

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

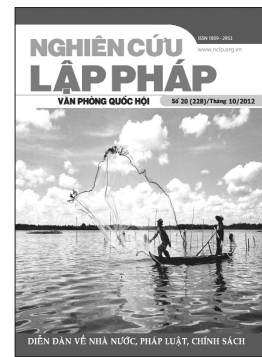
Số 20 (228)/Tháng 10/2012



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục 10/2012

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

BÀN VỀ LẬP HIẾN

- 3** Đổi mới mô hình “Đảng lãnh đạo Nhà nước” ở nước ta hiện nay

PGS, TS. Nguyễn Hữu Đồng

- 9** Sửa đổi, bổ sung hiến pháp năm 1992:

Những vấn đề về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ và một số kiến nghị

Nguyễn Phước Thọ

- 16** Về khái niệm biểu tình

ThS. Nguyễn Thanh Minh

- 23** Luật Biển Việt Nam: Tiếp tục khẳng định chủ quyền và chiến lược phát triển biển đảo của đất nước

Hà Minh Huệ

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 29** Hộ gia đình - những vấn đề đặt ra khi sửa đổi chế định chủ thể trong Bộ luật Dân sự 2005

ThS. Lê Thị Hoàng Thanh - Phạm Văn Bằng

- 37** Hoàn thiện pháp luật về việc làm dưới tác động của công cuộc hội nhập quốc tế

Trần Thăng Lợi

CHÍNH SÁCH

- 42** Giáo dục pháp luật trong hoạt động khởi kiện và thụ lý vụ án

Nguyễn Thị Tĩnh

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại

ThS. Nguyễn Ngọc Anh Đào

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Tính chất pháp lý, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Nghị viện các nước và một số kinh nghiệm

ThS. Tào Thị Quyên

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 15.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Sức sống Cà Mau

Ảnh ST.

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 10/2012

STATE AND LAW

Discussion on Constitution

- 3** Innovation of the model "the Party leads the State" in our country today

Prof, Dr. Nguyen Huu Dong

- 9** Amending the Constitution 1992:

The problems on the functions, duties and powers of the Prime Minister and a number of recommendations

Nguyen Phuoc Tho

- 16** Notion of people demonstration

LLM. Nguyen Thanh Minh

- 23** Vietnam Law of the Sea: further claims on the sovereign and development strategy for the national seas and the islands.

Ha Minh Hue

DISCUSSION OF BILLS

- 29** Households - the problems posed while amending the regulation of the Civil Code 2005 on civil subjects

LLM. Le Thi Hoang Thanh – Pham Van Bang

- 37** Improving the employment law under the impact of international integration process

Tran Thang Loi

POLICIES

- 42** Legal education in the initiation and acceptance of cases

Nguyen Thi Tinh

LEGAL PRACTICE

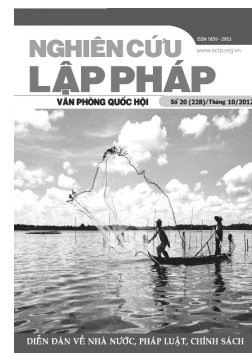
- 51** Improving the law on controlling transportation of hazardous waste

LLM. Nguyen Ngoc Anh Dao

FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Legal nature and procedures to issue resolutions of the parliament and the experience from a number of countries

LLM. Tao Thi Quyen



EDITORIAL:

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

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 080-43362 / 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISMENT:

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

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 15,000 VND

BÀN VỀ LẬP HIẾN

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH “ĐẢNG LÃNH ĐẠO NHÀ NƯỚC” Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

NGUYỄN HỮU ĐÔNG*

1. Mô hình “Đảng lãnh đạo Nhà nước” được hiểu như thế nào?

Trong tổ chức và thực thi quyền lực của một đảng hay liên minh các đảng, các khái niệm sau đây thường được sử dụng - ở nước ta cũng như ở các nước trên thế giới - đảng cầm quyền và đảng lãnh đạo mà biểu hiện cụ thể là “đảng lãnh đạo nhà nước”.

Đảng cầm quyền là khái niệm được sử dụng rộng rãi ở các nước phương Tây ngay từ khi trong xã hội bắt đầu hình thành các đảng chính trị. Đảng cầm quyền được hiểu là đảng nắm giữ những vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước để thực hiện quá trình hoạch định và thực thi các chính sách quốc gia. Các quyết định, chính sách của đảng cầm quyền nhằm thực hiện cương lĩnh, đường lối chính trị của mình bao giờ cũng được thể hiện dưới danh nghĩa là của quyền lực nhà nước (QLNN).

Đảng lãnh đạo là một khái niệm được các nhà kinh điển Mác-Lênin sử dụng vào những năm nửa cuối của thế kỷ XIX, khi Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản ra đời, đánh dấu sự trưởng thành của giai cấp công nhân, lực lượng tiên phong thực hiện sứ mệnh lịch

sử lãnh đạo quần chúng nhân dân lao động thủ tiêu chế độ bóc lột, xây dựng một xã hội mới tiến bộ vì con người, không còn áp bức và bất công. Xuất phát từ đây, khái niệm “đảng lãnh đạo nhà nước” cũng được hình thành sau khi đảng đã lãnh đạo nhân dân giành được chính quyền, và sau đó được sử dụng ở một số nước có hệ thống chính trị theo mô hình Xô viết.

Xét về hình thức, đảng lãnh đạo nhà nước chỉ như là một khái niệm với cách diễn đạt khác của khái niệm đảng cầm quyền, bởi đảng lãnh đạo nhà nước là muốn nói tới sự định hướng, dẫn dắt của đảng đối với nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu của đảng. Tuy nhiên, đảng lãnh đạo nhà nước và đảng cầm quyền là hai khái niệm không đồng nhất với nhau. Chúng được thể hiện như hai mô hình khác nhau trong thực thi quyền lực của đảng: mô hình đảng cầm quyền và mô hình đảng lãnh đạo nhà nước. Mô hình đảng cầm quyền được hiểu là đảng đã “hóa thân” vào nhà nước và cầm quyền thông qua bộ máy nhà nước. Mô hình đảng cầm quyền được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới. Ở Việt Nam, mô hình này - ở một mức độ nhất định - đã được thể hiện trong Hiến pháp năm

* PGS.TS, Viện Chính trị học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

1946, còn trong thực tế thì chưa được áp dụng đầy đủ do hoàn cảnh chiến tranh. Mô hình đảng lãnh đạo nhà nước được hiểu là đảng và nhà nước đều có tư cách như hai chủ thể cùng thực hiện vai trò cầm quyền, nhưng với các chức năng khác nhau. Mô hình đảng lãnh đạo nhà nước được áp dụng ở một số nước có hệ thống chính trị theo mô hình Xô viết. Ở Việt Nam, mô hình này được áp dụng chủ yếu sau Đại hội IV của Đảng năm 1976 và được thể hiện trong Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992.

2. Sự cần thiết phải đổi mới mô hình “Đảng lãnh đạo Nhà nước” ở Việt Nam

Mô hình Đảng lãnh đạo Nhà nước ở nước ta hiện nay rất cần phải được đổi mới, hay nói cách khác là cần được chuyển đổi sang mô hình khác cho phù hợp với điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bởi cả về mặt lý luận và thực tiễn, ở nước ta hiện nay cũng như ở các nước có hệ thống chính trị theo mô hình Xô viết trước đây đã cho thấy, mô hình này là có khá nhiều bất cập.

Thứ nhất, mô hình này khó có thể phân định được rõ chức năng lãnh đạo và chức năng cầm quyền của Đảng trong điều kiện chỉ có một đảng lãnh đạo và cầm quyền như ở nước ta. Theo mô hình này, ở nước ta dường như Đảng chỉ có chức năng lãnh đạo mà biểu hiện cụ thể là ở hoạt động lãnh đạo. Thể hiện rõ nhất là có sự phân biệt “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý”. Sự phân biệt này xuất phát từ chỗ không có sự xác định chức năng cầm quyền mà biểu hiện cụ thể ở hoạt động cầm quyền của Đảng. Do không xác định được chức năng lãnh đạo và chức năng cầm quyền của Đảng đã dẫn đến không làm rõ được chức năng của Đảng và chức năng của Nhà nước. Hàng chục năm qua, các chức năng của Đảng và Nhà nước luôn bị chồng chéo trong quá trình thực hiện, mặc dù đã thi hành nhiều biện pháp để khắc phục.

Đại hội VII của Đảng cách đây 20 năm đã nêu: “Đảng kiên quyết khắc phục những tệ độc đoán, chuyên quyền, bao biện làm thay công việc của Nhà nước và các đoàn thể nhân dân. Song không thể từ đó lại dẫn đến sai lầm cực đoan khác là buông trôi sự lãnh đạo của Đảng”. Đại hội XI của Đảng gần đây tiếp tục nêu: “Khắc phục tình trạng Đảng buông lỏng sự lãnh đạo hoặc bao biện làm thay chức năng, nhiệm vụ quản lý điều hành của chính quyền”. Trước đây, V.I. Lênin là người từng khởi xướng mô hình này và cũng chính Người nhận thấy rằng có quá nhiều khó khăn trong thực tiễn để phân định rõ chức năng của Đảng và chức năng của Nhà nước. Lênin viết rằng: “Giữa Đảng và các cơ quan Xô viết, hiện đã có những quan hệ không đúng; về điều đó tất cả chúng ta đều hoàn toàn nhất trí. Tôi đã lấy một ví dụ để chứng minh rằng, ngay đối với một việc nhỏ cụ thể, người ta cũng đã đưa đến Bộ Chính trị như thế nào rồi. Trên hình thức, sửa chữa được hiện tượng đó là việc rất khó, vì ở nước ta chỉ có một Đảng cầm quyền duy nhất đang lãnh đạo”¹.

Thứ hai, mô hình này tạo ra cơ chế song trùng, nghĩa là có hai chủ thể là Đảng và Nhà nước cùng thực hiện vai trò cầm quyền, vì Đảng lãnh đạo Nhà nước trong quá trình điều hành, quản lý hành chính. Từ đây, tổ chức bộ máy thực thi quyền lực trong hệ thống chính trị luôn có xu hướng phình to, công kênh, biên chế ngày càng nhiều cả trong tổ chức đảng và bộ máy nhà nước. Điều này còn dẫn đến một thực tế: chủ thể là Đảng vì có “quyền lãnh đạo” đối với Nhà nước nên dễ mắc các căn bệnh công thần, bao biện làm thay, hay “kiêu ngạo cộng sản chủ nghĩa” như Lênin đã từng cảnh báo; chủ thể là cơ quan hành chính nhà nước thì do “bị lãnh đạo” bởi các cơ quan của Đảng nên dễ mắc các căn bệnh quan liêu, trông chờ, ý lại, điều hành bị động, thiếu nhanh nhạy, hiệu quả kém trong thực thi quyền lực.

1 V.I.Lênin, Toàn tập, t. 45, NXB Tiến bộ, Mátxcova, 1977, tr.136.

Chính cơ chế song trùng giữa Đảng và Nhà nước đang tồn tại còn dẫn đến thực tế là có sự đùn đẩy trách nhiệm giữa Đảng và Nhà nước; khó quy được đâu là trách nhiệm của người đứng đầu của Đảng và người đứng đầu của cơ quan hành chính nhà nước trong thực thi quyền lực.

Thứ ba, bản thân cụm từ Đảng lãnh đạo là một khái niệm không gắn với quyền lực. Theo Lênin, hoạt động lãnh đạo của Đảng có nội dung là “giúp đỡ những tầng lớp nhân dân”, đồng thời tuyên truyền, vận động nhân dân đi theo Đảng. Còn theo Hồ Chí Minh, “lãnh đạo là làm đày tớ nhân dân”², Đảng lãnh đạo nghĩa là Đảng không sử dụng quyền lực trong hoạt động lãnh đạo. Với cách hiểu nêu trên, Hồ Chí Minh chỉ sử dụng khái niệm Đảng lãnh đạo trong mối quan hệ giữa Đảng với nhân dân: “Đảng lãnh đạo nhân dân”, “Đảng lãnh đạo quần chúng nhân dân” chứ không sử dụng các khái niệm “Đảng lãnh đạo Nhà nước” hay “Đảng lãnh đạo chính quyền”. Do vậy, việc chúng ta sử dụng khái niệm “Đảng lãnh đạo Nhà nước” là không có tính khả thi và thiếu căn cứ khoa học để vận dụng được trong thực tiễn.

Thứ tư, mô hình này dễ dẫn đến sự tha hóa quyền lực trong Đảng, từ đó cũng khó đảm bảo thực thi quyền lực của nhân dân. Bởi về lý thuyết, tổ chức đảng và các đảng viên không phải do nhân dân bầu ra, nhưng trong thực tế, Đảng dường như có quyền lực cao hơn QLNN. Nguyên Trưởng ban Tuyên huấn Trung ương Đảng Trần Trọng Tân đã có lần nhận xét rằng: “Vai trò của Đảng nổi lên như một quyền lực đối với xã hội. Có không ít trường hợp đã bộc lộ cho dân nhận thấy quyền lực của Đảng vượt lên trên quyền lực của Nhà nước”³. Còn trong thực tế, QLNN do nhân dân ủy thác ra, nhân dân bầu ra những người đại diện cho mình thực thi quyền lực nhưng quyền lực đó lại bị lu mờ trước quyền lực của Đảng.

3. Đổi mới mô hình Đảng lãnh đạo Nhà nước ở Việt Nam theo hướng nào?

Với những bất cập nêu trên, theo chúng tôi cần nghiên cứu và tiến tới đổi mới mô hình Đảng lãnh đạo Nhà nước hiện nay thành mô hình Đảng cầm quyền với sự kết hợp giữa tính phổ biến của mô hình này và những nét đặc thù ở Việt Nam. Để đổi mới mô hình Đảng lãnh đạo Nhà nước, trước hết cần phải thay đổi cách diễn đạt trong Điều 4 của Hiến pháp hiện nay như sau: Đảng là lực lượng cầm quyền chứ không phải là lực lượng lãnh đạo Nhà nước như đã được xác định. Mô hình Đảng cầm quyền có nghĩa là Đảng phải “hóa thân” vào Nhà nước và cầm quyền thông qua bộ máy nhà nước, không vận hành hệ thống quyền lực theo cơ chế song trùng như hiện nay. Để Đảng “hóa thân” được vào Nhà nước theo đúng nghĩa của nó, đòi hỏi đội ngũ đảng viên của Đảng phải thường xuyên được giáo dục, rèn luyện nâng cao năng lực về chuyên môn, năng lực lãnh đạo, quản lý, có phẩm chất đạo đức, uy tín cao để được nhân dân tín nhiệm bầu vào các cơ quan QLNN các cấp.

Mô hình Đảng cầm quyền như vậy cần thể hiện được nét đặc thù ở Việt Nam, có nghĩa Đảng vừa có hoạt động cầm quyền lại vừa có hoạt động lãnh đạo. Ngoài hoạt động quản lý trong nội bộ Đảng, thì hoạt động cầm quyền và hoạt động lãnh đạo được coi là hai hoạt động chủ yếu của một đảng cầm quyền duy nhất ở nước ta. Hoạt động lãnh đạo là chỉ sự lãnh đạo của Đảng đối với quần chúng nhân dân nói chung chứ không phải là đối với Nhà nước. Về thực chất, có thể hiểu Đảng lãnh đạo nghĩa là Đảng phải trở thành lực lượng tiên phong, đi đầu trong quần chúng nhân dân; Đảng phải làm sao có uy tín, có “sự hấp dẫn lớn” để tuyên truyền, vận động, thuyết phục được quần chúng nhân dân đi theo Đảng. Trước đây, Lênin đã từng có sự phân định giữa hoạt động lãnh

2 Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t. 12, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 222.

3 Trần Trọng Tân, *Hệ thống chính trị với vấn đề dân chủ và dân làm chủ*, Tạp chí Mặt trận, số 9-2006, tr. 10.

đạo và hoạt động cầm quyền của Đảng. Theo Lênin, hoạt động cầm quyền của Đảng được hiểu là Đảng thực hiện “nắm chính quyền” thông qua những người đại diện của Đảng trực tiếp thực hiện công việc quản lý trong bộ máy nhà nước. Lênin cho rằng, những cán bộ, đảng viên trong bộ máy nhà nước cần phải hoạt động vừa với tư cách là người đại diện cho Đảng thực hiện việc tuyên truyền, vận động nhân dân đi theo Đảng, tức là hoạt động “lãnh đạo”, vừa với tư cách là người đại diện cho chính quyền, đại biểu của nhân dân, thực hiện công việc quản lý nhà nước, tức là hoạt động “cầm quyền”. Lênin đã viết: “Người cán bộ ấy phải nhớ rằng anh ta không những là người tuyên truyền bằng lời nói, không những phải giúp đỡ những tầng lớp nhân dân mê muội nhất; đó là nhiệm vụ chủ yếu của anh ta và không làm như vậy anh ta sẽ không còn là người cán bộ của Đảng, không làm như vậy anh ta không thể tự coi mình là người cộng sản được. Nhưng ngoài ra, anh ta phải là người đại diện Chính quyền Xô viết... người đại diện cho đảng nắm chính quyền hiện đang thông qua một bộ phận giai cấp vô sản mà điều khiển toàn bộ nước Nga”⁴. Sinh thời, Hồ Chí Minh cũng có sự phân định rõ sự khác nhau giữa hoạt động lãnh đạo và hoạt động cầm quyền của Đảng. Theo Người, hoạt động lãnh đạo của Đảng là hoạt động không gắn với quyền lực. Đảng lãnh đạo, tức là Đảng phải làm sao trở thành lực lượng tiên phong trong quần chúng nhân dân, định hướng cương lĩnh, xác định mục tiêu đúng đắn, đáp ứng được lợi ích và nguyện vọng cơ bản của đông đảo quần chúng nhân dân, đồng thời lấy uy tín của mình là “đạo đức và văn minh” để thuyết phục quần chúng nhân dân đi theo, ủng hộ, thực hiện cương lĩnh, đường lối, nghị quyết của Đảng. Đối với hoạt động cầm quyền, Người cho rằng, đó là hoạt động gắn với quyền lực. Tuy nhiên, Đảng ta là đội tiên

phong không chỉ của giai cấp công nhân mà còn là của cả dân tộc, “Đảng là đảng của giai cấp lao động, mà cũng là đảng của toàn dân”⁵; đồng thời, cán bộ, đảng viên của Đảng trực tiếp thi hành những nhiệm vụ quản lý trong bộ máy nhà nước là những người được nhân dân “ủy thác”, bầu ra để phục vụ nhân dân, đại diện cho nhân dân nắm chính quyền. Cán bộ, đảng viên hoạt động “cầm quyền” tức là thực hiện công việc quản lý trong bộ máy nhà nước, có quyền lực nhưng quyền lực đó thuộc về nhân dân. Người viết: “Nhân dân là ông chủ nắm chính quyền. Nhân dân bầu ra đại biểu thay mặt mình thi hành chính quyền ấy”⁶.

Để thực hiện mô hình Đảng cầm quyền trong điều kiện có một Đảng duy nhất đang cầm quyền và lãnh đạo như ở nước ta, cần tiến hành một số giải pháp sau:

Một là, cần tiếp tục nghiên cứu và tiến tới nhất thể hóa một số chức danh người đứng đầu, các tổ chức của Đảng và Nhà nước mà Văn kiện Hội nghị lần thứ chín Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã nêu ra, như: người đứng đầu cấp ủy đồng thời phải là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước; thực hiện một cơ quan làm công tác kiểm tra và thanh tra; một cơ quan tham mưu về công tác cán bộ cho cấp ủy và chính quyền... Với mô hình Đảng cầm quyền, Đảng cần tập trung nắm cơ quan hành pháp như các đảng cầm quyền trên thế giới đang thực hiện. Theo mô hình mới này, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cần phải đồng thời là người đứng đầu cấp ủy cùng cấp. Do đó họ phải là những người không chỉ có uy tín cao trong Đảng mà đồng thời phải có uy tín cao trong nhân dân, được nhân dân tín nhiệm bầu ra, giao phó trách nhiệm là người đại diện cho mình để thực thi QLNN. Khi các chức danh nêu trên được nhất thể hóa, đồng thời được quy định rõ

4 V.I.Lênin, Toàn tập, t. 41, NXB Tiến bộ, Mátxcova, 1977, tr. 181.

5 Hồ Chí Minh, Toàn tập, t. 7, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 231.

6 Hồ Chí Minh Toàn tập, t. 7, Sđd, tr. 218-219.

quyền hạn và trách nhiệm, họ sẽ là những người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước có thực quyền của mình, thể hiện sự “chính danh” của Đảng cầm quyền, có “toàn quyền chỉ huy” trong cơ quan hành chính, chỉ tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước trên cơ sở đã được thể chế hóa từ cương lĩnh, đường lối, nghị quyết của các Đại hội Đảng; họ sẽ là những người thay mặt Đảng giữ vai trò trọng yếu nhất trong việc thực hiện sự chỉ đạo và quản lý, điều hành các mặt hoạt động trên mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội của đất nước.

Hai là, đổi mới theo hướng phân định rõ chức năng lãnh đạo, chỉ đạo và cầm quyền của Đảng. Lãnh đạo và chỉ đạo là hai khái niệm không đồng nhất với nhau. Chỉ đạo là khái niệm gắn với quyền lực, còn lãnh đạo là khái niệm không gắn với quyền lực. Với tư cách là chủ thể thực hiện chức năng lãnh đạo thì không được “ra những chỉ thị và sắc lệnh”⁷ như Lenin đã từng phê phán một số cán bộ của Đảng không biết cách lãnh đạo ở nước Nga Xô viết trước đây. Do đó, theo chúng tôi, cần phải nhận thức rõ rằng: Đại hội các cấp của Đảng chính là các cơ quan lãnh đạo của Đảng, thực hiện chức năng lãnh đạo của mình bằng cương lĩnh, các chủ trương, nghị quyết; các cơ quan Ban chấp hành của Đảng ở các cấp là các cơ quan chỉ đạo giữa hai kỳ Đại hội ở mỗi cấp, có chức năng chỉ đạo, điều hành việc thực hiện đường lối, nghị quyết của các Đại hội Đảng⁸; các chỉ thị, nghị quyết của các Ban chấp hành của Đảng chủ yếu là để chỉ đạo thực hiện trong Đảng, chứ không phải với tư cách nhân danh Đảng để lãnh đạo đối với các cơ quan hành chính nhà nước như hiện nay chúng ta đang thực hiện. Cách lãnh đạo của Ban chấp hành Đảng bộ ở các cấp của Đảng đối với các cơ quan hành chính nhà nước như vậy tức là các cơ quan này đã không thực hiện đúng chức năng chỉ đạo của mình, đồng thời đã bao biện, làm thay

công việc của Nhà nước. Từ nhận thức như vậy, các nghị quyết hội nghị Ban chấp hành ở các cấp mà từ trước đến nay chúng ta vẫn thực hiện phải được phân biệt rõ theo hai loại công việc với các chủ thể chỉ đạo khác nhau như sau:

(i) Các nghị quyết của Ban chấp hành về các công tác xây dựng Đảng thì vẫn được duy trì như cũ, vì đây là công việc của Đảng. Điều đó có nghĩa, các nghị quyết của Ban chấp hành chỉ nên tập trung vào việc chỉ đạo làm tốt công tác tư tưởng, lý luận; vận động quần chúng nhân dân thực hiện cương lĩnh, đường lối của Đại hội Đảng; quản lý và giáo dục, xây dựng đội ngũ cán bộ đảng viên của Đảng vững mạnh, có năng lực, phẩm chất tốt, uy tín cao, có khả năng đảm đương các công việc của Đảng, đồng thời đề sẵn sàng giới thiệu, ứng cử vào các chức danh chủ chốt của bộ máy công quyền.

(ii) Các nghị quyết về định hướng chiến lược, công tác quản lý các mặt của đời sống kinh tế - xã hội mà từ trước tới nay các cơ quan Ban chấp hành của Đảng xây dựng, tổ chức chỉ đạo thực hiện thì giờ đây cần phải được tiến hành ở các cơ quan hành chính nhà nước các cấp cũng như ở các tổ chức, đơn vị của Nhà nước, đồng thời các cơ quan, tổ chức, đơn vị này trực tiếp tổ chức chỉ đạo thực hiện. Có nghĩa, đây thuộc công việc của Nhà nước. Nếu thực hiện theo các hướng trên sẽ khắc phục được tình trạng bao biện, làm thay hoặc buông lỏng sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; khắc phục được tình trạng đùn đẩy, đổ lỗi trách nhiệm cho nhau giữa Đảng và Chính phủ, giữa cấp ủy và chính quyền khi có khó khăn hay sai phạm trong quá trình chỉ đạo, điều hành.

Ba là, cần đổi mới mô hình Ủy ban kiểm tra của Đảng do cấp ủy bầu thành Ủy ban kiểm tra giám sát của Đảng do Đại hội bầu. Đây là một giải pháp quan trọng và rất cần

7 Xem: V.I.Lenin, *Toàn tập*, Sđd, t. 45, tr. 114 -115.

8 Xem Điều lệ Đảng Lao động Việt Nam (được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ hai của Đảng thông qua, tháng 2/1951), Chương 3, Điều 15.

thiết trong điều kiện chỉ có một Đảng duy nhất cầm quyền như ở nước ta. Ở các nước có mô hình đảng cầm quyền, thường có nhiều đảng, có các đảng đối lập và các đảng này được coi như các lực lượng đối trọng, kiểm chế, giám sát đối với đảng cầm quyền. Còn ở nước ta, khi không có lực lượng đối lập thì giải pháp này sẽ đáp ứng yêu cầu cho việc giám sát quyền lực của Đảng. Với mô hình này, cơ quan Ủy ban kiểm tra giám sát của Đảng sẽ có vị trí tương đương với cơ quan Ban chấp hành, không nằm dưới sự lãnh đạo của Ban chấp hành (như mô hình của Trung Quốc đang thực hiện). Ủy ban kiểm tra giám sát theo mô hình mới này sẽ trở thành lực lượng nòng cốt thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát của Đảng, trong đó đặc biệt là giám sát các đảng viên đang hoạt động trong bộ máy nhà nước nhằm buộc họ phải tuân theo cương lĩnh, đường lối, nghị quyết của các Đại hội Đảng. Các hội nghị của Ban chấp hành theo mô hình mới này đều phải có sự tham gia của Ủy ban kiểm tra giám sát, hay còn gọi là Hội nghị liên tịch giữa Ban chấp hành và Ủy ban kiểm tra giám sát như Lênin đã từng nêu ra⁹. Ngoài ra, trong điều kiện một Đảng cầm quyền như ở nước ta thì người đứng đầu của Ủy ban kiểm tra giám sát đồng thời nên là người đứng đầu các cơ quan QLNN như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Cùng với việc triển khai thực hiện một cơ quan làm công tác kiểm tra và thanh tra như Hội nghị Trung ương 9 khóa X của Đảng nêu ra thì cơ quan này sẽ trở thành một cơ quan độc lập, vừa có thực quyền giám sát quyền lực của Đảng, vừa có thực quyền trong việc kiểm tra, thanh tra nhằm khắc phục tình trạng tham nhũng đang rất bức xúc hiện nay.

Ủy ban kiểm tra giám sát của Đảng theo mô hình nêu trên sẽ có thực quyền hơn rất nhiều so với mô hình cũ. Đây còn là cơ sở để hình thành cơ chế chất vấn trong Đảng thông qua những Hội nghị liên tịch giữa Ban chấp hành và Ủy ban kiểm tra giám sát, từ

đó đảm bảo được vai trò giám sát quyền lực tối cao của Đảng. Mô hình này được hiểu như một sự phân công quyền lực trong Đảng như dạng phân công quyền lực của ba nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước. Quyền lực của Đảng là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa hai cơ quan là Ban chấp hành và Ủy ban kiểm tra giám sát trong việc thực hiện các quyền điều hành và giám sát trong Đảng. Sự thống nhất tập trung quyền lực của Đảng lúc này ở từng cấp sẽ được thể hiện ở Đại hội Đảng với các nghị quyết thật ngắn gọn, rõ ràng của Đại hội.

Bốn là, đồng thời với đổi mới theo các mô hình nêu trên, cần xây dựng Luật Hoạt động của Đảng. Thực tế hiện nay nước ta chưa có luật về hội, luật về đảng chính trị, mà cụ thể là Luật Hoạt động của Đảng. Chính vì vậy, thực tế đã có không ít hiện tượng sai phạm trong hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên, nhưng không được xử lý theo pháp luật, chẳng hạn như: sự can thiệp trái với thẩm quyền của các cấp ủy đảng đối với các cơ quan QLNN; việc các tổ chức đảng sử dụng các cơ sở vật chất, nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước... nhưng không phải chịu sự chế tài của luật pháp. Trong khi đó, luật về hội, luật về đảng chính trị là yêu cầu cần thiết đối với các mô hình đảng cầm quyền trên thế giới. Cũng như Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước, Luật Hoạt động của Đảng đều phải được thể chế hóa từ cương lĩnh, đường lối của Đảng. Do vậy, khi xây dựng cương lĩnh, đường lối của Đảng cũng như Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước nhất thiết cần phải có sự đóng góp, lấy ý kiến của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và được sự đồng thuận của đông đảo các tầng lớp nhân dân. Chỉ khi đó, Hiến pháp và các văn bản pháp luật mới thực sự trở thành các văn bản pháp lý cao nhất, có quyền lực tối thượng trong một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam ■

9 V.I.Lênin, Toàn tập, Sđd, t. 43, tr. 129-130.

BÀN VỀ LẬP HIẾN

SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992

NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ,
QUYỀN HẠN CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

NGUYỄN PHƯỚC THỌ*

1. Thủ tướng Chính phủ - một thiết chế hiến định

Cùng với việc khôi phục lại vị trí, vai trò của "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam"¹, Hiến pháp 1992 đã xác lập một thiết chế mới của hệ thống hành chính nhà nước (HCNN), đó là thiết chế Thủ tướng Chính phủ. Thiết chế này cùng với thiết chế Chính phủ thay thế cho thiết chế Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và Hội đồng Bộ trưởng theo Hiến pháp 1980.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, thiết chế Thủ tướng Chính phủ có vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn riêng, độc lập với Chính phủ, hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Đây là sự đổi mới cơ bản về tổ chức của Chính phủ nhằm thúc đẩy và nâng cao tính linh hoạt, nhạy bén trong quản lý, điều hành của bộ máy hành chính phù hợp với yêu cầu của quản lý, điều hành của Chính

phủ trong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường ở nước ta, cũng như phù hợp với mô hình Chính phủ phổ biến ở nhiều nước phát triển trên thế giới.

Khoản 1 Điều 114 Hiến pháp năm 1992 quy định, Thủ tướng có nhiệm vụ, quyền hạn "Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp; chủ tọa các phiên họp của Chính phủ"; Điều 4 Luật Tổ chức Chính phủ (Luật TCCP) quy định: "Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ". Theo các quy định này, Thủ tướng vừa là người đứng đầu tập thể Chính phủ (TTCP), vừa là người đứng đầu hệ thống HCNN. Với tư cách là người đứng đầu TTCP, ngoài việc chỉ đạo chuẩn bị nội dung, Thủ tướng có quyền triệu tập và chủ trì các phiên họp của Chính phủ. Tuy là người đứng đầu, nhưng Thủ tướng cũng chỉ là một thành viên của Chính phủ - một thành viên có đặc quyền quyết định chỉ khi biểu quyết có số phiếu ngang nhau². Mặt

* Văn phòng Chính phủ.

