

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

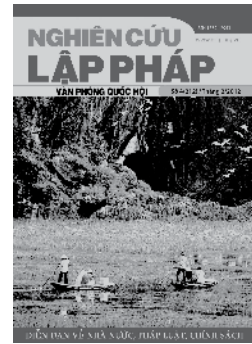
Số 4(212) / Tháng 2/2012



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT BÀN VỀ LẬP HIẾN

- 5** Những bất cập về chế định Chính phủ trong Hiến pháp hiện hành
TS. Phạm Tuấn Khải
- 10** Luật và pháp luật trong Hiến pháp 1992 – trước thêm sửa đổi
ThS. Nguyễn Ngọc Toán
- 15** Hoàn thiện Hiến pháp 1992 với củng cố, phát triển quyền con người, quyền công dân
ThS. Hoàng Hùng Hải
- 20** Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện chức năng tham mưu của Văn phòng Chính phủ
ThS. Nguyễn Phước Thọ

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 25** Những vấn đề đặt ra trước thực trạng lao động di cư trong nước
PGS, TS. Lê Thị Hoài Thu
- 33** Hoàn thiện quy định về đương sự trong Bộ luật Tố tụng hình sự
ThS. Thái Chí Bình

CHÍNH SÁCH

- 38** Kiến nghị giải pháp phát triển vững chắc các khu kinh tế
ThS. Trần Hữu Duy

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 42** Vai trò của thẩm phán trong thu thập chứng cứ, xây dựng hồ sơ giải quyết vụ án dân sự
ThS. Nguyễn Văn Lin - ThS. Nguyễn Thị Hạnh
- 48** Hoàn thiện pháp luật đối với chủ rừng là doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước
ThS. Nguyễn Thanh Huyền

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 53** Lịch sử tư tưởng lập hiến và các đặc điểm cơ bản của Hiến pháp Anh
PGS, TS. Thái Vinh Thắng

THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 60** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp gặp mặt cộng tác viên các tỉnh phía nam
Khánh Vân

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN SĨ DỪNG (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ
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: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

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

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

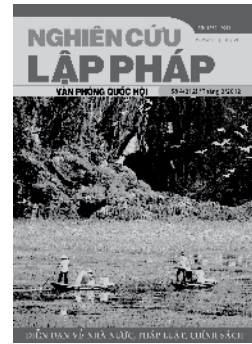
GIÁ: 15.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Non nước Ninh Bình

Tác giả: Lê Phong

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 2/2012

STATE AND LAW

DISCUSSION ON CONSTITUTION

- 5** The inadequacies of government regulations in the current Constitution

Dr. Pham Tuan Khai

- 10** Law and legislation in Constitution 1992 - ahead to be revised

LLM. Nguyen Ngoc Toan

- 15** Complete the Constitution 1992 with the consolidation and development of human rights, civil rights

LLM. Hoang Hung Hai

- 20** Continuing to innovate and to improve the advising function of the Government Office

LLM. Nguyen Phuoc Tho

DISCUSSION OF BILLS

- 25** The current issues of domestic migrant workers

Prof, Dr. Le Thi Hoai Thu

- 33** Perfecting regulations on parties in the Criminal Procedure Code

LLM. Thai Chi Binh

POLICIES

- 38** Propose solutions to sustainably develop economic zones

LLM. Tran Huu Huy

LEGAL PRACTICE

- 42** Judges' role in gathering evidence, building dossiers in civil cases

LLM. Nguyen Van Lin - LLM. Nguyen Thi Hanh

- 48** To improve the law to regulate forest owners being state-owned enterprises

LLM. Nguyen Thanh Tuyen

FOREIGN EXPERIENCE

- 53** History of constitutional ideas and basic characteristics of the British Constitution

Prof, Dr. Thai Vinh Thang

LEGISLATIVE NEWS

- 60** Collaborators meeting of Legislative Studies Journal in the southern provinces

Khanh Van

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
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: 080-48486/ 44078
FAX: 080-48486
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISMENT:

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

DISTRIBUTION:

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

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 15,000 VND

NHỮNG BẤT CẬP VỀ CHẾ ĐỊNH CHÍNH PHỦ TRONG HIẾN PHÁP HIỆN HÀNH

■ PHẠM TUẤN KHẢI*

Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp lần này thực sự là một cuộc cách mạng về các chế định trong bộ máy nhà nước, trong đó, chế định Chính phủ cần xem xét kỹ lưỡng, có nghiên cứu, phân biện thật sự khoa học nhằm tạo ra hiệu quả, hiệu lực của một nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh.

Qua thực tiễn và thi hành chế định về Chính phủ, chúng tôi cho rằng, đợt sửa đổi, bổ sung lần này cần tập trung làm rõ các quy định trong chế định Chính phủ sau đây¹:

1. Làm rõ quyền hành pháp và chủ thể thực hiện quyền hành pháp

Từ trước đến nay, do hạn chế của khoa học pháp lý ở Việt Nam nên các khái niệm hành pháp, hành chính... thường chưa được phân biệt một cách rạch ròi. Đã đến lúc cần khẳng định quyền hành pháp là một trong ba nhánh quyền lực (tương đối độc lập) trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân ở Việt Nam.

Nếu không làm rõ quyền hành pháp và chủ thể thực hiện quyền hành pháp thì trên thực tế,

Chính phủ chỉ có hai lựa chọn: một là, là cơ quan hành chính thông thường; hai là, không bảo đảm tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động quản lý nhà nước. Quyền hành pháp² dành cho Chính phủ ở các phương diện: (i) hoạch định chính sách, đệ trình đến Quốc hội các định hướng chính sách của Chính phủ; (ii) thi hành các đạo luật và nghị quyết của Quốc hội; (iii) nhân danh quyền lực nhà nước giữ vai trò công tố tại các phiên tòa³. Các quy định của Hiến pháp hiện hành đã thể hiện được hai trong số ba phương diện trên.

Thực ra, khái niệm “hành chính” là hệ quả của việc thực hiện chức năng hành pháp. Là “cơ quan chấp hành của Quốc hội”, quy định này phân nào mô tả một lĩnh vực của hành pháp (không phải tất cả), nhưng nếu hiểu rộng, Chính phủ với nhiệm vụ chấp hành - điều hành thì việc đưa các luật, nghị quyết của Quốc hội vào đời sống thực tế (hành pháp) nếu không có tổ chức, chỉ đạo, đưa ra các biện pháp cụ thể thì hoạt động chấp hành trở nên vô nghĩa. Vì lẽ đó, khái niệm “hành pháp” ở đây tương đối rộng, còn “hành chính” chỉ là hệ quả tất yếu của hành pháp mà không phải chỉ có Chính

(*) TS.Vũ Trường Vũ *Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.*

(1) Trong bài này, do còn đang trong quá trình nghiên cứu nên chúng tôi chỉ nêu ra một số quy định cần xem xét sửa đổi để rộng đường cho việc thảo luận (chưa đi sâu phân tích các nội dung).

(2) Mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ trong việc tăng cường công tác lập pháp. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 7/2005.

(3) Theo tinh thần Nghị quyết số 49 về chiến lược Cải cách tư pháp, quyền này đang được nghiên cứu để thành lập “Viện công tố” trực thuộc Chính phủ.

phủ thực hiện mà của cả bộ máy nhà nước (Quốc hội, Tòa án, Viện kiểm sát cũng thực hiện hoạt động hành chính). Hơn nữa, việc chấp hành các luật, nghị quyết của Quốc hội cũng là việc tổ chức thực hiện và chỉ đạo điều hành toàn bộ nền hành chính từ trung ương đến địa phương trong thực hiện pháp luật. Liên quan đến chủ thể thực hiện quyền hành pháp, cần khẳng định rằng chỉ có Chính phủ (tập thể Chính phủ, đứng đầu là Thủ tướng) thực hiện quyền hành pháp. Bởi lẽ, như trên đã phân tích, toàn bộ hoạt động hoạch định chính sách vĩ mô, đường hướng phát triển của hệ thống quản lý nhà nước là do Chính phủ định hình và trình Quốc hội (kể cả những vấn đề quan trọng nhất do Quốc hội quyết định). Thực tế đã chỉ ra rằng, không một lĩnh vực nào của đời sống xã hội mà lại thiếu tiếng nói của Chính phủ (kể cả nội dung nghị trường của Quốc hội). Khẳng định này cũng loại bỏ quan niệm cho rằng “hành pháp” ở nước ta⁴ là do các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương thực hiện (liên quan đến chính quyền địa phương, qua sửa đổi Hiến pháp lần này cần làm rõ chính quyền địa phương: Anh là ai, anh làm gì và mối quan hệ với hành pháp - tự quản ra sao?...).

2. Thẩm quyền của tập thể Chính phủ và các Thành viên Chính phủ.

Mặc dù Điều 112, 114 và 116 của Hiến pháp hiện hành đã quy định vị trí, thẩm quyền của các chủ thể này, nhưng để làm rõ hơn, cần xác định lại thẩm quyền trên theo nguyên tắc chế độ tập thể kết hợp với chế độ cá nhân và tập trung vào việc đề cao vị trí, thẩm quyền của Thủ tướng trong chỉ đạo, điều hành hoạt động hành pháp.

Trước hết, Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội (Điều 109) - điều này hoàn toàn đúng. Tuy nhiên, Chính phủ là gì? (như điểm 1 đã phân tích) có cần tích hợp cả vị trí, chức năng của

Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội, đặc biệt là tính độc lập của hành pháp so với lập pháp? Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI có đề cập đến việc kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Như vậy, ba loại quyền này tương đối độc lập và có sự ràng buộc, thậm chí “chế ước” nhau. Vậy, trong mối quan hệ với lập pháp và tư pháp, quyền hành pháp sẽ ra sao khi các đề xuất chính sách từ Chính phủ tới Quốc hội có sự tuân thủ công thức: Chính phủ trình thì Quốc hội mới xem xét hay Quốc hội yêu cầu, hoặc nếu Chính phủ rút chương trình nghị sự có được không? (nếu xét thấy không thể thực hiện được mà Quốc hội cứ thông qua)... Tương tự, trong hành pháp với tư pháp cũng vậy, đặc biệt là thông qua hoạt động “công tố” (nếu chưa chuyển sang Chính phủ).

Về báo cáo của Chính phủ với Quốc hội, cần làm rõ loại báo cáo gì ngoài luật, nghị quyết. “Báo cáo công tác” là một khái niệm rất rộng. Trên thực tế, không phải công tác nào của Chính phủ cũng phải “báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH)” và đây cũng là quy định chưa thực sự yên lòng các nhà làm luật. Bởi lẽ, UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội, giúp Quốc hội giữa hai kỳ họp. Quốc hội đã có rất nhiều Ủy ban giúp Quốc hội, vậy UBTVQH nghe “báo cáo công tác” mà Chính phủ sẽ trình Quốc hội hay “báo cáo công tác khác mà UBTVQH đề nghị” hoặc do Chính phủ chủ động trình? Mặt khác, theo thẩm quyền xây dựng, đệ trình làm luật, Chính phủ trình Quốc hội thông qua các đạo luật, nghị quyết thuộc thẩm quyền của Quốc hội chứ Chính phủ không trình UBTVQH, nhưng thực tế UBTVQH vẫn phải cho ý kiến. Vậy, Chính phủ có phải trình UBTVQH hay không? hoặc các dự án này có phải là “báo cáo công tác” của Chính phủ hay không? Tất cả các nội dung trên đang làm lúng túng cho hoạt động của cơ quan thực hiện chức năng hành pháp.

Sau nữa, Điều 110 “Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với

(4) Hiện nay, trong sách báo pháp lý và quan điểm của nhiều học giả cho rằng, hành pháp là do các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương thực hiện. Chúng tôi sẽ quay lại nội dung này sau.

Quốc hội, UBND, Chủ tịch nước”. Vậy, Chính phủ và Thủ tướng “báo cáo” những nội dung nào? Nội dung nào Thủ tướng báo cáo Chủ tịch nước, hay Thủ tướng Chính phủ báo cáo theo yêu cầu “đặt hàng” của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ, Chủ tịch nước? Rất tiếc, các quy định của các điều 109 và 110 của Hiến pháp 1992 lại cũng chưa ghi rõ thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng. Hơn nữa, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ và các đạo luật có liên quan cũng chưa cụ thể hoá hết quy định này của Hiến pháp.

Về tương quan thẩm quyền của tập thể Chính phủ với cá nhân Thủ tướng, đây là hai loại thẩm quyền cần làm trên hai phương diện: một là, Chính phủ là tập thể thống nhất cao trong việc thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; mặt khác, Chính phủ (cũng bao gồm các Bộ trưởng và các Thành viên khác (Điều 116), thực ra cũng chỉ là những Thành viên gánh vác trách nhiệm chung của tập thể Chính phủ và “chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực mình phụ trách” khi được Thủ tướng ủy quyền.

Như trên đã phân tích, thẩm quyền tập thể Chính phủ trong việc thực hiện chức năng hành pháp (đề xuất chính sách vĩ mô của Thủ tướng và các Thành viên Chính phủ). Hệ quả của việc hoạch định và đề xuất chính sách tác động đến toàn bộ đời sống xã hội và đương nhiên, hiệu quả của các chính sách (mang tính tập thể này) trải rộng ra tất cả các ngành và lĩnh vực quản lý, tương ứng với các nhiệm vụ quyền hạn cụ thể trong từng ngành và lĩnh vực quản lý nhà nước (chính trị, kinh tế - xã hội, ngoại giao, quốc phòng, hành chính tư pháp v.v..)

Hình thức hoạt động của Chính phủ là Hội nghị tập thể do Thủ tướng chủ trì. Tuy nhiên, “những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ thì được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số” (khoản 2, Điều 115) vẫn còn bỏ ngỏ, còn có sự chùng lún với thẩm quyền của cá nhân Thủ tướng (Điều 109 và 110 Hiến pháp).

Về hai định chế này, trên thực tế còn có khái

niệm Bộ trưởng và Bộ. Hiện nay có sự lẫn lộn giữa khái niệm “bộ” hoặc “Tập thể lãnh đạo bộ” với Bộ trưởng. Theo nguyên lý, chúng ta chỉ có Bộ trưởng - người đứng đầu cơ quan quản lý có thẩm quyền riêng (thẩm quyền của cá nhân người đứng đầu ngành, lĩnh vực), chứ không có thẩm quyền tập thể (thẩm quyền chung) như Chính phủ hoặc Ủy ban nhân dân các cấp. Cần phân biệt hai loại quy định “Bộ” và “Bộ trưởng” để tránh việc đổ đôn trách nhiệm cho chế định “tập thể bộ” hoặc ngược lại. Vì lý do trên, chúng tôi đề nghị hạn chế quy định khái niệm “Bộ” trong Hiến pháp.

Về cá nhân Thủ tướng, cần quy định theo hướng Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp trong việc xây dựng, hoạch định chính sách và chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý nhà nước. Có thể nói, trong điều kiện xây dựng nền hành chính thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả, vai trò của người đứng đầu Chính phủ hết sức quan trọng bởi các lý do:

- Nền hành chính đòi hỏi phản ứng kịp thời, nhanh nhạy;

- Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp. Sự ưu tiên trong hành pháp, trước hết là vai trò của Thủ tướng trong việc hoạch định chính sách đệ trình Quốc hội; trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng trước Chính phủ, trước Quốc hội và cuối cùng là tính độc lập cao của Thủ tướng đối với các quyết định của tập thể Chính phủ (số biểu quyết nghiêng về Thủ tướng nếu 50/50; đề nghị Quốc hội thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng...)

- Trong ý nghĩa của kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền thì Thủ tướng là người chịu trách nhiệm về “con đường chính trị của nội các” (Hiến pháp 1946), tín nhiệm của Thủ tướng trước nhân dân là sự nhất trí cao của Đảng cầm quyền, của Quốc hội với sự tín nhiệm và thống nhất cao giữa Quốc hội với cử tri.

Từ nhận thức trên, cần bổ sung:

- Đề cao vai trò của Thủ tướng trong hoạch định chính sách, trong bổ nhiệm nhân sự (bổ

nhệm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh);

- Làm rõ “những vấn đề quan trọng” và chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội, UBTVQH và Chủ tịch nước thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong các điều 109, 110, 112, 114 và Điều 115 của Hiến pháp trong mối quan hệ qua lại lẫn nhau.

- Để tăng thêm tính trách nhiệm của Bộ trưởng, các Thành viên khác, nên quy định trách nhiệm của Bộ trưởng trên bốn mặt công tác: (i) chịu trách nhiệm trước Quốc hội, do Quốc hội phê chuẩn; (ii) chịu trách nhiệm trước Chính phủ với tư cách là Thành viên của tập thể; (iii) trước Thủ tướng với tư cách là người được Thủ tướng tín nhiệm, lựa chọn và đề nghị Quốc hội phê chuẩn; (iv) chịu trách nhiệm trước bộ, ngành mình với tư cách là người đứng đầu bộ, ngành (bổ sung Điều 117). Thực tiễn thời gian qua, do không rõ ràng giữa các loại trách nhiệm nên hoạt động của các Bộ trưởng còn thiếu chủ động, không tuân thủ đúng nguyên tắc, thẩm cấp trong mối quan hệ với các chủ thể của bộ máy nhà nước.

- Về thẩm quyền ban hành văn bản của Chính phủ và Thủ tướng.

Điều 115 Hiến pháp hiện hành quy định Chính phủ ban hành nghị quyết, nghị định, Thủ tướng ban hành quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó; những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Cần làm rõ giá trị pháp lý của nghị định, nghị quyết của Chính phủ so với quyết định của Thủ tướng. Hiện nay, do Hiến pháp không quy định vị trí nào “hơn” vị trí nào nên nhiều khi, theo chỉ đạo của Thủ tướng thì nghị định, nghị quyết hoặc theo nghị định, nghị quyết được Chính phủ quy định thì Thủ tướng phải chấp hành (thậm chí nghị định của Chính phủ lại giao thẩm quyền cho Thủ tướng). Chúng ta đều biết, thẩm quyền của Thủ tướng và Chính phủ được quy định trong Hiến pháp, do đó, không thể nói nghị định lại quy định thẩm quyền của Thủ tướng. Cần quy định thẩm cấp này theo hướng Chính phủ ban hành nghị định, nghị quyết nhưng nội dung gì (kể cả những vấn

đề quan trọng như Hiến pháp quy định? Tại sao Thủ tướng không quyết định những vấn đề quan trọng trong khi trên thực tế, Thủ tướng quyết định nhiều nội dung rất quan trọng). Vậy nghị định, nghị quyết của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng, loại văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn? Theo chúng tôi, không nên có sự so sánh mà nên qui định nội dung thẩm quyền trong mối quan hệ giữa cá nhân với tập thể theo nguyên tắc dân chủ tập trung và đề cao vai trò của cá nhân người đứng đầu; đồng thời đặt việc xây dựng ban hành văn bản trong tính thống nhất của hệ thống (tức là các văn bản không nên mâu thuẫn với nhau). Nếu Hiến pháp chưa quy định được hoặc (sắp tới sửa đổi, bổ sung) không sửa các quy định này thì cần giao cho các đạo luật quy định nội dung ban hành các văn bản trên thật khoa học, cụ thể, phù hợp với thẩm quyền tập thể và cá nhân.

3. Vấn đề phân cấp và ủy quyền

Nhìn chung, vấn đề phân cấp trong hệ thống hành chính là hết sức phức tạp. Nội dung này không chỉ liên quan đến chế định Chính phủ trong Hiến pháp mà còn liên quan đến hệ thống pháp luật, đến cơ chế của cả hệ thống chính trị. Không đề cập đến khái niệm, chúng tôi chỉ đề cập tính thống nhất của Hiến pháp mà trong lần sửa đổi này cần quan tâm đến cách thức tổ chức quyền lực nhà nước nói chung và phân công trong hành pháp nói riêng. Từ trước đến nay, chúng ta có rất nhiều đề án phân công, phân cấp trong hoạt động của Chính phủ. Xuất phát từ Chính phủ - một thiết chế hành pháp - hoạch định, xây dựng chính sách và thực thi các luật, nghị quyết của Quốc hội, bản thân bộ máy hành pháp không kham nổi các công việc do Hiến pháp, các đạo luật quy định mà phải có bộ máy hành chính và đội ngũ công chức từ trung ương đến địa phương. Chúng ta hãy xem Điều 112 (bao gồm 11 khoản) nói về thẩm quyền của Chính phủ, nhưng nếu chỉ có Chính phủ - bộ máy hành pháp - thì không thể làm được mà Chính phủ phải có các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các Ủy ban, các Hội

đồng... và như vậy, cần phải đặt ra một chế định về phân công, phân cấp: ai làm, làm cái gì, cơ chế phân công, tính chịu trách nhiệm (trước công việc được phân công), trách nhiệm chính trị của Thủ tướng, các Bộ trưởng khi phân công, phân cấp... cần được làm rõ để tránh tiêu cực như ở một số tập đoàn kinh tế nhà nước, địa phương trong thời gian vừa qua.

Đã đến lúc Hiến pháp cần phải quy định nguyên tắc phân công, phân cấp và tự quản địa phương.

Ủy quyền trong hành pháp cũng là vấn đề đáng lưu ý khi chúng ta đang tiến hành xây dựng một Chính phủ dân chủ, pháp quyền, khoa học, hiệu lực, hiệu quả. Lý thuyết ủy quyền được nhắc đến nhiều, nhưng ủy quyền như thế nào, việc nào và ai được ủy quyền, trách nhiệm ủy quyền đến đâu thiết nghĩ cũng phải quan tâm khi sửa đổi Hiến pháp lần này. Thông thường, chế định ủy quyền cũng được quy định ngay trong Hiến pháp các nước (Hiến pháp Trung Quốc, Liên bang Nga, Hoa Kỳ, Hàn Quốc...) về thứ bậc trên dưới của Tổng thống - Phó Tổng thống hoặc Thủ tướng - Phó Thủ tướng. Thực ra đây là một sự ủy quyền (giao thẩm quyền của mình cho người thuộc cấp). Hiến pháp nước ta cũng đã đề cập đến quy định này nhưng mới chỉ ở qui định “khi Thủ tướng vắng mặt” (Điều 110) chứ không đưa ra cơ chế có ủy quyền tiếp theo cho Bộ trưởng hoặc phạm vi ủy quyền cho Bộ trưởng hay không (trên thực tế, Thủ tướng thường ủy quyền cho Bộ trưởng). Mặt khác, trách nhiệm ủy quyền (của người được ủy quyền và người ủy quyền) như thế nào là nội dung cần quan tâm khi Hiến pháp được sửa đổi. Chúng ta chỉ thực sự có được nền hành chính hiệu lực, hiệu quả khi việc phân công, phân cấp và ủy quyền trong nền hành chính thật rõ ràng và khoa học.

4. “Các Thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là Đại biểu Quốc hội”

Quy định này hoàn toàn phù hợp với định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền. Điều

đó có nghĩa là, để đề cao tính trách nhiệm của hành pháp trước Quốc hội, tăng cường sự giám sát các hoạt động của Quốc hội đối với Chính phủ, khắc phục tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” bảo đảm tính khách quan của việc giám sát quyền hành pháp. Thời gian tới, khi chúng ta đang hướng tới phân công quyền lực và kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, Hiến pháp sửa đổi cần quy định sao cho quyền hành pháp thực sự là “đề xuất chính sách và thực thi các đạo luật, nghị quyết của Quốc hội” nhằm tạo ra cơ chế kiểm soát chặt chẽ phục vụ có hiệu quả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và có sự phân công, phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khi cấu tạo chế định này, cần chú ý:

- Người đề xuất luật không nên là người biểu quyết thông qua luật. Thông thường, theo lý thuyết pháp quyền, chu trình này (đề xuất - thông qua - thực thi) là mang tính độc lập, khách quan;

- Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ (trong đó có Bộ trưởng) sẽ gặp khó khăn khi Đại biểu Quốc hội (là Thành viên Chính phủ) lại giám sát chính Thành viên Chính phủ (là đại biểu Quốc hội);

- Sẽ có nguy cơ lạm dụng ưu thế của hành pháp so với lập pháp khi thành viên Chính phủ (hoặc toàn thể Chính phủ) là Đại biểu Quốc hội đệ trình chính sách đến Quốc hội.

Để phân biệt địa vị các chủ thể này trong cơ cấu quyền lực, xin dẫn lời nhà tư tưởng khai sáng Jean Jacques Rousseau thế kỷ XVIII: “Nếu cơ quan quyền lực tối cao (vẫn làm chức năng lập pháp) muốn trực tiếp cai trị; hoặc các pháp quan (vốn làm chức năng hành pháp) lại muốn đứng ra ban bố luật; hoặc các thần dân lại không muốn phục tùng thì lập tức nước nhà xảy ra lộn xộn; sức mạnh và ý chí không tác động hài hòa; đất nước sẽ sa vào tình trạng chuyên chế hoặc vô Chính phủ”⁵. ■

(5) Jean Jacques Rousseau, *Bản về kế ước xã hội*, NXB Lý luận chính trị, H., 2006, tr.124.

LUẬT VÀ PHÁP LUẬT

TRONG HIẾN PHÁP 1992 - TRƯỚC THÊM SỬA ĐỔI

■ NGUYỄN NGỌC TOÁN*

1. Luật và pháp luật trong Hiến pháp

Để tiến hành sửa đổi Hiến pháp 1992 - đã được sửa đổi một số điều năm 2001 (Hiến pháp 1992), điều cần thiết là phải tiến hành tổng kết việc thi hành Hiến pháp 1992. Muốn vậy, chúng ta phải lập hệ thống tiêu chí làm cơ sở cho việc này. Nếu căn cứ vào tên chương của Hiến pháp 1992 thì có thể xác định những nhóm tiêu chí về: chế độ chính trị; chế độ kinh tế; văn hóa, giáo dục, khoa học công nghệ; việc thực hiện chính sách đối ngoại, quốc phòng, an ninh; về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân; tổ chức bộ máy nhà nước trung ương, tổ chức chính quyền địa phương...

Như vậy, nếu hệ tiêu chí được xác lập và cho kết quả đánh giá về tổ chức thực thi Hiến pháp 1992, thì đó sẽ là những cơ sở quan trọng cho lần sửa đổi Hiến pháp của nước ta tới đây. Những vấn đề này thuộc về nội dung của Hiến pháp và mang trên mình hai thuật ngữ luật và pháp luật.

Từ trước đến nay có nhiều câu trả lời dưới các khía cạnh khác nhau cho khái niệm luật và pháp luật, nhưng trong phạm vi bài viết này, chúng tôi cho rằng, hợp lý nhất là nên giới hạn nội hàm thuật ngữ luật, pháp luật theo nội dung tinh thần đã được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm

2008 (Luật BHVBQPPL).

Khoản 2 Điều 11 Luật BHVBQPPL ghi: “Luật của Quốc hội 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”.

Pháp luật không được đề cập như luật, mà được thể hiện dưới hình thức VBQPPL. “VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật BHVBQPPL của HĐND, UBND, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội”.

Điều 2 của Luật BHVBQPPL còn nêu hệ thống VBQPPL bao gồm:

- “1. Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.
2. Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.
3. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.
4. Nghị định của Chính phủ.

(*) *ThS. Bộ môn Nhà nước và pháp luật, Học viện Hành chính cơ sở TP. Hồ Chí Minh.*

...

12. VBQPPL của HĐND, UBND”.

Theo đó có thể hiểu, tất cả những văn bản được ban hành trong phạm vi của Điều 2 nói trên là pháp luật; còn luật chỉ là một bộ phận của pháp luật, nhưng là bộ phận quan trọng và có hiệu lực pháp lý chỉ sau Hiến pháp.

Về lý thuyết hiến pháp, theo truyền thống của chúng ta, nội dung của Hiến pháp gồm nhiều vấn đề quan trọng bậc nhất về tổ chức thực thi quyền lực và sinh hoạt xã hội trong một Nhà nước dân chủ xã hội chủ nghĩa theo tính pháp quyền, nhưng về cơ bản, chúng (nội dung của Hiến pháp) mang tính khái quát rất cao, có tính chất khởi thủy, ấn định những vấn đề thường chỉ ở tầm nguyên tắc, trong đó sự thể hiện những nội dung tinh thần tầm nguyên tắc trong hai thuật ngữ luật và pháp luật là vô cùng quan trọng.

Hiến pháp 1992 về cơ bản có tính cách như Điều 146 Hiến pháp 1992 đã viết, là đạo luật cơ bản của Nhà nước ta. “Tính cơ bản của Hiến pháp cũng có ý nghĩa rằng, Hiến pháp là nền tảng pháp lý, căn cứ chủ đạo đối với việc ban hành toàn bộ các văn bản pháp lý khác của Nhà nước, là cơ sở định hướng hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội cũng như hành vi và ý thức pháp luật của công dân. Vì vậy, Hiến pháp là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, tất cả các văn bản khác đều phải phù hợp với Hiến pháp”¹. Vì vậy, trong Hiến pháp 1992, chỗ nào thì dùng các thuật ngữ luật, pháp luật cần phải được minh định, cân nhắc và có chủ đích.

Trong giảng dạy, tinh thần Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước cũng đã được quán triệt và truyền thụ. “...Phổ biến nhất là quan niệm coi Hiến pháp là cơ sở pháp lý của toàn bộ đời sống quốc gia và xã hội, là đạo luật cơ

bản của mỗi nước, là trung tâm của toàn bộ hệ thống pháp luật”². Như thế có nghĩa rằng “các quy định của Hiến pháp là nguồn, là căn cứ cho tất cả các ngành luật khác thuộc hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa. Thông thường, các quy phạm luật hiến pháp có tính định hướng chỉ đạo, còn việc điều chỉnh trực tiếp, cụ thể được thông qua các quy phạm pháp luật của các ngành luật khác”... nên “tất cả các luật và VBQPPL khác được ban hành trên cơ sở Hiến pháp và để thi hành Hiến pháp”³.

“...Cũng theo quan niệm về tính trội hơn hết và cao hơn hết so với các đạo luật khác của Hiến pháp các nhà nghiên cứu Pháp, giáo sư G.I.Vedel, P.Duveger cho rằng, Hiến pháp có các quy phạm có tính cơ bản. Những quy phạm khác được ban hành trái với Hiến pháp thiếu những hình thức mà Hiến pháp đã chỉ ra, thì sẽ không có giá trị”⁴. Nói tóm lại, “Hiến pháp là một đạo luật cơ bản do cơ quan quyền lực nhà nước ban hành”⁵... có như vậy nên mới luận giải rằng “... vì Hiến pháp là đạo luật cơ bản, nguồn chủ yếu của ngành luật này là cơ sở của các ngành luật khác”⁶.

