

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



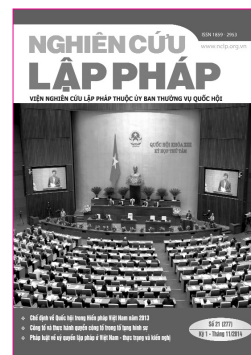
- ❖ Chế định về Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam sửa đổi, bổ sung năm 2013
- ❖ Công tố và thực hành quyền công tố trong tố tụng hình sự
- ❖ Pháp luật về ủy quyền lập pháp ở Việt Nam - thực trạng và kiến nghị

Số 21 (277)

Kỳ 1 - Tháng 11/2014

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục 11/2014

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

3 Chế định về Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013

TS. Bùi Ngọc Thanh

10 Quy chế pháp lý về công dân theo Hiến pháp năm 2013 - tiếp cận từ những giá trị phổ biến của quyền con người

ThS. Phan Thanh Hà

18 Những gợi mở về yêu cầu hiện nay trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

ThS. Trần Văn Thuần

25 Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và vấn đề cải cách thể chế kinh tế ở nước ta

ThS. Nguyễn Thùy Linh

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

29 Công tố và thực hành quyền công tố trong tố tụng hình sự

PGS,TS. Trần Đình Nhã

34 Những yêu cầu hiện nay về tổ chức chính quyền địa phương

PGS,TS. Nguyễn Minh Đoan

39 Một số vấn đề đặt ra trong tổ chức chính quyền cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh

TS. Vũ Anh Tuấn

42 Một số kiến nghị, đề xuất sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

ThS. Trần Văn Tân

CHÍNH SÁCH

47 Bảo đảm việc làm và thu nhập cho người khuyết tật trong Luật Người khuyết tật

ThS. Đinh Thị Cẩm Hà

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

52 Pháp luật về uỷ quyền lập pháp ở Việt Nam - thực trạng và kiến nghị

TS. Lương Minh Tuân

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

59 Dân chủ trực tiếp trên thế giới và dân chủ trực tiếp ở nước ta

TS. Vũ Công Giao – TS. Cẩm Thị Lai

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 080-43363

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII.
Ảnh: ST

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

STATE AND LAW

- 3** Institution of National Assembly according to the 2013 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam

Dr. Bui Ngoc Thanh

- 10** Legal regime for citizens under the Constitution of 2013 - from the universal values of human rights perspectives

LLM. Phan Thanh Ha

- 18** Elicitations about the current requirements in the operation of the Ethnic Council and the Committees of the National Assembly

LLM. Tran Van Thuan

- 25** New generation free trade agreements and the economic institutional reform in our country

LLM. Nguyen Thuy Linh

DISCUSSION OF BILLS

- 29** Prosecution and the exercise of the right to prosecute in criminal procedures

Prof, Dr. Tran Dinh Nha

- 34** The current requirements for local government organizations

Prof, Dr. Nguyen Minh Doan

- 39** Some questions raised in the organization of governmental institutions at the district, rural district, town or provincial city level

Dr. Vu Anh Tuan

- 42** Some recommendations of amendments to the Law on State Budget 2002

LLM. Tran Van Tan

POLICIES

- 47** Job and income security for people with disabilities in Law on Persons with Disabilities

LLM. Dinh Thi Cam Ha

LEGAL PRACTICE

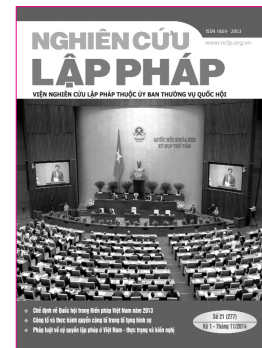
- 52** Laws on the delegation of legislative power in Vietnam - the current situation and recommendations

Dr. Luong Minh Tuan

FOREIGN EXPERIENCE

- 59** Direct democracy in the world and direct democracy in our country

Dr. Vu Cong Giao – Dr. Cam Thi Lai



EDITORIAL:

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

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

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

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43363

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

CHẾ ĐỊNH VỀ QUỐC HỘI TRONG HIẾN PHÁP VIỆT NAM NĂM 2013

BUI NGOC THANH*

Với tính cách là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, thể hiện bản chất dân chủ của một nhà nước, Quốc hội luôn chiếm một vị trí quan trọng trong các quy định pháp luật, mà trước hết là Hiến pháp, về thể chế chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng. Việc sửa đổi Hiến pháp Việt Nam năm 1992 lần mới đây nhất (năm 2013) tất yếu kéo theo những thay đổi đáng kể đối với chế định Quốc hội. Bằng những phân tích của mình, tác giả bài viết cung cấp một cái nhìn khá sâu sắc và đầy đủ liên quan đến những điểm mới của chế định Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013.

1. Vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội

Vị trí của Quốc hội trong bộ máy nhà nước

Trong bộ máy nhà nước, Quốc hội có vị trí quan trọng đặc biệt. Hiến pháp năm 1946, tại Điều 22 đã xác định “*Nghị viện nhân dân là cơ quan quyền lực cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa*”. Tại Hiến pháp năm 1959, Điều 43 chỉ thay từ “*Nghị viện*” bằng từ Quốc hội và vẫn giữ nguyên nội dung như Điều 22 Hiến pháp năm 1946. Hiến pháp năm 1980 (sau khi thống nhất đất nước) và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) cũng với tinh thần đó nhưng được thể hiện rõ ràng, đầy đủ hơn. Điều 83 Hiến pháp năm 1992 khẳng định: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan

quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2013 (sau đây gọi là Hiến pháp sửa đổi 2013) tiếp tục khẳng định vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội như bốn bản Hiến pháp trước, song về mức độ đã được điều chỉnh cho phù hợp hơn với thực tiễn, nội dung được thể hiện cô đọng và gọn hơn. Điều 69 Hiến pháp năm 2013 xác định “*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”.

Tính chất của Quốc hội

Về tính chất, ngay từ Hiến pháp năm 1946, Điều 1 đã nói rõ: “*Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai,*

* TS. Nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”. Đến Hiến pháp năm 1959 tính chất trên tiếp tục được khẳng định tại Điều 4 “*Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đều thuộc về nhân dân*”. Hiến pháp năm 1980 khẳng định lại một lần nữa tại Điều 6: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân*”. Đến Hiến pháp năm 1992, tính chất này đã được khẳng định rõ ràng, mạnh mẽ và khúc chiết hơn tại Điều 2: “*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...*”. Hiến pháp sửa đổi năm 2013 tiếp tục khẳng định tính chất này và nhấn mạnh: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ...*”.

Với vị trí và tính chất như trên, Quốc hội đóng vai trò chủ quyền Nhà nước và chủ quyền nhân dân. Mọi quyền lực nhà nước được tập trung vào Quốc hội. Mọi công việc trọng đại của đất nước và của nhân dân có ý nghĩa toàn quốc đều do Quốc hội quyết định.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội

Đến Hiến pháp năm 2013, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định toàn diện, đầy đủ hơn so với các Hiến pháp trước đó.

Quốc hội thực hiện quyền lập hiến và quyền lập pháp, nhưng để bảo đảm cho hoạt động này có hiệu quả, pháp luật đã quy định quy trình các bước, các công đoạn cụ thể phải tuân thủ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Về hoạt động giám sát, Quốc hội có quyền giám sát các hoạt động của Nhà nước về việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Các chủ thể có quyền giám sát gồm Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước như mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội; những vấn đề quốc kế dân sinh, quốc phòng, an ninh, đối ngoại; phê

chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước. Quốc hội có vai trò đặc biệt trong việc xây dựng, củng cố bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bầu hoặc phê chuẩn các chức vụ cấp cao trong bộ máy nhà nước ở Trung ương.

Hình thức và kỹ thuật lập hiến

Ở Hiến pháp năm 1992, Quốc hội thuộc chế định thứ sáu, theo thứ tự là chương VI (từ Điều 83 đến Điều 100). Đến Hiến pháp năm 2013, Quốc hội thuộc chế định thứ năm, được xếp ở chương V (từ Điều 69 đến Điều 85).

2. Chế định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013

Vị trí, tính chất của Quốc hội trong bộ máy nhà nước (Điều 69)

Liên quan đến vị trí, tính chất của Quốc hội trong bộ máy nhà nước, một nội dung thay đổi cơ bản là: trước đây, Hiến pháp quy định: “*Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp*”, nay được quy định lại: “*Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp...*”.