1 Điều 109 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

2 Thủ tướng không phải là thủ trưởng của các thành viên Chính phủ, do đó không có việc Thủ tướng lãnh đạo "các thành viên Chính phủ" như quy định của Hiến pháp và Luật TCCP.

khác, Thủ tướng không phải chịu trách nhiệm trước TTCP, tức là quan hệ giữa Thủ tướng với TTCP không phải là mối quan hệ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Đương nhiên, là một thành viên như các thành viên khác, Thủ tướng có trách nhiệm chấp hành các quyết định của TTCP.

Thủ tướng đứng đầu Chính phủ còn với tư cách là người đứng đầu bộ máy hành chính, đứng đầu hệ thống cơ quan HCNN, có vai trò lãnh đạo, điều hành hoạt động của toàn bộ hoạt động của bộ máy hành chính từ trung ương đến địa phương, cơ sở để thực hiện các quyết định của Quốc hội và của TTCP. Do vậy, quan hệ giữa Thủ tướng với các Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các cấp là quan hệ cấp trên trên với cấp dưới theo chế độ thủ trưởng.

Như vậy thực chất của việc “Thủ tướng lãnh đạo công tác của Chính phủ...” là Thủ tướng thực hiện hai loại công việc:

Thứ nhất, triệu tập và chủ tọa, điều khiển các phiên họp của Chính phủ. Trong loại việc này, Thủ tướng hoạt động với tư cách là người đứng đầu TTCP (đứng đầu Nội các);

Thứ hai, chỉ đạo, điều hành các hoạt động của hệ thống HCNN theo thẩm quyền độc lập được Hiến pháp và Luật TCCP trao cho cá nhân Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu. Người đứng đầu Chính phủ có vai trò rất quan trọng trong việc *lãnh đạo, điều hành các hoạt động chung của Chính phủ, điều phối các chức năng của các Bộ, ngành thông qua hệ thống thể chế; kiểm tra việc thực hiện các chủ trương, chính sách, thể chế; giải quyết các vấn đề quan trọng liên ngành; các tranh chấp giữa các Bộ, ngành.* Thủ tướng trở thành nhân tố điều hoà các mục tiêu chung và thúc đẩy toàn bộ hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính trong việc thực hiện các chức năng, thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

Việc đề cao trách nhiệm và quyền hạn của Thủ tướng là thể hiện sự coi trọng vị trí, vai trò của người đứng đầu Chính phủ trong việc thúc đẩy toàn bộ hoạt động của Chính phủ, bảo đảm các chức năng của Chính phủ được thực hiện một cách phù hợp. Với việc đề cao trách nhiệm của cá nhân Thủ tướng và từng Bộ trưởng, Hiến pháp đã tạo cơ sở cho việc thiết lập một *trật tự mới* trong cơ chế hoạt động của Chính phủ, tạo ra *động lực mới* cho hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành, trước những yêu cầu và thách thức đặt ra trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, đó là đề cao quyền hạn và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng và mỗi Bộ trưởng để thực hiện những nhiệm vụ và sử dụng những quyền hạn được Hiến pháp, Luật quy định.

2. Những vấn đề đặt ra

Hiến pháp chưa phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ

Đây là bất cập lớn nhất của Hiến pháp năm 1992. Một mặt, Hiến pháp đã xác lập nên thiết chế Thủ tướng Chính phủ với vị trí, thẩm quyền và trách nhiệm riêng, độc lập với Chính phủ (TTCP), nhưng đối với Chính phủ thì về cơ bản, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cách thức hoạt động vẫn được quy định tương tự như Hiến pháp năm 1980.

Hiến pháp năm 1992 chưa phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của Chính phủ và của Thủ tướng Chính phủ; một số quy định không rõ về nguyên tắc hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể:

- Khoản 1 Điều 112 quy định Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn: “Lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp...”. Trong khi đó, khoản 1 Điều 114 quy định Thủ tướng có nhiệm vụ, quyền hạn: “Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, UBND các cấp...”. Cả lời văn

và thực tiễn thực hiện cho thấy, không có sự phân định rõ ràng về đối tượng, phạm vi và phương thức lãnh đạo công tác của Chính phủ và Thủ tướng.

Theo quy định trên đây, cả Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đều lãnh đạo công tác của UBND các cấp; đồng thời, không có sự khác nhau giữa “lãnh đạo công tác của các Bộ, cơ quan ngang Bộ” với “lãnh đạo công tác của các thành viên Chính phủ” là các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ - người đứng đầu, lãnh đạo công tác của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Chính vì vậy, Luật TCCP hiện hành khi cụ thể hóa khoản 1 Điều 114 Hiến pháp đã bổ sung, điều chỉnh đối tượng thuộc thẩm quyền lãnh đạo của Thủ tướng: “Lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các cấp”; đồng thời, quy định một trong những nội dung thẩm quyền lãnh đạo của Thủ tướng “Quyết định các chủ trương, biện pháp cần thiết để lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN từ trung ương đến cơ sở” (khoản 1 Điều 20). Hệ thống hành chính theo quy định này, đương nhiên, bao gồm cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Luật TCCP không những không quy định rành mạch hơn mà còn làm trùng lặp hơn thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Nguyên nhân chính của thực trạng này là do không nhận thức và phân định được vị trí, vai trò của Chính phủ là cơ quan HCNN cao nhất với vai trò, trách nhiệm hành chính của Thủ tướng trong điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN. Ở các nước phát triển, Chính phủ là cơ quan nắm quyền hành pháp, không phải là cơ quan hành chính; Thủ tướng được trao quyền điều hành hoạt động hàng ngày của Chính phủ; bộ, chính quyền địa phương hoạt động theo luật pháp.

Trên thực tế, việc không nhận thức đúng vị trí, vai trò của Chính phủ và của Thủ

tướng cũng như lẫn lộn nhiệm vụ, quyền hạn giữa hai thiết chế này thường diễn ra dưới các hình thức như: Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho Thủ tướng; Thủ tướng quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ...

- Quy định tại Điều 114 của Hiến pháp không có sự phân biệt, tách bạch các nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm khác nhau của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu, lãnh đạo Chính phủ và với tư cách một thiết chế độc lập. Quy định Thủ tướng có thẩm quyền lãnh đạo công tác các thành viên Chính phủ là không phù hợp với nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ với tư cách là một tập thể. Thủ tướng không phải là cấp trên của thành viên Chính phủ, không phải là thủ trưởng của thành viên Chính phủ. Trong TTCP, với tư cách là người đứng đầu (ở các nước đó là người đứng đầu Nội các), Thủ tướng có nhiệm vụ và trách nhiệm triệu tập và chỉ đạo việc chuẩn bị và chủ trì phiên họp Chính phủ. Trong khi đó, trong quan hệ với Bộ trưởng (Điều 116 Hiến pháp), với Chủ tịch UBND các cấp thì Thủ tướng là cấp trên hành chính; Thủ tướng lãnh đạo, chỉ đạo Bộ trưởng, Chủ tịch UBND theo chế độ Thủ trưởng.

Tương tự, quy định Thủ tướng lãnh đạo công tác của UBND các cấp cũng không rõ là lãnh đạo với tư cách gì? Về nguyên tắc, Chính phủ là cơ quan hành chính cấp trên của UBND các cấp, còn Thủ tướng có phải là cấp trên hành chính của UBND các cấp không? Chính vì không rõ nên Luật TCCP đã có quy định khác, Thủ tướng lãnh đạo công tác của Chủ tịch UBND các cấp (trong khi Hiến pháp quy định Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của UBND các cấp). Theo Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND và UBND, Chủ tịch UBND không phải là Thủ trưởng của UBND cũng như không phải là người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương, vậy sự lãnh đạo của Thủ tướng đối

với Chủ tịch UBND không thể theo chế độ thủ trưởng. Thực tế này cho thấy, giữa các cấp hành chính ở nước ta đang có những vướng mắc trong việc bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong quản lý điều hành của cả hệ thống hành chính.

- Việc đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ được Hiến pháp quy định thuộc thẩm quyền của Thủ tướng, nhưng Luật TCCP lại có những quy định không rành mạch về vấn đề này. Một mặt, Luật vẫn khẳng định thẩm quyền này của Thủ tướng: "Đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ" (khoản 3 Điều 20), nhưng cũng Luật này khi quy định phạm vi những vấn đề quan trọng Chính phủ phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, trong đó có: "Các đề án trình Quốc hội về việc thành lập, sáp nhập, giải thể các Bộ, cơ quan ngang Bộ..." (khoản 5 Điều 19). Do vậy, thẩm quyền mà Hiến pháp trao cho Thủ tướng trên thực tế đã bị Luật TCCP thu lại, chỉ còn quyền đương nhiên là thay mặt Chính phủ ký văn bản trình Quốc hội, một loại quyền không cần quy định thì nó vẫn tồn tại.

Trên thực tế, việc để Chính phủ quyết định và trình Quốc hội các đề án về việc thành lập, sáp nhập, giải thể các Bộ, cơ quan ngang Bộ là hợp lý. Cơ sở cho thẩm quyền này của Chính phủ đó là (i) Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan thuộc Chính phủ, chứ không phải là cơ quan của Thủ tướng; mặt khác Thủ tướng cũng không phải là Thủ trưởng của Chính phủ; Thủ tướng không giống như Bộ trưởng đề nghị Chính phủ điều chỉnh, thành lập cơ cấu bên trong Bộ; (ii) Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ thì việc Chính phủ xem

xét, đề nghị Quốc hội quyết định thành lập, sáp nhập Bộ là hợp logic.

Có cùng vị trí trung tâm và cao nhất trong hệ thống HCNN, song thiết chế Chính phủ và thiết chế Thủ tướng Chính phủ có sự khác nhau, sự khác nhau cần thiết phải được phân biệt và tách bạch ở mức độ nhất định để tạo cơ sở phân định rõ chức năng, thẩm quyền, nhất là để hình thành, thúc đẩy các nhân tố nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của cả hai thiết chế quan trọng này trong quản lý, điều hành mọi mặt hoạt động của đất nước.

Như vậy, cả trên lý thuyết cũng như trong thực tiễn, Chính phủ có hai cơ chế hoạt động khác nhau: Cơ chế lãnh đạo, điều hành của TTCP, thảo luận tập thể, quyết định theo đa số những vấn đề lớn mang tính chính sách; và cơ chế thủ trưởng, Thủ tướng quyết định theo trách nhiệm và thẩm quyền cá nhân độc lập với TTCP đối với những vấn đề mang tính chất chỉ đạo, điều hành của toàn bộ hệ thống HCNN từ trung ương đến địa phương, cơ sở.

Thực tế hiện nay, vị trí, vai trò của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu hệ thống hành chính chưa được nhận thức và phát huy một cách đầy đủ, nhất là trong vấn đề nhân sự và tổ chức bộ máy, làm cho hoạt động bộ máy hành chính thiếu thống nhất, không thông suốt. Nguyên nhân cơ bản là do cả Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đều có tính chất hành chính; chưa xác định được cơ sở để phân định một cách rành mạch tính chất HCNN cao nhất của Chính phủ³ và tính chất hành chính của Thủ tướng

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng theo quy định của Hiến pháp và Luật TCCP còn bó hẹp so với thực tiễn quản lý điều hành

Tư tưởng chủ đạo của Điều 114 Hiến

3 Ở các nước, Chính phủ là cơ quan hành pháp, không phải là cơ quan HCNN.

pháp và Chương III Luật TCCP là Thủ tướng có trách nhiệm điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN, bảo đảm tính thống nhất, trật tự, kỷ cương của nền hành chính. Tức là phạm vi thẩm quyền của Thủ tướng là những vấn đề nội bộ Chính phủ và hệ thống hành chính. Tuy nhiên, thực tế hoạt động của Thủ tướng không bị giới hạn như vậy.

Do những khó khăn trong việc thực hiện phân công, phân cấp, mặt khác, khuynh hướng tập trung quyền lực chưa được khắc phục, làm cho có quá nhiều vấn đề trên các lĩnh vực được đẩy lên cho Thủ tướng giải quyết. Thực tế phạm vi thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ được Hiến pháp quy định đã không ngừng được mở rộng thêm, kể cả ngay trong Luật TCCP. Nói cách khác, khuôn khổ Hiến pháp về chức năng, thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong quá trình thực hiện đã bị phá vỡ. Chức năng của Thủ tướng Chính phủ được “năng động hoá” để bao quát các vấn đề tích tụ tập trung do hệ thống thể chế đẩy lên cho Chính phủ, nhưng không thể đưa vào phạm vi thẩm quyền của TTCP, mà đúng ra phải thuộc trách nhiệm giải quyết của các Bộ. Ngay Quy chế làm việc của Chính phủ cũng phải mở rộng cửa thẩm quyền của Thủ tướng bằng quy định: Thủ tướng giải quyết “...những vấn đề được Hiến pháp, Luật TCCP và các văn bản pháp luật khác quy định thuộc thẩm quyền của Chính phủ, nhưng không do Chính phủ quyết định tập thể”.

Có thể nêu ra đây một số quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ nằm ngoài khuôn khổ được Hiến pháp đã và đang quy định thuộc thẩm quyền của Thủ tướng: Quyết định điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan

thuộc Chính phủ. Đây là những vấn đề theo Luật TCCP, thuộc thẩm quyền của Chính phủ, tuy nhiên, do yêu cầu bức thiết của công tác quản lý, được xử lý bởi thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ⁴; Phê duyệt các dự án đầu tư nhóm A theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 và Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 01/9/1999; Xét duyệt, quyết định việc bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc ngân sách nhà nước; Thực hiện quyền của sở hữu nhà nước đối với đất đai, quyết định cấp đất, thu hồi đất theo quy định của Luật Đất đai; Giải quyết khiếu nại đối với một số trường hợp xem xét lại quyết định giải quyết cuối cùng có vi phạm pháp luật của UBND cấp tỉnh, của Bộ trưởng theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998; Thẩm quyền xử lý các vấn đề cụ thể về tài chính, ngân sách cho các doanh nghiệp nhà nước với tư cách là chủ sở hữu như cấp vốn, cho vay, xoá nợ, khoan nợ, hoãn nợ, miễn giảm thuế...; Quyết định phê duyệt các chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực; các chương trình quốc gia; các chương trình mục tiêu quốc gia trên các lĩnh vực, các định hướng chủ trương, chính sách phát triển kinh tế, xã hội trên các lĩnh vực, các quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực do các bộ, ngành xây dựng, trình. Trong các quyết định phê duyệt này, Thủ tướng đã quyết định nhiều chính sách cụ thể, cũng như quyết định các biện pháp để thực hiện các chính sách do Quốc hội quyết định...

Như vậy, trên thực tế, Thủ tướng Chính phủ có thêm nhiều vai trò khác nhau trong quản lý, ngoài quy định của Hiến pháp. Và thiết chế Thủ tướng Chính phủ trở thành một công cụ quản lý đa dụng và linh hoạt để xử lý những vấn đề tích tụ và mới phát sinh trong hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính.

⁴ Theo quy định tại khoản 2 Điều 11 Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ (quy định này kế thừa quy định tại Nghị định số 86/2002/NĐ-CP).

Thiết chế Bộ trưởng của Hiến pháp năm 1992 chưa được phát huy, dẫn đến tình trạng các Bộ trưởng đẩy nhiều công việc thuộc thẩm quyền lên cho Thủ tướng giải quyết

Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên đã xác lập rất rõ ràng thiết chế Bộ trưởng - người "chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước" (Điều 116), theo đó, Bộ trưởng trở thành người đứng đầu hành chính về ngành, lĩnh vực được phân công. Tuy nhiên, vị trí, vai trò hiến định này của Bộ trưởng đã không được thực thi đúng với nội dung và tinh thần quy định của Hiến pháp. Luật TCCP, các luật chuyên ngành và các quy định của Chính phủ đều có sự nhầm lẫn về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Bộ với Bộ trưởng, thậm chí làm biến mất vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng (để chỉ còn lại chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của Bộ). Điều này dẫn đến việc không làm rõ và đề cao được trách nhiệm của Bộ trưởng trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Và tất yếu dưới nhiều hình thức, các công việc, kể cả việc ban hành thể chế, thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng, bị đẩy lên cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ quyết định. Ngay cả các luật, pháp lệnh cũng đẩy phần lớn việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Trên thực tế, Bộ, cơ quan ngang Bộ ở nước ta hiện nay về cơ bản vẫn như trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, chỉ là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện các chức năng quản lý nhà nước, chưa thoát khỏi cơ chế hành chính mệnh lệnh tập trung để trở thành một pháp nhân công quyền độc lập, được tổ chức và hoạt động theo pháp luật, thực sự có chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước.

Kỹ thuật lập hiến trong quy định về mối quan hệ giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ còn bất hợp lý

Tư tưởng quan trọng nhất của các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ tại Điều 109 và Điều 112 là nhằm phân biệt rành mạch quyền hành pháp của Chính phủ với quyền lập pháp của Quốc hội, và với quyền lực của Chủ tịch nước. Tuy nhiên, với nội dung và cách quy định này đặt trong mối quan hệ với các quy định của Hiến pháp về quyền hạn, nhiệm vụ của Thủ tướng, lại tạo ra hiệu ứng quá đề cao vai trò của Chính phủ trong quan hệ với Thủ tướng Chính phủ. Quyền lực của Thủ tướng chỉ còn lại một số quyền hành chính hạn chế; đồng thời tạo ra sự chia cắt quyền lực của Chính phủ với quyền lực của Thủ tướng, không tạo ra mối quan hệ linh hoạt, uyển chuyển, liên thông trong thực hiện chức năng, thẩm quyền giữa hai thiết chế trung tâm và cao nhất của hệ thống hành pháp và HCNN. Cách thức quy định này càng thể hiện rõ trong Luật TCCP, quy định quá cụ thể và chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn của cả Chính phủ và của Thủ tướng Chính phủ, làm cho việc tổ chức thực thi chúng trở nên cứng nhắc, không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn quản lý, điều hành nhanh nhạy, linh hoạt của hành pháp và HCNN - đòi hỏi phải đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ.

3. Một số kiến nghị

Tiếp tục hoàn thiện thiết chế Thủ tướng trong Hiến pháp

Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp lần này cần khẳng định rõ hơn vị trí, chức năng, trách nhiệm của Thủ tướng trong quan hệ với Chính phủ và với tư cách là một thiết chế độc lập, là người đứng đầu hệ thống hành chính, làm việc theo chế độ thủ trưởng, chịu trách nhiệm cá nhân trước Quốc hội.

Hiến pháp cần quy định rõ về nguyên tắc hai loại công việc của Thủ tướng: (i) với tư cách là người đứng đầu TTCP có trách

nhiệm định hướng chính trị (chính sách) cho hoạt động của Chính phủ; triệu tập, chuẩn bị nội dung và chủ tọa các phiên họp Chính phủ; và (ii) với tư cách là một thiết chế, người đứng đầu hệ thống hành chính, có trách nhiệm điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN từ trung ương đến địa phương, cơ sở theo chế độ thủ trưởng.

Có cơ chế phòng ngừa và khắc phục chồng chéo, trùng lặp thẩm quyền giữa Chính phủ với Thủ tướng

Cả Chính phủ và Thủ tướng đều có tính chất hành chính, mang quyền lực hành chính. Nguy cơ và rủi ro do chồng chéo, trùng lặp thẩm quyền giữa hai thiết chế này là khó tránh khỏi. Lường hết các khả năng và mức độ của sự chồng chéo, trùng lặp này, Hiến pháp và Luật TCCP cần có cơ chế phòng ngừa, hạn chế và khắc phục; đồng thời, cũng phải bảo đảm việc thực hiện một cách linh hoạt các nhiệm vụ, quyền hạn giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ và giữa Chính phủ, Thủ tướng với Bộ trưởng.

Nguyên tắc uỷ quyền của Chính phủ đối với Thủ tướng và của Thủ tướng đối với các Bộ trưởng cần được Hiến pháp hoặc Luật TCCP xác lập để tạo cơ sở cho thực hiện linh hoạt các nhiệm vụ, quyền hạn giữa các thiết chế này.

Tăng cường vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng trong việc bảo đảm trật tự, kỷ cương, tính thống nhất, thông suốt trong hoạt động của hệ thống HCNN

Để khắc phục tình trạng bộ máy trì trệ, nặng nề, cục bộ, cát cứ; kỷ luật, kỷ cương hành chính còn lỏng lẻo hiện nay, một vấn đề có ý nghĩa rất quan trọng là bảo đảm trên thực tế quyền lực của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là một thiết chế độc lập trong cơ chế quản lý, điều hành của Chính phủ, tập trung thẩm quyền lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN vào Thủ tướng Chính phủ, nhất là đối với vấn đề bố trí, sắp xếp, thay đổi nhân

sự hành chính cấp cao, kể cả Bộ trưởng. Một Chính phủ ổn định là rất cần thiết, nhưng còn phải là một Chính phủ luôn luôn năng động và nhạy bén, có trật tự, kỷ cương. Quyền của Thủ tướng trong việc thay đổi thành phần Chính phủ là một công cụ cần thiết để duy trì tính năng động, linh hoạt của Chính phủ. Phải có một cơ chế hữu hiệu để Thủ tướng có thể thực hiện được quyền hạn này trên thực tế. Theo đó, Hiến pháp cần trao cho Thủ tướng, trong thời gian Quốc hội không họp, quyền được tạm đình chỉ chức vụ của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (không cần thiết phải trình Chủ tịch nước quyết định); trao cho Thủ tướng quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Cần có kỹ thuật lập hiến phù hợp để đề cao hơn vai trò và trách nhiệm của Thủ tướng

Có thể thấy toàn bộ quy định của Hiến pháp về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ cần phải được xem xét, chỉnh lý theo hướng thu hẹp phạm vi, thể hiện lại sao cho thật ngắn gọn theo hướng chỉ quy định những quyền hạn của Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội, với cơ quan tư pháp; phân chia quyền hành pháp với Chủ tịch nước; những quyền hạn bảo đảm sự quản lý tập trung của trung ương không phân cấp, phân quyền cho địa phương như quốc phòng, an ninh, đối ngoại...; hạn chế tối đa quy định những quyền hạn của Chính phủ đối với hệ thống HCNN.

Kỹ thuật lập hiến phải bảo đảm yêu cầu đề cao và làm rõ tính chất chính trị (tính chất hành pháp) của Chính phủ; làm rõ tính chất HCNN cao nhất của Chính phủ, qua đó nhấn mạnh, làm đậm nét tính chất hành chính, tập trung quyền lực hành chính cho Thủ tướng, đủ để Thủ tướng điều hành linh hoạt, kịp thời các hoạt động của Chính phủ và hệ thống HCNN từ trung ương đến địa phương, cơ sở ■

VỀ KHÁI NIỆM BIỂU TÌNH

NGUYỄN THANH MINH *

1. Đặt vấn đề

Quyền biểu tình là một trong những quyền cơ bản của công dân, được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp nhiều quốc gia trên thế giới. Việt Nam cũng ghi nhận quyền này trong Hiến pháp. Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào cụ thể hoá quyền biểu tình nên đến nay, quyền biểu tình vẫn chưa thực sự đi vào đời sống của nhân dân, mặc dù đây là một yêu cầu khách quan, là đòi hỏi của một xã hội dân chủ, đòi hỏi của một nền pháp chế.

Những năm qua, biểu tình đã xảy ra ở một số nơi trong nước và mỗi nơi người dân biểu tình theo những cách mà họ tự cho là đúng. Ví dụ như treo cờ Tổ quốc, viết nội dung mình muốn yêu cầu lên giấy, lên áo... thậm chí đem cả đồ dùng cá nhân như chiếu, mũ, quần áo, đồ ăn, nước uống... đi biểu tình và ngủ luân trên vỉa hè. Khi có đám đông biểu tình diễn ra như vậy, nhiều người dân tò mò, muốn tìm hiểu xem việc gì nên thường tụ tập đông người và hậu quả là gây ách tắc giao thông, hoặc trật tự công cộng bị đảo lộn.

Trước thực trạng đó, các cơ quan nhà nước thường rất lúng túng trong việc giải quyết khi có một cuộc biểu tình xảy ra. Nếu lực lượng cảnh sát vào cuộc để ngăn ngừa

những cuộc biểu tình thì dễ bị cho là làm mất dân chủ, áp bức nhân dân... Còn nếu không có động thái để giữ gìn trật tự công cộng thì có thể tính mạng, sức khỏe, nếp sống của nhiều người khác bị ảnh hưởng.

Cũng do Việt Nam chưa có luật biểu tình nên nhiều người dân chưa có sự phân biệt giữa quyền biểu tình với quyền tự do ngôn luận và quyền tự do hội họp. Một số người thường đồng nhất quyền biểu tình với quyền tự do ngôn luận và quyền tự do hội họp để tụ tập đông người và đưa ra những thông tin sai lệch, gây hoang mang trong nhân dân hoặc có thể nhằm chống đối chính quyền. Đối với một số phần tử xấu, hiện nay, sự chống phá trực tiếp bằng vũ trang rất ít được áp dụng nhưng chúng có thể lợi dụng thiếu sót của pháp luật để kích động, mua chuộc quần chúng làm tình hình đất nước trở nên bất ổn. Hơn nữa, luật biểu tình chưa ra đời nên Nhà nước không thể đảm bảo quyền biểu tình chính đáng của người dân cũng như giải quyết những trường hợp lợi dụng biểu tình làm trái pháp luật hoặc gây bạo động, bạo loạn... và người dân cũng không có cơ sở pháp lý để biểu tình hợp pháp.

Biểu tình là một hoạt động phổ biến ở nhiều nước trên thế giới và nó là một kênh để Nhà nước có thể hiểu được ý chí, nguyện vọng của người dân, từ đó, có thể điều chỉnh

* ThS. Trường Đại học Luật TP.Hồ Chí Minh và nhóm nghiên cứu Kim Từ Nga, Võ Tân Lộc.

những quy định hoặc chính sách mà mình ban hành chưa hợp lý. Nhưng do quan niệm không đúng về khái niệm “biểu tình” nên ở nước ta, nhiều người - trong đó có cả một số đại biểu Quốc hội - đã không đồng ý xây dựng Luật về Biểu tình. Hiện nay, nhận thức về hoạt động biểu tình đã thay đổi cơ bản và dựa trên cơ sở Hiến pháp đã quy định “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” và quy định về quyền biểu tình, quyền tự do ngôn luận và quyền tự do hội họp... cũng như từ nhu cầu thực tế của người dân, ngày 25/1/2012, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng¹, đã đề xuất trước Quốc hội việc xây dựng Luật về Biểu tình, nhằm đáp ứng yêu cầu của công dân và Nhà nước. Việc xây dựng Luật về Biểu tình cũng đã được đưa vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII.

2. Khái niệm về biểu tình

2.1. Biểu tình là một vấn đề phức tạp. Hiện nay, trên thế giới chưa có một định nghĩa về biểu tình thật sự thống nhất. Các nước khác nhau có những quan điểm khác nhau về biểu tình. Luật pháp của nhiều quốc gia thừa nhận quyền biểu tình nhưng hầu hết lại không định nghĩa thế nào là biểu tình.

Theo Từ điển tiếng Việt, *biểu tình*² là việc đấu tranh bằng cách tụ họp đông người để bày tỏ ý chí, nguyện vọng và biểu dương lực lượng chung. Ví dụ như *biểu tình tuần hành, xuống đường biểu tình, biểu tình ngồi*.

Theo Bách khoa toàn thư Bắc Mỹ³ (Encyclopaedia Americana) thì biểu tình được hiểu “là hành động bất bạo lực của một nhóm người, nhằm mục đích đưa đến cộng đồng một quan điểm hay một cách nhìn về một vấn đề nào đó trong xã hội”.

Từ khái niệm biểu tình tại Từ điển tiếng Việt và Bách khoa toàn thư Bắc Mỹ thì chúng ta có thể thấy biểu tình có ba đặc điểm sau: *thứ nhất*, biểu tình là một hành động bất bạo lực; *thứ hai*, biểu tình là một hành động có sự tham gia của một nhóm người hoặc sự tụ họp đông người; *thứ ba*, mục đích của biểu tình nhằm đưa đến cộng đồng một quan điểm hay một cách nhìn về một vấn đề nào đó trong xã hội hoặc bày tỏ ý chí, nguyện vọng và biểu dương lực lượng chung.

2.2. Tuy nhiên, khi so sánh định nghĩa và hiện tượng biểu tình trên thực tế, chúng ta thấy có một số điểm không tương thích:

- *Về hành động bất bạo lực.* Trên thực tế, nhiều cuộc biểu tình không chỉ đơn thuần là hành động bất bạo lực. Hầu hết, mọi cuộc biểu tình ban đầu diễn ra một cách ôn hòa, nhưng ở giai đoạn cuối thường xảy ra những hành động bạo lực ở những mức độ khác nhau như xô xát nhỏ, ném chai lọ, gạch đá. Ví dụ, phong trào chống thuế ở Trung Kỳ mà tiêu biểu là ở Huế, “từ đầu tháng 4/1908, nhân dân Thừa Thiên biểu tình, bọn cầm quyền vội điều binh lính tới ngăn chặn, bọn lính nổ súng bắn chết một người. Đám biểu tình xông lên tước khí giới chúng rồi trói tên Phó Lãnh binh và bắt viên Phủ doãn phải dẫn đầu đoàn biểu tình. Trên đường kéo về Huế, một số nơi đã bố trí sẵn để cắt tóc ngắn và khâu ngắn lại cho những ai còn búi tóc và mặc áo dài”⁴. Trong ví dụ này, ban đầu đoàn biểu tình không có hành động bạo lực nhưng khi lợi ích của họ bị xâm phạm, một số hành động bạo lực đã xảy ra, là “xông lên tước khí giới, trói tên Phó Lãnh binh”. Như vậy, biểu tình còn có cả hành động bạo lực xen vào. Chính yếu tố bạo lực làm cho tình hình khó kiểm soát, dễ dẫn đến tình trạng cuộc biểu

1 <http://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/thoi-su/1552/xay-dung-luat-bieu-tinh-de-dam-bao-quyen-tu-do-dan-chu>.

2 Từ điển tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nhà xuất bản Đà Nẵng, 2006 do Hoàng Phê chủ biên, tr. 66.

3 <http://dzukaka.multiply.com/journal/item/137>.

4 Đại cương lịch sử Việt Nam, tập II, Nxb Giáo dục Việt Nam, Đinh Xuân Lâm chủ biên, tr. 156, tr. 157.

tình ôn hòa chuyển hóa thành bạo động hoặc bạo loạn. Một khi có bạo loạn hoặc bạo động xảy ra thì quyền lợi của cả người biểu tình và những chủ thể mà họ hướng đến đều bị ảnh hưởng. Sự chết chóc, xung đột vũ trang, mâu thuẫn nội bộ càng làm cho tình hình thêm phức tạp.

Chính vì thế, phải khẳng định hoạt động biểu tình là hoạt động bất bạo động, hay còn gọi là biểu tình hòa bình. Nếu biểu tình có bạo lực sẽ dẫn đến việc Nhà nước khó kiểm soát được sự ổn định và phát sinh các hệ lụy khác trên thực tiễn. Biểu tình là quyền của người dân, nếu Nhà nước ngăn cản biểu tình thì Nhà nước vi phạm pháp luật, nhưng nếu Nhà nước không ngăn cản các cuộc biểu tình có bạo lực thì tình hình xã hội sẽ càng phức tạp thêm. Trên thế giới hiện nay, nhiều nước đã có Luật Biểu tình nhưng tuyệt đối không cho phép biểu tình có kèm theo những hành động bạo lực. Ví dụ, vừa qua Tổng thống Nga Vladimir Putin đã phê chuẩn Luật Biểu tình mới⁵. Theo tinh thần luật này, công dân Nga “vi phạm trật tự” khi đi biểu tình có thể bị phạt tiền tương đương với lương trung bình cả năm. Cụ thể, Luật Biểu tình mới quy định: nếu biểu tình không đúng địa điểm đã đăng ký, nếu ném đá và chai lọ vào cảnh sát, thì sẽ bị phạt nặng. Những người vi phạm sẽ bị phạt từ 10.000 đến 300.000 rúp, còn người tổ chức bị phạt tối đa 600.000 rúp (20.000 đôla).