Trong lập pháp, Điều 146 Hiến pháp 1992 quy định “Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp”. Do đó, bất kỳ đạo luật nào của nước ta cũng có câu “Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992”, và các đạo luật ban hành sau khi Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001 thì có thêm đoạn “đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10”.

Như vậy, trong lý luận, giảng dạy, thực tiễn ban hành và thực thi pháp luật ở Việt Nam đều

(1) GS, TSKH. Đào Trí Úc, *Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 17 (178), tháng 9/2010, tr. 6.

(2) Vũ Đức Đán (chủ biên), *Giáo trình Hiến pháp và Luật Tổ chức bộ máy nhà nước*, Học viện Hành chính Quốc gia, Nxb. Giáo dục, 2006, tr. 25.

(3) Vũ Đức Đán, *sđd*, tr..

(4) *Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật*, Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006, tr. 36, 37.

(5) *Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật*, *sđd*, tr. 38.

(6) *Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật*, *sđd*, tr. 87.

thống nhất thừa nhận và thực thi nội dung, tinh thần Điều 146 Hiến pháp 1992. Nếu đã thống nhất tinh thần Điều 146 Hiến pháp 1992 thì làm rõ và thống nhất việc sử dụng các thuật ngữ luật, pháp luật trong các điều khoản của Hiến pháp là rất cần thiết, bởi lẽ:

- Luật và pháp luật là cơ sở để thi hành Hiến pháp. Các nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở trung ương và chính quyền địa phương sẽ cụ thể hóa nội dung tinh thần của Hiến pháp như thế nào bằng các văn bản pháp luật mà trung tâm là bằng văn bản luật, sau đó là bằng các văn bản pháp luật khác cũng như triển khai thi hành các văn bản ấy trên cơ sở những nội dung mà Hiến pháp đã ấn định, về nguyên tắc không được trái với những gì Hiến pháp quy định.

Đặc biệt, đối với Quốc hội, cơ quan được trao sứ mệnh thực hiện quyền lập pháp sẽ phải chủ động chuyển hóa từ Hiến pháp ra thành luật chứ không thụ động ngồi chờ các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp dù chính thức quy định trong luật hay không chính thức⁷ đề xuất, đệ trình dự án luật...

- Luật và pháp luật là căn cứ để xem xét tính hợp hiến của mọi ứng xử từ phía công quyền. Nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền là Nhà nước chỉ được làm những gì mà pháp luật có quy định nên chỗ nào Hiến pháp quy định thì mới được/và bắt buộc phải làm. Khu vực nào là luật, khu vực nào là pháp luật và có lộ trình chuyển hóa trong thực tế như thế nào... sẽ là những căn cứ rõ ràng để đánh giá việc làm tròn bổn phận của công quyền trong thực thi Hiến pháp.

- Việc làm rõ và thống nhất thuật ngữ luật và pháp luật trong Hiến pháp tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải thích chính thức Hiến pháp, mà lợi ích của việc này là vô cùng lớn lao bởi giải thích Hiến pháp là một phương thức bảo vệ và phát huy chính các giá trị của

bản Hiến pháp; đảm bảo cho việc áp dụng pháp luật đúng đắn...; khắc phục kịp thời các khiếm khuyết trong hoạt động lập pháp...⁸.

Với tinh thần như vậy, rõ ràng sự hiện diện của luật và pháp luật trong Hiến pháp ở điều khoản nào, cách thức như thế nào cần được khảo sát, phân tích phục vụ cho việc cân nhắc sử dụng những thuật ngữ này trong lần sửa đổi Hiến pháp nước ta trong thời gian tới.

2. Những khảo sát từ Hiến pháp 1992

Trong Hiến pháp 1992, thuật ngữ pháp luật được sử dụng 60 lần; thuật ngữ luật được sử dụng 34 lần.

Trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp vào năm 2001, chúng ta chưa thật sự chú ý nhiều đến việc sử dụng các thuật ngữ luật và pháp luật, nên không có sự thay đổi lớn so với việc sử dụng thuật ngữ luật và pháp luật trong Hiến pháp được ban hành vào năm 1992.

So sánh với các Hiến pháp nước ta trước đây, việc sử dụng luật, pháp luật cho thấy: Trong Hiến pháp 1946 thì thuật ngữ pháp luật được đề cập 5 lần; thuật ngữ luật được sử dụng 13 lần. Về hình thức, Hiến pháp 1946 khác với mô hình của những Hiến pháp sau này, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 về cơ bản có cùng mô hình với Hiến pháp 1992 nên số lượng thuật ngữ luật, pháp luật được sử dụng trong các bản Hiến pháp này cũng khá nhiều và theo cách thức tương tự. Chỉ có Hiến pháp 1946 là dùng luật, pháp luật ít nhất, và theo cách ngược lại (thuật ngữ luật được sử dụng 13 lần, trong khi Hiến pháp 1992 là được đề cập 34 lần) được dùng nhiều hơn pháp luật (5 lần ở Hiến pháp 1946 trong khi Hiến pháp 1992 là 60 lần). Các bản hiến pháp khác trên thế giới cũng thường dùng luật (law) nhiều hơn pháp luật⁹.

Ngoài ra, trong Hiến pháp 1992, chúng ta còn thấy những cụm từ như “ngghiêm cấm”

(7) Ngô Trung Thành, Một số vấn đề về sáng kiến lập pháp, in trong Quốc hội Việt Nam - những vấn đề lý luận và thực tiễn, Văn phòng Quốc hội, 2005, tr. 361.

(8) Trần Ngọc Đường, Giải thích chính thức Hiến pháp, Luật và Pháp lệnh ở nước ta hiện nay - thực trạng và giải pháp, trang 168, 169, in trong Giải thích pháp luật - Kỳ yếu hội thảo quốc tế, Văn phòng Quốc hội & JOPSO, 2009.

(9) Constitution for the United States of America (37 lần), The Constituoin of the Mexican United States (23 lần), Constitution of the Slovak Republic (55 lần), Constitution of Japan (66 lần), Hiến pháp Cộng hòa Pháp (pháp luật 15 lần, luật 92 lần)...

(điều 29, 30, 33, 34, 39, 61, 71, 74), “quy định” (điều 29, 41, 56, 61...), “chính sách” (điều 26, 27, 28, 36, 37, 56, 59...) cũng được sử dụng có hàm ý như những quy phạm pháp luật.

Qua khảo sát khái lược một số điểm cơ bản về việc dùng thuật ngữ luật, pháp luật trong Hiến pháp 1992, chúng ta thấy rằng:

Thứ nhất, về tính chất của luật và pháp luật chưa được rõ ràng.

- Luật: nếu được hiểu theo tinh thần là một dạng VBQPPL được các Luật BHVBQPPL đã quy định thì sẽ có những điểm chưa chắc chắn để khẳng định (như Điều 50, 51), vì rằng thực tiễn hiện nay rất nhiều vấn đề về quyền, nghĩa vụ của công dân chưa hoàn toàn do luật quy định mà có thể được quy định bằng pháp lệnh hoặc nghị định¹⁰. Còn nếu được hiểu theo nghĩa chung chung như là “law” trong tiếng Anh thì nó lại bao hàm tất cả những gì có chứa “quy tắc xử sự chung...” thì lại là pháp luật hiện nay của chúng ta. Còn lại trong các điều khoản khác (Điều 23, 84, 85, 118...), luật, về cơ bản có thể được hiểu theo tinh thần của Luật BHVBQPPL là phù hợp.

- Pháp luật: nếu được hiểu theo tinh thần của Luật BHVBQPPL thì bao gồm các loại văn bản được quy định tại Điều 2 của Luật BHVBQPPL, tức là có cả Hiến pháp và luật, như vậy những chỗ (Điều 79, 81, 109, 112 khoản 2...) trong Hiến pháp viết đi kèm với pháp luật các thuật ngữ “Hiến pháp”, hoặc “luật” là thừa. Còn nếu pháp luật được hiểu không bao gồm Hiến pháp (khi pháp luật được dùng cùng với thuật ngữ “Hiến pháp”) hoặc không bao gồm cả luật (khi pháp luật được dùng cùng với thuật ngữ “luật”) thì lại không phù hợp với tinh thần của Điều 2 Luật BHVBQPPL.

Thứ hai, tính có chủ đích trong việc sử dụng luật, pháp luật trong các điều khoản chưa rõ ràng và chưa nhất quán. Như đã phân tích trong phần 1, Hiến pháp là luật cơ bản, là cơ sở để luật và pháp luật cụ thể hóa thi hành, vì vậy tính có chủ đích của việc dùng luật, pháp

luật trong Hiến pháp thể hiện chủ yếu trên hai phương diện sau:

- Đề án định nguyên tắc tổng quan - một phương pháp điều chỉnh (cơ bản) của Hiến pháp, các điều khoản của Hiến pháp thường dùng pháp luật dưới dạng “theo pháp luật” hoặc “theo quy định của pháp luật”: điều này là cần thiết (như khi quy định “mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật” ở Điều 52, “công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật” ở Điều 57, “công dân có nghĩa vụ tuân theo... pháp luật” tại Điều 79), nhưng cũng có khi pháp luật được dùng kèm với chính sách như ở Điều 37.

Để cụ thể hóa thi hành, luật thường được dùng dưới hình thức “do luật định” như ở các Điều 23, 84, 85, 87, 88, 89, 91... còn lại luật được sử dụng với tính cách là một dạng VBQPPL.

Phải chăng do chưa thống nhất và rõ ràng trong việc giới hạn nội hàm của thuật ngữ luật và thuật ngữ pháp luật trong Hiến pháp nên đã dẫn đến việc sử dụng chúng trong các điều khoản của Hiến pháp để đạt đến chủ đích nào đó chưa được rõ ràng và thống nhất như trên.

Thứ ba, việc sử dụng thuật ngữ luật, pháp luật lặp lại nhiều lần trong một chương, thậm chí trong một điều (các Điều 70, 71, 72, 73, 74), đặc biệt ở chương quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là chưa thật sự cần thiết. Việc dùng quá nhiều thuật ngữ luật, pháp luật như vậy có khả năng dẫn đến hệ quả: nếu các văn bản luật, pháp luật được ban hành để cụ thể hóa tốt các nội dung tinh thần về quyền công dân đã ấn định trong Hiến pháp thì sẽ là điều kiện tốt phát huy hiện thực hóa quyền công dân. Ngược lại, các văn bản luật, pháp luật có nội dung không rõ ràng hoặc đặt ra nhiều thủ tục phức tạp khi thực thi sẽ làm hạn chế nội dung tinh thần về quyền công dân đã được Hiến pháp ấn định. Thực tiễn ban hành và tổ chức thực thi pháp luật của nước ta những năm vừa qua có cả hai xu hướng này.

Thứ tư, chưa nhất quán khi dùng thuật ngữ

(10) Theo Điều 12 và Điều 14 của Luật BHVBQPPL.

pháp luật: có chỗ thì dùng theo quy định của pháp luật (Điều 54, 57, 69, 73, 80...), có chỗ thì dùng theo pháp luật (các chỗ còn lại có dùng từ pháp luật của Hiến pháp 1992...). Xét về nội hàm, hai cụm từ theo pháp luật và theo quy định của pháp luật không có gì khác nhau nhưng lại được dùng khá nhiều. Chúng tôi không thấy lợi ích của việc sử dụng thuật ngữ như vậy trong Hiến pháp, mà nó lại gây rắc rối cho người áp dụng.

Thứ năm, có những thuật ngữ được dùng có hàm ý như là luật, pháp luật và thực tế chúng ta cũng đã chuyển hóa thành các văn bản luật hoặc các VBQPPL khác như: “quy định của Nhà nước” ở các Điều: 29 (Luật về khoáng sản, tài nguyên...), 41 (Luật Giáo dục), 56 (Bộ luật Lao động), 61 (Luật Phòng, chống ma túy)..., “chính sách của Nhà nước” ở các Điều: 28 (Luật Bảo vệ người tiêu dùng), 37 (Luật Khoa học công nghệ), 56 (Bộ luật Lao động), 59 (Luật Giáo dục)..., “nghiêm cấm” ở các Điều 29, 30, 33, 34, 39, 61, 71, 74... trở thành những điều cấm trong các đạo luật.

Thứ sáu, còn rất nhiều chỗ cần có các thuật ngữ luật, pháp luật thì chưa thấy được thể hiện trong Hiến pháp 1992 nhưng thực tế có những chỗ (Điều 37, 59...) ta đã cụ thể hóa (các Luật về giáo dục, lao động, khoa học công nghệ...) trong thực tiễn rất tốt, đồng thời có chỗ (Điều 53, 118...) ta chưa làm (Luật về Trưng cầu ý dân, Luật về Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ...).

Thứ bảy, thực tiễn cụ thể hóa tinh thần luật, pháp luật có khi nhanh (như các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương và ở địa phương, thường thì một năm sau khi Hiến pháp được ban hành hoặc sửa đổi là có ngay như Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1993, 2003), có chỗ còn chậm (Luật Bồi thường nhà nước, Luật Sở hữu trí tuệ...), có cái chưa được ban hành nhưng người dân và Nhà nước rất cần (Luật Trưng cầu ý dân, Luật về Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ...).

Thứ tám, theo chúng tôi, chỗ dùng pháp luật chính xác nhất là Điều 146 Hiến pháp 1992, được viết như sau: “Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất.

Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp”.

Theo tinh thần của Điều 146, nếu chỗ nào có dùng các thuật ngữ đi kèm với pháp luật, như trong Hiến pháp 1992 chúng ta thấy thường đi kèm với pháp luật là Hiến pháp, luật... thì pháp luật phải được dùng là pháp luật khác như Điều 146 đã dùng.

Tóm lại, phải chăng cách sử dụng thuật ngữ luật và pháp luật trong Hiến pháp 1992 hiện hành đã góp phần làm cho nhiều nội dung trong Hiến pháp nước ta chỉ có hiệu lực pháp lý hình thức (ngày Chủ tịch nước công bố) mà chưa có hiệu lực thực tế¹¹.

3. Kiến nghị

Để góp phần hoàn thiện Hiến pháp nước ta trong lần sửa đổi tới, chúng tôi kiến nghị:

Một là, về phương hướng, khi sửa Hiến pháp (bên cạnh nhiều việc quan trọng khác) cần phải tính toán có chủ đích, thống nhất và thận trọng khi sử dụng các thuật ngữ luật, pháp luật trong các điều khoản của bản Hiến pháp. Vì vậy,

Luật nên được dùng thống nhất với nghĩa là một loại VBQPPL theo tinh thần của Khoản 1 Điều 2 Luật BHVBQPPL và chủ yếu là để cụ thể hóa thì hành trong thực tế và giao cho ngành lập pháp có bồn phận chuyên hóa luật từ trong bản Hiến pháp ra thành các đạo luật.

Pháp luật nên được dùng với tinh thần là tất cả những gì được ban hành trong phạm vi Điều 2 Luật BHVBQPPL và chủ yếu dùng để ấn định nguyên tắc tổng quan - một cách điều chỉnh cơ bản của Hiến pháp. Còn nếu sử dụng kèm với “Hiến pháp”, “luật” thì phải dùng là “...pháp luật khác”.

(Xem tiếp trang 19)

(11) Trương Đắc Linh, Cơ chế giám sát Hiến pháp qua các Hiến pháp Việt Nam và vấn đề xây dựng tài phán hiến pháp hiện nay, Hội thảo quốc tế về Bảo hiến tại Việt Nam, Văn phòng Quốc hội & JOSPO, 2009.

HOÀN THIÊN HIẾN PHÁP 1992 VỚI CÙNG CỐ, PHÁT TRIỂN QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN

■ HOÀNG HÙNG HẢI*

1. Sự ghi nhận quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 1992

Hiến pháp 1980 có 29 điều (từ Điều 53 đến Điều 81) và Hiến pháp 1992 có 34 điều (từ Điều 49 đến Điều 82) quy định về “quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”. So với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 có sự phát triển đáng kể các quy định về quyền con người, quyền công dân.

Ngày 24/9/1982, Việt Nam gia nhập Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị năm 1966 và Công ước quốc tế về Các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966. Gia nhập hai công ước quốc tế này, “Nhà nước Việt Nam thừa nhận các giá trị cao quý của các quyền và tự do cơ bản của con người”¹. Đồng thời, chúng ta từng bước nội luật hóa các quy phạm pháp luật của hai Công ước vào hệ thống pháp luật của mình. Hiến pháp 1992 khẳng định: “Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật” (Điều 50). Đây là lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, cụm từ “quyền con người” được chính thức ghi nhận

trong Hiến pháp. Từ quy định này của đạo luật gốc, nhiều bộ luật, luật được ban hành điều chỉnh các quan hệ xã hội quan trọng nhằm ngày càng củng cố, mở rộng quyền con người, quyền công dân. Việc ghi nhận các quyền con người được thể hiện rất sinh động trong Hiến pháp 1992.

Ngoài việc quy định công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 56 Hiến pháp 1980), Hiến pháp 1992 còn bổ sung công dân có quyền tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước trưng cầu ý dân (Điều 53). Cũng từ quy định này, việc truyền hình trực tiếp các phiên họp của các kỳ họp Quốc hội đã được đồng bào quần chúng nhân dân chú ý theo dõi, góp ý kiến với tinh thần dân chủ, ý thức trách nhiệm cao đối với những công việc trọng đại của đất nước. Các dự thảo luật đã được các tầng lớp nhân dân tích cực tham gia đóng góp ý kiến, tập trung được ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Đồng thời với việc xác lập nền kinh tế thị trường, các quyền con người, quyền công dân về kinh tế cũng được mở rộng. Nếu như trong

(*) ThS. Viện Nghiên cứu quyền con người, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

(1) Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Trung tâm Nghiên cứu quyền con người, Các văn kiện quốc tế về quyền con người, Nxb. Chính trị quốc gia. H, 1998, tr. 7.

thời bao cấp, quyền về kinh tế của công dân hoà chung với tập thể, cộng đồng, thì trong thời kỳ đổi mới, họ được khuyến khích làm giàu hợp pháp trên cơ sở quyền tự do kinh doanh và kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 17, 57). “Có thể nói, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Nhà nước ta, một nội dung quan trọng thể hiện quan điểm mới của Đảng và Nhà nước ta về quản lý kinh tế đã được ghi nhận trong Hiến pháp, đó là trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm thì tổ chức, cá nhân thuộc bất kỳ thành phần kinh tế nào cũng đều được sản xuất, kinh doanh”². Quy định này không chỉ là cơ sở pháp lý tạo ra nhiều việc làm cho người lao động mà còn tạo cho công dân yên tâm bỏ vốn vào đầu tư sản xuất, kinh doanh. Hơn thế nữa, Điều 58 Hiến pháp 1992 còn quy định: “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác”. Có thể nhận thấy rằng, những điểm sửa đổi, bổ sung của Hiến pháp 1992 về chế độ kinh tế nói chung và về các quyền con người, quyền công dân về kinh tế nói riêng là những điểm cơ bản nhất. Nó tác động sâu sắc đến toàn bộ đời sống xã hội và đến mỗi cá nhân; nó tạo tiền đề cho quyền con người mở rộng và phát triển.

Công cuộc đổi mới tạo ra nhiều cơ hội, môi trường bình đẳng cho mọi người có điều kiện học tập, trong đó có một nhóm người rất cần được quan tâm và hơn thế nữa, điều quan tâm đó phải trở thành hiến định. Vì vậy, Hiến pháp 1992 khẳng định: “Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hoá và học nghề phù hợp” (Điều 59). Quy định này một mặt nâng cao, mở rộng quyền của những trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, mặt khác nêu lên nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan

để bảo đảm cho quyền này được thực thi trong thực tiễn.

Tại Điều 72 Hiến pháp 1980 quy định: “... Quyền lợi của tác giả và của người sáng chế, phát minh được bảo đảm” mà chưa nói đến việc phát minh, sáng chế như một quyền cơ bản của công dân. Do đó, Hiến pháp 1992 nhấn mạnh rằng: “Công dân có quyền nghiên cứu khoa học, kỹ thuật, phát minh, sáng chế, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, hợp lý hóa sản xuất, sáng tác, phê bình văn học, nghệ thuật và tham gia các hoạt động văn hoá khác. Nhà nước bảo hộ quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp” (Điều 60).

Quyền tự do đi lại và cư trú được Hiến pháp 1992 nói rõ rằng: “Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật” (Điều 68). Như vậy, quyền tự do đi lại, cư trú không chỉ được thực hiện trong phạm vi biên giới quốc gia mà còn được thể hiện bằng việc ra nước ngoài hay từ nước ngoài về nước theo nguyện vọng của công dân và phù hợp với quy định của pháp luật.

Nhằm bảo đảm để công dân thực hiện tốt hơn quyền tự do tín ngưỡng của mình, bên cạnh việc tiếp tục khẳng định quyền của công dân được tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào, Hiến pháp 1992 đã khẳng định: “Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ” (Điều 70). Như vậy, quyền tự do tín ngưỡng của người Việt Nam không chỉ được tôn trọng mà còn được tạo điều kiện thực hiện trong thực tiễn đời sống tâm linh của đồng bào theo đạo.

Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Hiến pháp 1992 đã nêu: “Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận của cộng đồng dân tộc Việt Nam... Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê

(2) Nguyễn Văn An, *Phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, tiếp tục cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước theo Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992*. Báo Nhân dân, số 17014, ngày 18/2/2002, tr.7.

hương, đất nước” (Điều 75). Điều này thể hiện tinh thần đoàn kết gắn bó và truyền thống yêu nước, thương nòi đã được hun đúc trong suốt chiều dài lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc Việt Nam, phù hợp với nguyện vọng chung của đồng bào ta ở trong nước cũng như ở nước ngoài.

Quyền con người, quyền công dân phụ thuộc rất nhiều vào trình độ dân trí. Song, trình độ dân trí không phải chỉ được tạo lập bởi duy nhất con đường học tập, mà nó còn được bắt nguồn từ các nguồn thông tin khác nhau. Thông tin đã trở thành nhu cầu thiết yếu của con người và cộng đồng nhân loại. Chính vì vậy, quyền được thông tin được Hiến pháp ghi nhận là một trong những quyền cơ bản của công dân (Điều 69) và dĩ nhiên là nó được Hiến pháp bảo hộ.

Về quyền suy đoán vô tội, Hiến pháp 1992 khẳng định:

“Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật.

Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý nghiêm minh” (Điều 72).

Quy định này phù hợp với các chuẩn mực quốc tế được nêu trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (Khoản 1, Điều 11) và Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị, (khoản 5 Điều 9 và khoản 2 Điều 14)³ mà Việt Nam là thành viên. Việc xét xử ở Việt Nam chỉ do Toà án thực hiện, hình phạt cũng chỉ được thực hiện theo quyết định của Toà án. Đồng thời, việc điều tra, truy tố, xét xử phải tuân thủ theo các quy định chung của pháp luật. Các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền gây thiệt hại trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử buộc phải bồi thường cho người bị oan.

Như vậy, việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đã đánh dấu bước phát triển đáng kể của Việt Nam trong chặng đường đầu của công cuộc đổi mới, đồng thời tạo ra những điều kiện thuận lợi mới cho chúng ta tiến lên giành những thắng lợi trong sự nghiệp đổi mới, “chăm lo cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người”⁴.

Tuy nhiên, theo tiến trình phát triển, Hiến pháp không thể không có những hạn chế nhất định. Bên cạnh đó, quyền con người cũng liên tục phát triển từ thấp đến cao, từ chưa hoàn thiện đến hoàn thiện. Chính vì lẽ đó, Đảng, Nhà nước đặt ra mục tiêu là chú trọng xây dựng và hoàn thiện các đạo luật bảo vệ quyền và tự do của công dân, trong đó phải kể đến nhiệm vụ tiếp tục sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992, nhằm đưa đất nước tiếp tục phát triển và bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền con người.

2. Sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân

Quá trình lập hiến Việt Nam được tiến hành theo lộ trình phù hợp với sự phát triển của cách mạng Việt Nam. Hiến pháp sau bao giờ cũng có sự kế thừa, phát triển những giá trị tích cực của Hiến pháp trước, đồng thời loại bỏ những bất cập đã bị lịch sử vượt qua và mở đường cho sự phát triển lên tầm cao mới.

Hơn 60 năm qua, kể từ khi nước Việt Nam mới ra đời, chúng ta đã xây dựng được bốn Hiến pháp. Người ta có thể đưa ra nhiều tiêu chí khác nhau để nhìn nhận và đánh giá sự tiến bộ của Hiến pháp này so với Hiến pháp khác. Tuy nhiên, cho dù các tiêu chí đó có khác nhau thì nó cũng không thể xa rời trụ cột chính là bảo đảm quyền con người tốt hơn. Đây vừa là mục tiêu, là cơ sở chính yếu nhất để chúng ta tiếp tục sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992.

Chúng ta thấy rằng, Hiến pháp 1946 đặt các quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân tại Chương II, sau Chương I về chính thể.

(3) Xem: Trung tâm nghiên cứu quyền con người & Viện Thông tin khoa học thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh: Văn kiện quốc tế về quyền con người, tr. 64, và 207, 209.

(4) Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 2001, tr. 134.

Kỹ thuật lập hiến này thể hiện rõ nét tư tưởng, quan điểm coi trọng quyền con người trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Từ vị trí này có thể nhận thấy rằng, tất cả mọi hoạt động của Nhà nước đều phải lấy quyền con người làm cơ sở và mục tiêu phấn đấu cho hoạt động, công hiến của mình. Chính vì điều đó mà chương quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân phải được đặt ở vị trí xứng đáng với tầm quan trọng của nó chứ không nên đặt ở Chương 5 như trong Hiến pháp hiện hành.

Ngoài ra, Hiến pháp không nên nêu “các quyền con người về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa” vì như vậy sẽ không thể hiện được hết nội dung quyền con người. Quyền con người liên tục được bổ sung, phát triển theo quy luật tất yếu khách quan. Ngày nay, thế giới đã ghi nhận thêm các quyền mới như quyền được phát triển, quyền sống trong môi trường trong sạch... Mặt khác, bên cạnh quyền con người của các cá nhân còn có quyền của các quốc gia, dân tộc, quyền của các nhóm người như phụ nữ, trẻ em, người khuyết tật...

Hiến pháp 1992 là Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam chính thức ghi nhận cụm từ “quyền con người” tại Điều 49. Tuy nhiên, quyền con người nếu chỉ mới dừng lại ở việc tôn trọng thôi thì chưa đủ. Để bảo đảm cho quyền con người được thực thi trong cuộc sống, phải đồng thời làm tốt cả ba nội dung sau:

Thứ nhất, quyền con người phải được tôn trọng từ phía tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi công dân không chỉ trong phạm vi biên giới quốc gia mà cả trong cộng đồng quốc tế. Quyền con người được trân trọng ghi nhận bằng pháp luật. Đây là giá trị cao quý được thừa nhận chung nên phải được tất cả các bên có liên quan tôn trọng.

Thứ hai, quyền con người phải được bảo vệ. Quyền con người được pháp luật ghi nhận, tôn trọng không thôi thì chưa đủ mà nó phải được pháp luật bảo vệ. Tất cả mọi hành vi xâm hại quyền con người phải được xử lý theo pháp luật. Nghĩa vụ bảo vệ quyền con người trước hết đặt lên vai Nhà nước - là nghĩa vụ của quốc gia.

Thứ ba, quyền con người phải được tạo điều kiện cần thiết để thực hiện. Quyền con người chỉ mới dừng lại ở việc được tôn trọng thể hiện qua việc ghi nhận bằng pháp luật và được bảo vệ khỏi các hành vi bị xâm hại không thôi thì chưa đủ. Chẳng hạn, pháp luật trịnh trọng tuyên bố công dân có quyền được khám chữa bệnh. Quyền này mọi người đều biết, đều nhận thức rõ và không ai cản trở người khác thực hiện quyền này. Nhưng nó sẽ chỉ là quyền nằm trên giấy và trở nên vô nghĩa khi không được Nhà nước, xã hội phấn đấu thực hiện bằng việc xây dựng các cơ sở y tế có điều kiện cần thiết để mọi người thực thi quyền được khám chữa bệnh của mình. Tương tự như vậy, quyền được học tập sẽ trở nên vô nghĩa khi không xây dựng trường lớp cũng như đội ngũ giáo viên có chất lượng.

Mặt khác, Việt Nam là thành viên tích cực của Liên hiệp quốc đồng thời là thành viên của nhiều điều ước quốc tế về quyền con người. Chúng ta đã và đang tận tâm phấn đấu thực hiện các cam kết quốc tế, được cộng đồng quốc tế ghi nhận. Chính vì lẽ đó, Hiến pháp cần thể hiện rõ quyết tâm của Việt Nam đối với cộng đồng quốc tế trong việc bảo đảm quyền con người.

Do đó, Hiến pháp nên sửa đổi, bổ sung Điều 50 Hiến pháp 1992 như sau: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền con người được tôn trọng, bảo vệ và thực hiện theo quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và pháp luật Việt Nam”. Quy định như vậy là đủ độ mở, để sau này, khi quyền con người được bổ sung, phát triển thêm nữa thì Hiến pháp vẫn phù hợp, không bị lạc hậu với thực tiễn không ngừng thay đổi.

Bảo đảm quyền con người là mục tiêu nhất quán và lâu dài của Đảng, Nhà nước và toàn thể nhân dân ta. Theo đó, hệ thống pháp luật Việt Nam không ngừng được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện theo hướng bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền con người. Trong dòng chảy chung ấy, Hiến pháp cần được bổ sung những quy định mới, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho quyền con người được củng cố, mở rộng và

phát triển. Theo chúng tôi, Hiến pháp cần khẳng định rõ (bổ sung) những quy định sau:

- Nhà nước bảo đảm quyền và tự do của con người. Nghiêm cấm việc hạn chế quyền và tự do của con người vì lý do địa vị xã hội, điều kiện kinh tế, dân tộc, ngôn ngữ, giới, tôn giáo, tín ngưỡng, sức khỏe, và các điều kiện khác.

