một nghịch lý là, mặc dù chúng ta công bố kết quả hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học, tiến hành phổ cập trung học cơ sở trong cả nước, nhưng hiện nay vẫn tồn tại kỳ thi tốt nghiệp tiểu học gây tâm lý căng thẳng cho các em học sinh cho đến tận năm lớp cuối của trường tiểu học. Vẫn biết rằng, điều đó là do quy định của luật và trong khi sửa luật thì phải thực hiện, tuy nhiên khi nhận

Hộp 3. Được biết, sau khi được Thủ tướng chính phủ chấp thuận, ban chỉ đạo xây dựng chương trình liên thông của Bộ giáo dục và đào tạo đã hoàn chỉnh đề án thí điểm liên thông giữa các bậc đào tạo Trung học chuyên nghiệp (THCN) – Cao đẳng (CĐ) – Đại học (ĐH) một số ngành để trình Bộ trưởng Bộ giáo dục và đào tạo phê duyệt.

Trả lời phỏng vấn của Báo Tuổi trẻ, ông Nguyễn Đại Thành, Vụ trưởng Vụ Trung học chuyên nghiệp và dạy nghề giải thích nội dung của đào tạo liên thông (ĐTTL), đó là quá trình đào tạo từ dạy nghề lên THCN, từ THCN lên CĐ và trước đầu xây dựng chương trình đào tạo để liên thông từ CĐ lên ĐH. Nếu thuận lợi có thể triển khai liên thông thẳng từ THCN lên ĐH. Một trong những mục tiêu chính của ĐTTL là tiết kiệm thời gian cho những phần đã học ở bậc học dưới, không phải học lại nên sinh viên (SV) học theo chương trình này sẽ được thi tuyển riêng, học tập theo lớp riêng. Trước hết thi tuyển vào bậc học nào vẫn phải tuân thủ quy chế tuyển sinh của bậc học đó. Để được tham gia ĐTTL, học sinh, sinh viên (HSSV) phải thi tuyển theo một phương thức phù hợp, đánh giá được toàn diện năng lực, nhất là những kinh nghiệm làm việc thực tế. Về bằng cấp, sẽ hoàn toàn bình đẳng như đào tạo THCN, CĐ, ĐH hiện nay. HSSV tốt nghiệp cũng được cấp bằng chính quy, hoàn toàn khác với bằng phi chính quy của các loại hình đào tạo tại chức, chuyên tu. Theo phương án đang được xây dựng, dự kiến ba đối tượng đủ điều kiện được tham gia ĐTTL lên bậc đào tạo cao hơn. Dự kiến sẽ tuyển thẳng những HSSV có điểm học lực toàn khóa xếp loại giỏi, nếu HSSV loại khá phải thi tuyển một môn cơ sở hoặc một môn chuyên môn, còn HSSV trung bình phải có thời gian công tác thực tế trên hai năm mới được dự thi và thi 2 môn (cơ sở, chuyên môn).

Thời gian đào tạo bằng liên thông sẽ rút ngắn được một nửa, đối với HS tốt nghiệp trung học nghề lên hệ CĐ là một năm rưỡi, từ CĐ lên ĐH là hai năm, HS tốt nghiệp THCN có thể học liên thông lấy bằng cử nhân. Thời gian đào tạo đối với CĐ không thể quy định cứng là ba năm, THCN không nhất thiết là hai năm. Trình độ đào tạo đối với giáo dục nghề nghiệp không thể chỉ hạn chế trong dạy nghề và THCN mà phải mở rộng ra cả trình độ CĐ, ĐH. Sau thời gian thí điểm, sẽ căn cứ hiệu quả thực tiễn để Quốc hội xem xét, bổ sung sửa đổi quy định của Luật trước khi triển khai rộng rãi. (Nguồn: Báo Tuổi trẻ 14/7/2004).

ra nghịch lý đó thì vẫn cần phải thay đổi nội dung kỳ thi sao cho đỡ căng thẳng, thực ra đó chỉ là kiểm tra chất lượng tốt nghiệp tiểu học. Vì vậy cần sửa đổi luật để xoá bỏ quy định về kỳ thi tốt nghiệp tiểu học nh- hiện nay.

Nhà báo Kim Dung (*Báo Nhân dân*) nêu lên sự bất hợp lý về hai kỳ thi rất gần nhau là kỳ thi tốt nghiệp phổ thông trung học và kỳ thi tuyển sinh vào đại học. Điều đó gây mệt mỏi và căng thẳng cho học sinh, vì tr-ớc khi tập trung cho các môn thi theo các khối thi đại học thì tất cả đều phải cố gắng thi tốt các môn thi tốt nghiệp trung học để có đủ tiêu chuẩn cộng điểm thêm cho kết quả thi đại học, nh-ng chính tâm lý này lại ảnh hưởng đến chất lượng thi đại học. Thực tế là có nhiều em đạt điểm thi tốt nghiệp rất cao nh-ng kết quả thi đại học rất thấp nên không vào đ-ợc đại học. Theo nhà báo Kim Dung, năm nào học sinh cũng phải thi lên lớp nên kết thúc năm cuối của cấp trung học chỉ cần kiểm tra đánh giá chất lượng các môn học, còn thi tốt nghiệp thì nên gộp vào làm một với kỳ thi đại học, trên cơ sở kết quả thi sẽ xác định điểm sàn tốt nghiệp trung học và điểm sàn trúng tuyển đại học. Nh- vậy mới đảm bảo sự công bằng cho học sinh, vì không phải học sinh nào tốt nghiệp trung học cũng trúng tuyển vào đại học nh-ng chắc chắn học sinh không đủ điểm sàn tốt nghiệp trung học thì đ-ơng nhiên là không vào đại học.

Về nội dung thi đại học nh- hiện nay tuy đã không còn là đánh đố học sinh nh-ng với kết quả trung bình các môn d-ới 5 mà vẫn

vào đ-ợc đại học là không hợp lý (điểm sàn vào đại học của 3 môn thi khối A và khối D là 14 điểm). Vì việc tính điểm vào đại học theo kết quả thi từ trên xuống căn cứ chỉ tiêu, do đó đề thi đại học cần nhẹ hơn để nâng thêm kết quả thi sao cho phù hợp với số điểm trúng vào đại học theo logic thông thường.

Nhà báo Kim Dung đề nghị triển khai thực hiện giải pháp chuyển nội dung thi đại học nh- hiện nay sang ph-ơng pháp thi trắc nghiệm nhằm phát triển tư duy của các em hơn là phải học quá nhiều các môn thi theo kiểu thuộc lòng.

Còn rất nhiều ý kiến của các nhà báo đề cập đến việc dạy thêm, học thêm, những giải pháp ngăn chặn dịch vụ “sản xuất” luận văn, thi hộ, làm “phao” thi, văn bằng giả, in lậu sách giáo khoa... Tuy nhiên, để thực hiện hiệu quả các giải pháp phát triển giáo dục cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các ngành, các cấp và nh- lời phát biểu kết luận của TS. Trần Thị Tâm Đan, vấn đề cơ bản là xây dựng đạo đức con người khi bước vào cơ chế thị trường, là một giáo viên chân

chính thì trong bất kỳ xã hội nào cũng chỉ là người sống ở mức trung lưu, chứ không thể lấy nghề dạy học để trở nên giàu có. Do đó, Nhà nước cần đảm bảo sự ổn định đời sống đồng đều cho giáo viên phù hợp với mức sống của từng địa phương. TS. Trần Thị Tâm Đan vui mừng trước những ý kiến tâm huyết của các nhà báo và khẳng định đó là sự đóng góp tích cực cho Quốc hội trong quá trình xây dựng pháp luật vì sự nghiệp phát triển giáo dục và đào tạo của đất nước ta hiện nay./.

‘Có nên bỏ kỳ thi tốt nghiệp tiểu học và trung học nh- hiện nay? Xác định điểm tốt nghiệp trung học từ kết quả chung với kỳ thi đại học?’

GÓP Ý KIẾN VÀO DỰ THẢO LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG (SỬA ĐỔI)

Vũ Long*

Rừng là một trong những nguồn tài nguyên thiên nhiên quý giá và quan trọng nhất của quốc gia, việc tìm ra giải pháp hữu hiệu để quản lý nguồn tài nguyên này đang là vấn đề vô cùng cấp thiết đối với toàn xã hội. Bài viết dưới đây là tổng hợp của một thành viên Câu lạc bộ Lâm nghiệp qua kinh nghiệm thực tiễn, trên cơ sở đó đưa ra một số ý kiến đóng góp vào Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi) sẽ được Quốc hội thông qua trong kỳ họp thứ 6 sắp tới

Luật Bảo vệ và phát triển rừng (LBVVPTR) (1991) đã góp phần quan trọng trong việc quản lý và phát triển nguồn tài nguyên rừng. Nhân dịp sửa đổi, bổ sung luật này, chúng tôi xin có một số góp ý về những vấn đề sau:

Về quyền sở hữu rừng tự nhiên

Đất đai và rừng tự nhiên đều thuộc sở hữu Nhà nước¹. Song, rừng tự nhiên là nguồn tài nguyên có thể tái tạo và phát triển được cả về diện tích cũng như chất lượng. Do đó, khi xác định quyền sở hữu rừng tự nhiên thì cần phải xem xét theo thời điểm và không gian cụ thể. Bởi vì:

Thứ nhất, không phải toàn bộ diện tích rừng tự nhiên đều là rừng giàu và trung bình, mà vẫn có một diện tích khá lớn là đất trống, rừng non cần được tái sinh, phục hồi, diện tích rừng này là kết quả của việc khoanh nuôi có đầu tư của các chủ rừng. Sau một thời gian nhất định, giá trị kinh tế của khu đất trống,

rừng nghèo kiệt, rừng non ban đầu sẽ được tăng lên rất nhiều. Ví dụ: ban đầu Nhà nước giao cho chủ rừng một diện tích đất trống đồi trọc, có dạng thực bì l (dạng thực bì l là qui ước về dạng đất trống đồi trọc đã có một số cây thân gỗ và có khả năng phát triển thành rừng). Chủ rừng đầu tư bảo vệ, khoanh nuôi và tái sinh, sau 20 năm trở thành rừng tự nhiên (có khả năng khai thác gỗ trụ mỏ). Vậy lúc này diện tích rừng đó thuộc sở hữu của ai? Nhà nước hay chủ rừng?

Thứ hai, hệ thống pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng của nước ta chưa đầy đủ, trong khi, các cơ quan quản lý, bảo vệ rừng hoạt động chưa hiệu quả, chưa thực sự đáp

Theo Quyết định của Chính phủ về công nhận kết quả kiểm kê rừng năm 1999 do Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn tiến hành thì: trong 9.440 nghìn ha rừng gỗ tự nhiên, có tới 3.579 nghìn ha rừng nghèo và 2.800 nghìn ha rừng non có trữ lượng và chưa có trữ lượng, chiếm 67,55% tổng diện tích rừng gỗ tự nhiên

¹ Điều 17 Hiến pháp 1992

ứng đ-ợc yêu cầu ngăn chặn việc khai thác rừng trái phép. Quyền sở hữu tài sản là động lực quan trọng để chủ rừng sử dụng, khai thác và bảo vệ rừng hiệu quả. Do đó, Nhà n-ớc nên xem xét h-ớng trao quyền sở hữu rừng tự nhiên sản xuất cho hộ gia đình và cộng đồng dân c-. T- nhân hoá một bộ phận rừng tự nhiên (xã hội hoá nghề rừng) sẽ tạo ra nhiều cơ hội thu hút vốn đầu t- của các chủ thể để phát triển những khu rừng nghèo kiệt². Vì vậy, trong luật mới nên ghi nhận nhiều chế độ sở hữu rừng tự nhiên: sở hữu Nhà n-ớc (chủ yếu là rừng phòng hộ tập trung và rừng đặc dụng), sở hữu cộng đồng, sở hữu t- nhân...

VỀ ĐĂNG KÝ QUYỀN SỞ HỮU, QUYỀN SỬ DỤNG RỪNG TRỒNG

Điều 28 của Dự thảo LBVVPTR về đăng ký quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng không quy định rõ các loại rừng cần phải đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng. Vì vậy, có thể hiểu, tất cả các loại rừng đều phải đ-ợc đăng ký, trong đó có cả rừng sản xuất là rừng trồng.

Rừng trồng là một tài sản có giá trị lớn, nh-ng lại luôn biến động cả về giá trị lẫn hình thái hiện vật do quá trình gây trồng và khai thác liên tục diễn ra, nên việc đăng ký sẽ vấp phải một vấn đề là: tại thời điểm Nhà n-ớc giao đất rừng và đ-ợc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì vẫn còn là đất trống, nh-ng sau một thời gian đầu t- gây trồng và nuôi d-ỡng thì rừng mới khép tán. Vì vậy, khi đ-a vấn đề đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng rừng sản xuất là rừng trồng vào luật, thì

cần quy định rõ thời điểm đăng ký lần đầu và đăng ký bổ sung.

Mặt khác, cần phải tính đến hiệu quả quản lý và chi phí cho việc đăng ký quyền sở hữu và quyền sử dụng rừng, tránh thủ tục phức tạp gây tổn kém, đồng thời khuyến khích các chủ thể đầu t- vào lĩnh vực trồng rừng và phát triển rừng.

Chính sách giao rừng

Tiêu chí giao rừng

Một diện tích rừng giàu với nhiều loại cây quý có giá trị khác với một diện tích rừng non mới phục hồi, nh-ng trong Dự thảo LBVVP-TR, vấn đề này quy định còn rất chung chung, ch-a dựa trên một tiêu chí cụ thể nào. Điểm a, khoản 3, Điều 23 quy định: "*Nhà n-ớc giao rừng sản xuất không thu tiền sử dụng đối với thôn, hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống tại đó, trực tiếp lao động lâm nghiệp phù hợp với việc giao đất rừng sản xuất theo quy định của Luật Đất đai...*". Do đó, khi giao rừng, Nhà n-ớc chỉ có thể dựa trên một tiêu chí duy nhất đó là: diện tích đất rừng theo quy định tại khoản 3, Điều 70 của Luật Đất đai năm 2003. Trong khi đó, căn cứ vào trữ l-ợng gỗ của rừng thì đã có thể phân chia thành bảy cấp trữ l-ợng: từ cấp I đến cấp V; rừng non có trữ l-ợng; rừng non ch-a có trữ l-ợng, t-ơng ứng với trữ l-ợng rừng trung bình từ 150m³/ha đến 0m³/ha. Mặt khác, nếu căn cứ vào tổ thành loại cây thì mỗi khu rừng lại có giá trị kinh tế rất khác nhau. Nh- vậy có thể thấy rằng, đối với việc giao rừng tự nhiên sản xuất, nếu chỉ dùng

² Theo tính toán ban đầu của tác giả thì tổng diện tích rừng tự nhiên cần phải đầu t- hiện nay là: 6,380 triệu ha, trong đó, đầu t- tối thiểu là 4 triệu đồng/ha/25 năm, nh- vậy thì nhu cầu vốn đầu t- hàng năm là: 1020,8 tỷ đồng (gấp hơn ba lần vốn đầu t- của dự án 5 triệu ha hiện nay), với l-ợng vốn quá lớn nh- trên thì ngân sách Nhà n-ớc không thể tự trang trải đ-ợc.

một tiêu chí về diện tích nh- giao đất là ch-a đủ. Theo chúng tôi, trong luật sửa đổi cần phải quy định thêm một tiêu chí khác khi giao rừng, đó là: “*chất l-ợng rừng*” (hiện trạng rừng khi giao: trữ l-ợng gỗ và tổ thành các loài cây...), nhất là đối với rừng tự nhiên giàu và trung bình.

Quyền sử dụng rừng

Ngoài ra, trong cơ chế thị tr-ờng, quyền sử dụng tài sản, nhất là các quyền nh- chuyển nh-ợng, thế chấp... là quyền cơ bản đối với các chủ thể, sự hạn chế các quyền trên sẽ không bảo đảm lợi ích thiết thực, chính đáng cho chủ rừng, do đó, sẽ không tạo ra cho họ động lực để gắn bó lâu dài cũng nh- có trách nhiệm trong việc bảo vệ

So sánh giữa Luật Đất đai năm 2003 và Dự thảo Luật Bảo vệ và phát triển rừng	
Quyền sử dụng đất (Điều 113 Luật Đất đai năm 2003)	Quyền sử dụng rừng (Điều 70 Dự thảo)
Các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 105 và 107	Các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 60 và 61
Quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, ph- ờng, thị trấn với các hộ gia đình, các cá nhân khác	Chuyển đổi cho hộ gia đình, cá nhân trong cùng địa ph- ơng
Cá nhân có quyền thừa kế	Cá nhân có quyền thừa kế
Quyền chuyển nh- ợng quyền sử dụng đất	Không đ- ợc chuyển nh- ợng rừng tự nhiên
Quyền cho thuê quyền sử dụng đất	Không đ- ợc cho thuê rừng tự nhiên
Quyền tặng cho quyền sử dụng đất	Không đ- ợc tặng cho rừng tự nhiên
Quyền thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất	Không đ- ợc thế chấp rừng tự nhiên
Quyền góp vốn bằng quyền sử dụng đất	Không đ- ợc góp vốn bằng quyền sử dụng đất

Trong Dự thảo LBVPTR, quyền sử dụng rừng tự nhiên đã bị hạn chế rất nhiều so với quyền sử dụng đất. Trên thực tế, rừng bao giờ cũng gắn liền với đất, trong khi họ có quyền chuyển nh-ợng đất nh-ng lại không có quyền chuyển nh-ợng rừng. Do đó, khi các chủ thể thực hiện quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2003 thì vô hình trung, họ đã vi phạm quy định của LBVPTR. Mâu thuẫn này cần phải đ-ợc giải quyết trong Dự thảo LBVPTR.

và phát triển rừng. Vì vậy, theo chúng tôi, trong LBVPTR sửa đổi, cần phải ghi nhận cả tám quyền cho chủ rừng t-ơng tự nh- trong Luật Đất đai năm 2003 (Điều 113), có nh- vậy thì các quy định của pháp luật đ-ợc ban hành mới đ-ợc thực thi trên thực tế một cách có hiệu quả và tạo động lực cho nhiều tổ chức, cá nhân đầu t- vào việc gây trồng, bảo vệ và phát triển rừng./.

* *Câu lạc bộ lâm nghiệp*

CHẾ ĐỊNH TH-ƠNG NHÂN TRONG LUẬT TH-ƠNG MẠI

LÊ HOÀNG ANH*

Chế định th-ơng nhân luôn là một trong những chế định quan trọng trong pháp luật th-ơng mại. Tuy nhiên, Luật Th-ơng mại năm 1997 của n-ớc ta còn bộc lộ nhiều hạn chế.

Xem xét cụ thể tiêu chí xác định th-ơng nhân và xoá bỏ quy định thủ tục đăng ký kinh doanh theo Luật Th-ơng mại 1997 nhằm khắc phục những mâu thuẫn chống chéo với Luật Doanh nghiệp 1999 và mở ra cơ hội hoạt động kinh doanh của th-ơng nhân với n-ớc ngoài, phù hợp với pháp luật và tập quán quốc tế là những đề xuất của tác giả về h-ớng hoàn thiện chế định th-ơng nhân nhằm đóng góp ý kiến vào dự thảo Luật th-ơng mại (sửa đổi) sẽ đ-ợc Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI vào tháng 10 năm nay

Khái niệm “Th-ơng nhân”

Theo pháp luật th-ơng mại của các quốc gia trên thế giới, tiêu chí xác định khái niệm th-ơng nhân chủ yếu dựa vào hai tiêu chí cơ bản, đó là tiêu chí khách thể và tiêu chí chủ thể. Theo tiêu chí khách thể, khái niệm th-ơng nhân đ-ợc xác định theo bản chất của hành vi th-ơng mại, theo đó th-ơng nhân đ-ợc hiểu là ng-ời thực hiện những hành vi th-ơng mại và coi đó là nghề nghiệp th-ơng xuyên của mình. Theo tiêu chí chủ thể, th-ơng nhân đ-ợc phân chia thành các nhóm cơ bản nh-: th-ơng nhân đ-ợng nhiên (những ng-ời thực hiện các hoạt động mua bán hàng hóa, môi giới, đại lý mua bán hàng hoá, dịch vụ bảo hiểm ngân hàng, dịch vụ vận chuyển hàng hóa và hành khách, dịch vụ in ấn, xuất bản... mà không phụ thuộc vào việc có đăng ký vào danh

bạ th-ơng mại hay không); th-ơng nhân có điều kiện (đó là những ng-ời tuy không đủ điều kiện nêu trên song do họ có đăng ký vào danh bạ th-ơng mại); th-ơng nhân do hình thức pháp lý (xuất phát từ tính chất pháp nhân không phụ thuộc vào việc có kinh doanh th-ơng mại hay không); th-ơng nhân với t-cách không đầy đủ; th-ơng nhân giả tạo...

Khái niệm th-ơng nhân, ở các n-ớc khác nhau đ-ợc tiếp cận ở mức độ, phạm vi rộng hẹp và mang những nội hàm khác nhau tùy thuộc vào đặc điểm truyền thống lịch sử, kinh tế, chính trị của mỗi n-ớc (Xem hộp 1).

Theo pháp luật Việt Nam, trong Luật th-ơng mại năm 1997 của n-ớc ta, khái niệm th-ơng nhân không đ-ợc định nghĩa mà chỉ liệt kê các loại chủ thể có thể trở thành th-ơng nhân, bao gồm “cá

Hộp 1.

Nhìn chung, trong pháp luật th-ơng mại của các n-ớc đều có sự phân biệt th-ơng nhân và các đối t-ợng không phải là th-ơng nhân; th-ơng nhân đ-ợc quy định bao gồm cá nhân và pháp nhân (nh- Pháp, Đức, Bỉ, Tây Ban Nha, áo, Nhật Bản, Zcech, Iran, Israel...). Tuy vậy cá biệt cũng có những n-ớc không phân biệt th-ơng nhân và các đối t-ợng không phải là th-ơng nhân nh- Anh và xứ Wales, Hoa Kỳ, Hà Lan mà sự phân biệt này chỉ đ-ợc áp dụng trong một số lĩnh vực nh-: phá sản, thuế, bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng, mua bán hàng hoá. Bên cạnh đó, cũng có một số ít n-ớc lại hạn chế sự tham gia của th-ơng nhân pháp nhân hoặc không đề cập đến loại hình th-ơng nhân này trong luật định nh- Bồ Đào Nha, Brazil.