- *Số lượng người tham gia.* Các định nghĩa trên về biểu tình đã đưa ra một định mức ở “một nhóm người” hoặc “sự tụ họp đông người”. Nhưng biểu tình phải có nhiều người tham gia, còn nếu chỉ giới hạn ở “một nhóm người” thì quá hạn hẹp. Trên thế giới, từng có nhiều cuộc biểu tình có đến vài chục vạn người tham gia, thậm chí thu hút gần

như toàn bộ cư dân của một thành phố. Số người đông như thế thì không thể gọi là “một nhóm người” được. Ví dụ, cuộc biểu tình của 70 vạn quần chúng Sài Gòn ngày 16/6/1963 đã lôi kéo gần như mọi tầng lớp nhân dân⁶. Cuộc biểu tình ngày 15/3 /2010 ở Thái Lan do phe Áo đỏ phát động đã thu hút khoảng một trăm ngàn người⁷. “Một nhóm người” theo quan điểm của Bách khoa toàn thư Bắc Mỹ là quá nhỏ, khái niệm đó không thể bao hàm hết một lượng người quá lớn lên đến hàng vạn hoặc hàng triệu người. Tuy nhiên, “sự tụ họp đông người” trong Từ điển tiếng Việt lại là cụm từ chỉ mang tính chất định tính mà không mang tính chất định lượng, bởi lẽ từ hai người trở lên cũng là đông người.

- *Mục đích của cuộc biểu tình.* Hoạt động biểu tình nhằm đưa ra một quan điểm hay cách nhìn về một vấn đề nào đó trong xã hội hoặc để bày tỏ ý chí, nguyện vọng và biểu dương lực lượng chung. Theo các tác giả, sự thống nhất về cách nhìn hay quan điểm đúng là mục đích của biểu tình, nhưng đó không phải là mục đích cuối cùng. Thực chất, cái đích của người biểu tình là làm sao đạt được các yêu cầu, hoặc đòi hỏi cho quyền lợi của mình, của chủ thể khác, hoặc của xã hội mà chưa được đáp ứng từ phía các chủ thể bị phản đối. Các chủ thể bị phản đối cần phải có sự thay đổi để đáp lại nguyện vọng của người biểu tình. Quan điểm hay cách nhìn thống nhất chỉ là một bước mà người biểu tình mong muốn và cần đạt cho bằng được, để đưa đến mục đích cuối cùng là quyền lợi. Đó có thể là những lợi ích về vật chất hoặc tinh thần, trực tiếp hay gián tiếp.

2.3. Từ những phân tích trên, theo chúng tôi, để được xem là biểu tình trên thực tế thì

5 <http://www.tinmoi.vn/luat-bieu-tinh-nga-dung-chuan-chau-au-06925524.html>.

6 Đại cương lịch sử Việt Nam, tập III, Nxb Giáo dục Việt Nam, Lê Mậu Hãn chủ biên, tr 193.

7 Báo Sài Gòn Giải phóng, số 11763, ngày 16/3/2010.

cuộc biểu tình nhất thiết phải có ba yếu tố sau:

Yếu tố thứ nhất: có nhiều người tham gia. Bất kỳ một cuộc biểu tình nào nổ ra cũng phải tập hợp được một lực lượng đông đảo. Họ bày tỏ những quan điểm của mình và có thể phản đối chính sách của Nhà nước, tổ chức hay cá nhân nào đó. Đấu tranh bằng phương pháp hòa bình là chủ đạo nên phải nhiều người mới tạo được sức mạnh cần thiết để tác động đến những chủ thể mà họ không bằng lòng. Ví dụ, cuộc biểu tình đòi thả nhà chí sĩ Phan Bội Châu đã có hàng vạn người đủ các tầng lớp nhân dân tham gia⁸. Và lịch sử hình thành quyền biểu tình cũng được thực hiện bởi hoạt động biểu tình có nhiều người tham gia. Họ có thể có những cách thức đấu tranh khác nhau, nhưng không đối lập. Họ có điểm chung là hướng đến đối tượng mà họ ủng hộ hay phản đối để bày tỏ thái độ hay đòi hỏi những gì mà mình mong muốn. Vì thế, người biểu tình có nhu cầu liên kết lại. Một người lẻ loi đứng ra bày tỏ quan điểm ủng hộ hay phản đối về bất cứ một vấn đề nào thì không phải là hành động biểu tình.

Biểu tình với đặc điểm có nhiều người tham gia thường được thể hiện dưới nhiều hình thức như: diễu hành⁹, chiếm đóng¹⁰, thậm chí là nude tập thể... *Diễu hành hay còn gọi là mít-tinh* được hiểu là việc xuống đường của nhiều người di chuyển trong trật tự từ địa điểm này đến địa điểm khác. Ở Việt Nam cũng hay tổ chức những cuộc mít-tinh diễu hành mừng ngày giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước (ngày 30 tháng 4) hay ngày Quốc tế Lao động (ngày 1 tháng 5)... Đoàn người vừa đi vừa hô khẩu hiệu theo sự chỉ dẫn của những người tổ chức. Đây cũng là một hình thức biểu tình

nhưng được thể hiện dưới dạng ủng hộ. Thông thường, Nhà nước đứng ra tổ chức các cuộc biểu tình này và người dân luôn hưởng ứng, tham gia. Chiếm đóng được hiểu là sự bao vây của nhiều người quanh một địa điểm nhất định nào đó trong một khoảng thời gian. Ví dụ, cuộc biểu tình của hàng chục ngàn người mặc áo đỏ tại Thái Lan ngày 3/4/2010, “các tòa nhà văn phòng và hàng chục trung tâm thương mại sầm uất tại thủ đô Bangkok đã phải đóng cửa vì lý do an ninh. Giao thông trên nhiều tuyến phố bị tê liệt. Người biểu tình áo đỏ cho biết, họ sẽ tiếp tục chiếm đóng các trung tâm thương mại cho tới khi nào yêu cầu của họ được đáp ứng. Rất nhiều người biểu tình áo đỏ đã ngủ lại qua đêm trên hè phố”¹¹. Nude là hình thức người biểu tình cởi bỏ quần áo để gây sự chú ý. Ví dụ, ngày 7/6/2012 vừa qua, tại Montreal, bang Québec (Canada) đã diễn ra một buổi "diễu hành biểu tình" hết sức đặc biệt. Hàng trăm sinh viên đã xuất hiện trên đường phố trong trạng thái bán khóa thân¹²; một số nữ sinh thả rông ngực và chỉ mặc quần chip, một số khác lại mặc bikini hoặc nội y màu đỏ bắt mắt. Trên tay họ là những biểu ngữ, khẩu hiệu phản đối việc tiền học phí không ngừng tăng cao. Trong tình trạng kinh tế suy thoái toàn cầu, khó khăn về vấn đề tài chính đã ảnh hưởng rất lớn đến nhiều lĩnh vực xã hội. Với ngành giáo dục, đây cũng là thử thách muôn vàn khó khăn khi muốn duy trì mục tiêu phát triển mà lãnh đạo đất nước đặt ra.

Yếu tố thứ hai: phải thể hiện sự ủng hộ hay phản đối công khai. Dù biểu tình được thực hiện dưới hình thức nào cũng phải thể hiện sự phản đối hoặc ủng hộ công khai. Những chính sách hay quyết định của bất kỳ nhà nước hay tổ chức, cá nhân nào gây phương hại đến những người khác đều có

8 Đại cương lịch sử Việt Nam, tập II, Sđd, tr 257.

9 Đại cương lịch sử Việt Nam, tập II, Sđd, tr 257.

10 Báo Sài Gòn giải phóng, số 11763, ngày 16/3/2010.

11 <http://www6.vnmedia.vn/newsdetail.asp?newsid=189696&catid=17>.

12 <http://hcm.24h.com.vn/phi-thuong-ky-quac/ban-nude-bieu-tinh-hoc-phi-tang-cao-c159a460629.html>.

thể trở thành đề tài phản đối của người biểu tình. Ví dụ, phe Áo đỏ ở Thái Lan phát động một cuộc biểu tình trên quy mô lớn phản đối các nhà lãnh đạo và sự điều hành của Chính phủ. Người đứng đầu và đoàn biểu tình “gây sức ép đòi Thủ tướng từ chức, giải tán Hạ viện và tiến hành bầu cử sớm”¹³. Trong trường hợp này, người biểu tình rõ ràng thể hiện thái độ không đồng tình với những chủ trương mà những người đứng đầu Chính phủ đưa ra. Tuy nhiên, biểu tình không chỉ thể hiện sự phản đối mà trong nhiều trường hợp nó còn bày tỏ sự ủng hộ. Nhiều vấn đề người dân bày tỏ thái độ ủng hộ, đơn thuần chỉ vì họ thấy nó phù hợp, đem lại lợi ích cho mình và xã hội. Nếu Chính phủ hoặc tổ chức, cá nhân đang có những lựa chọn cách giải quyết cho một vấn đề nào đó thì sự ủng hộ của người biểu tình sẽ góp phần củng cố quyết tâm của những chủ thể đưa ra quyết định. Ví dụ, cuộc biểu tình ngày 19/4/2010 của người dân New York, “cuộc biểu tình do Chiến dịch Hỗ trợ và trách nhiệm với các nạn nhân chất độc da cam dioxin Việt Nam phát động đã diễn ra tại công viên Prospect, nơi diễn ra sự kiện Chạy vì nước sạch do công ty Dow tổ chức. Những người tổ chức biểu tình cho rằng, công ty Dow đang lợi dụng các hoạt động Chạy vì nước sạch để che giấu hành vi gây ô nhiễm nguồn nước và phá hủy hệ sinh thái ở Việt Nam và nhiều nơi khác”¹⁴.

Sự phân biệt giữa ủng hộ hay phản đối cũng chỉ ở mức tương đối, vì nhiều cuộc biểu tình có sự đan xen giữa hai yếu tố này. Thông thường, một cuộc biểu tình ủng hộ ai đó thì đồng thời cũng là một biểu hiện cho sự phản đối với bên đối lập. Điển hình là các cuộc biểu tình trong cuộc chiến tranh giữa Mỹ và Việt Nam. Người dân yêu chuộng hòa bình trên toàn thế giới tổ chức nhiều cuộc biểu tình phản đối cuộc chiến của Mỹ tại

Việt Nam. Nhưng không chỉ có sự phản đối, mà thông qua sự không đồng tình với nhà cầm quyền Mỹ, người biểu tình đã trực tiếp hoặc gián tiếp ủng hộ sự nghiệp cách mạng của nhân dân Việt Nam.

Nếu chỉ có sự tụ họp đông người nhưng không thể hiện sự phản đối hoặc ủng hộ công khai thì cũng không là biểu tình. Vì đó có thể chỉ là sự tụ họp, bàn bạc, thảo luận để đưa ra ý kiến mang tính chất đóng góp hay bổ sung. Còn biểu tình, dù được thể hiện dưới bất kỳ hình thức nào thì cũng phải công khai. Bản chất của biểu tình nằm ở chỗ bằng sức mạnh của số đông, người biểu tình truyền tải thông điệp công khai tới đối tượng mà họ hướng đến ngay lập tức và nhanh chóng. Cho nên, sự công khai là đặc điểm bắt buộc. Như “cuộc biểu tình đòi thả Phan Bội Châu năm 1925 thu hút đông đảo thanh niên, sinh viên, học sinh. Họ giương cao biểu ngữ, phân phát truyền đơn, phản đối sự bắt bớ đối với Phan Bội Châu. Có những tờ đơn kháng cáo còn được gửi tới tận Hội Quốc Liên, Tòa án quốc tế Lahay (Hà Lan), Nghị viện Pháp đòi hủy bản án cho Phan Bội Châu”¹⁵.

Yếu tố thứ ba: mục đích của biểu tình nhằm đòi hỏi quyền lợi cho mình, cho chủ thể khác hoặc cho xã hội.

Điều cốt yếu nhất của hiện tượng biểu tình là sự xung đột lợi ích giữa các giai cấp, tầng lớp, hay các nhóm xã hội. Người ta đi biểu tình vì chính Nhà nước, tổ chức, cá nhân nào đó làm ảnh hưởng đến quyền lợi của họ, của chủ thể khác hoặc của xã hội. Người biểu tình nhận thấy rằng, nếu cứ để tình trạng đó diễn ra thì thật sự không tốt, nên họ tập hợp nhau lại biểu tình đấu tranh đòi quyền lợi. Thời gian gần đây, người dân trên khắp thế giới biểu tình chống chiến tranh, đòi bảo vệ môi trường sinh thái, bảo

13 <http://www6.vnmedia.vn/newsdetail.asp?newsid=189696&catid=17>

14 <http://www.vnexpress.net/GL/The-gioi/2010/04/3BA1B018/>.

15 Đại cương lịch sử Việt Nam, tập II, Sdd, tr 257.

vệ động vật hoang dã. Những hành động ấy là sự thể hiện cho ý thức bảo vệ lợi ích của xã hội loài người một cách lâu dài.

Như vậy, trên thực tế, *biểu tình là sự tập hợp của nhiều người để bày tỏ thái độ phản đối hay ủng hộ công khai về một vấn đề nào đó trước Nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân nhằm đòi hỏi quyền lợi cho mình, cho chủ thể khác hoặc cho xã hội.*

2.4. Nhưng dù biểu tình có diễn ra như thế nào, với hình thức hay quy mô nào đi chăng nữa, thì để đảm bảo được lợi ích chung của toàn xã hội, pháp luật vẫn phải có các quy định cụ thể và có sự hạn chế nhất định. Sự hạn chế này không phải vì Nhà nước thu hẹp quyền biểu tình của người dân mà mục đích là nhằm bảo vệ sự an toàn của người dân, của chính người biểu tình và sự ổn định chính trị, tạo điều kiện cho kinh tế - xã hội phát triển toàn diện. Do vậy, pháp luật về biểu tình nhất thiết phải đảm bảo cho các cuộc biểu tình diễn ra hòa bình, bất bạo động.

Ở Việt Nam, hiện nay việc xây dựng Luật về Biểu tình cũng đã được đưa vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII. Đây là sự tiên tri rất lớn trong công tác xây dựng pháp luật. Để bước đầu đóng góp ý kiến xây dựng Luật, chúng tôi xin đưa ra định nghĩa về biểu tình hòa bình như sau: *Biểu tình hòa bình là sự tập hợp tự nguyện từ mười người trở lên, hành động mang tính phi bạo lực, để bày tỏ thái độ phản đối hay ủng hộ công khai về một vấn đề nào đó trước Nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân nhằm đòi hỏi quyền lợi cho mình, cho chủ thể khác hoặc cho xã hội.*

Con số mười người trong định nghĩa trên chỉ mang tính tương đối. Thực tế cho thấy, biểu tình phải tập hợp được một lượng người đông đảo, còn hai hoặc ba người không thể làm nên một cuộc biểu tình được. Chúng ta không nên quy định theo kiểu “có nhiều người tham gia” bởi vì hai người trở lên cũng được xem là nhiều người. Pháp luật

phải đưa ra một con số cụ thể, giới hạn nhỏ nhất là bao nhiêu để làm căn cứ xác định đâu là biểu tình. Nếu dựa vào bản chất của biểu tình thì không thể xác định được chính xác phải có tối thiểu bao nhiêu người tham gia thì sẽ được coi là một cuộc biểu tình. Sự lựa chọn con số mười người, mười lăm người hoặc một con số khác làm định lượng tối thiểu để coi đó là một cuộc biểu tình phần lớn do chủ quan của mỗi nhà làm luật ở mỗi quốc gia. Việc xác định một con số tối thiểu sẽ giúp cho Nhà nước dễ dàng quản lý và công nhận một cuộc biểu tình, tránh tình trạng luật không có quy định dẫn đến một nhóm hai hoặc ba cũng đòi biểu tình nhưng hiệu quả của biểu tình không cao, đồng thời Nhà nước phải quản lý thêm nhiều những cuộc biểu tình quá nhỏ bé.

Về tính *tự nguyện khi tập hợp để biểu tình*, cần phải xác định không phải mọi sự tụ họp đều có thể coi đó là biểu tình. Chỉ những sự tụ họp nào mà người tham gia có sự tự ý thức được rằng: cần phải biểu tình, hoặc có sự tác động từ người khác dẫn đến người bị tác động tham gia biểu tình, nhưng sự tác động đó không phải là lôi kéo, dụ dỗ, mua chuộc hay ép buộc. Ví dụ, bất cứ ai cũng có thể tự nhận thấy chiến tranh xâm lược là một tội ác. Vì thế, họ tự nguyện tập hợp nhau đi biểu tình, tuyên truyền cho cả những người khác hiểu và cùng tụ họp lại biểu tình phản đối chiến tranh.

Trên thực tế, có không ít trường hợp người tham gia biểu tình vì động cơ cá nhân. Có người muốn huy động người dân đi biểu tình vì lợi ích của riêng mình, nên họ bịa đặt ra những thông tin sai lệch và kêu gọi người dân tham gia biểu tình. Nếu ai đi biểu tình sẽ được thu một lợi ích nào đó, có thể là một khoản tiền, hoặc một lợi ích phi vật chất khác... Đây là những thủ đoạn mua chuộc, dụ dỗ. Người tổ chức biểu tình đã dựa vào sự không hiểu biết đầy đủ hoặc lòng tham của người dân để thực hiện ý đồ riêng qua cuộc biểu tình. Dưới góc độ pháp lý, không nên xem sự tụ họp đông người do bị mua

chוע, xúi giục như trong trường hợp này là biểu tình.

Về tính phi bạo lực. Để biểu tình diễn ra trong tình trạng ôn hòa, quyền lợi của người biểu tình được đảm bảo, an ninh trật tự vẫn được duy trì, thì biểu tình không được có bạo lực. Đã có rất nhiều cuộc biểu tình xảy ra những hành động bạo lực vào giai đoạn cuối, khi xảy ra xô xát giữa những người biểu tình với cảnh sát, giữa đoàn biểu tình này với đoàn biểu tình khác. Điều này sẽ gây ra những hệ lụy xấu cho sự ổn định xã hội và sự an toàn của người dân. Quyền biểu tình, khi đã được luật hóa, thì không thể xem những hành động bạo lực đó nằm trong hoạt động của đoàn biểu tình. Đó là những biến tướng của biểu tình. Phải dựa vào những hành vi cụ thể để xử phạt hành chính hay truy cứu trách nhiệm hình sự nếu thỏa mãn

những dấu hiệu theo quy định của pháp luật. Có như vậy, Nhà nước mới có thể kiểm soát được an ninh trật tự, đấu tranh có hiệu quả với những người có âm mưu lợi dụng biểu tình để gây rối. Ví dụ, một ngàn người biểu tình ở thành phố A tỏ thái độ không đồng tình với chính quyền trong việc chậm trễ xử lý nguồn nước ô nhiễm, gây ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân. Ban đầu, đoàn người diễu hành trong trạng thái ôn hòa nhưng khi đến trụ sở Ủy ban nhân dân thành phố A, thì có mười người người biểu tình đã tấn công nhân viên bảo vệ, ném gạch đá vào cảnh sát cơ động, đập phá tường rào. Trường hợp này, chúng ta không nên công nhận hành động bạo lực của mười người sau khi đến trụ sở Ủy ban nhân dân thành phố A là nằm trong hoạt động biểu tình, mà xem xét nó như những hành vi độc lập để xử lý theo pháp luật ■

LUẬT BIỂN VIỆT NAM...

(Tiếp theo trang 28)

nội thủy và lãnh hải; thực hiện quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia đối với vùng đặc quyền kinh tế và vùng thềm lục địa; chủ quyền đối với các đảo và quần đảo, trong đó có hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Luật Biển Việt Nam cũng quy định về hoạt động trong vùng biển Việt Nam, về đi qua không gây hại trong lãnh hải, tuyến hàng hải và phân luồng giao thông trong lãnh hải phục vụ cho việc đi qua không gây hại, vùng cấm và khu vực hạn chế hoạt động trong lãnh hải, tàu quân sự và tàu thuyền công vụ của nước ngoài đến Việt Nam, trách nhiệm của tàu quân sự và tàu thuyền công vụ của nước ngoài trong vùng biển Việt Nam, hoạt động của tàu ngầm và các phương tiện đi ngầm khác của nước ngoài trong nội thủy, lãnh hải Việt Nam, quyền tài phán hình sự và dân sự đối với tàu thuyền nước ngoài,

quyền truy đuổi tàu thuyền nước ngoài.

Luật Biển Việt Nam còn có các quy định về nguyên tắc, quy hoạch và phát triển kinh tế biển góp phần vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Luật Biển Việt Nam cũng quy định rõ Nhà nước Việt Nam chủ trương giải quyết các bất đồng, tranh chấp liên quan đến biển, đảo với các nước khác bằng các biện pháp hòa bình, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, phù hợp với Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, pháp luật và thực tiễn quốc tế.

Luật Biển Việt Nam có hiệu lực từ ngày 01/01/2013. Thi hành tốt Luật Biển Việt Nam là cơ sở vững chắc để tiếp tục khẳng định chủ quyền và chiến lược phát triển biển đảo của Việt Nam, đồng thời khẳng định Việt Nam luôn là một thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế, tôn trọng và tuân thủ luật pháp quốc tế, nhất là Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982* ■

* Trong bài viết, chúng tôi có sử dụng Tài liệu của Ban Tuyên giáo Trung ương, Bộ Ngoại giao, Báo Nhân dân, Tin TTXVN, các thông tin trên internet và tư liệu cá nhân (HMH).

LUẬT BIỂN VIỆT NAM:

TIẾP TỤC KHẲNG ĐỊNH CHỦ QUYỀN VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN BIỂN ĐẢO CỦA ĐẤT NƯỚC

HÀ MINH HUỆ*

Ngày 21/6/2012, tại Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Biển Việt Nam. Đây là bước hoàn thiện các cơ sở pháp lý quan trọng tiếp tục khẳng định chủ quyền và chiến lược phát triển biển đảo của Việt Nam. Đồng thời, “bằng việc thông qua Luật Biển, Việt Nam đã gửi đi một thông điệp quan trọng: Việt Nam là một thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế, tôn trọng và tuân thủ luật pháp quốc tế, nhất là Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, phấn đấu vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển của khu vực và trên thế giới”¹.

1. Biển Đông và vấn đề chủ quyền biển đảo

Việt Nam là quốc gia ven biển nằm bên bờ Tây của Biển Đông, với trên 3.260 km bờ biển trải dài từ Bắc xuống Nam, đứng thứ 27 trong số 157 quốc gia ven biển, các quốc đảo và các lãnh thổ trên thế giới. Trong 63 tỉnh, thành phố của cả nước thì 28 tỉnh, thành phố có biển và gần một nửa dân số sinh sống tại các tỉnh, thành ven biển. Trong lịch sử hàng ngàn năm dựng và giữ nước của dân tộc, biển đảo có vai trò cực kỳ quan trọng trong đời sống kinh tế, văn hóa, tinh thần, luôn gắn với quá trình xây dựng và phát triển của đất nước và con người Việt Nam.

Vùng biển và ven biển Việt Nam án ngữ con đường hàng hải, hàng không huyết mạch thông thương giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương, giữa châu Âu, Trung Cận Đông với Trung Quốc, Nhật Bản và các nước trong khu vực. Điều kiện tự nhiên của bờ biển Việt Nam là tiềm năng to lớn cho ngành giao thông hàng hải Việt Nam. Dọc bờ biển Việt Nam có nhiều khu vực xây dựng cảng, trong đó một số nơi có thể xây dựng cảng nước sâu như Cái Lân và một số điểm ở khu vực Vịnh Hạ Long và Bái Tử Long, Lạch Huyện, Đình Vũ, Cát Hải, Đồ Sơn, Nghi Sơn, Cửa Lò, Hòn La, Vũng Áng, Chân Mây, Đà Nẵng, Dung Quất, Vân

* Phó Chủ tịch Thường trực Hội Nhà báo Việt Nam, Ủy viên Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội

¹ Lời phát biểu của Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh.

Phong, Cam Ranh, Vũng Tàu, Thị Vải... Ngoài sự hình thành mạng lưới cảng biển, các tuyến đường bộ, đường sắt dọc ven biển và nối với các vùng sâu trong nội địa, đặc biệt là các tuyến đường xuyên Á, sẽ cho phép vùng biển và ven biển nước ta có khả năng chuyển tải hàng hóa nhập khẩu tới mọi miền của Tổ quốc một cách nhanh chóng và thuận lợi.

Không những thế, vùng Biển Đông bao bọc Việt Nam còn có ý nghĩa địa - chính trị vô cùng quan trọng. Ở đây có một trong số mười tuyến đường hàng hải lớn nhất trên thế giới đi qua, giao thông nhộn nhịp đứng thứ hai thế giới, chỉ sau Địa Trung Hải. Hàng ngày có khoảng 200- 300 tàu từ 5.000 tấn trở lên qua lại (không kể tàu dưới 5.000 tấn), chiếm 1/4 lưu lượng tàu hoạt động trên biển của thế giới. Khu vực Biển Đông có những eo biển quan trọng đối với nhiều nước, trong đó eo biển Malacca là eo biển nhộn nhịp thứ hai trên thế giới sau eo biển Hormuz án ngữ giữa Vịnh Oman và Vịnh Ba Tư. Đồng thời, biển Đông rất quan trọng đối với nhiều nước trong khu vực xét về vị trí địa chiến lược, an ninh, giao thông hàng hải và kinh tế. Với Mỹ, đây là tuyến hoạt động chính của Hạm đội 7, có 90% hàng hóa của Mỹ và hàng hóa đồng minh Mỹ chuyên chở qua Biển Đông. Với Trung Quốc - hàng năm nhập khẩu tới 160 triệu tấn dầu, thì 50% dầu nhập và 70% hàng hóa phải đi qua Biển Đông. Với Nhật Bản, 70% lượng dầu nhập khẩu và 42% lượng hàng hóa xuất khẩu chuyên chở qua Biển Đông v.v..

Biển Đông còn là nơi chứa đựng nguồn tài nguyên thiên nhiên quan trọng cho đời sống và sự phát triển kinh tế của các nước, đặc biệt là thủy sản, dầu khí và khoáng sản. Theo đánh giá của Bộ Năng lượng Mỹ, lượng dầu dự trữ được kiểm chứng ở Biển Đông là 7 tỷ thùng với khả năng sản xuất 2,5 triệu thùng/ngày. Trữ lượng khí tự nhiên được ước tính khoảng 7.500 km³. Theo đánh

giá của Trung Quốc, trữ lượng dầu mỏ ở Biển Đông khoảng 17,7 tỷ tấn.

Trữ lượng dự báo tại vùng biển và thềm lục địa Việt Nam khoảng 10 tỷ tấn dầu quy đổi, trữ lượng khai thác từ 4 đến 5 tỷ tấn. Trữ lượng khí dự báo khoảng 1.000 tỷ m³. Hiện nay chúng ta đã phát hiện hàng chục mỏ dầu khí có trữ lượng khai thác công nghiệp, trong đó đã đưa vào khai thác gần một chục mỏ, hàng năm cung cấp hàng triệu tấn dầu và hàng tỷ m³ khí phục vụ cho phát triển kinh tế và dân sinh. Ngoài ra còn có các khoáng sản quan trọng và có tiềm năng lớn như than, sắt, titan, cát thủy tinh, muối và các loại vật liệu xây dựng khác.

Nguồn lợi hải sản nước ta được đánh giá vào loại phong phú trong khu vực. Theo các điều tra về nguồn lợi hải sản, tính đa dạng sinh học trong vùng biển nước ta, đã phát hiện được khoảng 11.000 loài sinh vật cư trú, trong đó có 6.000 loài động vật đáy, 2.400 loài cá (trong đó có 130 loài cá có giá trị kinh tế), 653 loài rong biển, 657 loài động vật phù sa, 537 loài thực vật phù du, 225 loài tôm biển... Trữ lượng cá biển ước tính trong khoảng từ 3,1 đến 4,1 triệu tấn, khả năng khai thác từ 1,4 đến 1,6 triệu tấn. Nguồn lợi hải sản phong phú đã góp phần đưa ngành thủy sản trở thành một trong những ngành kinh tế mũi nhọn, mang lại giá trị xuất khẩu đứng thứ 3 trong các ngành kinh tế của đất nước.

Biển Việt Nam có nhiều điều kiện để phát triển du lịch, hiện đang đóng góp không nhỏ vào nền kinh tế của đất nước. Do đặc điểm kiến tạo khu vực, các dãy núi đá vôi vươn ra sát bờ biển đã tạo thành nhiều cảnh quan thiên nhiên rất đa dạng, nhiều vịnh, bãi cát trắng, hang động, các bán đảo và các đảo lớn nhỏ liên kết với nhau thành một quần thể du lịch hiếm có trên thế giới như di sản thiên nhiên Hạ Long được UNESCO xếp hạng. Các thắng cảnh trên đất liền nổi tiếng như Phong Nha, Bích Động, Non Nước..., các di

tích lịch sử và văn hóa như: Cố đô Huế, phố cổ Hội An, Tháp Chàm, Nhà thờ đá Phát Diệm... phân bố tại vùng ven biển. Tiềm năng du lịch kể trên rất phù hợp để Việt Nam phát triển các loại hình du lịch hiện đại như nghỉ ngơi, dưỡng bệnh, tắm biển, du lịch sinh thái, nghiên cứu khoa học vùng ven bờ, hải đảo, ngầm dưới nước, du lịch thể thao như bơi, lặn sâu, lướt ván, nhảy sóng, đua thuyền...

Về quốc phòng - an ninh, biển nước ta được ví như mặt tiền, sân trước, cửa ngõ quốc gia; biển, đảo, thềm lục địa và đất liền hình thành phen dậu, chiến lũy nhiều lớp, nhiều tầng, bố trí thành tuyến phòng thủ liên hoàn bảo vệ Tổ quốc. Lịch sử dân tộc đã ghi nhận có tới 2/3 số cuộc chiến tranh mà kẻ thù đã sử dụng đường biển để tấn công xâm lược nước ta. Những chiến công hiển hách trên chiến trường sông biển đã minh chứng: Ba lần đại thắng quân thù trên sông Bạch Đằng (năm 938, 981 và 1288); chiến thắng trên phòng tuyến sông Như Nguyệt 1077; chiến thắng Rạch Gầm - Xoài Mút năm 1785 và những chiến công vang dội của quân và dân ta trên chiến trường sông biển trong hai cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ là những minh chứng ghi đậm dấu ấn không bao giờ phai mờ trong lịch sử dân tộc.

Ngày nay, trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, biển đảo Việt Nam càng có vai trò quan trọng, làm tăng chiều sâu phòng thủ đất nước ra hướng biển. Do đặc điểm lãnh thổ đất liền nước ta hình chữ S, trải dài ven biển từ Bắc vào Nam, chiều ngang hẹp (nơi rộng nhất khoảng 600 km, nơi hẹp nhất khoảng 50 km), nên chiều sâu đất nước bị hạn chế. Hầu hết các trung tâm chính trị, kinh tế - xã hội của ta đều nằm trong phạm vi cách bờ biển không lớn, nên rất dễ bị địch

tấn công từ hướng biển. Nếu các quần đảo xa bờ, gần bờ được củng cố, xây dựng căn cứ, vị trí trú đậu, triển khai của lực lượng Hải quân Việt Nam và sự tham gia của các lực lượng khác, thì biển đảo có vai trò quan trọng làm tăng chiều sâu phòng thủ hiệu quả cho đất nước.