- Mọi người có quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, được lao động trong điều kiện bảo đảm tiêu chuẩn về vệ sinh môi trường. Nghiêm cấm việc cưỡng bức lao động.

- Mọi người có quyền được nghỉ ngơi.

- Mọi người có quyền bảo vệ quyền và tự do của mình bằng mọi cách mà pháp luật không cấm.

- Mọi người có quyền được trợ giúp pháp lý. Nhà nước quy định chế độ miễn, giảm trợ giúp lý.

- Người bị tạm giữ, tạm giam, bị cáo buộc vi phạm pháp luật có quyền mời luật sư bảo vệ quyền lợi cho mình.

- Quyền của người bị hại do hành vi vi phạm pháp luật và sự lạm dụng quyền lực của người có thẩm quyền được Nhà nước bảo hộ.

- Người bị thiệt hại do quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của người có

thẩm quyền gây ra được Nhà nước bồi thường.

- Công dân Việt Nam có quyền có nhiều quốc tịch theo quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế.

Bên cạnh quy định về bảo đảm quyền con người, Hiến pháp cũng cần được bổ sung thêm một số quy định về nghĩa vụ của con người, công dân nhằm góp phần bảo đảm thực thi quyền con người. Chẳng hạn:

- Việc thực hiện quyền và tự do của người này không được xâm hại tới quyền và tự do của người khác.

- Nghiêm cấm việc thành lập và hoạt động của các tổ chức nhằm kích động bạo lực, thù hằn, thay đổi chế độ Hiến pháp, xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, chia rẽ dân tộc, tôn giáo và xâm phạm các hoạt động được Hiến pháp, pháp luật bảo hộ.

Hiến pháp là đạo luật gốc, là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất. Chính vì lẽ đó, nó phải khẳng định một cách đầy đủ nhất những tư tưởng vừa là nền tảng, vừa là định hướng cho toàn bộ hoạt động của Nhà nước và xã hội trong giai đoạn lịch sử nhất định. ■

LUẬT VÀ PHÁP LUẬT ...

(Tiếp theo trang 14)

Hai là, cần khảo sát, đánh giá toàn diện và thấu đáo việc sử dụng các thuật ngữ luật và pháp luật trong Hiến pháp 1992 cũng như sự cụ thể hóa trong thực tiễn thi hành Hiến pháp 1992 trong thời gian qua.

Ba là, bổ sung luật, pháp luật vào những chỗ cần có trong Hiến pháp, kể cả việc thay thế vào những chỗ dùng thuật ngữ có hàm ý, “na ná” như luật hoặc pháp luật.

Bốn là, lược bỏ sự lặp lại việc sử dụng thuật ngữ luật, pháp luật tại những chỗ không cần thiết, đặc biệt là Chương Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chẳng hạn, khi quy định

về nghĩa vụ của công dân nên theo tinh thần là “tôn trọng và tuân theo pháp luật” là đủ, không cần phải kèm theo “Hiến pháp”, “luật”. Khi quy định về quyền của công dân thì cũng không cần phải “theo quy định của pháp luật” mà nên là “do luật định” và giao bổn phận này cho cơ quan lập pháp như nói trên.

Năm là, theo dõi công quyền thực hiện việc cụ thể hóa luật, pháp luật như những gì đã ấn định trong Hiến pháp và việc tổ chức thi hành trong thực tế... để biết được sự chủ động cũng như sự tôn trọng nội dung và tinh thần của Hiến pháp từ phía công quyền để có kế hoạch điều chỉnh và kiểm soát, đặc biệt là đối với ngành lập pháp, một cách hữu hiệu hơn.

Làm như vậy mới góp phần xác lập chế độ Hiến pháp trong thực tế, mục đích cuối cùng của lập hiến trong Nhà nước pháp quyền. ■

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN CHỨC NĂNG THAM MƯU CỦA VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ

■ NGUYỄN PHƯỚC THỌ*

Văn phòng Chính phủ (VPCP) là bộ máy giúp việc của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Phù hợp với vị trí và tính chất này của VPCP, khoản 1 Điều 1 Nghị định số 33/2008/NĐ-CP hiện hành¹ (Nghị định số 33) quy định: “VPCP có chức năng tham mưu tổng hợp, giúp Chính phủ tổ chức các hoạt động chung của Chính phủ; tham mưu tổng hợp, giúp Thủ tướng Chính phủ (bao gồm các Phó Thủ tướng Chính phủ) lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm thông tin, phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và cung cấp thông tin cho công chúng theo quy định của pháp luật; bảo đảm các điều kiện vật chất, kỹ thuật cho hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ”.

Quy định trên đây cho thấy, VPCP có bốn chức năng, trong đó hai chức năng trung tâm và quan trọng nhất là cùng tham mưu tổng hợp, giúp Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Về cơ bản, các chức năng tham mưu này được

thừa nhận rộng rãi. Nhưng tính chất và phạm vi, đối tượng của tham mưu thì có không ít ý kiến khác nhau, cả trong việc xác định khuôn khổ về mặt thể chế và trong thực tiễn hoạt động của VPCP. Vấn đề đặt ra là, các quy định về chức năng tham mưu của VPCP đã phản ánh đúng và đầy đủ tính chất, vị trí, vai trò của VPCP hay chưa? Nội dung của các chức năng này có phản ánh đầy đủ thực tiễn hoạt động của VPCP không?

1. Các quy định trước đây về chức năng tham mưu của Văn phòng Chính phủ

Về mặt thể chế, ngay trong những văn bản đầu tiên quy định về nhiệm vụ, tổ chức của Văn phòng Phủ Thủ tướng, thì chức năng tham mưu, trong đó đặc biệt là tham mưu chính sách đã được thể hiện rất rõ. Quy định tạm thời về nhiệm vụ, tổ chức của Văn phòng Phủ Thủ tướng ban hành kèm theo Nghị định số 213/CP ngày 13/11/1972 của Hội đồng Chính phủ quy định Văn phòng Phủ Thủ tướng có nhiệm vụ cơ bản là “giúp Hội đồng Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong việc quản lý mọi

(*) *ThS. Văn phòng Chính phủ.*

(1) Ngày 19/3/2008 của Chính phủ, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của VPCP.

mặt công tác của Chính phủ, bảo đảm cho sự chỉ đạo của Hội đồng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với toàn bộ hoạt động của các ngành, các địa phương được tập trung, thống nhất và thông suốt...”; có nhiệm vụ cụ thể: “Tổ chức theo dõi tình hình của các ngành, các địa phương, tình hình sinh hoạt của nhân dân, phân tích, nhận xét, phát hiện vấn đề, đề nghị với Hội đồng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, biện pháp giải quyết”; “Tổ chức việc nghiên cứu, xây dựng các chính sách, chế độ, thể lệ liên quan đến nhiều ngành mà không có cơ quan chịu trách nhiệm chính”. Trong văn bản số 229-BT ngày 25/10/1977 quy định về nhiệm vụ, tổ chức và chế độ làm việc của Văn phòng Phủ Thủ tướng (đã được Hội nghị Thường vụ của Hội đồng Chính phủ thông qua) cũng đã xác định rõ: “Công tác của Văn phòng không chỉ là làm giấy tờ mà mặt rất quan trọng là phục vụ đắc lực sự chỉ đạo và quản lý toàn diện, kịp thời, có hiệu lực của Hội đồng Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ giải quyết những vấn đề về chủ trương, chính sách cụ thể, chế độ, điều lệ, kế hoạch nhà nước, tổ chức bộ máy của các ngành, các địa phương”.

Tuy nhiên, các văn bản ban hành sau khi có Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981² quy định về bộ máy làm việc của Hội đồng Bộ trưởng (tức là Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng) đã dần dần hình thành chức năng phục vụ sự chỉ đạo, điều hành các công việc hàng ngày của người đứng đầu Chính phủ. Điều này đồng nghĩa với việc chức năng tham mưu của bộ máy làm việc của Hội đồng Bộ trưởng có sự thu hẹp lại về phạm vi đối tượng (cho người đứng đầu Chính phủ) và tính chất tham mưu chỉ còn tham mưu về các biện pháp chỉ đạo, điều hành (không tham mưu chính sách) và tham mưu sự vụ (thẩm tra các đề án của các bộ, cơ quan trình).

Nghị định số 50/CP³ là văn bản đầu tiên xác định rõ, cụ thể một trong những chức năng

quan trọng của VPCP là “tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, bảo đảm tính thống nhất, liên tục và có hiệu lực trong hoạt động của Chính phủ”. Với quy định này, nội dung, phạm vi, đối tượng và mục đích của hoạt động tham mưu của VPCP cho Thủ tướng Chính phủ đã được xác định rõ, đáp ứng các yêu cầu đặt ra từ vị trí, vai trò, chức năng của Thủ tướng với tư cách là một thiết chế được Hiến pháp 1992 quy định. Sau đó, Nghị định số 18/2003/NĐ-CP⁴ (thay thế Nghị định số 50/CP) tiếp tục khẳng định VPCP có chức năng: “Tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong công tác chỉ đạo, điều hành các hoạt động chung của bộ máy hành chính nhà nước”. Có thể thấy rõ, với Nghị định số 18 và Nghị định số 50, VPCP có chức năng tham mưu cho Thủ tướng về các biện pháp chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước, nhưng không có chức năng tham mưu, đặc biệt là tham mưu chính sách cho Chính phủ. Trong khi đó, theo quy định của Hiến pháp, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ là hai thiết chế (thay thế cho thiết chế Hội đồng Bộ trưởng - theo Hiến pháp 1980), có quan hệ chặt chẽ, nhưng được phân biệt với nhau, có vị trí, vai trò, chức năng, phương thức hoạt động, cách thức làm việc khác nhau. Chính phủ có thẩm quyền hoạch định chính sách (Thủ tướng không có thẩm quyền này). Với thể chế như vậy, về nguyên tắc, việc tham mưu chính sách cho Chính phủ hoàn toàn do các bộ, ngành quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thực hiện.

2. Chức năng tham mưu cho Chính phủ

Khắc phục hạn chế của Nghị định số 18, tại Nghị định số 33 (thay thế Nghị định số 18) có một bổ sung quan trọng, quy định VPCP có chức năng tham mưu tổng hợp cho Chính phủ, nhưng chỉ giới hạn trong việc “tổ chức các hoạt động chung của Chính phủ”. Với đối

(2) Nghị định số 161/HĐBT ngày 20/9/1982, Nghị định số 112/HĐBT ngày 15/7/1987.

(3) Ngày 6/8/1993 của Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn của VPCP.

(4) Ngày 20/02/2003 của Chính phủ, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức bộ máy của VPCP (thay thế Nghị định số 50/CP).

tượng và phạm vi như vậy, quy định về chức năng này của VPCP là không rõ, thậm chí mơ hồ; về thực chất, chưa vượt qua được chức năng “tổ chức các hoạt động chung của Chính phủ” được quy định trong Nghị định số 18.

Vấn đề đặt ra là VPCP có chức năng tham mưu cho Chính phủ trong việc hoạch định các chính sách quản lý vĩ mô không? Như trên đã đề cập, các bộ, ngành có chức năng tham mưu cho Chính phủ các chủ trương, chính sách cụ thể liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý được phân công. Nhưng còn những chính sách liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, không của riêng một bộ, ngành nào thì sẽ tham mưu như thế nào? Xét về mặt thể chế, hiện nay chưa có quy định thẩm quyền và trách nhiệm tham mưu cho Chính phủ các chính sách quản lý liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực vượt ra khỏi khuôn khổ chức năng, thẩm quyền của một bộ, ngành. Nói cách khác, với thể chế hiện hành, không có một cơ quan nào có vai trò tham mưu những chính sách quản lý vĩ mô, liên ngành, có tầm bao quát chung. Về lý thuyết, nhu cầu này có thể được đáp ứng một cách gián tiếp, thông qua chức năng của VPCP giúp Thủ tướng Chính phủ điều phối các hoạt động chung của các bộ, ngành và chính quyền địa phương. Với vai trò này, việc hình thành các chính sách chung được giải quyết thông qua việc phối hợp các hoạt động tham mưu chính sách giữa các bộ, ngành với nhau dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, trong đó VPCP là đầu mối giúp Thủ tướng kết nối hoạt động của các bộ, ngành lại với nhau và tổng hợp nội dung để trình Thủ tướng Chính phủ, trên cơ sở đó, Thủ tướng đưa ra Tập thể Chính phủ để xem xét, quyết định. Trên thực tế, hoạt động của VPCP trên định hướng này là rất mờ nhạt, gặp nhiều vướng mắc, khó thực hiện. Và nếu có thực hiện thì hiệu quả cũng rất thấp, vì với vai trò này, thì VPCP có nhiệm vụ chính là tổng hợp, phản ánh ý kiến của các bộ, ngành nói chung, không có quyền chủ trì quyết định trình Chính phủ các chủ trương, chính sách liên quan nhiều bộ, ngành, địa phương theo quan điểm riêng của mình.

Có một phương thức mà những năm gần đây được sử dụng tương đối phổ biến là thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trực thuộc Thủ tướng theo Khoản 4 Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ. Các tổ chức lâm thời này theo quy định về mặt thể chế chỉ tư vấn và giúp cho Thủ tướng trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành, chính quyền địa phương để giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành vượt quá phạm vi thẩm quyền của một bộ, ngành, nhưng trên thực tế, không ít tổ chức loại này đã được giao chức năng, nhiệm vụ tư vấn cho Chính phủ những chủ trương, chính sách quản lý liên ngành, lĩnh vực. Thực tiễn cho thấy, việc thực hiện phương thức này để tham mưu chính sách cho Chính phủ không những không chính thức (không chính danh), mà còn rất hình thức, không hiệu quả, không bảo đảm chất lượng của chính sách.

Thực trạng trên đây cho thấy một thực tế chung là trong việc hoạch định các chủ trương, chính sách quản lý vĩ mô của Chính phủ ở nước ta vẫn còn phân tán và phụ thuộc rất nhiều vào các bộ, ngành, không chỉ các chính sách cụ thể thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ mà còn cả các chính sách lớn về phát triển đất nước trong các giai đoạn, thời kỳ để Chính phủ trình cho các cơ quan cao nhất của Đảng và Quốc hội quyết định; chức năng tham mưu hoạch định chính sách với việc tổ chức thực thi chính sách vẫn chưa được phân biệt và tách bạch. Điều này cho thấy, vẫn sẽ còn tồn tại cơ sở tất yếu của tình trạng cục bộ, phiến diện trong quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội. Nói khác đi, mô hình này vẫn còn chịu ảnh hưởng nặng nề của cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu bao cấp.

Điều đáng tiếc nhất của Nghị định số 33 là không quy định rõ chức năng tham mưu chính sách quản lý vĩ mô của VPCP đối với Chính phủ. Trong khi đó, tư tưởng đổi mới hoạt động của Chính phủ đã được thể hiện rõ trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, theo đó, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ tập trung vào công tác xây dựng thể chế, hoạch định chiến lược, chính sách phát triển, sử dụng có hiệu

quả các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô. Phương hướng đổi mới sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ cũng được xác định trước khi ban hành Nghị định này khá lâu: “Chính phủ kiên quyết giảm công việc sự vụ, bớt thì giờ hội họp để tập trung làm tốt chức năng nghiên cứu chiến lược, chính sách vĩ mô, xây dựng thể chế và tăng cường kiểm tra, theo dõi việc thực hiện các công việc trọng tâm, việc thi hành pháp luật, đề cao kỷ cương, phép nước và ý thức chấp hành mệnh lệnh hành chính ở tất cả các cấp, các ngành”⁵.

3. Chức năng tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ

Điểm mới quan trọng của Nghị định số 33 là quy định chức năng tham mưu tổng hợp của VPCP cho Thủ tướng trong công tác chỉ đạo, điều hành. Điều này liên quan đến đổi mới phương thức chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ; khắc phục tình trạng chỉ đạo, điều hành mang tính sự vụ của người đứng đầu Chính phủ, do các bộ, ngành dồn đẩy các công việc thuộc thẩm quyền - trong đó có nhiều việc cụ thể, sự vụ - lên cho Thủ tướng giải quyết. Quy định như vậy là tiếp cận với một vấn đề mang tính nguyên tắc: Công tác chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng phải mang tính vĩ mô, gián tiếp, chủ yếu thông qua ban hành và kiểm tra việc thực hiện thể chế; Thủ tướng không trực tiếp giải quyết các vấn đề cụ thể.

Do chưa phân biệt và tách bạch giữa hoạch định chính sách với tổ chức thực thi chính sách, cho nên một trong những vấn đề phức tạp trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước trung ương ở nước ta là tham mưu và ban hành chính sách. Các bộ, ngành vừa có chức năng tham mưu chính sách cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, lại vừa tổ chức thực thi chính sách sau khi được ban hành. Giữa các bộ, ngành với nhau thì chức năng tham mưu được phân định theo ngành, lĩnh vực. Bộ được phân công quản lý nhà nước đối với ngành,

lĩnh vực nào thì có chức năng tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực đó. Như vậy, ngay việc tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ trong công tác chỉ đạo, điều hành thì các bộ, ngành cũng có thẩm quyền, nhưng có thể thấy tính chất tham mưu của bộ, ngành là tham mưu mang tính chuyên ngành, lĩnh vực. Đây chính là điểm khác với tính chất tham mưu của VPCP là tham mưu cho Thủ tướng các biện pháp chỉ đạo, điều hành mang tính chất tổng hợp, tức các biện pháp chỉ đạo, điều hành chung liên quan tác động đến tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý. Trong điều kiện như vậy, việc xác định chức năng tham mưu của VPCP cho Thủ tướng Chính phủ trong Nghị định số 18 trước đây và được hoàn thiện tại Nghị định số 33, về cơ bản là phù hợp với yêu cầu tiếp tục đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ, giúp Thủ tướng tập trung vào chỉ đạo, điều hành mang tính chiến lược, vĩ mô, thông qua thể chế, khắc phục việc chỉ đạo, điều hành hành chính, sự vụ bị động, đối phó, tiêu tốn nhiều thời gian và công sức. Tuy nhiên, việc từ bỏ yêu cầu “bảo đảm tính thống nhất, liên tục, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, cơ sở” trong chức năng tham mưu của VPCP đối với Thủ tướng là chưa nhận thức hết sứ mệnh và vai trò Thủ tướng Chính phủ trong điều kiện nền kinh tế chuyển mạnh sang cơ chế thị trường và xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại, đòi hỏi công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng phải bảo đảm yêu cầu cực kỳ quan trọng là tính tập trung, thống nhất thông suốt, có kỷ luật, kỷ cương, có hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, cơ sở.

Tổ chức và hoạt động của VPCP phải chuyển mạnh sang thực hiện sứ mệnh chủ yếu và quan trọng nhất là tham mưu tổng hợp cho

(5) Phát biểu của Thủ tướng Chính phủ tại Phiên họp Chính phủ thường kỳ ngày 31/12/1999 kiểm điểm sự chỉ đạo điều hành năm 1999 và bản chương trình công tác năm 2000 (Công văn số 38/VPCP-TH ngày 05/01/2000 của VPCP).

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc hoạch định và điều hành chính sách quản lý vĩ mô trong quản lý các mặt đời sống kinh tế - xã hội đất nước. Đó là cơ sở bảo đảm tính tập trung, thống nhất trong hoạch định chính sách, xây dựng và hoàn thiện thể chế của Chính phủ, khắc phục tình trạng phân tán, cục bộ trong xây dựng, ban hành chính sách, thể chế, từng bước tiến tới khẳng định vị trí, vai trò thực sự của VPCP là trung tâm hoạch định và điều phối chính sách của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

4. Một số kiến nghị

- Là bộ máy tham mưu, giúp việc, VPCP không chỉ tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ mà còn tham mưu cho cả Chính phủ trên những vấn đề chính sách liên ngành, lĩnh vực mang tính chất chiến lược vĩ mô. Do vậy, về mặt thể chế (khi xây dựng nghị định mới về VPCP, thay thế Nghị định số 33), VPCP cần được khẳng định cụ thể, chức năng tham mưu tổng hợp về chính sách cho Chính phủ, trước hết đó là chính sách quản lý nhà nước có tính chiến lược, vĩ mô, liên ngành, lĩnh vực.

Tiếp tục cụ thể hoá đầy đủ và toàn diện hơn nữa chức năng tham mưu tổng hợp của VPCP, nhất là tham mưu chính sách cho Chính phủ trong quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước. Tham mưu chính sách luôn gắn liền với điều phối chính sách, do vậy cần tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của VPCP trong việc giúp Thủ tướng Chính phủ điều hoà, phối hợp hoạt động của các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong quản lý, điều hành vĩ mô, trong đó có phối hợp về tham mưu chính sách và tổ chức thực thi chính sách của Chính phủ, để VPCP thực sự từng bước trở thành trung tâm hoạch định và điều phối chính sách của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bảo đảm sự lãnh đạo, điều hành thống nhất, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

- Để thực sự nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động tham mưu tổng hợp, nhất là tham mưu về chính sách vĩ mô của VPCP cho

Chính phủ, yêu cầu tất yếu là phải phân biệt và tách bạch cho được hoạt động nghiên cứu, tham mưu của các chuyên gia, chuyên viên ra khỏi các hoạt động mang tính sự vụ về thủ tục hành chính phục vụ cho quá trình ra quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Vì nếu không được phân biệt và tách bạch ở mức độ cần thiết thì chuyên viên không còn thời gian và tâm sức tập trung vào hoạt động thể hiện vai trò chủ yếu của họ là nghiên cứu, điều tra, tổng kết thực tiễn để đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, chính sách và biện pháp chỉ đạo, điều hành ở tầm chiến lược vĩ mô.

- Để phát huy hết năng lực của đội ngũ chuyên viên, nâng cao chất lượng công tác tham mưu, cần phải giảm bớt tính thứ bậc và tính mệnh lệnh hành chính trong tổ chức và hoạt động của VPCP, tạo bầu không khí dân chủ đối với đội ngũ chuyên viên để họ được chủ động trong công tác nghiên cứu, tìm tòi, sáng tạo, tích cực chủ động trong tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Không nên hình thành cơ cấu tổ chức bộ máy của VPCP giống như các bộ, nặng về tính thứ bậc hành chính, quan liêu và phù hợp với chế độ thủ trưởng, mặt khác, phải khắc phục một khuynh hướng quá đề cao và chú trọng vào sự phối hợp giữa các đơn vị của VPCP trong việc tham mưu, giúp việc cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

VPCP là công cụ vận hành các chức năng, thẩm quyền (công cụ làm việc) của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ - hai thiết chế trung tâm và có thẩm quyền cao nhất của hệ thống hành chính nhà nước, chất lượng và hiệu quả hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phụ thuộc chủ yếu vào tổ chức và hoạt động của VPCP.

Yếu tố chi phối mạnh nhất và quyết định nhất đến khuôn khổ thể chế chức năng, nhiệm vụ và thực tiễn hoạt động cụ thể của VPCP là vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền của

(Xem tiếp trang 32)

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRƯỚC THỰC TRẠNG LAO ĐỘNG DI CƯ TRONG NƯỚC

■ LÊ THỊ HOÀI THU*

La động di cư (LĐDC) là một hiện tượng kinh tế - xã hội phức tạp, là một thực tế khách quan và đã trở thành một xu hướng, một vấn đề có tính quy luật. LĐDC ở Việt Nam chủ yếu diễn ra dưới hai hình thức: LĐDC trong nước (từ nông thôn ra thành thị và các khu công nghiệp (KCN), từ vùng, miền này sang vùng, miền khác); LĐDC từ Việt Nam sang nước khác.

Sự chuyển dịch lao động thông qua di cư là một tiềm năng quan trọng góp phần làm giảm sức ép lao động việc làm ở nông thôn, tạo nguồn thu nhập, góp phần ổn định xã hội. Bên cạnh những đóng góp nhất định đối với quá trình phát triển đất nước, sự tồn tại một lực lượng LĐDC đã vượt quá sức “cung” của các thành phố, KCN đang làm nảy sinh những thách thức mới rất phức tạp trong hoạch định chính sách, quản lý xã hội, kinh tế đối nội, đối ngoại và hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay.

1. Sự ghi nhận pháp lý đối với lao động di cư

1.1. Các Công ước của Liên hiệp quốc và Tổ chức lao động quốc tế liên quan đến lao động di cư

Trong hệ thống điều ước quốc tế về quyền con người của Liên hiệp quốc (LHQ), Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của tất cả những người LĐDC và thành viên trong gia đình họ (1990) được coi là điều ước quốc tế trực tiếp và hoàn thiện nhất về quyền của LĐDC. Với 24 điều (từ Điều 8 đến Điều 32), Công ước đã ghi nhận những quyền tự do cơ bản của con người cần phải đảm bảo cho mọi người LĐDC và các thành viên trong gia đình họ (thuộc cả hai dạng hợp pháp và bất hợp pháp), bao gồm: quyền sống (Điều 9); quyền

được bảo vệ sự riêng tư (Điều 14); quyền được nhận sự chăm sóc y tế khẩn cấp cần thiết trên cơ sở đối xử bình đẳng như các công dân của quốc gia liên quan (Điều 28); quyền được đối xử bình đẳng như các công dân của quốc gia nơi có việc làm liên quan đến vấn đề thù lao và những điều kiện làm việc, tuyển dụng khác (Điều 25); quyền hưởng an sinh xã hội tương tự như mức độ dành cho những công dân sở tại trong chừng mực là họ đáp ứng được những yêu cầu quy định trong pháp luật quốc gia đó trong các điều ước song và đa phương (Điều 27).

Trong hệ thống các văn kiện pháp lý do Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) thông qua từ trước đến nay có khá nhiều văn kiện đề cập đến việc bảo vệ người LĐDC, trong đó có hai

(*) PGS, TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

công ước quan trọng nhất là Công ước số 97 về LĐDC vì việc làm (sửa đổi năm 1949), Công ước số 143 (1975) về người LĐDC trong hoàn cảnh bị lạm dụng và về việc thúc đẩy cơ hội và sự đối xử bình đẳng với người LĐDC (các quy định bổ sung). Hai công ước này khẳng định, người LĐDC được đối xử bình đẳng với người lao động (NLĐ) bản địa, được hưởng các điều kiện lao động; các chế độ về an sinh xã hội, về giáo dục. Phần I của Công ước 97 đề cập đến việc hỗ trợ và bảo vệ người LĐDC, cụ thể: các quốc gia có nghĩa vụ cung cấp các thông tin liên quan một cách miễn phí cho người LĐDC (Điều 2); hỗ trợ việc đi lại và tiếp nhận LĐDC (Điều 4); duy trì và cung cấp các dịch vụ thích đáng và miễn phí để hỗ trợ những người di cư vì việc làm (Điều 2), trong đó bao gồm dịch vụ y tế và điều kiện sinh hoạt vệ sinh cả khi đi và khi đến, cả với NLĐ di trú và với những thành viên trong gia đình họ đi kèm (Điều 4, Điều 5); dịch vụ việc làm (Điều 7).

Có thể thấy, Công ước 97 đề cập đến việc đối xử bình đẳng với người LĐDC, cụ thể, các quốc gia thành viên có các nghĩa vụ: Áp dụng chế độ đối xử quốc gia với người LĐDC (Điều 6). Các quốc gia thành viên của Công ước phải áp dụng với mọi người di cư hợp pháp vào trong lãnh thổ nước mình một sự đối xử ở mức không kém hơn sự đối xử với công dân của nước mình trong các vấn đề về hành chính, các quy định về tiền công, thời giờ làm việc và nghỉ ngơi, tuổi tối thiểu và các khía cạnh khác trong quan hệ lao động, kể cả việc gia nhập các công đoàn và thỏa ước tập thể, các vấn đề về nơi ở, an sinh xã hội, thuế và thủ tục tố tụng...

Nhìn chung, các nỗ lực và văn kiện quốc tế trên lĩnh vực này tập trung vào ba khía cạnh cơ bản là: Quy định về bảo vệ các quyền của người LĐDC (mà tiêu biểu là Công ước của LHQ về quyền của LĐDC và gia đình họ); Hỗ trợ việc làm và bảo vệ người LĐDC trong những hoàn cảnh bị ngược đãi (mà tiêu biểu là các Công ước số 97, Công ước số 143 của ILO và bao gồm một phần Công ước của LHQ về quyền của người LĐDC và gia đình họ); Ngăn chặn tình trạng buôn bán người nhập cư

(mà tiêu biểu là Nghị định thư về chống buôn bán người nhập cư bằng đường biển, đường bộ và đường hàng không bổ sung Công ước của LHQ về chống các tội phạm xuyên quốc gia).

1.2. Các quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến lao động di cư

Mặc dù, chưa có quy định trực tiếp đề cập đến đối tượng LĐDC trong nước, nhưng các quy định pháp luật của Việt Nam cũng đã gián tiếp đề cập đến đối tượng này. Tại các Điều 58, Điều 61, Điều 68 Hiến pháp 1992 đã ghi nhận các quyền cơ bản của công dân, nhất là những quyền trực tiếp liên quan đến người LĐDC trong nước như: quyền tự do đi lại, cư trú, quyền được chăm sóc y tế và bảo vệ sức khỏe; quyền được học tập và phát triển trí tuệ, tiếp cận tri thức; quyền lao động và có việc làm; quyền có chỗ ở và sở hữu tài sản hợp pháp của cải để dành; quyền hưởng thụ các dịch vụ xã hội một cách bình đẳng. Ngoài ra, các quyền cơ bản của người LĐDC còn được thể hiện trong các văn bản pháp luật, bộ luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, trước hết phải kể đến các văn bản sau:

Trong Bộ luật Lao động (BLLĐ) (đã sửa đổi, bổ sung), Điều 2 quy định: “BLLĐ được áp dụng đối với mọi NLĐ, mọi tổ chức, cá nhân sử dụng lao động theo hợp đồng lao động, thuộc các thành phần kinh tế, các hình thức sở hữu”. Điều này được thể hiện trong các văn bản hướng dẫn luật về tuyển dụng lao động như Thông tư số 20/2003/TT-BLĐTBXH ngày 22/9/2003 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 39/2003/NĐ-CP ngày 18/4/2003 của Chính phủ về tuyển dụng lao động. Ngoài ra, “Mọi người đều có quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nghề nghiệp, học nghề và nâng cao trình độ nghề nghiệp, không bị phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo; Nghiêm cấm ngược đãi NLĐ; Cấm cưỡng bức NLĐ dưới bất kỳ hình thức nào” (Điều 5). Đồng thời, NLĐ có quyền làm việc cho bất kỳ người sử dụng lao động nào và ở bất kỳ nơi nào mà pháp luật không cấm (khoản 1 Điều 16); mọi người có



hoạt động lao động tạo ra việc làm, tự tạo việc làm, hoạt động sản xuất, kinh doanh thu hút lao động đều được Nhà nước khuyến khích, lao động nhập cư vào các khu đô thị, KCN tại các địa phương, góp phần vào quá trình phát triển kinh tế, xã hội.