*nhân, pháp nhân, tổ hợp tác, hộ gia đình có đăng ký kinh doanh hoạt động th-ơng mại một cách độc lập, th-ờng xuyên*¹. Cách quy định này đã bộc lộ một số hạn chế qua thực tiễn áp dụng.

Những bất cập**Thiếu tính khái quát**

Đối với pháp nhân: Với cách quy định liệt kê chủ thể nh- trên và do sự phát triển của luật doanh nghiệp, một số loại hình doanh nghiệp mới nh- doanh nghiệp t- nhân, công ty hợp danh (theo Luật Doanh nghiệp 1999) không rõ sẽ đ-ợc xếp vào loại hình th-ơng nhân nào? trong khi chúng không phải là cá nhân, tổ hợp tác, hộ gia đình và cũng không thoả mãn đ-ợc đầy đủ các dấu hiệu t-

cách pháp nhân theo pháp luật hiện hành. (Xem hộp 2)

Hộp 2. Điều 94 Bộ luật Dân sự 1995 quy định, một tổ chức đ-ợc công nhận t- cách pháp nhân khi có đủ các điều kiện sau: 1. Đ-ợc cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền thành lập, cho phép thành lập, đăng ký hoặc công nhận;

2. Có cơ cấu tổ chức chặt chẽ;

3. Có tài sản độc lập với cá nhân, tổ chức khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản đó.

Trong khi, đối với các loại hình doanh nghiệp khác “*t- cách pháp nhân*” đ-ợc quy định rõ trong một số các đạo luật (Khoản 3 Điều 26 Luật Doanh nghiệp 1999, Khoản 3 Điều 51 Luật Doanh nghiệp 1999, Điều 1 Luật DNNN 1995...) thì “*t- cách pháp nhân*” của doanh nghiệp t- nhân và công ty hợp danh không đ-ợc khẳng định trong bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào.

Nh- vậy, cách liệt kê các loại hình chủ thể có thể trở thành th-ơng nhân theo dấu hiệu “*pháp nhân*” tại Luật Th-ơng mại 1997 đã bộc lộ tính thiếu bao quát, không “*đón bắt*” những chủ thể kinh doanh mới xuất hiện trên thị tr-ờng.

‘**Lấy việc liệt kê các loại chủ thể có thể trở thành th-ơng nhân làm khái niệm th-ơng nhân dẫn đến thiếu sự bao quát**’

Đối với cá nhân: T-ơng tự nh- vậy, Luật Th-ơng mại 1997 cũng thể hiện tính thiếu bao quát, không trả lời đ-ợc câu hỏi

¹ Khoản 6, Điều 5 Luật th-ơng mại năm

chẳng hạn nh- cá nhân là ng-ời n-ớc ngoài định c- hoặc c- trú dài hạn ở Việt Nam có thể trở thành th-ơng nhân hay không?

Điều 17 Luật Th-ơng mại 1997 quy định “*cá nhân từ đủ 18 tuổi trở lên có năng lực hành vi dân sự đầy đủ*” có thể trở thành th-ơng nhân.

Đối chiếu với Luật Doanh nghiệp 1999, Luật Khuyến khích đầu t- trong n-ớc, những cá nhân là ng-ời n-ớc ngoài định c- hoặc c- trú dài hạn ở Việt Nam đ-ợc quyền thành lập doanh nghiệp t- nhân và có thể trở thành th-ơng nhân với t- cách là chủ doanh nghiệp t- nhân, đây là một lỗ hổng và thiếu tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Thẩm quyền xác định t- cách pháp lý đối với các loại hình th-ơng nhân không thống nhất

Hiện nay, việc xác định t- cách pháp lý đối với các loại hình th-ơng nhân thông qua việc đăng ký kinh doanh đ-ợc quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Luật Th-ơng mại 1997 quy định việc đăng ký kinh doanh đ-ợc thực hiện tại cơ quan quản lý Nhà n-ớc có thẩm quyền (Điều 21). Thẩm quyền này đ-ợc lý giải tại Luật Doanh nghiệp 1999 và Nghị định số 02/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày

03/02/2000 đối với các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp và hộ kinh doanh cá thể. Điều này dẫn đến sự hiểu lầm rằng: một chủ thể kinh doanh phải thực hiện hai lần đăng ký khi tiến hành hoạt động kinh doanh, một lần theo Luật Doanh nghiệp 1999 và văn bản h-ớng dẫn thi hành Luật Doanh nghiệp 1999, một lần theo Luật Th-ơng mại 1997. Có thể nói, thẩm quyền xác định t- cách pháp lý của th-ơng nhân đ-ợc “*suy đoán*” từ thẩm quyền đăng ký kinh doanh.

Trên thực tế, thẩm quyền đăng ký kinh doanh không đ-ợc thực hiện thống nhất tại một cơ quan quản lý Nhà n-ớc. Đối với loại hình hộ kinh doanh cá thể (do một cá nhân, hộ gia đình làm chủ), việc đăng ký kinh doanh đ-ợc thực hiện tại phòng đăng ký kinh doanh cấp huyện nơi đặt địa điểm kinh doanh. Đối với các loại hình doanh nghiệp nói chung, việc đăng ký kinh doanh đ-ợc thực hiện tại phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh thuộc Sở Kế hoạch đầu t- nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính. Riêng đối với loại hình doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài, việc đăng ký kinh doanh (việc cấp giấy phép đầu t-) lại đ-ợc thực hiện tại UBND cấp tỉnh (theo phân cấp của Chính phủ) hoặc tại Bộ Kế hoạch và Đầu t- (hay Ban Quản lý khu công nghiệp theo sự uỷ quyền của Bộ Kế hoạch và Đầu t-). Còn đối với loại hình hợp tác xã và liên hiệp hợp tác xã, việc đăng ký kinh doanh lại đ-ợc thực hiện tại Ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh...

Thẩm quyền xác định t- cách pháp lý của th-ơng nhân đ-ợc “suy đoán” từ thẩm quyền đăng ký kinh doanh mà thẩm quyền này dàn trải ở nhiều nơi

Đối với loại hình th-ơng nhân là tổ hợp tác thì có nhiều cách hiểu về cơ quan có thẩm quyền đăng ký kinh doanh? Điều 120 BLDS chỉ đ-a ra quy định về việc chứng thực đối với hợp đồng hợp tác của tổ hợp tác để xác lập t- cách chủ thể trong quan hệ dân sự chứ không đ-a ra quy định về chứng nhận đăng ký kinh doanh. Nh- vậy, tổ hợp tác chỉ là chủ thể trong các quan hệ dân sự mà không thể là th-ơng nhân để tham gia vào quan hệ th-ơng mại khi ch-a tiến hành đăng ký kinh doanh th-ơng mại, trong khi đó Luật Th-ơng mại 1997 đã xác định tổ hợp tác là một loại hình th-ơng nhân và chịu sự điều chỉnh của Luật này.

Dấu hiệu đặc tr-ng của th-ơng nhân ch-a rõ ràng

Những dấu hiệu quan trọng mà Luật Th-ơng mại năm 1997 đ-a ra để xác định một chủ thể có thể trở thành th-ơng nhân là dựa vào tính “độc lập”, “th-ờng xuyên” trong hoạt động th-ơng mại. Trên thực tế, những khái niệm này không đ-ợc quy định cụ thể mà chủ yếu đ-ợc “diễn giải” từ nội dung đăng ký kinh doanh th-ơng mại, trong đó mục tiêu ngành nghề kinh doanh ghi trong giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hay trong giấy phép đầu t- th-ờng là yếu tố quan trọng để xác định tính “th-ơng mại”.

Bên cạnh tính “độc lập”, “th-ờng xuyên” trong hoạt động th-ơng mại, pháp luật th-ơng mại của các n-ớc trên thế giới th-ờng đ-a ra một dấu hiệu đặc tr-ng khác để xác định t- cách pháp lý của th-ơng nhân, đó là dấu hiệu pháp lý “sản nghiệp th-ơng mại”. Dấu hiệu này đ-ợc coi là điều kiện pháp lý

bắt buộc để cơ quan có thẩm quyền xem xét t- cách pháp lý của th-ơng nhân.

Luật Th-ơng mại 1997 tại khoản 7, Điều 5 quy định về sản nghiệp th-ơng mại nh- sau “toàn bộ tài sản thuộc quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng hợp pháp của th-ơng nhân, phục vụ cho hoạt động th-ơng mại nh- trụ sở, cửa hàng, kho hàng, trang thiết bị, hàng hoá, tên th-ơng mại, biển hiệu, nhãn hiệu hàng hoá, mạng I-ới tiêu thụ hàng hoá và cung ứng dịch vụ”, nh-ng quy định này không phải là điều kiện bắt buộc để xem xét việc trở thành th-ơng nhân của một chủ thể kinh doanh.

Ngoài ra, những dữ kiện pháp lý quan trọng khác cho hoạt động th-ơng mại của th-ơng nhân nh- ng-ời đại diện, thẩm quyền của ng-ời đại diện th-ơng mại... không đ-ợc đ-a vào nội dung đăng ký kinh doanh theo pháp luật th-ơng mại hiện hành.

H-ớng hoàn thiện

Xác định tiêu chí cơ bản của th-ơng nhân

Từ thực tiễn bất cập, hạn chế trong quá trình áp dụng pháp luật nêu trên, chế định th-ơng nhân cần đ-ợc sửa đổi, bổ sung theo h-ớng bao quát đ-ợc chủ thể kinh doanh và xác định rõ những tiêu chí cơ bản của th-ơng nhân.

Hiện nay, trong giới khoa học pháp lý đang có quan điểm về việc khái niệm th-ơng nhân cần đ-ợc mở rộng ra tất cả các chủ thể tiến hành hành vi th-ơng mại mà không cần phải đ-a ra những dấu hiệu pháp lý bắt buộc để trở thành th-ơng nhân. Theo chúng tôi,

quan điểm này ch-a phù hợp với pháp luật th-ơng mại của các n-ớc trên thế giới. Hầu hết các n-ớc trên thế giới đều xây dựng những tiêu chí xác định khái niệm th-ơng nhân nh- các tiêu chí “*độc lập*”, “*th-ờng xuyên*”, mang tính “*nghe nghiệp*” để làm cơ sở xác định t- cách pháp lý của th-ơng nhân. Quan điểm mở rộng đối t-ợng th-ơng nhân là bất kỳ ai tiến hành hoạt động th-ơng mại ch-a thật phù hợp với thực tiễn th-ơng mại của Việt Nam, khi vẫn còn tồn tại những chủ thể kinh doanh nhỏ. Những đối t-ợng này cần phải đ-ợc điều chỉnh trong một văn bản quy phạm pháp luật khác với các quy chế của th-ơng nhân. Do vậy, có thể tham khảo định nghĩa th-ơng nhân của Bộ luật th-ơng mại Pháp, theo đó “*th-ơng nhân là ng-ời thực hiện hành vi th-ơng mại một cách độc lập và coi đó là một nghề*”.

Có ý kiến cho rằng cần phải bổ sung các loại hình chủ thể là công ty 100% vốn n-ớc ngoài và công ty liên doanh bên cạnh các quy định về văn phòng đại diện và chi nhánh của th-ơng nhân n-ớc ngoài theo pháp luật th-ơng mại hiện hành. Theo chúng tôi không nên đ-a các quy định này vào Luật Th-ơng mại vì sẽ trùng lặp với quy định tại Luật Doanh nghiệp Nhà n-ớc, Luật Hợp tác xã, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam mà những loại hình chủ thể này không đ-ợc Luật Th-ơng mại 1997 điều chỉnh.

Cụ thể hoá các dấu hiệu th-ơng nhân và xoá bỏ các quy định về thủ tục đăng ký kinh doanh

Quy định hiện hành trong luật th-ơng mại về sản nghiệp th-ơng mại cần làm rõ nội hàm

của khái niệm nh- tên th-ơng mại, nhãn hiệu hàng hoá, mạng l-ới tiêu thụ, trụ sở của hàng,... đồng thời phải khẳng định sản nghiệp th-ơng mại là dấu hiệu pháp lý bắt buộc của mỗi th-ơng nhân khi tiến hành hoạt động th-ơng mại.

Xem xét xoá bỏ quy định thủ tục đăng ký kinh doanh theo Luật Th-ơng mại 1997 nhằm khắc phục những mâu thuẫn chồng chéo với Luật Doanh nghiệp 1999 và mở ra cơ hội hoạt động kinh doanh của th-ơng nhân với n-ớc ngoài, phù hợp với pháp luật và tập quán quốc tế.

Luật Th-ơng mại 1997 quy định th-ơng nhân chỉ đ-ợc hoạt động với th-ơng mại với n-ớc ngoài sau khi đăng ký với cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền (Điều 33). Quy định này là quá khắt khe và không phù hợp với Hiệp định th-ơng mại Việt Nam - Hoa Kỳ. Tại Điều 2.7 Ch-ơng I, Hiệp định th-ơng mại Việt Nam - Hoa Kỳ xác định các th-ơng nhân trong n-ớc có quyền hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu (từ ngày 10/12/2001) mà không phải đăng ký với cơ quan Nhà n-ớc có thẩm quyền.

Hoàn thiện chế định pháp lý về th-ơng nhân có vai trò quan trọng, tác động đến pháp luật điều chỉnh các chế định pháp lý khác, do vậy cần phải xác định việc hoàn thiện chế định này nh- là một nhiệm vụ trọng tâm trong quá trình hoàn thiện Luật Th-ơng mại (sửa đổi) của n-ớc ta hiện nay./.

* ThS, Vụ pháp chế, Bộ Th-ơng mại

THỎA THUẬN KHÔNG CẠNH TRANH TRONG HỢP ĐỒNG CUNG CẤP - PHÂN PHỐI VÀ “VỤ ÁN QUÁN CÂY DỪA”

NGUYỄN THANH TÚ*

Từ một vụ án tranh chấp hợp đồng kinh tế đ-ợc giải quyết tại Tòa án TP. Hồ Chí Minh và có tính đến bối cảnh n-ớc ta đang xây dựng Luật Cạnh tranh, tác giả phân tích một số vấn đề pháp lý liên quan đến thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối sản phẩm (tập trung chủ yếu vào các thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối bia ở Liên minh Châu Âu (EU)); qua đó, đ-a ra một số đề xuất đóng góp vào Dự thảo Luật Cạnh tranh về vấn đề thoả thuận hạn chế cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối sản phẩm

1. Đặt vấn đề

Ngày 18/5/2004, Tòa Kinh tế Tòa án Nhân dân TP. Hồ Chí Minh đã xét xử vụ án tranh chấp hợp đồng kinh tế giữa nguyên đơn là Công ty liên doanh nhà máy bia Việt Nam (NMB VN) và bị đơn là ông Nguyễn Văn Hoàng - Chủ hộ kinh doanh cá thể Quán Cây Dừa (sau đây gọi tắt là vụ án Quán Cây Dừa)¹. Tranh chấp giữa hai bên liên quan đến việc vi phạm nghĩa vụ theo hợp đồng của bị đơn. Theo Hợp đồng số 31100647 ký ngày 10/9/2003, NMB VN tài trợ cho Quán Cây Dừa 150 triệu đồng để đầu t-, nâng cấp mở rộng diện tích kinh doanh cũng nh- chi phí cho các hoạt động kinh doanh khác của Quán Cây Dừa, và tài trợ bằng hiệu tên quán kèm logo quảng cáo bia Tiger, cùng một số đồ dùng quảng cáo nh-: khay, đồ khui, xô đá, hũ tầm... Đổi lại, NMB VN đ-ợc độc quyền bán và quảng cáo, tiếp thị các loại bia do mình sản xuất (Tiger, Heineken và Bivina) tại Quán Cây Dừa². Hợp đồng này có hiệu lực trong vòng 1 năm, từ 01/12/2003 đến 30/11/2004.

Tuy nhiên, từ cuối tháng 1/2004, Quán Cây Dừa đã vi phạm hợp đồng đã ký kết: tháo gỡ một số bảng hiệu logo bia Tiger xuống, đặt bảng hiệu bia Laser lên thay thế và bán bia Laser tại quán. Do đó, tranh chấp xảy ra và NMB VN đã yêu cầu tòa án tuyên buộc chủ Quán Cây Dừa phải thực hiện đúng hợp đồng đã ký kết.

¹ Bản án số 130/XX-KTST ngày 18/5/2004 của Tòa Kinh tế, Tòa án Nhân dân TP. Hồ Chí Minh.

² Quán Cây Dừa chỉ đ-ợc phép bán thêm bia Sài Gòn chai nâu nhãn xanh 450ml, bia Sài Gòn chai nâu nhãn đỏ 330ml và bia lon 333; và không đ-ợc làm quảng cáo, khuyến mãi hoặc hoạt động tiếp thị nữ cho bất kỳ nhãn hiệu bia nào khác.

D-ới góc độ pháp luật cạnh tranh, Hợp đồng số 31100647 giữa NMB VN và chủ Quán Cây Dừa thực chất là thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, cụ thể là thoả thuận không cạnh tranh hay độc quyền mua, trong hợp đồng cung cấp - phân phối sản phẩm. Thỏa thuận nh- vậy cũng t-ơng tự các thỏa thuận mua độc quyền trong lĩnh vực cung cấp-phân phối bia ở EU. Trên thị tr-ờng Việt Nam hiện nay đang tồn tại nhiều thỏa thuận hạn chế cạnh tranh t-ơng tự nh- trong vụ án *Quán Cây Dừa*, không chỉ trong lĩnh vực cung cấp-phân phối bia, mà còn tồn tại trong lĩnh vực cung cấp-phân phối mỹ phẩm, dầu gội đầu, xà phòng... đang cần đ-ợc xem xét d-ới góc độ pháp luật cạnh tranh nhằm bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng. Đây cũng là vấn đề thu hút sự quan tâm của giới luật học Việt Nam.

2. Thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp – phân phối sản phẩm ở EU

Khái quát chung

Trong pháp luật cạnh tranh nói chung, các thỏa thuận, căn cứ vào chủ thể tham gia, đ-ợc chia làm hai loại: *thỏa thuận theo chiều ngang* và *thỏa thuận theo chiều dọc*. *Thỏa thuận theo chiều ngang* (horizontal agreement) là thỏa thuận đ-ợc giao kết giữa

các doanh nghiệp hoạt động ở cùng một giai đoạn (level) trên thị tr-ờng, thông th-ờng là thỏa thuận hợp tác giữa các đối thủ cạnh tranh. *Thỏa thuận theo chiều dọc* (vertical agreement) là thỏa thuận giữa các doanh nghiệp, mà mỗi doanh nghiệp hoạt động ở mỗi giai đoạn khác nhau của một quá trình sản xuất hay phân phối, thỏa thuận này th-ờng liên quan đến các điều kiện theo đó các bên có thể mua, bán hay bán lại một số hàng hoá hoặc dịch vụ. Do đó, thỏa thuận theo chiều dọc còn đ-ợc gọi là thỏa thuận cung cấp-phân phối sản phẩm (supply and distribution agreement)³.

Thỏa thuận theo chiều dọc nếu chỉ đơn giản xác định giá cả và số l-ợng cho một giao dịch bán và mua thì th-ờng không hạn chế cạnh tranh. Nh-ng, nếu thỏa thuận đó có điều khoản hạn chế quyền của ng-ời cung cấp hay ng-ời phân phối (giao dịch độc quyền – exclusive dealing) trong việc mua hay bán sản phẩm⁴, thì thỏa thuận nh- vậy đ-ợc coi là thoả thuận hạn chế cạnh tranh. án lệ Consten & Grundig⁵ là một trong những án lệ đầu tiên của Tòa án T-pháp Châu Âu (ECJ) khẳng định Điều 81 Hiệp định về Cộng đồng Châu Âu (TEC)⁶ không chỉ đ-ợc áp dụng đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang

³ Xem *European Commission, Competition Policy in Europe: Competition Rules for Supply and Distribution Agreements, 2002, ISBN 92-894-3905-X, tr. 4*

⁴ Ví dụ: quy định ng-ời phân phối chỉ đ-ợc bán sản phẩm trong một khu vực nhất định, hay không đ-ợc mua và bán sản phẩm cạnh tranh với sản phẩm của ng-ời cung cấp (mua độc quyền); nghĩa vụ của ng-ời cung cấp chỉ cung cấp sản phẩm cho một ng-ời phân phối cụ thể (phân phối độc quyền)...

⁵ ECJ, *Joined cases 56 & 58/64, Consten & Grundig, [1966] ECR 299*

⁶ *Pháp luật cạnh tranh của EU đ-ợc quy định tại Điều 81-89 Hiệp định về Cộng đồng Châu Âu (TEC), bao gồm 5 bộ phận chính: (1) Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh: Điều 81 TEC; (2) Hạn chế vị trí thống lĩnh thị tr-ờng: Điều 82 TEC; (3) Sáp nhập, tập trung kinh tế – Nghị định về sáp nhập số 139/2004, OJ L24, 29/1/2004, tr. 1; (4) Lĩnh vực độc quyền: Điều 86 TEC; và (5) Viện trợ của nhà n-ớc (State aid): Điều 87-88 TEC. Tuy nhiên, bài viết chỉ nghiên cứu việc áp dụng Điều 81 TEC đối với các thoả thuận cung cấp-phân phối (thỏa thuận theo chiều dọc). Trong Điều 81, khoản 1 quy định về các thoả thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm, khoản 2 quy định về tính vô hiệu của các thoả thuận bị cấm, khoản 3 quy định về các miễn trừ.*

mà còn đ-ợc **áp dụng đối với cả thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc**.

Tuy nhiên, các cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực cạnh tranh cũng gặp nhiều khó khăn khi xem xét các vấn đề hạn chế cạnh tranh trong thỏa thuận theo chiều dọc vì chúng th-ờng có tính hai mặt. Các thỏa thuận theo chiều dọc có thể là cách thức hữu hiệu để một doanh nghiệp thâm nhập một thị tr-ờng mới và bán các sản phẩm có hiệu quả. Nh-ng chúng có thể đ-ợc sử dụng để ngăn chặn các doanh nghiệp khác gia nhập thị tr-ờng. Các nhà kinh tế học và luật học ngày nay đã chấp nhận quan điểm về tính hiệu quả của các hạn chế theo chiều dọc của các giao dịch độc quyền mà các học giả theo tr-ờng phái Chicago đ-a ra. Điều này xuất phát từ các lý do sau: *Thứ nhất*, nó thúc đẩy sự trung thành của ng-ời phân phối: giao dịch độc quyền bảo đảm sự nỗ lực của ng-ời phân phối trong việc bán sản phẩm của ng-ời cung cấp; *Thứ hai*, bằng việc bảo đảm liên quan đến cung cấp hay giá cả, giao dịch độc quyền mang lại lợi ích cho cả ng-ời cung cấp và ng-ời phân phối trong việc hoạch định chính sách kinh doanh, cho phép dự tính chính xác hơn, giảm l-ợng hàng tồn kho cũng nh- các hiệu quả phân phối khác; *Thứ ba*, giao dịch độc quyền có thể làm giảm chi phí giao dịch⁷.