Từ nhiều năm nay, nhất là những năm đầu của thập kỷ 70 của thế kỷ XX đến nay, trên Biển Đông đang tồn tại những tranh chấp biển đảo rất quyết liệt và phức tạp, tiềm ẩn những nhân tố mất ổn định, tác động đến quốc phòng và an ninh nước ta. Trên Biển Đông, vùng biển nước ta tiếp giáp với vùng biển bảy nước là Trung Quốc, Cam-pu-chia, Thái Lan, Phi-lip-pin, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Bru-nây. Nơi đây đang diễn ra những tranh chấp phức tạp và quyết liệt về chủ quyền giữa các quốc gia, đẩy tới xu hướng tăng cường lực lượng quân sự, đặc biệt là hải quân của các nước trong khu vực, nhất là những nước có tiềm lực lớn về kinh tế, quân sự. Có những nước tận dụng ưu thế của mình trên biển để đe dọa chủ quyền vùng biển đảo, thềm lục địa của nước ta, gây ra những nhân tố khó lường đe dọa chủ quyền toàn vẹn lãnh thổ và an ninh đất nước.

Quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa trong biển Đông là một phần lãnh thổ thiêng liêng của Việt Nam. Chúng ta có đủ căn cứ pháp lý và lịch sử khẳng định hai quần đảo này thuộc chủ quyền của Việt Nam. Chúng ta đã làm chủ thực sự hai quần đảo này ít nhất từ thế kỷ 17. Nhưng đối với Hoàng Sa, năm 1956, Trung Quốc đã đưa quân chiếm đóng các đảo phía Đông, năm 1974 dùng vũ lực đánh chiếm toàn bộ Hoàng Sa, khi đó đang nằm trong sự quản lý của chính quyền Sài Gòn². Quần đảo Trường Sa gồm trên 100 hòn đảo nhỏ và bãi san hô với diện tích vùng biển rộng khoảng 410.000 km². Diện tích

2 Quần đảo Hoàng Sa cách đảo Lý Sơn, tỉnh Quảng Ngãi khoảng 120 hải lý, cách đảo Hải Nam (Trung Quốc) khoảng 140 hải lý. Quần đảo Hoàng Sa gồm trên 30 đảo, đá, cồn san hô và bãi cạn, nằm trên vùng biển có diện tích 30.000 km², diện tích toàn bộ phần đất nổi của quần đảo khoảng 8km².

toàn bộ phần đất nổi của quần đảo khoảng 3km². Hiện tại Việt Nam đang quản lý 21 đảo, Trung Quốc chiếm bảy đảo đá ngầm, Đài Loan chiếm một đảo nổi, Phi-lip-pin chiếm chín đảo, Ma-lai-xi-a chiếm năm đảo, Bru-nây chỉ đòi chủ quyền, không chiếm giữ đảo nào. Việt Nam là quốc gia duy nhất có cư dân đang làm ăn sinh sống trên một số đảo thuộc Trường Sa.

Bàn về Biển Đông, nhiều nhà quân sự thế giới cho rằng, ai làm chủ Trường Sa sẽ làm chủ Biển Đông. Sự liên kết giữa các đảo, cụm đảo, tuyến đảo của quần đảo Trường Sa tạo thành lá chắn quan trọng phía trước vùng biển và dải bờ biển Nam Trung Bộ và Nam Bộ, bảo vệ sườn phía Đông của đất nước, tạo thành một hệ thống cứ điểm tiền tiêu để ngăn chặn và đẩy lùi các hoạt động lấn chiếm của tàu thuyền nước ngoài. Vì thế, từ lâu quần đảo Trường Sa luôn được các nhà quân sự, khoa học, chính trị đánh giá cao. Chính vì vậy, sau khi xâm lược nước ta, người Pháp đã tổ chức khảo sát, đo đạc, biên vẽ bản đồ vùng Biển Đông. Trước khi tiến hành chiến tranh ở Thái Bình Dương, Nhật Bản đã chiếm quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa làm bàn đạp đánh chiếm Đông Dương, Xin-ga-po, In-đô-nê-xi-a. Sau Hiệp định Giơ-ne-vơ năm 1954, Mỹ can thiệp, đưa quân vào miền Nam Việt Nam đã ủng hộ và tạo điều kiện cho chính quyền ngụy Sài Gòn đóng giữ đảo Trường Sa, ép Chính phủ Phi-lip-pin cho Mỹ lập căn cứ hải quân và không quân trên lãnh thổ Phi-lip-pin để khống chế lực lượng quân sự của các nước trong khu vực và đường hàng hải quốc tế qua Biển Đông.

2. Những văn bản pháp lý của Đảng, Nhà nước ta về chủ quyền Trường Sa, Hoàng Sa

Kế thừa và phát huy quyền quản lý lãnh thổ trong lịch sử, để tiếp tục duy trì và bảo vệ chủ quyền vùng biển Việt Nam trên Biển Đông và hai quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều văn

bản pháp lý khẳng định chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của mình. Các văn kiện đều phù hợp với hệ thống luật quốc tế và Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982 mà Việt Nam là thành viên, cụ thể:

- Ngay sau ngày thống nhất đất nước, non sông thu về một mối, Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam đã ra Tuyên bố ngày 12/5/1977 về lãnh hải, vùng biển tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Đây là văn bản pháp quy đầu tiên và là cơ sở nền tảng cho các văn bản pháp quy sau này của nước CHXHCN Việt Nam. Tuyên bố này được công bố ngay sau khi Việt Nam hoàn toàn thống nhất và đáp ứng nhu cầu thiết yếu nhằm bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền và các quyền lợi của Việt Nam trên các vùng biển và thềm lục địa. Tuyên bố đã nêu rõ, các đảo và quần đảo như Hoàng Sa, Trường Sa thuộc lãnh thổ Việt Nam ở ngoài vùng lãnh hải Việt Nam đều có vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa riêng”, “Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam sẽ cùng các nước có liên quan thông qua thương lượng trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, phù hợp với luật pháp quốc tế và tập quán quốc tế, giải quyết các vấn đề về các vùng biển và thềm lục địa của mỗi bên”.

- Ngày 12/11/1982, Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam ra Tuyên bố về đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam.

- Nghị quyết 03 của Bộ Chính trị (khóa VI) tháng 5/1993 chỉ rõ “Tiến ra biển trở thành một hướng phát triển của loài người” và “trở thành một nước mạnh về biển là một mục tiêu chiến lược xuất phát từ yêu cầu về điều kiện khách quan của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam”.

- Chỉ thị số 20 của Bộ Chính trị tháng 9/1997 nhấn mạnh: “Vùng biển, hải đảo và

ven biển là địa bàn chiến lược có vị trí quyết định đối với sự phát triển của đất nước, là tiềm năng và thế mạnh quan trọng cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa”.

- Nghị quyết Đại hội IX của Đảng khẳng định: “Phải phát triển tổng hợp kinh tế biển và ven biển, khai thác lợi thế của các khu vực biển, hải cảng để tạo thành vùng phát triển cao thúc đẩy các vùng kinh tế khác và phải phát triển kinh tế biển kết hợp với bảo vệ vùng biển”.

- Nghị quyết Trung ương 8 (khóa IX), Nghị quyết Đại hội X và mới đây là Nghị quyết Trung ương 4 (khóa X) của Đảng về “Chiến lược biển Việt Nam đến 2020” đã xác định mục tiêu tổng quát: “Đến năm 2020, phần đầu nước ta trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển, bảo đảm vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển, đảo góp phần quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, làm cho đất nước giàu mạnh”.

- Nghị quyết của Quốc hội khóa IX, tại kỳ họp thứ 5, ngày 23/6/1994 về việc phê chuẩn “Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982”, có hiệu lực từ ngày 16/22/1994, khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Nghị quyết nhấn mạnh: “Quốc hội một lần nữa khẳng định chủ quyền của Việt Nam đối với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa và chủ trương giải quyết các bất đồng liên quan đến Biển Đông thông qua thương lượng hòa bình, trên tinh thần bình đẳng, hiểu biết và tôn trọng lẫn nhau, tôn trọng pháp luật quốc tế, đặc biệt là Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, tôn trọng chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của các nước ven biển đối với vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa; trong khi nỗ lực thúc đẩy đàm phán để tìm giải pháp cơ bản lâu dài, các bên liên quan duy trì ổn định trên cơ sở giữ nguyên hiện trạng, không có hành động làm phức tạp

thêm tình hình, không sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực”.

- Luật Biên giới quốc gia được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (khóa XI), kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 17/6/2003, khẳng định: “Biên giới quốc gia của nước CHXHCN Việt Nam là thiêng liêng, bất khả xâm phạm. Xây dựng, quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự toàn vẹn lãnh thổ, chủ quyền quốc gia, góp phần giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường quốc phòng và an ninh của đất nước”. Điều 1, Chương 1 của Bộ luật ghi rõ: “Biên giới quốc gia của nước CHXHCN Việt Nam là đường mặt thẳng đứng theo đường đó để xác định giới hạn lãnh thổ đất liền, các đảo, các quần đảo trong đó có quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, vùng biển, vùng đất, vùng trời của nước CHXHCN Việt Nam”.

Việt Nam cũng đã ký kết với một số nước trong khu vực những Hiệp định quan trọng có ý nghĩa lịch sử như: Năm 2000, Việt Nam và Trung Quốc đã ký Hiệp định phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong Vịnh Bắc Bộ, Hiệp định về hợp tác nghề cá trong vịnh giữa hai nước; ngày 09/8/1997 Bộ trưởng Ngoại giao nước ta và Thái Lan ký Hiệp định về biên giới biển Việt Nam - Thái Lan, chấm dứt 1/4 thế kỷ tranh cãi giữa hai nước về giải thích và áp dụng luật biển trong phân định vùng chồng lấn Việt Nam - Thái Lan; năm 1982, Việt Nam và Campuchia đã ký Hiệp định về vùng nước, trong đó xác định rõ chủ quyền đảo của mỗi bên theo một đường mà toàn quyền Đông Dương Jules Brevie đề xuất năm 1939, thiết lập một vùng nước lịch sử chung hai bên cùng nhau kiểm soát và quản lý, các hoạt động đánh bắt hải sản được thực hiện theo tập quán cũ, mọi hoạt động liên quan đến thăm dò dầu khí trong vùng nước lịch sử phải có ý kiến nhất trí của bên kia mới được tiến hành và năm 1983, tiếp tục ký

Hiệp ước về nguyên tắc giải quyết vấn đề biên giới; ngày 26/6/2003 Việt Nam và In-đô-nê-xi-a đã ký hiệp định về phân định thêm lục địa giữa hai nước nhân dịp Tổng thống In-đô-nê-xi-a sang thăm Việt Nam. Ngày 05/6/1992 tại Cuala Lampơ, Việt Nam và Ma-lai-xi-a đã ký bản thỏa thuận (MOU) về hiệp tác thăm dò khai thác chung vùng chồng lấn.

Đặc biệt, ngày 04/11/2002 tại Phnôm Pênh, Cam-pu-chia, Việt Nam đã cùng với các quốc gia trong khối ASEAN và Trung Quốc ký kết bản Tuyên bố về cách ứng xử của các bên trên biển Đông (DOC), đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề trên biển Đông và duy trì ổn định ở khu vực. Hiện nay, các nước trong khu vực đang phấn đấu hoàn thành việc xây dựng và thông qua Bộ Quy tắc ứng xử ở Biển Đông (COC), làm nền tảng pháp lý cho việc giải quyết tình hình căng thẳng ở khu vực này.

3. Luật Biển Việt Nam tiếp tục khẳng định chủ quyền và chiến lược phát triển biển đảo của Việt Nam

Ngày 23/6/1994, Quốc hội nước ta đã thông qua Nghị quyết về việc phê chuẩn Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, trong đó nêu rõ "Quốc hội giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ nghiên cứu để có những sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với các quy định liên quan của pháp luật quốc gia cho phù hợp với Công ước của Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, bảo đảm lợi ích của Việt Nam". Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội và để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, ngay từ năm 1998, việc xây dựng Luật Biển Việt Nam đã được đưa vào Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội khóa X. Thực hiện Chương trình này, các bộ, ngành hữu quan của Chính phủ đã phối hợp các cơ quan của Quốc hội xây dựng dự thảo Luật Biển Việt Nam.

Như vậy, quá trình xây dựng Luật Biển Việt Nam đã được bắt đầu từ năm 1998 và trải qua 3 nhiệm kỳ Quốc hội các khóa X, XI, XII. Luật được xây dựng trên cơ sở Hiến pháp, Nghị quyết của Quốc hội về phê chuẩn Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982, các Tuyên bố của Chính phủ năm 1977 và 1982, tổng kết thực tiễn quản lý biển của nước ta, trên cơ sở Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982 và các Hiệp định về biển đã ký. Trong quá trình xây dựng Luật Biển Việt Nam, chúng ta cũng đã tham khảo thực tiễn của các nước, cân nhắc lợi ích của ta, lợi ích của các bên liên quan ở Biển Đông và lợi ích chung của khu vực.

Sau nhiều lần chỉnh sửa, bổ sung, đến nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, dự thảo Luật Biển Việt Nam đã hoàn thiện và đủ điều kiện để xem xét thông qua. Tại phiên họp ngày 21/6/2012, Quốc hội đã thông qua Luật Biển Việt Nam với số phiếu tán thành gần như tuyệt đối (99,8%).

Luật Biển Việt Nam được ban hành đã góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, phục vụ cho việc sử dụng, quản lý, bảo vệ các vùng biển, đảo và phát triển kinh tế biển của Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập quốc tế và tăng cường hiệp tác với các nước, vì hòa bình, ổn định trong khu vực và trên thế giới. Với việc thông qua Luật Biển Việt Nam, lần đầu tiên nước ta có một văn bản luật quy định đầy đủ chế độ pháp lý của các vùng biển, đảo thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam theo đúng Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982.

Luật Biển Việt Nam đã quy định rất rõ các vùng biển của Việt Nam, về đường cơ sở, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, phù hợp với các quy định trong Công ước Liên hiệp quốc về Luật Biển năm 1982. Việt Nam thực hiện chủ quyền đối với các vùng

(Xem tiếp trang 22)

HỘ GIA ĐÌNH -

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI SỬA ĐỔI CHẾ ĐỊNH CHỦ THỂ TRONG BỘ LUẬT DÂN SỰ 2005

LÊ THỊ HOÀNG THANH*
PHẠM VĂN BẰNG**

1. Đánh giá quy định của Bộ luật Dân sự về hộ gia đình

Hộ gia đình (HGD) là khái niệm được nhắc đến trong các văn bản pháp luật từ rất sớm (từ những năm 1964) và được ghi nhận như là một chủ thể pháp lý tham gia các quan hệ dân sự, chẳng hạn như: chủ thể quan hệ pháp luật dân sự (Điều 106 đến Điều 110 Bộ luật Dân sự - BLDS - năm 2005); chủ thể quan hệ pháp luật hôn nhân và gia đình (Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000); chủ thể quan hệ pháp luật cư trú, hộ tịch (Điều 24, 25 Luật Cư trú năm 2006); chủ thể quan hệ pháp luật về đăng ký kinh doanh, kinh doanh (Nghị định số 88/2006 NĐ-CP)¹; chủ thể quan hệ pháp luật về đất đai (quan hệ giao đất, cho thuê đất, nhận khoán đất sản xuất, chuyển nhượng, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng (QSD) đất)... Ngoài ra, HGD còn là chủ thể trong việc đóng góp xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn, các chương trình vận động, đóng góp tình nguyện... HGD với tư cách là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự là vấn đề có nguồn gốc từ lịch sử và mang tính đặc thù của Việt Nam.

Tuy nhiên, trong BLDS 2005, với 5 điều luật từ Điều 106 đến Điều 110 về các giao dịch dân sự, chế định HGD đã gây nhiều khó khăn, vướng mắc cho công tác quản lý nhà nước và “cản trở” các giao dịch dân sự mà có HGD tham gia với tư cách là một bên trong quan hệ, giao dịch đó.

1.1. Về khái niệm hộ gia đình

Theo Từ điển Luật học, HGD là “tập hợp nhóm người có quan hệ hôn nhân, huyết thống và nuôi dưỡng”¹. Còn trong BLDS, khái niệm HGD không được định nghĩa một cách chính thức, mà chỉ khẳng định HGD có thể là chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự (Điều 106 BLDS). Điều 106 BLDS cho thấy, không phải bất cứ HGD nào cũng là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự, mà hội tụ đủ

Điều 106. Hộ gia đình

Hộ gia đình mà các thành viên có tài sản chung, cùng đóng góp công sức để hoạt động kinh tế chung trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp hoặc một số lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác do pháp luật quy định là chủ thể khi tham gia quan hệ dân sự thuộc các lĩnh vực này.

* *ThS, Phó trưởng ban, Ban Nghiên cứu Pháp luật dân sự - kinh tế, Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp*

** *Viện Khoa học Pháp lý, Bộ tư pháp*

1 “Hộ kinh doanh do một cá nhân là công dân Việt Nam hoặc một nhóm người hoặc một HGD làm chủ, chỉ được kinh doanh tại một địa điểm, sử dụng không quá mười lao động, không có con dấu và chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh” (Điều 36, khoản 1).

hai yếu tố sau đây mới trở thành chủ thể quan hệ dân sự: (i) HGD (theo hộ khẩu hành chính, theo quan hệ hôn nhân, theo quan hệ huyết thống, hoặc theo những cách xác định khác) và cộng với (ii) các thành viên có tài sản chung, cùng đóng góp công sức để hoạt động kinh tế chung trong sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc một số lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác. Điều 106 BLDS chỉ thừa nhận tư cách chủ thể của HGD khi giữa các thành viên có sự liên kết về mặt kinh tế và cũng chỉ thừa nhận tư cách chủ thể trong các quan hệ kinh tế, chứ không điều chỉnh tư cách chủ thể của HGD khi tham gia các giao dịch tiêu dùng. Như vậy, HGD là chủ thể hạn chế của quan hệ pháp luật dân sự. Chúng tôi cho rằng, xác định HGD với tư cách là chủ thể quan hệ pháp luật dân sự theo quy định tại Điều 106 sẽ không khó khăn nếu đặt trong trạng thái tĩnh, tuy nhiên, trên thực tế, cuộc sống gia đình luôn ở trong trạng thái động, luôn có sự thay đổi, vận động dẫn đến tư cách chủ thể của HGD không rõ ràng.

Thực tế khảo sát cho thấy, người dân, cán bộ Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã/phường thường không xác định biết thế nào là HGD trong giao dịch dân sự mà đồng nhất với HGD theo hộ khẩu². Chỉ một số ít người được khảo sát như các luật sư, thẩm phán, công chứng viên³ không nhầm lẫn về khái niệm HGD trong các quan hệ pháp luật dân sự khác nhau. Một số thẩm phán cho rằng, việc không tách bạch được HGD trong các quan hệ pháp luật khác nhau là căn nguyên của nhiều vấn đề phức tạp trong thực

tiễn giải quyết tranh chấp liên quan đến HGD.

1.2. Xác định thành viên hộ gia đình

BLDS không quy định về tiêu chí xác định thành viên của HGD trong quan hệ pháp luật dân sự, chưa quy định rõ căn cứ vào giấy tờ gì để xác định chính xác thành viên của HGD, đặc biệt là thành viên trong quan hệ sử dụng đất của HGD⁴. Trên thực tế, việc xác định thành viên của HGD trong từng quan hệ pháp luật cụ thể thường do UBND cấp xã/phường, cơ quan công an, Văn phòng đăng ký QSD đất⁵ ... thực hiện.

Bên cạnh đó, sự biến động về thành viên trong HGD cũng chưa được BLDS dự liệu. Trên thực tế, gia đình không phải là một chủ thể bất biến mà luôn chứa đựng những yếu tố biến động của sinh, ly, tử, biệt, tách, nhập..., tuy nhiên, do quy định của BLDS không rõ ràng nên khó xác định thành viên của hộ trong trạng thái biến động đó⁶.

Đối với các thẩm phán, việc xác định thành viên của HGD rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến việc xác định ai có quyền với tài sản chung của hộ. Trong nhiều vụ việc, Tòa án rất lúng túng trong việc xác định thành viên của hộ vì không rõ tiêu chí xác định là theo hộ khẩu hay theo quan hệ hôn nhân, hay theo quan hệ huyết thống. Bên cạnh đó, ở mỗi thời điểm khác nhau như thời điểm hình thành tài sản, thời điểm được cấp giấy chứng nhận, thời điểm tòa án thụ lý vụ án, thành viên của hộ cũng có những biến

2 Chính quyền cấp xã/phường tại Long An, Thái Bình, Phú Yên, Lạng Sơn.

3 Tại Thái Bình, trong quá trình công chứng, các công chứng viên thường căn cứ vào sổ hộ khẩu của gia đình đồng thời xác minh công sức đóng góp của cha mẹ, con cái vào tài sản được mang ra giao dịch.

4 Báo cáo Đoàn khảo sát BLDS 2005 tỉnh Phú Yên - Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp.

5 Theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Quyết định số 08/2006/QĐ-BTNMT ngày 21/7/2006 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường), để biết thông tin xác định các thành viên HGD, người có yêu cầu có thể đề nghị Văn phòng đăng ký QSD đất cung cấp thông tin về các thành viên trong HGD được Nhà nước giao đất. Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp Văn phòng đăng ký QSD đất đều có thể xác định được.

6 Chẳng hạn trường hợp trong hộ khẩu của HGD có thành viên mới (con dâu/con rể, cháu, chắt...) thì thành viên mới đó có được tính là thành viên của HGD trong quan hệ pháp luật dân sự không? Nếu những người này cùng tham gia hoạt động sản xuất kinh tế chung của HGD thì họ có quyền đối với tài sản chung của HGD hay không?

động làm ảnh hưởng đến việc xác định thành viên của hộ.

1.3. Đại diện hộ gia đình

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 107 thì chủ HGĐ trong quan hệ pháp luật dân sự có thể là một trong các thành viên của HGĐ (người cha, người mẹ hoặc thành viên đã thành niên) và có thể làm đại diện cho hộ trong giao dịch dân sự⁷. Như vậy, chủ hộ của HGĐ trong BLDS khác với chủ hộ trong sổ hộ khẩu được quy định tại Luật Cư trú. Chủ

Khoản 1 Điều 107 BLDS: “Chủ hộ là đại diện của HGĐ trong các giao dịch dân sự vì lợi ích chung của hộ. Cha, mẹ hoặc một thành viên khác đã thành niên có thể là chủ hộ”.

Khoản 2 Điều 107 BLDS: “Giao dịch dân sự do người đại diện của HGĐ xác lập, thực hiện vì lợi ích chung của hộ làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của cả HGĐ”.

Khoản 1 Điều 110 BLDS: “...1. HGĐ phải chịu trách nhiệm dân sự về việc thực hiện quyền, nghĩa vụ dân sự do người đại diện của HGĐ xác lập, thực hiện nhân danh HGĐ”.

hộ của HGĐ có thể đồng thời hoặc không đồng thời là chủ hộ trong sổ hộ khẩu và vì thế, chủ hộ trong sổ hộ khẩu không thể đương nhiên dùng tư cách chủ hộ của HGĐ để thực hiện các giao dịch dân sự cho cả hộ (trừ trường hợp được cả hộ ủy quyền). Nhiều ý kiến cho rằng, Khoản 1 Điều 107 chưa đưa ra tiêu chí để xác định thành viên nào là chủ hộ của HGĐ, quy định một cách đơn giản, dễ dàng về chủ HGĐ trong giao dịch dân sự dẫn đến khó khăn khi xác định một thành viên của HGĐ xác lập giao dịch dân sự với tư cách cá nhân hay tư cách chủ HGĐ, từ đó, khó xác định trách nhiệm/ngĩa vụ phát sinh sẽ thuộc về cá nhân hay cả HGĐ.

Bên cạnh đó, Khoản 2 Điều 107 quy định hành vi của một thành viên của HGĐ có thể phát sinh nghĩa vụ cho cả HGĐ, nhưng khái niệm “vì lợi ích chung của hộ” lại rất mơ hồ. Điều này không hợp lý khi mà hành vi này gây hại cho lợi ích chung của cả hộ hoặc không được sự tán đồng của các thành viên khác nhưng vẫn có thể làm phát sinh nghĩa vụ cho những thành viên khác trong HGĐ theo Khoản 1 Điều 110 BLDS. Mặt khác, vấn đề chưa rõ ở đây là, các thành viên HGĐ phải chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ theo quy định này là những thành viên đã đủ 15 tuổi có năng lực hành vi dân sự hay bao gồm cả những thành viên chưa đủ 15 tuổi, thành viên đã đủ 15 tuổi nhưng không có khả năng nhận thức hành vi, có tài sản chung với cả gia đình, vẫn phải chịu trách nhiệm liên đới với cả HGĐ? Trong trường hợp nếu tài sản chung của HGĐ không đủ để thực hiện nghĩa vụ thì thành viên dưới 15 tuổi, thành viên bị mất năng lực hành vi dân sự có tài sản riêng, có phải chịu trách nhiệm liên đới trả nợ hay không?

1.4. Tài sản của hộ gia đình

Tài sản chung của HGĐ được hiểu theo quy định tại Điều 108 BLDS. Tài sản chung chính là khối tài sản do các thành viên của cả hộ tạo lập nên trong quá trình tiến hành các hoạt động kinh tế chung và các tài sản mặc dù thuộc sở hữu cá nhân nhưng có thỏa thuận góp vào khối tài sản chung, hoặc các tài sản được sử dụng vào mục đích hoạt động kinh tế chung. Tài sản chung này bao gồm: quyền sở hữu nhà ở, QSD đất (gồm cả đất ở và đất canh tác), rừng, rừng trồng của hộ khi được Nhà nước giao đất canh tác, trồng rừng cho hộ và các tài sản chung được tạo thành theo các căn cứ được quy định tại Điều 170 BLDS.

⁷ Chủ HGĐ trong quan hệ pháp luật dân sự có thể là chủ hộ theo hộ khẩu (bố hoặc mẹ) có thể là theo cách khác như người cao tuổi nhất, người đóng góp công sức tiền của nhiều nhất hoặc theo sự thỏa thuận của tất cả các thành viên trong hộ...

Theo quy định pháp luật hiện hành, trong HGD có thể tồn tại một hoặc một số hình thức sở hữu khác nhau gồm sở hữu tư nhân (sở hữu riêng của thành viên), sở hữu chung (sở hữu chung vợ chồng (hợp nhất), sở hữu chung theo phần); bên cạnh đó, một tài sản trong gia đình có thể thuộc về nhiều hình thức sở hữu khác nhau (mang tính chất hỗn hợp). Trên thực tế, việc xác định dạng sở hữu, chủ sở hữu dễ bị nhầm lẫn hoặc khó xác định, chẳng hạn tài sản chung của HGD nhưng bố mẹ cho rằng đó là tài sản chung hợp nhất của bố mẹ, các con không có quyền đòi hỏi, bố mẹ mua bán cũng không cần tham khảo ý kiến các con.

Tại các tỉnh/thành phố mà chúng tôi đã khảo sát, tài sản chung quan trọng nhất của HGD phần lớn là quyền sử dụng đất nông nghiệp. Về bản chất pháp lý, có thể được coi là sở hữu chung theo phần do ở đó, mỗi người đều có phần cụ thể và được ghi nhận trong văn bản của chính quyền.

1.5. Định đoạt tài sản chung của hộ gia đình

Chúng tôi cho rằng, có một số điểm bất cập liên quan đến Khoản 2 Điều 109 như sau:

Thứ nhất, xác định thế nào là “tài sản chung có giá trị lớn” của HGD? Đối với HGD này, xe máy là một tài sản lớn, nhưng đối với HGD khác, ô tô mới là tài sản lớn v.v..

Thứ hai, sự đồng ý của các thành viên trong HGD khi định đoạt tài sản:

- Đối với các “tài sản chung có giá trị lớn”: Việc đồng ý của tất cả các thành viên

từ đủ 15 tuổi trở lên ở đây không được định rõ là đồng ý bằng hình thức nào (phải thể hiện bằng văn bản, hay chỉ cần đồng ý bằng lời nói).

- Đối với “các loại tài sản chung khác”: Ngoài những tài sản chung có giá trị lớn, đối với các loại tài sản chung khác, việc định đoạt phải được đa số thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên đồng ý. Điều này có nghĩa rằng, rất nhiều giao dịch định đoạt tài sản chung của HGD có giá trị không lớn, đều phải có sự đồng ý của các thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên. Điều này nhiều khi dẫn tới sự phức tạp không cần thiết liên quan đến các giao dịch về tài sản chung của HGD (giao dịch nhỏ, lẻ như: đem một con gà, một kg thóc, một mớ rau... của gia đình ra chợ bán...)

Thứ ba, giá trị pháp lý của giao dịch định đoạt tài sản là tư liệu sản xuất, tài sản chung có giá trị lớn của HGD mà không có sự đồng ý của các thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên hoặc giao dịch đối với các loại tài sản chung khác mà không có sự đồng ý của đa số thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên là không rõ ràng, vì BLDS không quy định rõ những hợp đồng này là vô hiệu hay có hiệu lực?

Thứ tư, có sự đan xen trong việc áp dụng quy định của Khoản 2 Điều 109 và Khoản 2 Điều 107 BLDS. Khoản 2 Điều 107 quy định: “Giao dịch dân sự do người đại diện của HGD xác lập, thực hiện vì lợi ích chung của hộ làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của cả HGD”. Trong khi đó, Khoản 2 Điều 109 lại quy định: “Việc định đoạt tài sản là tư liệu sản xuất, tài sản chung có giá trị lớn của HGD phải được các thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên đồng ý; đối với các loại tài sản chung khác phải được đa số thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên đồng ý”.

Trên thực tế, có những giao dịch ban đầu không mang tính chất định đoạt tài sản

Khoản 2 Điều 109 BLDS: “Việc định đoạt tài sản là tư liệu sản xuất, tài sản chung có giá trị lớn của HGD phải được các thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên đồng ý; đối với các loại tài sản chung khác phải được đa số thành viên từ đủ mười lăm tuổi trở lên đồng ý”.

chung của HGD (áp dụng Khoản 2 Điều 107, chỉ cần chủ hộ thực hiện), nhưng sau đó quan hệ pháp luật lại chuyển biến thành có tính chất định đoạt (giao dịch phải áp dụng Khoản 2 Điều 109, phải có sự đồng ý của các thành viên), vậy giao dịch đó có hiệu lực hay không? Chẳng hạn, chủ hộ ký kết hợp đồng cầm cố tài sản của gia đình (ô tô, xe máy) để vay tiền (giao dịch không định đoạt, không chuyển quyền sở hữu tài sản), sau đó, vì không trả được nợ dẫn đến việc tài sản bị xử lý (quan hệ cầm cố vay tiền đã trở thành việc gia đình mất quyền sở hữu với tài sản), vậy chỉ một mình chủ hộ ký kết hợp đồng cầm cố ban đầu thì có hợp lý hay không?