Việc thay đổi từ “*cơ quan duy nhất có quyền*” thành cơ quan “*thực hiện quyền lập hiến, lập pháp*”, trước hết là sự thay đổi về chất. Nếu nói “*duy nhất có quyền*”, thì thực tế có người hiểu là “*độc quyền*” và đặt vấn đề: với 500 đại biểu Quốc hội đại diện cho toàn dân (tám, chín chục triệu người trong cả nước), liệu duy nhất một mình Quốc hội có thể xây dựng được “*đạo luật gốc*” và các đạo luật khác thật sự có chất lượng không? Trên thực tế, Hiến pháp cũng như các đạo luật khác, nếu được nhiều người, nhiều cơ quan, tổ chức, đoàn thể và cá nhân trên các giác độ khác nhau, với góc nhìn khác nhau, đóng góp các ý kiến đa chiều, nhiều phía và được tập hợp, chắt lọc lại như một lăng kính hội tụ, thì chắc chắn chất lượng sẽ cao hơn nhiều. Đó cũng chính là cách thức chúng ta đã và đang tiến hành hiện nay.

Thứ hai là sự thay đổi về phạm vi, mức độ này nhằm thể hiện đúng với thực tiễn đang diễn ra. Một đạo luật từ lúc “*tao hình*” cho đến khi “*ra lò*”, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì phải trải qua sáu công đoạn lớn: đưa vào Chương trình xây dựng luật (1); soạn thảo luật (2); thẩm tra dự án luật (3); Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét cho ý kiến (4); thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý, thông qua (5); công bố luật (6). Quốc hội tham gia và chịu trách nhiệm tất cả. Nhưng thao tác trực tiếp, chủ yếu ở 3 công đoạn quan trọng giữa là (3), (4) và (5). Tuy nhiên trong ba công đoạn đó, các chủ thể trình dự án luật, đặc biệt là Chính phủ (nơi có khoảng 90% các dự án luật được trình ra Quốc hội), đều đã phải tham gia tận lực.

Cũng cần phải nói thêm rằng, trước khi trình Quốc hội, Ban soạn thảo đã phải lấy ý kiến các đối tượng được luật điều chỉnh và đối tượng được áp dụng hoặc toàn thể nhân dân (tùy theo từng đạo luật); để phục vụ công tác thẩm tra thì cơ quan thẩm tra cũng thu thập ý kiến tương tự qua các đợt khảo sát, các cuộc giám sát. Như vậy trên thực tế đâu có phải “*Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp*”, cho đến nay rất nhiều cơ quan, đoàn thể, tổ chức, đơn vị và cá nhân (từ người dân đến các nhà khoa học) đều tham gia, thậm chí tham gia ngay từ đầu. Bởi vậy *việc quy định lại theo mức độ là hợp tình, hợp lý, đúng với thực tế khách quan.*

Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội (Điều 70)

Điều này quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội thể hiện trong mười lăm khoản. Về nội dung có những thay đổi quan trọng, bao gồm:

Khoản 1, Quốc hội không còn nhiệm vụ, quyền hạn “*quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*”. Vấn đề này có thể được hiểu là, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ xây dựng luật, pháp lệnh theo yêu cầu của đời sống kinh tế - xã hội phù hợp với thực tiễn đặt ra cho từng năm và từng thời đoạn.

Khoản 2, liên quan đến thẩm quyền giám sát tối cao và thẩm quyền xét báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước, nội dung quy định tại điều khoản này không có nhiều thay đổi lớn, ngoài việc đã bổ sung thêm hai chủ thể thuộc trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội là “*Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập*” bên cạnh các cơ quan “*Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao*”. Sở dĩ có sự thay đổi này là do Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung ở chương X hai thiết chế hiến định độc lập (hai cơ quan) là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước. Mặt khác, trong tương lai, khi thật sự cần thiết, có thể Quốc hội sẽ thành lập thêm các cơ quan độc lập khác. Vì các cơ quan này thuộc thẩm quyền thành lập của Quốc hội nên phải đưa vào nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

Cũng phải nói thêm rằng, việc hiến định các cơ quan độc lập nói trên là góp phần làm rõ hơn chủ quyền nhân dân, làm rõ hơn cơ chế phân công, phối hợp trong việc kiểm soát quyền lực và hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Khoản 3 được quy định lại như sau: “*Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”. Việc thay từ “*kế hoạch*” bằng cả cụm từ “*mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản*” là hợp lý và cần thiết, đúng với tầm nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Cần lưu ý từ *cơ bản*, nó là “*thừa số chung*” của mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ chứ không phải chỉ là nhiệm vụ cơ bản. Quốc hội chỉ quyết định những vấn đề cơ bản, then chốt, có tính chất “*xương sống*” của kế hoạch thay vì quyết định toàn bộ kế hoạch như hiện nay. Trong một kế hoạch có rất nhiều điều mục, số liệu định lượng, mục tiêu định tính cùng các giải pháp thực hiện; Quốc hội không làm thay công

việc cụ thể, chi tiết của cơ quan hành pháp. Chính phủ sẽ quyết định cụ thể và báo cáo trước Quốc hội. Bởi vậy quy định như trên là đúng mức.

Khoản 4 có hai vấn đề mới cần quan tâm:

Một là, Quốc hội *quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương*. Đây là nội dung đã được thể hiện trong Chương III Luật Ngân sách nhà nước hiện hành và được thực hiện qua nhiều năm, nhiều nhiệm kỳ và đã trở thành nền nếp. Ngân sách nhà nước là vấn đề cực kỳ quan trọng của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thì không thể không quyết định vấn đề cơ bản của ngân sách là phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương và địa phương. Tuy nhiên, Quốc hội không quyết định cụ thể các chỉ tiêu phân chia mà chỉ quyết định các nguyên tắc phân chia để định hướng cho việc phân chia cụ thể. Bởi vậy Hiến pháp điều chỉnh quyền quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách Trung ương và địa phương, đồng thời giao nhiệm vụ này cho Quốc hội là cần thiết và đúng với nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

Hai là, Quốc hội *quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ*. Đây là nhiệm vụ, quyền hạn rất mới. Có thể đặt vấn đề, vì sao Quốc hội phải quyết định mức giới hạn các loại nợ trên? Lấy nợ công làm ví dụ để lý giải điều này: Nợ công của Việt Nam năm 2001 mới 11,5

tỷ USD, tương đương 36% GDP; đến năm 2010 nợ công đã tăng lên 55,2 tỷ USD, tương đương 53,3% GDP. Như vậy trong 10 năm quy mô nợ công gần gấp 5 lần, tốc độ tăng nợ công 15% mỗi năm; nếu tiếp tục với tốc độ này thì chỉ 5 năm nữa, đến năm 2016 nợ công của Việt Nam sẽ vượt quá 100% GDP như 2 nước thành viên EU vừa mới lâm vào khủng hoảng là Hy Lạp (133,6%) và Ai Len (129,2). Nợ công đạt trên 100% là con số không nhỏ đối với một nền kinh tế đang phát triển và quy mô nhỏ phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu sản phẩm nông nghiệp thô và công nghiệp nhẹ như Việt Nam¹. Do đó Quốc hội phải quyết định *mức giới hạn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ* là quy định mới đúng đắn, cần thiết².

Khoản 7 có 2 vấn đề quan trọng:

Một là, tách việc bỏ phiếu tín nhiệm thành một nhiệm vụ và quyền hạn độc lập, sẽ nói ở khoản 8 dưới đây. Hai là, chức danh Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao cũng được Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm hoặc bị cách chức, vì ở Chương VI về chế định Chủ tịch nước, tại khoản 3 Điều 88 đã bổ sung nhiệm vụ, thẩm quyền của Chủ tịch nước là: bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các Tòa án khác để phù hợp với cải cách tư pháp. Do đó Quốc hội phải phê chuẩn trước.

Khoản 8 thêm nhiệm vụ, quyền hạn thứ tám cho Quốc hội: “*Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn*”. Bỏ phiếu tín nhiệm là một việc được bổ sung vào nhiệm vụ, quyền hạn thứ bảy (cũ) trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 2001. Bổ sung đó là một tiến bộ

1 Cổng thông tin điện tử Trường Đại học kiểm sát Hà Nội: bài Tình hình nợ công và quản lý nợ công ở Việt Nam của Ts. Mai Thu Hiền và Nguyễn thị Như Nguyệt; cập nhật lúc 09h27'27" ngày 20-9-2011.