Các quy định của pháp luật liên quan đến người di cư được quy định trong Luật Cư trú (có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2007). Điều 1 Luật Cư trú quy định: “Luật này quy định về quyền tự do cư trú của công dân trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; trình tự thủ tục

quyền tự do lựa chọn nghề và nơi học nghề phù hợp với nhu cầu việc làm của mình (khoản 1 Điều 20). Trong việc trả lương, trả công “tiền lương của NLĐ do hai bên thoả thuận trong hợp đồng lao động và được trả lương theo năng suất lao động, chất lượng và hiệu quả công việc. Mức lương của NLĐ không được thấp hơn mức lương tối thiểu do Nhà nước quy định” (Điều 55), quy định này được áp dụng thống nhất trong cả nước, trên cơ sở các quy định của pháp luật lao động (PLLĐ), NLĐ có quyền thoả thuận về tiền lương, tiền công với chủ sử dụng lao động (trừ cán bộ, công chức nhà nước). Hơn thế, BLLĐ còn quy định tất cả mọi người làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ ba tháng trở lên đều có quyền tham gia và hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội, các chế độ trợ cấp ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hưu trí và tử tuất (Điều 141) đều không có sự phân biệt giữa lao động ngoại tỉnh và lao động sở tại.

Từ các quy định của pháp luật cho thấy, hệ thống các văn bản PLLĐ đã quy định các chính sách PLLĐ đối với mọi người nói chung và người LĐDC nói riêng, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nghề nghiệp, học nghề và nâng cao trình độ nghề nghiệp, thời giờ làm việc, nghỉ ngơi, tiền lương, bảo hiểm... không bị phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc. Mọi

đăng ký, quản lý cư trú; quyền, trách nhiệm của công dân, hộ gia đình, cơ quan, tổ chức về đăng ký, quản lý cư trú”. Về quyền tự do cư trú của công dân, Điều 3 Luật Cư trú ghi nhận: “Công dân có đủ điều kiện đăng ký thường trú, tạm trú thì có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền đăng ký thường trú, tạm trú. Quyền tự do cư trú của công dân chỉ bị hạn chế theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định”. Đồng thời, Luật cũng nghiêm cấm hành vi “Cản trở công dân thực hiện quyền tự do cư trú” và hành vi “Lạm dụng quy định về hộ khẩu để hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân” (khoản 1, 2 Điều 8). Nhằm đảm bảo nơi cư trú của công dân nói chung và người di cư nói riêng, Điều 12 Luật Cư trú đã khẳng định: “Nơi cư trú của công dân là chỗ ở hợp pháp mà người đó thường xuyên sinh sống. Nơi cư trú của công dân là nơi thường trú hoặc tạm trú... Trường hợp không xác định được nơi cư trú của công dân thì nơi cư trú của công dân là nơi người đó đang sinh sống”. Ngoài ra, Chính phủ chỉ đạo cơ quan, tổ chức hữu quan rà soát các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quy định về hộ khẩu để tự mình hoặc kiến nghị, chỉ đạo cơ quan có thẩm quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quy định lạm dụng hộ khẩu để hạn chế quyền, lợi ích hợp pháp của công dân (Điều 41 Luật Cư trú)...

Bên cạnh quy định của Hiến pháp, Luật

Bảo vệ sức khỏe nhân dân (1989) còn nêu rõ: “Công dân có quyền được bảo vệ sức khỏe, nghỉ ngơi, giải trí, rèn luyện thân thể, được bảo đảm vệ sinh trong lao động, vệ sinh dinh dưỡng, vệ sinh môi trường sống và được phục vụ về chuyên môn y tế” (khoản 1 Điều 1). Ngoài ra, các quy định của pháp luật liên quan đến người di cư còn được quy định trong Luật Phòng chống AIDS, cụ thể là: người nhiễm HIV có quyền sống hòa nhập với cộng đồng và xã hội; Được điều trị và chăm sóc sức khỏe; Học văn hóa, học nghề, làm việc; Được giữ bí mật riêng tư liên quan đến HIV/AIDS; Từ chối khám bệnh, chữa bệnh khi đang điều trị bệnh AIDS trong giai đoạn cuối (khoản 1 Điều 4). Nhằm đảm bảo và nâng cao sức khỏe cho người dân nói chung và người di cư nói riêng, Luật Khám bệnh, chữa bệnh (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2011) đã nêu rõ: quyền của người bệnh, bao gồm: quyền được khám bệnh, chữa bệnh có chất lượng phù hợp với điều kiện thực tế (Điều 7); Quyền được tôn trọng bí mật riêng tư (Điều 8); Quyền được tôn trọng danh dự, bảo vệ sức khỏe trong khám bệnh, chữa bệnh (Điều 9); Quyền được lựa chọn trong khám bệnh, chữa bệnh (Điều 10)...

Các quy định đối với người di cư còn được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật khác như: pháp luật về trật tự an toàn xã hội, quản lý hành chính hộ khẩu, hộ tịch... và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các văn bản trên cho thấy sự thiếu vắng về nội dung và yếu tố di cư mà chủ yếu là các quy định về dân số nói chung. Mặc dù, trong những năm gần đây, cùng với chính sách đổi mới, cải cách kinh tế, cải cách thủ tục hành chính, nhiều quy định bất cập, hạn chế quyền công dân của người di cư đến các thành phố, KCN đã được sửa đổi, dỡ bỏ, nhưng các quy định cụ thể trực tiếp liên quan đến di dân nói chung và người di cư nói riêng chưa được quy định đầy đủ, toàn diện bằng văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực

pháp lý cao. Đặc biệt là các chính sách về xã hội liên quan đến đời sống của người nhập cư như vấn đề đi lại, nhà ở, đời sống sinh hoạt văn hoá tinh thần nhằm giúp họ nâng cao chất lượng cuộc sống của bản thân.

2. Thực trạng lao động di cư trong nước

Theo kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở công bố ngày 21/7/2010¹ thì dân cư ở khu vực thành thị là 25.436.896 người (chiếm 29,6%) và nông thôn là 60.410.101 người (chiếm 70,4%) trong tổng dân số; dân số thành thị đã tăng với tốc độ trung bình là 3,4% mỗi năm trong khi tốc độ này ở khu vực nông thôn chỉ là 0,4% mỗi năm.

Tổng số dân di cư nội tỉnh và liên tỉnh trong 5 năm, từ năm 2004-2009 tăng lên 6,7 triệu người so với 4,5 triệu người vào giai đoạn năm 1994-1999. Tỷ suất dân di cư giữa các vùng đã tăng mạnh, từ 19 phần ngàn năm 1999 lên 30 phần ngàn năm 2009. Trong đó di cư liên tỉnh cũng tăng từ 29 phần ngàn lên 43 phần ngàn. Bên cạnh đó, dân di cư liên huyện trong tỉnh cũng gia tăng, từ 16 phần ngàn lên 22 phần ngàn, còn di cư liên xã lại tăng không đáng kể. Hầu hết LĐDC đều trẻ (LĐDC ở nhóm tuổi 15-34 chiếm tỷ lệ 62% trong tổng số người di cư năm 2009). Vùng Đông Nam bộ và Tây Nguyên luôn là đích đến của dòng di cư trẻ, còn các nơi khác là nơi đi của vùng di cư (vùng Đông Nam bộ có tỷ lệ di cư đến cao nhất). Phụ nữ chiếm hơn ½ dân số di cư và có xu hướng gia tăng - tỷ trọng nữ trong dân số di cư tăng từ 52% năm 1999 lên đến 59% năm 2009. Trình độ học vấn thấp (năm 2009, 58% LĐDC chưa tốt nghiệp phổ thông trung học) và phần đông chưa qua đào tạo nghề².

Một kết quả nghiên cứu về di dân đến khu đô thị và các KCN cho thấy³, việc hình thành các đô thị mới và các KCN tập trung hiện nay đã dẫn đến tình trạng di dân mạnh mẽ tới các vùng này, trong số đó phần lớn là dân số trong

(1) Nguồn: Tổng cục Thống kê.

(2) Báo cáo tình hình LĐDC (2010), Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

(3) Xem: PGS, TS. Đặng Nguyễn Anh “Di dân đến khu đô thị và các KCN - Thực trạng và một số vấn đề chính sách qua nghiên cứu đánh giá tư liệu 2004-2009”.

tuổi lao động. Trong năm 2003, số lao động ngoại tỉnh tới các KCN là 731.000 người. Thời kỳ 2001-2005 số lao động ngoại tỉnh đến vùng trọng điểm là 4.389.609 người. Việc hình thành và phát triển của các khu đô thị, KCN và khu chế xuất đã tạo động lực mạnh mẽ cho việc di dân, di chuyển lao động, nhất là giai đoạn 2004-2009. Trong thời gian này, lượng di cư tới địa bàn hành chính cùng cấp huyện tăng 275.000 người, di cư cùng tỉnh tăng 571.000 người, di cư khác tỉnh tăng 1,4 triệu người và di cư khác vùng tăng hơn 1 triệu người. Thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là hai địa bàn có số lượng nhập cư lớn và có tốc độ nhập cư cao trong cả nước.

Theo báo cáo thực trạng tình hình dân cư và những biện pháp nhằm tăng cường công tác quản lý dân cư trên địa bàn thành phố Hà Nội ngày 17/12/2009 của Ủy ban nhân dân thành phố⁴, số người các tỉnh về lao động tự do ở Hà Nội là 79.639 người (không kể số sinh viên tạm trú thuê nhà trọ, người sống lang thang tại địa bàn công cộng). Điều tra cho thấy, 51,5% số người di cư tạm thời đang phải thuê nhà để ở, số còn lại cũng phải cư trú dưới các hình thức tạm bợ tại nơi làm việc hay cư trú bất hợp pháp tại nơi công cộng hay trong các “xóm liều”. Chỉ 29,6% những người di cư lâu dài có được nhà riêng.

Đối với thành phố Hồ Chí Minh⁵, tính đến giữa năm 2001, tổng số dân của thành phố là 7.123.340 người, trong đó dân nhập cư là 1.992.143 người chiếm 27,26% tổng dân số thành phố. Dân nhập cư tại các quận nội thành chiếm tỉ lệ 85,35% và 14,65% ở các huyện ngoại thành. Số người nhập cư trong độ tuổi lao động là 1.792.011 người chiếm tỉ lệ 89,95%. Độ tuổi lao động tập trung nhiều ở các nhóm tuổi như từ 15 tuổi đến 19 tuổi chiếm 13,96%; từ 20 tuổi đến 24 tuổi chiếm 23,83%; từ 25 tuổi đến 29 tuổi chiếm 15,96%; từ 30 tuổi đến 34 tuổi chiếm 10,98%; tỉ lệ nữ nhiều hơn nam (nữ 51,63%, nam 48,37%).

Trong quá trình hội nhập và phát triển thì các KCN, khu chế xuất và khu kinh tế được phát triển cùng với sự gia tăng của các nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư nước ngoài... đã xuất hiện nhu cầu lớn về lao động; đồng thời cũng chính quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá làm cho một bộ phận nông dân mất đất phải tìm việc làm ở các KCN và khu vực thành thị. Việc này giúp phân bổ lại lực lượng lao động, bù đắp vào những phần thiếu hụt trong lực lượng lao động ở thành thị, KCN, góp phần đẩy mạnh quá trình phát triển công nghiệp dịch vụ.

Như vậy có thể thấy, di cư dẫn đến tình trạng việc tập trung quá nhiều vào khu vực thành thị, KCN, sẽ kéo theo tình trạng quá tải về dân số ở các khu vực này, gây sức ép về hệ thống cơ sở hạ tầng, bảo đảm về an sinh xã hội cho LĐDC và cũng ảnh hưởng đến tình hình an ninh, chính trị, trật tự xã hội mà người LĐDC đến. 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 KCN, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội ở nông thôn, tạo ra sự chênh lệch giữa nông thôn và thành thị.

3. Những vấn đề đặt ra trước thực trạng lao động di cư và một số kiến nghị

Ở Việt Nam, LĐDC chiếm 80% lực lượng lao động tại các trung tâm công nghiệp và đã góp phần làm tăng trưởng kinh tế của đất nước. Bên cạnh những mặt tích cực, vấn đề LĐDC cũng đặt ra nhiều thách thức không nhỏ đối với chính người LĐDC cũng như hệ thống các cơ quan nhà nước trong việc quản lý người di cư.

Thứ nhất, LĐDC là đối tượng ít được bảo vệ. Làm công ăn lương để có thu nhập ổn định là mong đợi của người LĐDC và cũng là động lực của di cư, song mức thu nhập và điều kiện lao động không tương xứng với công sức mà họ đã bỏ ra. Hầu hết LĐDC làm việc với mức lương thấp và không có hợp đồng lao động.

(4) Xem: Báo cáo tình hình kết quả công tác năm 2009 của Bộ Công an - PC 13 Công an thành phố Hà Nội.

(5) Theo báo cáo của Sở Lao động - Thương binh và Xã hội thành phố Hồ Chí Minh tháng 06/2011.



Báo cáo nghiên cứu về các dịch vụ hỗ trợ đối với người LĐDC chỉ ra rằng: “Hơn 70% LĐDC không được hưởng phúc lợi gì, dù dưới hình thức nào tại nơi làm việc. Đa số đối tượng lao động này không có hợp đồng lao động, 99% không có bảo hiểm xã hội hay bảo hiểm tai nạn lao động... Khi đi di cư, NLD thường yếu thế trong vị thế pháp lý, sống tách biệt và bị phân biệt đối xử. Khi có khó khăn, hầu như LĐDC không nhận được sự hỗ trợ của chính quyền địa phương, công an hay liên hệ được với các đoàn thể quần chúng”⁶. Hành vi vi phạm PLLĐ của người sử dụng lao động là khá phổ biến, song người LĐDC không dám lên tiếng vì nếu nói ra họ sẽ bị mất việc làm. Nhiều trường hợp, do không có hợp đồng lao động nên người LĐDC không thể tự bảo vệ mình khỏi những rủi ro về việc làm, sức khỏe và an toàn bản thân. Họ không thể tổ chức những cuộc thương lượng tập thể để yêu cầu trả lương tương xứng và yêu cầu bồi thường trong trường hợp không có việc làm hay ốm đau hoặc bị tai nạn. Rõ ràng, rất cần có những biện pháp bảo vệ quyền lợi và ổn định thu nhập của LĐDC để có thể giúp họ vượt qua được các rào cản về kinh tế, xã hội,

pháp lý và trên cơ sở đó giảm bớt chi phí gắn liền với di cư.

Thứ hai, LĐDC ít có khả năng tiếp cận các dịch vụ nhà ở và xã hội. Đa phần người nhập cư đều phải thuê chỗ ở trong khi vấn đề nhà ở của người nhập cư tại các đô thị và KCN luôn trong tình trạng thừa nổi, không có đơn vị nào chỉ đạo, quản lý. Điều này dẫn đến việc người thuê nhà bị ép giá, tình trạng mất trật tự, thiếu an toàn và ô nhiễm môi trường ở những khu nhà trọ thường xuyên xảy ra. Với con số hàng triệu người di cư hiện nay thì tỷ lệ nhà ở cho họ thuê là quá thấp. Theo điều tra của Tổng cục Thống kê, 61% dân nhập cư hiện có khó khăn về nhà ở, nhất là đối với lao động nhập cư tại các KCN và khu chế xuất. Ngoài ra, theo báo cáo của Tổng hội xây dựng Việt Nam, hiện chỉ có 4% công nhân được ở trong các ký túc xá đầy đủ tiện nghi, còn lại đa số phải thuê nhà trọ tư nhân có chất lượng thấp.

Đối với LĐDC, khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội như: đăng ký cư trú, nhà ở, y tế, học hành, hướng nghiệp và đào tạo nghề hết sức hạn chế. LĐDC còn phải đối mặt với những khó khăn về giá cả sinh hoạt, tệ nạn xã

(6) Đăng Doanh (2009), “Thực trạng và nhu cầu về dịch vụ hỗ trợ đối với LĐDC”, Tạp chí Lao động và xã hội, số 372.

hội, bạo lực gia đình, xâm hại tình dục. Chính vì thế, sự hỗ trợ pháp lý của chính quyền địa phương ở nơi đến cần được đặt ra.

Thứ ba, việc LĐDC trong nước một cách tràn lan mà chúng ta không quản lý được sẽ gây khó khăn trong tiếp cận và sử dụng các dịch vụ về y tế và giáo dục. Thực tế cho thấy, do không có bảo hiểm y tế nên người LĐDC rất ngần ngại trong việc chữa trị khi đau ốm và việc khám chữa bệnh là rất tốn kém. Mặc dù có bảo hiểm ở nơi đi nhưng do không có bảo hiểm y tế tại nơi đến, nên LĐDC không được khám chữa bệnh (vì không đúng tuyến). Trong khi đó, các chương trình y tế do Nhà nước đầu tư hàng năm không mấy khi được người LĐDC biết đến. Ngoài ra, do điều kiện sống và làm việc vất vả, thu nhập thấp khiến cho tính chủ động trong việc tiếp nhận tìm kiếm thông tin về sức khỏe, HIV/AIDS của LĐDC nhìn chung còn rất yếu kém. Nguy cơ dễ bị tiêm nhiễm các tệ nạn xã hội như nghiện hút, mại dâm, cờ bạc, HIV/AIDS v.v... gây ra những hậu quả lâu dài ảnh hưởng nặng nề cả nơi đi và nơi đến, tăng nguy cơ lây lan các tệ nạn xã hội trong cộng đồng.

Thứ tư, vấn đề hộ khẩu và đăng ký cư trú đang gây khó khăn trở ngại cho công tác đăng ký dân cư và khiến cho số lượng người sống không đăng ký khá lớn tại các trung tâm đô thị. Mặc dù, Luật Cư trú ra đời đã đem lại sự thông thoáng đối với vấn đề nhập hộ khẩu ở các thành phố lớn, song theo quy định của các văn bản dưới luật thì các thủ tục đăng ký cư trú vẫn còn khá rườm rà, phức tạp. Để có thể đăng ký cư trú tại nơi đến, người nhập cư cần có giấy xác nhận của chính quyền địa phương của nơi đi mà họ có đăng ký hộ khẩu thường trú (khoản 3 Điều 30). Tuy nhiên, muốn có được giấy xác nhận này, người di cư phải có bằng chứng về công ăn việc làm, giấy nhập học của nơi đến, và đóng góp đầy đủ nghĩa vụ đối với địa phương nơi đi (Mục 2, Thông tư số 06/2007/TT-BCA-C11 hướng dẫn cụ thể thủ tục đăng ký tạm trú). Do không phải ai cũng đáp ứng được những điều kiện này nên số người di cư rời quê hương đi làm ăn nhưng

không đăng ký cư trú tại nơi đến là khá lớn và vô hình trung họ trở thành nhóm dân “trôi nổi” tại các thành phố. Hay tại khoản 4 Điều 30 Luật Cư trú quy định: sổ tạm trú không có thời hạn, nên khi công dân được cấp sổ tạm trú tại địa phương này, sau đó chuyển chỗ ở đến địa phương khác sẽ được cấp sổ tạm trú... Như vậy, có người cùng một lúc có thể có nhiều sổ tạm trú, việc này không có lợi cho công tác quản lý, kiểm tra. Trong trường hợp công dân chuyển nơi đăng ký hộ khẩu thường trú, Mục 3 Thông tư số 52/2010/TT-BCA hướng dẫn về thủ tục xóa đăng ký hộ khẩu thường trú đã được quy tại Điều 22 Luật Cư trú: khi công dân nhận thông báo được chuyển đến nơi đăng ký mới thì công an nơi đăng ký hộ khẩu cũ mời công dân lên để xóa tên trong sổ hộ khẩu và xóa tên trong sổ gốc... Đây là quy định khiến công dân phải đi lại nhiều lần, không cần thiết. Chính vì lẽ đó, các quy định về hộ khẩu hiện nay không những không ngăn chặn được di cư mà còn có ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống của người LĐDC ở một số lĩnh vực như: việc làm, kinh tế, giáo dục, kinh doanh, vay vốn...

Đối với LĐDC, đây là nhóm lao động dễ bị tổn thương nhất bởi sự phân biệt đối xử về mặt pháp lý (hộ khẩu), hạn chế về mặt tri thức (trình độ văn hoá và trình độ chuyên môn kỹ thuật), thua kém về năng lực tài chính (thu nhập và khả năng thanh toán)... Chính vì thế công tác thông tin, tuyên truyền, phổ biến về hoạt động trợ giúp pháp lý cho người dân nói chung và nhóm đối tượng này nói riêng cần được đặc biệt coi trọng.

Để giải quyết thực trạng LĐDC trong nước hiện nay, thiết nghĩ trước mắt chúng ta cần phải tiến hành một số giải pháp sau:

- Cần tăng cường đối thoại chia sẻ thông tin để các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý các cấp có hiểu biết đầy đủ hơn về vai trò của di dân và tạo ra sự đồng thuận về vai trò của di dân. Cần nhìn nhận di cư như một xu hướng xã hội tích cực chứ không phải là vấn đề xã hội cần được giải quyết. Công nhận di cư như một phương thức quan trọng của xóa đói giảm nghèo.

- Cần cải tiến chính sách hộ khẩu, bởi lẽ NLD nhập cư công hiến sức lao động của mình cho sự phát triển chung của xã hội, do vậy, không nên sử dụng hộ khẩu như một công cụ nhằm phân biệt người di cư với người địa phương, làm cản trở sự tiếp cận của họ đối với các dịch vụ xã hội cơ bản. Việc quản lý hộ khẩu cần có cách tiếp cận thích hợp trong bối cảnh hiện nay theo hướng linh hoạt hơn để không gây phiền hà cho người dân.

- Cần tạo điều kiện ổn định cho người LĐDC thông qua các chương trình bảo trợ xã hội và khả năng có nơi ở ổn định. Nhằm giúp cho người LĐDC có các quyết định đúng đắn trước khi đi, tránh được những rủi ro do thiếu thông tin hay thông tin sai lệch, các cơ quan chức năng, chính quyền địa phương cần cung cấp thông tin về việc làm, nơi đến, thủ tục đăng ký, khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội và hỗ trợ xã hội. Ngoài ra, việc hỗ trợ trực tiếp nhà ở xã hội cho công nhân ở những KCN

là rất cần thiết. Thiết nghĩ, chương trình xây dựng nhà ở xã hội hiện đang được triển khai cần xuất phát từ mục tiêu ổn định và công bằng xã hội, không vì tỷ lệ lợi nhuận thấp mà thực hiện triển khai chậm hoặc chuyển sang xây dựng nhà ở cao cấp để thu lợi nhuận.

- Cần có một cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về LĐDC, nhất là LĐDC đến các khu đô thị và KCN để quản lý hỗ trợ và cung cấp thông tin cho NLD. Trước mắt có thể là trung tâm giới thiệu việc làm thuộc Sở Lao động- Thương binh và Xã hội tại địa phương. Đồng thời tranh thủ sự hỗ trợ cả về kỹ thuật và tài chính của các tổ chức quốc tế (UNDP, ILO, IOM...) để tiến hành điều tra, thống kê, nghiên cứu và đánh giá tổng thể trên phạm vi toàn quốc về tình hình LĐDC nhằm xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về tình hình LĐDC và những đóng góp của di cư vào sự phát triển quốc gia để từ đó đưa ra những quyết định và chính sách đúng đắn đối với đối tượng này. ■

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN...

(Tiếp theo trang 24)

Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, mà trực tiếp và cụ thể là yêu cầu đổi mới công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của hai thiết chế này trong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập quốc tế. Do vậy, mô hình tổ chức và hoạt động của VPCP có những yếu tố đặc biệt, đặc thù rất nổi bật, khác với mô hình của bộ (chịu sự chi phối của phạm vi, đối tượng và tính chất của các quan hệ quản lý nhà nước theo pháp luật đối với ngành, lĩnh vực).

Trên thực tế, khuôn khổ tổ chức và hoạt động của VPCP, cả về mặt thể chế và thực tiễn, đều phản ánh hai khuynh hướng: một là, phát

triển những cơ chế của mô hình tổ chức đặc thù, phù hợp với tính chất là bộ máy làm việc của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; hai là, áp dụng theo khuôn khổ tổ chức bộ máy của bộ. Tuy nhiên, do tính chất bộ máy làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ vẫn thể hiện rất đậm nét trong tổ chức và hoạt động của VPCP, nhất là trong các chức năng, nhiệm vụ, cho nên khuynh hướng chiếm ưu thế trên thực tế vẫn phát triển theo hướng mô hình đặc thù, trong khi về cơ cấu tổ chức bộ máy thì lại gần như là dập khuôn theo mô hình của các bộ. Cần sớm khắc phục mâu thuẫn này để xây dựng VPCP từng bước thực sự trở thành trung tâm hoạch định và điều hành chính sách của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, tăng cường tính thống nhất, thông suốt, có kỷ luật, kỷ cương hành chính trong quản lý, điều hành vĩ mô của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, chủ động hội nhập quốc tế. ■

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH VỀ ĐƯƠNG SỰ TRONG BỘ LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ

■ THÁI CHÍ BÌNH*

1. Quy định về đương sự trong Bộ luật Tố tụng hình sự

Trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS), thuật ngữ đương sự được nêu trong nhiều điều luật nhưng lại không được giải thích rõ và giới hạn nó gồm những chủ thể (người tham gia tố tụng) nào. Điều này đã gây khó khăn cho việc áp dụng Bộ luật trong thực tiễn.

1.1. Chẳng hạn, thuật ngữ đương sự được nêu tại Khoản 3 Điều 209 (Hỏi bị cáo): “Kiểm sát viên hỏi về những tình tiết của vụ án liên quan đến việc buộc tội, gỡ tội bị cáo. Người bào chữa hỏi về những tình tiết liên quan đến việc bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự hỏi về những tình tiết liên quan đến việc bảo vệ quyền lợi của đương sự...”; Khoản 2 Điều 211 (Hỏi người làm chứng): “Khi hỏi người làm chứng, Hội đồng xét xử phải hỏi rõ về quan hệ giữa họ với bị cáo và các đương sự trong vụ án...”; Khoản 1 Điều 234 BLTTHS (Thời hạn kháng cáo, kháng nghị): “... Đối với bị cáo, đương sự vắng mặt tại phiên tòa thì thời hạn kháng cáo...” và Khoản 2 Điều 245 BLTTHS (Những người tham gia phiên tòa phúc thẩm): “Người bào chữa, người bảo

vệ quyền lợi của đương sự, người kháng cáo, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến việc kháng cáo, kháng nghị được triệu tập tham gia phiên tòa. Nếu có người vắng mặt mà có lý do chính đáng thì Hội đồng xét xử có thể vẫn tiến hành xét xử nhưng không được ra bản án hoặc quyết định không có lợi cho bị cáo hoặc đương sự vắng mặt...”.

Theo các quy định trên, thuật ngữ đương sự đã có sự tách bạch với thuật ngữ bị cáo.

1.2. Bên cạnh đó, thuật ngữ đương sự còn được nêu tại Điều 18 (nguyên tắc Xét xử công khai): “Trong trường hợp đặc biệt cần giữ bí mật nhà nước,... hoặc để giữ bí mật của đương sự theo yêu cầu chính đáng của họ thì...”; Khoản 1 Điều 142 BLTTHS (Khám người): “Khi bắt đầu khám người, phải đọc lệnh khám và đưa cho đương sự đọc lệnh khám đó; giải thích cho đương sự và những người có mặt biết quyền và nghĩa vụ của họ.

Người tiến hành khám phải yêu cầu đương sự đưa ra những đồ vật, tài liệu có liên quan đến vụ án, nếu đương sự từ chối thì tiến hành khám”; Khoản 2 Điều 143 BLTTHS (Khám chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm): “Khi khám

(*) *ThS. Tòa án nhân dân thị xã Châu Đức, An Giang.*

chỗ ở, địa điểm phải có mặt người chủ hoặc người đã thành niên trong gia đình họ,...; trong trường hợp đương sự và người trong gia đình họ cố tình vắng mặt...”; Khoản 3 Điều 146 BLTTHS (Kê biên tài sản): “Khi tiến hành kê biên tài sản, phải có mặt đương sự hoặc người đã thành niên trong gia đình,... Biên bản phải... đọc cho đương sự và những người có mặt nghe và cùng ký tên. Những khiếu nại của đương sự được ghi vào biên bản, có chữ ký xác nhận của họ và của người tiến hành kê biên.

Biên bản kê biên được lập thành ba bản: một bản được giao ngay cho đương sự sau khi kê biên xong;...”

Qua các quy định trên thấy rằng, các điều luật không nêu rõ thuật ngữ đương sự bao gồm những chủ thể nào. Tuy nhiên, theo nội dung các điều luật này thì đương sự hoặc có thể là người bị đưa ra xét xử mà việc xét xử công khai sẽ ảnh hưởng đến bí mật của họ; hoặc là người bị tình nghi (người thực hiện hành vi phạm tội) trong vụ án hình sự; hoặc là người mà có căn cứ để nhận định trong người, chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm của họ có công cụ, phương tiện phạm tội, đồ vật, tài sản do phạm tội mà có hoặc đồ vật, tài liệu khác có liên quan đến vụ án hay chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm bị khám xét của người đó có người đang bị truy nã lẫn trốn; người đang bảo quản tài sản của bị can, bị cáo, người bị tình nghi. Như vậy, thuật ngữ đương sự được nêu trong các điều luật này là rất rộng, có thể bao gồm các chủ thể: người bị tạm giữ, bị can, bị cáo; người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự, thậm chí cả người làm chứng.