2. Thực tế tham gia quan hệ pháp luật dân sự của chủ thể hộ gia đình

Như đã nói, HGD tham gia rất nhiều quan hệ pháp luật và nhiều dạng giao dịch dân sự khác nhau. Qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy có một số dạng giao dịch dân sự mà HGD tham gia với tư cách chủ thể chủ yếu như vay vốn ngân hàng, mua bán tài sản phục vụ nhu cầu sinh hoạt gia đình hoặc sản xuất kinh doanh, các giao dịch liên quan đến QSD đất. Chúng tôi thấy rằng, từ quy định hiện hành của pháp luật dân sự - với nhiều điểm bất cập, thiếu rõ ràng - đến thực tiễn cuộc sống đang có khoảng cách khá xa, thậm chí là khác biệt. Thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật dân sự còn chịu sự chi phối của nhiều yếu tố khác nhau như quy định có tính đặc thù của pháp luật chuyên ngành, phong tục tập quán của xã hội, trình độ hiểu biết của người dân... Các biểu hiện cụ thể là:

- ***Giao dịch vay vốn ngân hàng***

Thực tế cho thấy, trong giao dịch thế chấp tài sản chung để vay vốn ngân hàng, ngân hàng thường yêu cầu cả HGD ký vào

hợp đồng - kể cả trong trường hợp đất của cá nhân hoặc đất của vợ chồng. Như vậy, việc ngân hàng yêu cầu các thành viên trong gia đình đều phải ký vào hợp đồng thế chấp tài sản là rộng hơn so với chủ thể thực tế sở hữu tài sản.

- ***Giao dịch mua bán tài sản***

Trên thực tế, các giao dịch mua bán thông thường trong đời sống gắn liền với cá nhân đứng ra thực hiện giao dịch, ai mua, bán tài sản nào thì người đó chịu trách nhiệm, như vậy, thành viên trong HGD tham gia giao dịch với tư cách là cá nhân chứ không đặt ra vấn đề về tư cách đại diện cho HGD. Ví dụ khi A bán cho B thức ăn nuôi gia súc, A không thể biết và không thể phân biệt B đóng vai trò là đại diện của HGD mua để phục vụ nhu cầu sản xuất kinh doanh của gia đình hay B là cá nhân mua để phục vụ cho việc chăn nuôi của riêng mình, bởi vậy, nếu B mua nợ A thì A đòi B tiền, chứ A không đòi gia đình của B trả tiền. Thực tế này khác biệt với quy định pháp luật hiện hành (Khoản 2 Điều 107, khoản 1 Điều 110) khi xác định HGD cũng có khả năng chịu trách nhiệm dân sự đối với giao dịch do thành viên của hộ thực hiện.

Tài sản trong các HGD trên thực tế thường được coi là tài sản của cha mẹ, kinh tế HGD cũng chủ yếu là quan hệ kinh tế chung của hai vợ chồng, con cái ở chung với cha mẹ có thể có đóng góp nhưng không có vai trò trong việc ra quyết định mua hay bán⁸. Bởi vậy, quy định về sự đồng ý của thành viên trên 15 tuổi khi chủ hộ thực hiện các giao dịch mang tính định đoạt hầu như không được thi hành.

Thực tế khảo sát các tranh chấp liên quan đến HGD tại Tòa án cho thấy, Tòa án không hoặc ít khi giải quyết vụ việc nào liên

⁸ Điều này đúng cả với trường hợp con thành niên và chưa thành niên: việc có được tham gia quyết định hay không phụ thuộc vào việc có được cha mẹ cho tham gia ý kiến hay không.

quan đến giao dịch của HGD trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tranh chấp phát sinh từ các tài sản mà HGD làm ra, tranh chấp liên quan đến giao dịch do chủ hộ thực hiện mà không có sự đồng ý của các thành viên khác.

• *Giao dịch liên quan đến QSD đất*

Có thể nói rằng, QSD đất của HGD và các giao dịch liên quan đến QSD đất của HGD là vấn đề phức tạp lớn nhất, nảy sinh nhiều tranh chấp nhất trong thực tiễn tham gia quan hệ pháp luật dân sự của HGD.

- Về thực trạng giấy tờ về QSD đất ghi nhận HGD là chủ thể sử dụng:

Trải qua nhiều giai đoạn lịch sử khác nhau, nguồn gốc QSD đất của HGD tương đối phức tạp, bao gồm đất đai của cha ông để lại, đất đai được phân chia sau khi hệ thống các hợp tác xã nông nghiệp tan rã, đất đai nhận chuyển nhượng, được Nhà nước giao đất, cho thuê đất... Điều đáng lưu ý là, hầu hết giấy tờ liên quan đều ghi nhận QSD đất là của HGD ông A, ông B mà không có ghi nhận những thành viên của hộ cùng có QSD đối với mảnh đất đó là ai. Một số chính quyền cấp xã⁹ có lưu giữ hồ sơ trước bạ, địa chính, trong đó xác định họ tên những chủ thể sử dụng đất trong mảnh đất cấp cho hộ, nhưng ngược lại, không ít địa phương không có sổ sách theo dõi chủ thể sử dụng của từng mảnh đất.

Hơn thế nữa, khi thực thi Luật Đất đai

năm 1993, thực hiện hướng dẫn của Tổng cục Địa chính theo mẫu giấy tờ cấp đất, phân lớn giấy tờ giao đất của cá nhân, của vợ chồng khi Nhà nước cấp giấy chứng nhận đã ghi nhận thành đất của HGD. Tại một số tỉnh thành, chẳng hạn như tại Long An¹⁰, chỉ một thời gian ngắn sau đó, chính quyền đã tiến hành rà soát từng trường hợp cụ thể và điều chỉnh các hồ sơ giao đất, cho thuê đất cho HGD thành các trường hợp giao đất, cho thuê đất cho cá nhân, vợ chồng, HGD đúng với chủ thể sử dụng đất trên thực tế. Tuy nhiên, tại phần lớn các tỉnh, thành trong cả nước, cơ quan địa chính đã không thực hiện công việc này hoặc thực hiện nhưng không triệt để.

Đến năm 2000, sau khi Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000 được ban hành, Luật Đất đai năm 1993 được sửa đổi, bổ sung, Nhà nước có chủ trương cấp lại giấy Chứng nhận QSD đất, một lần nữa, theo hướng dẫn và mẫu sổ đỏ của Tổng cục Địa chính, nhiều giấy tờ đứng tên cá nhân, vợ chồng được chuyển thành giấy tờ chứng nhận QSD đất của HGD.

Thực trạng trên cho thấy, việc xác định chủ thể thực sự của QSD đất của HGD trở thành “mê cung” mà ở đó, các nhà nghiên cứu, xây dựng pháp luật chính sách lẫn những người thực thi như cán bộ chính quyền cơ sở, thẩm phán, công chứng viên... không dễ dàng gỡ rối, phân định tách bạch, rõ ràng.

9 Chẳng hạn tại Thái Bình, chính quyền giao đất cho HGD theo định suất cho các thành viên có tên trong sổ hộ khẩu gia đình tại thời điểm giao đất và lưu giữ sổ sách về các thành viên trong sổ địa chính.

10 Tại tỉnh Long An, hầu hết giấy tờ đất đai đều ghi nhận chủ thể sử dụng đất là cá nhân, vợ chồng, không có hoặc rất ít giấy chứng nhận QSD đất ghi là “HGD”. Đặc điểm này xuất phát từ thực tế trước năm 1975, Long An là địa bàn thuộc Việt Nam Cộng hòa với chế độ tư hữu ruộng đất, đặc điểm này đã ảnh hưởng không nhỏ đến cách thức xử lý của chính quyền về đất đai, tạo ra sự khác biệt so với một số tỉnh miền Bắc.

Từ thời kỳ đổi mới cho đến nay, chính quyền cá thể hóa việc cấp đất (chỉnh sửa giấy tờ đã cấp hoặc giấy tờ cấp mới ghi nhận đất cấp cho cá nhân, vợ chồng); chỉ một số trường hợp dân phía nam về Đồng Tháp Mười khai hoang thì có cấp theo hộ, tính mỗi hộ được 1,3 ha. Trên thực tế, có trường hợp người đứng tên chủ hộ trong giấy chứng nhận QSD đất nhưng không phải là chủ HGD trong sổ hộ khẩu gia đình. Tại các xã An Vĩnh Ngãi, xã Long Trì, huyện Châu Thành, tại thời điểm chúng tôi tiến hành hoạt động khảo sát (tháng 12/2011) chính quyền xã cho biết hiện tại không còn quỹ đất để cấp mới, vì vậy người dân, vợ chồng hoặc HGD có đất thường do cha mẹ để lại hoặc nhận chuyển nhượng. UBND tỉnh cũng có chủ trương cho điều chỉnh bỏ từ “hộ” trong giấy chứng nhận QSD đất.

- Từ những bất cập trong việc xác định thành viên có quyền đối với tài sản của HGD, đặc biệt là nhà và đất, đã nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp:

+ Một số đối tượng trong giao dịch chuyển nhượng QSD đất, nhà ở đã lợi dụng biến động giá cả của thị trường và lợi dụng chi tiết việc mua bán tài sản không có đủ sự đồng ý của các thành viên để yêu cầu Tòa án tuyên bố giao dịch vô hiệu, gây phức tạp trong quan hệ xã hội.

+ Nhiều trường hợp giấy chứng nhận QSD đất chỉ ghi chung chung như: Cấp cho HGD Ông A hay cấp cho tộc họ Nguyễn... nhưng thực tế, thửa đất lại thuộc QSD của cả vợ và chồng hoặc của các thành viên khác trong gia đình, nên khi có tranh chấp, Tòa án phải mất nhiều thời gian thẩm tra, xác minh để làm rõ những người có QSD đất cụ thể là những ai trong HGD, trong tộc họ. Các đương sự thường cho rằng việc xét xử của Tòa án là thiếu tính thuyết phục nên thường có đơn kêu oan gửi nhiều cơ quan nhà nước, gây ra tâm lý thiếu tin cậy vào cơ quan Tòa án của người dân.

+ Nhiều trường hợp, việc xác định thành viên HGD giữa các Tòa án là không thống nhất. Có Tòa án dựa vào tiêu chí cư trú để quan niệm rằng, người đứng tên trong Giấy chứng nhận QSD đất nông nghiệp, thành viên của HGD nếu đã tách khẩu, chuyển đi nơi khác sinh sống thì không còn quyền đối với việc sử dụng đất nữa, có Tòa án lại cho rằng, giấy tờ ghi nhận QSD đất là văn bản quan trọng để xác định những thành viên có quyền đối với việc sử dụng đất chứ không nên căn cứ vào việc họ có còn cư trú ở địa phương nữa hay không. Có Tòa án cho rằng, việc xác định thành viên trong gia đình theo sổ hộ khẩu là căn cứ quan trọng để xác định chủ thể có QSD đất, có Tòa án lại cho rằng,

phải căn cứ vào thành viên thực tế của gia đình tại thời điểm cấp đất để xác định chủ thể có QSD đất.

3. Có nên duy trì chế định chủ thể hộ gia đình trong Bộ luật Dân sự?

Chúng tôi đã nêu hai phương án về việc hoàn thiện quy định của BLDS và lấy ý kiến của người dân, cán bộ chính quyền cơ sở, chuyên gia pháp luật, luật sư, thẩm phán:

Phương án 1: Không đề cập đến HGD là chủ thể quan hệ pháp luật dân sự¹¹, các vấn đề về tài sản, quyền và trách nhiệm đều có thể quy về tài sản chung, hoặc tài sản vợ chồng.

Phương án 2: Giữ các quy định về HGD và có sửa đổi hợp lý, trong hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam, HGD vẫn là chủ thể được Nhà nước giao đất, giao rừng, các quy định về hộ kinh doanh vẫn được xác lập dựa trên HGD, việc bỏ chế định HGD sẽ dẫn đến những xáo trộn lớn trong đời sống xã hội, vì vậy, chừng nào HGD còn là chủ thể sử dụng đất thì pháp luật vẫn nên quy định HGD là chủ thể quan hệ pháp luật dân sự.

Chúng tôi cho rằng, trước khi lựa chọn một trong hai phương án trên, các khía cạnh sau cần được cân nhắc kỹ lưỡng:

Thứ nhất, HGD có phải là chủ thể phổ biến trong quan hệ pháp luật dân sự hay không? Chúng tôi xác định HGD là chủ thể phổ biến trong quan hệ pháp luật hôn nhân gia đình, hộ tịch, quan hệ pháp luật đất đai, nhưng không phải là chủ thể phổ biến trong quan hệ pháp luật dân sự. Mặt khác, như đã phân tích, quy định về HGD trong BLDS vừa có nhiều bất cập vừa không được áp dụng nhiều trong đời sống dân sự¹². Bởi vậy, việc không ghi nhận HGD nữa sẽ không gây xáo trộn đến đời sống xã hội.

11 Cần khẳng định rằng việc quy định về chủ HGD trong BLDS không có nghĩa là xóa bỏ chủ thể HGD trong các quan hệ pháp luật khác.

12 Báo cáo Đoàn khảo sát tại tỉnh Thái Bình (tháng 12/2011).

Thứ hai, thực tiễn thi hành các quy định của BLDS 1995 và BLDS 2005 về HGD có nảy sinh phức tạp trong đời sống xã hội, quản lý nhà nước và khó khăn trong giải quyết tranh chấp có liên quan hay không? Chúng tôi thấy rằng, từ sự thiếu tường minh trong các quy định pháp luật đã dẫn đến nhiều vấn đề phức tạp trong thực tiễn thi hành pháp luật về HGD, quản lý nhà nước và giải quyết tranh chấp phát sinh.

Thứ ba, pháp luật dân sự có nên quy định về một chủ thể luôn có sự thay đổi như HGD?¹³ Chúng tôi cho rằng, pháp luật không nên quy định về một đối tượng mà đối tượng đó luôn vận động, quy định pháp luật không thể đảm bảo được tính “động” để có thể bao quát được đối tượng đó.

Thứ tư, có thể xác định được quyền sở hữu của từng thành viên trong HGD hay không? Việc xác định sở hữu của thành viên đối với tài sản là động sản của HGD không hề khó khăn. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, sự thay đổi chính sách đất đai qua nhiều thời kỳ đã dẫn đến việc không thể một sớm một chiều có thể xác định được thành viên có quyền đối với QSD đất của HGD. Tình trạng QSD đất có nguồn gốc của cá nhân, vợ chồng nhưng giấy tờ ghi nhận QSD đất lại là của HGD tương đối phổ biến, bên cạnh đó là tình trạng giấy tờ chứng nhận QSD đất ghi nhận của HGD nhưng không khẳng định được những thành viên đều có quyền với đất. Đây chính là vấn đề mấu chốt nhất cần được cân nhắc trước khi lựa chọn phương án duy trì hay không duy trì chủ thể HGD trong pháp luật dân sự.

Từ các phân tích nói trên, chúng tôi ủng hộ quan điểm *không duy trì HGD là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự*. Tuy nhiên, bởi *cảnh thuận lợi và lý tưởng để lược bỏ các*

quy định từ Điều 106 đến Điều 110 BLDS về HGD là khi các nhà làm luật, cán bộ thực thi pháp luật “cá thể hóa” được vấn đề QSD đất của HGD trong hệ thống văn bản pháp luật về đất đai và trong thực tiễn xã hội. Tức là sau khi chính sách về đất đai được rà soát lại, Luật Đất đai năm 2003 được xem xét sửa đổi, bổ sung toàn diện, cơ quan có thẩm quyền rà soát, xác định lại từng mảnh đất ghi nhận QSD của HGD thuộc về thành viên cụ thể trong gia đình. Những giấy chứng nhận đã cấp cho HGD cần được chỉnh sửa theo hướng ghi rõ các cá nhân là thành viên, nghĩa là ghi đủ tên các thành viên của hộ hoặc ghi một hay một số cá nhân là chủ sử dụng đất thực sự khi có đủ căn cứ chứng minh nguồn gốc đất đó do cá nhân được chuyển nhượng, chia tách hoặc do thừa kế, tặng cho riêng. Với những giấy chứng nhận đang trong quá trình xét, cấp thì chỉ cấp giấy chứng nhận QSD đất cho HGD khi các thành viên trong hộ sử dụng đất cùng làm đơn đề nghị cấp giấy chứng nhận QSD đất cho hộ, có xác nhận của UBND xã và ghi nhận đầy đủ tên của các thành viên có quyền. Trường hợp đất đã cấp cho HGD mà một trong các thành viên trong hộ muốn tách ra một thửa riêng bằng văn bản thỏa thuận phân chia QSD đất thì diện tích đất còn lại phải xác định rõ thuộc QSD của những cá nhân nào trong các thành viên còn lại trong hộ.

Trong giai đoạn hiện nay, việc đề xuất không duy trì chủ thể HGD nữa sẽ vấp phải những rào cản rất lớn từ dư luận xã hội, từ nhận thức của nhiều tầng lớp trong xã hội¹⁴, từ những khó khăn trong việc giải quyết những vấn đề của chính sách đất đai. Nhưng như thế không có nghĩa là chúng ta không chấp nhận sửa đổi các bất hợp lý trong các quy định của pháp luật ■

13 Trong quan hệ pháp luật dân sự, hai chủ thể truyền thống là cá nhân, pháp nhân thường được xác định là có tư cách chủ thể (khi được hình thành, được sinh ra, có đủ năng lực hành vi dân sự) hoặc hết tư cách chủ thể (chết đi, giải thể, mất năng lực hành vi dân sự) và ít có sự biến động. Trong khi chủ thể HGD thì hoàn toàn khác biệt vì cuộc sống của HGD, thành viên của HGD luôn có sự thay đổi.

14 Tại Thái Bình, quan điểm về việc cần phải duy trì HGD như một chủ thể của luật dân sự cho thấy yếu tố tâm lý rất rõ nét khi toàn bộ những người được hỏi, dù ở vai trò nào, cũng đều trả lời rằng không thể bỏ chủ thể này đi được. Kể cả đối với những thẩm phán đưa ra quan điểm về việc nên thiết lập tài sản của HGD theo chế định sở hữu chung cũng vẫn cho rằng, không thể bỏ HGD.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ VIỆC LÀM DƯỚI TÁC ĐỘNG CỦA CÔNG CUỘC HỘI NHẬP QUỐC TẾ

TRẦN THẮNG LỢI*

1. Tác động của hội nhập quốc tế trong lĩnh vực việc làm

Hội nhập quốc tế là một xu hướng tất yếu trong thời đại ngày nay. Hội nhập quốc tế có thể diễn ra trên nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, chính trị, an ninh - quốc phòng, văn hoá, giáo dục, y tế... ở phạm vi song phương, đa phương, khu vực, liên khu vực, toàn cầu. Trong các lĩnh vực trên, hội nhập kinh tế quốc tế là nền tảng hết sức quan trọng cho sự tồn tại bền vững của hội nhập trong các lĩnh vực khác và nhìn chung, hội nhập kinh tế quốc tế được các nước ưu tiên thúc đẩy giống như đòn bẩy cho hợp tác và phát triển trong bối cảnh toàn cầu hoá.

Hội nhập kinh tế quốc tế mang lại nhiều cơ hội thuận lợi cho các quốc gia trên nhiều lĩnh vực, gồm cả lĩnh vực việc làm. Hội nhập tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư nước ngoài, sản xuất kinh doanh được mở rộng, hàng rào thuế quan áp dụng với hàng hoá xuất nhập khẩu được cắt giảm, mở ra cơ hội để đẩy mạnh xuất khẩu hàng hoá tạo nhiều việc làm cho người lao động (NLĐ). Hội nhập cũng góp phần cải thiện chất lượng lực lượng lao động thông qua việc hợp tác và tiếp thu công

nghệ mới được chuyển giao từ các nước tiên tiến. Thêm nữa, hội nhập sẽ thúc đẩy quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn, tạo điều kiện cho NLĐ tham gia vào hoạt động kinh tế trong các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ góp phần chuyển dịch cơ cấu lao động, mang lại cơ hội thay đổi công việc và tăng thu nhập cho họ. Bên cạnh đó, hội nhập quốc tế tạo ra những tác động tiêu cực như:

Thứ nhất, hội nhập quốc tế tạo ra nhiều khó khăn trong giải quyết việc làm. Hội nhập quốc tế tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt hơn và có khả năng giảm cơ hội việc làm ở một số ngành được bảo hộ của nhà nước và ở khu vực doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh có sức cạnh tranh kém, quy mô nhỏ có nguy cơ phá sản, thu hẹp sản xuất dẫn đến việc NLĐ bị thiếu hoặc mất việc làm, nhất là những NLĐ có trình độ chuyên môn thấp và số lao động tự làm hoặc lao động làm việc trong khu vực phi chính thức. Ngoài ra, hội nhập quốc tế cũng đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa kéo theo việc sử dụng một diện tích lớn đất nông nghiệp khiến đất nông nghiệp ngày càng thu hẹp, người nông dân mất đất để lao động,

* Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.

sản xuất. Điều này dẫn đến một số lượng lớn NLD rơi vào tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm và đang trở thành gánh nặng, cản trở đối với quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá.

Trước tác động trên, chúng ta thấy pháp luật về giải quyết việc làm mới chỉ quy định về chính sách tạo việc làm chung và chính sách việc làm cho một số đối tượng như lao động nữ, lao động là người khuyết tật, nằm rải rác trong Luật Người khuyết tật, Bộ luật Lao động và các văn bản hướng dẫn thi hành. Với các đối tượng đặc thù khác như: lao động là người dân tộc thiểu số, lao động có trình độ chuyên môn thấp, lao động tự làm hoặc lao động làm việc trong khu vực phi chính thức (là những lao động chịu ảnh hưởng lớn của quá trình hội nhập quốc tế)... chưa có chính sách riêng. Những quy định về việc làm đối với các đối tượng này mới chỉ dừng ở những quy định về chính sách hỗ trợ việc làm của Nhà nước đối với các đối tượng đặc thù, chưa có quy định về việc bảo đảm việc làm, bình đẳng về việc làm cho họ. Mặt khác, chính sách, cơ chế tạo ra nhiều việc làm mới và có xu hướng tăng, nhưng thiếu vững chắc, chất lượng việc làm chưa cao và đặc biệt giá trị lao động của việc làm còn thấp. Hiện nay, pháp luật mới chỉ đề cập chủ yếu đến mục tiêu số lượng việc làm được tạo ra, chưa chú ý đúng mức tới mặt chất lượng việc làm. Số lao động được giải quyết việc làm hàng năm khá lớn, song đa số làm việc trong khu vực nông nghiệp với trình độ tay nghề thấp, năng suất lao động và thu nhập thấp.

Ngoài ra, hệ thống pháp luật về việc làm (Bộ luật Lao động...) chủ yếu điều chỉnh quan hệ việc làm của những NLD có quan hệ lao động, còn số lao động đang làm việc trong nền kinh tế không có quan hệ lao động hiện Nhà nước chưa quản lý, chưa có các chính sách hỗ trợ, bảo đảm việc làm và an sinh xã hội. Trong quá trình hội nhập quốc

tế, nhóm những NLD không có quan hệ lao động là nhóm dễ bị tổn thương nhất, công việc không mang tính ổn định, thu nhập thấp, dễ có nguy cơ mất việc làm. Mặc dù, hiện nay đã có chính sách bảo hiểm thất nghiệp nhưng chính sách này chỉ tập trung cho nhóm đối tượng có quan hệ lao động. Thêm nữa, các quy định về bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ dừng ở việc hỗ trợ NLD sau khi họ bị mất việc làm, tức chỉ đi sau trong giải quyết hậu quả của việc mất việc làm. Nhà nước chưa có chính sách cụ thể nhằm ngăn ngừa và hỗ trợ duy trì việc làm cho NLD. Trước tác động tiêu cực của quá trình hội nhập quốc tế cùng với những đợt khủng hoảng kinh tế liên tiếp diễn ra trên quy mô khu vực, quốc tế, quốc gia đã ảnh hưởng không nhỏ đến vấn đề việc làm của NLD ở những nước đang phát triển, trong đó có nước ta. Tuy nhiên, quy định về phương hướng và chính sách nhằm ngăn ngừa và khắc phục những tiêu cực trên tác động đến vấn đề việc làm của NLD chưa được thể hiện ở tầm văn bản có hiệu lực pháp lý cao.

Thứ hai, hội nhập quốc tế cũng khiến một số lượng lớn lực lượng lao động sẽ không đáp ứng được yêu cầu về chất lượng nguồn cung lao động. Hội nhập quốc tế kéo theo việc chuyển giao công nghệ tiên tiến từ các nước phát triển sang các quốc gia khác, giảm nhu cầu sử dụng lao động phổ thông, đồng thời hội nhập cũng đặt ra yêu cầu đối với NLD cần có trình độ chuyên môn, tay nghề để sử dụng công nghệ. Tuy nhiên, hiện nay, chất lượng nguồn cung lao động ở Việt Nam đa phần chưa đáp ứng yêu cầu. Một mặt, do ít được đào tạo, tay nghề, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng nghề, kỹ năng làm việc thấp. Số lao động đã được đào tạo lại chưa đáp ứng yêu cầu sử dụng. Đa số học sinh qua các trường nghề nhưng vẫn còn thiếu những kỹ năng cơ bản để có thể thực hiện công việc thực tế, người sử dụng lao động vẫn phải bồi dưỡng, đào tạo thêm. Số

lượng lao động lớn nhưng chất lượng chưa đáp ứng yêu cầu tạo ra thách thức không nhỏ trong việc giải quyết việc làm cũng như tạo sức ép lớn cho xã hội. Mặt khác, nhiều lao động chưa có được tác phong công nghiệp, thể lực thấp cũng là trở ngại không nhỏ trong quá trình hội nhập quốc tế.

Hiện nay, Luật Dạy nghề đã quy định việc dạy nghề và phát triển kỹ năng nghề nhưng mới chỉ quy định ở việc gắn với quá trình đào tạo ở cơ sở dạy nghề. Vấn đề phát triển kỹ năng nghề chưa được quy định cụ thể và cũng chưa gắn với quá trình làm việc, lao động của NLĐ. Mặt khác, thực tế thực hiện còn chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ sở dạy nghề, các doanh nghiệp, người sử dụng lao động vào hoạt động đánh giá, cấp chứng chỉ kỹ năng nghề và không có chế tài đủ mạnh đối với các doanh nghiệp, người sử dụng lao động khi không tham gia vào những hoạt động này. Bên cạnh đó, các hiệp hội nghề nghiệp chưa tích cực tham gia hoạt động đánh giá kỹ năng nghề. Nhận thức của doanh nghiệp và NLĐ chưa đúng mức về ý nghĩa và tầm quan trọng của hoạt động đánh giá kỹ năng nghề trong việc cung cấp nguồn nhân lực kỹ thuật phục vụ phát triển bền vững kinh tế - xã hội.

Thứ ba, quá trình hội nhập quốc tế đã tạo ra khoảng cách phát triển, khoảng cách về cơ hội việc làm giữa nông thôn, thành thị, giữa các vùng miền. Quá trình hội nhập quốc tế đã thu hút đầu tư, phát triển mạnh mẽ những trung tâm kinh tế, thương mại và dịch vụ tập trung ở các thành phố, các thị xã và các khu vực có điều kiện thuận lợi. Trong khi đó, vùng nông thôn, đặc biệt vùng đồng bào dân tộc thiểu số là nơi có nhiều khó khăn về điều kiện tự nhiên và xã hội, kinh tế chưa phát triển, trình độ dân trí thấp, bị hạn chế tiếp cận với nền kinh tế thị trường, bị hạn chế đầu tư phát triển khiến việc tiếp cận cơ hội việc làm của NLĐ gặp khó khăn. Điều này cũng khiến NLĐ ở nông thôn di cư đến

các khu công nghiệp, đô thị tạo áp lực về việc làm ở nơi đến, gây sức ép về hệ thống cơ sở hạ tầng bảo đảm về mặt an sinh xã hội cho lao động di cư. Đối với khu vực nông thôn cũng có nhiều vấn đề đặt ra khi một bộ phận không nhỏ lao động trẻ khỏe, có trình độ văn hoá đi làm việc ở khu vực thành thị và khu công nghiệp, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội ở nông thôn, ngày càng tạo ra sự chênh lệch giữa nông thôn và thành thị. Những tồn tại trên xuất phát từ việc hiện nay vẫn còn thiếu chính sách việc làm theo ngành, vùng kinh tế, chưa có quy định cụ thể để tạo ra hành lang pháp lý bảo vệ quyền lợi của NLĐ di cư, chưa có biện pháp khắc phục, hạn chế những mặt tiêu cực phát sinh từ hiện tượng lao động di cư.

Thứ tư, trong lĩnh vực việc làm, hội nhập quốc tế cũng đặt ra yêu cầu tuân theo các công ước, cam kết quốc tế. Quá trình hội nhập gắn liền với việc các quốc gia cam kết cắt giảm hàng rào thuế quan. Tuy nhiên, nhằm bảo hộ nền sản xuất, dịch vụ trong nước, các quốc gia đã đưa ra các rào cản thương mại phi thuế quan, một trong các rào cản đó là yêu cầu tuân theo các công ước quốc tế của Tổ chức Lao động quốc tế. Pháp luật quốc gia cần phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế được thể hiện thông qua việc thực hiện nội dung các Công ước mà quốc gia đã phê chuẩn đồng thời tôn trọng, hướng tới phản ánh nội dung các Công ước cơ bản mà quốc gia chưa phê chuẩn. Việc một quốc gia phê chuẩn Công ước sẽ ràng buộc trách nhiệm pháp lý của quốc gia đó trong việc đảm bảo thực hiện Công ước. Với các Công ước quốc gia chưa phê chuẩn, đặc biệt là Công ước cơ bản, các quốc gia cũng nên tôn trọng, thúc đẩy, ghi nhận vì đây là các tiêu chuẩn tối thiểu và có thể áp dụng cho mọi quốc gia, không phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội, trình độ phát triển của mỗi quốc gia. Các Công ước cơ bản được xác định trong Tuyên bố về các Nguyên tắc

cơ bản và các Quyền tại nơi làm việc ngày 18/6/1998 của Tổ chức Lao động quốc tế. Theo đó, có bốn nhóm tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản gồm: tự do hiệp hội và quyền thương lượng tập thể; xoá bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc; xoá bỏ phân biệt đối xử trong công việc; và xoá bỏ có hiệu quả lao động trẻ em. Các nhóm tiêu chuẩn này được quy định trong tám Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế¹. Trong lĩnh vực việc làm, tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản về xoá bỏ phân biệt đối xử trong công việc đòi hỏi cần được thể hiện trong luật pháp của quốc gia.

2. Hoàn thiện pháp luật về việc làm

Trong lĩnh vực việc làm, quá trình hội nhập quốc tế một mặt tạo ra những thuận lợi, nhưng mặt khác cũng tạo ra những khó khăn nhất định. Một trong những hướng cơ bản để giải quyết những tồn tại, đó là việc cần xây dựng và hoàn thiện pháp luật về việc làm nhằm tháo gỡ những khó khăn trong việc giải quyết việc làm, nâng cao chất lượng nguồn cung lao động, thu hẹp khoảng cách về việc làm giữa các vùng, miền cũng như đảm bảo bình đẳng về quyền làm việc cơ bản cho NLD. Để thực hiện được mục tiêu trên, pháp luật về việc làm cần hướng vào những quy định sau:

2.1. Pháp luật về việc làm cần mở rộng phạm vi đối tượng điều chỉnh. Ngoài quan hệ việc làm của những NLD có quan hệ lao động, cần mở rộng, có chính sách bảo vệ, hỗ trợ việc làm đối với lao động làm việc trong khu vực phi chính thức, lao động đặc thù, lao động mất đất, lao động di cư.