2 Nợ công chỉ là một bộ phận của nợ quốc gia bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương. (BNT).

trong việc giám sát, kiểm soát quyền lực. Nay việc này càng trở nên cấp bách, không thể không đẩy mạnh việc thực thi. Vì thế Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Nghị quyết số 35/QH12/ ngày 21 tháng 11 năm 2012 về *lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn*. Hiến pháp lần này từ “*một chi tiết*” đã nâng lên thành “*một nhiệm vụ, quyền hạn*” ngang hàng với các nhiệm vụ, quyền hạn khác của Quốc hội. Việc quy định “*bỏ phiếu tín nhiệm*” là một nhiệm vụ, quyền hạn “*độc lập*” với các nhiệm vụ, quyền hạn khác của Quốc hội là hoàn toàn phù hợp với tình hình hiện tại (khi cả nước đang quyết liệt thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI- *Một số nhiệm vụ cấp bách về công tác xây dựng Đảng hiện nay*). Nhiệm vụ này sẽ góp phần thúc đẩy người giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước thực thi nhiệm vụ kịp thời hơn, mang tính thúc đẩy hơn và “*răn đe*” mạnh mẽ hơn; do đó cũng đáp ứng tốt hơn lòng mong đợi của cử tri.

Khoản 14 có liên quan đến thẩm quyền của Chủ tịch nước (tại khoản 6, Điều 93) trong việc quyết định đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế hoặc quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế theo thẩm quyền do Quốc hội quy định (tại khoản 14 Điều 70). Việc sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước không thuộc phạm vi chuyên đề này, nhưng có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Riêng khoản 6, Điều 93 về cơ bản là phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp.

Trước đây quy định Quốc hội “*...phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch*

nước”. Nay trên cơ sở khoản 6, Điều 93, khoản 14 mới, Điều 75 được quy định lại là: Quốc hội “*... phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội*”.

Quy định mới này là hoàn toàn cần thiết vì hai lý do cơ bản sau đây:

Một là, trước đây, những vấn đề lớn, đại sự như chiến tranh và hòa bình, như chủ quyền quốc gia, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân chưa được đề cập cụ thể trong Điều 84 Hiến pháp 1992. Nay trong điều kiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng đã chỉ rõ “*bối cảnh quốc tế có những biến đổi to lớn và sâu sắc*”, thậm chí là biến đổi khôn lường, thì những điều ước quốc tế (trực tiếp hoặc có liên quan) về những vấn đề trọng đại đó không thể không do Quốc hội xem xét để phê chuẩn hay không phê chuẩn. Bởi vậy, đây là nhiệm vụ, quyền hạn rất xác đáng của Quốc hội. Hai là, sau năm 1992, nước ta đã tham gia nhiều tổ chức quốc tế như ASEAN, ASEM, APEC, WTO nhiều tổ chức của Liên hiệp quốc như UNDP, UNFPA, UNESCO... Sắp tới, chắc chắn nước ta còn tham gia những tổ chức quốc tế khác. Việc Quốc hội xem xét có nên tham gia tổ chức này hay tổ chức khác với tư cách gì cũng là cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, vì một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa giàu mạnh. Mặt khác chúng ta cũng đã tuyên bố: Việt Nam “*là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế*” (Văn kiện Đại hội XI

của Đảng, trang 234). Bởi vậy, Quốc hội xem xét phê chuẩn là đúng tầm nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội (như đã phê chuẩn Việt Nam gia nhập WTO năm 2007).

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 74)

Ủy ban Thường vụ Quốc hội có mười ba nhiệm vụ, quyền hạn, về nội dung có một số điểm mới như sau:

Trước hết Ủy ban Thường vụ Quốc hội không còn nhiệm vụ “*Công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội*”, vì nhiệm vụ này đã được chuyển cho Hội đồng bầu cử quốc gia (một thiết chế độc lập mới).

So với Điều 91 Hiến pháp 1992 thì khoản 5 được tách thành hai khoản mới. Đoạn đầu thuộc công tác giám sát, được quy định thành nhiệm vụ, quyền hạn thứ ba (khoản 3): “*Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập*”. Đoạn hai được quy định thành khoản 4 mới của Điều 74 Hiến pháp 2013, đó là quyền đình chỉ việc thi hành và trình Quốc hội bãi bỏ các văn bản trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội đối với các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Và trực tiếp bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Hai việc trên có nội hàm khác nhau (giám sát và xử lý hậu giám sát), quy trình vận hành công việc của hai việc đó cũng khác nhau nên rất cần thiết phải được bóc tách quy định lại cho rành mạch.

Một nhiệm vụ-quyền hạn hoàn toàn mới là: “*Quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung*

wong” (khoản 8). Việc này trước đây thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Qua thực thi cho thấy có ít nhất hai tình huống không hợp lý. Thứ nhất, cùng là thành lập, chia tách, sáp nhập, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính mà một phần việc này (đơn vị hành chính cấp tỉnh) do cơ quan lập pháp (Quốc hội) thực hiện, phần còn lại (đơn vị hành chính cấp huyện) do cơ quan hành pháp (Chính phủ) tiến hành. Thứ hai là, do bất hợp lý nói trên mà có những việc cụ thể rất khó giải quyết. Điều chỉnh địa giới hành chính của một huyện thuộc một tỉnh, nhưng huyện đó lại giáp với tỉnh khác (tức là vừa điều chỉnh địa giới hành chính huyện, đồng thời phải điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, nếu Chính phủ làm thì vướng về địa giới hành chính tỉnh, nếu Quốc hội làm thì lại trùng đẫm lên việc của Chính phủ là điều chỉnh địa giới hành chính huyện). Chính vì vậy, thẩm quyền này phải quy về một mối.

Tuy nhiên có sự phân cấp: Quốc hội xử lý công việc đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, còn Ủy ban Thường vụ Quốc hội xử lý các đơn vị huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và báo cáo với Quốc hội. Sửa đổi này là cần thiết và chặt chẽ.

Một nhiệm vụ, quyền hạn có thể nói là “mới nay, cũ xưa”, đó là khoản 12, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn “*Phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”. Hiến pháp năm 2013 quy định nhiệm vụ này chính là kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980. Vì vị trí của đại sứ là đại diện đặc mệnh toàn quyền của nước ta (mang tính quốc gia) ở nước ngoài nên Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải phê chuẩn để Chủ tịch nước bổ nhiệm, cử hoặc triệu hồi đại sứ là hợp lý, đúng đắn, đồng thời cũng phù hợp với thông lệ quốc tế.

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội (các Điều 75, 76, 77 và 78)

Có một số việc đến bây giờ đã trở thành

“tất yếu” như các quy định: Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban có một số thành viên hoạt động chuyên trách, hoặc Chủ tịch Hội đồng Dân tộc được tham dự các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội... là tất yếu nên không cần thiết ghi trong Hiến pháp và đã được bãi bỏ.

Từ tính chất hoạt động của Quốc hội và yêu cầu công tác cán bộ, Hiến pháp năm 2013 quy định về các cơ quan của Quốc hội có sự đổi mới theo sự phân cấp quản lý cán bộ. Quốc hội chỉ bầu Chủ tịch Hội đồng Dân tộc và Chủ nhiệm các Ủy ban; còn Phó Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Phó Chủ nhiệm các Ủy ban và các Ủy viên Hội đồng, Ủy viên Ủy ban do Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Theo chúng tôi, phân cấp như thế là hợp lý, tương đồng với công tác quản lý cán bộ của Đảng (Bộ trưởng và tương đương thì do Bộ Chính trị quản lý, Thứ trưởng và tương đương thì do Ban Bí thư Quản lý), song cũng phải tính đến thực tế quy trình tiến hành công việc này, ai giới thiệu Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc và các Ủy viên của Hội đồng cũng như Phó Chủ nhiệm các Ủy ban và các Ủy viên Ủy ban (trước đây do Ủy ban Thường vụ Quốc hội giới thiệu). Sau này, khi xây dựng Luật Tổ chức Quốc hội (mới), thiết nghĩ rất cần thiết phải cụ thể hóa quy trình thực hiện quy định này.

Xuất phát từ kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội (theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003), một thiết chế mới được chính thức quy định trong Hiến pháp năm 2013, đó là Ủy ban lâm thời của Quốc hội. Từ Quốc hội khóa XI đến nay có khá nhiều vấn đề mà Quốc hội phải thành lập các Đoàn giám sát (thực chất là Ủy ban lâm thời) để xử lý. Phần lớn các vụ việc đó là các vụ án oan, sai hoặc các vấn đề kinh tế có sai sót nghiêm trọng. Vì vậy Hiến pháp 2013 có hẳn một điều quy định về Ủy ban lâm thời, đó là Điều 78, nội dung như sau: “*Khi cần thiết, Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một dự án hoặc điều tra một vấn đề nhất định*”.