Bên cạnh các phán quyết của Tòa án T-pháp Châu Âu, Ủy ban Châu Âu cũng đã ban hành Nghị định số 1983/83, 1984/83 và 4087/88 về việc miễn trừ đối với một số điều khoản hạn chế cạnh tranh trong thỏa thuận phân phối độc quyền, thỏa thuận mua độc quyền và thỏa thuận nh-ợng quyền (franchising)⁸ nhằm giúp các doanh nghiệp có thể xác định đ-ợc giới hạn của các thỏa thuận theo chiều dọc. Và, trong quá trình “hiện đại hóa” pháp luật cạnh tranh Châu Âu, Ủy ban Châu Âu đã ban hành Nghị định số 2790/1999⁹ áp dụng chung cho các thỏa thuận theo chiều dọc thay thế 3 nghị định nêu trên. Không những thế, Ủy ban Châu Âu còn ban hành H-ớng dẫn về các hạn chế theo chiều dọc nhằm đ-a ra các nguyên tắc cho việc đánh giá theo Điều 81 TEC các thỏa thuận chiều dọc¹⁰.

Thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp – phân phối bia ở EU

Vấn đề hạn chế cạnh tranh trong các thỏa thuận cung cấp-phân phối bia ở EU cũng đã thu hút sự quan tâm, giám sát của Ủy ban Châu Âu và Tòa án T-pháp Châu Âu. Thị tr-ờng cung cấp-phân phối bia ở Châu Âu đ-ợc chia làm 2 tiểu thị tr-ờng: (i) thị tr-ờng bán và uống bia ngay tại điểm bán (on-trade beer market) – bia đ-ợc mua và uống tại chỗ, th-ờng tại các quán bia, nhà hàng, khách sạn, và (ii) thị tr-ờng bia mua về (off-trade/take-away trade beer market) hay thị tr-ờng bán lẻ¹¹. Trong các

⁷ Xem Miguel Moura e Silva, *EC Competition Law and the Market for Exclusionary Rights*, homepage.mac.com/mmsilva/documents/Lumextwp5.doc

⁸ OJ L 173, 30/6/1983, tr. 1; OJ L 173, 30/6/1983, tr. 5; và OJ L 359, 28/12/1988, tr. 46.

⁹ Nghị định miễn trừ chung các hạn chế chiều dọc, OJ L 336, 29/12/1999, tr. 21.

¹⁰ OJ C 291, 13/10/2000, tr. 1.

¹¹ Ở Anh, số l-ợng bia tiêu thụ ở thị tr-ờng bán và uống bia ngay tại điểm bán là khoảng 68% vào năm 1997; ở Bỉ, khoảng 60% vào năm 1998. Xem Quyết định của Ủy ban Châu Âu, Case No IV/35.079/F3-Whitbread, đ-ợc n 16, OJ L 88, 31/3/1999, tr. 26; Case No IV/37.614/F3 PO/Interbrew and Alken-Maes, đoạn 7, OJ L 200, 7/8/2003, tr. 1

hợp đồng cung cấp-phân phối bia, những ng-ời bán bia (ng-ời phân phối), nhất là các quán bia, nhà hàng, khách sạn, th-ờng đ-ợc h-ởng những lợi ích kinh tế, tài chính nhất định từ các nhà cung cấp (sản xuất) bia¹². Đối lại, ng-ời bán bia th-ờng phải cam kết trong một thời gian nhất định chỉ đ-ợc mua bia từ nhà cung cấp, không đ-ợc bán các loại bia cạnh tranh với bia của nhà cung cấp, hoặc phải bán một số l-ợng tối thiểu đủ lớn một (một số) loại bia nhất định. Đây chính là nội dung chủ yếu của hợp đồng độc quyền mua hay thoả thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối.

Các hợp đồng độc quyền giao dịch nh- vậy đã đ-ợc xem xét và kiểm tra trong giai đoạn phát triển ban đầu của pháp luật cạnh tranh Châu Âu. Trong án lệ *Brasserie de Haecht*¹³ Tòa án T- pháp Châu Âu cho rằng thoả thuận giữa một nhà sản xuất bia và một quán bia theo đó quán bia chỉ bán duy nhất loại bia mà nhà sản xuất cung cấp có thể hạn chế đáng kể cạnh tranh với điều kiện: (i) tồn tại các thoả thuận t-ơng tự giữa các nhà sản xuất bia khác và phần lớn các địa điểm bán bia, và (ii) việc gia nhập hệ thống phân phối bia là khó khăn. Điều đó có nghĩa là d-ới góc độ pháp luật cạnh tranh, phải xem xét thoả thuận không cạnh tranh đó trong bối cảnh kinh tế và pháp lý mà nó tồn tại, và tính đến ảnh h-ởng lũy tích (cumulative effect) của hệ thống các thoả thuận t-ơng tự nh- vậy đối với cạnh tranh.

Thừa nhận tính hai mặt của thoả thuận

không cạnh tranh trong các thoả thuận theo chiều dọc nói chung và trong hợp đồng cung cấp-phân phối bia ở Châu Âu nói riêng, Ủy ban Châu Âu cho rằng:

- Các lợi ích kinh tế và tài chính mà nhà cung cấp trao cho ng-ời bán (ng-ời phân phối) nhằm giúp ng-ời bán thiết lập, mở rộng, duy trì và vận hành các địa điểm kinh doanh phục vụ việc bán và uống bia;

- Việc ng-ời bán có nghĩa vụ mua sản phẩm duy nhất từ ng-ời cung cấp và việc cấm ng-ời bán bán sản phẩm cạnh tranh nhằm khuyến khích ng-ời bán sử dụng mọi nguồn lực của mình để bán sản phẩm của ng-ời cung cấp theo quy định;

- Các thoả thuận nh- vậy hình thành nên sự hợp tác lâu dài giữa các bên, tạo điều kiện để các bên duy trì và nâng cao chất l-ợng sản phẩm, chất l-ợng cung cấp dịch vụ đối với ng-ời uống bia, cũng nh- nỗ lực bán hàng của ng-ời bán;

- Các thoả thuận nh- vậy cho phép hoạch định kế hoạch bán hàng dài hạn, và tổ chức có hiệu quả việc sản xuất và phân phối;

- Áp lực cạnh tranh giữa các sản phẩm cùng loại buộc các doanh nghiệp liên quan phải xác định số l-ợng và đặc điểm của các địa điểm bán và uống bia phù hợp với sở thích của khách hàng¹⁴.

Chính vì vậy, khi ban hành Nghị định số 1984/83 về việc áp dụng Điều 81(3) TEC (miễn trừ) đối với các thoả thuận độc quyền

¹² Ví dụ: đ-ợc h-ởng các khoản vay với điều kiện hết sức -u đãi, đ-ợc cho thuê địa điểm để bán bia, đ-ợc trang bị các thiết bị, đồ dùng cho hoạt động bán bia...

¹³ ECJ, Case 23/67, *SA Brasserie de Haecht v Consorts Wilkin-Janssen*, [1967] ECR 407

¹⁴ Xem Nghị định số 1984/83 của Ủy ban Châu Âu, đoạn 15 phần đầu, OJ L173, 20/6/1983, tr.1.

mua, Ủy ban Châu Âu đã dành một phần riêng tại các Điều 6-9 với các quy định đặc biệt liên quan đến việc miễn trừ đối với hợp đồng cung cấp-phân phối bia. Theo đó, giữa hai doanh nghiệp được thỏa thuận việc ng-ời bán chỉ mua bia từ nhà cung cấp (hay một doanh nghiệp khác có quan hệ với nhà cung cấp, hay doanh nghiệp được nhà cung cấp uỷ quyền phân phối sản phẩm) để bán ở địa điểm bán và uống bia tại chỗ (quán bia, nhà hàng hay khách sạn của ng-ời bán) và không được bán các loại bia cạnh tranh. Để đổi lại, ng-ời bán được hưởng các lợi ích kinh tế hay tài chính nhất định với điều kiện không hạn chế quyền tự do của ng-ời bán trong lĩnh vực không liên quan, không vượt quá thời hạn nhất định...¹⁵.

Trong án lệ *Delimitis*¹⁶, Tòa án T- pháp Châu Âu đã giải thích cụ thể hơn về việc áp dụng Điều 81 TEC đối với thỏa thuận mua bia độc quyền. Sau khi khẳng định các -u điểm của thỏa thuận mua bia độc quyền nh- đã được Ủy ban Châu Âu đề cập trong Nghị định số 1984/83, và quan điểm xem xét thỏa thuận mua bia độc quyền nh- trong án lệ *Brasserie de Haecht*, Tòa án T- pháp Châu Âu cho rằng, cần phải phân tích ảnh hưởng của một thỏa thuận mua bia độc quyền, có xem xét tới các thỏa thuận t-ơng tự khác, đối với cơ hội gia nhập thị trường, hay việc gia tăng thị phần của các nhà sản xuất bia khác.

Theo đó, một thỏa thuận mua bia độc quyền chỉ bị cấm theo Điều 81(1) TEC nếu có hai điều kiện sau được thỏa mãn:

Thứ nhất, ảnh hưởng tích lũy đóng băng thị trường (market foreclosure): xem xét đến bối cảnh kinh tế, pháp lý hệ thống các thỏa thuận t-ơng tự của thỏa thuận này cho thấy việc các đối thủ cạnh tranh gia nhập thị trường hay gia tăng thị phần trên thị trường bán và uống bia tại chỗ là khó khăn.

Thứ hai, sự đóng góp lớn: thỏa thuận này phải có tác động lớn đối với ảnh hưởng đóng băng thị trường của hệ thống các thỏa thuận t-ơng tự trong bối cảnh kinh tế, pháp lý của chúng¹⁷.

Để đánh giá sự tồn tại của hệ thống các thỏa thuận mua bia độc quyền nh- vậy có cản trở việc gia nhập (đóng băng) thị trường liên quan¹⁸ hay không cần phải xem xét trong tổng thể, căn cứ vào các tiêu chí nh-: số lượng điểm bán có giao kết thỏa thuận ràng buộc so với số lượng điểm bán không bị ràng buộc, thời gian có hiệu lực của các ràng buộc đó, số lượng bia bán ở nơi có ràng buộc so với số lượng bia bán ở những điểm bán tự do. Tuy nhiên, Tòa án T- pháp Châu Âu cũng đã khẳng định rằng, sự tồn tại của các thỏa thuận nh- vậy, dù nó có ảnh hưởng đáng kể tới cơ hội gia nhập thị trường, ch-a phải là điều kiện cần và đủ để cho rằng việc gia nhập thị trường là không thể, mà còn phải xem xét tới các yếu tố khác trong bối cảnh

¹⁵ Xem chi tiết tại Điều 8 Nghị định số 1984/83 của Ủy ban Châu Âu.

¹⁶ ECJ, Case C 234/89, *Stergios Delimitis v Henninger Bräu AG*, [1991] ECR I-935

¹⁷ Xem đoạn 27 án lệ *Delimitis*. Án lệ *Delimitis* trong lĩnh vực phân phối bia của Tòa án T- pháp Châu Âu cũng t-ơng tự nh- án lệ *Standard Oil Co. of California v. United States*, 337 U.S. 293, 70 S.Ct. 549 (1949) của Tòa án tối cao Hoa Kỳ trong lĩnh vực phân phối xăng dầu. Xem thêm C. Valentine Korah, "The Judgment in *Delimitis* - A Milestone towards a Realistic Assessment of the Effects of an Agreement - Or a Damp Squib?", 8 *Tulane European and Civil Law Forum* 17, Fall 1993

¹⁸ Theo án lệ *Delimitis* (đoạn 17, 18), thị trường liên quan ở đây bao gồm thị trường sản phẩm liên quan là thị trường bán và uống bia tại chỗ, thị trường địa lý liên quan là thị trường quốc gia.

kinh tế, pháp lý mà các thỏa thuận đó tồn tại. Cần phải xem một đối thủ cạnh tranh mới thực sự có cơ hội hay không để thâm nhập vào các thỏa thuận nh- vậy bằng cách mua lại các nhà sản xuất bia đang tồn tại trên thị tr-ờng, hoặc “*lách*” các thỏa thuận đó bằng việc đầu t- cho các điểm bán mới hay các điểm bán ch-a bị ràng buộc. Thêm vào đó, Tòa án này cho rằng, cần cần phải tính đến lực l-ợng cạnh tranh trên thị tr-ờng liên quan thông qua không chỉ là số l-ợng và quy mô của các nhà sản xuất bia trên thị tr-ờng mà còn phải xem xét đến mức độ bão hòa của thị tr-ờng và lòng trung thành của ng-ời uống đối với các nhãn hiệu bia đang có trên thị tr-ờng¹⁹.

Tòa án T- pháp Châu Âu khẳng định, nếu việc xem xét tất cả các thỏa thuận t-ơng tự nh- vậy và các yếu tố khác liên quan cho thấy rằng hệ thống các thỏa thuận nh- vậy không có ảnh h-ởng tích lũy đối với việc từ chối gia nhập thị tr-ờng của đối thủ cạnh tranh mới, thì từng thỏa thuận riêng lẻ không bị xem là hạn chế cạnh tranh theo Điều 81(1) TEC. Ng-ợc lại, nếu việc kiểm tra cho thấy rằng có khó khăn đối với việc gia nhập thị tr-ờng liên quan, thì cần phải xem xét tới mức độ mà các thỏa thuận do nhà sản xuất bia đang bị điều tra tác động đến ảnh h-ởng tích lũy chung trên thị tr-ờng, và chỉ những thỏa thuận ràng buộc của những nhà sản xuất bia có tác động đáng kể đến ảnh h-ởng tích lũy mới bị cấm theo luật cạnh tranh. Để xem xét

tác động đến ảnh h-ởng tích lũy hay việc “*đóng băng thị tr-ờng*” của một nhà sản xuất bia thì cần phải xem xét đến vị thế của nhà sản xuất bia đó thông qua thị phần của nó, số l-ợng điểm bán bị ràng buộc bởi nhà sản xuất bia này so với tổng số điểm bán trên thị tr-ờng liên quan, cũng nh- thời gian có hiệu lực của các thỏa thuận ràng buộc bởi nhà sản xuất bia này.

Hiện nay, theo quy định của Nghị định miễn trừ chung các hạn chế theo chiều dọc và các h-ớng dẫn thi hành do ủy ban Châu Âu ban hành, một thỏa thuận không cạnh tranh (non-compete agreement) trong hợp đồng cung cấp-phân phối bia sẽ đ-ợc miễn trừ, nếu: (i) thị phần của nhà cung cấp không v-ợt quá 30% thị tr-ờng liên quan (thị tr-ờng bán và uống bia tại chỗ); (ii) thời hạn có hiệu lực của thỏa thuận không cạnh tranh đó không quá 5 năm; và, (iii) hệ thống các thỏa thuận cung cấp-phân phối t-ơng tự chiếm không quá 50% thị phần liên quan. Nếu một trong 3 điều kiện trên không thỏa mãn thì cần phải xem xét từng khía cạnh cụ thể của thỏa thuận đó. Trong tr-ờng hợp này, các bối cảnh kinh tế và pháp lý mà thỏa thuận đó tồn tại sẽ đ-ợc phân tích nh- quy định trong án lệ *Delimitis*, cụ thể là vị thế trên thị tr-ờng của nhà cung cấp, mức độ và thời gian của thỏa thuận không cạnh tranh, rào cản gia nhập thị tr-ờng, vị thế của các đối thủ cạnh tranh, sức mạnh đối ứng của ng-ời mua, mức độ bão hòa của thị tr-ờng...²⁰.

¹⁹ Thông th-ờng việc gia nhập thị tr-ờng sẽ khó khăn hơn nếu thị tr-ờng đã bão hòa, trong đó khách hàng trung thành với một số nhãn hiệu bia nhất định.

²⁰ Xem *European Commission, Guidelines on vertical restraints*, đoạn 138-159 OJ L 291, 13/10/2000, tr. 28. Tuy nhiên theo thông báo của Ủy ban Châu Âu về các thỏa thuận có ảnh h-ởng không đáng kể đối với cạnh tranh (2001 de minimis Notice, OJ C 368, 22/12/2001, tr. 13), nếu hệ thống các thỏa thuận t-ơng tự chiếm thị phần nhỏ hơn 30% trên thị tr-ờng liên quan thì không tạo nên ảnh h-ởng tích lũy đóng băng thị tr-ờng, hay nếu một nhà cung cấp (sản xuất) bia có thị phần không quá 5% trên thị tr-ờng liên quan thì không có sự đóng góp lớn đối với ảnh h-ởng tích lũy đóng băng thị tr-ờng.

3. Vụ án quán cây dừa và pháp luật Việt Nam

Xét về bản chất, tranh chấp kinh tế trong vụ án Quán Cây Dừa là tranh chấp liên quan đến việc xác định tính hợp pháp hay không hợp pháp của thỏa thuận không cạnh tranh trong hợp đồng cung cấp-phân phối sản phẩm theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành²¹.

Có thể khẳng định: *tranh chấp liên quan đến vụ án Quán Cây Dừa là một dạng tranh chấp kinh tế t-ong đối mới ở Việt Nam*. Vì vậy, dễ hiểu vì sao có rất nhiều quan điểm, đánh giá khác nhau, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng Luật Cạnh tranh.

D-ới góc độ pháp luật hiện hành

Chúng tôi cho rằng, khi Luật Cạnh tranh ch-a đ-ợc ban hành thì việc xét xử tranh chấp này phải dựa trên cơ sở pháp luật hiện hành. Nh- Hội đồng xét xử vụ án Quán Cây Dừa nhận định, Hợp đồng số 31100647 là một hợp đồng kinh tế trong lĩnh vực th-ơng mại liên quan đến việc tài trợ cho các hoạt động khuyến mãi và quảng cáo. Việc ký kết hợp đồng này tuân thủ đúng nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa hai bên. Mặt khác hợp đồng

này chỉ có hiệu lực trong vòng 1 năm là một khoảng thời gian không dài để hợp đồng chấm dứt nếu các bên liên quan thấy rằng việc thực hiện hợp đồng là không có lợi cho họ. Do đó, không thể cho rằng “*NMB VN dựa vào khoản tiền tài trợ nhỏ nhoi để “bắt chặt” Quán Cây dừa, buộc thực hiện nhiều nghĩa vụ mà không cho Quán Cây Dừa quyền lợi gì cả nên không bình đẳng*”²².

Về mặt nội dung, khi Luật Cạnh tranh ch-a đ-ợc ban hành thì vấn đề độc quyền bán sản phẩm theo quy định của Hợp đồng 31100647 là không trái pháp luật. Nếu nghi ngờ về tính hợp pháp của quy định này thì theo pháp luật hiện hành chỉ có thể “*so*” nó d-ới chế định pháp luật về cạnh tranh trong Luật Th-ơng mại năm 1997 (Điều 8) và pháp luật về bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng (Điều 9 Luật Th-ơng mại năm 1997, Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng năm 1999). Điều 8 Luật Th-ơng mại năm 1997 nghiêm cấm các hành vi cạnh tranh gây tổn hại đến lợi ích quốc gia và một số hành vi khác đ-ợc liệt kê cụ thể mà chủ yếu là các hành vi cạnh tranh không lành mạnh chứ không đề cập đến các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh²³. Pháp luật bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng chủ yếu chỉ

²¹ Khác với ý kiến của Ông Tr-ơng Quang Hoài Nam – Vụ tr-ởng Vụ pháp chế, Bộ Th-ơng mại trên báo Tuổi trẻ ngày 07/4/2004 rằng Hợp đồng 31100647 không rõ là hợp đồng đại lý độc quyền hay hợp đồng mua bán (phân phối), chúng tôi cho rằng hợp đồng này không thể là hợp đồng đại lý vì tài trợ ở đây không phải là dạng thù lao theo quy định tại Điều 113 Luật Th-ơng mại, và chủ Quán Cây Dừa phải gánh chịu các rủi ro liên quan đến việc bán bia tại quán chứ không phải NMB VN. Về mối quan hệ giữa hợp đồng đại lý và pháp luật cạnh tranh, xem European Commission, Guidelines on Vertical Restraints, đ-ợn 12-20, OJ C 291, 13/10/2000, tr. 1

²² Ý kiến của Luật s- bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ quán Cây Dừa.

²³ Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh điều chỉnh 4 nhóm hành vi hạn chế cạnh tranh riêng biệt: (1) Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, (2) Lạm dụng vị trí thống lĩnh thị tr-ởng và vị trí độc quyền, (3) Tập trung kinh tế, (4) Các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Tuy đều là các hành vi hạn chế cạnh tranh theo nghĩa rộng nh-ng thỏa thuận hạn chế cạnh tranh nh- quy định tại Hợp đồng số 31100647 hoàn toàn khác về bản chất so với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Chính vì vậy, các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (unfair competition) không đ-ợc xem là bộ phận của pháp luật cạnh tranh (competition/antitrust law) ở nhiều quốc gia, đặc biệt là EU và Mỹ.

điều chỉnh mối quan hệ trực tiếp giữa doanh nghiệp (th-ơng nhân) với ng-ời tiêu dùng. Trong tr-ờng hợp thỏa thuận giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp hạn chế cạnh tranh có ảnh h-ởng xấu đến lợi ích của ng-ời tiêu dùng thì thỏa thuận đó chỉ có thể chịu sự điều chỉnh của pháp luật cạnh tranh²⁴. Vì vậy, ý kiến cho rằng thỏa thuận độc quyền bán trong Hợp đồng số 31100647 gây thiệt hại cho ng-ời tiêu dùng do vi phạm Điều 8 Pháp lệnh bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng về quyền lựa chọn hàng hóa, dịch vụ của ng-ời tiêu dùng²⁵ là không chính xác. Chính Hội đồng xét xử vụ án Quán Cây Dừa đã cho rằng “*còn có rất nhiều quán khác trong khu vực bán đủ loại để ng-ời tiêu dùng lựa chọn*”.