Ngoài ra, thuật ngữ đương sự còn được nhắc tại các điểm b, d Khoản 3 và điểm b Khoản 4 Điều 59. Theo đó, đương sự là những chủ thể được người bảo vệ quyền lợi của đương sự thực hiện các quyền và nghĩa vụ của họ được quy định tại Điều 59 BLTTHS.

1.3. Không những thế, nghiên cứu các quy định về chủ thể tham gia tố tụng trong BLTTHS cho thấy, bên cạnh thuật ngữ đương sự, BLTTHS còn ghi nhận thuật ngữ “người

bảo vệ quyền lợi của đương sự” tại nhiều điều luật. Trong đó, tiêu đề và Khoản 1 Điều 59 quy định rõ về tư cách người bảo vệ quyền lợi của đương sự như sau:

“Điều 59. Người bảo vệ quyền lợi của đương sự

1. Người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự có quyền nhờ luật sư, bào chữa viên nhân dân hoặc người khác được Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án chấp nhận bảo vệ quyền lợi cho mình”.

Từ quy định trên có thể suy luận thuật ngữ đương sự bao gồm các chủ thể: người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự.

Ngoài ra, đoạn 1 điểm d Khoản 3 Điều 59 BLTTHS còn quy định: “Người bảo vệ quyền lợi của người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự có quyền...”. Điều này có nghĩa, khi phạm vi chủ thể chỉ bao gồm người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự thì không được dùng thuật ngữ người bảo vệ quyền lợi của đương sự vì phạm vi các chủ thể được quy định tại đoạn này không bao hàm người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án.

Nhìn chung, thuật ngữ đương sự được quy định trong BLTTHS có thể chỉ bao gồm người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự, có sự tách biệt đương sự với người bị tạm giữ, bị can, bị cáo; hoặc có thể bao gồm cả người bị tạm giữ, bị can, bị cáo.

2. Đương sự trong các loại hình tố tụng khác

Trong tố tụng dân sự (TTDS), khái niệm đương sự được quy định cụ thể tại Điều 56 Bộ luật TTDS. Theo đó, đương sự trong vụ án dân sự là cá nhân, cơ quan, tổ chức bao gồm nguyên đơn, bị đơn, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Trong đó, nguyên đơn là người khởi kiện khi cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của người đó bị xâm phạm, hay người khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

của người khác theo quy định của Bộ luật TTDS. Bị đơn là người bị nguyên đơn khởi kiện. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là người tuy không khởi kiện, không bị kiện, nhưng việc giải quyết vụ án dân sự có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ nên họ được tự mình đề nghị hoặc các đương sự khác đề nghị và được Toà án chấp nhận đưa họ vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

Trong tố tụng hành chính (TTHC), khái niệm đương sự được nêu tại các khoản 5, 6, 7 và 8 Điều 3 Luật TTHC năm 2010. Theo đó, đương sự bao gồm: người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Trong đó, người khởi kiện là cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri. Người bị kiện là cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, lập danh sách cử tri bị khởi kiện. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là cá nhân, cơ quan, tổ chức tuy không khởi kiện, không bị kiện, nhưng việc giải quyết vụ án hành chính có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ nên họ tự mình hoặc đương sự khác đề nghị và được Toà án chấp nhận hoặc được Toà án đưa vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

Như vậy, trong TTDS và TTHC thì đương sự chỉ bao gồm những người tham gia tố tụng mà có quyền lợi và nghĩa vụ bị ảnh hưởng trực tiếp liên quan đến vụ án dân sự hay vụ án hành chính đang được giải quyết.

3. Khái niệm đương sự và hoàn thiện quy định về đương sự trong Bộ luật tố tụng hình sự

Theo Từ điển tiếng Việt, đương sự là “Người

là đối tượng trong một sự việc nào đó được đưa ra giải quyết”¹. Như vậy, đương sự chỉ bao gồm những chủ thể tham gia vào vụ việc được giải quyết mà vụ việc đó có ảnh hưởng đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ. Khái niệm đương sự được quy định trong Bộ luật TTDS và Luật TTHC tương đồng với khái niệm này. Riêng thuật ngữ đương sự trong TTHS lại được hiểu ở những phạm vi khác nhau, gây khó khăn cho việc áp dụng cũng như chưa đảm bảo tính logic trong các quy định của BLTTHS về việc sử dụng thuật ngữ.

Để xác định chính xác phạm vi chủ thể thuộc thuật ngữ đương sự trong TTHS, chúng ta cần nghiên cứu kỹ quy định về người tham gia tố tụng từ Điều 48 đến Điều 62 BLTTHS. Theo đó, người tham gia tố tụng bao gồm các chủ thể sau: người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án, người làm chứng, người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự, người giám định, người phiên dịch và người đại diện hợp pháp của người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án. Như vậy, chúng ta có thể chia các chủ thể này thành 3 nhóm sau:

Nhóm 1: những chủ thể có quyền, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự nhưng là người bị tình nghi đã thực hiện hành vi phạm tội, bao gồm: người bị tạm giữ, bị can, bị cáo. Mặc dù người bị tạm giữ, bị can, bị cáo là ba đối tượng tham gia tố tụng nhưng thực chất chỉ là một chủ thể: người bị tình nghi, vì tùy từng giai đoạn tố tụng mà tư cách của người bị tình nghi thay đổi cho phù hợp.

Nhóm 2: những chủ thể có quyền và nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự nhưng không phải là người bị tình nghi đã thực hiện hành vi phạm tội mà việc họ tham gia tố tụng để tự bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình và có nghĩa vụ liên quan đến tội phạm xảy ra, bao gồm: người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân

(1) Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, Đà Nẵng, 2005, tr. 357.

sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án. Chủ thể trong mỗi nhóm này có quyền lợi, nghĩa vụ riêng biệt.

Nhóm 3: chủ thể là người giúp đỡ những người thuộc nhóm 1, nhóm 2 bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ hay là người tham gia vụ án nhằm giúp làm sáng tỏ tình tiết nào đó trong vụ án, bao gồm: người làm chứng, người bào chữa, người bảo vệ quyền lợi của đương sự, người giám định, người phiên dịch và người đại diện hợp pháp của người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án.

Trong các nhóm trên, nhóm 3 bao gồm những người không có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến tội phạm xảy ra; việc giải quyết vụ án không nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ, họ không phải là đối tượng được pháp luật TTHS hướng đến, bảo vệ. Nhóm 1 có đặc thù là người bị tình nghi và là đối tượng được pháp luật TTHS hướng đến nhằm ngăn ngừa, phòng, chống tội phạm; những người thuộc nhóm này có khả năng phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi phạm tội của mình, họ là người bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Những người thuộc nhóm 2 là những người không chịu trách nhiệm hình sự mà việc họ tham gia vào vụ án nhằm tự bảo vệ quyền lợi của mình hoặc phải gánh chịu nghĩa vụ theo quy định của pháp luật TTHS; quan hệ mà họ tham gia bao gồm các quan hệ về dân sự có thể giữa các chủ thể thuộc nhóm này với nhau hoặc với người phạm tội.

TTHS khác với các loại hình tố tụng khác về trình tự, thủ tục tiến hành cũng như những chủ thể được xác định là người tham gia tố tụng. Cho nên, chúng ta không thể đồng nhất khái niệm đương sự trong TTHS với khái niệm đương sự trong TTHC và TTDS. Tuy nhiên, điều đó cũng không có nghĩa thuật ngữ này được hiểu khác đi mà cần có cách hiểu theo một quy luật chung mà ở đó, thuật ngữ đương sự được hiểu thống nhất.

Chúng ta thấy rằng, trong TTHC, TTDS



thì thuật ngữ đương sự được sử dụng song song với thuật ngữ người tham gia tố tụng. Việc quy định đương sự trong khi đã có người tham gia tố tụng không ngoài mục đích nào khác là nhằm nhóm các chủ thể có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sự việc đang được giải quyết lại với nhau để có sự tách bạch với những người tham gia tố tụng khác mà không có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ việc được xem xét, đó là, người làm chứng, người giám định, người phiên dịch... Điều này tạo ra sự thuận lợi trong việc áp dụng, góp phần nhóm các quy định có liên quan với nhau, tạo ra sự logic của pháp luật.

Tương tự, thuật ngữ đương sự trong TTHS cũng nên được quy định song song với thuật ngữ người tham gia tố tụng. Như đã phân tích, trong ba nhóm được phân chia thì nhóm 2 là nhóm mà các chủ thể có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến tội phạm xảy ra khác với nhóm 1 và quyền lợi, nghĩa vụ của các chủ thể thuộc nhóm này chỉ bao hàm trong các vấn đề về dân sự, hoặc liên quan đến hình sự nhưng ở khía cạnh đối với người phạm tội (như trường hợp người bị hại khởi tố theo quy định tại Khoản 3 Điều 51 và Điều 105 BLTTHS) chứ không phải trong quan hệ hình sự đối với Nhà nước. Do đó, để thống nhất với cách hiểu đương sự trong TTDS và TTHC, đương sự trong TTHS bao gồm: người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự, là phù hợp hơn cả.

Từ các phân tích trên, chúng tôi đề nghị:

Thứ nhất, bổ sung vào BLTTHS khái niệm về đương sự như sau:

“Điều 51a. Đương sự trong tố tụng hình sự

Đương sự trong TTHS là những người tham gia tố tụng có quyền và nghĩa vụ liên quan đến tội phạm xảy ra, tham gia vào vụ án hình sự nhằm bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình hoặc chịu nghĩa vụ theo quy định của pháp luật, nhưng không phải là người thực hiện hành vi phạm tội.

Đương sự trong TTHS bao gồm: người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự”.

Thứ hai, bên cạnh việc sử dụng thuật ngữ “đương sự” có phạm vi bao hàm “người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án”, BLTTHS còn sử dụng thuật ngữ “người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án” trong nhiều điều luật mà không dùng thuật ngữ “đương sự” để thay thế. Để thống nhất cách hiểu, cũng như giúp quy định của BLTTHS được logic, đề nghị thay cụm từ “người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án” được quy định trong Bộ luật bằng thuật ngữ “đương sự”.

Thứ ba, thay thuật ngữ “đương sự” bằng cụm từ khác và bổ sung thêm chủ thể bên cạnh đương sự tại một số điều luật cho phù hợp.

Như phân tích tại tiểu mục 1.2 trên đây, thuật ngữ đương sự được quy định tại Điều 18; Khoản 1 Điều 142; Khoản 2 Điều 143; Khoản 3 Điều 146 BLTTHS là chưa nêu lên được những chủ thể thuộc phạm vi điều chỉnh của các điều luật tương ứng. Chẳng hạn, đối với quy định tại Điều 18, việc xét xử công khai nếu ảnh hưởng đến bí mật của bị cáo, người làm chứng thì những chủ thể này vẫn có quyền yêu cầu Tòa án xét xử kín chứ không chỉ riêng người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự mới được yêu cầu.

Đối với quy định tại Khoản 1 Điều 142, Khoản 2 Điều 143 và Khoản 3 Điều 146 BLTTHS, thuật ngữ đương sự được quy định trong các điều luật này hoặc là: người bị áp dụng thủ tục khám người; người bị áp dụng thủ tục khám chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm; người bị áp dụng kê biên tài sản. Bởi vì, Khoản 1 Điều 140 BLTTHS quy định về căn cứ khám người, chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm như sau: “Việc khám người, chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm chỉ được tiến hành khi có căn cứ để nhận định trong người, chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm của một người có công cụ, phương tiện phạm tội, đồ vật, tài sản do phạm tội mà có hoặc đồ vật, tài liệu khác có liên quan đến vụ án.

Việc khám chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm cũng được tiến hành khi cần phát hiện người đang bị truy nã”. Bên cạnh đó, Khoản 1 Điều 146 BLTTHS quy định về căn cứ kê biên tài sản: “Việc kê biên tài sản chỉ áp dụng đối với bị can, bị cáo về tội mà Bộ luật Hình sự quy định có thể tịch thu tài sản hoặc phạt tiền cũng như đối với người phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, người bị áp dụng thủ tục khám người; khám chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm hoặc kê biên tài sản có thể bao gồm cả bị can, bị cáo, người bị tạm giữ. Cho nên, kiến nghị thay thuật ngữ “đương sự” tại Khoản 1 Điều 142 thành “người bị khám xét”; tại Khoản 2 Điều 143 thành “người bị khám chỗ ở, chỗ làm việc, địa điểm”; tại Khoản 3 Điều 146 thành “người bị kê biên tài sản”; đồng thời bổ sung vào đoạn 2 Điều 18 nội dung: “Trong trường hợp đặc biệt cần giữ bí mật nhà nước, thần phong mỹ tục của dân tộc hoặc để giữ bí mật của bị cáo, đương sự, người làm chứng theo yêu cầu chính đáng của họ thì Tòa án xét xử kín, nhưng phải tuyên án công khai”.

Việc hoàn thiện quy định về đương sự trong BLTTHS sẽ góp phần bảo vệ tốt hơn quyền và nghĩa vụ của từng chủ thể và giúp cơ quan, người tiến hành tố tụng dễ dàng áp dụng trong thực tiễn; đồng thời, làm cho các quy định của BLTTHS được tương thích với nhau, bảo đảm tính logic trong toàn bộ quy định của Bộ luật. ■

KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN VỮNG CHẮC CÁC KHU KINH TẾ¹

■ TRẦN HỮU DUY*

Để triển khai mô hình phát triển mới, có tính đột phá, dựa trên cơ sở khai thác các lợi thế về điều kiện tự nhiên, về vị trí địa kinh tế và thí điểm áp dụng những thể chế, chính sách kinh tế mới; đồng thời huy động tối đa các nguồn lực nhằm cân bằng phát triển các vùng kinh tế của đất nước theo định hướng của một nền kinh tế mở, Nhà nước ta đã có chủ trương xây dựng một số khu kinh tế (KKT) ở những địa bàn có đủ điều kiện về tự nhiên và xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả bước đầu đáng ghi nhận, các KKT cũng đang đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết, trong đó có nội dung làm thế nào để nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của các KKT cũng như vai trò của cơ quan quản lý Nhà nước và cơ quan dân cử ở địa phương.

1. Thực trạng các khu kinh tế

Quy hoạch phát triển các KKT ven biển của Việt Nam đến năm 2020 đã được quy định tại Quyết định số 1353/QĐ-TTg ngày 23/9/2008, trong đó xác định 15 KKT dự kiến thành lập đến năm 2020. Tiếp đó, đã bổ sung thêm 3 KKT vào Quy hoạch: KKT Đông Nam, tỉnh Quảng Trị; KKT tỉnh Thái Bình và KKT Ninh Cơ, tỉnh Nam Định. Như vậy, hiện có 18 KKT được phê duyệt trong Quy hoạch phát triển các khu kinh tế ven biển đến năm 2020 với tổng diện tích cả mặt đất, mặt nước là 726.603 ha.

Qua thực tế phát triển các KKT ở Việt Nam có thể thấy tương đối rõ nét 2 mô hình phát triển sau: (1) mô hình KKT dựa vào phát triển công nghiệp, dịch vụ, có cảng biển nước sâu, gắn với hệ thống giao thông đường bộ liên kết

vùng kinh tế trọng điểm, có khả năng thu hút các dự án kinh tế động lực; (2) mô hình KKT dựa vào phát triển du lịch biển đảo và dịch vụ, được hình thành trên các hòn đảo ngoài khơi, có tiềm năng lớn về du lịch và dịch vụ (KKT Vân Đồn, KKT đảo Phú Quốc và cụm đảo Nam An Thới). Hiện nay, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước các KKT; các Bộ, ngành quản lý nhà nước các KKT theo chức năng chuyên ngành được giao; UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước các KKT theo chức năng quản lý hành chính, lãnh thổ; Ban quản lý KKT trực tiếp quản lý nhà nước đối với KKT theo thẩm quyền được giao và theo ủy quyền của các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Theo Vụ Quản lý các Khu kinh tế - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong năm 2010, các KKT

(*) **ThS. Văn phòng Quốc hội.**

(1) Bài viết này dựa trên các ý kiến thảo luận tại Hội thảo "Vai trò của HĐND cấp tỉnh trong việc quyết định, giám sát việc thực hiện chính sách thu hút đầu tư vào Khu kinh tế của địa phương" ngày 23/4/2011 tại Phú Yên do Thường trực Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội phối hợp với Thường trực HĐND tỉnh Phú Yên tổ chức trong khuôn khổ Dự án "Tăng cường năng lực quyết định và giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam".

thu hút được hơn 30 dự án đầu tư nước ngoài, kể cả các dự án tăng vốn, mở rộng sản xuất với tổng vốn đăng ký tăng thêm gần 2 tỷ USD; hơn 80 dự án đầu tư trong nước với tổng vốn đầu tư gần 20 nghìn tỷ đồng. Cho đến nay, các KKT cả nước đã thu hút được gần 700 dự án trong nước và nước ngoài với tổng vốn đầu tư đăng ký gần 33 tỷ USD và 330.000 tỷ đồng. Trong đó, có một số dự án lớn và quan trọng tại KKT Nghi Sơn, KKT Vũng Áng, KKT Dung Quất gồm Nhà máy lọc dầu số 1 và số 2, Nhà máy đóng tàu Dung Quất, Nhà máy thép Quảng Liên, Khu liên hợp gang thép và cảng nước sâu Sơn Dương, Nhà máy liên hiệp công nghiệp hạng nặng Doosan, các nhà máy nhiệt điện Nghi Sơn và Vũng Áng, cảng trung chuyển quốc tế Vân Phong; dự án Khu du lịch Laguna... Phần lớn các dự án trên đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư hoặc đang thực hiện đầu tư. Một số các dự án đã bắt đầu đi vào hoạt động như: Nhà máy lọc dầu Dung Quất, Nhà máy liên hiệp công nghiệp hạng nặng Doosan, Nhà máy đóng tàu Dung Quất, Nhà máy ô tô Trường Hải tại KKT mở Chu Lai, Nhà máy xi măng tại KKT Nghi Sơn... và bước đầu đã có đóng góp cho ngân sách, ví dụ: riêng trong năm 2010, Nhà máy lọc dầu số 1 Dung Quất đã nộp ngân sách 9.000 tỷ đồng.

Kinh nghiệm của một số nước cho thấy, phần lớn đất đai ở những khu KKT, khu công nghiệp trước khi xây dựng là đầm lầy, điều kiện khó khăn để có thể sản xuất, nuôi trồng... nên hiệu quả khai thác là hết sức hạn chế. Tuy nhiên, sau quá trình đầu tư, xây dựng thì các khu này đã trở thành các khu đô thị, KKT, khu công nghiệp (KCN) hiện đại, như Thâm Quyển, Côn Minh (Trung Quốc).

Cũng như ở nhiều nước đang phát triển trước đây, việc hình thành các KKT Việt Nam gắn với thời điểm bắt đầu quá trình cải cách, chuyển đổi căn bản nền kinh tế, khi đó cơ chế chung của nền kinh tế còn nhiều bất cập, không thuận lợi cho hoạt động đầu tư, kinh doanh. Và ở giai đoạn đó, các KKT ven biển Việt Nam

đóng vai trò “phòng thí nghiệm chính sách mở cửa”. Tận dụng các lợi thế về điều kiện tự nhiên, về vị trí địa kinh tế, các KKT được giao đóng vai trò là những đầu mối giao thương quốc tế, làm cầu nối với các thị trường khu vực và quốc tế.

Trong giai đoạn tiếp theo, khi nền kinh tế đã mở cửa hội nhập quốc tế toàn diện, vai trò chủ yếu của các KKT tập trung vào việc tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế vùng, thu hẹp khoảng cách giữa các vùng kinh tế trong cả nước. Thực tiễn cho thấy rằng, KKT sẽ góp phần giải quyết việc làm, tạo thu nhập cho người lao động, thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu lao động, thúc đẩy đào tạo và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, góp phần tạo ra những sản phẩm có thương hiệu, chất lượng và khả năng cạnh tranh cao...

Những kết quả đạt được của các KKT là đáng ghi nhận, ví dụ như ở Quảng Nam, sau hơn 07 năm xây dựng, KKT mở Chu Lai đã có 64 dự án đầu tư, với tổng vốn đăng ký là 1,456 tỷ USD, trong đó có 38 dự án đang hoạt động với tổng vốn 579,26 triệu USD; 26 dự án đang triển khai xây dựng với vốn 858,84 triệu USD. Năm 2010, giá trị sản xuất công nghiệp đạt 1.500 tỷ đồng, chiếm 15% giá trị sản xuất công nghiệp cả tỉnh. Kim ngạch xuất khẩu khoảng 40 triệu USD, chiếm 15% toàn tỉnh, nhập khẩu 300 triệu USD, chiếm 60% toàn tỉnh, tổng thu ngân sách hơn 2.000 tỷ đồng chiếm hơn 40% thu ngân sách cả tỉnh, giải quyết việc làm cho gần 10.000 lao động¹. Ở tỉnh Quảng Ngãi, trong giai đoạn 2006-2009, Khu kinh tế Dung Quất đã đóng góp gần 50% tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh, đưa Quảng Ngãi từ một tỉnh có nguồn thu ngân sách thấp trở thành thành viên của Câu lạc bộ 1.000 tỷ vào năm 2006 rồi lên Câu lạc bộ 4.000 tỷ vào năm 2009, và Câu lạc bộ 10.000 tỷ vào năm 2010. Thu ngân sách năm 2010 tỉnh Quảng Ngãi đạt 15.070 tỷ đồng, tăng 29 lần so với năm 2005. Tốc độ tăng GDP bình quân giai đoạn 2006 - 2010 là 18,53%, giá trị sản xuất công nghiệp

(2) Ý kiến của ông Võ Hồng, Trưởng Ban Kinh tế - Ngân sách, HĐND tỉnh Quảng Nam tại Hội thảo.

tăng bình quân 56%, tỷ trọng công nghiệp tăng từ 30% lên 58,3%...

Bên cạnh đó, trong những năm đầu hoạt động, các KKT cũng bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém và chưa tương xứng với tiềm năng.

Một là, công tác xây dựng quy hoạch về KKT vẫn còn nhiều bất cập và dường như, quy hoạch tổng thể phát triển các KKT vẫn còn mang dáng dấp của một bản tổng hợp đầy nê nang các đề xuất, kiến nghị của các địa phương, mà trong không ít trường hợp, những đề xuất đó lại xuất phát từ tâm lý “trăm hoa đua nở”... Nhiều đồ án quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch chung xây dựng các KKT khác nhau lại rất giống nhau - như các sản phẩm được sản xuất hàng loạt. Chúng ta có thể thấy rằng, một số KKT trong cùng một vùng kinh tế được định hướng phát triển tương tự như nhau, nhạc nhòa, thiếu bản sắc, không khai thác được đặc thù riêng có, lợi thế cạnh tranh của từng địa phương, dẫn đến sự cạnh tranh hạn chế lẫn nhau giữa các KKT, ảnh hưởng xấu đến sự phát triển của từng KKT nói riêng và của các KKT trong vùng nói chung. Điều này đã dẫn tới hiện tượng đầu tư dàn trải, chậm tiến độ, không phát huy được hiệu quả về vốn mà Nhà nước đã bỏ ra tại các KKT, trong khi nguồn lực của đất nước còn hạn chế. Trung Quốc là nước có nguồn lực trên nhiều phương diện lớn hơn Việt Nam rất nhiều, nhưng họ có cơ chế, chính sách đầu tư nguồn lực rất tập trung. Và bài học về sự quá tải và bất cập của các khu công nghiệp tại nước ta thời gian vừa qua rất có ý nghĩa để KKT không nên đi vào vết xe đổ đó. Lãnh đạo tỉnh Phú Yên cho rằng: cơ chế, chính sách phân bổ nguồn lực quốc gia hiện nay hạn chế là nguyên nhân cơ bản nhất dẫn tới việc “lạm phát KKT” như hiện nay, vì các địa phương phải có KKT, KCN mới có nguồn thu, mới được hưởng các cơ chế, chính sách đầu tư... dẫn đến sự chèn lấn giữa các địa phương. Do vậy, cần nghiên cứu lại để có cơ chế, chính sách phân bổ nguồn lực quốc gia hợp lý và hiệu quả hơn...

Hai là, việc thực hiện quy hoạch về KKT cũng còn nhiều bất cập. Xây dựng và phê duyệt Đề án Quy hoạch tổng thể phát triển các KKT ven biển của Việt Nam là chủ trương đúng đắn. Tuy nhiên, việc các địa phương đồng loạt đề xuất thành lập quá nhiều KKT (đã được quy hoạch) gần như trong cùng một thời điểm, trong khi khả năng cân đối nguồn vốn ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư hạ tầng các KKT lại rất hạn chế, khiến cho việc đầu tư phát triển chúng gặp nhiều khó khăn, làm chậm việc phát huy hiệu quả của các KKT.

Ba là, tính liên kết trong các KKT chưa được chú trọng đúng mức, việc liên kết vùng và liên kết ngành thiếu quy hoạch chung, thiếu sự kết nối, thậm chí là có sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các KKT... dẫn đến làm giảm hiệu quả đầu tư của Nhà nước cho các KKT. Cần tạo ra một chuỗi sản phẩm, giá trị trong liên kết vùng và ngành như sản phẩm của ngành này là đầu vào cho ngành khác và ngược lại thì mới khai thác hiệu quả của các KKT (làm giảm chi phí chuyên chở, giảm tác động đến giao thông, môi trường...). “Phát triển cơ sở hạ tầng để thúc đẩy cụm ngành và chuỗi giá trị trong KKT ở nước ta hiện nay rất kém trong khi một số nước trong khu vực làm rất tốt việc này như Cụm ngành công nghệ thông tin ở Bangalore, Ấn Độ; Cụm ngành hóa dầu và cụm ngành vận tải - hậu cần ở Singapore; Cụm ngành đồ chơi trẻ em ở Quảng Châu...”³.

Bốn là, việc phối, kết hợp giữa các KKT trong công tác xúc tiến đầu tư còn hạn chế, thiếu đồng bộ. Công tác thẩm tra năng lực tài chính của các nhà đầu tư còn bất cập, một số dự án được cấp phép nhưng trong một thời gian dài chưa triển khai thực hiện và dẫn tới việc rút giấy phép, gây lãng phí nguồn lực. Một số dự án lớn tại Phú Yên ở trong tình trạng này.

Năm là, việc phân tích, đánh giá nguồn lực, tác động và hiệu quả của các nhà đầu tư, các dự án còn nhiều hạn chế. Kinh nghiệm của các nước đi trước cho thấy rằng, không nên thu hút đầu tư bằng mọi giá và các dự án ảnh hưởng

(3) Ý kiến của ông Nguyễn Xuân Thành, Chương trình Giảng dạy Fulbright tại Hội thảo.

đến môi trường như dự án thép (tốn năng lượng nhất, tốn nước nhất, ô nhiễm môi trường nhiều nhất). Có ý kiến cho rằng, xuất khẩu thép là xuất khẩu năng lượng trong lúc chúng ta đang thiếu năng lượng trầm trọng. Đại diện tỉnh Phú Yên cho biết, KKT Nam Phú Yên hiện vẫn chưa thu hút được dự án có vốn đầu tư lớn và công nghệ kỹ thuật cao, hầu hết các dự án đầu tư vào các KCN trong thời gian qua chủ yếu là chế biến gỗ, may mặc, luyện cán thép, sản xuất vật liệu xây dựng...

Sáu là, cơ sở, hạ tầng ở các KKT đầu tư thiếu đồng bộ giữa hệ thống cảng biển, cảng sân bay và đường bộ dẫn đến kém hiệu quả. Sân bay quốc tế, cảng nước sâu lại nhiều và dày đặc trong lúc đó hệ thống đường bộ, đường sắt lạc hậu, không đáp ứng được nhu cầu vận chuyển hành khách và hàng hóa ngày càng tăng với chi phí hợp lý nhất. Điều này đã không phát huy được lợi thế theo quy mô và lợi thế theo phạm vi của cơ sở hạ tầng tại các KKT⁴. Chúng ta nên thay việc xây dựng đường sắt cao tốc bằng việc đầu tư, phát triển hệ thống đường bộ và đường sắt hiện tại.

Các địa phương có KKT thường là các tỉnh nghèo, còn nhận trợ cấp từ ngân sách trung ương nên nguồn lực để đầu tư cho các KKT rất hạn chế, phụ thuộc phần lớn vào trung ương. Đại diện tỉnh Phú Yên chỉ ra rằng, do nguồn thu ngân sách dựa vào trợ cấp từ ngân sách trung ương trên 50%, nên nguồn đầu tư không đáp ứng được nhu cầu phát triển chung tại địa phương, trong đó có cả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng tại KKT.

Bảy là, tuy lực lượng lao động khá dồi dào nhưng lao động qua đào tạo và có kỹ năng làm việc ở môi trường công nghiệp còn hạn chế. “Bài học thành công nổi bật của đặc khu kinh tế Thâm Quyển chính là những chính sách mở nhằm thu hút lực lượng lao động trong toàn quốc: mở rộng quy định nhập cư và cho phép công nhân nhập cư tiếp cận các dịch vụ công một cách bình đẳng, cung cấp bảo hiểm y tế

“cho không” cho 95% công nhân đến năm 2015”⁵.

Tám là, KKT đóng trên địa bàn tỉnh nhưng vai trò của HĐND tỉnh trong việc quyết định và giám sát các cơ chế, chính sách có liên quan lại rất hạn chế. Nhiều ý kiến cho rằng, HĐND gần như chưa có vai trò, tiếng nói nào trong việc quyết định, còn vai trò giám sát thì có nhưng cũng rất hạn chế.

2. Một số đề xuất, kiến nghị:

Kỳ vọng về các KKT rất lớn, việc phát triển, xây dựng các KKT đang được triển khai khá rầm rộ trong cả nước, nhưng nhiều câu hỏi cũng đang được đặt ra. Chẳng hạn như các KKT góp phần tạo ra sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế ra sao cho địa bàn; tạo thêm được bao nhiêu chỗ làm việc mới; đóng góp bao nhiêu cho ngân sách địa phương và tỷ lệ của khoản đóng góp đó so với số vốn ngân sách đã đầu tư vào KKT như thế nào? Các KKT đã phản ánh đầy đủ và phát huy được lợi thế so sánh và chi phí cơ hội hay chưa? Và vấn đề không kém phần quan trọng là tác động của KKT đối với môi trường sinh thái, ảnh hưởng của nó đến đời sống, sản xuất và sinh hoạt của dân cư ở KKT và cả các vùng lân cận ra sao?... Lấy ví dụ như Nhà máy lọc dầu Dung Quất, các đại biểu Quốc hội, người dân và các cơ quan báo chí đã nhiều lần nêu ý kiến về sự chậm trễ cũng như tác động chưa rõ của Nhà máy đối với việc việc bình ổn giá xăng dầu, nhưng các ý kiến chưa được giải đáp kịp thời và thuyết phục.