Đại biểu Quốc hội (các Điều 79, 80, 81 và 82)

Nhìn chung, nội dung về đại biểu Quốc hội không có gì thay đổi lớn, chỉ có một sửa đổi ở khoản 1 Điều 82, theo đó, quy định mới “Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm thực hiện đầy đủ nhiệm vụ đại biểu” được thay cho quy định cũ: “*Đại biểu Quốc hội phải dành thời gian để làm nhiệm vụ đại biểu*”. Quy định mới nhằm đề cao hơn nữa trách nhiệm của đại biểu và khẳng định rằng, dù là đại biểu chuyên trách hay đại biểu kiêm nhiệm thì dứt khoát cũng phải làm tròn nhiệm vụ của mình. Cũng tại khoản 1 Điều 82 có một quy định mới, đại biểu Quốc hội “*có quyền tham gia làm thành viên của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội*”. Trước đây, khi chưa có quy định này, đã xảy ra tình trạng: người được cơ cấu làm thành viên thì không muốn được cơ cấu, người không được cơ cấu thì lại muốn. Vì vậy việc ổn định tổ chức để đi vào hoạt động có phần phức tạp và tiêu tốn nhiều thời gian. Nay quy định “*mở*” như trên vừa phù hợp với nguyện vọng của đại biểu, vừa nhanh chóng ổn định tổ chức các cơ quan của Quốc hội.

Kỹ thuật lập hiến

Trừ Điều 81, còn lại các điều có nhiều nội dung đều được cấu tạo thành các khoản cho dứt khoát và mạch lạc hơn (quy định cũ không có điều nào chia thành khoản).

Nói tóm lại, chế định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013 tiếp tục được khẳng định về mô hình tổ chức và bản chất của nó trong tổng thể hệ thống chính trị đã được xác định tại Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, XI của Đảng, kế thừa tinh hoa của các bản Hiến pháp trước và tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài. Vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội được quy định đầy đủ, chặt chẽ và hoàn thiện hơn, phù hợp với tình hình đất nước trong giai đoạn hiện nay và tầm nhìn đến đầu những năm 30 của thế kỷ này ■

QUY CHẾ PHÁP LÝ VỀ CÔNG DÂN THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013 - TIẾP CẬN TỪ NHỮNG GIÁ TRỊ PHỔ BIẾN CỦA QUYỀN CON NGƯỜI

PHAN THANH HÀ*

“Tự do của con người trong một chế độ cai trị bởi pháp quyền có nghĩa là sống theo một luật lệ bền vững, chung cho cả mọi người trong xã hội; luật lệ này phải được quy định bởi quyền lập pháp đã được thiết lập trong chế độ đó” (John Locke). “Luật lệ bền vững, chung cho cả mọi người trong xã hội” mà John Locke đề cập đến chính là Hiến pháp. Với Hiến pháp năm 2013, chế độ pháp quyền của Việt Nam đã có một bước ngoặt mới, được khẳng định rõ nét trong quy chế pháp lý về công dân.

1. Khái niệm và cấu trúc “quy chế pháp lý về công dân”

Quyền và tự do của con người trong mọi chế độ xã hội có Nhà nước và pháp luật thể hiện trước hết trong nội dung của các mối quan hệ pháp luật. *Mối liên hệ phức tạp phát sinh giữa Nhà nước và cá nhân và mối quan hệ gắn bó hữu cơ giữa các thành viên trong xã hội với nhau được Nhà nước ghi nhận dưới những hình thức pháp lý là các quyền, tự do và nghĩa vụ, tổng hợp nên quy chế pháp lý về công dân.* Quy chế pháp lý về công dân là một trong những yếu tố chính trị pháp lý quan trọng nhất, gắn liền mật thiết với cấu trúc xã hội, mức độ dân chủ, trạng thái pháp chế trong xã hội.

Các học giả đã đưa ra nhiều cách tiếp cận khi định nghĩa quy chế pháp lý của cá

nhân với những yếu tố cấu thành khác nhau trong cấu trúc quy chế pháp lý. Một số học giả đưa yếu tố quốc tịch vào nội dung quy chế pháp lý của cá nhân công dân¹. Ngoài ra, trong cấu trúc của quy chế pháp lý họ cũng đưa vào các yếu tố như: năng lực pháp luật, sự bảo đảm, lợi ích hợp pháp, trách nhiệm pháp lý, và nhiều yếu tố khác². Nhưng theo chúng tôi, quốc tịch và năng lực pháp luật là những yếu tố tiền đề của quy chế pháp lý, còn trách nhiệm pháp lý là yếu tố tiếp theo của nghĩa vụ. Còn hệ thống bảo đảm thì nằm ngoài phạm vi quy chế pháp lý của công dân. Lợi ích là phạm trù nằm ngoài pháp luật, là cơ sở và mục tiêu của pháp luật, được ghi nhận trong các quy định pháp luật cụ thể và trong các nguyên tắc chung của pháp luật. Vì vậy, cấu trúc của quy chế pháp

* *ThS, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam*

1 *Bình luận Hiến pháp Liên bang Nga. M.1994. Tr.76.*

2 *PGS, TS. Nguyễn Minh Đoàn chủ biên. Quy chế pháp lý của công dân Việt Nam. Sách chuyên khảo. NXB Chính trị quốc gia. H., 2010. Tr. 9-13.*

lý đối với công dân, theo chúng tôi, *chỉ bao gồm các quyền và nghĩa vụ công dân.*

Quy chế pháp lý chứa đựng các quyền thuộc mọi lĩnh vực hoạt động hết sức đa dạng của cá nhân công dân. Cấu trúc và bản chất các quyền được xác định tùy thuộc vào góc độ nghiên cứu. Cơ sở pháp lý quan trọng nhất để xác định cấu trúc, phân loại các quyền là các công ước Liên hiệp quốc: Công ước về các Quyền chính trị, dân sự và Công ước về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội năm 1966.

Dựa trên những cơ sở này, có thể khẳng định, *quy chế pháp lý về công dân thực chất là hệ thống các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa, được Nhà nước ghi nhận trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác.*

Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể quan hệ pháp luật là thành tố nền tảng căn bản của pháp luật. Theo Man-xev, “hệ thống quyền và nghĩa vụ là trung tâm của lĩnh vực pháp luật, mà ở đó chính là chìa khóa để giải quyết mọi vấn đề chủ yếu về mặt pháp lý”³. Hiến pháp xác định các quyền, tự do con người cơ bản và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Các quyền, tự do của công dân có thể được quy định trong các văn bản pháp luật cụ thể như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Tố cáo, Luật Khiếu nại, v.v..

Bên cạnh đó, khi xem xét quyền và tự do với ý nghĩa là yếu tố cấu thành của quy chế pháp lý của công dân, cũng phải thấy rằng, nội hàm của nó không chỉ có các *quyền cơ bản, các quyền hiến định*, mà còn có cả những quyền được ghi nhận trong *các đạo luật cụ thể*, tạo nên một tổng thể các quyền, bao gồm cả những quyền và tự do ghi nhận trong *các Điều ước quốc tế*. Chúng tôi muốn đặc biệt nhấn mạnh sự ảnh hưởng của các Điều ước quốc tế về quyền con người đối với sự mở rộng, tăng cường quy

chế pháp lý của cá nhân công dân trong thế giới hiện đại. Việc phê chuẩn các Công ước quốc tế về Quyền con người buộc Nhà nước phải thực hiện trách nhiệm của mình xây dựng hệ thống pháp luật và hệ thống bảo đảm thực thi phù hợp với trách nhiệm thành viên trong cam kết quốc tế. Đối với một số quốc gia, ví dụ như Hoa Kỳ, Tây Ban Nha, Pháp, Đức..., các Công ước quốc tế khi đã được phê chuẩn, tự động trở thành bộ phận cấu thành pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, các cam kết quốc tế, đặc biệt là trong lĩnh vực quyền con người ít có khả năng được thực hiện một cách trực tiếp. Vì vậy, đại đa số các quy định luật pháp quốc tế cần phải được nội luật hóa bằng các đạo luật cơ bản của Nhà nước. Luật pháp quốc tế dần trở thành Luật mẫu và các nguyên tắc, các quy định của nó có tính ràng buộc trách nhiệm đối với các quốc gia là thành viên.