Luật s- bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Công ty TNHH Tân Hiệp Phát trong phiên tòa xét xử có đề cập đến sự tồn tại và ảnh h-ởng của hàng ngàn hợp đồng nh- Hợp đồng số 31100647, đ-ợc ký kết giữa NMB VN với các quán ăn, nhà hàng khác²⁶. Tuy nhiên, khi Luật Cạnh tranh ch-a ra đời thì không thể xem xét ảnh h-ởng tích lũy của tổng thể các hợp đồng này đối vấn đề cạnh tranh và chiếm lĩnh thị tr-ờng theo pháp luật hiện hành. Và nếu chỉ xem xét từng hợp đồng cụ thể thì nội dung của nó không trái với pháp luật hiện hành (nh- đã phân tích ở trên).

Nh- vậy, trên cơ sở pháp luật Việt Nam hiện hành, chúng tôi đồng ý với quan điểm của Hội đồng xét xử khi cho rằng “*Nội dung hợp đồng không vi phạm điều cấm của pháp luật, ... không có chứng cứ nào cho thấy nguyên tắc của việc ký kết không đ-ợc tuân thủ, nhất là nguyên tắc tự nguyện và không trái pháp luật hiện hành.*”

Liên hệ với Dự thảo Luật cạnh tranh

Tuy nhiên, nếu Hợp đồng số 31100647 đ-ợc giao kết sau khi Luật Cạnh tranh đ-ợc ban hành thì phán quyết của Tòa án có thể khác đi. Điều này phụ thuộc vào dữ liệu thực tế thu thập đ-ợc và việc đánh giá các dữ liệu đó. Phải thừa nhận rằng, việc bắt buộc Quán Cây Dừa chỉ đ-ợc bán bia Tiger, Heneiken, Bivina cùng một số loại bia Sài Gòn mà không đ-ợc bán các loại bia khác là hành vi hạn chế cạnh tranh, cản trở việc gia nhập thị tr-ờng của các doanh nghiệp khác nh- Công ty TNHH Tân Hiệp Phát sản xuất bia Laser. Nh- vậy, Hợp đồng số 31100647 là thỏa thuận thuộc khoản 5 và khoản 6 Điều 9 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh, tức là thỏa thuận “*áp đặt cho doanh nghiệp khác điều kiện ký kết hợp đồng*” và “*ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị tr-ờng hoặc phát triển kinh doanh*”. Theo khoản 2 Điều 10, các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh nh- vậy bị cấm khi các bên

²⁴ Đây cũng chính là một trong những lý do về tính cần thiết của việc ban hành Luật Cạnh tranh.

²⁵ Ý kiến của Luật s- bảo vệ quyền lợi của Công ty TNHH Tân Hiệp Phát - Doanh nghiệp sản xuất bia Laser.

²⁶ Theo B.T.V, “*Tài trợ kinh doanh hay trói tay?*”, Vietnam Economy, Báo điện - Thời báo kinh tế Việt Nam, ngày 24/3/2004, có khoảng 80% các nhà hàng, quán ăn tại TP. Hồ Chí Minh đang ký kết các hợp đồng tài trợ và bán độc quyền nh- Hợp đồng số 31100647.

tham gia thỏa thuận có thị phần kết hợp trên thị trường liên quan từ 30% trở lên²⁷. Vì Hợp đồng 31100647 là thỏa thuận theo chiều dọc, nên thị phần ở đây là thị phần của NMB VN; và thị trường liên quan trong vụ án này, theo chúng tôi t-ơng tự nh- trong án lệ *Delimitis* và các vụ liên quan đến hợp đồng mua bia độc quyền ở Châu Âu, bao gồm thị trường bán bia ở quán ăn, nhà hàng, khách sạn, và thị trường địa lý liên quan có thể là khu vực thành thị của Việt Nam hay ít nhất là khu vực Đông Nam Bộ²⁸. Nh- vậy, nếu NMB VN có thị phần trên thị trường liên quan từ 30% trở lên thì Hợp đồng số 3100647 bị cấm²⁹.

Bên cạnh đó, nếu NMB VN có vị trí thống lĩnh thị trường thì Hợp đồng số 3100647 cũng bị cấm do đây là hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường. Vị trí thống lĩnh thị trường là vị trí thể hiện sức mạnh kinh tế của một doanh nghiệp, giúp nó ngăn cản cạnh tranh trên thị trường liên quan. Vị trí thống lĩnh thị trường xuất phát từ sự kết hợp của nhiều yếu tố, nh-

thị trường sản phẩm liên quan, thị trường địa lý liên quan, vị thế trên thị trường của doanh nghiệp và đối thủ cạnh tranh, các phân tích kinh tế khác, và ảnh hưởng tích lũy của các yếu tố này. Nếu các yếu tố này đ-ợc xem xét một cách tách rời thì không là yếu tố quyết định³⁰. Điều 12 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh không đ-a ra khái niệm vị trí thống lĩnh thị trường nh-ng quy định rằng: “*Doanh nghiệp đ-ợc coi là có vị trí thống lĩnh trên thị trường liên quan nếu doanh nghiệp đó có thị phần từ 30% trở lên trên thị trường liên quan hoặc có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể*”³¹. Do đó, nếu NMB VN có thị phần 30% trở lên trên thị trường liên quan, NMB VN thông qua Hợp đồng số 31100647 và các hợp đồng t-ơng tự vi phạm khoản 6 và thậm chí là khoản 5 Điều 14 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh. Nếu NMB VN có thị phần d-ới 30% thị phần liên quan nh-ng có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể³², thì cũng t-ơng tự.

²⁷ Điều 10 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh Việt Nam t-ơng tự nh- quy định về miễn trừ chung trong các nghị định về miễn trừ chung trong pháp luật cạnh tranh của EU. Phải thấy rằng các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang (giữa các đối thủ cạnh tranh) bao giờ cũng ảnh hưởng đến cạnh tranh nghiêm trọng hơn so với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc. Do đó, việc đánh đồng mức thị phần 30% cho cả 2 nhóm thỏa thuận này theo Điều 10 Dự thảo là không chính xác. Theo các nghị định về miễn trừ chung của Ủy ban Châu Âu, đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang, mức thị phần giới hạn là 30%, đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc, mức thị phần giới hạn là 20%, trong trường hợp thỏa thuận về nghiên cứu và triển khai (R&D), là 25%.

²⁸ Theo Khoản 1 Điều 3 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh: “Thị trường sản phẩm liên quan bao gồm những hàng hoá, dịch vụ có thể thay thế cho nhau về đặc tính, mục đích sử dụng và giá cả”, “Thị trường địa lý liên quan là một khu vực địa lý cụ thể trong đó hàng hoá, dịch vụ có thể thay thế cho nhau với các điều kiện cạnh tranh t-ơng tự nh-nhau và có sự khác biệt đáng kể so với các khu vực lân cận”. Xem thêm European Commission, Notice on definition of the relevant market, OJ L 327, 09/12/1997, tr.5.

²⁹ Tuy nhiên trong trường hợp này, nếu NMB VN chứng minh đ-ợc Hợp đồng số 31100647 thoả mãn Điều 11 Dự thảo 10 thì có thể đ-ợc miễn trừ.

³⁰ Xem ECJ, Case 27/76, *United Brands Co. v EC Commission*, [1978] ECR 207, đ-ợc n 65. Xem thêm Hans Henrik Lidgard, *Competition Classics: Classic Material & Cases on European Competition Law and Practices*, Lund University, 2002, tr. 241-260; Valentine Korah, *EC Competition Law and Practice*, 7th ed., Hart Publishing, 2000, tr. 81-98

³¹ Vấn đề quy định doanh nghiệp có thị phần 30% trở lên có vị trí thống lĩnh thị trường là không chính xác bởi khái niệm vị trí thống lĩnh thị trường đã chỉ rõ, yếu tố thị phần mặc dù quan trọng nh-ng không phải là yếu tố quyết định.

³² Rất khó chứng minh, nếu không muốn nói là không thể trong trường hợp này trong bối cảnh thị trường bia của Việt Nam hiện nay.

Nh- vậy, trong tr-ờng hợp NMB VN có thị phần d-ới 30% trên thị tr-ờng liên quan và không có khả năng gây hạn chế cạnh tranh đáng kể (không có vị trí thống lĩnh thị tr-ờng) thì Hợp đồng 31100647 không bị cấm, không vi phạm pháp luật cạnh tranh theo quy định của Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh. Nh- đã phân tích trong án lệ Delimitis và các quy định của ủy ban Châu Âu, điều này là bất hợp lý bởi không tính đến ảnh h-ởng của hệ thống các thỏa thuận t-ơng tự nh- Hợp đồng 31100647 đến cạnh tranh. Do đó các hãng bia mạnh bằng các thỏa thuận độc quyền bán bia t-ơng tự nh- vậy có thể lợi dụng lỗ hổng pháp lý này để hạn chế đáng kể cạnh tranh, cản trở sự gia nhập của các hãng bia mới và sự gia tăng thị phần của các hãng bia nhỏ.

4. Một số kiến nghị

Từ những phân tích, lập luận và so sánh ở các phần trên, chúng tôi xin có một số kiến nghị sau.

Thứ nhất, cần có sự phân biệt rõ giữa các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang và thỏa thuận cạnh tranh theo chiều dọc cũng nh- hậu quả của việc phân biệt này, nhất là trong vấn đề miễn trừ áp dụng pháp luật cạnh tranh.

Thứ hai, cần phải tính đến các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh mang tính hệ thống, ảnh h-ởng tích lũy của toàn bộ các thỏa thuận này đến cạnh tranh cũng nh- ảnh h-ởng của từng thỏa thuận đối với việc hạn chế

cạnh tranh của cả hệ thống các thỏa thuận t-ơng tự. Vấn đề này phải đ-ợc quy định cụ thể trong văn bản pháp luật h-ớng dẫn Luật Cạnh tranh. Và qua vấn đề này cho thấy quy định về các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm theo Điều 10 Dự thảo 10 Luật Cạnh tranh, nhất là quy định về mức thị phần kết hợp trên thị tr-ờng liên quan từ 30% trở lên tại khoản 2, là ch-a chính xác.

Thứ ba, trong thực tiễn xét xử các vụ án liên quan đến cạnh tranh, tòa án các quốc gia hay khu vực kinh tế rất quan tâm và th-ờng viện dẫn đến các án lệ tr-ớc đó. Ủy ban Châu Âu ban hành các nghị định trong lĩnh vực này cũng th-ờng đúc kết các án lệ của Tòa án T- pháp Châu Âu. Vì vậy, để áp dụng có hiệu quả pháp luật cạnh tranh vào thực tiễn, cần từng b-ớc áp dụng án lệ trong công tác xét xử tranh chấp liên quan đến pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam³³.

Cuối cùng, pháp luật cạnh tranh ở nhiều n-ớc có nền kinh tế thị tr-ờng phát triển đã có khoảng thời gian dài để xây dựng và hoàn thiện với rất nhiều án lệ. Do đó, việc học tập, vận dụng kinh nghiệm của n-ớc ngoài, đặc biệt của EU và Mỹ, trong lĩnh vực này là hết sức cần thiết./.

* *ThS, Khoa Luật th-ơng mại - Tr-ờng Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.*

³³ *Về đề xuất áp dụng án lệ trong xét xử ở tòa án của Việt Nam, xem thêm TS. Lê Thị Bích Thọ, “Hợp đồng kinh tế vô hiệu và hậu quả pháp lý của hợp đồng kinh tế vô hiệu”, Thông tin Khoa học Pháp lý, số 5/2002, tr.191-192.*

Khoản 3, Điều 343 của Bộ luật Tố tụng dân sự:**NGUYÊN TẮC CÓ ĐI CÓ LẠI CÓ PHẢI LÀ GIẢI PHÁP?****D. ngọc Bích***

Nguyên tắc có đi có lại (khoản 3, Điều 343, Bộ luật Tố tụng dân sự có hiệu lực từ ngày 01/01/2005) đ-ợc áp dụng đối với việc công nhận bản án, quyết định dân sự của Tòa án và Trọng tài n-ớc ngoài không có điều -ớc quốc tế với n-ớc ta. Bài viết phân tích thông lệ quốc tế trong áp dụng nguyên tắc này và liên hệ với thực tiễn công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án và Trọng tài n-ớc ngoài ở Việt Nam

1. Việc công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án và Trọng tài n-ớc ngoài: những trở ngại

Việc công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án (sau đây gọi tắt là bản án) và Trọng tài n-ớc ngoài trên lãnh thổ của quốc gia khác là vấn đề không mới trong t- pháp quốc tế, nh-ng luôn gặp nhiều trở ngại. Bởi vì, nó liên quan đến chủ quyền quốc gia và quyền lợi của các bên đ-ơng sự, giữa một bên là “*sự thân thiện quốc gia*” (comity) và mặt khác là sự thiếu tin t-ởng vào hệ thống t- pháp hoặc luật tố tụng của quốc gia khác, là do sự khác biệt về những chuẩn mực công bằng, đạo đức, trật tự xã hội... giữa các quốc gia¹.

Lý do của xung đột nằm ngay ở đặc thù của bản án. Một mặt, bản án là phán quyết của cơ quan công quyền nên mang tính chất công (public); mặt khác, nó nhằm giải quyết quyền lợi giữa các bên đ-ơng sự, vì vậy mang tính chất t- (private)².

Vì bản án là phán quyết của cơ quan công quyền nên chỉ có hiệu lực pháp lý trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia đó. Nguyên tắc chủ quyền quốc gia không cho phép một bản án của Tòa án n-ớc ngoài có hiệu lực trực tiếp trên quốc gia mình. Ngoài ra, các quốc gia cũng e dè về tính công minh; về cơ sở quyền tài phán, thủ tục tố tụng và cách thức Tòa án n-ớc ngoài xét xử vụ việc³. Những bản khoản đó có thể khiến

¹ H.L.Ho, “Policies underlying the enforcement of foreign commercial judgement” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 46, April 1997, tr 444

² Yntema “the enforcement of foreign judgements in Anglo-American law” (1935) 33 *Mich.L.R.* 1129-1142

³ Juenger F.K “The recognition of money judgements in civil and commercial matters” (1988) 36 *American Journal of Comparative Law*, tr 4

các quốc gia từ chối công nhận và thi hành bản án của Tòa án n-ớc ngoài để bảo vệ công dân, pháp nhân mình⁴ hoặc yêu cầu sự có đi có lại⁵.

Bản án nhằm giải quyết quyền lợi của các bên đ-ơng sự do đó nó đòi hỏi việc công nhận và thi hành tại một quốc gia khác. Hơn nữa, việc công nhận tránh đ-ợc việc xét xử trùng lặp (cùng một sự việc, giữa cùng các đ-ơng sự) giữa các Tòa án⁶, giảm tổn kém cho việc xét xử và tránh xảy ra việc tranh chấp không có hồi kết thúc.

Vì vậy, khi xem xét vấn đề công nhận và thi hành bản án của Tòa án n-ớc ngoài phải nhìn từ nhiều khía cạnh. Về mặt công, phải xem xét đến những quan hệ chính trị, th-ơng mại giữa hai quốc gia. Về mặt t-, các quốc gia phải xem xét d-ới góc độ bảo vệ lợi ích hợp pháp của đ-ơng sự từ kết quả giải quyết của Tòa án n-ớc ngoài, đồng thời bảo vệ đ-ơng sự tránh những xét xử không công bằng và bảo vệ những chuẩn mực đạo đức, trật tự công cộng của quốc gia mình.

Thông th-ờng, các quốc gia giải quyết vấn đề công nhận và thi hành bản án của Tòa án n-ớc ngoài theo ba cách: i) ký kết hoặc tham gia các điều -ớc quốc tế; ii) áp dụng nguyên tắc có đi có lại để xem xét việc

công nhận và thi hành bản án n-ớc ngoài dựa trên các điều kiện đ-ợc quy định trong n-ớc; iii) áp dụng trực tiếp các điều kiện công nhận (hoặc không công nhận) do luật trong n-ớc quy định. Trong đó, việc ký kết hoặc tham gia điều -ớc quốc tế xét cho cùng cũng là một hình thức áp dụng nguyên tắc có đi có lại. Các bên ký kết hoặc tham gia điều -ớc thoả thuận những nội dung hoặc thủ tục liên quan đến vấn đề công nhận và thi hành giữa các n-ớc thành viên⁷. Việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong khoản 3, Điều 343 của Bộ luật Tố tụng dân sự thuộc cách thứ hai.

2. Nguyên tắc có đi có lại

2.1. Thực tiễn quốc tế

Thứ nhất, nguồn gốc của nguyên tắc có đi có lại xuất phát từ nguyên tắc thân thiện quốc gia. Nguyên tắc này cho rằng, mặc dù theo chủ quyền quốc gia, luật (hay bản án của n-ớc ngoài) không có hiệu lực trực tiếp trên lãnh thổ của quốc gia khác, nh-ng xuất phát từ sự tiện lợi cho giao dịch dân sự giữa các n-ớc nên có sự thoả thuận giữa các n-ớc trong việc công nhận hiệu lực pháp lý của pháp luật (bản án) của n-ớc khác trên lãnh thổ một n-ớc⁸. Nguyên tắc thân thiện quốc gia đòi hỏi sự có đi có lại để có sự

⁴ Castel J.G “Recognition and enforcement of foreign judgements in Personam and in Rem in the Common Law provinces of Canada” (1971) 17 McGill Law Journal, tr14

⁵ Niv Tadmore “Recognition of foreign in personam money judgements in Australia”, Deakin Law review 2 (1995), tr132

⁶ Von Mehren, T & Trautman, D.T “Recognition of Foreign Adjudications: A survey and a Suggested Approach” (1968) 81 Harvard Law Review tr 1603-1604

⁷ Ví dụ điển hình là công -ớc Brussels 1968 của cộng đồng Châu Âu, công -ớc Lugano 1988, và Brussels Regulation 44/2001 về quyền tài phán và vấn đề thi hành phán quyết n-ớc ngoài trong lĩnh vực dân sự th-ơng mại.

⁸ Huber (1689), đ-ợc trích dẫn bởi Juenger, F.K “Choice of Law and Multistate Justice”, Martinus Nijhoff Publishers, the Netherlands, (1993), tr 20-21

ngang bằng (equality)⁹. Vì vậy, không bắt buộc n-ớc này phải công nhận bản án của n-ớc kia khi mà n-ớc đó đã không công nhận bản án của n-ớc mình¹⁰.

Nguyên tắc thân thiện quốc gia và nguyên tắc có đi có lại không trái với nguyên tắc chủ quyền quốc gia. Vì vậy, chúng đ-ợc chấp nhận và áp dụng một cách phổ biến. Tuy nhiên, những nguyên tắc này lại chú trọng quan hệ quốc gia, do đó xem nhẹ khía cạnh t- (quyền lợi của đ-ơng sự). Đặc biệt, trong hoàn cảnh quốc tế hoá hiện nay, khi mà sự giao l-u dân sự th-ơng mại phát triển hơn bao giờ hết và đôi khi khó xác định đ-ợc biên giới chủ quyền quốc gia¹¹ thì cũng cần đánh giá lại vị trí của những nguyên tắc này.

Thứ hai, nguyên tắc có đi có lại mang bản chất chính trị. Chính bản chất chính trị này làm lệch h-ớng công bằng đối với vấn đề công nhận¹². Bởi vì nó đối xử phân biệt giữa các bản án của các n-ớc khác nhau¹³ và nhiều khi không quan tâm đến lợi ích của đ-ơng sự. Một hạn chế nữa của nguyên tắc có đi có lại là sự trì hoãn và gây tổn kém cho đ-ơng sự và nhà n-ớc (vì nếu

một bản án không đ-ợc công nhận, đ-ơng sự buộc phải bắt đầu vụ việc lại ở Tòa án của n-ớc đ-ợc yêu cầu công nhận)¹⁴.

Thứ ba, các quốc gia hy vọng việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại là công cụ để buộc các quốc gia khác sẽ công nhận bản án của Tòa án quốc gia mình và vì vậy có thể bảo vệ quyền lợi của công dân và pháp nhân của mình ở n-ớc ngoài¹⁵. Tuy nhiên, không ai bảo đảm rằng mục tiêu này sẽ đ-ợc thực hiện. Kể cả khi đạt đ-ợc một thoả thuận hoặc ngầm định về áp dụng nguyên tắc có đi có lại thì các quốc gia cũng không hoàn toàn mặc nhiên công nhận và thi hành bản án của Tòa án n-ớc ngoài mà vẫn xem xét đến các điều kiện công nhận (hoặc không công nhận) theo luật quốc gia. Sự khác biệt về các điều kiện công nhận cũng nh- những chuẩn mực công bằng trong luật quốc gia là trở ngại đối với thực hiện thoả thuận có đi có lại trong việc công nhận và thi hành bản án n-ớc ngoài¹⁶. Điều này làm cho nguyên tắc có đi có lại mang tính hình thức.

2.2. Pháp luật Việt Nam về nguyên tắc có đi có lại

Việc đ-a nguyên tắc này vào Bộ luật Tố

⁹ Savigny.V (1849), đ-ợc trích dẫn bởi Lenhoff. A “Reciprocity: The Legal aspect of a Perennial Idea” (1954) 49 *Northwestern University Law Review* 752, tr 763, 772

¹⁰ *Hilton v Guyot* 159 *US* 113 (1895) tại 212, đ-ợc trích dẫn bởi Niv Tadmor “Recognition of foreign in personam money judgements in Australia”, *Deakin Law review* 2 (1995), tr 135

¹¹ Ví dụ điển hình là sự phát triển của internet, th-ơng mại điện tử.