Để tiếp tục phát triển đúng hướng các KKT, nhiều ý kiến đã đề xuất các kiến nghị, giải pháp cụ thể nhằm cải thiện tình hình:

Một là, Nhà nước cần nghiên cứu xem xét để ban hành Luật KKT, KCN để đảm bảo tính pháp lý cao, thống nhất và đồng bộ trong quản lý, điều hành và hoạt động của KKT, KCN.

(Xem tiếp trang 47)

(4) nt

(5) Ý kiến của TS. Phạm Thị Ly tại Hội thảo.

VAI TRÒ CỦA THẨM PHÁN TRONG THU THẬP CHỨNG CỨ, XÂY DỰNG HỒ SƠ GIẢI QUYẾT VỤ ÁN DÂN SỰ

■ NGUYỄN VĂN LIN*
■ NGUYỄN THỊ HẠNH**

Thu thập chứng cứ là việc phát hiện, lựa chọn và tập hợp chứng cứ đưa vào hồ sơ vụ án để Tòa án nghiên cứu, đánh giá, sử dụng phục vụ cho việc giải quyết vụ án dân sự (VADS) một cách đúng đắn. Đây là công việc rất quan trọng, tạo cơ sở cho quá trình chứng minh, có ý nghĩa quyết định đối với việc giải quyết VADS. Trong tố tụng dân sự (TTDS) Việt Nam hiện hành, hoạt động thu thập chứng cứ có thể được tiến hành bởi nhiều loại chủ thể tùy thuộc vào vị trí, vai trò, chức năng của từng chủ thể và từng giai đoạn tố tụng khác nhau. Chúng tôi đề cập đến vai trò thu thập chứng cứ của Thẩm phán khi tiến hành giải quyết vụ án ở giai đoạn sơ thẩm.

1. Sự cần thiết tiến hành thu thập chứng cứ của Thẩm phán

Đồng thời với việc quy định nghĩa vụ cung cấp chứng cứ của đương sự, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 - đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2011 (BLTTDS) quy định trách nhiệm thu thập chứng cứ của Tòa án và chỉ được tiến hành trong những trường hợp do Bộ luật này quy định (Điều 6, Khoản 2 Điều 85). Quy định về trách nhiệm thu thập chứng cứ của Tòa án xuất phát từ điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể của Việt Nam, đó là:

Thứ nhất, hệ thống tư pháp Việt Nam được tổ chức và hoạt động theo truyền thống pháp luật lục địa. Trong đó, TTDS thể hiện tính chất pha trộn giữa tố tụng tranh tụng và tố tụng xét hỏi nhưng yếu tố xét hỏi nổi trội hơn. Thẩm

phán được phân công giải quyết vụ án là người trực tiếp xây dựng hồ sơ vụ án và trên cơ sở hồ sơ này để giải quyết vụ án. Quá trình xác minh, thu thập chứng cứ cũng chính là quá trình xây dựng hồ sơ VADS. Chính vì vậy, hồ sơ VADS là yếu tố có ý nghĩa hết sức quan trọng trong giải quyết vụ án. Ngoài việc phải đảm bảo việc giải quyết VADS khách quan, công bằng, đúng pháp luật, Thẩm phán còn có trách nhiệm giải quyết vụ án đúng thời hạn. Mặt khác, lý luận về chứng cứ cũng cho thấy, Tòa án là cơ quan có nhiệm vụ đánh giá toàn bộ chứng cứ để giải quyết đúng đắn vụ án. Việc đánh giá chứng cứ có đúng đắn, khách quan và toàn diện hay không phụ thuộc vào việc cung cấp, thu thập chứng cứ có đầy đủ, chính xác và đúng pháp luật hay không. Và ở đây, trách nhiệm của

(*) ThS. Trường khoa Giáo dục cơ bản, Trường Cao đẳng Du lịch Hà Nội.

(**) ThS. Trường bộ môn Kỹ năng giải quyết các vụ việc dân sự, Khoa đào tạo Thẩm phán, Học viện Tư pháp.

Thẩm phán là phải đảm bảo trong hồ sơ vụ án có đầy đủ chứng cứ làm căn cứ cho việc giải quyết vụ án. Do đó, mặc dù BLTTDS quy định các đương sự có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ để Tòa án xem xét giải quyết vụ án, nhưng nếu “phó thác” toàn bộ nghĩa vụ chứng minh cho các đương sự để giải phóng hoàn toàn nghĩa vụ chứng minh của Tòa án, thì sẽ không thực tế trong điều kiện hiện nay ở nước ta. Vì như vậy có thể làm cho vụ án bị giải quyết thiếu khách quan, làm lợi cho đương sự này nhưng lại xâm phạm quyền và lợi ích chính đáng của đương sự khác.

Thứ hai, trong điều kiện hiện nay, khả năng tự bảo vệ của các đương sự trong VADS còn rất yếu, sự hiểu biết pháp luật của họ còn hạn chế. Nhất là đương sự ở những vùng nông thôn và miền núi, họ không có điều kiện mời luật sư để bảo vệ quyền lợi cho mình. Do đó, khi có tranh chấp dân sự xảy ra, họ không biết phải có các chứng cứ, tài liệu gì để bảo vệ quyền lợi của mình, tìm kiếm các chứng cứ đó ở đâu, để cung cấp cho Tòa án. Trong khi đó, chúng ta chưa đủ điều kiện quy định việc tham gia tố tụng của luật sư là bắt buộc, nên nếu quy định nghĩa vụ chứng minh hoàn toàn thuộc về đương sự có thể dẫn đến tình trạng đương sự không có khả năng chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Chính vì vậy, quy định Nhà nước (Tòa án) phải hỗ trợ đương sự trong việc thu thập chứng cứ là hợp lý.

Thứ ba, ở nước ta, do nhiều nguyên nhân khác nhau, việc phổ cập các tài liệu, giấy tờ liên quan đến quyền sở hữu, quyền sử dụng đất, nhà ở còn hạn chế, các chứng cứ hiện đang do một số cơ quan Nhà nước có trách nhiệm bảo quản, quản lý. Nhiều tài liệu, giấy tờ, văn bản chưa có điều kiện để công khai cho công dân. Thêm nữa, việc quản lý hành chính còn công kênh, quan liêu; máy móc, trang thiết bị chưa cho phép phổ cập tất cả mọi thông tin này đến với mọi người dân. Nhiều trường hợp, việc thu thập chứng cứ đang do cơ quan, tổ chức lưu giữ, quản lý là rất khó khăn. Trong rất nhiều vụ án, mặc dù đương

sự đã mất nhiều công sức, thời gian đi lại yêu cầu cơ quan, tổ chức cung cấp các chứng cứ liên quan đến việc giải quyết VADS để họ giao nộp cho Tòa án, nhưng đều bị từ chối với đủ mọi lý do; hoặc các cơ quan, tổ chức cung cấp không đầy đủ, không chính xác, không đúng thời hạn. Điều này đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước, cụ thể là Tòa án, với tính chất là cơ quan có chức năng giải quyết tranh chấp, hỗ trợ đương sự thu thập chứng cứ đang lưu giữ tại các cơ quan, tổ chức mà đương sự không thể thu thập được.

Với vị trí là người tiến hành tố tụng, có nhiệm vụ xây dựng hồ sơ vụ án, giải quyết vụ án dân sự đúng pháp luật, đúng thời hạn, nên Thẩm phán có vai trò quan trọng trong việc thu thập chứng cứ. Thẩm phán là người phải xác định đối tượng chứng minh, các chứng cứ cần thu thập của vụ án, trên cơ sở đó, Thẩm phán thúc đẩy các bên đương sự chủ động tiến hành thu thập chứng cứ để cung cấp cho Tòa án, đồng thời Thẩm phán tiến hành các hoạt động tố tụng để thu thập chứng cứ theo quy định của pháp luật.

2. Hoạt động thu thập chứng cứ của Thẩm phán

Hoạt động thu thập chứng cứ của Thẩm phán chỉ đặt ra khi VADS đã được thụ lý, xuyên suốt quá trình giải quyết VADS và bị giới hạn bởi yêu cầu của đương sự. Khi thực hiện các hoạt động tố tụng để thu thập chứng cứ, Thẩm phán phải nắm vững các thuộc tính của chứng cứ, đồng thời xác định chính xác yêu cầu của đương sự (yêu cầu khởi kiện của nguyên đơn, yêu cầu phản tố của bị đơn và yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan), quan hệ pháp luật phát sinh tranh chấp trong vụ án, những vấn đề cần phải chứng minh, các chứng cứ cần thiết cho việc giải quyết vụ án và các chứng cứ đang được lưu giữ ở đâu, nghĩa vụ chứng minh của đương sự, quy phạm pháp luật nội dung, từ đó áp dụng các biện pháp phù hợp để thu thập chứng cứ.

Xây dựng hồ sơ VADS là nhiệm vụ hết sức quan trọng của Thẩm phán trong quá trình

giải quyết vụ án. Điều 173 BLTTDS quy định, khi lập hồ sơ vụ án, Thẩm phán có nhiệm vụ: thông báo thụ lý vụ án; yêu cầu đương sự nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án; thực hiện những biện pháp để thu thập chứng cứ theo quy định tại khoản 2 Điều 85 BLTTDS. Theo đó, Thẩm phán được tiến hành các hoạt động tổ tụng sau đây để thu thập chứng cứ:

2.1. Thông báo về việc thụ lý vụ án; thông báo yêu cầu phản tố, yêu cầu độc lập

Sau khi được phân công giải quyết vụ án, Thẩm phán tiến hành nghiên cứu hồ sơ khởi kiện và tiến hành hoạt động tổ tụng đầu tiên là Thông báo về việc thụ lý vụ án theo quy định tại Điều 174 BLTTDS. Trong thời hạn 3 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý vụ án, Tòa án phải thông báo bằng văn bản cho bị đơn, cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến việc giải quyết vụ án, Viện kiểm sát cùng cấp về việc Tòa án đã thụ lý vụ án. Trong nội dung thông báo thụ lý vụ án có nêu thời hạn người được thông báo phải có ý kiến bằng văn bản nộp cho Tòa án đối với yêu cầu của người khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo, nếu có (khoản 2 Điều 174 BLTTDS).

BLTTDS không có quy định thông báo yêu cầu phản tố của bị đơn và yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Song, để bảo đảm nguyên tắc cung cấp chứng cứ và chứng minh, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong TTDS cũng như tính công khai, minh bạch trong việc giải quyết VADS và để tiến hành thu thập chứng cứ thì Thẩm phán, sau khi đã chấp nhận xem xét yêu cầu phản tố của bị đơn; yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan (thụ lý yêu cầu phản tố, yêu cầu độc lập), phải thực hiện việc thông báo các yêu cầu đó cho nguyên đơn, bị đơn biết để các đương sự này thực hiện việc cung cấp chứng cứ cho Tòa án (có ý kiến bằng văn bản đối với yêu cầu phản tố của bị đơn, yêu cầu độc lập của người có quyền lợi nghĩa vụ, liên quan và nộp cho Tòa án tài liệu, chứng cứ kèm theo). Thời hạn, mẫu thông báo yêu cầu phản tố, yêu cầu độc lập có thể áp dụng tương tự thời hạn, mẫu thông báo thụ lý vụ án (Mẫu số 05 ban hành

kèm theo Nghị quyết số 02/2006/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) hướng dẫn thi hành các quy định trong phần thứ hai “thủ tục giải quyết vụ án tại Tòa án cấp sơ thẩm”).

Như vậy, thông qua việc thực hiện hành vi thông báo thụ lý vụ án, thông báo yêu cầu phản tố, yêu cầu độc lập với việc yêu cầu các đương sự cung cấp chứng cứ, Thẩm phán đã bước đầu thực hiện việc thu thập chứng cứ.

2.2. Yêu cầu đương sự giao nộp chứng cứ

Trong trường hợp xét thấy chứng cứ chưa đủ cơ sở để giải quyết vụ án thì Thẩm phán yêu cầu đương sự giao nộp bổ sung. Việc yêu cầu giao nộp bổ sung chứng cứ được thực hiện trong suốt quá trình giải quyết vụ án và phải bằng văn bản (thông báo giao nộp chứng cứ). Trong thông báo giao nộp chứng cứ, Thẩm phán phải nêu cụ thể các chứng cứ đương sự cần giao nộp. Giao nộp chứng cứ là quyền và nghĩa vụ của đương sự, nhưng đương sự chỉ có nghĩa vụ giao nộp chứng cứ thuộc về nghĩa vụ chứng minh của họ.

Để yêu cầu đương sự giao nộp được các chứng cứ theo đúng yêu cầu và mục đích, Thẩm phán phải giải thích cho đương sự biết quy định tại Điều 7 BLTTDS về trách nhiệm cung cấp chứng cứ của cá nhân, cơ quan, tổ chức lưu giữ, quản lý chứng cứ. Căn cứ vào điều luật này, đương sự có quyền yêu cầu các chủ thể đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp để giao nộp cho Tòa án. Hoạt động thu thập chứng cứ này phải thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Phần III Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP ngày 17/9/2005 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC hướng dẫn thi hành một số quy định của BLTTDS về “Chứng minh và chứng cứ” đã nêu rõ thủ tục giao nộp chứng cứ trong từng giai đoạn tổ tụng, khi đương sự khởi kiện cũng như trong quá trình chuẩn bị xét xử và tại phiên tòa.

2.3. Các biện pháp thu thập chứng cứ của Tòa án

Khi thu thập chứng cứ, ngoài việc phải xác định các chứng cứ cần thu thập của vụ án thì Thẩm phán cần xác định các chứng cứ đương

sự đã cung cấp cho Tòa án, chứng cứ đương sự đã tự mình thu thập nhưng không được và có yêu cầu Tòa án thu thập. Việc tiến hành các biện pháp để thu thập chứng cứ phải dựa vào các căn cứ như: theo yêu cầu bằng văn bản của nguyên đơn, bị đơn, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan (trừ những biện pháp Tòa án được tự mình tiến hành thu thập); quy định của pháp luật nội dung và pháp luật TTDS. Tùy từng loại tranh chấp cụ thể, tùy thuộc vào các chứng cứ cần phải thu thập mà Thẩm phán áp dụng các biện pháp phù hợp để thu thập chứng cứ.

Theo quy định của BLTTDS, Thẩm phán được tự mình tiến hành một hoặc một số biện pháp sau để thu thập chứng cứ: lấy lời khai của đương sự (Điều 86 BLTTDS, Mục 2 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP); lấy lời khai người làm chứng khi xét thấy cần thiết (khoản 1 Điều 87 BLTTDS); đối chất khi xét thấy có sự mâu thuẫn trong lời khai của các đương sự, người làm chứng (khoản 1 Điều 88 BLTTDS); xem xét thẩm định tại chỗ (Điều 89 BLTTDS); định giá tài sản trong trường hợp các bên thỏa thuận mức giá thấp nhằm mục đích trốn thuế hoặc giảm mức đóng án phí (điểm b khoản 1 Điều 92); ủy thác thu thập chứng cứ, xác minh tài liệu, chứng cứ (Điều 93 BLTTDS, Điều 85 BLTTDS đã được sửa đổi, bổ sung).

BLTTDS quy định điều kiện để Thẩm phán được tiến hành một hoặc một số biện pháp thu thập chứng cứ khi đương sự không thể tự mình thu thập được và có yêu cầu như: lấy lời khai người làm chứng (Điều 87 BLTTDS, Mục 3 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP); đối chất (Điều 88 BLTTDS, Mục 4 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP); trưng cầu giám định (Điều 90, 91 BLTTDS, Pháp lệnh Giám định tư pháp, Nghị định số 67 ngày 19/5/2005 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Giám định tư pháp, Mục 6 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP); định giá tài sản (Điều 92 BLTTDS, Mục 7 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP); yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức cung cấp chứng cứ (Điều 94, Mục 8 Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-

HĐTP).

2.4. Thu thập chứng cứ của Thẩm phán tại phiên tòa

Trong quá trình xây dựng hồ sơ vụ án, Thẩm phán không chỉ thu thập chứng cứ trước khi xét xử mà còn tiếp tục thu thập chứng cứ, xem xét và kiểm tra công khai các chứng cứ tại phiên tòa. BLTTDS cho phép các đương sự xuất trình chứng cứ mới ở bất kỳ thời điểm nào, kể cả ở phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm.

Khoản 4 Điều 83 BLTTDS quy định lời khai của đương sự, người làm chứng được coi là chứng cứ nếu được ghi bằng văn bản, băng băng ghi âm, băng ghi hình theo quy định tại khoản 2 Điều 83 BLTTDS hoặc khai bằng lời tại phiên tòa. Tại phiên tòa, Thẩm phán nghe lời trình bày của các đương sự và những người tham gia tố tụng khác trong quá trình Hội đồng xét xử hỏi, quá trình phát biểu quan điểm tranh luận, đối đáp của đương sự. Đó cũng là quá trình Hội đồng xét xử kiểm tra chứng cứ và tiếp tục thu thập chứng cứ. Trong quá trình đó, có thể xuất hiện lời khai mới của đương sự và những người tham gia tố tụng khác. Thu thập chứng cứ từ việc nghe và hỏi các đương sự, những người tham gia tố tụng khác của Thẩm phán là sự tương tác giữa Thẩm phán và đương sự, những người tham gia tố tụng và được thực hiện bằng sự biểu hiện các hành vi: lắng nghe; đặt câu hỏi. Như vậy, tại phiên tòa, nếu xuất hiện chứng cứ mới thì Thẩm phán có thể phải hoãn phiên tòa để trong thời gian hoãn phiên tòa, Thẩm phán tiếp tục thu thập chứng cứ xây dựng hồ sơ vụ án, đảm bảo đủ chứng cứ giải quyết vụ án.

3. Hoàn thiện pháp luật về vai trò của Thẩm phán trong thu thập chứng cứ, xây dựng hồ sơ giải quyết vụ án dân sự

3.1. Quy định cung cấp chứng cứ

Trong số nguồn chứng cứ thì các tài liệu đọc được, nghe được, nhìn được chiếm một tỷ lệ lớn. Nhưng, nhiều trường hợp đương sự không có chứng cứ đó mà lại đang do cá nhân, cơ quan, tổ chức khác lưu giữ, quản lý. BLTTDS đã quy định rõ trách nhiệm cung cấp chứng cứ

của cá nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền nhằm đảm bảo cho đương sự được thu thập chứng cứ, cung cấp chứng cứ cho Tòa án. Trong trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức không cung cấp được thì phải thông báo bằng văn bản cho đương sự, Tòa án biết và nêu rõ lý do của việc không cung cấp được chứng cứ (Điều 7 BLTTDS). Mặt khác, chỉ khi đương sự đã áp dụng các biện pháp cần thiết để thu thập chứng cứ mà vẫn không thể tự mình thu thập được thì mới có quyền yêu cầu Tòa án thu thập (khoản 1 Điều 94 BLTTDS).

Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết các vụ, việc dân sự cho thấy, khi giải quyết các vụ, việc mà có các tài liệu, chứng cứ đang do cơ quan, tổ chức lưu giữ, quản lý thì việc thu thập không hề đơn giản. Nhiều trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền lưu giữ chứng cứ thường không trả lời bằng văn bản cho đương sự về việc không cung cấp tài liệu, chứng cứ mà chỉ từ chối việc cung cấp bằng lời nói. Do đó, đương sự không có tài liệu cung cấp cho Tòa án chứng minh là mình đã áp dụng các biện pháp cần thiết để thu thập chứng cứ mà vẫn không thể thu thập được. Vì vậy, khi đương sự có đơn yêu cầu Tòa án thu thập, Tòa án cũng không có cơ sở để tiến hành biện pháp thu thập chứng cứ. Thậm chí, cả khi Tòa án đề nghị cơ quan, tổ chức cung cấp cho Tòa án các tài liệu, chứng cứ để làm căn cứ giải quyết VADS thì vẫn có những cơ quan, tổ chức không cung cấp, cung cấp không đầy đủ hoặc không chính xác, không đúng thời hạn.

Vì vậy, chúng tôi cho rằng, BLTTDS cần bổ sung quy định xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi các cơ quan, tổ chức này không thực hiện yêu cầu của đương sự, Tòa án, Viện Kiểm sát về cung cấp tài liệu, chứng cứ. Điều 389 BLTTDS đã khẳng định cá nhân, cơ quan, tổ chức không thi hành quyết định của Tòa án về việc cung cấp chứng cứ mà cá nhân, cơ quan, tổ chức đó đang quản lý, lưu giữ thì có thể bị Tòa án quyết định phạt cảnh cáo, phạt tiền hoặc cưỡng chế thi hành. Điều 390 BLTTDS còn nêu “Thủ tục, thẩm quyền xử phạt, mức tiền phạt đối với các

hành vi cản trở hoạt động TTDS do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định”, nhưng đến nay, vẫn chưa có văn bản pháp luật nào quy định cụ thể về thủ tục, thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền đối với hành vi cản trở hoạt động TTDS nói chung và hành vi của cá nhân, cơ quan, tổ chức không thi hành quyết định của Tòa án nói riêng, nên trong thực tiễn giải quyết các VADS, mặc dù có hành vi không thi hành quyết định của Tòa án về việc cung cấp chứng cứ của cơ quan, tổ chức, nhưng không thể áp dụng biện pháp phạt tiền vì không có cơ sở pháp lý cụ thể để áp dụng chế tài này. Vì vậy, để đảm bảo cho việc giải quyết VADS được chính xác và đúng thời hạn tố tụng, chúng tôi cho rằng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần sớm ban hành văn bản pháp luật quy định cụ thể thủ tục, thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền đối với từng hành vi cản trở các hoạt động TTDS.

3.2. Thời hạn xuất trình chứng cứ

Theo Điều 79 BLTTDS, đương sự có nghĩa vụ đưa ra chứng cứ để chứng minh mà không đưa ra được chứng cứ hoặc không đưa ra đủ chứng cứ thì phải chịu hậu quả của việc không chứng minh hoặc chứng minh không đầy đủ. Trong quá trình Tòa án giải quyết vụ việc dân sự, đương sự có quyền và nghĩa vụ giao nộp chứng cứ cho Tòa án; nếu đương sự không nộp hoặc nộp không đầy đủ thì phải chịu hậu quả của việc không nộp hoặc nộp không đầy đủ đó (Điều 84 BLTTDS). Như vậy, BLTTDS quy định đương sự có nghĩa vụ giao nộp chứng cứ và hậu quả của việc không giao nộp hoặc giao nộp không đầy đủ, nhưng lại không quy định thời hạn mà đương sự phải thực hiện việc giao nộp chứng cứ. Điều này có mặt tích cực là tạo điều kiện để đương sự có thể phát huy hết khả năng trong việc tự chứng minh cho yêu cầu cũng như tự bảo vệ quyền lợi của mình, nhưng có hạn chế là không đề cao được trách nhiệm của đương sự trong việc tìm kiếm, thu thập và xuất trình chứng cứ cho Tòa án; hoặc thái độ bất hợp tác với Tòa án cấp sơ thẩm của đương sự. Nhiều đương sự sau khi khởi kiện đã không tự giác thu thập chứng cứ để giao nộp tài liệu, chứng cứ hoặc cố tình trì hoãn việc giao nộp

chứng cứ, làm kéo dài thời hạn giải quyết vụ án; hoặc không giao nộp cho Tòa án cấp sơ thẩm, chỉ nộp cho Tòa án cấp phúc thẩm, cá biệt có trường hợp chỉ giao nộp chứng cứ trong giai đoạn khiếu nại yêu cầu giám đốc thẩm, tái thẩm, làm cho việc giải quyết vụ án bị kéo dài. Hậu quả là nhiều VADS bị hủy nhiều lần, gây tốn kém về thời gian, công sức của Tòa án và các bên đương sự.

Giải pháp cho vấn đề này là cần bổ sung trong BLTTDS quy định, trong đó ấn định thời hạn đương sự xuất trình chứng cứ. Hết thời hạn này, nếu đương sự mới xuất trình chứng cứ thì Tòa án có quyền không sử dụng chứng cứ đó.

3.3. Biện pháp định giá tài sản

Trong nhiều VADS, kết quả định giá là căn cứ để Tòa án giải quyết vụ án. Điều 92 BLTTDS cũng như Mục 7, Phần IV Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP đã quy định và hướng dẫn về biện pháp định giá tài sản. Điều 16 BLTTDS cũng đã bổ sung quy định thành viên Hội đồng định giá không được tham gia

tổ tụng, nếu có lý do xác đáng để cho rằng, họ có thể không vô tư trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. BLTTDS cũng nêu chế tài áp dụng đối với cơ quan tài chính, các cơ quan chuyên môn không cử người tham gia Hội đồng định giá; người được cử tham gia Hội đồng định giá không tham gia mà không có lý do chính đáng. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự cho thấy, các quy định về định giá tài sản trong pháp luật TTDS hiện hành vẫn chưa thật sự đầy đủ, cụ thể. Vì vậy, việc áp dụng biện pháp thu thập chứng cứ này của các Tòa án còn thiếu thống nhất và gặp rất nhiều khó khăn cả về cơ sở pháp lý cũng như cách thức tổ chức thực hiện. Để cho việc giải quyết vụ án dân sự được thống nhất, không bị kéo dài, BLTTDS cần bổ sung các quy định cụ thể về nghĩa vụ, quyền hạn của thành viên Hội đồng định giá, số lượng thành viên của Hội đồng định giá; những trường hợp áp dụng khoản 8 Điều 83 BLTTDS; định giá lại, định giá bổ sung; chi phí định giá; nguyên tắc xác định giá. ■

KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN...

(Tiếp theo trang 41)

Hai là, các cơ quan chức năng cần tính đến việc sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước hiện hành để xóa bỏ tính lồng ghép của ngân sách, đảm bảo sự độc lập tương đối giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Nghiên cứu, xem xét để sửa đổi Khoản 3, Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước hiện hành theo hướng cho phép địa phương (có thành lập KKT theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ) thực hiện các phương thức huy động các nguồn vốn để đầu tư cơ sở hạ tầng cho KKT với tỷ lệ phù hợp, để địa phương có thể huy động tối đa mọi nguồn lực đầu tư.

Ba là, xây dựng và áp dụng cơ chế phân bổ vốn từ ngân sách trung ương với một tỷ lệ phù hợp theo lộ trình để đầu tư cơ sở hạ tầng cho

các KKT. Xem xét quy định các địa phương được sử dụng tất cả hoặc một phần các nguồn thu phát sinh trên địa bàn KKT để bảo đảm chính sách tái đầu tư, nuôi dưỡng nguồn thu cho địa phương. Thực hiện theo cơ chế này sẽ phát huy tính chủ động, tích cực, năng động của địa phương để đẩy nhanh đầu tư phát triển KKT.

Bốn là, cần ban hành cơ chế, chính sách đào tạo nguồn nhân lực cho các KKT để triển khai đồng bộ, thống nhất giữa các địa phương, bảo đảm cung cấp nguồn nhân lực có chất lượng cao phục vụ cho các KKT. Đây là định hướng quan trọng cho chiến lược phát triển các KKT giai đoạn 2011-2020.

Năm là, tăng cường công tác phối, kết hợp trong hoạt động giám sát giữa các cơ quan của Quốc hội với HĐND đối với các KKT. Cần thường xuyên giám sát, kiểm tra để kịp thời điều chỉnh, hoàn thiện các cơ chế, chính sách và điều phối hoạt động giữa các KKT. ■

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI CHỦ RỪNG LÀ DOANH NGHIỆP CÓ VỐN ĐẦU TƯ NHÀ NƯỚC

■ NGUYỄN THANH HUYỀN*

Chủ rừng là doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước đang quản lý một diện tích rừng khá lớn mà chủ yếu là rừng sản xuất đã có rừng. Tuy nhiên, hiệu quả kinh tế cũng như vai trò chủ đạo của các doanh nghiệp này trong việc bảo vệ và phát triển rừng còn nhiều hạn chế. Nguyên nhân của tình trạng này có thể xem xét từ nhiều yếu tố như nguồn vốn, chính sách... nhưng có thể nguyên nhân thấy rõ nhất là các doanh nghiệp này chưa có “quyền tự chủ” đối với rừng, đất rừng được giao, được thuê, cũng như đối với tài sản của doanh nghiệp, các “quyền tài sản” đối với rừng, đất rừng cũng chưa được làm rõ. Hơn nữa, quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ đối với chủ rừng là doanh nghiệp nhà nước còn chưa cụ thể, chồng chéo giữa các văn bản pháp luật khác nhau.

1. Các chủ rừng là doanh nghiệp có vốn đầu tư Nhà nước

Hiện nay, chủ rừng là doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước đang quản lý tổng số diện tích rừng 2.004.852 ha, chiếm 16% tổng diện tích đất lâm nghiệp trên toàn quốc¹. Tuy nhiên, do năng lực tài chính hạn hẹp, vốn nhà nước trung bình tại một nông trường chỉ đạt 7.207 triệu đồng và lâm trường là 5.464 triệu đồng, nên phần lớn, nông lâm trường kinh doanh thua lỗ.

Thực hiện Nghị quyết số 28/NQ/TW ngày 16/6/2003 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển các nông lâm trường quốc doanh, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 170/2004/NĐ-CP và Nghị định số 200/2004/NĐ-CP về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển các nông lâm trường quốc doanh theo hướng nâng cao hiệu quả sản xuất

kinh doanh, sử dụng bền vững tài nguyên đất, tài nguyên rừng, hình thành các vùng sản xuất nông lâm sản hàng hoá tập trung, chuyên canh, thâm canh quy mô lớn gắn với chế biến và thị trường tiêu thụ; đổi mới cơ chế quản lý, nâng cao sức cạnh tranh, tạo động lực thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đảm bảo an ninh quốc phòng; tách bạch nhiệm vụ công ích và nhiệm vụ sản xuất kinh doanh; thu hồi những diện tích đất chưa sử dụng, sử dụng sai mục đích, sử dụng không hiệu quả... giao về cho địa phương quản lý, sử dụng theo đúng mục đích của pháp luật về đất đai.