Riêng với đối tượng lao động đặc thù là lao động tự làm cho bản thân, đây là đối

tượng chiếm tỷ lệ cao trong số lao động có việc làm và cũng là đối tượng chịu nhiều rủi ro trong quá trình hội nhập quốc tế so với đối tượng lao động có việc làm thông qua việc tham gia quan hệ lao động, nên cần có quy định về tạo điều kiện vay vốn tạo việc làm, phát triển kỹ năng nghề, mở rộng các loại hình bảo hiểm (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm việc làm, bảo hiểm y tế)... để họ có thể tham gia được. Đối với đối tượng là các lao động đặc thù khác cần khẳng định lại quyền lợi, nguyên tắc bình đẳng của họ trong việc làm cũng như trách nhiệm của Nhà nước, của các tổ chức, cá nhân trong tạo việc làm. Cần có quy định hỗ trợ việc làm cho lao động đặc thù như: lao động làm việc trong các ngành, nghề thủ công truyền thống; lao động là người dân tộc thiểu số, lao động là người khuyết tật, lao động là người cao tuổi, lao động nữ, lao động thanh niên; lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao; lao động tự làm; lao động mất đất, lao động di cư.

Ngoài ra, cũng cần bổ sung quy định về chính sách phát triển việc làm theo ngành, vùng kinh tế, khắc phục sự mất cân đối về cơ hội việc làm giữa thành thị, nông thôn. Đồng thời, phải có quy định để hoàn thiện các chính sách giải quyết việc làm nhằm tạo ra việc làm và hướng tới việc làm đầy đủ, có chất lượng.

2.2. Pháp luật về việc làm cần có quy định về chính sách bảo đảm việc làm. Để khắc phục một số hạn chế về chính sách bảo hiểm thất nghiệp hiện hành, cần xây dựng và ban hành chính sách bảo hiểm việc làm (trên cơ sở chính sách bảo hiểm thất nghiệp hiện hành được quy định trong Luật Bảo hiểm xã hội, nên mở rộng thêm việc hỗ trợ cho doanh

1 Công ước số 87 năm 1948 về Quyền tự do hiệp hội và việc bảo vệ quyền được liên kết; Công ước số 98 năm 1949 về Quyền được tổ chức và thương lượng tập thể; Công ước số 29 năm 1930 về Lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc; Công ước số 105 năm 1957 về Xoá bỏ lao động cưỡng bức; Công ước số 138 năm 1973 về Tuổi lao động tối thiểu; Công ước số 182 năm 1999 về Cấm và hành động ngay lập tức để xoá bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất; Công ước số 100 năm 1951 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ cho một công việc có giá trị ngang nhau; Công ước số 111 năm 1958 về Phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp

nghịệp, người sử dụng lao động gặp khó khăn trong quá trình sản xuất, kinh doanh nhằm ngăn ngừa tình trạng mất việc làm và duy trì việc làm cho NLĐ). Đây là một chính sách của thị trường lao động với mục đích không chỉ là bù đắp thu nhập, hỗ trợ giải quyết rủi ro cho NLĐ mà mục đích chính nhằm duy trì việc làm, phòng chống thất nghiệp, đồng thời giúp NLĐ khi bị thất nghiệp nhanh chóng vượt qua được rủi ro, ổn định cuộc sống cũng như trợ giúp họ nhanh chóng quay lại thị trường lao động. Để thực hiện được mục đích này đòi hỏi chính sách bảo hiểm việc làm phải có sự phối hợp, thống nhất với các chính sách hỗ trợ về việc làm của Nhà nước (hỗ trợ phát triển việc làm, hỗ trợ ổn định việc làm....) bởi đối tượng thụ hưởng của chính sách bảo hiểm việc làm sẽ được mở rộng, vượt ra ngoài phạm vi đối tượng thụ hưởng của bảo hiểm xã hội (các chế độ bảo hiểm xã hội chỉ áp dụng đối với NLĐ, trong khi đó, bảo hiểm việc làm áp dụng cả đối với NLĐ và người sử dụng lao động). Bên cạnh đó, chính sách bảo hiểm việc làm không chỉ dừng lại ở việc trợ cấp thất nghiệp cho NLĐ khi bị thất nghiệp, thúc đẩy việc quay trở lại với thị trường lao động thông qua các hoạt động như: tư vấn giới thiệu việc làm, phát triển kỹ năng nghề... mà còn thực hiện các biện pháp để phòng chống thất nghiệp, chống sa thải hàng loạt.

2.3. Pháp luật cần tập trung vào quy định nâng cao chất lượng nguồn cung lao động để đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế, phục vụ cho mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Bên cạnh quy định về việc đẩy mạnh đào tạo nghề trình độ cao, huy động sự tham gia của phía người sử dụng lao động vào đào tạo, cần phát triển kỹ năng nghề cho NLĐ. Vấn đề phát triển kỹ năng nghề cần

được bổ sung, quy định mới vì đây là năng lực để thực hiện một công việc cụ thể mà NLĐ có được thông qua đào tạo, bồi dưỡng, làm việc. Phát triển kỹ năng nghề được gắn với quá trình làm việc, thông qua làm việc để nâng cao kỹ năng lao động của NLĐ. Phát triển kỹ năng nghề nhằm mục tiêu giúp NLĐ có được kỹ năng phù hợp với các công việc nhất định của thị trường lao động. Bên cạnh đó, khi hội nhập ASEAN, theo Tuyên bố Hà Nội năm 2011, kỹ năng nghề của NLĐ cần được công nhận giữa các nước ASEAN. Điều này đặt ra yêu cầu cần xây dựng bộ tiêu chuẩn đánh giá kỹ năng nghề độc lập và hài hoà với tiêu chuẩn chung của các nước ASEAN để khi NLĐ Việt Nam đã được công nhận kỹ năng nghề tại Việt Nam có thể tìm kiếm việc làm tại các nước trong khối ASEAN. Như vậy, phát triển nguồn nhân lực của quốc gia không chỉ nhằm phục vụ các vấn đề trong phạm vi quốc gia mà còn đồng thời phải chuẩn bị các điều kiện cho lao động Việt Nam tiếp cận, hội nhập thị trường lao động quốc tế.

2.4. Pháp luật phải phù hợp với một số tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản. Quá trình hội nhập quốc tế đặt ra yêu cầu pháp luật quốc gia phải phù hợp với tiêu chuẩn lao động quốc tế. Liên quan đến lĩnh vực việc làm là yêu cầu xóa bỏ sự phân biệt đối xử trong công việc. Điều này cần được thể hiện thành những quy định về bảo đảm quyền làm việc, quyền bình đẳng về việc làm giữa nam và nữ trong công việc, không phân biệt đối xử vì lý do dân tộc, tôn giáo. Bên cạnh đó, cũng cần có quy định ưu tiên, hỗ trợ về việc làm cho một số đối tượng lao động đặc thù như người khuyết tật, NLĐ tự làm, NLĐ ở khu vực phi chính thức, lao động là người dân tộc thiểu số... ■

GIÁO DỤC PHÁP LUẬT

TRONG HOẠT ĐỘNG KHỞI KIẾN VÀ THỤ LÝ VỤ ÁN

NGUYỄN THỊ TĨNH *

1. Vài nét về hoạt động tố tụng và việc giáo dục pháp luật thông qua hoạt động tố tụng chung tại Tòa án

Tố tụng tại Tòa án là toàn bộ hoạt động giải quyết tranh chấp của những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng bắt đầu từ việc nhận đơn kiện cho đến khi kết thúc vụ kiện. Có thể chia quá trình tố tụng dân sự (TTDS) tại Tòa án làm bốn giai đoạn đó là khởi kiện thụ lý vụ án, thu thập chứng cứ, hòa giải và xét xử vụ án.

Giáo dục pháp luật trong hoạt động tố tụng tại Tòa án là việc các cơ quan tố tụng, người tiến hành tố tụng, các chuyên gia tư vấn pháp luật hướng dẫn, phổ biến các kiến thức pháp luật và truyền thụ tình cảm pháp lý cho những người tham gia tố tụng và những người khác trong cộng đồng dân cư nhằm mục đích giải quyết vụ kiện một cách thấu tình đạt lý, từ đó hình thành ở họ sự hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng pháp luật, tình cảm pháp lý và thói quen hành động theo pháp luật.

Do tính đặc thù của hoạt động tố tụng nên đối tượng trực tiếp tham gia công tác giáo dục pháp luật và đối tượng được tuyên

phổ biến pháp luật trong hoạt động tố tụng tại Tòa án chủ yếu là cơ quan tiến hành tố tụng, những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng tại Tòa án.

Theo quy định của Bộ luật Dân sự (BLDS) thì cơ quan tiến hành tố tụng gồm: Tòa án nhân dân (TAND) và Viện Kiểm sát nhân dân; những người tiến hành tố tụng tại Tòa án gồm: Chánh án Tòa án, Thẩm phán, Thư ký Tòa án; Viện trưởng Viện kiểm sát và kiểm sát viên; Những người tham gia tố tụng trong vụ kiện là đương sự và những người tham gia tố tụng khác. Đương sự trong vụ kiện dân sự là nguyên đơn, bị đơn, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Nguyên đơn là người đưa đơn khởi kiện, người được cá nhân, cơ quan tổ chức khác do Bộ luật TTDS quy định khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án dân sự khi cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của người đó bị xâm phạm. Bị đơn trong vụ án dân sự là người bị nguyên đơn khởi kiện hoặc cá nhân, cơ quan tổ chức khác do Bộ luật TTDS quy định. Người có quyền, nghĩa vụ liên quan trong vụ án dân sự là người tuy không khởi kiện, không bị kiện nhưng việc giải quyết vụ án

* Chánh tòa Kinh tế, TAND tỉnh Đaklak

dân sự có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ. Ngoài đương sự còn có những người tham gia tố tụng khác, đó là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự như luật sư, trợ giúp viên pháp lý hoặc người tham gia trợ giúp pháp lý có đủ tiêu chuẩn và điều kiện quy định trong Bộ luật TTDS, người làm chứng, người giám định, người phiên dịch và người đại diện cho đương sự.

Việc giáo dục pháp luật thông qua hoạt động tố tụng tại Tòa án chỉ được bắt đầu tiến hành khi có đơn khởi kiện của đương sự. Như vậy có thể nói, đơn khởi kiện của đương sự là sự khởi đầu và là sự kiện pháp lý làm phát sinh quan hệ giáo dục pháp luật giữa các chủ thể trong hoạt động tố tụng tại tòa án. Động cơ tìm hiểu pháp luật của những người tham gia tố tụng tại Tòa án (đối tượng học viên chủ yếu của hình thức giáo dục pháp luật này) khá là thực tế, đó là khát khao, mong muốn có một kiến thức pháp lý nhất định để hướng đến mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, thiết thực, cận kề cho bản thân mình, nên nhu cầu tìm hiểu pháp luật để bảo vệ lợi ích chính đáng của họ cấp thiết hơn. Vì vậy, những người tham gia tố tụng đến với những người, cơ quan tố tụng, với các chuyên gia tư vấn pháp luật để học hỏi và tìm hiểu các quy định của pháp luật trong lĩnh vực họ đang theo kiện cũng có điểm khác biệt so với các hình thức giáo dục pháp luật khác, đó là họ chủ động hơn, nhiệt tình hơn và nó còn được ví như là một nhu cầu khách quan cần phải được đáp ứng.

Hình thức giáo dục pháp luật trong hoạt động tố tụng tại Tòa án cũng mang nét đặc trưng riêng, nó không được tổ chức thành trường lớp, không có giáo trình cụ thể như hình thức giáo dục pháp luật trong trường học. Hình thức giáo dục này cũng không mang tính lưu giữ các nguồn tài liệu pháp luật phục vụ công tác nghiên cứu và tìm hiểu pháp luật như hình thức giáo dục pháp luật bằng tủ sách pháp luật và nó cũng không

được tổ chức thành phong trào rộng khắp trong trong toàn thể cộng đồng dân cư theo kế hoạch định hướng trước của các chủ thể giáo dục pháp luật như hình thức giáo dục pháp luật trong cộng đồng. Giáo dục pháp luật thông qua hoạt động tố tụng tại Tòa án phát sinh trên cơ sở đơn khởi kiện của đương sự và là một quá trình tác động có mục đích, có tổ chức, có chủ định và có kế hoạch của các chủ thể giáo dục đó là các Thẩm phán, Kiểm sát viên, Thư ký tòa án, Giám định viên và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác đến các đối tượng giáo dục là những người tham gia tố tụng và những người khác có quan tâm đến quan hệ tranh chấp đang được Tòa án giải quyết, nhằm mục đích trước hết là giải quyết đúng đắn, khách quan vụ kiện, tạo niềm tin cho người tham gia tố tụng và nhân dân, làm hình thành ở họ ý thức pháp luật, trạng thái xúc cảm, tình cảm pháp luật đúng đắn, là cơ sở cho hành vi, ứng xử phù hợp với yêu cầu của pháp luật.

Chất lượng của công tác giáo dục pháp luật trong hoạt động tố tụng tại Tòa án có ảnh hưởng lớn đến chất lượng của việc giải quyết vụ án và ngược lại, nó được ví như hai mặt của một vấn đề. Thực tiễn cho thấy, trong quá trình giải quyết vụ kiện, nếu người, cơ quan tiến hành tố tụng và người, cơ quan tham gia tố tụng (tức cả đội ngũ giảng viên và học viên) cùng lấy pháp luật làm chuẩn mực trong hoạt động tố tụng, tôn trọng sự thật khách quan thì chất lượng giáo dục pháp luật trong hoạt động này luôn diễn biến theo chiều hướng tích cực. Trường hợp người, cơ quan tiến hành tố tụng đưa người, cơ quan tham gia tố tụng đi trái nguyên tắc này thì kết quả giải quyết vụ án sẽ bị sai lệch và kết quả của việc giáo dục pháp luật trong hoạt động này có chiều hướng ngược lại. Như vậy, thành công của công tác giáo dục pháp luật trong hoạt động tố tụng tại Tòa án luôn luôn đồng thời với thành công của việc giải quyết vụ án.

2. Giáo dục pháp luật trong hoạt động khởi kiện và thụ lý vụ án

1.2 Một số khái niệm về khởi kiện và thụ lý vụ án

Cho đến nay, chưa có tài liệu nào định nghĩa một cách đầy đủ hành vi khởi kiện là gì, nhưng qua thực tiễn giải quyết tranh chấp tại Tòa án, có thể hiểu khởi kiện là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức tự mình hoặc qua người đại diện hợp pháp viết văn bản trình bày các sự kiện phát sinh trong đời sống mà họ cho rằng, trong sự kiện đó, có cá nhân, tổ chức đã xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của họ cần phải được pháp luật bảo vệ, gửi cho Tòa án có thẩm quyền nhằm yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Trong thực tế, hành vi khởi kiện chỉ xảy ra khi có một hoặc nhiều sự kiện phát sinh mà tự người khởi kiện hoặc các bên không thể cùng đồng thuận giải quyết được cần yêu cầu một cơ quan bảo vệ pháp luật đứng ra giải quyết, can thiệp như sự kiện tranh giành đất đai, tài sản, ly hôn, vi phạm cam kết trong hợp đồng v.v.. Tuy nhiên, không phải bất cứ đơn khởi kiện nào cũng được Tòa án tiếp nhận thụ lý để giải quyết. Theo quy định của Bộ luật TTDS, Tòa án chỉ thụ lý những đơn kiện đúng về mặt hình thức, có yêu cầu rõ ràng cụ thể, có nội dung phản ánh đầy đủ quan hệ pháp luật đang bị tranh chấp và thuộc thẩm quyền của mình khi đương sự đã nộp đủ tiền tạm ứng án phí.

Như vậy, thụ lý vụ án là việc Tòa án có thẩm quyền xem xét đơn, nhận đơn, ghi vào sổ theo dõi đơn khởi kiện và phân công Thẩm phán giải quyết vụ kiện của cá nhân, tổ chức khởi kiện khi có đủ điều kiện khởi kiện theo quy định của Bộ luật TTDS. Đơn khởi kiện là điều kiện tiên quyết để thụ lý vụ án, nó làm phát sinh quan hệ pháp lý giữa Tòa án và cá nhân, tổ chức khởi kiện, làm

phát sinh quan hệ giáo dục pháp luật giữa các chủ thể. Sau khi vụ án được thụ lý, cá nhân, tổ chức khởi kiện trở thành đương sự trong vụ kiện, có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật, đồng thời họ cũng trở thành đối tượng học viên chủ yếu của công tác giáo dục pháp luật thông qua hoạt động tố tụng tại Tòa án.

2.2. Giáo dục pháp luật trong giai đoạn khởi kiện

Có quan điểm cho rằng, ở giai đoạn khởi kiện chưa cần đặt vấn đề tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho cá nhân hoặc tổ chức khởi kiện, bởi lẽ đây mới là hoạt động ban đầu của người khởi kiện, ở giai đoạn này người khởi kiện chỉ cần nêu được những vấn đề chính của sự kiện đã và đang xảy ra kèm theo những vấn đề cần yêu cầu Tòa án giải quyết là đủ. Tuy nhiên trong thực tiễn khi có sự kiện tranh chấp phát sinh, người khởi kiện đã có nhu cầu được phổ biến kiến thức pháp luật về khởi kiện dân sự nhằm có được một đơn kiện đúng với hình thức và chuyển tải đúng, đủ nội dung yêu cầu của mình, gửi đến một Tòa án có thẩm quyền theo đúng quy định của pháp luật để được Tòa án chấp nhận thụ lý và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình đang bị người khác xâm phạm. Thông thường ở giai đoạn này người khởi kiện thường tìm đến các luật sư, luật gia và những người làm công tác trợ giúp pháp lý v.v.. (gọi chung là các chuyên gia tư vấn pháp luật) để được trợ giúp về mặt pháp lý. Kết quả thăm dò ý kiến của 100 người khởi kiện trong quý IV năm 2011 tại bốn cơ quan TAND cấp huyện của tỉnh ĐakLak cho thấy, có hơn 70% số người muốn tìm hiểu pháp luật để tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình tại Tòa án, khoảng 17% số người khởi kiện muốn tìm hiểu pháp luật để cùng với luật sư tham gia tố tụng tại tòa, số còn lại khoảng 13% số người không có điều kiện

về thời gian, phải ủy quyền cho người khác thay mình tham gia tố tụng tại Tòa án nhưng vẫn có mong muốn tìm hiểu pháp luật để tăng thêm vốn kiến thức pháp luật phục vụ đời sống. Nhu cầu khách quan này của người khởi kiện trên thực tế đã làm phát sinh hoạt động tuyên truyền phổ biến pháp luật. Hoạt động này trước hết được tiến hành giữa bên tuyên truyền là các chuyên gia tư vấn pháp luật với bên được tuyên truyền là cá nhân, tổ chức khởi kiện. Kiến thức pháp luật mà người khởi kiện và người bị kiện được phổ biến trong giai đoạn này thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất: Bài học pháp luật đầu tiên của người khởi kiện trong giai đoạn này là cách thức viết đơn khởi kiện, hay nói cách khác, là người khởi kiện được các chuyên gia tư vấn pháp luật phổ biến các quy định của pháp luật về hình thức, nội dung đơn khởi kiện, căn cứ khởi kiện và đặc biệt là hiểu được trách nhiệm vật chất khi đưa đơn khởi kiện. Thực tiễn giải quyết tranh chấp dân sự, hành chính tại Tòa án cho thấy, một đơn khởi kiện đạt yêu cầu quy định trong Bộ luật TTDS là phải được thể hiện bằng hình thức văn bản ghi rõ họ tên địa chỉ của người khởi kiện, người bị kiện và các vấn đề cần yêu cầu Tòa án giải quyết, các vấn đề này phải có căn cứ pháp luật và phải được trình bày ngắn gọn, dễ hiểu. Ngoài ra, người khởi kiện cũng cần phải nắm được các quy định của pháp luật về trách nhiệm pháp lý gắn liền với trách nhiệm vật chất khi đưa đơn khởi kiện đối tác ra Tòa án. Ví dụ, khi đưa đơn khởi kiện một cá nhân hay tổ chức mà người khởi kiện cho rằng cá nhân hay tổ chức đó đã xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình, người khởi kiện buộc phải nộp một khoản tạm ứng án phí bằng 25% tổng số án phí của vụ án. Trong trường hợp thua kiện thì người khởi kiện phải nộp toàn bộ án phí của vụ kiện.

Đây là khoản tiền ràng buộc trách nhiệm của người khởi kiện, khoản phí vật chất này làm cho người khởi kiện buộc phải cân nhắc, tìm hiểu kỹ càng các căn cứ của pháp luật trước khi đưa đơn khởi kiện đối tác ra Tòa án. Yêu cầu cụ thể của người khởi kiện trong giai đoạn này là phải nắm được các quy định chi tiết của Bộ luật TTDS về hình thức, nội dung đơn kiện, căn cứ khởi kiện và các quy định của pháp luật về trách nhiệm vật chất khi đưa đơn khởi kiện. Ngoài ra, tùy theo từng lĩnh vực tranh chấp, người khởi kiện còn phải nắm được các quy định của các luật nội dung như BLDS, Luật Thương mại, Luật Đất đai, Luật Hôn nhân và gia đình, Bộ luật Lao động v.v.. để phần trình bày trong nội dung đơn kiện được đầy đủ, rõ ràng, phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành, làm căn cứ cho Tòa án giải quyết. Vì vậy, yêu cầu của công tác giáo dục pháp luật đặt ra cho những chuyên gia tư vấn pháp luật trong giai đoạn này là bằng mọi phương pháp, cách thức truyền đạt, chuyên tải cho người khởi kiện nắm được các quy định chi tiết của luật TTDS về cách thức trình bày đơn khởi kiện, các quy định của luật nội dung trong lĩnh vực họ đang theo kiện để giúp người khởi kiện xác định đúng các căn cứ khởi kiện, đặc biệt là làm cho người khởi kiện hiểu được các quy định của pháp luật về trách nhiệm vật chất khi đơn kiện của họ không được Tòa án chấp nhận, nghĩa là phải làm cho người khởi kiện nhận thức được hậu quả pháp lý khi đơn khởi kiện của họ không đủ căn cứ pháp luật và bị thua kiện. Thành công của công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật giữa các chuyên gia tư vấn pháp luật và người khởi kiện trong hoạt động khởi kiện được đánh giá bằng chính chất lượng của đơn khởi kiện đó là một đơn kiện đúng hình thức theo quy định của pháp luật, các yêu cầu của người khởi kiện được trình bày ngắn gọn rõ ràng, dễ hiểu, có căn

cứ pháp luật và được Tòa án chấp nhận thụ lý để giải quyết.

Thực tế hiện nay vẫn còn những chuyên gia tư vấn pháp luật vì lợi ích cá nhân nên ngay từ giai đoạn khởi kiện đã cố tình phức tạp hóa những quy định của pháp luật trong hoạt động khởi kiện và các hoạt động tố tụng khác, gây khó khăn trong tiếp thu kiến thức pháp luật cho người khởi kiện, người bị kiện và những người liên quan trong vụ kiện làm cho họ không thể tham gia tố tụng một cách độc lập mà buộc phải phụ thuộc lâu dài vào nhà tư vấn. Thực tế này đặt ra cho Nhà nước ta trách nhiệm quản lý chặt chẽ hệ thống luật sư, mở rộng các tổ chức trợ giúp pháp lý, tạo điều kiện cho nhân dân có điều kiện và môi trường lựa chọn nhà tư vấn đủ năng lực chuyên môn và có đạo đức nghề nghiệp.

Thứ hai: Phổ biến cho người khởi kiện các quy định của pháp luật về cách thức xác định thẩm quyền của Tòa án để gửi đơn khởi kiện. Đây không phải là vấn đề mới được đặt ra trong công tác giáo dục pháp luật nhưng cũng là vấn đề đang được người khởi kiện quan tâm. Thực tiễn cho thấy, người khởi kiện viết được đơn khởi kiện đạt yêu cầu nhưng không gửi đúng Tòa án có thẩm quyền thì đơn khởi kiện đó buộc phải chuyển lòng vòng, trước hết là làm mất thời gian, cơ hội của người khởi kiện, đồng thời gây khó khăn tốn kém tiền bạc và sức lao động trong việc xử lý đơn của Nhà nước. Vì vậy, mong muốn của người khởi kiện và cũng là mong muốn của Nhà nước ta là đơn kiện phải đến đúng cơ quan Tòa án có thẩm quyền trong thời gian sớm nhất. Từ nhu cầu khách quan này, người khởi kiện thường hướng đến việc tìm hiểu các quy định của pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp của Tòa án trước khi đưa đơn khởi kiện. Yêu cầu đặt ra cho các chuyên gia tư vấn pháp luật trong hoạt động này là phải tuyên truyền phổ biến cho

người khởi kiện hiểu được một cách sơ lược về hệ thống các cơ quan TAND và chức năng nhiệm vụ của nó được quy định trong Luật Tổ chức TAND, BLDS và Bộ luật TTDS, nghĩa là phải làm cho người khởi kiện nhận thức, hình dung và phân biệt được thẩm quyền của Tòa án theo cấp, theo lãnh thổ và theo sự lựa chọn của nguyên đơn. Có quan điểm cho rằng, ở giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án không cần thiết phải phổ biến cho đương sự chức năng nhiệm vụ của toàn hệ thống các cơ quan Tòa án, bởi lẽ trong giai đoạn này, đương sự chỉ gửi đơn khởi kiện tại Tòa án cấp sơ thẩm nên chỉ cần biết thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp sơ thẩm là đủ. Tuy nhiên trong thực tiễn phổ biến pháp luật cho đương sự về thẩm quyền của Tòa án ở giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án, các Thẩm phán và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác đều nhận ra một thực tế là, những đương sự khởi kiện vì nhiều lý do khác nhau nhưng đều có mong muốn hình dung được chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền của từng bộ phận trong toàn bộ hệ thống các cơ quan Tòa án Việt Nam hiện nay. Mặt khác, thực tiễn giải quyết tranh chấp dân sự và hành chính cũng cho thấy những đương sự được phổ biến tỉ mỉ các quy định của pháp luật về thẩm quyền của từng bộ phận trong toàn bộ hệ thống các cơ quan Tòa án ngay từ giai đoạn thụ lý vụ án đều có khả năng xác định thẩm quyền nhanh và chính xác ở giai đoạn giải quyết sơ thẩm cũng như giai đoạn phúc thẩm sau này. Vì vậy, việc phổ biến cho đương sự hiểu biết về thẩm quyền của toàn hệ thống các cơ quan Tòa án cần được các cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác thực hiện ngay từ giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án. Đây là một yêu cầu tương đối khó khăn mà từ trước tới nay ít có chuyên gia tư vấn pháp luật nào đạt tới, nhưng so với nhu cầu tìm hiểu pháp luật hiện nay của nhân dân thì yêu cầu này

là phù hợp thực tế phát triển của xã hội. Thành công của công tác giáo dục pháp luật trong giai đoạn này được đánh giá bằng sự nhận thức của người khởi kiện về thẩm quyền giải quyết các loại án của từng cơ quan Tòa án, nghĩa là khi có sự kiện tranh chấp xảy ra, người khởi kiện phân biệt được một cách thành thạo vụ tranh chấp nào thì thuộc Tòa án nào giải quyết và họ có tâm lý yên tâm khi đơn khởi kiện của họ chưa được giải quyết thỏa đáng ở Tòa án cấp dưới thì có thể được xem xét lại ở Tòa án cấp trên hay nói cách khác, họ biết được cơ quan Tòa án nào sẽ giải quyết cho họ khi quyền lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm.

3.2. Giáo dục pháp luật trong giai đoạn thụ lý vụ án

Khi một đơn khởi kiện có đủ điều kiện được Tòa án thụ lý và phân công Thẩm phán trực tiếp giải quyết thì người khởi kiện, người bị kiện cùng thay đổi địa vị pháp lý. Họ trở thành những người tham gia tố tụng tại Tòa án có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của Bộ luật TTDS. Như vậy, đối tượng tham gia quan hệ giáo dục pháp luật trong giai đoạn này cũng được mở rộng hơn. Ngoài các chuyên gia tư vấn pháp luật, quan hệ giáo dục pháp luật giữa người, cơ quan tiến hành tố tụng với những người, cơ quan tham gia tố tụng trong vụ kiện bắt đầu được hình thành. Yêu cầu đặt ra cho các cán bộ Tòa án, kiểm sát viên và các chuyên gia tư vấn pháp luật trong giai đoạn này là:

Một là: Tư vấn cho đương sự các quy định của pháp luật về người đại diện tham gia tố tụng tại Tòa án và quy định của pháp luật về quyền tìm người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình khi cần thiết, nghĩa là phải làm cho đương sự và những người tham gia tố tụng khác nhận thức được các chế định về đại diện theo quy định của luật dân sự và TTDS hiện hành. Hay nói cách

khác là làm cho họ hiểu được theo quy định của pháp luật dân sự hiện nay có hai loại đại diện đó là đại diện theo pháp luật và đại diện theo ủy quyền. Người đại diện theo pháp luật là đại diện do pháp luật quy định hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định bao gồm: cha mẹ đối với con chưa thành niên; người giám hộ đối với người được giám hộ; người được Tòa án chỉ định đối với người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự; người đứng đầu pháp nhân hoặc quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; chủ hộ gia đình đối với hộ gia đình; tổ trưởng tổ hợp tác đối với tổ hợp tác và những người khác theo quy định của pháp luật. Đại diện theo ủy quyền là đại diện được xác lập theo sự ủy quyền của người đại diện và người được đại diện. Người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự là người được đương sự nhờ và được Tòa án chấp nhận.

Việc phổ biến các chế định pháp luật về đại diện của cán bộ tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật một mặt giúp cho đương sự và những người tham gia tố tụng khác hiểu được địa vị pháp lý và trách nhiệm nặng nề của mình khi tham gia tố tụng với tư cách đại diện, giúp họ thực hiện tốt quyền và nghĩa vụ đại diện, đồng thời giúp họ có trách nhiệm hơn trong việc lựa chọn người khác thay mình tham gia tố tụng với tư cách đại diện theo ủy quyền tại Tòa án. Mặt khác, vấn đề giáo dục pháp luật về đại diện còn giúp các đương sự và người tham gia tố tụng khác hiểu biết về trách nhiệm pháp lý khi đứng tên đại diện trong xử lý tình huống hàng ngày. Xin lấy ví dụ: Người đứng tên đại diện hộ gia đình ký hợp đồng vay vốn Ngân hàng để phục vụ mục đích sản xuất, tiêu dùng chung của hộ, khi được phổ biến pháp luật về đại diện, họ hiểu được việc họ đứng đại diện hộ gia đình ký hợp đồng vay tiền sẽ làm phát sinh trách nhiệm vật chất đối với tất cả các thành viên trong hộ gia đình, từ đó họ sẽ

có sự cân nhắc và tính toán thận trọng hơn khi ký hợp đồng vay, thận trọng hơn khi sử dụng vốn và có trách nhiệm cao hơn trong việc trả nợ cho Ngân hàng. Tuy nhiên, các chế định của pháp luật về đại diện là những khái niệm tương đối khó khăn đối với người tham gia tố tụng. Vì vậy khi truyền đạt, chuyển tải kiến thức pháp luật về đại diện cho họ, các chuyên gia tư vấn pháp luật, các kiểm sát viên và các cán bộ Tòa án cần có nội dung, chương trình cụ thể, có tâm huyết và trích quỹ thời gian hợp lý.

Hai là: Phổ biến cho đương sự và những người tham gia tố tụng khác về quyền và nghĩa vụ của họ khi tham gia tố tụng tại Tòa án.

Quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng được quy định cụ thể từ Điều 58 đến Điều 78 Bộ luật TTDS. Nó bao gồm rất nhiều quyền và nghĩa vụ pháp lý mà người tham gia tố tụng buộc phải tìm hiểu trong quá trình tố tụng. Đây là vấn đề được người, cơ quan tiến hành tố tụng và các chuyên gia tư vấn pháp luật đưa vào chương trình phổ biến giáo dục pháp luật xuyên suốt trong cả quá trình tham gia tố tụng và tiến hành tố tụng tại Tòa án bắt đầu từ giai đoạn khởi kiện đến khi kết thúc vụ án.

Ở giai đoạn thụ lý vụ án thông qua việc ban hành thông báo thụ lý vụ án, cán bộ Tòa án, kiểm sát viên và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác bước đầu phổ biến cho người tham gia tố tụng một số quyền và nghĩa vụ như quyền thay đổi, bổ sung đơn kiện của nguyên đơn, quyền bác bỏ nội dung đơn kiện và quyền phản tố của bị đơn, quyền yêu cầu độc lập của người có quyền nghĩa vụ liên quan trong vụ án. Yêu cầu đặt ra cho người, cơ quan tiến hành tố tụng và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác trong giai đoạn này là phải bằng nhiều biện pháp, cách thức chuyển tải cho người tham gia tố tụng những quy

định của Bộ luật TTDS về quyền và nghĩa vụ của họ liên quan đến khởi kiện và phản tố trong vụ kiện. Hay nói rõ hơn là làm cho người tham gia tố tụng nhận thức được quyền trong TTDS, hành chính hay kinh doanh thương mại đều phải đi đôi với nghĩa vụ, ví dụ đương sự có quyền thay đổi bổ sung nội dung đơn khởi kiện nhưng đồng thời phải có nghĩa vụ chứng minh tính có căn cứ pháp luật của các nội dung đơn kiện được bổ sung, thay đổi đó. Tham gia tố tụng ở giai đoạn thụ lý vụ án, người tham gia tố tụng cần nhận thức được mỗi loại đương sự có các quyền và nghĩa vụ khác nhau, nhưng bản chất của mọi quyền và nghĩa vụ của đương sự trong TTDS tại Tòa án đều xuất phát từ quyền định đoạt của họ. Quyền này đã trở thành nguyên tắc chung xuyên suốt trong quá trình giải quyết tranh chấp tại Tòa án. Thực hiện quyền này đương sự có thể tự quyết định việc khởi kiện hay phản tố làm phát sinh quan hệ tố tụng và quan hệ giáo dục pháp luật giữa họ với người, cơ quan tiến hành tố tụng và họ cũng có thể rút yêu cầu khởi kiện hay phản tố của mình ở bất cứ giai đoạn nào của quá trình tố tụng để làm chấm dứt các quan hệ nói trên.

Ba là: Phổ biến cho bị đơn thủ tục nộp đơn phản tố, đơn yêu cầu độc lập

Sau khi thông báo thụ lý vụ án, người, cơ quan tiến hành tố tụng và các chuyên gia tư vấn pháp luật khác lập chương trình hướng dẫn phổ biến cho đương sự biết theo quy định của BLDS thì sau khi thụ lý đơn khởi kiện, bị đơn có quyền phản tố đối với nguyên đơn, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan có quyền yêu cầu độc lập trong vụ án. Việc phản tố của bị đơn hay yêu cầu độc lập của người có quyền và nghĩa vụ liên quan trong vụ án chỉ được tiến hành ở Tòa án cấp sơ thẩm, phải là việc có liên quan đến vụ kiện và phải thực hiện trước thời gian Tòa

án ra quyết định đưa vụ án ra xét xử. Cùng với việc thông báo thụ lý vụ án, người, cơ quan tiến hành tố tụng và các chuyên gia tư vấn pháp luật sử dụng kiến thức pháp luật về tố tụng nhằm làm cho bị đơn nhận thức và phân biệt được phản tố trong vụ kiện không đồng nghĩa với phản bác yêu cầu của nguyên đơn. Bị đơn muốn phản bác hay bác bỏ yêu cầu của nguyên đơn chỉ cần cung cấp các chứng cứ cho Tòa án để chứng minh yêu cầu của nguyên đơn là không có căn cứ pháp luật. Ví dụ, nguyên đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc bị đơn trả cho nguyên đơn 100 triệu đồng tiền nợ theo hợp đồng mua bán hàng hóa đã ký giữa hai bên. Trong trường hợp này, bị đơn bác bỏ yêu cầu của nguyên đơn bằng cách xuất trình cho Tòa án hợp đồng mua bán hàng hóa, hóa đơn giao hàng và hóa đơn thanh toán tiền chứng minh mình không còn nợ tiền nguyên đơn và yêu cầu Tòa bác đơn kiện của nguyên đơn. Còn bị đơn phản tố đối với nguyên đơn khi bị đơn nhận thức rằng trong cùng sự kiện phát sinh tranh chấp dẫn đến nguyên đơn khởi kiện thì bị đơn cũng có quyền lợi đang bị nguyên đơn xâm phạm. Tóm lại việc phản tố của bị đơn đối với nguyên đơn là việc đòi quyền lợi vật chất có liên quan trong vụ kiện. Mục đích phản tố của bị đơn là để bù trừ nghĩa vụ đối với nguyên đơn hoặc dẫn đến loại trừ một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của nguyên đơn, ví dụ, nguyên đơn khởi kiện bị đơn đòi nợ đầu tư trong hợp đồng liên kết đầu tư trồng cây công nghiệp ký giữa hai bên, bị đơn phản tố nguyên đơn đòi trả tiền bồi thường vì nguyên đơn trong khi đầu tư trồng cây trên đất đã tự ý cất một phần diện tích đất thuộc quyền sử dụng của bị đơn giao cho người khác...

Thủ tục viết đơn phản tố của bị đơn và thủ tục viết đơn yêu cầu độc lập của người có quyền và nghĩa vụ liên quan cũng như trách nhiệm vật chất khi nộp đơn phản tố,

đơn yêu cầu độc lập tương tự như thủ tục khởi kiện của nguyên đơn, nghĩa là đơn phản tố hay đơn yêu cầu độc lập cũng cần được làm thành văn bản có họ tên địa chỉ người viết đơn và họ tên địa chỉ người bị phản tố và bị yêu cầu, nội dung đơn cần ngắn gọn, rõ ràng và phải có căn cứ pháp luật, khi nộp đơn phản tố, đơn yêu cầu độc lập, đương sự cũng phải nộp một khoản tạm ứng án phí bằng 25% tổng số án phí phản tố.

Vấn đề quan trọng nhất cần tư vấn và phổ biến cho bị đơn và người có quyền nghĩa vụ liên quan trong giai đoạn thụ lý vụ án vụ là trong trường hợp nào thì cần phải phản tố và cần yêu cầu độc lập. Việc phản tố hay yêu cầu độc lập cần phải có căn cứ pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết vụ án được nhanh chóng và đúng pháp luật. Tránh tình trạng đương sự lợi dụng phản tố, yêu cầu độc lập để làm rối và kéo dài việc giải quyết vụ án.

4.2. Một số khó khăn trong công tác phổ biến pháp luật ở giai đoạn khởi kiện, thụ lý vụ án và giải pháp khắc phục

Thực tiễn giải quyết tranh chấp dân sự tại Tòa án cho thấy, điều khó khăn mà cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật gặp phải trong hoạt động phổ biến pháp luật cho các đương sự trong giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án chủ yếu là vấn đề thẩm quyền của các cấp Tòa án, cụ thể:

- Các quy định về thẩm quyền của từng cấp Tòa án được quy định khái quát trong Luật Tổ chức TAND và thẩm quyền giải quyết tranh chấp dân sự lại được quy định trong Bộ luật TTDS. Khi phổ biến pháp luật về thẩm quyền cho đương sự, cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật phải phối hợp lồng ghép hai loại luật này. Đây là một công việc hết sức khó khăn cho cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật. Từ trước tới nay, hai luật này gần như được coi

là “của riêng” của ngành tư pháp, chưa có chương trình chi tiết phổ biến rộng khắp trong nhân dân. Thực tế hoạt động này cho thấy, đối với đương sự, vấn đề thẩm quyền của Tòa án là những vấn đề hết sức xa lạ, có những đương sự có học vị cao, có nhận thức xã hội rộng nhưng đối với vấn đề thẩm quyền của Tòa án lại là vấn đề mới mẻ, chỉ khi có sự kiện phát sinh cần đến sự bảo vệ của pháp luật họ mới nghiên cứu và tiếp cận các luật này.

- Việc phổ biến pháp luật về thẩm quyền cho người tham gia tố tụng của các bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật chưa được thực hiện theo một chương trình thống nhất trong toàn ngành. Hầu hết các cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật phổ biến pháp luật về thẩm quyền của Tòa án cho người tham gia tố tụng bằng kinh nghiệm thực tiễn đúc rút được từ thực tiễn giải quyết tranh chấp tại Tòa án.

- Các quy định của pháp luật về thẩm quyền của Tòa án nói chung có quá nhiều từ ngữ chuyên môn mà hầu hết người khởi kiện lại không có chuyên môn sâu về pháp luật nên có nhiều trường hợp, người khởi kiện đã được các chuyên gia tư vấn pháp luật phổ biến, hướng dẫn, tư vấn về thẩm quyền của Tòa án mà vẫn gửi đơn kiện đến Tòa án không thuộc thẩm quyền, hoặc có người gửi đơn đúng Tòa án có thẩm quyền nhưng cũng chỉ hiểu biết thẩm quyền của Tòa án trong một vụ tranh chấp cụ thể mang tính cục bộ mà không hiểu biết một cách tổng thể về thẩm quyền của các Tòa án, nên cứ mỗi

lần khởi kiện lại phải tìm chuyên gia pháp luật tư vấn lại về thẩm quyền.

Để khắc phục những vấn đề này, Viện Khoa học xét xử và Trường Cán bộ Tòa án thuộc TAND Tối cao cần phối hợp soạn thảo chương trình giáo dục pháp luật thống nhất trong toàn ngành Tòa án. Đối với chương trình phổ biến quy định về thẩm quyền của Tòa án, nên sử dụng phương pháp vẽ sơ đồ hệ thống Tòa án, ghi rõ trong sơ đồ chức năng nhiệm vụ thẩm quyền của từng cấp Tòa án, thay đổi các từ ngữ chuyên môn bằng các từ đồng nghĩa dễ hiểu mà nhân dân thường dùng trong đời sống, phổ biến chương trình này thống nhất trong toàn ngành Tư pháp kèm theo nguồn kinh phí hợp lý hỗ trợ cho cán bộ Tòa án và các chuyên gia tư vấn pháp luật trong công tác phổ biến pháp luật cho người tham gia tố tụng. Đồng thời, phát hành rộng rãi trên phương tiện thông tin đại chúng sơ đồ TAND có kèm theo chú giải về chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền của từng cấp Tòa án. Đồng thời, luôn tạo điều kiện thuận lợi cho toàn thể nhân dân trong việc tìm hiểu về thẩm quyền của các cơ quan Tòa án và nâng cao hiệu quả của công tác giáo dục pháp luật trong ngành tư pháp cả nước ■



HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

VỀ KIỂM SOÁT VẬN CHUYỂN CHẤT THẢI NGUY HẠI

NGUYỄN NGỌC ANH ĐÀO *

Xây dựng và từng bước hoàn thiện pháp luật về môi trường nói chung, pháp luật kiểm soát chất thải nguy hại (CTNH) nói riêng là đòi hỏi mang tính khách quan của một xã hội văn minh, khi mà giá trị môi trường trở thành một yếu tố không thể thiếu trong quá trình phát triển. Hoạt động này là cả một quá trình khó khăn, phức tạp đối với tất cả các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Với mỗi quốc gia, quá trình định hướng và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vận chuyển CTNH có thể có những chiều hướng khác nhau, phụ thuộc vào những quan điểm và việc đề ra những yêu cầu khác nhau về sự hoàn thiện.

1. Những bất cập về cơ chế tổ chức thực hiện và hệ thống pháp luật về kiểm soát chất thải nguy hại

1.1. Cơ chế tổ chức thực hiện

Muốn kiểm soát các hoạt động vận chuyển CTNH qua biên giới và việc tiêu hủy chúng theo Công ước BASEL 1989 (Công ước về kiểm soát chất thải xuyên biên giới và việc tiêu hủy chúng) ở Việt Nam đòi hỏi phải có sự tham gia của các ngành, địa phương như: Môi trường, Công an, Ngoại giao, Giao thông vận tải, các tỉnh có cửa khẩu, các tỉnh có biển... Tuy nhiên, sự phối hợp giữa các ngành, địa phương này còn chưa chặt chẽ; việc quan tâm thực hiện Công ước cũng chưa thật thích đáng. Đây cũng là thực tế chung trong việc thực hiện các công ước khác.

Điểm yếu nhất hiện nay là chúng ta chưa xây dựng được một cơ chế hoàn chỉnh cũng như có đội ngũ cán bộ, công chức đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ kiểm soát các hoạt động quản lý CTNH, vận chuyển qua biên giới và tiêu hủy chúng theo quy định của Công ước BASEL mà Việt Nam là thành viên. Điển hình là trường hợp 14 doanh nghiệp ở Quảng Ninh và Hải Phòng đã nhập khẩu trái phép hàng trăm nghìn tấn ắc-quy chì rồi xuất đi nước thứ ba trong thời gian từ đầu năm 2004 đến tháng 9/2005 mà không xin phép các cơ quan chức năng. Trong quá trình tạm nhập, các doanh nghiệp nhập khẩu đã tháo rời ắc-quy nên a-xít bị rò rỉ ra môi trường, gây ô nhiễm, rất nguy hiểm đối với sức khỏe con người. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, các cơ quan chức năng đã

* ThS. Khoa Luật, Trường Đại học Đà Lạt.

không có phản ứng gì thể hiện quyền năng và trách nhiệm của mình. Chỉ đến khi Bộ Tài nguyên và Môi trường nhận được công văn từ nước ngoài thông báo về việc đó và Bộ đã gửi công văn đến các cơ quan chức năng thì các cơ quan đó mới vào cuộc. Hậu quả là một số lượng lớn (khoảng 500 container) ắc-quy chì a-xit đã qua sử dụng đã lọt vào lãnh thổ Việt Nam bị giữ lại ở cảng Móng Cái¹.

Trước khi nhận được công văn của Bộ Tài nguyên và Môi trường, các cơ quan Hải quan ở Quảng Ninh và Hải Phòng chỉ căn cứ Nghị định 38/2004/NĐ-CP của Chính phủ để xử phạt hành chính đối với các doanh nghiệp vi phạm với mức phạt từ 10 đến 20 triệu đồng và từ 40 đến 70 triệu đồng, buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam trong vòng 30 ngày. Chỉ khi nhận được Công văn ngày 5/8/2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường gửi Tổng cục Hải quan thì ngành Hải quan mới chỉ đạo Cục Hải quan các tỉnh tạm dừng việc nhập khẩu, xuất khẩu chất thải này. Tuy nhiên vào thời điểm đó có một số chính quyền địa phương vì nhiều lý do khác nhau còn làm công văn đề nghị Hải quan cho xuất khẩu số ắc-quy chì đã qua sử dụng đó. Cho đến ngày 25/10/2005, Ban chỉ đạo chống buôn lậu, hàng giả và gian lận thương mại (gọi tắt là Ban 127/TW) mới tổ chức cuộc họp với đại diện các bên liên quan và thống nhất quan điểm khẳng định: việc kinh doanh ngoại quan mặt hàng ắc-quy chì cũ là vi phạm pháp luật (VPPL) Việt Nam và Công ước BASEL; đề nghị điều tra làm rõ trách nhiệm để xử lý nghiêm khắc. Đồng thời Ban 127/TW cũng đưa ra một số phương án giải quyết số ắc-quy tồn đọng đó, trong đó có phương án phạt tiền và buộc doanh nghiệp phải tiêu hủy.

Như vậy, việc nhập khẩu trái phép hàng trăm nghìn tấn ắc-quy chì rồi xuất đi nước thứ ba đã vi phạm Điều 14 Quy chế quản lý CTNH (ban hành kèm theo Quyết định 115/1999/QĐ-TTg) và các quy định của Công ước BASEL. Các doanh nghiệp và cả các cơ quan Hải quan đều VPPL bảo vệ môi trường (BVMT) của Việt Nam và các quy định của Công ước BASEL.

Hiện tại, để tăng cường khả năng xử lý các vấn đề môi trường nói chung và kiểm soát việc vận chuyển CTNH qua biên giới theo Công ước BASEL nói riêng, từ năm 2007, Nhà nước ta đã bổ sung thêm lực lượng cảnh sát môi trường (thuộc Bộ Công an) có thẩm quyền kiểm tra xử lý những vi phạm về môi trường nói chung. Do đặc thù là lực lượng vũ trang nhân dân nên chủ thể này có những ưu thế như: có khả năng dùng quyền lực cưỡng chế hành chính, có trang bị vũ khí, công cụ hỗ trợ, có nghiệp vụ nghiên cứu, đấu tranh phát hiện những hiện tượng, thủ đoạn nhập khẩu, quá cảnh, tạm nhập tái xuất CTNH trái phép... Tuy nhiên, khi xử lý những trường hợp vi phạm mà phải áp dụng các biện pháp hành chính như buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam thì đòi hỏi nhiều thủ tục pháp lý quốc tế như: phải tìm ra thể nhân, pháp nhân ở nước đã xuất khẩu phế thải đó, sau khi đã tìm thấy người xuất khẩu thì cùng với các cơ quan chức năng của nước xuất khẩu, quá cảnh xác minh sự việc để thu thập chứng cứ... Trong rất nhiều trường hợp không tìm được người xuất khẩu thì cũng không thể tái xuất hay thực thi và áp dụng pháp luật được. Cũng có những trường hợp việc xử lý VPPL về quản lý CTNH bị vướng mắc bởi các quy định về thẩm quyền xử lý. Ví dụ, vụ nhập khẩu 1000 tấn chất thải (phế liệu) của Công ty Thành Lợi (Đà Nẵng) năm

1 www.vietbao.vn

2008 được xác định là VPPL về quản lý CTNH. Đề nghị của đại diện Bộ Tài nguyên và Môi trường là áp dụng hình thức buộc tái xuất ra khỏi lãnh thổ Việt Nam, không thể tổ chức tiêu hủy ở Việt Nam vì không có công nghệ phù hợp. Tuy nhiên do thẩm quyền xử lý cuối cùng lại thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng, có thể là vì lợi ích của địa phương mà chính quyền thành phố đã cho xử lý tại Việt Nam, bất chấp những đề nghị và cảnh báo của ngành BVMT. Hoạt vụ nhập khẩu thiết bị biến thế điện tử đã qua sử dụng của công ty Vinashim về cửa khẩu Cái Lân cũng vướng mắc, không có cơ chế giải quyết dứt điểm mặc dù đã bị các cơ quan chức năng xử phạt và buộc tái xuất ra khỏi lãnh thổ Việt Nam.

Một vấn đề trong cơ chế tổ chức thực hiện cũng làm ảnh hưởng tới việc thực thi Công ước BASEL là thiếu vắng những hoạt động tổng kết quá trình thực thi. Trong khi thực hiện các văn bản pháp luật quốc gia thì thường có những hoạt động tổng kết, đánh giá sau 5 năm hoặc 10 năm thực hiện. Còn đối với những điều ước quốc tế (ĐUQT) mà Việt Nam là thành viên nói chung thì chưa có thấy những hoạt động tổng kết, mặc dù theo quy định pháp luật, cơ quan Ngoại giao có nghĩa vụ rà soát, báo cáo Chính phủ, Quốc hội về việc thực hiện ĐUQT.

1.2. Hệ thống pháp luật

Mặc dù đã có hàng loạt văn bản pháp luật về BVMT nói chung và trong lĩnh vực kiểm soát, quản lý CTNH nói riêng, nhưng đối chiếu với các cơ chế chính sách quốc tế cũng như quy định của Công ước BASEL thì cơ sở pháp lý cho việc quản lý, kiểm soát việc vận chuyển CTNH qua biên giới và tiêu hủy chúng, còn những tồn tại sau đây:

Một là, pháp luật còn thiếu những văn bản khẳng định các ĐUQT là bộ phận của

luật pháp quốc gia khi đã là thành viên.

Hai là, các quy định pháp luật mới chỉ dừng lại với quy định chung chung về hiệu lực của ĐUQT là: Trong trường hợp ĐUQT mà Việt Nam là thành viên có quy định khác thì áp dụng ĐUQT đó. Chưa pháp điển hóa thành một văn bản pháp luật hay có điều luật cụ thể thống nhất về hiệu lực của các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên. Điều này dẫn đến các chủ thể - kể cả cơ quan quản lý nhà nước và cá nhân, cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp... hầu như ít quan tâm đến các quy định của ĐUQT mà Việt Nam là thành viên. Chính vì vậy, nhiều khi ngay cả các cơ quan có chức năng có thẩm quyền quản lý, xử lý chất thải, CTNH cũng vi phạm các cam kết quốc tế BASEL.

Ba là, hệ thống pháp luật còn thiếu tính thống nhất. Ví dụ, giữa pháp luật hình sự với pháp luật hành chính; giữa văn bản pháp luật thương mại với pháp luật môi trường... còn có nhiều quy định trái ngược nhau. Các quy định trong một văn bản pháp luật còn thiếu tính nhất quán, mâu thuẫn. Việc sử dụng thuật ngữ phé liệu thay cho thuật ngữ chất thải là một ví dụ.

Bốn là, hệ thống pháp luật thiếu tính đồng bộ. Việc ban hành văn bản pháp luật còn thiếu đồng bộ ở chỗ, khi ban hành một quy định về chức năng, nhiệm vụ cho một cơ quan quản lý nhà nước về một lĩnh vực nhất định nhưng văn bản quy định về thẩm quyền lại chưa sửa đổi, bổ sung kịp thời. Ví dụ, Cục Cảnh sát môi trường ra đời năm 2007 nhưng mãi đến cuối năm 2008, trong Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính được sửa đổi mới bổ sung thẩm quyền xử phạt cho lực lượng này; hoặc các quy định về tội phạm môi trường trong Bộ luật Hình sự (BLHS) ban hành sau 10 năm vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cho dù các quy định trong Bộ luật không thể áp dụng trực tiếp;

sau lần sửa đổi năm 2009 vừa qua cũng chưa thấy có dự thảo hướng dẫn nào của các bộ, ngành. Vẫn thiếu vắng những văn bản hướng dẫn cụ thể về vấn đề trách nhiệm dân sự đối với các VPPL quản lý chất thải, CTNH gây ô nhiễm môi trường để làm cơ sở pháp lý cho việc đòi bồi thường thiệt hại...

Năm là, nhiều quy định của pháp luật chưa đảm bảo nguyên tắc phòng ngừa của pháp luật môi trường.

Sáu là, những quy định về trình tự, thủ tục kiểm soát hoạt động nhập khẩu phế liệu còn nhiều bất cập. Nhập khẩu phế liệu trong mấy năm gần đây là một lĩnh vực rất nhạy cảm và là tâm điểm của những vi phạm trong quản lý, kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải, CTNH. Thực tế trong vài năm trở lại đây, phần lớn số vụ VPPL về quản lý chất thải theo Công ước BASEL là phát sinh trong hoạt động nhập khẩu phế liệu. Các quy định hiện hành về thủ tục khai báo với Sở Tài nguyên và Môi trường, thủ tục kiểm tra Hải quan còn nhiều khe hở để chất thải vẫn vào được lãnh thổ nước ta.

2. Hoàn thiện pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại

2.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại

(i) *Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vận chuyển CTNH phải đảm bảo các yêu cầu*

Thứ nhất, phải nghiên cứu và hoàn thiện dựa trên quan điểm BVMT của Đảng và Nhà nước. Đó là phát triển kinh tế phải gắn với quan điểm phát triển bền vững. Tiếp thu quan điểm tiên bộ trong việc giải quyết mối quan hệ giữa môi trường và phát triển của thế giới, Đảng và Nhà nước ta đã coi phát triển bền vững là một trong những quan

điểm cơ bản của phát triển đất nước. Điều này được thể hiện thông qua các Văn kiện đại biểu toàn quốc các lần thứ VII, VIII, IX và X, được chi tiết hóa bằng Chỉ thị 36/CT-TW ngày 25/6/1998 của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 41/NQ-TW ngày 15/11/2004 về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ hai, pháp luật về quản lý, kiểm soát CTNH cần được hoàn thiện trên cơ sở đặc thù của nền kinh tế Việt Nam. Căn cứ vào các đặc điểm nền kinh tế của đất nước còn nghèo nàn, lạc hậu về công nghệ, trình độ, thiếu tài nguyên, nguyên liệu sản xuất... Do đó khi hoàn thiện phải chú trọng đến việc giải quyết mâu thuẫn giữa các nền kinh tế chậm phát triển và phát triển nhanh, bền vững.

Thứ ba, phải đảm bảo các yêu cầu của các cam kết quốc tế của Việt Nam về kinh tế, môi trường. Các biện pháp cấm hay các quy định về trình tự, thủ tục kiểm soát các hoạt động vận chuyển, nghĩa vụ thông báo của người xuất khẩu, nhập khẩu CTNH dưới dạng phế liệu phải được xem xét, hoàn thiện trên cơ sở các quy định của Công ước BASEL và các công ước quốc tế khác.

Thứ ba, phải căn cứ vào thực tiễn xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật trong thời gian qua, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia khác. Thực tiễn xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật về quản lý, kiểm soát vận chuyển CTNH qua biên giới trong thời gian qua đã cho chúng ta một số kinh nghiệm quý báu trong quá trình hoàn thiện pháp luật, đó là: kiên quyết theo đuổi quan điểm phát triển bền vững; không cho nhập khẩu các loại CTNH vào lãnh thổ Việt Nam; hoàn thiện pháp luật nhập khẩu phế liệu sao cho chặt chẽ, rõ ràng, minh bạch; sửa đổi các quy định pháp luật về thẩm quyền và phối hợp giữa các cơ quan

cũng như các quy định về nghĩa vụ của công chức.

(ii) Một số kiến nghị cụ thể cho việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vận chuyển CTNH

Trước những hạn chế của pháp luật hiện hành về kiểm soát vận chuyển CTNH, chúng tôi kiến nghị một số sửa đổi nhằm hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này như sau:

- Cần sớm có một quy định hoặc sớm pháp điển hóa để thống nhất về hiệu lực của Công ước quốc tế BASEL nói riêng và các ĐUQT nói chung mà Việt Nam là thành viên. Phải coi chúng là bộ phận của pháp luật quốc gia, có giá trị pháp lý như pháp luật quốc gia. Vì dù muốn hay không thì theo nguyên tắc về tự nguyện thực hiện các cam kết quốc tế (Pacta Sun Servanda) của luật quốc tế, mỗi quốc gia có nghĩa vụ tuân thủ và thực hiện các nghĩa vụ đã quy định trong ĐUQT (Điều 27 Công ước Viên về Luật ĐUQT). Nhất là trong thời đại toàn cầu hóa như hiện nay, chúng ta không thể không tuân theo các quy định của luật quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Cần xem xét và khắc phục những hiện tượng mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật của các ngành, các lĩnh vực; giữa các điều luật trong một văn bản pháp luật.

- Sớm ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về trách nhiệm dân sự: bồi thường thiệt hại do hành vi nhập khẩu, quá cảnh, quản lý chất thải mà gây ra thiệt hại; ban hành các quy định về thủ tục, căn cứ xác định thiệt hại... để các cơ quan quản lý nhà nước có cơ sở pháp lý tính toán thiệt hại và yêu cầu đòi bồi thường.

- Để khắc phục tính thiếu đồng bộ trong pháp luật về quản lý, kiểm soát vận chuyển qua biên giới CTNH và việc tiêu hủy chúng,

phải sớm ban hành văn bản hướng dẫn Điều 182a và Điều 185 BLHS mới được sửa đổi năm 2009. Ngoài ra cũng cần xem xét vấn đề chủ thể trong BLHS và sửa đổi theo hướng chủ thể của tội phạm đối với một số tội trong đó có tội phạm về môi trường phải bao gồm cả pháp nhân chứ không phải chỉ là cá nhân như hiện nay. Chế tài hình sự vốn có tính nghiêm khắc nên có tác dụng răn đe cao. Vì vậy, cần sớm hoàn thiện những chế tài hình sự để khắc phục những thiếu sót trong thời gian vừa qua.

- Cần có các quy định pháp luật để đảm bảo tính phòng ngừa cao trong lĩnh vực có liên quan đến vận chuyển CTNH qua biên giới. Từ thực tiễn áp dụng pháp luật trong thời gian qua, phần lớn CTNH nhập lậu vào Việt Nam thông qua các hoạt động nhập khẩu phế liệu, phương tiện, thiết bị đã qua sử dụng. Có nhiều lý do dẫn đến tình trạng này, trong đó có nguyên nhân là các quy định về trình tự, thủ tục kiểm tra, kiểm soát còn chưa đảm bảo yêu cầu phòng ngừa. Với quy định người nhập khẩu phế liệu có nghĩa vụ thông báo với Sở Tài nguyên và Môi trường chậm nhất là 5 ngày trước khi bốc, vận chuyển...(điểm b khoản 3 Điều 43 Luật BVMT) không đảm bảo hiệu quả cho hoạt động kiểm soát của cơ quan nhà nước. Quy định này không chỉ rõ các loại tài liệu cần cung cấp để chứng minh việc thực hiện nghĩa vụ thông báo. Đây là nguy cơ dẫn đến việc cung cấp thông tin không đầy đủ. Vì vậy, theo chúng tôi, trong điều kiện Việt Nam vẫn cần phải cho nhập khẩu chất thải (thường gọi là phế liệu) để đảm bảo phát triển kinh tế, thì cần sửa đổi quy định về thủ tục nhập khẩu phế liệu sao cho chặt chẽ hơn và phù hợp với thông lệ quốc tế hơn. Cụ thể, nên sửa theo phương án:

+ Sau khi ký hợp đồng và chậm nhất là trước khi phế liệu được vận chuyển, chủ thể

nhập khẩu phế liệu phải thông báo cho cơ quan nhà nước về BVMT cấp tỉnh nơi đặt trụ sở chính về quốc gia xuất khẩu, tổ chức xuất khẩu, chủng loại, số lượng, chất lượng phế liệu nhập khẩu, cửa khẩu nhập. Ngoài ra, chủ thể nhập khẩu phế liệu phải cung cấp một số văn bản như: hợp đồng nhập khẩu, thông báo về cửa khẩu nhập khẩu... để cơ quan nhà nước có thẩm quyền có đủ thời gian và các biện pháp kiểm tra, kiểm soát thích hợp.



+ Cơ quan quản lý nhà nước về môi trường nơi có chủ thể nhập khẩu có trụ sở chính (Sở Tài nguyên và Môi trường) có trách nhiệm tiếp nhận thông báo và có trách nhiệm trả lời về việc nhập khẩu được thông báo trong vòng 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được thông báo. Khi tiếp nhận thông tin về hoạt động nhập khẩu phế liệu cơ quan quản lý nhà nước về môi trường có thẩm quyền có trách nhiệm tiếp tục thông báo với cơ quan quản lý về môi trường (Sở Tài nguyên và Môi trường) nơi có cửa khẩu nhập khẩu phế liệu để phối hợp hoạt động kiểm soát và có văn bản gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền về môi trường quốc gia xuất khẩu để xác minh tính xác thực của thông tin.

2.2. Các giải pháp đảm bảo cơ chế tổ chức thực hiện

- Đây mạnh hơn nữa công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về môi trường nói chung, pháp luật về kiểm soát CTNH nói riêng của Việt Nam và các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Năm

vững pháp luật sẽ giúp cho các chủ thể quản lý cũng như các chủ thể bị quản lý có thể thực thi tốt các quy định của pháp luật.