¹² *Cheshire and North’s “Private International law”* 13th edition, Butterworths, London 1999, tr 5

¹³ Gilbert D. Kennedy “Recognition of Judgements in Personam: the Meaning of Reciprocity”, *The Canadian Bar Review*, Vol 35, No2, February 1957 tr131

¹⁴ Niv Tadmor “Recognition of foreign in personam money judgements in Australia”, *Deakin Law review* 2 (1995), tr 178

¹⁵ Lenhoff. A “Reciprocity: The legal aspect of a Perennial Idea” (1954) 49 *Northwestern University Law Review*, tr 763, 772

¹⁶ Leif Gamertsfelder “Cross Border Litigation: Exploring the Difficulties associated with Enforcing Australian Money Judgements in Japan” *Australian Bar Review* Vol 17, 1998, tr 161-185.

tụng dân sự, theo chúng tôi là do xuất phát từ sự khiếm khuyết của Pháp lệnh công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của Toà án và Trọng tài n-ớc ngoài năm 1993 (Pháp lệnh 1993). Theo Pháp lệnh 1993¹⁷ và Thông t- liên ngành số 04/TTLN ngày 24/07/1993 của Bộ T- pháp, Toà án nhân dân tối cao về h-ớng dẫn thực hiện một số quy định của Pháp lệnh 1993¹⁸ thì việc công nhận và thi hành bản án của Toà án n-ớc ngoài chỉ áp dụng đối với những n-ớc có ký Hiệp định t-ơng trợ t- pháp với Việt Nam, trong đó có quy định vấn đề công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của mỗi n-ớc¹⁹. Nh-ng thực tế các bản án, quyết định ly hôn có nhu cầu công nhận tại Việt Nam lại đến từ những n-ớc không có hiệp định t-ơng trợ t- pháp với Việt Nam²⁰. Để giải quyết vấn đề này, Nghị định số 83/1998/NĐ-CP ngày 10/10/1998 của Chính phủ về đăng ký hộ tịch đã đ-a nguyên tắc có đi có lại vào nh- là giải pháp cho vấn đề thực tiễn đặt ra²¹. Theo thủ tục của Nghị định 83 thì đối với các tr-ờng hợp bản án, quyết định ly hôn của các n-ớc ch-a có hiệp định t-ơng trợ t- pháp với n-ớc ta, Bộ T-

pháp sẽ quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại đối với từng tr-ờng hợp cụ thể²². Thực tiễn việc xem xét áp dụng nguyên tắc này cho thấy, không có yêu cầu phải có sự công nhận hoặc cam kết công nhận bản án, quyết định ly hôn của Toà án Việt Nam ở n-ớc có bản án, quyết định ly hôn đ-ợc yêu cầu công nhận ở Việt Nam, mà chỉ cần một số điều kiện: vụ việc không thuộc thẩm quyền xét xử riêng biệt của Toà án Việt Nam; không có đơn yêu cầu không công nhận; căn cứ theo điều 83, 84, 85 của Nghị định 83, Bộ T- pháp thấy đủ điều kiện để ghi chú vào sổ sự thay đổi hộ tịch²³. Trên thực tế, nhiều bản án, quyết định ly hôn của Toà án hoặc cơ quan có thẩm quyền của các n-ớc Úc, Mỹ, Canada, Thụy Điển, Na Uy, Đài Loan đã đ-ợc Việt Nam ghi chú theo thủ tục trên²⁴. Vì vậy, việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại theo Nghị định 83 là nguyên tắc mở, hay nói cách khác chỉ là hình thức, thực chất việc ghi chú ly hôn- một hình thức công nhận bản án, quyết định ly hôn- là việc đáp ứng và bảo vệ quyền lợi chính đáng của đ-ơng sự mà nhà n-ớc không thể từ chối đ-ợc.

¹⁷ Điều 2(2) Pháp lệnh 1993

¹⁸ Phần I(1) Thông t- 04/TTLN

¹⁹ Việt Nam đã ký kết hiệp định t-ơng trợ t- pháp song ph-ơng trong đó có quy định về việc công nhận và thi hành bản án quyết định dân sự của Toà án Việt Nam và Toà án n-ớc ký kết: Nga, Cộng hoà Séc, Cộng hoà Slovakia, Bulgaria, Hungary, Cuba, Ba lan, Lào, Trung Quốc, Pháp, Ukraine, Mông Cổ. Theo tài liệu Hiệp định t-ơng trợ t- pháp của Bộ T- Pháp.

²⁰ Xem Nguyễn Công Khanh “Những v-ớng mắc từ việc công nhận và thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định dân sự của Toà án n-ớc ngoài”, Tạp chí tòa án Nhân dân, số 11, 1999, tr 3; Hoàng Ngọc Thành “Vấn đề công nhận và cho thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định dân sự của Toà án n-ớc ngoài, quyết định trọng tài n-ớc ngoài”, tạp chí Tòa án nhân dân, số 5, năm 2001, tr 23

²¹ Điều 84(2) Nghị định 83

²² Điều 84(2), 85 Nghị định 83

²³ Ghi nhận từ khảo sát các hồ sơ xin ghi chú ly hôn theo Nghị Định 83 tại Sở T- pháp TP HCM

²⁴ Nh- trên

2.3. Nguyên tắc có đi có lại có phải là giải pháp?

Nguyên tắc có đi có lại được mong đợi sẽ giải quyết kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong trường hợp không có điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam không có quy định²⁵. Nh- ng, liệu mục tiêu này có đạt được hay không, ***nếu xem xét đến điều kiện không công nhận bản án, quyết định dân sự của Tòa án n-ớc ngoài theo pháp luật Việt Nam?*** Theo Điều 16 của Pháp lệnh 1993 và Điều 356 của Bộ luật Tố tụng dân sự, một bản án, quyết định dân sự n-ớc ngoài sẽ không được công nhận tại Việt Nam nếu thuộc một trong 6 trường hợp (Xem hộp 1).

Sau đây chỉ xin nêu ra một trường hợp bản án, quyết định dân sự n-ớc ngoài sẽ không được công nhận nếu vụ án thuộc thẩm quyền xét xử riêng biệt của Tòa án Việt Nam. Hay nói cách khác, bản án, quyết định của Tòa án n-ớc ngoài sẽ được công nhận tại Việt Nam nếu, ngoại trừ 5 trường hợp còn lại, không thuộc thẩm quyền xét xử riêng biệt của Tòa án Việt Nam. Điều 411 của Bộ luật Tố tụng dân sự quy định một số trường hợp về quyền tài phán riêng biệt của Tòa án Việt Nam liên quan đến bất động sản có trên lãnh thổ Việt Nam, hợp đồng vận chuyển mà người vận chuyển có trụ sở chính hoặc chi nhánh tại Việt Nam và một số vụ việc khác. Nh- vậy, đối với bản án, quyết định

Hộp 1: Bản án, quyết định dân sự của Tòa án n-ớc ngoài không được công nhận và cho thi hành tại Việt Nam trong các trường hợp sau đây:

1- Bản án, quyết định ch-a có hiệu lực pháp luật theo pháp luật của n-ớc có Tòa án đã ra bản án, quyết định đó;

2- Người phải thi hành hoặc người đại diện hợp pháp của người đó đã vắng mặt tại phiên tòa của Tòa án n-ớc ngoài do không được triệu tập hợp lệ;

3- Vụ án thuộc thẩm quyền xét xử riêng biệt của Tòa án Việt Nam;

4- Về cùng vụ án này có bản án, quyết định dân sự đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án Việt Nam, hoặc của Tòa án n-ớc ngoài đã được Tòa án Việt Nam công nhận; hoặc trước khi cơ quan xét xử của n-ớc ngoài thụ lý vụ án, Tòa án Việt Nam đã thụ lý và đang xem xét vụ án đó;

5- Đã hết thời hiệu thi hành án theo pháp luật của n-ớc có Tòa án đã ra bản án, quyết định đó hoặc theo pháp luật Việt Nam;

6- Việc công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án n-ớc ngoài tại Việt Nam trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam.

dân sự của Tòa án của n-ớc được áp dụng nguyên tắc có đi có lại, thì bất kể Tòa án những n-ớc này dựa trên cơ sở quyền tài phán gì miễn không thuộc những vụ việc thuộc quyền tài phán riêng biệt của Việt Nam nói trên đều có thể được công nhận.

²⁵ Xem Nguyễn Công Khanh tr.4.

Nh- vậy, có tr-ờng hợp Toà án những n-ớc này dựa trên những quyền tài phán “cắt cổ” (exorbitant jurisdiction) thì những bản án đó vẫn có thể đ-ợc công nhận. Những quyền tài phán đ-ợc cho là “cắt cổ” là những quyền tài phán đ-ợc pháp luật quốc gia quy định cho Toà án n-ớc đó những quyền xét xử “rộng rãi”, dẫn đến có những vụ việc đ-ợc thụ lý xét xử nh-ng có rất ít hoặc không có liên quan gì đến n-ớc có Toà án xét xử, ví dụ: Điều 14 của Bộ luật Dân sự Pháp²⁶ cho phép Toà án Pháp có quyền tài phán chung không hạn chế đối với bất kỳ bị đơn nào nếu trong vụ việc đó nguyên đơn mang quốc tịch Pháp, bất kể nguyên nhân của vụ kiện xảy ra ở đâu²⁷; hoặc Điều 23, Bộ luật Tố tụng dân sự Đức²⁸ quy định quyền tài phán không hạn chế của Toà án Đức nếu có sự hiện diện của bất kỳ tài sản nào của bị đơn ở Đức (tài sản đó có thể là một đôi dép hoặc một cây dù bỏ quên ở khách sạn); hoặc ở Anh, Toà án có quyền thụ lý vụ án nếu giấy thông báo về việc khởi kiện đ-ợc chuyển hợp lệ đến bị đơn ngay lúc bị đơn có mặt ở Anh bất kể trong bao

lâu (ở đây bất kỳ nguyên đơn là ng-ời n-ớc nào và vụ việc xảy ra bất kể ở đâu); những n-ớc khác nh- Bỉ, Đan Mạch, Hà Lan... đều có quy định những quyền tài phán đ-ợc cho là “cắt cổ”²⁹. Khi có sự việc pháp lý xảy ra đối với quan hệ có yếu tố n-ớc ngoài, nguyên đơn th-ờng tận dụng các quy định trong luật quốc gia của các n-ớc về các quyền tài phán rộng rãi đó để lựa chọn Toà án có lợi cho mình nhất (đó là những thuận lợi về mặt địa lý, sự quen thuộc và những -u thế đối với luật tố tụng và cả luật nội dung đ-ợc áp dụng...) và bất lợi cho bị đơn nhất (đó là sự khó khăn khi phải hầu kiện ở nơi xa xôi và đôi khi không thể hầu kiện đ-ợc, xa lạ và bất lợi về luật tố tụng, khó khăn trong việc thu thập chứng minh chứng cứ...). Việc công nhận những bản án đ-ợc xét xử nh- vậy có thể gây thiệt hại cho lợi ích của bị đơn hoặc đ-ơng sự³⁰.

Do đó vấn đề ***cần xem xét lại điều kiện để công nhận (hoặc không công nhận)*** bản án, quyết định dân sự của Toà án và Trọng tài n-ớc ngoài để bảo vệ quyền lợi chính đáng của đ-ơng sự đã đ-ợc nêu

²⁶ Code civil 1804, xem điều 3 Công -ớc Bruxelles 1968 về quyền tài phán và việc thi hành bản án trong những vấn đề dân sự th-ơng mại

²⁷ Trong Hiệp định t-ơng trợ t- pháp giữa Việt Nam và Pháp có quy định điều kiện để công nhận bản án của tòa án của n-ớc ký kết, trong đó điều kiện về quyền tài phán của tòa án n-ớc yêu cầu công nhận sẽ theo quy định của n-ớc đ-ợc yêu cầu công nhận, do đó hạn chế tác dụng của Điều 14, Bộ luật Dân sự Pháp

²⁸ Zivilprozessordnung 1877, xem Điều 3 Công -ớc Bruxelles 1968 về quyền tài phán và việc thi hành bản án trong những vấn đề dân sự th-ơng mại

²⁹ Xem điều 3 Công -ớc Bruxelles 1968 về quyền tài phán và việc thi hành bản án trong những vấn đề dân sự th-ơng mại

³⁰ Vì vậy trong Công -ớc Bruxelles 1968 về quyền tài phán và việc thi hành bản án về những vấn đề dân sự th-ơng mại đã loại bỏ việc công nhận các bản án của các n-ớc thành viên dựa trên các quyền tài phán cắt cổ đ-ợc quy định trong luật quốc gia, nếu bị đơn có nơi c- trú tại một trong các n-ớc thành viên. Xem điều 3 của Công -ớc. Điều 4 của Protocol của Công -ớc The Hague 1971 về công nhận và thi hành bản án n-ớc ngoài trong những vấn đề dân sự th-ơng mại cũng quy định việc từ chối công nhận và thi hành bản án n-ớc ngoài nếu dựa trên những quyền tài phán “cắt cổ” đó, xem ; Điều 18 dự thảo Công -ớc The Hague 1999 về quyền tài phán và phán quyết n-ớc ngoài trong những vấn đề dân sự th-ơng mại.

lên³¹. Đây là vấn đề phức tạp và cần sự nghiên cứu toàn diện vì tùy theo tính chất của từng loại bản án mà những điều kiện có thể khác nhau. Bởi, nh- đã đề cập ở trên, việc công nhận một bản án của Toà án n-ớc ngoài phải nhằm đạt đ-ợc mục tiêu bảo vệ lợi ích của các bên và cả lợi ích của n-ớc đ-ợc yêu cầu công nhận về khía cạnh trật tự công cộng.

Nh- vậy, nếu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đ-ơng sự là một trong những mục tiêu của t- pháp quốc tế thì rõ ràng nguyên tắc có đi có lại ch-a phải là giải pháp. Việc điều chỉnh vấn đề công nhận bản án, quyết định dân sự của Toà án và Trọng tài n-ớc ngoài **không dựa trên nguyên tắc có đi có lại mà bằng những điều kiện hợp lý quy định trong luật quốc gia không đi trái với chủ quyền quốc gia**. Bởi, chính việc quy định các điều kiện cho việc công nhận đó là đã thể hiện chủ quyền của quốc gia rồi. Ngoài ra, việc quy định các điều kiện công nhận và thi hành bản án một cách hợp lý từ đó tạo khả năng công nhận và thi hành bản án của Toà án n-ớc ngoài mà không cần quy định áp dụng nguyên tắc có đi có lại sẽ là một bằng chứng khách quan để những n-ớc vẫn còn áp dụng nguyên tắc có đi có lại tạo cơ hội công nhận và thi hành bản án, quyết định của Toà án Việt Nam.

3. Kết luận

Vấn đề công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự của Toà án và Trọng tài n-ớc ngoài tại Việt Nam là vấn đề phức tạp. Sự khác biệt pháp luật và những chuẩn mực công bằng đạo đức giữa các quốc gia là nguyên nhân của sự phức tạp đó. Xuất phát từ đòi hỏi khách quan của thực tế đời sống quốc tế hoá mà các quốc gia không thể chối bỏ vấn đề nêu trên. Việc giải quyết xung đột giữa các quốc gia bằng các điều -ớc quốc tế đa ph-ơng là giải pháp tối -u vì nó đạt đ-ợc sự thoả hiệp giữa những khác biệt và tạo ra cơ chế áp dụng hiệu quả. Tuy nhiên, để đạt đ-ợc sự thoả hiệp giữa các quốc gia không phải lúc nào cũng dễ dàng. Việc ký kết các hiệp định song ph-ơng cũng là một là giải pháp, nh-ng đây cũng chỉ giải quyết vấn đề giữa hai quốc gia. Do đó, việc quy định các điều kiện công nhận, thi hành bản án, quyết định dân sự của Toà án và Trọng tài n-ớc ngoài mà không dựa vào nguyên tắc có đi có lại sẽ tạo điều kiện đáp ứng đ-ợc đòi hỏi của thực tế, bảo vệ quyền lợi của đ-ơng sự và vẫn giữ đ-ợc chủ quyền quốc gia. Vấn đề còn lại là cần nghiên cứu, xây dựng những điều kiện đó nh- thế nào để đạt đ-ợc mục đích trên./.

* ThS, GV Khoa luật - Đại học Cần Thơ

³¹ Xem Chu Tuấn Đức “Công nhận bản án ly hôn của Toà án n-ớc ngoài tại Việt Nam hiện trạng và giải pháp”- Tạp chí Toà án nhân dân, số 2, năm 2000, tr 7-9; Lê Thu Hằng “Kinh nghiệm quốc tế trong việc công nhận và thi hành bản án quyết định của tòa án n-ớc ngoài và kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam” trong “Cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc ban hành Pháp lệnh t-ơng trợ t- pháp” – Báo cáo của Viện nghiên cứu pháp lý, Bộ T- pháp, tr.167-168, năm 2001.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN QUAN TÂM KHI NGHIÊN CỨU CHỦ TR-ƠNG Đ-A ĐIỆN HẠT NHÂN VÀO SỬ DỤNG Ở N-ỐC TA

TRẦN HỒ ANH*

Vấn đề an ninh năng l-ợng gắn với phát triển bền vững. Xem xét chủ tr-ơng sử dụng năng l-ợng hạt nhân phải tính đến hàng loạt các yếu tố kỹ thuật, an toàn, môi tr-ờng bên cạnh yếu tố kinh tế. Là một chuyên gia có nhiều thực tiễn và kinh nghiệm về lĩnh vực an toàn hạt nhân, Tác giả phân tích và cung cấp một số thông tin về quá trình phát triển điện hạt nhân trên thế giới và phân tích cách tiếp cận xây dựng Ch-ơng trình phát triển dài hạn điện hạt nhân của n-ớc ta để đáp ứng nhu cầu phát triển của đất n-ớc

Với chính sách đổi mới đúng đắn, từ nhiều năm nay, n-ớc ta đã có thành tích phát triển liên tục với tốc độ cao, cho phép chúng ta có cơ sở để tin t-ởng vững chắc về triển vọng phát triển trong t-ơng lai. Căn cứ vào triển vọng đó, khi nghiên cứu dự báo về nhu cầu năng l-ợng cần thiết, đối chiếu với khả năng đáp ứng từ các nguồn tài nguyên năng l-ợng sẵn có, các chuyên gia đã chỉ ra rằng, trong một thời hạn không xa, n-ớc ta phải nhập khẩu năng l-ợng và/hoặc phải huy động thêm những nguồn năng l-ợng mới, trong đó có điện hạt nhân¹. Chính phủ đã cho tiến hành nghiên cứu để xác định chủ tr-ơng đ-a điện hạt

nhân vào sử dụng ở n-ớc ta. Nếu chủ tr-ơng đ-a điện hạt nhân vào sử dụng là hợp lý, Chính phủ sẽ chuẩn bị Ch-ơng trình dài hạn phát triển điện hạt nhân. Sau khi Ch-ơng trình đ-ợc phê duyệt, Chính phủ có thể căn cứ vào đó để tổ chức lập đề án Nhà máy điện hạt nhân đầu tiên của n-ớc ta. Các nội dung này cần đ-ợc thẩm tra và phê duyệt ở mức thẩm quyền cao nhất theo tinh thần Nghị quyết của Quốc hội Khoá X về Công trình quan trọng quốc gia.

1. Quá trình phát triển điện hạt nhân trên thế giới

Quá trình phát triển

Kể từ ngày nhà máy điện hạt nhân đầu tiên (Obninsk - Liên Xô) đ-ợc đ-a vào sử

¹ Phát triển điện hạt nhân ở Việt Nam, Báo cáo Đề tài cấp nhà n-ớc KHCN-09-04, Viện Năng l-ợng nguyên tử Việt Nam, 1999.

dụng năm 1954, trải qua 50 năm, tổng thời gian hoạt động của các nhà máy điện hạt nhân trên thế giới lên đến khoảng 11500 năm. Với quá trình phát triển như vậy, điện hạt nhân cho phép chúng ta có một tầm nhìn tổng quát về những ưu thế và những nhược điểm của nó.

Tính đến ngày 31/1/2004, đã có 440 nhà máy điện hạt nhân đang hoạt động với tổng công suất lắp đặt là 361.582 Giga-Oát điện (ký hiệu GWđ - một Giga-Oát là một tỷ Oát) và 31 nhà máy điện hạt nhân đang được xây dựng; tổng sản lượng điện hạt nhân của thế giới vào khoảng 2574 Tera-Oát giờ (ký hiệu TWh - một Tera-Oát giờ bằng một tỷ Kilo-Oát giờ)².

Bức tranh toàn cảnh quá trình phát triển của ngành điện hạt nhân, kể từ khi lò phản ứng hạt nhân đầu tiên của Enrico Fermi bắt đầu hoạt động (2/12/1942 - 12 năm, trước nhà máy điện hạt nhân đầu tiên) cho thấy³, *thập niên đầu tiên* của quá trình đó được dành cho việc chứng minh rằng, các lò phản ứng năng lượng có thể được thiết kế, xây dựng và vận hành; *thập niên thứ hai* để chỉ ra rằng, chúng có thể vận hành một cách kinh tế; *thập niên thứ ba* mục kích sự đi lên của một ngành công nghiệp khả thi về mặt thương mại; *thập niên thứ tư*, đánh dấu bởi tai nạn tại nhà máy Three Mile Island (TMI - Mỹ), là sự kết hợp giữa sự phát triển thương mại nhanh chóng cùng

với sự tăng cường quản lý của chính quyền; *thập niên thứ năm*, mặc dù đã xảy ra tai nạn Chernobyl (Liên Xô), được nhấn mạnh bởi sự tái khẳng định rằng công nghiệp hạt nhân sẽ cung cấp một nguồn điện năng an toàn cùng lúc với nỗi bi quan nghiêm trọng của công chúng.

Chúng ta kết thúc *thập niên thứ sáu* của lịch sử điện hạt nhân với những khuynh hướng tuy còn ch-a rõ nét lắm, nhưng cũng cho thấy triển vọng của việc sử dụng năng lượng hạt nhân sẽ mạnh mẽ hơn mấy thập niên trước.

Rõ ràng, sau các tai nạn TMI và Chernobyl, ngành công nghiệp điện hạt nhân đã gặp phải một số trục trặc. Trước hết, phải tăng cường những biện pháp bảo đảm an toàn nhà máy điện hạt nhân. Việc này kết hợp với tình hình giá cả thị trường dầu mỏ và khí thiên nhiên tăng đối rẻ, dẫn tới hậu quả tất yếu làm giảm hoặc đánh mất ưu thế cạnh tranh kinh tế của nhà máy điện hạt nhân so với các nhà máy nhiệt điện sử dụng nhiên liệu hoá thạch. Mặt khác, sau các tai nạn TMI và Chernobyl, d- luận các nước phát triển có nhiều e ngại, phong trào “*xanh*” chống hạt nhân được đẩy lên mạnh mẽ làm cho giới cầm quyền của các nước phải cân nhắc kỹ trước khi quyết định sử dụng công nghệ nào để tăng cường nguồn điện năng.