2. Quy chế pháp lý về công dân: nội dung nền tảng của mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước và công dân

Các quyền và nghĩa vụ chủ thể không chỉ thể hiện sự ghi nhận các khuôn mẫu, chuẩn mực của hành vi được Nhà nước xác định là bắt buộc, có ích, cần thiết đối với hoạt động sống bình thường của hệ thống xã hội, mà còn cho thấy rõ những nguyên tắc cơ bản của mối quan hệ hữu cơ giữa Nhà nước và cá nhân.

Mối liên hệ qua lại giữa Nhà nước và cá nhân đòi hỏi phải được điều chỉnh và xác định rõ ràng. Điều đó xuất phát từ sự quan trọng đặc biệt của các mối quan hệ nhằm bảo vệ chế độ nhà nước hiện trạng vì mục tiêu bảo vệ con người và các giá trị của con người, bảo đảm cho sự phát triển toàn diện của con người. Nhà nước và các yếu tố pháp lý đều là sản phẩm do con người tạo ra trong những điều kiện phát triển nhất định của kinh tế - xã hội. Mục tiêu cuối cùng của mọi quy chế pháp lý đều nhằm bảo vệ con người, bảo vệ công dân. Quy chế pháp lý của cá

³ Man-sev.G.V., *Quyền cá nhân, quy phạm pháp lý và thực tiễn xã hội. Hiến pháp Liên bang Xô viết và quy chế pháp lý của cá nhân. M.1979. tr.50.*

nhân có sự khác nhau phụ thuộc vào việc cá nhân đó là công dân, người nước ngoài, hay người không có quốc tịch. Đối với đại đa số dân cư, nằm trong phạm vi tài phán của một quốc gia, thì quốc tịch là tiền đề cho chủ thể được mang quyền và nghĩa vụ pháp lý trong quan hệ với Nhà nước đó. Trên cơ sở quốc tịch, nội hàm quyền và nghĩa vụ chủ thể được xác định tùy thuộc vào cá nhân đó là công dân, người nước ngoài hay người không có quốc tịch.

Quyền và nghĩa vụ của công dân trong Nhà nước pháp quyền được ghi nhận tạo nên hệ thống những mối liên hệ đa diện, gắn bó hữu cơ giữa Nhà nước và cá nhân trên cơ sở các nguyên tắc dân chủ; đồng thời chúng xác định những đại lượng quan trọng nhất cho các hành vi của cá nhân trong cấu trúc các mối liên hệ xã hội.

Như trên đã phân tích, *quyền và tự do cá nhân là những điều kiện cho hoạt động sống bình thường của mỗi người, xác định những chuỗi giá trị và khả năng mà cá nhân có thể tự do sử dụng*. Trong những chuỗi giá trị và khả năng đó thể hiện mức độ tự do mà mỗi người tìm thấy sự tương tác với tự do của những người khác. Cũng trong những giới hạn được pháp luật ghi nhận đó, cá nhân tự xác định, thiết lập những điều kiện cho việc thực thi, sử dụng những phúc lợi xã hội ở nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội vì lợi ích của bản thân mình.

Ngày nay, về lý luận cũng như thực tiễn đều cho thấy rằng, Nhà nước không thể tùy tiện ghi nhận các quyền và tự do cá nhân, mà chỉ có thể hợp thức hóa các quyền tự nhiên của con người và lựa chọn các quyền phù hợp với mức độ bảo đảm của các điều kiện kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn phát triển. Quyền của cá nhân không phải là “quà tặng” của Nhà nước hay nhà lập pháp, mà chính là những khả năng về mặt xã hội bảo đảm cho con người một chất lượng cuộc sống nhất định. Nhà lập pháp không thể tùy tiện thu hẹp hay mở rộng nội hàm quyền và tự do bởi nội hàm đó gắn liền với những nguyên tắc, những quy phạm pháp luật tự nhiên, gắn với những điều kiện các mối liên

hệ xã hội của con người, trạng thái phát triển kinh tế - xã hội.

Lẽ tất nhiên, không người nào có thể thực hiện ngay lập tức tất cả các quyền chủ thể thuộc nội dung quy chế pháp lý đã được xác định. Quyền chủ thể là phạm trù pháp lý được thể hiện thông qua một số đặc điểm nhất định: khả năng sử dụng của cải xã hội; thẩm quyền thực hiện những hành vi nhất định và yêu cầu những hành động tương ứng từ các chủ thể khác; tự do hành động trong giới hạn pháp luật quy định; khả năng tiếp cận cơ quan nhà nước để bảo vệ quyền bị vi phạm.

Một điểm cần lưu ý là quyền của cá nhân (quyền chủ thể) luôn gắn liền với việc thỏa mãn những lợi ích của chủ thể đó về vật chất cũng như về tinh thần. Vì vậy, lợi ích đóng vai trò là yếu tố thúc đẩy các hoạt động, các mối quan hệ của con người, nó quyết định quan hệ của con người tới việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong quan hệ pháp luật. Nhà nước và xã hội cũng không thể không quan tâm đến việc cá nhân mỗi người sử dụng như thế nào quyền của mình đã được luật pháp ghi nhận. Lợi ích của cá nhân, Nhà nước và xã hội là thống nhất hữu cơ, được thể hiện ở chỗ, tính tích cực, chủ động của mỗi cá nhân là điều kiện quan trọng đối với sự phát triển một xã hội dân chủ, của trật tự nhà nước pháp quyền.

Nhà nước có trách nhiệm bảo hộ công dân, mặt khác, *Nhà nước có quyền yêu cầu công dân hành xử phù hợp với những quy định pháp luật*. Vì vậy, cùng với việc ghi nhận các quyền và tự do của cá nhân công dân, việc thiết lập hệ thống nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý chính là Nhà nước đã thể hiện những yêu cầu của mình đối với cá nhân công dân. Ở đây, Nhà nước, với tư cách là chủ thể công quyền thiết lập những cơ chế chuyên biệt nhằm bảo đảm quyền và tự do của cá nhân công dân, đồng thời công dân thực hiện nghĩa vụ của mình.

Nghĩa vụ là xử sự bắt buộc, cần thiết, mang tính khách quan đối với cá nhân công dân. Mặt khác, cũng cần phải nhấn mạnh rằng, sự cần thiết mang tính khách quan của

hành vi nhất định đó không phải lúc nào cũng được cá nhân nhận thức đúng đắn theo đúng với yêu cầu của quy phạm pháp luật. Do đó, Nhà nước cần chỉ rõ phương án hành xử cần thiết, hợp lý và có lợi nhất trong hệ thống quy định pháp luật.

Xác định nghĩa vụ của cá nhân trong quy chế pháp lý không làm thay đổi nguyên tắc tự do cá nhân trong Nhà nước pháp quyền. Nếu không đồng thời ghi nhận nghĩa vụ tương ứng với quyền của chủ thể thì xã hội sẽ không có trật tự pháp luật. Mọi phạm vi hoạt động của quy chế pháp lý trong sự thống nhất quyền và nghĩa vụ, đó là “không gian tự do”, dựa trên sự tự do lựa chọn, tự chủ và chịu trách nhiệm của cá nhân đối với xã hội và đối với các công dân khác. Tự do và trách nhiệm thể hiện sự cần thiết khách quan của mọi quy tắc xử sự, phù hợp với lợi ích của tất cả mọi người và xã hội. Chính vì lợi ích đó, Nhà nước đòi hỏi mọi người phải thực hiện nghĩa vụ, nghiêm cấm việc thực hiện quyền và tự do một cách không đúng đắn, có thể làm tổn hại đến quyền và tự do của các chủ thể khác, cá nhân, Nhà nước và xã hội. Điều 4 Tuyên ngôn về nhân quyền và dân quyền năm 1789 của Pháp đã khẳng định: “Tự do có nghĩa là có thể làm mọi điều không gây hại cho người khác. Như vậy việc thực hành các quyền tự nhiên của mỗi người chỉ bị giới hạn trong sự bảo đảm các thành viên khác của xã hội được hưởng các quyền đó; các giới hạn này chỉ có thể do luật pháp quy định”⁴.

Sự gắn kết giữa quyền và nghĩa vụ được thể hiện rất rõ trong Khoản 1 Điều 29 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền: “Mọi người đều có nghĩa vụ với cộng đồng là nơi duy nhất mà mỗi cá nhân có thể phát triển một cách tự do và toàn diện”⁵.