Trước khi đổi mới, sắp xếp lâm trường quốc doanh thì cả nước có 355 lâm trường và công ty lâm nghiệp, trong đó có 110 lâm trường hạch toán độc lập và 245 lâm trường và công ty lâm nghiệp là doanh nghiệp thành viên

(*) ThS. Trường Đại học Lao động - Xã hội.

(1) Quyết định số 272/QĐ-TTg ngày 27/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt kết quả kiểm kê đất đai năm 2005.

của các tổng công ty. Thực hiện đề án chuyển đổi đã được Chính phủ phê duyệt, tính đến hết năm 2008 đã có 157 lâm trường quốc doanh đã được sắp xếp chuyển đổi, trong đó có 136 đơn vị chuyển thành Công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH); 14 Công ty TNHH 1 thành viên; 3 Công ty cổ phần hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005; 04 trung tâm lâm nghiệp hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp có thu và giải thể 14 lâm trường².

Trên thực tế, nhiều diện tích rừng tự nhiên được giao cho DNNN quản lý, bảo vệ và sử dụng nhưng những doanh nghiệp này lại chỉ chủ yếu tiến hành khai thác mà chưa chú trọng đến việc khoanh nuôi, tái sinh, trồng lại rừng mới. Vì vậy, một số diện tích rừng do DNNN quản lý từ rừng tự nhiên trở thành đất trống đồi núi trọc, thậm chí cá biệt có chủ rừng vì muốn cải tạo đất trồng rừng, chuyển đổi đất trồng rừng đã tiến hành cho chặt trắng phá rừng như Công ty lâm nghiệp Sơn Động, Bắc Giang³. Nhiều chủ rừng lợi dụng chính sách chuyển rừng phòng hộ ít xung yếu, nghèo kiệt thành rừng sản xuất để phá rừng lấy đất trồng cây cao su.

2. Loại rừng được giao, cho thuê cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước

Theo quy định của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 thì doanh nghiệp lâm nghiệp (DNLN) có vốn đầu tư nhà nước được Nhà nước giao, cho thuê các loại rừng như rừng sản xuất là rừng tự nhiên, rừng sản xuất là rừng trồng, rừng phòng hộ hoặc khu bảo vệ cảnh quan của rừng đặc dụng⁴. Vì vậy, tùy thuộc vào loại rừng được giao, được thuê, thậm chí tùy thuộc vào phương thức và nguồn gốc số tiền trả cho việc giao và thuê rừng mà chủ rừng này có các quyền và nghĩa vụ khác nhau. Với việc được giao, cho thuê các loại rừng - với những

mục đích khác nhau thì DNLN có vốn đầu tư nhà nước không chỉ thực hiện mục tiêu kinh doanh từ rừng sản xuất mà còn thực hiện các hoạt động mang tính sự nghiệp, phục vụ lợi ích công như quản lý và bảo vệ rừng phòng hộ. Sự không tách bạch giữa chức năng kinh doanh và chức năng sự nghiệp của các doanh nghiệp này đã không tạo ra doanh nghiệp kinh doanh một cách thực sự. Thậm chí, không ít DNLN có vốn đầu tư nhà nước, được Nhà nước giao, cho thuê rừng nhưng không có hoạt động kinh doanh mà tồn tại chủ yếu nhờ vào kinh phí ngân sách nhà nước cấp cho để thực hiện việc khoanh nuôi, tái sinh, bảo vệ rừng phòng hộ. Cá biệt còn có những chủ rừng để mặc cho “lâm tặc” phá rừng⁵ hoặc tìm mọi cách chuyển đổi đất rừng thành đất trồng cây công nghiệp... Không ít các lâm trường quốc doanh cũ (nay là các công ty lâm nghiệp) được Nhà nước giao rừng, đất rừng, sau đó lâm trường giao khoán việc trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng cho người dân tại địa bàn đó với thời hạn 20 năm hoặc 30 năm bằng “hợp đồng giao khoán” (đây là chủ trương của Nhà nước). Theo quy định của pháp luật, các công ty lâm nghiệp này là “chủ rừng” - họ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng rừng, đất rừng, còn người dân chỉ là bên nhận khoán theo hợp đồng. Tuy nhiên, trên thực tế các “chủ rừng” này không có việc để làm vì không còn trực tiếp quản lý rừng và đất rừng và như vậy, mục đích kinh doanh của doanh nghiệp không đạt được.

Trước thực trạng đó, để phát triển kinh tế lâm nghiệp phù hợp với nền kinh tế thị trường, Nhà nước cần tách bạch chức năng kinh doanh và chức năng sự nghiệp của các DNLN có vốn đầu tư nhà nước. Những doanh nghiệp nào hoạt động kinh doanh, phát triển rừng có hiệu quả thì giữ lại và trao “quyền tự chủ” cho họ phát triển; còn những doanh nghiệp hoạt động

(2) Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, “Nghiên cứu các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của các công ty lâm nghiệp đang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp”, 12/2009.

(3) Công ty lâm nghiệp chặt phá rừng, thứ sáu 19/09/2008 09:29 <http://www.anninhthudo.vn/Xa-hoi/Cong-ty-Lam-nghiep-chat-pharung/332881.antd>

(4) Điều 24- 25, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004.

(5) “Chủ rừng để mặc cho lâm tặc phá rừng” cập nhật 23/03/2009 - 23: 41 <http://vietnamnet.vn/xahoi/2009/03/837815/>

không hiệu quả thì Nhà nước cần kiên quyết giải thể, những diện tích rừng đã giao khoán sẽ giao trực tiếp cho người dân có nhu cầu và khả năng bảo vệ, phát triển rừng, không thể để các doanh nghiệp này không hoạt động mà trở thành ông chủ đất để “phát canh thu tô”.

3. Xác định quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước

Theo quy định của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, những DNLN có vốn đầu tư của Nhà nước được Nhà nước giao đất, giao rừng không thu tiền sử dụng đất, sử dụng rừng hoặc có thu tiền sử dụng nhưng tiền sử dụng đất, tiền sử dụng rừng đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì số tiền đã trả đó được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp⁶. Như vậy, “quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng” của Nhà nước đã trở thành vốn góp của Nhà nước vào doanh nghiệp. Vậy doanh nghiệp phải có quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng mới phù hợp. Việc quy định DNLN có vốn đầu tư nhà nước không được quyền “quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng” đã mâu thuẫn với quy định về “chuyển quyền sở hữu tài sản” trong Luật Doanh nghiệp⁷ và quy định về “Thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với tài sản được đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước” trong Bộ luật Dân sự⁸. Vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp thì vốn đó thuộc về doanh nghiệp - doanh nghiệp có tư cách pháp nhân và chịu trách nhiệm hữu hạn trong phạm vi số vốn của doanh nghiệp. Việc không thừa nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng đối với các DNLN có vốn đầu tư nhà nước làm cho các doanh nghiệp vốn đã rất khó khăn vì thiếu vốn đầu tư lại càng khó khăn hơn trong việc tiếp cận vốn vay từ các tổ chức tín dụng vì không có tài sản thế chấp.

(6) Khoản 2 - Điều 35 - Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004.

(7) Điều 29 - Luật Doanh nghiệp năm 2005 [1. Thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh và cổ đông công ty cổ phần phải chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho công ty theo quy định sau đây: a) Đối với tài sản có đăng ký hoặc giá trị quyền sử dụng đất thì người góp vốn phải làm thủ tục chuyển quyền sở hữu tài sản đó hoặc quyền sử dụng đất cho công ty tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc chuyển quyền sở hữu đối với tài sản góp vốn không phải chịu lệ phí trước bạ;...].

(8) Điều 203- Bộ luật Dân sự năm 2005 [1. Khi tài sản thuộc hình thức sở hữu Nhà nước được đầu tư vào doanh nghiệp Nhà nước thì Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản đó theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp].

Doanh nghiệp không thể tự chủ nếu Nhà nước không trao quyền. Chính vì vậy, cần quy định: quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng là của doanh nghiệp.

Trong thời gian tới, Nhà nước cần cải tổ các DNLN có vốn đầu tư nhà nước theo hướng: Một là, cần xác định được giá trị vườn cây, giá trị rừng trồng để giao vốn cho doanh nghiệp được đăng ký kinh doanh theo mức vốn điều lệ bằng mức vốn tại thời điểm báo cáo tài chính gần nhất của doanh nghiệp mà không nên đặt yêu cầu tối thiểu về số vốn điều lệ. Hai là, cần phải tinh giản bộ máy quản lý của các công ty lâm nghiệp hơn nữa, nâng cao năng lực quản lý điều hành, vai trò của giám đốc, gắn trách nhiệm của giám đốc và bộ phận quản lý trong việc sử dụng vốn và có cơ chế giám sát hiệu quả sử dụng nguồn vốn nhà nước; cần gắn kết chặt chẽ hơn với nông dân trong vùng nguyên liệu, có chính sách đầu tư thực sự cho nông dân. Ba là, cần quyết tâm thực hiện đổi mới lâm trường quốc doanh để các công ty lâm nghiệp hoạt động theo cơ chế thị trường. Chỉ những lâm trường nào thực sự cần đổi mới nhiệm vụ hoạt động công ích, an ninh quốc phòng mới chuyển sang thành các Ban quản lý rừng được Nhà nước hỗ trợ kinh phí, tránh tình trạng nhiều lâm trường xin chuyển thành Ban quản lý để được Nhà nước cung cấp kinh phí hoạt động. Kiên quyết giải thể hoặc phá sản các lâm trường hoạt động không hiệu quả để thu hồi đất giao cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình khác có nhu cầu và khả năng sản xuất kinh doanh rừng.

4. Chính sách hưởng lợi đối với chủ rừng là doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước

Chính sách hưởng lợi từ rừng của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước còn nhiều vấn đề phải bàn. Trong nhiều năm được giao, thu

rừng và đất rừng nhưng chưa có một quy định cụ thể nào về chính sách hưởng lợi đối với chủ rừng này. Năm 2001, lần đầu tiên có Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hưởng lợi từ rừng nhưng chỉ áp dụng cho các hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp⁹, chứ không phải cho mọi chủ rừng. Năm 2010, với chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng¹⁰ được xem là bước đột phá trong việc thực hiện chính sách hưởng lợi đối với chủ rừng và người chăm sóc bảo vệ rừng nói chung theo cơ chế thị trường. Chính sách này đã thực sự khuyến khích chủ rừng chăm sóc, gìn giữ, bảo vệ và phát triển rừng thay vì tập trung hưởng lợi từ rừng bằng cách khai thác rừng. Theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP, những chủ thể được hưởng lợi ích từ rừng sẽ phải chi trả một khoản tiền cho người cung cấp dịch vụ đó (chủ rừng, người bảo vệ, chăm sóc rừng). Đối tượng được chi trả dịch vụ môi trường rừng gồm: các chủ rừng là tổ chức được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng để sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích lâm nghiệp và các chủ rừng là tổ chức tự đầu tư trồng rừng trên diện tích đất lâm nghiệp; các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng; cộng đồng dân cư thôn được Nhà nước giao rừng để sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích lâm nghiệp; các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn tự đầu tư trồng rừng trên diện tích đất lâm nghiệp; các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn có hợp đồng nhận khoán bảo vệ rừng ổn định lâu dài với các chủ rừng là tổ chức nhà nước (sau đây gọi chung là hộ nhận khoán)¹¹. Như vậy, lần đầu tiên, DNLN có vốn đầu tư nhà nước đã trở thành đối tượng được hưởng lợi từ rừng. Tuy nhiên, trong thực tế, khá nhiều diện tích rừng của những doanh nghiệp này đã được giao khoán cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cho nên họ là chủ rừng nhưng sẽ

không được hưởng lợi từ việc chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Để DNLN có vốn đầu tư nhà nước thực sự phát triển, chúng ta cần có những quy định khuyến khích phát triển cho phù hợp như: Khuyến khích các doanh nghiệp này phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, du lịch nhà vườn..., kết hợp phát triển nông - lâm - ngư nghiệp để họ có doanh thu thường xuyên chứ không chỉ phụ thuộc vào chu kỳ khai thác cây rừng vì thời gian để khai thác được cây rừng ít nhất cũng phải mất 5 đến 7 năm. Hỗ trợ ưu đãi vay vốn với lãi suất 0% và cho vay theo chu kỳ khai thác cây rừng để doanh nghiệp có khả năng phát triển và yên tâm đầu tư sản xuất. Mặc dù, nguồn lợi kinh tế từ rừng không nhiều nhưng nếu bảo vệ và phát triển được rừng thì toàn bộ nền kinh tế được hưởng lợi và chúng ta mới có thể nói tới phát triển bền vững. Bên cạnh đó, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ bảo hiểm rừng cây cho doanh nghiệp. Hiện nay, hầu hết các công ty bảo hiểm không muốn đầu tư bảo hiểm rừng cây vì rủi ro lớn và khó khăn trong việc thẩm định giá trị rừng cây khi bảo hiểm. Nếu rừng cây doanh nghiệp được bảo hiểm thì doanh nghiệp yên tâm đầu tư sản xuất và chính những tổ chức cho vay vốn cũng yên tâm khi họ cho vay với thời gian dài vì tài sản thế chấp khi vay vốn chỉ là tài sản rừng cây được hình thành trong tương lai.

5. Cấp chứng chỉ rừng

Đây là vấn đề được nhiều DNLN quan tâm chứ không chỉ là các DNLN có vốn đầu tư nhà nước. Chúng ta đều biết, các nước trên thế giới luôn quan tâm tới việc các sản phẩm từ rừng (bao gồm gỗ và lâm sản ngoài gỗ, cũng như các loài động vật) đều phải có xuất xứ hợp pháp, bằng việc có hay không có “chứng chỉ rừng”. Chứng chỉ rừng được xem là một trong các tiêu chí quan trọng để quản lý rừng bền vững, hạn chế tối đa tình trạng khai thác trái

(9) Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về “Quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp”.

(10) Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.

(11) Điều 8, Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.



phép đối với tài nguyên rừng. Đó là sự xác nhận bằng giấy chứng chỉ rằng đơn vị quản lý rừng được chứng chỉ đã đạt những tiêu chuẩn về quản lý rừng bền vững do tổ chức chứng chỉ hoặc được uỷ quyền chứng chỉ quy định¹².

Chứng chỉ rừng được xem như cầu nối giữa sản xuất và tiêu thụ sản phẩm, là biện pháp thương mại để kiểm soát một cách có hiệu quả các tác hại về môi trường, phát triển một hệ thống thị trường chỉ chấp nhận tiêu thụ các sản phẩm có chứng chỉ an toàn môi trường. Chứng chỉ rừng là cần thiết để xác nhận quản lý rừng bền vững của chủ rừng, cũng như chứng chỉ ISO để xác nhận quản lý chất lượng sản xuất công nghiệp vì cộng đồng quốc tế, chính phủ, các tổ chức môi trường, xã hội v.v.. Người tiêu dùng sản phẩm từ rừng đòi hỏi các sản phẩm lưu thông trên thị trường phải được khai thác từ rừng đã được quản lý bền vững và người sản xuất cũng muốn chứng minh rằng

các sản phẩm rừng của mình, đặc biệt là gỗ, được khai thác từ rừng được quản lý một cách bền vững¹³. Tuy nhiên, vấn đề cấp chứng chỉ rừng của các doanh nghiệp tại Việt Nam hiện nay rất khó khăn vì chúng ta chưa có Bộ tiêu chuẩn chứng chỉ rừng được Hội đồng Quản trị rừng thế giới (FSC) phê duyệt. Hiện nay, nếu DNLN nào của nước ta muốn được cấp chứng chỉ rừng đều phải tuân thủ theo các quy định của công ty SmartWood/Rainforest Alliance (<http://www.smartwood.com>) và SGS Forestry (<http://www.sgsqualifor>). Tính đến nay, Việt Nam mới có 01 chứng chỉ rừng duy nhất - đó là chứng chỉ cho 9.900 ha rừng tại Công ty TNHH trồng rừng Quy Nhơn¹⁴. Vì vậy, để hỗ trợ cho các doanh nghiệp kinh doanh phát triển rừng thì Việt Nam cần nhanh chóng thông qua Tiêu chuẩn FSC Việt Nam và trình Hội đồng Quản trị rừng thế giới phê duyệt. ■

(12) Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), Chương trình hỗ trợ lâm nghiệp và đối tác - Cẩm nang ngành lâm nghiệp, Chương Quản lý rừng bền vững, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội. (tr. 8)

(13) Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), *lđđ*.

(14) Hồ Thanh Huyền (vinafor), DNLN tiếp cận và tham gia chứng chỉ rừng.

LỊCH SỬ TƯ TƯỞNG LẬP HIẾN VÀ CÁC ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP ANH

■ THÁI VĨNH THẮNG*

Hiến pháp của Liên hiệp vương quốc Anh (England, Scotland, Wales and Northern Ireland) là tập hợp một số luật và các nguyên tắc pháp luật, các điều ước quốc tế, các án lệ, tập quán của Nghị viện và các nguồn khác. Liên hiệp vương quốc Anh không có một văn bản Hiến pháp duy nhất như hầu hết các quốc gia trên thế giới. Đây là lý do mà nhiều người nói rằng Hiến pháp của nước Anh là hiến pháp không thành văn, không pháp điển hoá hoặc gọi đó là hiến pháp thực tế¹. Để lý giải điều này, chúng ta tìm hiểu một số sự kiện quan trọng gắn với sự ra đời của Hiến pháp và chủ nghĩa Hiến pháp ở Anh.

1. Những giai đoạn, những sự kiện có ý nghĩa quan trọng trong tư tưởng lập hiến ở Anh

1.1. Hiến chương tự do năm 1100

Vương quốc Anh được hình thành từ giữa thế kỷ IX, vào năm 927 khi bảy vùng đất nước Anh đều thuận phục sự cai trị của vua Anh. Tuy nhiên, đến ngày 14/10/1066, Vua Harold II của Anh bị bại trận và bị giết trong trận chiến Hastings với Công tước William của vùng Normandy nước Pháp. Sau khi người Norman xâm chiếm nước Anh, Vua Henry I lên ngôi và trị vì từ năm 1100 đến 1135. Khi mới lên ngôi, Vua Henry I đã ban hành Bản hiến chương tự do (Charter of Liberties) năm 1100. Bản Hiến chương tuyên bố: “Nhờ ơn Thượng đế và Hội đồng quý tộc của toàn thể Vương quốc Anh mà ta được trao vương miện Hoàng đế”. Với Hiến chương về tự do, nhà vua thừa nhận quyền cai trị đất nước của Vua không những xuất phát từ ý chí Thượng đế mà còn từ ý chí

của Hội đồng quý tộc. Có thể nói, đây là bước đầu chuyển từ tư tưởng quân chủ chuyên chế sang tư tưởng quân chủ lập hiến.

1.2. Hiến chương Magna Carta 1215

Vua John trị vì nước Anh từ năm 1199 đến 1216. Năm 1215, các nhà quý tộc Anh buộc Vua John ký Hiến chương Magna Carta, còn gọi là The Great Charter (Hiến chương vĩ đại). Hiến chương Magna Carta thừa nhận các quyền chính trị và dân sự của cá nhân như quyền của các thương nhân có thể ra, vào, ở lại hoặc di chuyển trong lãnh thổ nước Anh để buôn bán. Hiến chương cũng đảm bảo cho các cá nhân trung thành với vua có quyền nhập cảnh, xuất cảnh và tái nhập cảnh vào Vương quốc Anh².

1.3. Triều đại Vua Henry III thế kỷ XIII và sự thành lập Nghị viện Anh năm 1265

Vua Henry III (1207-1272) thừa kế ngai vàng của Vua John khi mới lên 9 tuổi. Vì vậy, triều đình Anh quốc phải thiết lập chế độ nhiếp

(*) PGS, TS. Đại học Luật Hà Nội.

(1) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_United_Kingdom.

(2) *Constitutional and Administrative law* by Hilaire Barnett, Ed. Cavendish Publishing Limited, London 2000, p. 833.

chính cho đến khi Vua Henry đủ 20 tuổi.

Dưới áp lực của các nhà quý tộc, đứng đầu là Simon de Montfort, Vua Henry phải chấp nhận sự ra đời và tồn tại của Nghị viện đầu tiên của nước Anh năm 1265. Đến đời Vua Richarch II, vào năm 1381, một cuộc khởi nghĩa lớn của nông dân nổ ra. Tuy bị thất bại nhưng nó đã góp phần quan trọng trong việc xoá bỏ chế độ nông nô.

1.4. Đạo luật về quyền lực tối cao năm 1534

Dưới triều Vua Henry VIII, một đạo luật về quyền lực tối cao được ban hành năm 1534 quy định Vua là người đứng đầu tối cao của nhà thờ Anh; còn Luật về quyền lực tối cao năm 1559 quy định Nữ hoàng Elizabet I là thống đốc tối cao của nhà thờ Anh. Tuy nhiên, Nữ hoàng phải được sự đồng ý của Nghị viện khi ban hành bất cứ chính sách nào. Nghị viện ngay từ thời kỳ Nữ hoàng Elizabet trị vì đã có hai viện. Thượng viện đại diện cho tầng lớp quý tộc nên được gọi là House of Lords (Viện quý tộc), còn Hạ viện đại diện cho tầng lớp trung lưu trong xã hội nên được gọi là House of Common (Viện bình dân). Hạ viện nhanh chóng phát triển do sự phát triển đột biến của tầng lớp trung lưu trong xã hội. Đặc biệt, trong Hạ viện xuất hiện khối Nghị sĩ đại diện cho những người theo đạo Tin lành luôn đòi hỏi mở rộng các quyền cho những người theo đạo này. Tuy nhiên, Nữ hoàng Elizabet I là người có tính cách mạnh mẽ nên không để cho nhóm nghị sĩ này thao túng.

1.5. Triều đại Tudors (1485-1603)

Trong thời kỳ dòng họ Tudors trị vì nước Anh (1485 -1603)³, học giả Geoffrey Elton đã xây dựng bản Hiến pháp Tudors theo trường phái nhà nước Hy Lạp cổ đại, với mô hình của Cộng hoà Sparte. Học giả khá nổi tiếng cùng thời là John Aylmer đã cổ vũ cho tư tưởng lập hiến của Bản hiến pháp này và cho rằng Hiến pháp Tudors là anh em, họ hàng với nền cộng hoà cổ điển Sparte. Mặc dù Hiến pháp Tudors không được Nghị viện và Vua chấp nhận nhưng cùng với Geoffrey Elton, John Aylmer

và một số người cùng thời đã làm sống lại tư tưởng dân chủ thời kỳ Hy Lạp cổ đại và ảnh hưởng sâu sắc đến tư tưởng lập hiến ở Anh thời kỳ này là xây dựng một chế độ chính trị kết hợp những tư tưởng dân chủ Hy Lạp thời kỳ cổ đại với chế độ quân chủ mới ở Anh để xây dựng chế độ cộng hoà Nghị viện.

1.6. Vua James I (1603-1625)

Khi Nữ hoàng Elizabeth I từ trần (năm 1603), không có sự bàn luận, ngai vàng của Nữ hoàng được chuyển giao cho cháu là James VI, con trai của Nữ hoàng Scotland và James VI của Scotland trở thành Vua James I của Vương quốc Anh. Đây là một bước tiến quan trọng trong việc thiết lập liên hiệp Anh. Vua James I của Anh là người sùng bái học thuyết quyền lực của Vua xuất phát từ ý chí Thượng đế. Vua do Thượng đế lựa chọn và chỉ chịu trách nhiệm trước Thượng đế, do vậy, nhà vua phải toàn quyền. Quan điểm này của James I được củng cố thêm bởi niềm tin tôn giáo vì James là người theo đạo Tin lành, người luôn tin rằng số phận con người do Chúa định đoạt. James I vì thế đã chống lại tư tưởng bầu cử, đặc biệt là quan điểm phổ biến lúc bấy giờ ở Anh là giáo đoàn bầu ra các mục sư của họ.

1.7. Vua Charles I và các cuộc chiến tranh

Vua Charles I thừa kế ngai vàng của Vua James năm 1625. Cũng như cha đẻ của mình, Vua Charles I tin vào quyền của Thượng đế và tiếp tục tranh đấu với Nghị viện để bảo vệ các quyền của mình. Nghị viện trong thời kỳ này nắm quyền kiểm soát thuế và đang đấu tranh để được quyền quyết định nhiều hơn nữa trong lĩnh vực thuế. Theo truyền thống, Nghị viện sẽ bỏ phiếu ra Nghị quyết khi Vua mới lên cầm quyền quy định các loại thuế và mức thuế, nghĩa vụ đóng thuế hàng hoá như rượu vang hoặc vải len... tạo thành nguồn thu nhập hàng năm của Vua. Giờ đây, Nghị viện muốn đánh giá lại các thứ thuế đó hàng năm để có thể kiểm soát chặt chẽ hơn nguồn thu hàng năm của Vua. Để ngăn cản việc này, Vua Charles I đã giải tán Nghị viện. Vua Charles đòi rất

(3) Webster, *s new world college dictionary, Third Edition, by Victoria Neufeld & David B. Guralnik Macmillan USA 1988, p.1438.*

hiều tiền lãi từ khoản cho các nhà quý tộc vay và cũng nhận được nhiều tiền từ các loại thuế, đặc biệt là thuế thu từ những tàu thuyền neo đậu trên bờ biển nước Anh. Để thu được nhiều tiền hơn nữa, Vua Charles lại cho thu thuế tàu thuyền trong nội địa các quận và khoản thuế mới này Vua đặt ra mà không có sự phê chuẩn của Nghị viện là vi phạm luật tập quán của Anh. Điều này làm cho người dân Anh chống đối lại Sắc lệnh của Vua. Tuy nhiên, Vua Charles I đã gây chiến với Pháp, Tây Ban Nha và cuộc chiến tranh tốn kém này đòi hỏi nhà Vua phải có nhiều tiền hơn nữa. Charles đã triệu tập Nghị viện năm 1629, yêu cầu Nghị viện đặt thêm một loại thuế nữa để có tiền mua sắm vũ khí và nuôi quân đội. Nghị viện chấp thuận đề nghị của Vua Charles I với điều kiện Vua phải ký phê chuẩn vào Đạo luật về quyền thỉnh cầu của nhân dân; trong đó bắt buộc Vua phải tuân thủ luật của Nghị viện. Đạo luật hạn chế quyền lực của Vua bằng các quy định: Vua không thể ban hành lệnh thiết quân luật ở Anh trong thời bình; Vua không thể thu thuế nếu Nghị viện không chấp thuận; Vua không thể tùy tiện bắt giam người dân; Vua không thể cho đóng quân trong nhà tư nhân.

Sau khi đạt được nguyện vọng, nhận được luật thuế mới do Nghị viện ban hành năm 1629, Vua giải tán Nghị viện và phá bỏ nguyên tắc đã xác lập trong Đạo luật về quyền thỉnh cầu của nhân dân⁴.

Trong thời kỳ này đã xảy ra nhiều cuộc chiến tranh, các cuộc chiến tranh giữa Anh với Pháp và Tây Ban Nha đều do Công tước của Buckingham gây ra. Vua Charles I cùng với Tổng giám mục của nhà thờ Canterbury là William Laud đã tiến hành chiến tranh với Scotland nhằm mục đích chuyển hoá dân Scotland vào giáo phái Tin lành của nhà thờ Anh. Cuộc chiến tranh này được gọi là chiến tranh giám mục diễn ra trong hai năm 1639-1640. Cuộc chiến tranh này có hai giai đoạn chính. Trong giai đoạn thứ hai của cuộc chiến tranh, Vua Charles I kêu gọi Nghị viện đặt ra

thuế mới để phục vụ chiến tranh, nhưng Nghị viện từ chối. Sau đó, Charles I tuyên bố giải tán Nghị viện. Sau đó, Charles I lại triệu tập Nghị viện một lần nữa. Và lần này để chấp nhận lập ra một loại thuế mới, Nghị viện đặt ra những điều kiện ngặt nghèo buộc Charles phải tuân theo như một ông vua của chế độ quân chủ lập hiến. Những điều kiện đó là: phải đàn hạch Thomas Wentworth và William Laud; thực hiện Luật “Triennial Act” (Luật ba năm) năm 1641. Theo đó, Nghị viện phải họp 3 năm một lần dù có sự đồng ý của Vua hay không; xoá bỏ thiết chế toà án gọi là “The Court of Star Chamber” (Toà Sao) khét tiếng là toà án bất công và tàn bạo, nơi mà công tố viên và thẩm phán xét xử là một và do Vua Charles I không chế; xoá bỏ Toà án cấp cao (High Court). Toà án này cũng như Toà Sao đã xét xử một cách bất công, dựa trên các thuyết lý của tà đạo, đã không còn là toà án của pháp luật; tiếp nhận các khiếu nại, tố cáo và cho phép lưu hành bản sao các tài liệu mà trong đó các công chức đã tố cáo tội phạm mà Charles I đã thực hiện từ khi lên ngôi vua; chấp nhận không bao giờ giải tán Nghị viện nếu không được sự đồng ý của Nghị viện.

Với những điều kiện được Vua Charles chấp nhận trên đây, phần lớn người Anh nghĩ rằng Nghị viện đã kiểm chế được quyền lực của Vua. Tuy nhiên, Nghị viện lúc này chưa có quan điểm thống nhất trong vấn đề liên quan đến tôn giáo. Vua Charles I lợi dụng sự thiếu thống nhất này để trấn áp Nghị viện, ông đưa 500 lính đột nhập vào Hạ viện để bắt 5 người cầm đầu trong phái cấp tiến. Năm người này, may mắn thoát nạn. Nghị viện Anh phản ứng mạnh mẽ trước sự kiện này và xung đột giữa Vua và Nghị viện càng trở nên gay gắt hơn. Trước tình hình đó, Vua Charles rời bỏ London để đến Oxford và cuộc nội chiến bắt đầu từ năm 1642. Do Nghị viện thấy đội quân của mình không có được những khả năng quân sự như đội quân của Vua Charles I nên họ cầu viện quân đội Scotland trợ giúp

(4) http://en.Wikipedia.org/wiki/history_of_the_Constitution_of_the_United_Kingdom.

với hứa hẹn khi giành chiến thắng sẽ thiết lập giáo phái Tin lành trường lão trên đất Anh. Họ đặt tên cho đội quân của mình là “New Model Army” (quân đội kiểu mới) và phong Oliver Cromwell, một thành viên của Nghị viện làm chỉ huy. Phần lớn các thành viên của đội quân Cromwell là người theo giáo phái trường lão của đạo Tin lành.