- Cần triển khai tổng kết quá trình thực thi các công ước quốc tế sau các giai đoạn 5 năm hoặc 10 năm để từ đó rút ra những bài học, kinh nghiệm và sửa đổi chính sách, pháp luật cho phù hợp với thực tiễn.

- Cần tăng cường trang bị cơ sở vật chất chuyên ngành, nhất là các thiết bị phân tích, kiểm tra CTNH cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như: Hải quan, Cảnh sát Môi trường, cơ quan tài nguyên và môi trường cấp sở và Tổng cục Môi trường... nhằm nâng cao khả năng phát hiện xử lý kịp thời của các bộ phận chuyên môn trong quá trình kiểm tra, xử lý các VPPL về quản lý CTNH.

- Từ kinh nghiệm của một số nước phát triển và đang phát triển phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, có thể chọn một số cửa khẩu cho phép nhập khẩu phế liệu để có thể kiểm soát tốt hơn như đã áp dụng đối với việc nhập khẩu ô tô đã qua sử dụng ■

TÍNH CHẤT PHÁP LÝ, QUY TRÌNH, THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA NGHỊ VIỆN CÁC NƯỚC VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM

TÀO THỊ QUYÊN*

1. Tính chất pháp lý, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Nghị viện một số nước

1.1. Nghị quyết của Quốc hội Mỹ

Ngoài các dự luật và điều ước quốc tế, Quốc hội Mỹ còn xét và thông qua các nghị quyết. Có một số loại nghị quyết sau đây: Nghị quyết chung (joint resolution); Nghị quyết liên đới (concurrent resolution).

- Nghị quyết chung: Về tính chất và hiệu lực pháp lý, nghị quyết chung tương tự như một đạo luật. Về quy trình ban hành, nhìn chung nghị quyết chung cũng phải được thông qua bởi cả Thượng nghị viện và Hạ nghị viện theo một thể thức xác định. Sau đó, nghị quyết được chuyển tới Tổng thống, được ký phê chuẩn hoặc bị Tổng thống phủ quyết.

Mặc dù không có điều luật nào quy định về việc văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) được đệ trình trước Nghị viện phải được soạn thảo dưới dạng một dự luật hay một nghị quyết chung, nhưng có những tập quán nhất định cần phải tuân thủ khi sử dụng hai loại văn bản này. Sự khác biệt giữa nghị

quyết chung và các đạo luật thể hiện chủ yếu ở các trường hợp mà chúng được sử dụng, nói cách khác, hai loại văn bản này được sử dụng với những công dụng khác nhau. Nói chung, các dự luật được sử dụng để ban hành mới, bổ sung, sửa đổi các văn bản luật đã được hệ thống trong Bộ luật lệ của Hợp chúng quốc và luật ngân sách hàng năm. Còn các nghị quyết chung thường được sử dụng cho các mục đích sau:

Thứ nhất, khi Nghị viện cần thông qua văn bản để giải quyết những vấn đề bị giới hạn hoặc những vấn đề tạm thời. Chẳng hạn, nghị quyết được dùng như là một công cụ pháp lý tạm thời để tuyên bố về sự phân bổ ngân sách tiếp tục cho các chương trình của Chính phủ liên bang khi dự luật phân bổ ngân sách hàng năm chưa được ban hành. Những nghị quyết chung này được gọi là nghị quyết tiếp tục (continuing resolution).

Thứ hai, nghị quyết chung cũng thường được dùng để giải quyết những vấn đề đơn lẻ nhưng rất quan trọng. Từ năm 1955 đến tháng 1/1991, đã có 6 lần Nghị viện thông qua nghị quyết chung trao quyền hoặc phê

* Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

chuẩn đề nghị của Tổng thống về việc sử dụng quân đội Hợp chúng quốc Hoa Kỳ để bảo vệ những đất nước cụ thể. Chẳng hạn như bảo vệ các lợi ích của Hoa Kỳ ở Trung Đông. Hai nghị quyết hết sức quan trọng trong số những nghị quyết này đó là Nghị quyết Tonkin Gulf năm 1964 (78 Stat.384) và Nghị quyết Persian Gulf năm 1991 (105 Stat.3) đã được sử dụng để phê chuẩn sự tham chiến của Mỹ.

Thứ ba, nghị quyết chung được dùng để đề xuất tu chính cho Hiến pháp Mỹ. Đây được coi là vai trò cực kỳ quan trọng của nghị quyết chung. Các nghị quyết này phải được thông qua bởi hai phần ba nghị sĩ tại cả Thượng viện và Hạ viện. Điểm đáng lưu ý là, không giống như các nghị quyết chung khác, nghị quyết đề xuất sửa đổi Hiến pháp không cần phải có chữ ký của Tổng thống, nhưng để có thể có hiệu lực pháp lý, chúng phải được phê chuẩn bởi ba phần tư số bang trong liên bang.

Thứ tư, nghị quyết chung còn được sử dụng để xác định những ngày kỷ niệm lớn. Chẳng hạn trong số 99 nghị quyết chung đã có hiệu lực pháp lý của Quốc hội thứ 103 (từ 1993 đến 1995) có tới 83 nghị quyết về vấn đề này.

Thứ năm, nghị quyết chung được sử dụng để thành lập các ủy ban tạm thời hoặc các ủy ban khác.

Thứ sáu, nghị quyết chung cũng được sử dụng để tuyên bố về các bang độc lập (chẳng hạn Nghị quyết đối với bang Texas và bang Hawaii).

Nghị quyết chung được nhận dạng bằng những cách ký hiệu như: H.J.Res. (House Joint Resolution) hoặc S.J.Res. (Senate Joint Resolution) và tiếp theo sau đó là những con số.

- Nghị quyết liên đới: Về tính chất và hiệu lực pháp lý, nghị quyết liên đới không

phải là một đạo luật và cũng không có giá trị như một đạo luật, mà chỉ là những biện pháp mà cả Thượng viện và Hạ viện thống nhất về các vấn đề liên quan tới tổ chức và thủ tục hoạt động của họ, hoặc là sự thể hiện ý kiến về các sự kiện, nguyên tắc, quan điểm và mục đích hoạt động của hai Viện. Theo quy định tại khoản 7 Điều 1 Hiến pháp Mỹ, nghị quyết này quy định về các vấn đề đặc thù trong nội bộ Quốc hội và không có hiệu lực ràng buộc mang tính QPPL. Về quy trình ban hành, khác với nghị quyết chung, nghị quyết liên đới không cần phải chuyển sang Tổng thống và không cần sự phê chuẩn của Tổng thống.

Như vậy, có nhiều loại nghị quyết của Quốc hội Mỹ với giá trị pháp lý, cách sử dụng và quy trình ban hành khác nhau. Đa số các nghị quyết của nghị viện được ban hành trong những trường hợp liên quan đến tổ chức, quy trình hoạt động trong nội bộ của các viện hoặc những vấn đề quan trọng của liên bang nhưng mang tính đơn lẻ (trừ trường hợp nghị quyết sửa đổi Hiến pháp có chứa đựng QPPL). Nghị quyết chung có chứa đựng QPPL mang tính ràng buộc được ban hành theo thủ tục phức tạp hơn so với nghị quyết liên đới. Đặc biệt, nghị quyết chung về việc đề xuất sửa đổi Hiến pháp là loại nghị quyết được ban hành theo quy trình hoàn toàn khác biệt so với các loại nghị quyết khác. Sau khi nghị quyết đề xuất sửa đổi Hiến pháp được thông qua ở mỗi viện bởi hai phần ba số nghị sĩ, chúng không cần Tổng thống ký nhưng lại đòi hỏi sự thông qua của ba phần tư số bang trong liên bang.

2.2. Nghị quyết của Nghị viện Pháp

Có hai loại thủ tục của Nghị viện Pháp: thủ tục lập pháp và thủ tục ban hành các văn bản khác.

Nghị quyết (resolution) và các bản kiến nghị (motion) là hai loại văn bản không chứa đựng QPPL, được thông qua bởi một cuộc

hợp của mỗi viện, hoặc bởi cả hai cùng nhau. Tuy nhiên cũng có sự phân biệt giữa nghị quyết và các bản kiến nghị. Thông thường, các bản kiến nghị không cần phải đệ trình ở ủy ban thẩm tra mà được trình bày trực tiếp tại cuộc họp của Nghị viện.

Phạm vi sử dụng nghị quyết của Nghị viện do Chủ tịch Thượng viện, Chủ tịch Hạ viện và Hội đồng bảo hiến quy định. Theo hai Quyết định 59-2 và 59-3 ngày 17/6/1959, nghị quyết của Quốc hội được dùng trong các trường hợp sau đây: đề xuất sửa đổi các cuộc họp quyết nghị; đề nghị thành lập một ủy ban điều tra; đề xuất về việc cho ở lại hoặc đình chỉ tạm giam một nghị sĩ; nghị quyết đề nghị về luận tội Tổng thống Cộng hòa trước Tòa án Tối cao Pháp; nghị quyết đề xuất các văn bản của Liên minh Châu Âu (EU) trước Quốc hội theo Điều 88-4 của Hiến pháp.

Nghị quyết của Quốc hội đôi khi cũng được sử dụng (nhưng rất hạn chế), để giải thích việc đệ trình các dự luật không chứa đựng QPPL, chẳng hạn như đề nghị liên quan đến việc công nhận sự diệt chủng của người Armenia năm 1915 hoặc vài dự luật công nhận chế độ nô lệ và buôn bán người là loại tội ác chống lại nhân loại.

3.3. Nghị quyết của Quốc hội Trung Quốc

Theo quy định của Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Quốc hội là cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước. Tương tự như Việt Nam, Quốc hội của Trung Quốc có cấu trúc một viện và Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) là cơ quan thường trực của Quốc hội. Theo Hiến pháp Việt Nam, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, còn theo Hiến pháp Trung Quốc, chỉ có Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp nhưng cả Quốc hội và UBTVQH đều thực hiện quyền lập pháp của Nhà nước. Căn cứ vào Điều 63 và Điều 67

Hiến pháp Trung Quốc, có sự phân định thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và của UBTVQH. Quốc hội ban hành và sửa đổi các luật cơ bản liên quan đến tội phạm hình sự, dân sự, các cơ quan nhà nước và các vấn đề khác. UBTVQH ban hành và sửa đổi tất cả các luật ngoại trừ các luật cơ bản cần được ban hành bởi Quốc hội. Khi Quốc hội không họp, UBTVQH có thể bổ sung, sửa đổi một phần các luật được ban hành bởi Quốc hội, miễn là những thay đổi không trái với nguyên tắc cơ bản của pháp luật.

Như vậy, có thể thấy rằng, mặc dù cùng có tên gọi Quốc hội và UBTVQH nhưng địa vị pháp lý của Quốc hội và cơ quan thường trực của nó ở Trung Quốc khác với ở Việt Nam. Ủy ban Thường vụ của Quốc hội Trung Quốc có địa vị pháp lý trong bộ máy nhà nước cao hơn so với Ủy ban Thường vụ của Quốc hội Việt Nam.

Về các loại văn bản, Quốc hội Trung Quốc có quyền ban hành, sửa đổi Hiến pháp (amendment), luật (law) và nghị quyết (resolution).

Theo Điều 64, sửa đổi Hiến pháp sẽ được đề nghị bởi UBTVQH hoặc bởi nhiều hơn một phần năm các đại biểu Quốc hội và được thông qua bởi một cuộc bỏ phiếu của hơn hai phần ba tổng số đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Luật, nghị quyết được thông qua bởi đa số phiếu của tất cả các đại biểu Quốc hội.

UBTVQH ban hành luật và nghị quyết.

Xét riêng về văn bản nghị quyết, có các loại sau đây: nghị quyết của Quốc hội; nghị quyết của UBTVQH.

Về tính chất pháp lý, cả nghị quyết của Quốc hội và nghị quyết của UBTVQH đều có thể chứa đựng QPPL hoặc không chứa đựng QPPL. Nghị quyết của Quốc hội có hiệu lực pháp lý cao hơn so với nghị quyết của UBTVQH.

4.4. Quyết định về ngân sách của Nghị viện các nước

Quyết định liên quan đến vấn đề ngân sách của quốc gia thường được ban hành dưới dạng đạo luật hoặc nghị quyết. Nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang đề cao vai trò ngày càng lớn hơn cho Nghị viện trong việc phê chuẩn và giám sát chi tiêu chính phủ nhằm mang lại lợi ích kinh tế cho đất nước và nâng cao mức sống của người dân.

Cải cách hoạt động kiểm soát ngân sách nhà nước của Nghị viện được tiến hành theo xu hướng giảm sự can thiệp ở giai đoạn dự toán và quyết định dự toán nhưng lại tập trung nhiều hơn vào giai đoạn cuối của quy trình là giám sát hiệu quả chi tiêu. Ở nhiều nước, Nghị viện thành lập các thiết chế tài chính lành mạnh và hữu hiệu để giám sát ngân sách. Chẳng hạn ở Mỹ trước đây, việc thẩm định ngân sách được thực hiện bởi các tiểu ban độc lập (của các nghị sĩ), nhưng từ năm 1973, Quốc hội đã có công cụ để thẩm định các dự toán của chính phủ, đó là Văn phòng Ngân sách thuộc Quốc hội (Congressional Budget Office). Văn phòng Ngân sách là nguồn tin cậy để Quốc hội Hoa Kỳ thẩm định dự thảo ngân sách của Tổng thống. Ngoài ra, Văn phòng này cũng thường xuyên thực hiện các nghiên cứu và ấn hành các ấn phẩm phân tích hiệu quả tài chính của các chương trình ngân sách.

Theo mô hình Mỹ trên đây, Nghị viện tăng cường năng lực tư vấn về nghiên cứu ngân sách để nắm thực quyền trong thẩm tra dự toán ngân sách do Chính phủ trình. Nghị viện sử dụng kết quả phân tích của chuyên gia trong dự báo phát triển và đánh giá hiệu quả đầu tư qua cơ quan độc lập của mình (cơ quan tham mưu chuyên môn của Nghị viện song song với Văn phòng Ngân sách của

Chính phủ) để nâng cao chất lượng thẩm định.

Ở các nước theo truyền thống thông luật (Anh-Mỹ) và các nước Tây Âu, ý kiến các nghị sĩ thường không được quan tâm trong giai đoạn đầu của quy trình ngân sách. Ở hầu hết các nước, Nghị viện không có quyền kiến nghị về vấn đề ngân sách. Nếu có đại biểu đưa ra kiến nghị liên quan tới thu-chi công, thì thủ tục của nghị viện bắt buộc phải có đủ số đại biểu ủng hộ nhất định, thường cao hơn số đại biểu ủng hộ dự án luật thường. Nhìn chung ở các nước, quyền lực của Nghị viện chỉ là sửa đổi các dự toán ngân sách do Chính phủ đệ trình trong những điều kiện chặt chẽ nhất định và chỉ xảy ra trong giai đoạn thẩm tra. Như vậy, nhìn bề ngoài thì Nghị viện từ bỏ quyền lập dự toán, nhưng khi sử dụng quyền chuẩn chi, xét quyết toán thì Nghị viện lại nắm toàn quyền và các ủy ban đều quan tâm nhiều tới chất lượng thẩm tra hiệu quả sử dụng ngân sách đúng mục đích của Chính phủ¹.

Ở Pháp, Nghị viện có 70 ngày để thông qua ngân sách. Trước tiên, dự luật được nộp cho Văn phòng Quốc hội. Ủy ban Tài chính tổ chức các cuộc họp để thành viên đại diện cho các đảng phái khác nhau tiến hành tranh biện. Tiếp theo đó là giai đoạn trao đổi qua lại giữa hai Viện để đi đến thống nhất văn bản cuối cùng. Các Viện có thể đề nghị sửa đổi nhưng phải nằm trong khuôn khổ con số tài chính ấn định bởi Chính phủ (Điều 40 Hiến pháp 1958). Theo đó, Nghị viện có thể thay đổi phân bổ tài chính giữa hai chương trình của cùng một kế hoạch tài chính với điều kiện tổng chi phí không tăng lên. Trong trường hợp bất đồng quan điểm dai dẳng giữa Hạ viện và Thượng viện, Chính phủ sẽ yêu cầu thành lập Ủy ban hỗn hợp ngang phiếu đại biểu (commission mixte paritaire

1 Minh Thy. www.daibieunhandan.vn (ngày 26/6/2009).

- nghĩa là một Ủy ban có số thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ ngang bằng nhau) chịu trách nhiệm thảo luận và thống nhất về dự toán ngân sách. Tuy nhiên, quyền quyết định cuối cùng vẫn thuộc về Hạ viện.

Trong năm, các luật tài chính sửa đổi có thể được thông qua để ngân sách thích ứng với điều kiện thực tế. Sau cùng, Luật Thanh toán sẽ kiểm kê lại tình hình thực hiện ngân sách. Sau khi thông qua Luật Chi tiêu tài chính, trong quá trình thực hiện, Chính phủ vẫn có thể đề nghị Nghị viện các khoản chi phí trong phạm vi 2% kinh phí thông qua ban đầu để ngân sách phù hợp với điều kiện thực tế.

Ở các nước Châu Á, việc thẩm tra, thảo luận và quyết định dự toán ngân sách đều giống nhau về tổng thể nhưng có sự khác nhau về cách thức tổ chức thực hiện. Các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra, cho ý kiến về dự toán ngân sách; sau đó, Quốc hội thảo luận và biểu quyết thông qua. Cơ chế này bảo đảm dự toán ngân sách được thẩm tra kỹ bởi các Ủy ban trước khi nghị sĩ thảo luận, quyết định. Các nước có Thượng viện và Hạ viện thì việc thẩm tra, thảo luận, quyết định phê chuẩn được tiến hành theo trình tự do Nghị viện quyết định, nhưng nhìn chung, dự toán ngân sách được thẩm tra và thảo luận ở Hạ viện trước, sau đó chuyển tới Thượng viện. Ở một số nước, mức độ thẩm tra tuy có nhiều thời gian hơn nhưng chất lượng thấp hơn. Tuy nhiên, Quốc hội các nước này tập trung nhiều vào các vấn đề vĩ mô và hiệu quả chi tiêu, phân bổ, sử dụng ngân sách.

Tại Thái Lan, thảo luận và phê chuẩn dự toán ngân sách tại Quốc hội diễn ra từ tháng 7 tới tháng 9 hàng năm. Dự toán ngân sách được các Ủy ban của Hạ viện thẩm tra, xem xét một cách chi tiết. Tiếp đó, được chuyển sang Thượng viện. Thượng viện chủ yếu xem xét và thông qua các chủ trương, chính

sách lớn. Hoạt động thảo luận dự toán ngân sách bao gồm cả các buổi thảo luận và làm việc tại các Ủy ban của hai Viện, thảo luận nhóm tại các Viện và các buổi thảo luận công khai. Những vấn đề bất đồng giữa Hạ viện và Thượng viện được giải quyết theo trình tự của Nghị viện. Trường hợp khẩn cấp, có những vấn đề quan trọng, cần thảo luận chung thì hai Viện có thể tổ chức họp chung. Khi dự toán ngân sách được hai Viện thông qua và biểu quyết tán thành sẽ được trình lên Hoàng gia để phê chuẩn ban hành theo hình thức Luật Ngân sách. Cũng như các luật khác, Luật Ngân sách được trình và phê chuẩn theo trình tự chung về quy trình đề xuất, soạn thảo, trình dự luật của Nghị viện Thái Lan.

Tại Hàn Quốc, Tổng thống đệ trình dự toán ngân sách vào đầu tháng 10. Quốc hội thẩm tra, thảo luận đi đến quyết định trong 2 tháng, từ 2/10 - 2/11, các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra, chủ trì tổ chức các buổi thảo luận dự toán ngân sách và những vấn đề còn tranh luận với các đảng trong Quốc hội; từ 2/11 - 2/12, dự toán ngân sách được thảo luận tại Ủy ban Đặc biệt về Ngân sách và Kế toán. Ngày 2/12, sau khi được thẩm tra, thảo luận tại Ủy ban Đặc biệt về Ngân sách và Kế toán, dự toán ngân sách được đưa ra thảo luận chung và bỏ phiếu tại Quốc hội. Dự toán ngân sách chỉ được chấp nhận và thông qua tại phiên họp toàn thể của Quốc hội với sự tham dự của ít nhất một nửa tổng số nghị sĩ, đồng thời nhận được đồng ý của ít nhất một nửa số nghị sĩ tham gia phiên họp này. Quốc hội phê chuẩn dự toán ngân sách cho năm tài khoá mới dưới hình thức Luật Ngân sách thường niên.

Việc bảo vệ dự toán ngân sách trước Quốc hội cũng có sự khác nhau giữa các nước. Có nước, Thủ tướng Chính phủ đứng

ra thuyết trình tổng dự toán ngân sách. Có nước do Bộ trưởng Bộ Tài chính bảo vệ trước Quốc hội. Có nước quy định từng Bộ trưởng Bộ chi tiêu (chuyên ngành) bảo vệ trước Quốc hội dự toán cũng như các biện pháp, chính sách kèm theo của ngành, lĩnh vực thuộc Bộ quản lý. Sau đó, Bộ trưởng Bộ Tài chính bảo vệ tổng dự toán chung sau khi các Bộ trưởng chuyên ngành đã bảo vệ phần ngân sách theo lĩnh vực².

Sau khi dự toán ngân sách được Nghị viện thông qua, các cơ quan hành pháp thực thi (chấp hành) ngân sách dưới sự giám sát của Nghị viện. Trong việc giám sát thực thi ngân sách, kiểm toán là một công cụ hữu hiệu, hỗ trợ hoạt động của các cơ quan dân cử. Tại nhiều nước, Kiểm toán (Kiểm toán nhà nước) là một cơ quan độc lập với Chính phủ, có thể là cơ quan thuộc Quốc hội hoặc có thể được tổ chức độc lập với Quốc hội theo quy định của hiến pháp (như Thái Lan, Malaysia). Kiểm toán giúp Quốc hội thăm tra báo cáo tình hình thực hiện ngân sách làm căn cứ đánh giá tình hình thực hiện và dự báo thu, chi ngân sách. Kiểm toán thực hiện kiểm tra, đánh giá hoạt động chi tiêu ngân sách đã diễn ra và báo cáo kết quả kiểm toán lên Quốc hội, Tổng thống. Do có vị trí độc lập với cơ quan hành pháp nên tính khách quan trong các báo cáo kiểm toán khá cao. Đặc biệt, sự phối hợp, hợp tác giữa Kiểm toán và Quốc hội, các Ủy ban, nhất là các Ủy ban liên quan đến ngân sách có ý nghĩa quan trọng trong giám sát thực thi ngân sách.

2. Một số kinh nghiệm Việt Nam có thể kế thừa

Theo pháp luật Việt Nam, luật và nghị quyết của Quốc hội đều được coi là văn bản

QPPL. Sự phân biệt giữa luật và nghị quyết chủ yếu thể hiện ở mục đích sử dụng của chúng chứ không phải ở hiệu lực pháp lý và quy trình ban hành. Luật được sử dụng để quy định các vấn đề cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân. Còn nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; điều chỉnh ngân sách nhà nước; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định chế độ làm việc của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; phê chuẩn điều ước quốc tế và quyết định các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Quy trình ban hành luật và nghị quyết của Quốc hội được quy định đồng thời tại Chương III Luật Ban hành văn bản QPPL (Luật BHVBQPPL) năm 2008.

Bên cạnh đó, còn có nghị quyết của UBTVQH. Nghị quyết của UBTVQH được ban hành để giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương và quyết định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của UBTVQH. Hiệu lực pháp lý của nghị quyết của UBTVQH thấp hơn so với luật và nghị quyết của Quốc hội. Việc ban hành nghị quyết của UBTVQH cũng được quy định ở Chương III Luật BHVBQPPL năm 2008 với

2 Nguyễn Lâm: www.daibieunhandan.vn ngày 22/5/2009.

quy trình tương tự như quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội.

Từ sự nghiên cứu về nghị quyết của Nghị viện một số nước trên thế giới và đôi nét về thực tế tính chất pháp lý, quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội Việt Nam, có thể rút ra một số bài học sau đây:

Thứ nhất, cần phân biệt rõ nghị quyết của Quốc hội chứa đựng QPPL và nghị quyết không chứa đựng QPPL.

Theo Luật BHVBQPPL năm 2008, luật và nghị quyết đều là văn bản QPPL nhưng trong thực tế, có những nghị quyết của Quốc hội không chứa đựng QPPL. Chẳng hạn, nghị quyết về việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức một số chức danh trong bộ máy nhà nước, nghị quyết về việc trả lời chất vấn hoặc trách nhiệm của người trả lời chất vấn... Về phạm vi áp dụng, những nghị quyết này chỉ áp dụng đối với những đối tượng được chỉ rõ trong nghị quyết. Về tính chất pháp lý, những nghị quyết này không có quy phạm có tính chất bắt buộc chung. Và trong thực tế, quy trình ban hành những nghị quyết này cũng hoàn toàn khác so với quy trình ban hành những nghị quyết quy định chế độ làm việc của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội... Vì vậy, không thể không phân biệt những nghị quyết đơn lẻ, không có QPPL và những nghị quyết có QPPL.

Có thể vận dụng kinh nghiệm của Mỹ, Pháp trong việc sử dụng nghị quyết đối với những vấn đề quan trọng nhưng mang tính đơn lẻ. Việc xác định rõ nghị quyết không chứa đựng quy phạm mang tính ràng buộc được sử dụng trong những trường hợp nào và áp dụng quy trình, thủ tục ban hành riêng đối với những nghị quyết đó là cần thiết.

Thứ hai, bảo đảm hiệu lực, tính chất bắt

buộc về mặt pháp lý những văn bản của Quốc hội quyết định về ngân sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, những vấn đề quan trọng của đất nước.

Thực tế hiện nay, tính chất pháp lý và hiệu lực nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và nghị quyết về ngân sách chưa rõ ràng. Những nghị quyết này có tính chất pháp lý giống như luật hay không, hiệu lực của chúng như thế nào? Sẽ áp dụng chế tài ra sao khi có hành vi vi phạm những nghị quyết này? Chẳng hạn, trong vấn đề ngân sách, giữa thực tế thực hiện ngân sách nhà nước với dự toán hiện nay có sự chênh lệch đáng kể, thậm chí có trường hợp chênh nhau rất lớn. Điều đó chứng tỏ dự toán mà Quốc hội đã quyết định, hoặc chưa sát với thực tế, hoặc không được tôn trọng, không được tuân thủ. Kết quả nghiên cứu về văn bản của Nghị viện liên quan đến vấn đề ngân sách của các nước cho thấy, dự toán ngân sách nhà nước do Nghị viện quyết định không phải là kế hoạch tài chính bình thường, mà là quyết định mang tính pháp lý.

Đây không chỉ liên quan đến nội dung của những nghị quyết này mà còn liên quan đến quy trình ban hành nghị quyết. Đã đến lúc cần xem xét toàn diện và thấu đáo hơn về hiệu lực, tính chất bắt buộc về mặt pháp lý, chỉ tiêu, nhiệm vụ được giao trong nghị quyết... Rất nhiều ý kiến cho rằng, những chỉ tiêu được đưa ra trong các nghị quyết của Quốc hội là những chỉ tiêu không đo đếm được, nên tính pháp lý không cao.

Cần nghiên cứu và vận dụng kinh nghiệm của nhiều nước để làm sao quyết định của Quốc hội về ngân sách nhà nước có giá trị như một văn bản luật, đòi hỏi và bắt buộc các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải tuân thủ. Chúng tôi cho rằng, việc luật hóa những văn bản một số loại nghị quyết của Quốc hội

(ít nhất là nghị quyết về ngân sách) là hết sức cần thiết.

Về quy trình ban hành đối với những nghị quyết loại này cần bảo đảm sao cho gắn kết giữa mục tiêu của các kế hoạch, chỉ tiêu và chính sách kinh tế của đất nước. Cải tiến quy trình chuẩn bị và ban hành các loại nghị quyết này của Quốc hội theo hướng quy phạm hóa, lượng hóa để nâng cao giá trị và tính ràng buộc pháp lý của các nghị quyết; đề cao vai trò thẩm tra của các cơ quan Quốc hội và tinh thần trách nhiệm của các đại biểu Quốc hội trong việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá và đưa ra quyết định. Và đặc biệt, nghiên cứu vận dụng kinh nghiệm của các nước theo mô hình Mỹ về các phương tiện, cách thức Nghị viện quyết định ngân sách để tăng cường năng lực nghiên cứu về ngân sách của Quốc hội Việt Nam để sao cho Quốc hội nắm thực quyền trong thẩm tra dự toán ngân sách do Chính phủ trình. Quốc hội phải sử dụng kết quả phân tích của chuyên gia trong dự báo phát triển và đánh giá hiệu quả đầu tư thông qua các cơ quan độc lập của mình để nâng cao chất lượng thẩm định.

Thứ ba, cần phân biệt và xác định rõ quy trình ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội và quy trình ban hành pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH.

Hiện nay ở Việt Nam, luật, nghị quyết của Quốc hội và pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH có hiệu lực pháp lý khác nhau, nhưng quy trình ban hành lại được quy định đồng thời và giống nhau. Quy định như vậy có thể không chỉ dễ dẫn đến sự tùy tiện của việc thực hiện quy trình ban hành đối với các loại văn bản này mà còn làm giảm hiệu lực pháp lý của những văn bản đáng ra cần có hiệu lực pháp lý cao, đó là luật, nghị quyết chứa đựng quy phạm của Quốc hội. Nếu như việc ban hành nghị quyết của UBTVQH mà áp dụng quy trình giống như việc ban hành

luật, nghị quyết của Quốc hội thì lại tốn kém, phức tạp không cần thiết.

Thứ tư, quy định rõ ràng về cách ghi ký hiệu, đánh số các loại nghị quyết của Quốc hội.

Hiện nay chúng ta chưa có quy định rõ ràng và phân biệt về cách ghi ký hiệu, đánh số hai loại nghị quyết của Quốc hội chứa đựng QPPL và nghị quyết không chứa đựng QPPL, nghị quyết của Quốc hội và nghị quyết của UBTVQH. Điều này hiện đang gây khó khăn cho công tác pháp điển hóa pháp luật. Do vậy, hệ thống văn bản chưa được sắp xếp một cách khoa học, hệ thống và minh bạch, ảnh hưởng rất nhiều tới hoạt động tra cứu, nghiên cứu và thực hiện các văn bản pháp luật.

Cần nghiên cứu học tập kinh nghiệm của nước ngoài trong việc pháp điển hóa pháp luật bảo đảm sao cho các văn bản pháp luật nói chung và văn bản của Quốc hội nói riêng được sắp xếp một cách khoa học, rõ ràng, minh bạch, dễ tiếp cận.

Thứ năm, không nên đặt tên và ghi ký hiệu, đánh số văn bản của Quốc hội sửa đổi, bổ sung Hiến pháp là nghị quyết. Đề cao quyết định của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp không chỉ thông qua quy trình ban hành khác với luật và các nghị quyết thông thường mà còn bằng cách đặt tên và đánh số hiệu văn bản này là Tu chính Hiến pháp.

Nên chăng, áp dụng kinh nghiệm của Mỹ trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, Quốc hội có thể thông qua nghị quyết đề xuất sửa đổi Hiến pháp, nghị quyết này cần được biểu quyết bởi hai phần ba số đại biểu Quốc hội. Phần sửa đổi, bổ sung sau khi được thông qua phải được công bố dưới tên gọi là Tu chính Hiến pháp chứ không phải là Nghị quyết của Quốc hội ■