Liên quan đến nghĩa vụ, đôi khi phát sinh một vấn đề rất quan trọng đối với quyền con người là sự mâu thuẫn giữa chủ nghĩa cá nhân với tính tập thể, sự đoàn kết. Về mặt

lịch sử, học thuyết về chủ nghĩa cá nhân là xu hướng phát triển cực đoan của quan điểm đề cao vai trò cá nhân trong xã hội - ra đời sau cách mạng tư sản. Chủ nghĩa ích kỷ cực đoan sẽ gắn liền với việc phủ nhận nghĩa vụ của cá nhân đối với xã hội, nó dẫn tới sự xâm hại đến tự do cá nhân của mỗi công dân. Tuy nhiên, thực tiễn đã cho thấy rằng, sự tách biệt hoàn toàn của cá nhân khỏi xã hội là không thể, cũng tương tự như tình trạng cá nhân hoàn toàn phụ thuộc vào tập thể. Và do vậy, trong xã hội hiện đại, mọi người phải nhận thức được trách nhiệm của nhau, vun đắp tình đoàn kết và tương trợ giúp đỡ nhau. Sự bảo hộ của Nhà nước đối với công dân phải được xây dựng trên cơ sở của tinh thần và ý thức trách nhiệm của công dân đối với nhau, với gia đình, cộng đồng, Nhà nước và xã hội.

Như vậy, quy chế pháp lý của công dân bao gồm quyền, tự do và nghĩa vụ, tác động một cách có hiệu quả tới việc thiết lập các biện pháp hài hòa mối quan hệ giữa các cá nhân trong xã hội, hài hòa quan hệ giữa công dân, Nhà nước và xã hội.

Pháp luật Việt Nam, trong đó có quy chế pháp lý về công dân đã có những bước phát triển vượt bậc trong những thập kỷ qua. Hiến pháp năm 1992 đã đưa vào một điều mới (Điều 50) về quyền con người, và trên cơ sở đó, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được Hiến pháp ghi nhận. Quy chế pháp lý của công dân đã mở rộng cùng với việc ban hành rất nhiều các đạo luật cụ thể như Luật Quốc tịch, Luật về Hộ tịch, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Chăm sóc và Giáo dục trẻ em, Luật Bình đẳng giới, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, Luật về Thanh niên, Luật Người cao tuổi, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng Hình sự, Bộ luật Tố tụng hành chính, Bộ luật Lao động... Tiếp theo đó, Hiến pháp sửa đổi năm 2001 đã chính thức khẳng định,

4 Tuyên ngôn về Nhân quyền và Dân quyền; Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hào chủ biên. Quyền con người trong thế giới hiện đại. Nxb. Viện Thông tin Khoa học xã hội. H., 1995. tr.621.

5 Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hào chủ biên. Sdd. tr. 632

Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã trang trọng dành một chương riêng - Chương 2 - để ghi nhận quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Hiến pháp năm 2013 thể hiện quan điểm rõ ràng về sự bảo hộ của Nhà nước đối với công dân và người nước ngoài, người không có quốc tịch. Hiến pháp không chỉ công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, mà còn thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo hộ công dân ở nước ngoài, bảo hộ quyền bất khả xâm phạm của mọi người về thân thể, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm, không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình, bảo hộ quyền sở hữu, quyền thừa kế, quyền tự do tín ngưỡng, và các quyền khác của công dân, bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ trẻ em, người cao tuổi, bảo đảm an sinh và an toàn cho mọi người trong xã hội (tại Điều 20, Điều 24, Điều 32, Điều 36, Điều 37).

Đặc điểm cơ bản nhất trong quy chế pháp lý của công dân do Hiến pháp quy định là nghĩa vụ của công dân trong việc bảo vệ Tổ quốc, trung thành với Tổ quốc, thực hiện nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân (Điều 44, và Điều 45). Chỉ có công dân Việt Nam mới được hưởng quy chế theo quy định tại khoản 2 Điều 17: “Công dân Việt Nam không thể bị trục xuất, giao nộp cho Nhà nước khác”. Bên cạnh đó, có những nghĩa vụ có hiệu lực đối với tất cả những chủ thể sinh sống trên lãnh thổ của Nhà nước đó. Ví dụ, mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định, có nghĩa vụ bảo vệ môi trường.

Điều 15 Hiến pháp năm 2013 quy định: “ 1. Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân. 2. Mọi người có nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác. 3. Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội. 4. Việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác”.

Cùng với những phát triển mới về nhận thức và cách tiếp cận trong Hiến pháp về quyền con người và quyền công dân, những đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống thủ tục đang được tiến hành soạn thảo và ban hành trong thời gian tới ở Việt Nam, quy chế pháp lý về công dân đã ngày càng mở rộng và trách nhiệm bảo hộ của Nhà nước đối với công dân đang ngày càng được nhấn mạnh trong quá trình hội nhập, phát triển của đất nước.

3. Mối quan hệ giữa quyền con người và quyền công dân trong quy chế pháp lý của công dân

Như đã đề cập, nội hàm các quyền và tự do cá nhân được ghi nhận trong quy chế pháp lý của công dân phụ thuộc vào tư cách cá nhân đó có phải là công dân hay không. Mặt khác, nội hàm đó cũng tùy thuộc và nhận thức về mối quan hệ giữa quyền con người và quyền công dân.

Quyền công dân là quyền con người đặt trong mối quan hệ giữa cá nhân công dân với Nhà nước. Sự ghi nhận các quyền con người trong Hiến pháp không chỉ có ý nghĩa là các quyền công dân được Nhà nước ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ, mà còn thể hiện sự thừa nhận của Nhà nước về tính phổ biến của quyền con người, quyền công dân, trước hết là quyền con người. Nhà nước, với ý nghĩa là một thiết chế công quyền, có trách nhiệm bằng mọi biện pháp và nguồn lực bảo hộ công dân của mình.

Quyền con người, quyền công dân, đó là những quyền chủ thể, không phải là dưới dạng tiềm năng mà là những khả năng thực tế của cá nhân, được ghi nhận trong Hiến pháp hoặc trong các đạo luật cụ thể. Tuy nhiên, các quyền của cá nhân là hết sức đa dạng về nội dung, mức độ và phương thức thực hiện. Mặc dù vậy, khi ghi nhận một quyền chủ thể nào đó trong luật pháp, có nghĩa là nhà lập pháp đã dự liệu khả năng thực tế cho cá nhân được tự do sử dụng, tiếp cận phúc lợi, thực hiện những hành vi nhất định trong phạm vi và trật tự mà pháp luật đã quy định.

Hiến pháp năm 2013 thể hiện cách tiếp

cận “phân đôi” cá nhân thành “con người” và “công dân” khi xác định Chương 2 “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”. Đây là cách tiếp cận mới của Hiến pháp năm 2013, trên cơ sở tiếp nhận những giá trị phổ biến của nhân loại về quyền con người và trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo hộ công dân. Sự phân đôi trong cách tiếp cận đó xuất phát từ sự phân biệt xã hội dân sự với Nhà nước, khắc phục sự tiếp cận phiến diện, một chiều đối với cá nhân con người, đặt con người trong mối liên hệ chỉ với Nhà nước, từ đó mở rộng phạm vi độc lập của công dân với tư cách là con người.

Là con người, cá nhân có sự độc lập trong mọi hoạt động, và lợi ích cá nhân là động lực thúc đẩy hành động của cá nhân. Việc hiện thực hóa lợi ích đó được tiến hành trong xã hội dân sự, dựa trên cơ sở của sở hữu tư nhân, thiết chế gia đình, trong mọi lĩnh vực đời sống riêng tư, dựa trên các quyền tự nhiên của con người, những quyền thuộc về con người lúc cá nhân đó sinh ra như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc. Sự bảo hộ công dân thể hiện ở chỗ, Nhà nước tự giới hạn để không can thiệp vào các quan hệ đó, đồng thời có trách nhiệm bảo hộ cho công dân khỏi bị bất kỳ sự can thiệp, xâm hại nào từ bất kỳ chủ thể nào. Nói tóm lại, trong xã hội dân sự, trên cơ sở quyền con người, sẽ thiết lập những điều kiện cho sự độc lập, tính chủ động của cá nhân, bảo đảm cho con người không bị phụ thuộc, hoặc chịu sự can thiệp một cách trái pháp luật từ các chủ thể khác. Nói cách khác, sự bảo hộ công dân còn thể hiện ở việc tôn trọng quyền tự do của công dân, thiết lập không gian cho sự chủ động tự thực hiện quyền, bảo vệ lợi ích của công dân.