1.8. Oliver Cromwell và khối thịnh vượng chung

Mặc dù giành được thắng lợi nhưng phái Nghị viện Anh đã không thiết lập được giáo phái trường lão Tin lành thành tôn giáo quốc gia như đã hứa hẹn nên ba bộ phận: quân đội kiểu mới của Cromwell, Nghị viện và quân đội Scotland đã tách biệt. Những người Scotland được trả một khoản tiền báo đáp sự giúp đỡ của họ và được đưa về nước. Oliver Cromwell đề nghị Nghị viện phục hồi các giám mục của nhà thờ Anh và Vua Charles I như một chế độ quân chủ lập hiến và cho phép sự tồn tại của các tôn giáo khác ngoài đạo Tin lành. Nghị viện chấp thuận khôi phục ngai vàng cho Charles I nhưng không chấp nhận tôn giáo khác ngoài đạo Tin lành. Nghị viện quyết nghị giải tán quân đội nhưng quân đội từ chối thực hiện quyết nghị của Nghị viện. Vua Charles I lúc này lại đề nghị sự cứu viện của Scotland và hứa hẹn sẽ thiết lập giáo phái trường lão đạo Tin lành trên nước Anh. Cuộc nội chiến mới lại nổ ra vào năm 1648 giữa một bên là Scotland, những Nghị sĩ theo giáo phái trường lão đạo Tin lành, những người trung thành với Vua Charles I và bên kia là quân đội kiểu mới và bộ phận còn lại của Nghị viện. Trong cuộc nội chiến lần này với trận chiến ở Breston 1648, Cromwell với quân đội của mình đã đánh bại quân của Vua Charles I. Sau chiến thắng của Cromwell, theo sáng kiến một sĩ quan trong quân đội, Nghị viện đã loại bớt 143 trong số 203 Nghị sĩ theo giáo phái trường lão của đạo Tin lành làm cho giáo phái này chỉ còn thiểu số trong nghị viện. Nghị viện mới ra hai nghị quyết quan trọng: xoá bỏ chế độ quân chủ, xoá bỏ Viện quý tộc trong Nghị viện, đàn hạch vua Charles I; thiết lập nền cộng hoà gọi là “Khối

thịnh vượng chung” nhưng thực chất là nền chuyên chính của Cromwell.

Scotland chống lại nền cộng hoà Cromwell và tuyên bố con trai của Charles I ở Edinburgh là Vua Charles II. Tuy nhiên, Charles II bị quân đội của Cromwell đánh bại vào năm 1650. Charles II phải chạy trốn sang và cư trú ở Pháp đến năm 1660. Cromwell tiến về Ireland, do xung đột với đạo Cơ đốc nên trong các trận đánh với quân Ireland ông cho quân đội tàn sát không thương tiếc. Điều này làm cho người Ireland căm phẫn và nổi loạn chống lại ông. Cromwell đã giải tán Nghị viện và tự tuyên bố mình là người bảo hộ của nước Anh.

1.9. Richard Cromwell và Charles II

Cromwell mất năm 1658 và ngai vàng được truyền lại cho con trai là Richard Cromwell. Thực hiện chế độ chuyên chế quân sự nhưng Richard không thể thống nhất được các nhóm tôn giáo và người thiểu số. Tướng George Monk của Scotland đã tiến đánh và lật đổ ngai vàng của Richard. Sau khi nắm được chính quyền, năm 1660, George Monk triệu tập những người còn lại của Nghị viện nhóm họp. Nghị viện biểu quyết giải tán Nghị viện để thành lập Nghị viện mới. Nghị viện được thành lập từ năm 1640 đến lúc này tồn tại được 20 năm nên được gọi là “Long Parliament” (Nghị viện dài). Nghị viện mới được thành lập đã quyết định tái lập chế độ quân chủ và đưa Charles II (lúc này đang còn cư trú ở Pháp) về làm Vua của Anh.

1.10. Hiệp ước liên hiệp 1706 và việc thành lập Liên hiệp Anh năm 1707

Ngày 22/6/1706, Hiệp ước Liên hiệp giữa Anh và Scotland được ký kết. Hiệp ước này nhanh chóng được Nghị viện của Anh và Scotland phê chuẩn. Nghị viện của Anh và Scotland cũng thông qua Luật liên hiệp vào năm 1707.

Gần một thế kỷ sau đó, Vương quốc Ireland, đất nước được đặt dưới sự kiểm soát của Anh từ năm 1541 đến 1691 đã thông qua Luật liên hiệp để gia nhập Liên hiệp Vương quốc Anh vào năm 1800.

Trong thế kỷ XIX, Nghị viện Anh ban hành

rất nhiều văn bản luật liên quan đến việc mở rộng quyền bầu cử cho công dân. Thời kỳ đầu chỉ có khoảng 5% dân số có quyền bầu cử; đến nay, quyền bầu cử phổ thông đầu phiếu đã được xác lập.

1.11. Cải cách toà án nửa cuối thế kỷ XIX

Trước năm 1875, ở Anh tồn tại hai hệ thống toà án cạnh tranh với nhau. Toà án thông luật (Common law Courts) là hệ thống các toà án hoàng gia xét xử theo nguyên tắc áp dụng án lệ. Do thủ tục tố tụng của hệ thống toà án này phức tạp nên không phải ai cũng có thể bảo vệ được công lý thông qua hệ thống toà án này. Đây chính là lý do mà Toà đại pháp quan (Chancery Court) - toà án xét xử trên cơ sở luật công bình (equity) ra đời. Luật công bình là tổng thể các quy phạm pháp luật do Toà đại pháp quan tạo ra để bổ sung, bù đắp những lỗ hổng của hệ thống thông luật thời đó. Luật công bình tôn trọng luật án lệ; luật công bình không phủ định mà chỉ là sự bổ sung cho luật án lệ. Trước năm 1875, Luật công bình và thông luật có sáu điểm khác nhau cơ bản: nguồn gốc của quy phạm pháp luật thông luật là án lệ, còn nguồn gốc của quy phạm luật công bình là các nguyên tắc công bằng, công lý; quy phạm pháp luật của luật công bình chỉ được áp dụng ở Toà đại pháp quan, các Toà thông luật không được phép áp dụng; các Toà thông luật khi xét xử có đoàn bồi thẩm, ở Toà án công bình xét xử không có bồi thẩm đoàn; các Toà thông luật xét xử theo thủ tục tranh tụng đối kháng, chú trọng các luận cứ bằng lời nói, thủ tục ở Toà công bình là thủ tục thẩm vấn, coi trọng các tài liệu thành văn; toà thông luật ra các bản án, còn Toà công bình ban hành các lệnh, quyết định; khi có tranh chấp về thẩm quyền xét xử, Toà đại pháp quan thường có ưu thế hơn Toà công bình.

Luật Toà án tối cao năm 1873 đã thành lập Toà án tối cao bao gồm hai bộ phận là Toà án cấp cao (High Court of Justice) và Toà phúc thẩm (Court of Appeal). Toà án cấp cao bao gồm ba phân toà là Chancery Division (Toà Đại

pháp quan); Family Division (Toà gia đình); Queen Bench,s Division (Toà nữ hoàng)⁵. Với sự cải cách này, hai hệ thống toà án thông luật và luật công bình đã hoà nhập vào một và trở thành các toà chuyên trách của Toà án cấp cao. Hai hệ thống toà án này vẫn giữ những nét đặc trưng của mình; tuy nhiên, Luật mới cho phép tất cả các toà có thể áp dụng cả thông luật và luật công bình. Cùng với việc cải tổ hệ thống toà án, Luật Toà án tối cao 1873 cũng đơn giản hoá thủ tục tố tụng bằng cách quy định tất cả các loại vụ việc đều được bắt đầu bằng một loại trát gọi là trát triệu tập. Cuộc cải cách thủ tục tố tụng này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì trước cuộc cải cách này, ở các Toà án thông luật ở Anh có đến khoảng 80 loại trát khác nhau phụ thuộc vào các hình thức khởi kiện khác nhau. Hệ thống trát phức tạp này đã làm cho nhiều người dân không thể tiếp cận được công lý.

Một đạo luật quan trọng khác được ban hành trong thời gian này là Luật về thẩm quyền xét xử phúc thẩm 1876. Đạo luật thành lập Ủy ban tư pháp của Thượng viện là cơ quan xét xử phúc thẩm cuối cùng ở Anh. Như vậy, Thượng viện Anh vừa là một trong hai viện của cơ quan lập pháp đồng thời là cơ quan nắm quyền tư pháp tối cao.

1.12. Những cải cách của Công đảng vào những năm cuối thế kỷ XX đầu thế kỷ XXI

Từ năm 1997 đến năm 2001, Công đảng cầm quyền và đã tiến hành các cuộc cải cách đáng lưu ý như: thành lập Nghị viện ở Scotland và Hội đồng ở xứ Wales và Bắc Ai-len với cách thức bầu cử trực tiếp; thành lập Hội đồng ở London kết hợp với chức vụ Thị trưởng do dân trực tiếp bầu; thực hiện cải cách Thượng viện, huỷ bỏ 92 chức vụ Thượng nghị sĩ là quý tộc kế truyền; nội luật hoá Công ước châu Âu về quyền con người bằng việc ban hành Luật về quyền con người năm 1998; ban hành Luật về tự do thông tin năm 2000; ban hành Luật về các đảng phái chính trị, bầu cử và trưng cầu dân ý năm 2000; thành lập Ủy ban bầu cử để tổ

(5) Xem: Thái Vinh Thắng, *Nhà nước và pháp luật tư sản đương đại*, Nxb. Tư pháp, 2010, tr. 356.

chức thực hiện các hoạt động bầu cử và trung cầu dân ý; thành lập ngân hàng nước Anh độc lập với tất cả các thiết chế khác; thành lập Toà án tối cao ngày 1/10/2009.

Sự thành lập Toà án tối cao được tiến hành trên cơ sở Luật cải cách hiến pháp 2005. Toà án tối cao bao gồm 12 thẩm phán do Nữ hoàng bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng.

Toà án Tối cao của Liên hiệp Anh là toà phúc thẩm cuối cùng và cao nhất đối với tất cả các vụ án trên tất cả các lĩnh vực hình sự, dân sự (hành chính, thương mại, lao động) của Anh, xứ Wales và Bắc Ailen và lĩnh vực dân sự của Scotland. Đối với lĩnh vực hình sự ở Scotland thì Toà án tư pháp cấp cao vẫn là cơ quan xét xử phúc thẩm hình sự cao nhất. Việc thành lập Toà án tối cao Liên hiệp vương quốc Anh đã tách quyền tư pháp ra khỏi Thượng viện, một bước tiến quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc phân chia quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

2. Các đặc điểm cơ bản của Hiến pháp Anh

2.1. Chủ quyền tối cao của Nghị viện và nhà nước pháp quyền

Vào thế kỷ XIX, một luật gia, một nhà Hiến pháp học Anh nổi tiếng là A. V. Dicey đã viết rằng: “Hai trụ cột của Hiến pháp Anh là chủ quyền tối cao của Nghị viện và nhà nước pháp quyền”⁶. Theo học thuyết chủ quyền tối cao thuộc về Nghị viện, Nghị viện có thể ban hành bất kỳ luật nào mà nó muốn. Các luật do Nghị viện ban hành có hiệu lực tối cao và là nguồn cuối cùng của pháp luật. Điều này trái ngược với các nước có Hiến pháp thành văn, tất cả các luật do Nghị viện ban hành đều không được trái với Hiến pháp. Rất nhiều luật của Liên hiệp Vương quốc Anh có ý nghĩa như là Hiến pháp. Ví dụ, Nghị viện Anh có quyền kéo dài nhiệm kỳ của mình. Đạo luật năm 1911 và năm 1949 quy định nhiệm kỳ của Nghị viện là 5 năm; tuy nhiên, nó có thể kéo dài nếu hai viện đồng ý. Quyền này được sử dụng trong thời kỳ đại chiến thế giới lần

thứ hai, Nghị viện thành lập năm 1935 đã kéo dài nhiệm kỳ của mình đến năm 1945. Tuy nhiên, Vua vẫn giữ lại quyền giải tán Nghị viện theo tư vấn của Thủ tướng. Nghị viện có quyền thay đổi diện mạo của các viện và mối quan hệ giữa hai viện. Luật năm 1999 đã thay đổi thành viên của Thượng viện, huỷ bỏ 92 Thượng nghị sĩ là quý tộc kế truyền. Nghị viện không những có quyền kéo dài nhiệm kỳ mà còn có quyền quyết định hàng thừa kế ngai vàng. Quyền này đã được thực hiện trong thời gian gần đây nhất bằng việc ban hành Luật thoái vị ngai vàng 1936 với hệ quả của nó là Vua Edward VIII thoái vị và con, cháu của vị vua này đã mất quyền thừa kế ngai vàng. Nghị viện còn có quyền tước bỏ và điều chỉnh quyền lực của Vua.

Theo quy định của Luật Tổ chức nghị viện, Nghị viện bao gồm Vua, Thượng viện, Hạ viện. Hạ viện có 646 thành viên do nhân dân bầu theo chế độ bầu cử đơn danh và đa số tương đối. Luật về Thượng viện năm 1999 quy định Thượng viện bao gồm 26 giám mục của các nhà thờ của Anh, 92 đại biểu bầu từ các quý tộc kế truyền và khoảng vài trăm quý tộc suốt đời.

Quyền bổ nhiệm các giám mục các nhà thờ Anh, quyền phong tặng danh hiệu quý tộc kế truyền và quý tộc suốt đời thuộc về Vua theo tư vấn của Thủ tướng. Theo Luật Nghị viện năm 1911 và 1949, Nghị viện có thể, trong một số hoàn cảnh nhất định, thông qua luật không cần sự tán đồng của Thượng viện. Mặc dù tất cả các văn bản luật do Nghị viện thông qua phải được Vua phê chuẩn mới trở thành luật nhưng trên thực tế từ năm 1708 đến nay, Vua Anh chưa bao giờ từ chối phê chuẩn.

Hạ viện Anh có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, buộc Chính phủ phải từ chức. Việc bỏ phiếu bất tín nhiệm không cần phải Thượng viện hay Vua phê chuẩn.

Nghị viện cũng có truyền thống có thể cách chức các bộ trưởng theo thủ tục đàn hạch, Hạ viện buộc tội và Thượng viện xét xử. Tuy

(6) http://en.Wikipedia.org/wiki/Constitutions_of_the_United_Kingdom 4/30/2010.

nhiên, từ năm 1806 đến nay, quyền này của Nghị viện không được sử dụng. Luật cải cách Hiến pháp năm 2005 cho phép Nghị viện cũng có thể xét xử theo thủ tục đàn hạch để cách chức các thẩm phán nếu họ có hành vi không phù hợp với tư cách thẩm phán.

Nghị viện Anh có khá nhiều quyền nên nhà Hiến pháp học của Anh là Enoch Powell đã viết: “Ngoài lịch sử Nghị viện, nước Pháp vẫn có lịch sử của mình. Nhưng nếu bỏ qua lịch sử Nghị viện, nước Anh không còn tồn tại”⁷. Nhận xét này cũng rất phù hợp với câu châm ngôn nổi tiếng về Nghị viện Anh: “Nghị viện có thể làm được tất cả trừ việc biến người đàn ông thành người đàn bà”.

2.2. Chế độ quân chủ lập hiến

“Nhà vua trị vì mà không cai trị” - câu nói của nhà văn Anh Walter Bagehot về nhà vua Anh đã trở thành câu châm ngôn nổi tiếng về chế độ quân chủ lập hiến ở Anh. Theo Hiến pháp, Vua là người đứng đầu Nhà nước có rất nhiều quyền nhưng những quyền đó nhà vua không trực tiếp thực hiện hoặc thực hiện theo sự tư vấn của Thủ tướng. Theo Hiến pháp, Vua có các thẩm quyền sau đây: bổ nhiệm và miễn nhiệm Thủ tướng; bổ nhiệm và miễn nhiệm các bộ trưởng; bổ nhiệm các công chức cấp cao; triệu tập, trì hoãn, khai mạc, bế mạc các kỳ họp của Nghị viện và giải tán Nghị viện; tuyên bố chiến tranh và hoà bình; tổng chỉ huy các lực lượng vũ trang; phê chuẩn các hiệp ước; bổ nhiệm các giám mục và Tổng giám mục của nhà thờ Anh; phong tặng các danh hiệu quý tộc.

Quyền bổ nhiệm Thủ tướng của Vua, phần lớn chỉ mang tính hình thức vì sau khi bầu cử Nghị viện ai cũng biết trước thủ lĩnh của Đảng cầm quyền sẽ trở thành Thủ tướng. Lần cuối cùng Vua bổ nhiệm Thủ tướng không theo ý chí của đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện là bổ nhiệm Harold Wilson làm Thủ tướng tháng 2/1974 mặc dù Đảng của Harold Wilson không chiếm đa số trong Hạ viện. Nữ hoàng Elizabeth II đã thực hiện quyền này theo sự tư

vấn của Hội đồng cơ mật.

Quyền miễn nhiệm Thủ tướng cũng thường là hệ quả của việc Hạ viện bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ. Lần cuối cùng Vua nước Anh tự mình quyết định bãi nhiệm Thủ tướng không cần việc bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ là vào năm 1834, Vua William IV đã giải thể Chính phủ của Lord Melbourn thay nó bằng Chính phủ của Công tước Wellington. Quyền phủ quyết luật của Vua cũng mang tính hình thức vì lần cuối cùng quyền này được thực hiện là vào năm 1708⁸.

2.3. Chế độ chính trị lưỡng đảng

Cũng như Hoa Kỳ, nước Anh có chế độ chính trị đa nguyên nhưng vì chỉ có hai đảng có khả năng thay nhau cầm quyền nên được gọi là chế độ chính trị lưỡng đảng. Công đảng và Đảng Bảo thủ thường xuyên thay nhau cầm quyền. Khi một trong hai Đảng này thắng cử trong bầu cử Nghị viện, Đảng thứ hai sẽ trở thành đảng đối lập. Đảng đối lập là lực lượng kiểm tra, giám sát và phản biện đường lối chính sách của Đảng cầm quyền.

2.4. Sự gắn kết và thống nhất giữa lập pháp và hành pháp

Do Chính phủ được thành lập từ đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện và Nghị viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, buộc Chính phủ phải giải tán, nên giữa Chính phủ và Nghị viện có mối quan hệ chặt chẽ và mật thiết. Đối với Anh, chế độ dân chủ Nghị viện buộc Chính phủ phải lãnh đạo đất nước trong và thông qua Nghị viện. Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể trước Nghị viện nên muốn tồn tại đến hết nhiệm kỳ, Chính phủ phải luôn ở trong vòng kiểm soát của Nghị viện.

2.5. Sự tách bạch giữa chính trị và công vụ

Nước Anh xây dựng nền công vụ vô tư và khách quan bằng việc quy định công chức không đảng phái, các tiêu chuẩn bổ nhiệm các chức vụ trong bộ máy hành chính và tư pháp không gắn với các đảng phái chính trị, không

(Xem tiếp trang 62)

(7) Claude Leclerque – *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Litec 1992.

(8) http://en.wikipedia.org/wiki/constitution_of_the_United_Kingdom

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP GẶP MẶT CỘNG TÁC VIÊN CÁC TỈNH PHÍA NAM

Cuộc gặp mặt cộng tác viên các tỉnh phía nam cuối năm của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, được tổ chức vào sáng 09/01/2012 tại Thành phố Hồ Chí Minh. Hơn 60 cộng tác viên - những nhà khoa học và trên hết là những người bạn của Nghiên cứu Lập pháp - đã đến với tình cảm ấm áp, chân thành. Với sự yêu mến dành cho Tạp chí, những tác giả đã gắn bó với Tạp chí ngay từ khi thành lập - như PGS,TS. Nguyễn Cửu Việt, PGS.TS. Nguyễn Ngọc Điện, nhà báo Phan Đăng Thanh... đến những tác giả mới tham gia công bố tác phẩm lần đầu trên Tạp chí đều thể hiện sự tự hào khi cùng gắn bó, đồng hành với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Các cộng tác viên đều đồng tình với nhận định, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là một trong những Tạp chí có tốc độ phát triển nhanh nhất mà vẫn bảo đảm chất lượng tốt trong các Tạp chí khoa học hiện nay.

Trao đổi tại buổi gặp mặt, TS. Phạm Văn

Hùng, Tổng biên tập Tạp chí đã thay mặt Tạp chí báo cáo với các cộng tác viên những hoạt động trong năm vừa qua. Trong năm 2011, Tạp chí đã xuất bản được 24 số với tổng cộng 235 bài nghiên cứu. Chất lượng các bài viết được độc giả đánh giá cao, thể hiện tính lý luận và thực tiễn, tính chín chắn, tính mới trong học thuật đồng thời đã bám sát được Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Bên cạnh việc xuất bản định kỳ các số hàng tháng, trong năm 2011, Tạp chí đã tổ chức được chương trình ca nhạc “Ngày hội non sông” chào mừng Bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII, tổ chức Hội thảo khoa học về sửa đổi Hiến pháp 1992 theo yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Năm 2012, bên cạnh các đề tài quen thuộc được ưu tiên đăng tải, Tạp chí chú trọng công bố các bài viết về đổi mới tổ chức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà

nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, trong đó, đặt trọng tâm vào các bài viết liên quan đến việc triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng; cơ sở lý luận, thực tiễn và những vấn đề cần sửa đổi trong Hiến pháp 1992; tổng kết thi hành Hiến pháp năm 1992; về kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước; quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền ở Việt Nam; về tổ chức bộ máy nhà nước trong nhiệm kỳ mới; hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội... Đồng thời, tiếp tục đăng tải các bài nghiên cứu, đề xuất, góp ý liên quan đến nội dung các Dự án luật quan trọng trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012 của Quốc hội.

Đồng ý với những định hướng chủ đề mà Tạp chí hướng tới trong năm 2012, PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện, Phó hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh trình bày những cảm xúc chân thành pha lẫn tự hào sau nhiều năm theo dõi bước phát triển và cùng gắn bó, đồng hành với Tạp chí. Theo PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện, sở dĩ có sự gắn bó lâu dài với Tạp chí vì ông nhận thấy tiềm năng của ấn phẩm này trên nhiều phương diện, đặc biệt là sự đóng góp hữu ích của Tạp chí cho nền pháp lý còn non trẻ của Việt Nam và cho sự hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam. Một bằng chứng thể hiện sự trưởng thành của Tạp chí chính là phạm vi tác động xã hội sâu, rộng và sự phát triển mạnh mẽ, ổn định của đội ngũ các cộng tác viên trên khắp các lĩnh vực, các vùng miền trong cả nước.

Tuy nhiên, với tư cách là một Tạp chí khoa học, theo PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện, Tạp chí cần có sự quan tâm đúng mực hơn nữa để định hình rõ nét hơn “bộ mặt” của Tạp chí, tạo nét riêng biệt giữa Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp với các Tạp chí khoa học khác. Cụ thể, ông còn trăn trở về giao diện của Tạp chí khi chưa thấy được nét đặc thù của một Tạp chí khoa học. Chia sẻ việc Tạp chí Nghiên cứu

Lập pháp vừa mang tính khoa học nhưng đồng thời cũng là diễn đàn chính trị, nhưng PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện vẫn mong muốn Tạp chí thể hiện rõ nét hơn tính khoa học từ trang bìa, dung hòa giữa tính hàn lâm và tính chính trị. Theo PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện, trang bìa Tạp chí hiện nay nặng về tính chính trị khi phần ảnh chính trị chiếm phần lớn diện tích trang bìa, phần hàn lâm trong giao diện còn yếu, chỉ chiếm 1/3, tạo cảm giác tính khoa học chưa được quan tâm tương xứng với nội dung thể hiện bên trong. Bên cạnh đó, Tạp chí nên thống nhất cách trình bày hình thức để bảo đảm tính khoa học và ổn định, như: cách đánh số thứ tự các phần trong các bài nghiên cứu, cách viện dẫn chú thích footnote, cách trình bày ảnh minh họa...

Đóng góp cho chiến lược phát triển của Tạp chí hướng tới đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện đề nghị Tạp chí nên đặt ra chiến lược phát triển lâu dài mà mục tiêu trước mắt là cần có tóm tắt nội dung các bài viết bằng tiếng Anh. Mục tiêu này không chỉ hướng tới hội nhập quốc tế mà trước mắt là cung cấp thông tin cho những nhà nghiên cứu nước ngoài muốn tìm hiểu, nghiên cứu về các vấn đề về nhà nước và pháp luật của Việt Nam trên các ấn phẩm khoa học.

Tán thành với những ý kiến của PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện, PGS, TS. Bùi Xuân Hải, Trưởng khoa Luật Thương mại - Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh cũng nhấn mạnh việc Tạp chí nên chú ý cách viện dẫn chú thích sao cho phù hợp với một Tạp chí khoa học. Theo ông Hải, một Tạp chí thể hiện tính khoa học cao là một Tạp chí có những bài viết cần viện dẫn nhiều chú thích, thể hiện tính hàn lâm và sự tìm tòi, nghiên cứu, đọc nhiều của các tác giả. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nên đi theo hướng hạn chế những bài viết ít chú thích để tăng tính khoa học trong các bài viết. Đồng thời với việc chú ý cách thức viện dẫn, PGS, TS. Bùi Xuân Hải cũng mong muốn Tạp chí nên có thêm phần tóm tắt những nội dung bài viết bằng tiếng Anh để tăng thêm tính hàn lâm và yêu cầu hội nhập của một Tạp chí chất lượng

quốc tế. Tự hào với những thành quả sau 11 năm thành lập của Tạp chí, ông thể hiện sự hài lòng về hướng đi của Tạp chí hiện nay, hướng tới sự giao thoa giữa tính khoa học, hàn lâm và tính đại chúng, vừa mang đậm chất khoa học, công hiến nhưng vẫn thể hiện được văn phong dễ hiểu, dễ tiếp cận cũng như giải quyết được những bức xúc mà thực tiễn cuộc sống đặt ra trên bàn Quốc hội.

Tự hào về những thành quả mà Tạp chí đạt được trong những năm qua cũng là chia sẻ của TS. Nguyễn Văn Cường, Phó vụ trưởng Vụ địa phương của Văn phòng Chính phủ. Ông Cường khẳng định, Tạp chí đã có những bước phát triển rất mạnh mẽ cả về nội dung và hình thức cũng như ý nghĩa khoa học. Không chỉ quan tâm đến nội dung ấn phẩm, TS. Nguyễn Văn Cường còn đánh giá cao năng lực của đội ngũ phóng viên, biên tập viên Tạp chí. Đó là một đội ngũ cán bộ không chỉ “chắc tay” trong nghiệp vụ, mà còn luôn có sự trao đổi, quan tâm, gần gũi mật thiết với các cộng tác viên, tạo thiện cảm và tình cảm sâu sắc giữa cộng tác viên với Tạp chí. Theo ông, đó là một trong

những nhân tố quan trọng để Tạp chí có được một đội ngũ cộng tác viên nhiệt tình, gắn bó, “chung thủy” với Tạp chí trong nhiều năm qua.

Nghiêng về tâm sự, trao đổi về chất lượng của nền khoa học Việt Nam nói chung và Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nói riêng, PGS, TS. Nguyễn Cửu Việt mong muốn Tạp chí thể hiện rõ hơn, đậm nét hơn tính khoa học, hướng tới nhiều bài nghiên cứu chất lượng hơn nữa nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cũng như góp phần vào hoàn thiện hơn hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay.

TS. Phạm Văn Hùng thay mặt Tạp chí tiếp thu những ý kiến đóng góp quý báu của các cộng tác viên về chiến lược phát triển Tạp chí, sự cần thiết cân bằng giữa tính khoa học hàn lâm và tính chính trị, tính đại chúng trong nội dung thể hiện cũng như những góp ý về hình thức trình bày, chú dẫn... Những đóng góp chân tình của các cộng tác viên chính là sự hỗ trợ quý báu để Tạp chí hoàn thiện về nội dung và hình thức trên con đường phát triển. ■

Khánh Vân

LỊCH SỬ TƯ TƯỞNG LẬP HIẾN...

(Tiếp theo trang 59)

cần một bằng chính trị cao cấp nào. Phẩm chất của công chức là nghiệp vụ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp và tuân thủ pháp luật.

2.6. Tư pháp độc lập và án lệ

Người Anh có thể tự hào về nền tư pháp của mình, một nền tư pháp độc lập không chịu sự sai khiến của bất cứ đảng phái chính trị nào. Thảm phán có uy tín cao, bằng việc áp dụng án lệ cũng có thể sáng tạo ra các quy phạm pháp luật để duy trì trật tự pháp luật và công bằng xã hội. Thảm phán được bổ nhiệm suốt đời và chủ yếu từ các luật sư có uy tín trong xã hội.

2.7. Tập quán hiến pháp

Người Anh quan niệm pháp luật là đại lượng của công bằng, công lý, vì thế pháp luật được hiểu không những là những quy tắc bắt buộc thực hiện do các cơ quan nhà nước ban hành mà còn là những quy tắc do cuộc sống tạo lập nên, mặc dù trong pháp luật thành văn không tìm thấy. Quan niệm mềm dẻo về pháp luật cho phép người Anh thừa nhận các tập quán hiến pháp. Đó là những quy tắc mang tính bắt buộc đối với một số hành vi chính trị được hình thành từ lâu trong đời sống chính trị. Chẳng hạn, theo quy định của Hiến pháp, Vua có đặc quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ tướng nhưng thực tế đã hình thành tập quán hiến pháp, Vua chỉ bổ nhiệm Thủ lĩnh của đảng cầm quyền làm Thủ tướng. Vua có quyền phủ quyết luật nhưng hình thành tập quán hiến pháp Vua phê chuẩn luật khi đa số nghị sĩ đã chấp thuận thông qua dự luật. ■