² LATEST NEWS RELATED TO PRIS AND THE STATUS OF NUCLEAR POWER PLANTS, Power Reactor Information System, International Atomic Energy Agency, 2004

³ HISTORY OF NUCLEAR POWER PLANT SAFETY, Robert Martin, Nuclear InfoRing, 2003

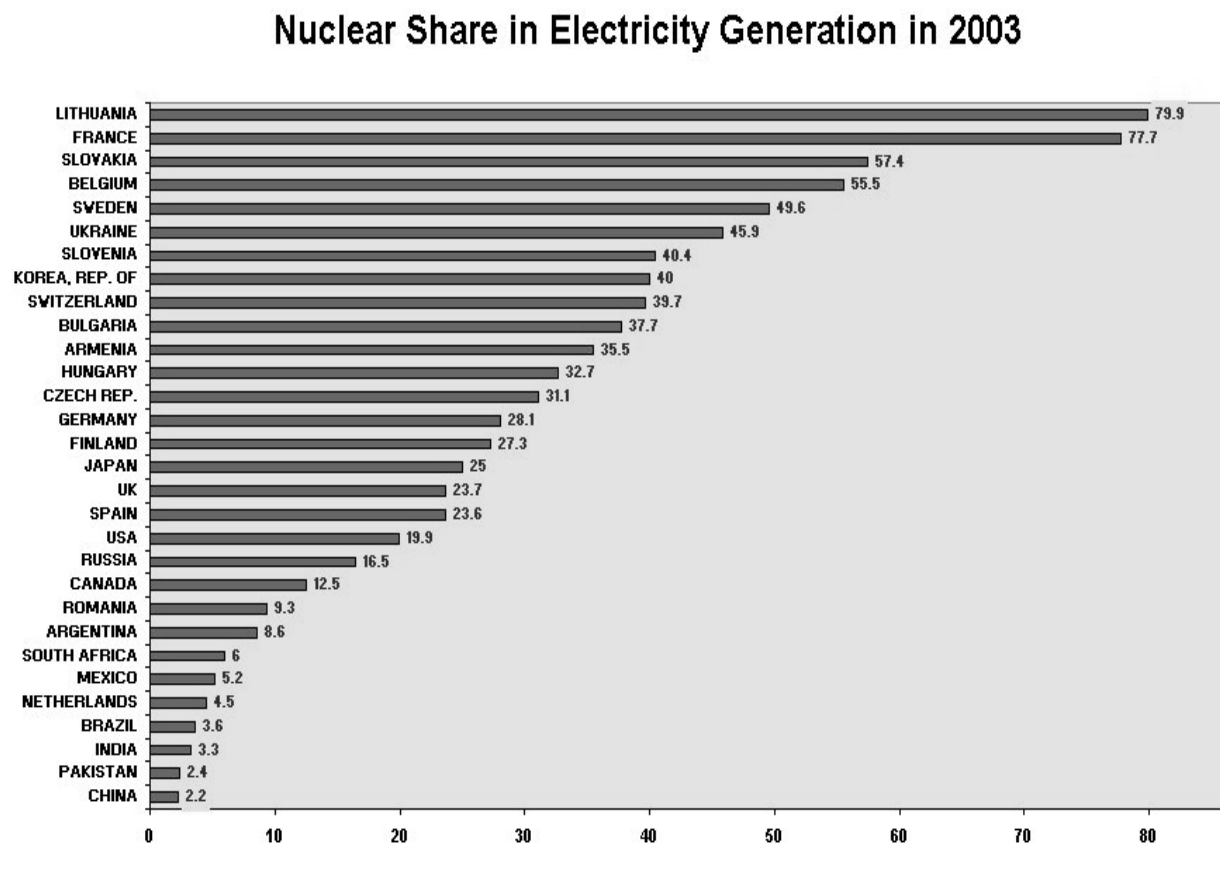
Những -u điểm

Tuy nhiên, nhà máy điện hạt nhân vẫn đang có chỗ đứng quan trọng ở nhiều n-ớc (Xem Hình 1) và triển vọng phát triển trong t-ơng lai cũng đã đ-ợc nhiều chuyên gia dự đoán, với những lý do chủ yếu sau đây:

- Những tính năng v-ợt trội về an toàn của điện hạt nhân: ý thức đ-ợc nguy cơ tiềm tàng của việc sử dụng năng l-ợng hạt nhân, ngay từ đầu, ngành điện hạt nhân đã rất quan tâm đến vấn đề an toàn các nhà máy

điện. Những cố gắng lớn của ngành công nghiệp điện hạt nhân từ thập niên 80 để rà soát các biện pháp an toàn của các nhà máy đang hoạt động, và bổ sung nhiều biện pháp khác đối với các nhà máy đang hoặc sắp xây dựng đã làm cho an toàn các nhà máy điện hạt nhân càng đ-ợc bảo đảm tốt hơn. Nếu các biện pháp bảo đảm an toàn tiếp tục đ-ợc tuân thủ nghiêm ngặt thì việc sử dụng điện hạt nhân sẽ giữ vững -u thế về an toàn trong khai thác năng l-ợng so với các loại hình công nghệ khác.

Hình 1. Tỷ lệ tham gia của điện hạt nhân trong sản xuất điện năng (%)



- *Những tính năng kinh tế - kỹ thuật mang tính cạnh tranh của điện hạt nhân:* một lý do mang tính quyết định là nhà máy điện hạt nhân đã đạt được tính cạnh tranh về mặt kinh tế - kỹ thuật. Sau cuộc khủng hoảng về giá dầu mỏ năm 1973, các nhà máy nhiệt điện chạy dầu mất -u thế cạnh tranh về mặt kinh tế, do đó, các n-ớc đã đẩy mạnh việc xây dựng nhà máy điện hạt nhân (thập niên thứ ba của lịch sử phát triển nhà máy điện hạt nhân). Đối với nhà máy nhiệt điện chạy than, nếu phải chuyên chở than trên những khoảng cách vài ba ngàn kilomet, thì điện than cũng không có -u thế kinh tế hơn điện hạt nhân. Mặt khác, trong những năm “khó khăn” từ cuối thập niên thứ t- trở đi, điện hạt nhân đã đạt được những kết quả nổi bật, tăng tính cạnh tranh về kinh tế của điện hạt nhân nh-: giảm giá thành xây dựng nhà máy xuống khoảng 1000 - 1500 USD/kW (so với 2000 - 2500 USD/kW tr-ớc đây)⁴, cải thiện hiệu suất sử dụng nhiệt⁵, độ nhạy của giá thành điện năng đối với sự tăng giá nhiên liệu nhỏ hơn nhiều so với các nhà máy nhiệt điện khác. Theo dự báo, trong những năm tới, giá dầu mỏ sẽ tăng cao trong một thời gian dài vì sự chênh lệch cung - cầu về dầu mỏ khó nhanh chóng trở lại cân bằng. Nếu dự báo này là chính xác, tr-ớc mắt nhà máy điện hạt nhân sẽ gặp một thời kỳ thuận lợi đặc biệt về mặt kinh tế - kỹ thuật.

Từ nhập kỹ thuật chìa khoá trao tay, Hàn Quốc đã thúc đẩy phát triển mạnh mẽ một ch-ơng trình điện hạt nhân trong đó tỷ lệ nội địa hoá ngày càng cao cho phép Hàn Quốc tiến tới tự chủ và v-on tới khả năng xuất khẩu công nghệ cho các n-ớc khác. Tr-ớc Hàn Quốc, Pháp cũng là một thí dụ điển hình về sự phát triển của đất n-ớc gắn với một ch-ơng trình điện hạt nhân mạnh mẽ. Vào đầu những năm 1970, để giải quyết tình trạng đất n-ớc quá lệ thuộc vào nguồn năng l-ợng dầu mỏ phải nhập khẩu, Pháp đã quyết tâm xây dựng một ch-ơng trình điện hạt nhân đồ sộ trên cơ sở lò phản ứng n-ớc nén (Pressurised Water Reactor - ký hiệu PWR) nhập công nghệ từ Công ty Westinghouse của Mỹ. Pháp đã xây dựng các ngành công nghiệp hỗ trợ t-ơng ứng, và m-ời năm sau đã làm chủ hoàn toàn công nghệ này và có thể chào hàng xuất khẩu công nghệ nhà máy điện hạt nhân sang nhiều n-ớc khác.

- *Bảo đảm an ninh năng l-ợng:* đối với những n-ớc mà tài nguyên năng l-ợng không dồi dào (nh- Pháp, Nhật bản) thì việc huy động năng l-ợng hạt nhân trong sản xuất điện năng là nhằm bớt lệ thuộc vào nhập khẩu năng l-ợng, hay đa dạng hoá việc nhập khẩu năng l-ợng, một biện pháp để tăng c-ờng an ninh năng l-ợng. Một số n-ớc khác (nh- Mỹ, Canada, Trung Quốc) tuy có những nguồn năng l-ợng nội địa t-ơng đối dồi dào nh-ng với sự phân bố địa lý không thuận lợi, hoặc để tiết kiệm các nguồn năng l-ợng không tái tạo nội địa nên cũng đã huy động năng l-ợng hạt

⁴ IS NUCLEAR POWER READY FOR A BIG COMEBACK IN THE USA, About, 20/2/ 2001 WILL EUROPE GO NUCLEAR?, Stryker McGuire, Newsweek International, 2002

⁵ OPTIMIZING THE CI TO GET MORE POWER OUT OF YOUR PWR, Framatome ANP

nhân cho sản xuất điện. Những lý do này tuy không mang tính quyết định đối với mọi n-ớc và trong mọi thời điểm, nh-ng cũng có thể tạo nên áp lực thuận lợi cho việc lựa chọn ph-ơng án xây dựng nhà máy điện hạt nhân.

- *Giảm phát thải CO2 trong sản xuất điện năng*: nhà máy điện hạt nhân có thể đóng vai trò thay thế các nhà máy nhiệt điện để giảm bớt phát thải khí CO2 và các khí nhà kính khác. Hậu quả của vấn đề phát thải CO2 và mức độ trầm trọng của chúng vẫn còn có ý kiến khác nhau, nh-ng theo sự đánh giá của nhiều nhà khoa học về môi tr-ờng quả đất, nếu xã hội loài ng-ời tiếp tục đà tăng tr-ởng ở mức hiện nay của phát thải CO2, thì trong thế kỷ XXI tất yếu sẽ xảy ra sự nung nóng bầu khí quyển của quả đất, đến mức những thảm hoạ về khí hậu và môi sinh sẽ là không tránh khỏi. Trên tinh thần phòng tránh những thảm hoạ đó, Hội nghị Kyoto về môi tr-ờng đã yêu cầu các n-ớc công nghiệp cam kết vào năm 2012 sẽ đạt đ-ợc mục tiêu giảm mức phát thải CO2 xuống ngang mức của năm 1990. Nếu muốn thực hiện đ-ợc cam kết đó, các n-ớc khó làm khác trong lĩnh vực sản xuất điện năng là phải huy động năng l-ợng hạt nhân để thay thế các nhà máy nhiệt điện sử dụng năng l-ợng hoá thạch.

- *Động lực phát triển quan trọng*: đối với các n-ớc đang phát triển hoặc chuyển tiếp, việc huy động năng l-ợng hạt nhân vừa là thử thách, vừa là động lực kích thích các n-ớc đó v-ơn lên về mọi mặt, đặc biệt về xây dựng đội ngũ cán bộ khoa học công

nghệ, chuyên viên kỹ thuật lành nghề, cũng nh- về phát triển các ngành công nghiệp xây dựng, chế tạo và lắp ráp.

2. Điện hạt nhân và những vấn đề cần quan tâm

An toàn các nhà máy điện hạt nhân

Việc bảo đảm an toàn cho nhà máy điện hạt nhân chủ yếu dựa trên thiết kế và thực hiện các rào chắn an toàn vững chắc và nguyên lý bảo vệ sâu các rào chắn đó.

Rào chắn an toàn đ-ợc lập lên để ngăn chặn các chất phóng xạ nguy hiểm, sản sinh trong quá trình phân hạch hạt nhân Uran 235 hoặc Plutoni 239 để sản xuất năng l-ợng, không để chúng rò thoát đ-ợc ra ngoài môi tr-ờng. Các tổ máy điện hạt nhân hiện đại đều có 3 rào chắn, đó là vỏ bọc các thanh nhiên liệu, vỏ bọc của hệ làm nguội sơ cấp và vỏ bọc của toà nhà lò. Các rào chắn an toàn này đ-ợc bảo vệ theo nguyên lý bảo vệ sâu, có nghĩa là một hệ thống bảo vệ của lò phản ứng đã đ-ợc thiết kế sao cho các thông số hoạt động bình th-ờng đ-ợc liên tục điều chỉnh để duy trì chúng trong phạm vi an toàn; nếu một trong các thông số đó v-ợt quá những giá trị ng-ỡng đặt tr-ớc, thì hệ thống bảo vệ sẽ làm dừng hoạt động của lò phản ứng; nếu vì một lẽ nào bất kỳ, mà một trong những rào chắn bị xâm phạm, thì hệ thống khẩn cấp sẽ tự khởi động để ngăn chặn sự phát triển của tai nạn và hạn chế những hậu quả của sự cố.

Các tổ máy điện hạt nhân hiện đại đ-ợc thiết kế để tránh khả năng mất an toàn kể cả khi có sự hỏng hóc của một thiết bị có chức năng bảo vệ an toàn hoặc khi có *một sự*

nhằm lẫn trong thao tác của cán bộ vận hành lò phản ứng. Các hệ thống có chức năng bảo vệ an toàn đều được thiết kế với số lượng d- thừa, được bố trí tách biệt về vị trí lắp đặt. Các thao tác bất hợp lý theo quan điểm thiết kế đều được hệ điều khiển báo lỗi và yêu cầu ngừng vận hành xác nhận trước khi thực hiện. Đối với trường hợp tai nạn giả định trầm trọng nhất được sử dụng làm cơ sở thiết kế nhà máy (sự cố vỡ đường ống lớn nhất của hệ thống làm nguội sơ cấp), nếu mọi việc diễn ra như được thiết kế, thì sẽ không có hậu quả gì đáng kể đối với môi trường.

Sau khi thiết kế và xây dựng xong nhà máy, các nhà nghiên cứu có thể sử dụng phương pháp tính toán độ tin cậy cũng như tính toán xác suất xảy ra tai nạn đối với nhà máy dựa trên sơ đồ nguyên lý của nhà máy và các số liệu thống kê về độ tin cậy của các thiết bị và phụ kiện. Kết quả việc tính toán cho thấy độ tin cậy của nhà máy rất cao, và xác suất xảy ra sự cố và tai nạn phụ thuộc vào mức độ trầm trọng của sự cố, tai nạn. Xác suất này được tính toán rất kỹ vào đầu những năm 1970 bởi nhóm nghiên cứu của Giáo sư Rasmussen - thuộc Viện Công nghệ Massachusetts (MIT - Mỹ). Kết quả nghiên cứu công bố trong Báo cáo WASH-1400 đã cho thấy xác suất xảy ra tai nạn gây chết người của 100 nhà máy điện của Mỹ là bé hơn từ hai bậc trở lên so với các tai nạn máy bay rơi, rò thoát khí clo, vỡ đê hoặc là hỏa hoạn. Ngày nay, với những biện pháp

an toàn tăng cường, xác suất xảy ra tai nạn tại một nhà máy điện hạt nhân hiện đại được cho là đã giảm xuống thêm một bậc.

Xử lý và chôn vùi các chất thải hạt nhân

Chất thải trong nhà máy điện hạt nhân chủ yếu do các sản phẩm sinh ra trong quá trình phân hạch hạt nhân của nhiên liệu trong lò phản ứng (gọi là các sản phẩm phân hạch). Đây là những chất nguy hiểm vì chúng có độ phóng xạ cao, song những đồng vị có tính phóng xạ cao nhất cũng lại là những chất có tính năng phân rã nhanh nhất. Một nhà máy điện hạt nhân sản sinh ra khoảng một m³ chất thải loại này mỗi năm. Chúng cần được cách ly nghiêm ngặt, không để cho dân chúng tiếp cận. Sau 10 năm, độ phóng xạ của chất thải đã giảm 1000 lần, và sau 500 năm, các sản phẩm phân hạch thậm chí sẽ ít phóng xạ hơn so với quặng uran mà từ đó chúng sinh ra⁶.

Đối với những nước đang phát triển, mới bước vào thực hiện một chương trình điện hạt nhân, vấn đề xử lý và chôn vùi các chất thải hạt nhân chưa thể tự mình giải quyết. Ngay như những nước phát triển có nhiều nhà máy điện hạt nhân như Đức hoặc Nhật Bản thì họ cũng đang sử dụng dịch vụ xử lý của Pháp. Việc chuyên chở các chất thải hạt nhân đang gây nên sự chống đối của dân luận nhiều nước, do vậy kết hợp với việc chống lan truyền vũ khí hạt nhân, một số nước đang đề nghị sẽ

⁶ FREQUENTLY ASKED QUESTIONS ABOUT NUCLEAR POWER, John McCarthy

không trả các chất thải hạt nhân về cho các n-ớc gửi nhiên liệu đã cháy đi xử lý, mà chôn vùi chúng tại những địa điểm tập trung có sự kiểm soát quốc tế. Trong tr-ờng hợp đề nghị này đ-ợc quốc tế chấp thuận và quyết nghị, thì các n-ớc đang phát triển không cần lo lắng tới vấn đề xử lý và chôn vùi chất thải hạt nhân nữa.

Vấn đề xử lý và chôn vùi các chất thải hạt nhân phụ thuộc vào chiến l-ợc xây dựng và phát triển ngành công nghiệp hạt nhân. Hiện nay Pháp, Liên bang Nga và Nhật Bản đều chủ tr-ơng thu hồi Plutoni từ nhiên liệu đã cháy trong lò phản ứng và xây dựng lò nơtron nhanh để khai thác triệt để nguồn năng l-ợng hầu nh- vô tận của quặng Uran. Đối với các n-ớc khác, việc nghiên cứu công nghệ điều kiện hoá các chất thải hạt nhân tr-ớc khi đ-à đi chôn vùi trong các hang động địa chất bền vững đều đang đ-ợc tích cực xúc tiến, để tìm đ-ợc ph-ơng pháp và vật liệu điều kiện hoá có tính ổn định cao. Có thể tin rằng các công trình nghiên cứu này sẽ đạt đ-ợc kết quả chấp nhận đ-ợc trong một thời gian không quá xa, vì đó là một vấn đề mà ngành năng l-ợng hạt nhân phải giải quyết bằng mọi giá.

Chống lan truyền vũ khí hạt nhân

Vấn đề chống lan truyền vũ khí hạt nhân là một nhiệm vụ của mọi thành viên của Liên Hợp quốc và của Cơ quan Năng l-ợng nguyên tử quốc tế (IAEA). Trong điều kiện chủ nghĩa khủng bố đang phát triển, vấn đề chống lan truyền vũ khí hạt nhân càng trở nên thời sự hơn. Vấn đề thực chất ở đây là

không để cho bất kỳ ai có thể lấy nguyên liệu hạt nhân trong các thanh nhiên liệu ch-a cháy hay đã cháy đem dùng vào mục đích khác, đặc biệt là vào mục đích quân sự. Đối với mọi n-ớc cần nhập khẩu công nghệ và nhiên liệu hạt nhân từ một n-ớc thành viên của IAEA, n-ớc đó chỉ có thể tiến hành nhập khẩu và sử dụng công nghệ và nhiên liệu sau khi đã long trọng cam kết không sử dụng chúng vào mục đích quân sự, phải ký kết Hiệp định NPT (Không lan truyền vũ khí hạt nhân) và Hiệp định Canh giữ An toàn (Safeguards). Bên cạnh các biện pháp cần thiết quy định bởi NPT và Safeguards, mọi quốc gia sử hữu nhà máy điện hạt nhân cần có trách nhiệm triển khai những biện pháp bổ sung để ngăn chặn không cho mọi cá nhân và tổ chức có thể tiếp cận bất hợp pháp nơi cất giữ nhiên liệu hạt nhân. Đây là một nhiệm vụ không đơn giản, vì không đ-ợc phép sơ hở ở bất kỳ lúc nào trong một thời gian dài.

Nh- vậy, khi quyết định về chủ tr-ơng đ-à điện hạt nhân vào sử dụng ở n-ớc ta, cần xem xét các lý lẽ ủng hộ cho chủ tr-ơng đó, đồng thời cũng cần thấy rõ những vấn đề bất lợi gắn với việc sử dụng nguồn năng l-ợng này./.

** TSKH, Viện tr-ởng Viện Nghiên cứu hạt nhân (Đà Lạt), đại biểu Quốc hội Khoá IX và X, Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Khoa học, Công nghệ và Môi tr-ờng của Quốc hội Khoá X.*

THUẾ CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ CỦA MỸ VÀ BÍ QUYẾT CHO CÁC DOANH NGHIỆP VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THANH BÌNH*

Ngày 6/7/2004, Bộ Thương mại Mỹ đã tuyên bố áp thuế chống phá giá từ 12,11 đến 93,13% đối với tôm đóng hộp và đông lạnh của Việt Nam. Phán quyết sơ bộ này với mức thuế rất chênh lệch giữa 6 quốc gia xuất khẩu tôm vào Mỹ là sự phân biệt đối xử bất công bằng và làm giảm sức cạnh tranh của những người nuôi tôm và các doanh nghiệp xuất khẩu tôm nước ta trên thị trường Mỹ. Trên cơ sở phân tích các quy định pháp luật về điều tra và áp dụng thuế chống bán phá giá của Mỹ, từ đó, đối chiếu với nguyên tắc bình đẳng, tự do hóa thương mại, tác giả đề xuất một số giải pháp cho các doanh nghiệp nước ta chuẩn bị sẵn sàng đối phó với những tranh chấp thương mại xảy ra trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế

Lịch sử

Vấn đề chống bán phá giá (Antidumping) lần đầu tiên được đề cập trong Luật thuế (Revenue Act) năm 1916 của Mỹ tại 2 điều 800-801. Sau đó, tình hình phát triển của các quan hệ thương mại quốc tế đặt ra yêu cầu cần phải có một đạo luật riêng biệt điều chỉnh vấn đề này. Năm 1921, Đạo luật “Antidumping” đã ra đời. Đạo luật quy định Kho bạc nhà nước Mỹ được giao nhiệm vụ điều tra các hành vi bán phá giá và ấn định mức thuế chống bán phá giá. Quy định trên tồn tại gần 60

năm cho đến khi Quốc hội Mỹ thông qua một đạo luật mới về thực thi hiệp định thương mại (Trade Agreement Act) năm 1979 thì nhiệm vụ điều tra và áp đặt mức thuế chống bán phá giá¹ được chuyển giao cho Bộ Thương mại Mỹ. Trong nhiều năm tiếp theo, pháp luật về chống bán phá giá của Mỹ có sự thay đổi nhằm thích ứng với tình hình phát triển của các quan hệ thương mại Quốc tế. Sau khi Tổ chức thương mại Thế giới WTO ra đời, các quy định của Mỹ về chống bán phá giá phải tuân thủ theo Hiệp định về chống bán phá giá của WTO. Trên cơ sở đó, Mỹ ban hành

¹ Tariff, khác với “Tax”, có thể tạm dịch là phí chống bán phá giá. Phí này, theo luật Mỹ do người khởi kiện được hưởng (NCLP).