Quyền công dân bao quát phạm vi các quan hệ pháp lý giữa một bên là cá nhân với một bên là Nhà nước, trong đó cá nhân có thể dự liệu sử dụng không chỉ là sự bảo vệ các quyền của mình chống lại mọi sự can thiệp một cách trái pháp luật, mà còn cả sự tác động tích cực của Nhà nước cho việc thực hiện các quyền đó. Như đã phân tích, quy chế pháp lý của công dân được xác định

trên cơ sở mối liên hệ pháp lý bền vững giữa công dân với Nhà nước, thể hiện trong chế định quốc tịch, được quy định trong Hiến pháp và Luật Quốc tịch, Bộ luật Dân sự, các văn bản pháp luật khác.

Toàn bộ Chương 2 Hiến pháp năm 2013 “Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”, từ Điều 14 đến Điều 49 đã nhất quán thể hiện quyền và tự do theo nguyên tắc đã xác định. Những quy định có sử dụng cụm từ “mọi người” là để chỉ quyền của tất cả mọi người, không phân biệt người đó là công dân, người nước ngoài hay người không có quốc tịch. Ví dụ, các Điều 16, 19, 20, 21, 32, 33, 38, 40, 41, 43, và một số Điều khác quy định: “Mọi người có quyền...”; Còn một số điều khác như Điều 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 35 là những quy định liên quan đến quyền của công dân. Đa số Hiến pháp các quốc gia đều quy định, các quyền chính trị như: quyền hội họp, biểu tình, quản lý nhà nước, quyền bầu cử và ứng cử chỉ thuộc công dân. Một số quốc gia quy định quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai chỉ thuộc công dân và các tổ chức của công dân (Liên bang Nga). Ở Nhật Bản, về nguyên tắc không quy định hạn chế quyền sở hữu của người nước ngoài đối với đất đai, nhưng trên thực tế, những quy định về thủ tục khó khăn và các điều kiện khác khiến cho người nước ngoài hầu như khó có thể trở thành chủ sở hữu đất đai ở đây. Ở Việt Nam, Hiến pháp quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Mặc dù vậy, với nội dung quyền sử dụng đất như hiện nay, chủ thể quyền sử dụng đất thực chất là chủ sở hữu đất đai.

4. Các giới hạn của quyền và tự do của con người và công dân

Xác định quy chế pháp lý của công dân là nội dung quan trọng trong cơ chế pháp lý bảo hộ công dân. Nhà nước không thể tùy tiện hạn chế hay giới hạn quyền và tự do của con người và công dân. Đối với các quốc gia là thành viên của Liên hiệp quốc, các cam kết quốc tế có giá trị ràng buộc tất cả các quốc gia phải thực thi trách nhiệm thành viên của mình. Vì vậy các văn kiện quốc tế về quyền con người là cơ sở pháp lý quan

trọng để các quốc gia xác định những trường hợp cụ thể có thể giới hạn quyền hay giới hạn áp dụng một số quyền. Xuất phát từ quan niệm quyền công dân là quyền con người của cá nhân trong mối quan hệ với một Nhà nước mà công dân đó có quốc tịch, việc sử dụng quyền gắn liền với trách nhiệm, những hạn chế quyền một cách hợp pháp có thể được xác định bởi thước đo và giới hạn tự do, các nguyên tắc nhân văn, đạo đức và chia sẻ. Định đề đó được thể hiện tại Khoản 2 Điều 29 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền như sau: “Mỗi người trong khi thực hiện các quyền và sử dụng các tự do của mình chỉ phải chịu những hạn chế do pháp luật quy định chỉ nhằm để đảm bảo sự thừa nhận và tôn trọng các quyền và các tự do của những người khác và nhằm đáp ứng các yêu cầu đúng đắn về đạo đức, trật tự công cộng và phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”⁶.

Việc giới hạn quyền con người của công dân được đặt ra trong những trường hợp sau đây:

Thứ nhất, hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia:

Theo quy định tại Điều 4 Công ước Liên hiệp quốc về các Quyền dân sự, chính trị (ICCPR), *việc hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia* là sự tạm đình chỉ thực hiện một số quyền dân sự, chính trị trong một thời gian nhất định. Việc hạn chế quyền trong hoàn cảnh khẩn cấp của quốc gia được đặt ra với điều kiện sau đây: (i) tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của quốc gia; (ii) tình trạng khẩn cấp đã được chính thức công bố; (iii) những biện pháp áp dụng không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội; (iv) phải thông báo cho các quốc gia thành viên khác thông qua Tổng thư ký Liên hiệp quốc; (v) không được áp dụng để hạn chế các quyền quy định trong Điều 6, 7, 8 (các

khoản 1 và 2), 11, 15, 16 và 18.

Liên quan đến các biện pháp cần thiết phải áp dụng trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia, các văn kiện của Liên hiệp quốc đã xác định những nguyên tắc định hướng có tên gọi là “Các nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và hạn chế quyền trong ICCPR”⁷.

Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã quy định trên tinh thần đó: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”.

Thứ hai, giới hạn áp dụng một số quyền con người (limitation of rights):

Các điều ước quốc tế về quyền con người có những quy định cho phép các quốc gia thành viên khi xác định quy chế pháp lý công dân có thể áp đặt một số điều kiện với việc thực hiện hoặc thụ hưởng một số quyền nhất định. Cách thức quy định về giới hạn các quyền phụ thuộc vào bản chất của các quyền mà có thể xác định giới hạn chung hoặc riêng cho từng quyền. Điều 4 Công ước về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) quy định: “Các quốc gia thành viên công nhận rằng, trong khi xác định các quyền mà mỗi cá nhân được hưởng phù hợp với các quy định của Công ước này, các quốc gia chỉ có thể đặt ra những hạn chế bằng việc thông qua các quy định pháp luật trong chừng mực những hạn chế ấy không trái với bản chất của các quyền nói trên và hoàn toàn nhằm mục đích thúc đẩy phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”⁸.

Trong từng điều khoản của các Công ước cũng có những quy định về việc giới hạn áp dụng một số quyền, ví dụ Điều 8 ICESCR, Điều 12, 14, 18, 19, 21, 22 ICCPR.

Trong mọi trường hợp, dù là hạn chế quyền hay giới hạn áp dụng quyền, quốc gia thành viên Công ước của Liên hiệp quốc

6 Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hào chủ biên. *Sđd.* tr. 632.

7 Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người và quyền công dân. *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*. NXB Hồng Đức. H., 2012.

8 Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người và quyền công dân. *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế - xã hội - văn hóa (ICESCR, 1966)*. NXB Hồng Đức. H., 2012.

phải đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc chung đã được xác định cụ thể trong các điều ước quốc tế. Điều 5 của hai Công ước Liên hiệp quốc về quyền con người đều khẳng định: “Không một quốc gia thành viên nào của Công ước này được hạn chế hoặc làm giảm bất kỳ quyền cơ bản nào của con người mà đã được công nhận hay tồn tại ở nước mình dưới hình thức luật, công ước, các quy tắc hoặc tập quán, với lý do là Công ước này không công nhận các quyền đó hoặc công nhận chúng ở mức thấp hơn” (Khoản 2 Điều 5 Công ước về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hóa - ICESCR, 1966); và “Không được hạn chế hoặc hủy bỏ bất kỳ quyền cơ bản nào của con người mà đã được công nhận hoặc hiện đang tồn tại ở bất kỳ quốc gia

thành viên nào của Công ước này trên cơ sở luật, điều ước, các quy định pháp luật hoặc tập quán, với lý do là Công ước này không công nhận những quyền ấy hoặc công nhận ở một mức độ thấp hơn” (Khoản 2 Điều 5 Công ước về các Quyền dân sự, chính trị - ICCPR, 1966)⁹.

Hiến pháp năm 2013 quy định một số trường hợp hạn chế thực hiện quyền tại Điều 32, khoản 3; Điều 54, khoản 3 và khoản 4. Điều 54 Khoản 4 quy định: “Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai”¹⁰ ■

9 Công ước Quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966). Sđd.

10 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. NXB Hồng Đức. H., 2014.

NHỮNG YÊU CẦU HIỆN NAY...