Quy định về chống bán phá giá và chống trợ cấp vào năm 1997 với những quy định hướng dẫn tiến trình điều tra và áp dụng thuế chống bán phá giá.

Nh- trên, có thể thấy rằng ng-ời Mỹ đặc biệt quan tâm tới việc ban hành và điều chỉnh các quy định liên quan tới vấn đề chống bán phá giá nhằm ngăn chặn những hành vi th-ơng mại không lành mạnh, cạnh tranh bất bình đẳng.

Các nguyên tắc cơ bản của Bộ luật “*Antidumping*” của Mỹ không khác với các quy định của WTO. Về những khái niệm cơ bản nh-: thế nào là bán phá giá, thế nào là tổn hại cho ngành sản xuất hàng hóa t-ơng tự trong n-ớc, thế nào là ngành sản xuất nội địa hay nguyên tắc xác định giá trị thông th-ờng và giá xuất khẩu... đều phù hợp với những quy định của Hiệp định về chống bán phá giá của WTO².

Còn sự khác biệt để tạo thành một vũ khí riêng là cơ chế vận hành của Bộ luật thông qua các điều luật thi hành và việc áp dụng các điều luật ấy của các cơ quan hữu trách. Vì vậy, chúng ta sẽ không đề cập tới những quy định đ-ợc thừa nhận chung (th-ờng đ-ợc quy định trong luật “*antidumping*” của các n-ớc thành viên khác của WTO) mà tập trung phân tích *những quy định tạo nên sức mạnh cho cơ chế vận hành luật “antidumping” của Mỹ.*

Cơ sở tiến hành điều tra

Thông th-ờng, việc tiến hành điều tra chống bán phá giá đ-ợc bắt đầu trên cơ sở tổ chức và cá nhân đại diện cho ngành sản xuất mặt hàng liên quan trong n-ớc nộp đơn đề nghị điều tra phá giá đối với hàng nhập khẩu. (Xem hộp 1)

Hộp 1: Điều kiện hợp lệ của đơn là sản l-ợng của các nhà sản xuất ủng hộ đơn phải chiếm ít nhất 25% tổng sản l-ợng của toàn ngành sản xuất mặt hàng liên quan trong n-ớc và lớn hơn sản l-ợng của các nhà sản xuất phản đối đơn. Đơn đề nghị điều tra bán phá giá sẽ đ-ợc gửi đồng thời đến hai cơ quan có thẩm quyền tiến hành điều tra bán phá giá và áp đặt mức thuế chống bán phá giá của Mỹ là Bộ th-ơng mại (*Department of Commerce - DOC*) và ủy ban th-ơng mại Quốc tế (*International Trade Commission - ITC*). Hầu nh- khi đã có đơn thì các đơn này rất ít khi bị bác bỏ vì ITC và DOC th-ờng yêu cầu các công ty trong n-ớc gửi đơn nháp tr-ớc để xem xét không chính thức và góp ý về khía cạnh kỹ thuật cũng nh- bổ sung các thông tin cần thiết.

Để bảo vệ nền sản xuất nội địa và nhằm hướng tới thiết lập một sân chơi bình đẳng cho các nhà sản xuất, luật Mỹ còn đề ra tr-ờng hợp đặc biệt khi không có đơn của tổ chức hoặc cá nhân trong n-ớc, DOC và ITC vẫn có thể tiến hành điều tra nếu có bằng chứng rõ ràng chứng minh đ-ợc hành vi bán phá giá hàng hoá nhập khẩu vào Mỹ gây

² Xem thêm *Vụ chính sách th-ơng mại đa biên, Bộ Th-ơng mại, Kết quả vòng đàm phán Uruguay về hệ thống th-ơng mại đa biên, Hiệp định về thực hiện điều VI của Hiệp định chung về thuế quan và th-ơng mại 1994, NXB Thống kê, Hà Nội, 2000.*

thiệt hại vật chất cho ngành sản xuất trong nước. Tuy nhiên, do bản chất của bán phá giá là hành vi của các doanh nghiệp, hơn nữa các nhà sản xuất Mỹ rất “nhạy cảm” với việc bán phá giá nên trong thực tế, nếu có thiệt hại thực sự thì việc các doanh nghiệp Mỹ không nộp đơn kiện là điều hiếm thấy, vì vậy, tròng hợp trên rất hiếm xảy ra.

Quá trình điều tra

Thẩm quyền điều tra được giao cho hai cơ quan và có sự phân định rõ ràng: DOC là cơ quan chịu trách nhiệm tiến hành điều tra về việc bán phá giá, ITC chịu trách nhiệm điều tra về mức độ thiệt hại xảy ra hoặc có nguy cơ xảy ra đối với ngành sản xuất trong nước, mối quan hệ nhân quả giữa việc bán phá giá với thiệt hại hoặc nguy cơ xảy ra thiệt hại (Xem hộp 2).

Hộp 2: Khi nhận được đơn đề nghị điều tra phá giá, trong vòng 20 ngày, DOC phải ra quyết định có tiến hành điều tra hay không và giải trình cụ thể lý do dẫn tới quyết định này. Tròng hợp đặc biệt, với những vụ việc phức tạp, không được quá 40 ngày kể từ ngày nhận đơn.

Đối với ITC, sau 45 ngày (tròng hợp đặc biệt tối đa là 65 ngày) kể từ ngày nhận đơn, sẽ phải đưa ra đánh giá sơ bộ về thiệt hại xảy ra hoặc có nguy cơ xảy ra đối với ngành sản xuất trong nước theo những thông tin được cung cấp trong đơn. Nếu đánh giá sơ bộ kết luận không có thiệt hại hoặc nguy cơ gây thiệt hại, ITC sẽ không tiến hành điều tra nữa.

Nếu bản đánh giá của ITC thể hiện là có thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại thì DOC sẽ tiếp tục điều tra, và 115 ngày sau đó, DOC cũng phải có đánh giá sơ bộ về việc có hành vi bán phá giá không. Việc đánh giá dẫn tới hai hệ quả: nếu không có hành vi bán phá giá thì DOC có thể ra quyết định chấm dứt điều tra. Còn nếu ngược lại nhận thấy có hành vi bán phá giá, DOC có thể áp dụng các biện pháp tạm thời đối với hàng hóa thuộc đối tượng điều tra để hạn chế những thiệt hại xảy ra cho ngành sản xuất trong nước như: đánh thuế tạm thời hay bắt đảm bảo bằng tiền mặt đặt cọc hoặc tiền đảm bảo, hoặc đình chỉ định giá tính thuế với điều kiện phải chỉ rõ mức thuế thông thường và mức thuế chống bán phá giá được dự tính yêu cầu³. Thời gian áp dụng các biện pháp tạm thời không được vượt quá 4 tháng. Tròng hợp đặc biệt không được quá 6 tháng. Việc ấn định một khoảng thời gian xác định nhằm đẩy mạnh tính tích cực của các cơ quan hữu trách, tránh lạm dụng cố tình kéo dài gây thiệt hại cho nhà sản xuất cũng như người tiêu dùng.

Sau đó, DOC và ITC cùng phối hợp làm sáng tỏ các kết luận trong đánh giá sơ bộ thông qua các buổi tham vấn với các bên có liên quan đến quá trình điều tra. Các buổi tham vấn được tổ chức nhằm tạo điều kiện cho các bên có thể đưa ra các thông tin, bằng chứng bảo vệ quyền lợi của mình.

Qua quá trình điều tra và cung cấp thông tin của các bên, DOC sẽ có đánh giá cuối cùng sau 235 ngày kể từ ngày có hồ sơ yêu cầu tiến hành điều tra, khẳng định có hay không việc bán phá giá, chỉ rõ biên độ phá giá và các số liệu liên quan... Sau đó 45 ngày, ITC sẽ đánh giá cuối cùng khẳng định có thiệt hại hay đe dọa gây thiệt hại hay không với ngành sản xuất hàng hóa tương tự trong nước do hành vi bán phá giá hàng nhập khẩu vào thị trường Mỹ.

³ Khoản 2-Điều 7 về các biện pháp tạm thời, Hiệp định thực thi Điều VI của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại 1994.

Có thể nói, quá trình điều tra này là một vũ khí lợi hại mà Mỹ sử dụng để chống lại một cách triệt để những hành vi cạnh tranh không lành mạnh ảnh hưởng đến nền công nghiệp sản xuất nội địa. Qua đó, có thể thấy nhà chức trách có thật sự công bằng hay không khi phán xét chứng cứ của các bên đưa ra cũng như trong việc tạo điều kiện cho các bên có quyền được tự bảo vệ thông qua các bằng chứng.

Trên thực tế, trong nhiều vụ giải quyết tranh chấp liên quan đến bán phá giá, DOC đã sử dụng thẩm quyền này của mình gây khó dễ cho các doanh nghiệp xuất khẩu nước ngoài. Sau khi thụ lý đơn kiện, bước đầu tiên trong quá trình điều tra là DOC sẽ gửi một hoặc nhiều bảng câu hỏi đến các doanh nghiệp bị kiện để họ có cơ hội trả lời và tự bào chữa. Nếu xét về mặt câu chữ của quy định thì chẳng có vấn đề gì như trên thực tế

‘ **Nước bị kiện có vận hành theo nền kinh tế thị trường hay không là điều kiện quan trọng trong quá trình điều tra của Bộ Thương mại Mỹ (DOC)**’

những bảng câu hỏi ấy đều rất phức tạp, đặc biệt đối với các doanh nghiệp ở các nước có nhiều kinh nghiệm cò sát trong thương trường và nước phải đối phó với những vụ kiện (ví dụ như các doanh nghiệp xuất khẩu cá tra, cá basa của Việt Nam) thì sẽ gặp nhiều khó khăn. Chẳng hạn, do không hiểu hoặc hiểu không rõ câu hỏi mà đưa ra những con số không đầy đủ, không theo những tiêu chuẩn, mẫu mã quy định. Trường hợp này có thể DOC sẽ căn cứ vào những số liệu sẵn có hoặc họ có thể thu thập được qua các “kênh” khác gây bất lợi cho bên bị kiện. Hơn nữa, thời gian để trả lời những câu hỏi này thường rất ngắn. (Xem hộp 3)

Hộp 3: Trong vụ kiện công ty điện tử Matsushita, DOC yêu cầu họ phải dịch sang tiếng Anh 3.000 trang tài liệu về tài chính. Lệnh của DOC ban ra chiều thứ sáu và hạn nộp là sáng thứ hai tuần sau. Công ty Matsushita đã phải chịu thua và rút ngay mặt hàng của mình ra khỏi thị trường Mỹ⁴.

Phía các doanh nghiệp nước ngoài gần như là đều rơi vào thế bị động khi bị kiện. Nếu không có kinh nghiệm thì họ không thể đối phó kịp thời trong khi các doanh nghiệp Mỹ lại chủ động thuê luật sư, thu thập thông tin bất lợi cho phía đối phương. Nếu bên bị đơn nào cũng không phải vừa

⁴Theo <http://www.luathoc.com>, Tìm hiểu luật và chính sách chống bán phá giá của Mỹ.

hoặc thực sự làm ăn nghiêm chỉnh thì có thể vượt qua được cửa ải đầu nh-ng cũng ch-a nên vội mừng. DOC sẽ cử phái đoàn điều tra đến tận nơi để xem xét, để cân nhắc... và việc phái đoàn này có phản ánh đúng sự thật không thì lại còn phải bàn.

Trong quá trình điều tra, phía Mỹ có những ph-ơng thức rất lợi hại nữa nhằm phán xét hành vi cạnh tranh không lành mạnh của bạn hàng. Chẳng hạn, việc quyết định có hay không áp dụng quy chế nền kinh tế thị tr-ờng. Họ đ-a ra những tiêu chuẩn và phán xét các n-ớc xuất khẩu nơi có các doanh nghiệp bị kiện không vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị tr-ờng do vẫn có sự ấn định và chi phối giá của nhà n-ớc. DOC có quyền chọn một quốc gia thứ ba (n-ớc thay thế) đ-ợc coi t-ơng đ-ơng với n-ớc bị kiện về trình độ phát triển kinh tế, quan hệ th-ơng mại... Và DOC sẽ dùng những số liệu về giá cả của n-ớc này dùng để so sánh nhằm xác định biên độ bán phá giá (*dumping*). Việc so sánh này rất dễ mang lại những hậu quả không khả quan cho bên bị kiện vì có nhiều yếu tố chi phối nh- sự khác biệt về hoàn cảnh xã hội, giá nhân công lao động, tài nguyên, môi tr-ờng...ch-a kể việc lựa chọn không khách quan. Vì thế, nếu đã bị coi là nền kinh tế phi thị tr-ờng thì phía bên bị đơn

‘DOC có trách nhiệm kiểm tra các doanh nghiệp sau 5 năm áp dụng thuế chống bán phá giá với trình tự kiểm tra nh- ban đầu’

khó mà đ-a ra những bằng chứng để bảo vệ quyền lợi cho mình.

Ra phán quyết cuối cùng

Kết thúc quá trình điều tra, sau khi xem xét đánh giá cuối cùng của DOC, ITC sẽ phải cân nhắc kỹ trên nhiều ph-ơng diện về thiệt hại vật chất, về mối quan hệ nhân

quả giữa hành vi của các doanh nghiệp xuất khẩu ngoại quốc và thiệt hại thực tế để đ-a ra một trong hai quyết định có tính chất sống còn với các nhà sản xuất: Một là áp dụng thuế chống bán phá giá đối với hàng hóa nhập khẩu thuộc đối t-ơng điều tra với mức

thuế suất cụ thể. Hai là không áp dụng thuế chống bán phá giá đối với hàng hóa thuộc đối t-ơng điều tra. Quyết định trên sẽ đ-ợc thông báo công khai cho tất cả các bên có liên quan biết.

Cơ chế kiểm tra việc thực hiện áp dụng thuế chống bán phá giá

Nhằm đảm bảo phán quyết đ-a ra đ-ợc thực hiện và tiếp tục giải quyết những hệ quả có thể phát sinh, pháp luật Mỹ quy định DOC là cơ quan có trách nhiệm kiểm tra việc áp dụng thuế chống bán phá giá đ-ợc ấn định cho các doanh nghiệp xuất khẩu sau khi đã đ-ợc áp dụng 5 năm với trình tự, thủ tục đ-ợc quy định nh- áp dụng thuế chống bán phá giá ban đầu. Nội dung

của việc kiểm tra là xem xét tính hiệu quả của việc áp dụng thuế chống bán phá giá để có thể đưa ra một trong ba quyết định: hoặc là giữ nguyên, hoặc là giảm, hoặc là bãi bỏ mức thuế chống bán phá giá đã áp dụng. Tr-ờng hợp ngoại lệ, n-ớc chủ nhà sẽ bãi bỏ áp dụng thuế chống bán phá giá tr-ớc thời hạn nếu có tình trạng thiếu hụt cung ứng đối với mặt hàng liên quan tại thị tr-ờng nội địa. Nếu vẫn tiếp tục áp dụng, DOC sẽ tiến hành kiểm tra trong 5 năm tiếp theo. Đây đ-ợc gọi là điều khoản “hoàng hôn” (sunset provision). Việc DOC có thẩm quyền này có thể dẫn tới tr-ờng hợp có những công ty phải chịu thuế “antidumping” trong một khoảng thời gian dài, không phải chỉ 5 năm. Các công ty của Mỹ đ-ợng nhiên muốn loại đ-ợc đối thủ cạnh tranh càng nhiều, càng lâu càng tốt, nếu còn cơ hội là họ phải nắm lấy, họ sẽ tiếp tục lên tiếng phản đối và DOC lại phán quyết là nguy cơ bán phá giá vẫn còn. Trên thực tế, có những hoàng hôn “chẳng bao giờ tắt”. Ví dụ, năm 1983 DOC ra pháp lệnh “antidumping” về sản phẩm ba-ri-clo-rua nhập từ Trung Quốc. Tuy thế, năm 1999, ITC quyết định giữ pháp lệnh này thêm 5 năm kể từ năm 2000, tức là cho đến năm 2005, 20 năm sau ngày ban hành⁵.

‘Chủ động thu thập thông tin cần thiết để cung cấp cho DOC và ITC khi có yêu cầu’

Nh- vậy, với các nhà sản xuất hàng hóa t-ơng tự trên thị tr-ờng Mỹ thì luật “antidumping” của họ quả là hữu hiệu. Mục đích của việc ban hành Đạo luật chống bán phá giá trong khuôn khổ WTO cho phép các Quốc gia có một cái van an toàn để bảo vệ nền sản xuất trong n-ớc chống lại việc bán phá giá - hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Do đó, việc các nhà chức trách Mỹ ban hành luật và vận hành nó một cách triệt để vì sự thịnh v-ợng chung của nền kinh tế n-ớc này cũng là dễ hiểu.

Bí quyết cho các doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam

Chúng ta biết Mỹ là một thị tr-ờng rất năng động, tuy có sự bảo hộ của chính quyền sở tại nh-ng ng-ời tiêu dùng Mỹ có khả năng chi trả rất cao. Vì thế, tất cả các nhà sản xuất đều cố gắng thâm nhập vào thị tr-ờng giàu tiềm năng này. Các doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam cũng vậy, dù biết sẽ có nhiều khó khăn khi cạnh tranh trên thị tr-ờng Mỹ nh-ng vẫn xác định đó là một đối tác quan trọng có tầm chiến l-ợc. Do đó, chúng ta phải có cách đối phó với cơ chế vận hành của bộ máy “Antidumping” Mỹ sao cho có hiệu quả nhất để tránh những tổn thất không đáng có.

⁵ Theo <http://www.luatthoc.com>, Tìm hiểu luật và chính sách chống bán phá giá của Mỹ.

Thứ nhất, cần tham gia và hợp tác tích cực

Khi các doanh nghiệp của chúng ta bị khởi kiện điều tra bán phá giá, cần phải sẵn sàng đối phó. Ta phải hiểu việc kiện bán phá giá trong thương mại Quốc tế là chuyện thường xuyên xảy ra. Vì vậy, không nên lảng tránh tham gia vụ kiện. Nếu 1 công ty X nào đó có xuất khẩu sang Mỹ loại mặt hàng đang bị khởi kiện, trước hết hãy nên khẩn trương tham gia, đừng đứng ngoài vụ kiện. Bởi, thuế chống bán phá giá áp dụng cho cả nước xuất khẩu, nên mọi công ty của nước ấy đều bị liên can. Công ty nào không tham gia là mất quyền đ-a ra các bằng chứng để bảo vệ quyền lợi cho mình và sẽ phải chịu biên độ bán phá giá và mức thuế do DOC ấn định theo các con số và đề nghị mà phía nguyên đơn đ-a ra, tức là ở một mức thuế cao nhất (Xem hộp 4).

Không chỉ tham gia vào vụ kiện mà chúng ta còn phải tích cực và chủ động. Chúng ta phải luôn luôn hiểu rằng các con số mà phía nguyên đơn cung cấp chắc chắn là bất lợi cho ta bởi mục đích cuối cùng của họ là chứng minh có hành vi bán phá giá. Chúng ta phải tích cực tự thu thập và chuẩn bị những thông tin cần thiết để có thể cung cấp cho DOC và ITC khi họ yêu cầu nhằm khẳng định là không tồn tại bán phá giá hoặc biên độ phá giá

Hộp 4: Vụ kiện cá tra, cá ba sa là một ví dụ điển hình. Đối với các doanh nghiệp có xuất khẩu sang Mỹ nh-ng không tham gia vào vụ kiện phải chịu mức thuế suất cao nhất là 63,88%. Hay một ví dụ khác đ-ợc dẫn chứng theo lời ông Perry, một cựu nhân viên của ITC và DOC chuyển sang làm t- vấn và chuyên biện hộ cho các công ty bị kiện chống bán phá giá, văn phòng của ông đã bênh vực thành công các công ty xuất khẩu Trung Quốc trong tất cả 12 vụ kiện chống bán phá giá mà họ nhận bào chữa. Tr-ờng hợp duy nhất thua kiện là vụ kiện về tỏi. Tuy các công ty nhập khẩu của Mỹ tham gia vụ kiện với t- cách bị đơn và yêu cầu các nhà sản xuất Trung Quốc cùng tham gia nh-ng các công ty Trung Quốc đã từ chối với lý do thị trường Mỹ không quan trọng với họ. Vì phía Trung Quốc không có mặt nên DOC bắt buộc phải dùng những con số của các nguyên đơn Mỹ đ-a ra và cuối cùng đã áp dụng cho tất cả các công ty Trung Quốc biên độ bán phá giá 376% theo nh- viện dẫn trong đơn kiện. Phía Trung Quốc không tham gia nên ITC cũng phán quyết theo là có sự tổn hại cho ngành sản xuất Mỹ. Kết quả với một biên độ nh- vậy không còn ai nhập tỏi từ Trung Quốc vào Mỹ từ năm 1994⁶.

Qua những ví dụ kể trên, chúng ta có thể thấy việc không tham gia vụ kiện có thể dẫn tới những hậu quả bất lợi nh- thế nào.

không đáng kể hay không gây tổn hại đến ngành sản xuất trong nước. Đừng để khi họ yêu cầu mà ta không kịp cung cấp hoặc thông tin không chính xác thì rất có

⁶ Theo <http://www.luathoc.com>, Tìm hiểu luật và chính sách chống bán phá giá của Mỹ.

thể DOC sẽ sử dụng những con số bất lợi mà bên nguyên đơn đưa ra.

Thứ hai, nhanh chóng tìm luật s- khi tranh chấp xảy ra

Công việc đầu tiên khi tranh chấp bán phá giá xảy ra là tìm các công ty t- vấn luật có trình độ và kinh nghiệm trong việc giải quyết các tranh chấp t-ơng tự. Theo kinh nghiệm của nhiều n-ớc, tốt nhất, nên thuê một công ty t- vấn luật của n-ớc sở tại (Xem hộp 5)

Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều học giả đều cho rằng, về lâu dài cần đặt vấn đề làm sao vẫn sử dụng tốt đ-ợc năng lực của luật s- n-ớc ngoài trong khi phải đảm bảo quyền chủ động điều hành của Việt Nam, xây dựng các ph-ơng án, đảm bảo các yếu tố bí mật trong th-ơng thảo. Do đó, ta cũng

‘Vừa sử dụng luật s- n-ớc ngoài vừa có kế hoạch nâng cao khả năng tham gia tranh chấp th-ơng mại quốc tế của các luật s- trong n-ớc’

cần phải có kế hoạch đào tạo và nâng cao khả năng tham gia tranh chấp th-ơng mại Quốc tế của các luật s- Việt Nam (về trình độ ngoại ngữ, sự hiểu biết về pháp luật và thực tiễn th-ơng mại Quốc tế).

Hộp 5: Ví dụ trong vụ kiện cá tra, cá basa, VASEP, đại diện cho các doanh nghiệp xuất khẩu thủy sản Việt Nam đã thuê White&Case - công ty t- vấn luật của Mỹ và Bộ th-ơng mại, đại diện cho Chính phủ cũng đã thuê một công ty của Mỹ là Farr&Gallagher. Các luật s- của Mỹ không chỉ đóng vai trò là nhà t- vấn, chuẩn bị hồ sơ mà còn trực tiếp tham gia điều trần tr-ớc ITC. Việc thuê luật s- n-ớc sở tại này có nhiều thuận lợi vì các công ty luật và các cơ quan t- pháp của Mỹ có các thẩm quyền độc lập với Chính phủ. Hơn thế nữa, họ là những ng-ời nắm rõ luật pháp của Mỹ, có kinh nghiệm, có khả năng điều trần bằng tiếng Anh tr-ớc đối ph-ơng và đặc biệt là họ có nhiều kênh thông tin tại chỗ.

Các doanh nghiệp chế biến và xuất khẩu tôm đã quyết định chọn công ty luật Mỹ Willkie Farr & Gallagher LLP làm đại diện pháp lý cho mình trong vụ kiện bán phá giá. Đặt trụ sở chính tại New York, hãng này từng tham gia t- vấn cho Bộ Th-ơng mại Việt Nam trong vụ kiện cá tra, cá basa tr-ớc đây. Ngoài văn phòng ở Washington DC, Willkie Farr & Gallagher còn mở 6 văn phòng đại diện tại các n-ớc Anh, Pháp, Italy, Đức và Bỉ. Willkie sẽ giúp đỡ các doanh nghiệp Việt Nam trong việc trả lời các câu hỏi điều tra của Bộ Th-ơng mại Mỹ.

Thứ ba, liên kết với các đối tác nhập khẩu của thị trường nội địa

Trong các vụ kiện bán phá giá, các công ty nhập khẩu chính là đồng minh tất yếu của các công ty xuất khẩu ngoại quốc. Các công ty nhập khẩu có thể là doanh nghiệp sản xuất các sản phẩm phải dùng hàng nhập khẩu là nguyên liệu hoặc các công ty tiêu thụ sản phẩm. Chắc chắn, họ không muốn quyền lợi của mình bị xâm hại vì giá nhập khẩu rẻ là một lợi thế rất lớn cho họ trong cuộc chiến kiếm tìm thị phần và thu lợi nhuận. Nếu tranh thủ được sự ủng hộ của họ thì chúng ta có rất nhiều hy vọng. Khi đó, ITC sẽ phải nghĩ tới lợi ích của các công ty nhập khẩu vì rất có thể sau khi áp dụng thuế chống bán phá giá được áp dụng thì có thể sự tổn hại cho sản xuất trong nước còn lớn hơn... hoặc họ có thể nhập hàng từ các nước xuất khẩu khác có giá thấp hơn. Trong trường hợp này, ITC sẽ phải cân nhắc các nhóm lợi ích và rất có thể sẽ tuyên bố không có tổn hại. Như vậy, sẽ không có thuế chống bán phá giá được áp dụng đối với mặt hàng bị kiện.

Thứ tư, tìm giải pháp từ thực lực khách quan

Trong thất bại “cá tra, cá basa” vừa qua, chúng ta còn quá chủ quan khi đánh giá diễn tiến của vụ kiện. Chúng ta chỉ căn cứ vào những con số, lý lẽ mình đưa ra mà

không tính đến các yếu tố khác như các nhóm lợi ích kinh tế tại thị trường nhập khẩu hay các phương án khác khả thi hơn để cải thiện sự cạnh tranh của các doanh nghiệp Mỹ khởi kiện (Xem hộp 6).

Hộp 6: Trong vụ kiện cá tra, cá basa, VASEP chỉ tập trung nói đến những thiệt hại cho người nuôi cá ở đồng bằng sông Cửu Long mà chưa chú ý đúng mức đến quyền lợi của các nhà sản xuất Mỹ. Nếu ngay từ đầu VASEP đưa ra các đề nghị có tính đến quyền lợi của cộng đồng nuôi cá cá tra tại Mỹ, tình hình có thể khả quan hơn. Phương án có thể là đề nghị liên doanh đầu tư với phía Mỹ, xuất khẩu kỹ thuật nuôi, thu hút lao động ở các bang chịu ảnh hưởng của vụ kiện... Vì trên thực tế một năm trước khi khởi kiện, ngày 18/7/2001, CFA, Đại diện Chính phủ Mỹ, Bộ Nông nghiệp, Cục Nghề cá, Bộ Ngoại giao Mỹ đã tiếp xúc với phía ta đề nghị hai bên có thỏa thuận giải quyết vấn đề có lợi cho cả hai bên⁷.

Trong nhiều trường hợp, mặc dù các chứng cứ pháp lý đều ủng hộ ta nhưng do sự áp đặt của phía bên kia mà chúng ta bị xử thua kiện. Trường hợp tình huống này, Việt Nam trong quá trình đàm phán nếu thấy tiến triển không khả quan thì nên đưa ra phương án thỏa hiệp, nhưng bộ để đạt được cái lớn hơn. Trong vụ kiện cá tra, cá basa, nếu chúng ta thỏa hiệp bằng cách chấp nhận một mức giá bán tối thiểu vào thị trường Mỹ hoặc chấp nhận xuất khẩu

⁷ Nguyễn Hồng Thao, Vụ kiện cá tra, cá basa và các bài học về giải quyết tranh chấp thương mại, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/2004.

vào thị trường nước này một khối lượng nhất định (tương tự như hạn ngạch) thì có thể vụ kiện không diễn biến phức tạp như vậy. Tuy nhiên, trên thực tế còn phải dựa vào tương quan lực lượng giữa các bên vào thời điểm đàm phán và sự chấp nhận của các doanh nghiệp trong nước, tránh trường hợp các doanh nghiệp trong nước cho rằng thỏa hiệp là đầu hàng.

Thứ năm, tiến hành hiệu quả các hoạt động “lobby” (vận động hành lang)

Có lẽ, tìm một khái niệm tiếng Việt tương đồng cho hoạt động “lobby” theo đúng nội hàm của khái niệm không phải là đơn giản. “Lobby” được đề cập trong các từ điển Anh - Việt là các hoạt động vận động hành lang làm cho chúng ta lầm tưởng rằng đó là các hành vi hối lộ nhằm đạt được mục đích nào đó. Trong thực tiễn thương mại Quốc tế, khá nhiều quốc gia đã có các hoạt động “lobby” nhằm giành lợi thế trong các tranh chấp bán phá giá (Xem hộp 7).

‘ Cần có nhận thức đúng để phát huy vai trò của hoạt động “lobby” - phương thức vận động hành lang – trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại’

Hộp 7: Ví dụ, các tập đoàn công nghệ ô tô Nhật trong những năm 70, 80 bị các tập đoàn công nghệ ô tô Mỹ chuẩn bị ngăn chặn việc nhập ô tô Nhật vào Mỹ vì lúc đó Nhật đã chiếm gần 20% thị trường hơn 10 triệu xe ô tô của Mỹ, khiến các tập đoàn công nghệ ô tô Mỹ đứng trước nguy cơ phá sản. Nhật đã dùng phương thức lobby, một mặt thương thảo với các tập đoàn ô tô Mỹ để tự giới hạn mức xuất khẩu ô tô vào Mỹ; mặt khác tác động d- luận người tiêu dùng Mỹ về lợi ích của nguyên tắc cạnh tranh trên thị trường để hiện đại hóa công nghệ ô tô của Mỹ và đưa đến những giá bán hợp lý đối với người tiêu dùng. Phương thức này tránh được cho các đại biểu Mỹ sức ép của các tập đoàn kinh tế Mỹ và tránh cho hành pháp Mỹ phải xử lý một sự tranh chấp mà hai bên đều có thể bị thiệt hại. Vì vậy, hoạt động lobby đã đưa ra những sáng kiến để đi đến một giải pháp hai bên cùng có lợi mà người tiêu dùng trên thị trường Mỹ là người có lợi cuối cùng.

Đối với Việt Nam, các hoạt động “lobby” còn quá xa lạ và nhiều khi được hiểu theo nghĩa tiêu cực. Tuy nhiên, ý nghĩa đích thực của các hoạt động “lobby” ngày càng được nhiều người biết tới, đặc biệt là thông qua vụ kiện bán phá giá cá tra, cá basa của Việt Nam tại Mỹ và vụ kiện tôm đang diễn biến khá phức tạp hiện nay. Được biết, phía Liên minh Tôm miền Nam (SSA) và Hiệp hội Tôm bang Louisiana (LSA), ngoài việc thuê Công ty Luật Dewey Ballantine, còn sử dụng hàng

loạt các công ty nh- Livingston, Jones Walker, Poievent & Denegre để tổ chức các hoạt động lobby nhằm tạo đ-ợc sự ủng hộ trong vụ kiện bán phá giá tôm Việt Nam. Tr-ớc tình hình đó, Việt Nam cần nhanh chóng chuẩn bị cho mình những kiến thức và kinh nghiệm về các hoạt động lobby, để sẵn sàng đối phó với tranh chấp bán phá giá đang xảy ra và các tranh chấp có thể xảy ra trong t-ơng lai. Những hoạt động lobby cụ thể trong vụ kiện bán phá giá tôm nh- vận động các Nghị sĩ Mỹ có thiện cảm với Việt Nam viết th- lên Tổng thống Mỹ yêu cầu đình chỉ vụ kiện, vận động Hiệp hội các nhà tiêu dùng tại n-ớc nhập khẩu lên tiếng bênh vực bảo vệ quyền lợi ng-ời tiêu dùng ở n-ớc nhập khẩu.

*

* *

Hiện nay, n-ớc ta đang tích cực chuẩn bị cho việc ra nhập Tổ chức th-ơng mại thế giới. Quy chế thành viên mà chúng ta sẽ đ-ợc h-ởng tạo cho các doanh nghiệp có nhiều cơ hội hơn trong tiến trình thâm nhập vào các thị tr-ờng khó tính nh-ng đầy tiềm năng trên thế giới, trong đó có thị tr-ờng Mỹ. Chúng ta sẽ đ-ợc h-ởng quy chế nền kinh tế thị tr-ờng, đ-ợc phép áp dụng các biện pháp chống phân biệt đối xử, bao gồm cả việc tính giá trị thực của hàng hóa trong các vụ giải quyết tranh chấp bán phá giá. Ngoài ra, chúng ta còn đ-ợc h-ởng chế độ đối xử th-ơng

mại đa ph-ơng thay thế cho chế độ đối xử th-ơng mại song ph-ơng hiện nay và đặc biệt việc sử dụng bộ máy giải quyết tranh chấp của WTO sẽ mang lại cho các doanh nghiệp n-ớc ta nhiều triển vọng về sự công bằng trong các vụ kiện bán phá giá.

Cùng với sự mở rộng thị tr-ờng xuất khẩu, các doanh nghiệp Việt Nam ngày càng phải làm quen với những luật chơi trên “*th-ơng tr-ờng*”. Do không nắm chắc đ-ợc những quy định về cơ chế vận hành bộ máy chống bán phá giá của Mỹ nên chúng ta ch-a lựa chọn đ-ợc các biện pháp khả thi để sớm chấm dứt vụ kiện, gây lãng phí thời gian và nguồn lực. Bộ máy chống bán phá giá của Mỹ dù phức tạp, có thiên h-ớng bảo vệ hàng nội địa thì cũng không phải không có khả năng thắng kiện hay hạn chế tối đa thiệt hại cho các doanh nghiệp xuất khẩu ngoại quốc. Vì thế, việc sẵn sàng tham gia vụ kiện và lựa chọn giải pháp tối -u là bài học cần đ-ợc thấm nhuần cho các doanh nghiệp n-ớc ta trong việc đối mặt với các tranh chấp th-ơng mại xảy ra trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế./.

* *Khoa Luật - Đại học Quốc Gia Hà Nội*

Đề xuất từ địa ph-ơng

CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH VỚI VIỆC BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Đoàn Đình Khoa*

Thực tế ở địa ph-ơng, có những quan hệ xã hội phát sinh nh-ng ch-a có văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh đòi hỏi chính quyền địa ph-ơng xem xét, tìm giải pháp điều chỉnh. Từ thực tiễn việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định, tác giả là cán bộ của Sở T- pháp Nam Định đ-a ra đề xuất trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp tỉnh trong tr-ờng hợp ch-a có quy định của cơ quan nhà n-ớc cấp trên. Tạp chí giới thiệu bài viết này để bạn đọc tham khảo, trao đổi

Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khi đã có quy định của cơ quan nhà n-ớc cấp trên đ-ợc thực hiện theo các b-ớc: Soạn thảo; lấy ý kiến tham gia vào dự thảo; thẩm định văn bản; xem xét, thông qua; công bố; gửi, l-u trữ. Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định ra Quyết định số 136/1999/QĐ-UB ngày 3/2/1999 “Về việc ban hành bản quy định thủ tục, trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật” nêu ra 6 b-ớc: Lập kế hoạch; tổ chức xây dựng dự thảo; lấy ý kiến xây dựng dự thảo; thẩm định; trình, thông qua; phát hành văn bản phù hợp với quy định từ Điều 35 đến Điều 40 của Dự thảo Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND.

Quá trình thực hiện Quyết định nêu trên ở tỉnh Nam Định đã góp phần hạn chế đ-ợc hiện t-ợng chồng chéo, thiếu thống nhất,

không đồng bộ của các văn bản QPPL, nâng cao chất l-ợng văn bản, phục vụ kịp thời những đòi hỏi bức xúc ở địa ph-ơng. Tuy nhiên, trong thực tế quản lý ở địa ph-ơng, có những quan hệ xã hội mới phát sinh cần đ-ợc điều chỉnh mà ch-a có trong kế hoạch của Ủy ban nhân dân, trong Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cũng nh- ch-a có quy định của cơ quan Nhà n-ớc cấp trên. Vì vậy, việc ban hành văn bản QPPL nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội đó trong tr-ờng hợp nêu trên đang là một vấn đề cần đ-ợc nghiên cứu giúp cho việc thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ chính trị tại địa ph-ơng mà vẫn tránh đ-ợc tình trạng “*phép vua thua lệ làng*”.

Trình tự gồm 7 b-ớc

Thứ nhất, sau khi phát hiện những quan hệ xã hội ở địa ph-ơng mình mới phát sinh trong thực tế, chủ thể quản lý nêu ý t-ởng

cần điều chỉnh quan hệ xã hội đó bằng một văn bản QPPL đáp ứng đ-ợc yêu cầu của khách quan, phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động quản lý địa ph-ơng.

Thứ hai, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét đề xuất nêu trên, đối chiếu với phạm vi thẩm quyền ban hành QPPL của cấp tỉnh (Xem Hộp 1) để trình lãnh đạo UBND tỉnh. Theo quy định của pháp luật, UBND cấp tỉnh chỉ đ-ợc ban hành văn bản QPPL bằng hình thức “*quyết định hoặc chỉ thị*” mang tính đặc thù của địa ph-ơng trong phạm vi uỷ nhiệm của Chính phủ và các Bộ, Ngành Trung -ơng. Mặt khác, UBND cấp tỉnh cũng có quyền lập quy ở các lĩnh vực mang tính tổng hợp hoặc ấn định chính sách, quy tắc địa ph-ơng nhằm đảm bảo thực hiện sự quản lý của mình.

Hộp 1: Điều 19 Luật ban hành quy phạm pháp luật (năm 1996) quy định:

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, Ủy ban nhân dân ban hành quyết định, chỉ thị.

Thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân do pháp luật quy định.

Thứ ba, tổ chức xây dựng dự thảo văn bản QPPL. Cơ quan đ-ợc phân công chủ trì việc soạn thảo văn bản QPPL có trách nhiệm tổ chức xây dựng dự thảo văn bản QPPL (trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể thành lập ban soạn thảo có sự

tham gia của đại diện UBND tỉnh và đại diện Sở T- pháp của tỉnh). Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng dự thảo trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, tiến hành thu thập thông tin, nghiên cứu, khảo sát thực tế; đánh giá thực trạng bảo đảm tính khách quan, khoa học cho dự thảo (có thể tiến hành tổ chức các cuộc hội thảo chuyên đề).

Thứ t-, lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản QPPL, chú ý lấy ý kiến đóng góp của các cấp, ngành hữu quan và các đối tượng cần thiết mà văn bản sẽ điều chỉnh. Cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu các ý kiến đóng góp và chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo gửi tới Sở T- pháp thẩm định.

Thứ năm, sở T- pháp của tỉnh nghiên cứu và có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản QPPL. Nội dung thẩm định bao gồm: Phạm vi điều chỉnh; đối tượng điều chỉnh; tính chất hợp hiến, hợp pháp của văn bản; tính thống nhất của văn bản; ngôn ngữ pháp lý dùng trong văn bản. Trong quá trình thẩm định, Sở T- pháp nếu xét thấy cần thiết có thể yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về bản dự thảo, cung cấp các tài liệu có liên quan đến bản dự thảo và mời các luật gia, chuyên viên, nhà khoa học am hiểu về các vấn đề đ-ợc đề cập trong bản dự thảo tham gia đóng góp ý kiến.

Thứ sáu, sau khi có văn bản thẩm định của Sở T- pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo văn bản trình UBND tỉnh. (Hồ sơ dự thảo gồm có: báo cáo thực trạng về vấn đề đang phát sinh; dự thảo văn bản QPPL; văn bản thẩm định của Sở T- pháp; các tài liệu có liên quan (nếu có)). Văn

phòng UBND tỉnh có trách nhiệm giúp UBND tỉnh tổ chức cuộc họp ủy ban để có ý kiến chính thức và quyết định ký ban hành, bác bỏ hay phải tiếp tục hoàn thiện dự thảo.

Thứ bảy, sau khi dự thảo văn bản QPPL đ-ợc thông qua và ban hành, Văn phòng UBND tỉnh có trách nhiệm sao gửi văn bản QPPL tới các cấp, ngành có liên quan tại địa ph-ơng để thực hiện và l-u trữ theo quy định.

Nh- vậy, nếu ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa ph-ơng khi đã có quy định của nhà n-ớc cấp trên cần 6 b-ớc thì việc ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa ph-ơng ch-a có quy định của nhà n-ớc cấp trên về một lĩnh vực nào đó phải thực hiện qua 7 b-ớc.

Nội dung và kỹ thuật văn bản

Nội dung của văn bản QPPL ban hành không đ-ợc trái với các quy định của Hiến pháp, pháp luật và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND đã đ-ợc xác lập, quy định trong Luật tổ chức HĐND và UBND cùng các văn bản pháp luật khác có liên quan.

Cần phân biệt văn bản QPPL đ-ợc ban hành trong tr-ờng hợp không có (hoặc không đầy đủ) căn cứ pháp lý của cơ quan nhà n-ớc cấp trên với văn bản QPPL đ-ợc ban hành trong tr-ờng hợp có đủ căn cứ pháp lý đối với một số vấn đề sau đây:

Căn cứ pháp luật của loại văn bản QPPL có quy định của cơ quan nhà n-ớc cấp trên ngoài căn cứ Luật tổ chức HĐND và UBND còn căn cứ vào các QPPL do cơ quan Nhà n-ớc chuyên ngành về lĩnh vực cần ban hành (Luật, Pháp lệnh, Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ và Quyết định, Chỉ thị của Thủ

t-ớng Chính phủ, Thông t- h-ớng dẫn của các Bộ...). Sự kiện pháp lý dựa trên đề nghị của cơ quan nhà n-ớc trực tiếp quản lý ngành, lĩnh vực ở địa ph-ơng tại các tờ trình.

Còn đối với loại văn bản QPPL đ-ợc ban hành theo yêu cầu, đòi hỏi của thực tế, khi ch-a có các quy định của cơ quan nhà n-ớc cấp trên thì phần căn cứ pháp lý của văn bản chỉ bao gồm: Căn cứ Luật Tổ chức HĐND và UBND; căn cứ sự kiện pháp lý đ-ợc thể hiện trong nội dung tờ trình của cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến các vấn đề cần điều chỉnh; căn cứ kết quả thẩm định của cơ quan đ-ợc giao quyền.

Nh- vậy, loại văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc UBND tỉnh ban hành khi ch-a có quy định của cấp trên sẽ không có những căn cứ các QPPL do cơ quan Nhà n-ớc cấp trên quy định về lĩnh vực cần ban hành văn bản đó. Sự khác biệt này chỉ tập trung vào phần mở đầu của văn bản còn phần nội dung chính của văn bản QPPL sẽ không có sự khác biệt.

Những vấn đề nêu trên xuất phát từ thực tiễn của tỉnh Nam Định. Mong rằng, những kinh nghiệm này sẽ góp phần nhỏ bé cho việc xây dựng văn bản QPPL của chính quyền địa ph-ơng đ-ợc tốt hơn, tránh có sự bất cập, lúng túng khi có vấn đề cần giải quyết mà ch-a có quy định của cơ quan Nhà n-ớc cấp trên./.

** Phó Giám đốc Sở T- pháp tỉnh Nam Định*