(Tiếp theo trang 38)

công việc thuộc thẩm quyền của mỗi cấp để tránh trùng lặp. Cụ thể là: nhóm công việc thuộc thẩm quyền của các cơ quan trung ương, nhất là liên quan đến lĩnh vực lập pháp; nhóm công việc thuộc thẩm quyền của các cơ quan ở địa phương, trong đó cũng phân công theo từng cấp cho phù hợp với khả năng thực hiện; nhóm các công việc có sự phối hợp thực hiện giữa trung ương và địa phương, nghĩa là thuộc thẩm quyền của trung ương, nhưng được thực hiện thông qua các địa phương. Như vậy, sẽ vừa bảo đảm được sự thống nhất chung trên phạm vi cả nước vừa bảo đảm tính đa dạng, thiết thực, linh hoạt trong quản lý nhà nước ở mỗi địa phương. Đồng thời cũng tạo cho mỗi địa phương sự chủ động, sáng tạo khi quyết định các vấn đề có liên quan đến lợi ích của địa phương mình, tạo ra sự thi đua giữa các địa phương trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

8. Nâng cao tiêu chuẩn và năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức địa phương

Trình độ dân trí của nhân dân ta đã được nâng cao, tính chất của quản lý nhà nước ngày càng phức tạp, đòi hỏi việc quản lý nhà nước cần phải khoa học hơn nên cán bộ chính quyền địa phương, kể cả cấp xã, cần phải có trình độ, phải được đào tạo về học vấn, chuyên môn phù hợp, đáp ứng được yêu cầu. Nhà nước nên có những quy định cụ thể về tiêu chuẩn đối với cán bộ mỗi cấp. Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức ở địa phương, nhất là của cấp xã để khi phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương thì đội ngũ cán bộ, công chức này đủ khả năng, năng lực để hoàn thành có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn được trao. Muốn cho số sinh viên tốt nghiệp đại học đến làm việc ở các cơ quan chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã, thì Nhà nước cần phải có chế độ đãi ngộ phù hợp, bên cạnh yêu cầu nâng cao về trách nhiệm của cán bộ địa phương ■

NHỮNG GỢI MỞ VỀ YÊU CẦU HIỆN NAY TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

TRẦN VĂN THUẬN*

Hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có vị trí, vai trò quan trọng trong toàn bộ tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta. Sự vận hành mang tính thường xuyên của một hệ thống cơ quan của Quốc hội chuyên sâu về các lĩnh vực có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong điều kiện Quốc hội hoạt động không thường xuyên, đa số đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách.

Để có thể làm tốt vị trí, vai trò là các cơ quan tư vấn, tham mưu về chuyên môn cho Quốc hội ở những lĩnh vực cụ thể, hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội luôn phải đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi nhất định. Có thể có những quan niệm khác nhau về những yêu cầu, đòi hỏi đặt ra trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, song, đặt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta, phù hợp với yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội thời gian tới, xuất phát từ nền tảng Hiến pháp năm 2013 và thực tiễn đất nước, bước đầu, xin nhận diện các yêu cầu

đối với hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội qua các nội dung sau:

Thứ nhất, bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp

Như mọi cơ quan nhà nước khác, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cũng phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, việc chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước, của Quốc hội nói chung và của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nói riêng là một trong những yêu cầu quan trọng, cần được nhấn mạnh. Bên cạnh đó, “thượng tôn pháp luật” cũng là một trong bốn yếu tố giá trị quan trọng của khái niệm Nhà nước pháp quyền theo quan niệm của Liên hiệp quốc (thượng tôn pháp luật - mọi chủ thể trong xã hội bao gồm cả nhà nước đều phải tuân thủ pháp luật; phân quyền giữa các nhánh quyền lực nhà nước¹; bảo vệ quyền con người và bình đẳng trong việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội)².

* **ThS. Phó Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu khoa học, Viện Nghiên cứu Lập pháp**

1 Phù hợp với điều kiện thực tiễn cụ thể của Việt Nam, đó là nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp (Điều 2 Hiến pháp năm 2013).

2 Report of the UN Secretary-General, “The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies”, 2004.

Do đó, khi đánh giá hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, tiêu chí đầu tiên cần phải đưa ra để xem xét, đánh giá là: (i) Hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã tuân thủ đúng các quy định của Hiến pháp, pháp luật chưa? (ii) Trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được thực hiện, thể hiện như thế nào.

Ở đây, có thể lưu ý hơn tới vai trò đặc thù của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật (trong hoạt động xây dựng pháp luật, trong hoạt động giám sát v.v.). Đặt trong điều kiện thực tiễn của nước ta, chất lượng việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật thông qua vai trò thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (trong đó, có vai trò đặc thù của Ủy ban Pháp luật) có ý nghĩa then chốt. Không thể phủ nhận một thực tế rằng, việc “tiền kiểm” của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban ở đây có tác dụng nhằm chủ động ngăn ngừa, loại trừ trước các khả năng vi hiến có thể ẩn chứa trong các quy định của dự thảo văn bản pháp luật trong lĩnh vực xây dựng pháp luật ngay từ ban đầu, từ khâu xây dựng, thẩm tra dự thảo văn bản là lựa chọn ít gây hệ lụy xấu nếu so sánh với việc để sau khi văn bản đã được ban hành, có hiệu lực rồi lúc đó mới phát hiện ra và xử lý thông qua hoạt động giám sát văn bản. Do đó, trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, trong hoạt động bảo vệ Hiến pháp hiện nay và trong những năm tới, cần thống nhất nhận thức, tập trung mọi nguồn lực để hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật do Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoạt động đạt chất lượng tốt, đi vào thực chất. Theo đó, toàn bộ các quy định pháp luật liên quan trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, từ quá trình soạn thảo cho đến hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến trong hoạt động xây dựng pháp luật cần phải được rà soát, chỉnh lý hoàn thiện ở mức độ chi tiết, cụ thể, chặt chẽ hơn, phù hợp với yêu cầu mới của Hiến pháp. Bên cạnh đó, ở giai đoạn “hậu

kiểm”, hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến của văn bản thuộc thẩm quyền của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội cần được tiên hành thường xuyên hơn, vượt qua được áp lực lớn về công việc trong hoạt động lập pháp, đồng thời không “bỏ ngõ” việc thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động giám sát.

Thứ hai, bảo đảm trên thực tế các hoạt động của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phù hợp với quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Điều này thể hiện qua hai khía cạnh cốt lõi sau:

Trước hết, đó là quy định về nguyên tắc làm việc của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành (Điều 21) quy định: Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan của Quốc hội, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Điều này cũng đòi hỏi Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, về quy trình, thủ tục, lề lối làm việc phải bảo đảm phát huy được một cách mạnh mẽ nhất vai trò, trách nhiệm, năng lực, tri thức của từng thành viên và toàn thể thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của mình. Đây là nguyên tắc nền tảng, quyết định đến chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Thứ hai, thể hiện ở mức độ chủ động trong việc thực thi, sử dụng các nhiệm vụ, quyền hạn đã được pháp luật quy định của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Điều này có thể được áp dụng trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật trao cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở khía cạnh “chủ động”; việc thực hiện các thẩm quyền này hay không tùy thuộc vào Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Các chỉ số sử dụng để đánh giá ở đây có thể căn cứ vào các yếu tố định lượng, tần suất việc sử dụng, thực hiện thẩm quyền

này của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong một năm hay trong toàn bộ nhiệm kỳ. Trong đánh giá, lưu ý rằng có thể xuất hiện tình trạng không đồng đều giữa Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban trong việc tổ chức thực hiện, bởi một lý do khách quan là phạm vi trách nhiệm, lĩnh vực do Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phụ trách là không giống nhau.

Chẳng hạn, pháp luật quy định cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có một số thẩm quyền mang tính “chủ động” như: quyền kiến nghị với Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và những vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình (Điều 21 Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành); thực hiện quyền giám sát (Điều 21 Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội); quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (Điều 21 Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành) v.v.. Có thể trên thực tế, qua nhiều nhiệm kỳ Quốc hội, việc thực hiện một số thẩm quyền này là rất hãn hữu, ít xảy ra, như đối với quyền kiến nghị UBTVQH về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; hay quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn... Tuy nhiên, có thể lý giải rằng tình hình thực tiễn không xuất hiện nhu cầu khách quan cần thiết để Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội sử dụng các thẩm quyền nêu trên. Bên cạnh đó, như quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, còn do yêu cầu phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ; đòi hỏi trách nhiệm và sự cẩn trọng cao, “đĩ công vi thượng” của toàn thể thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc sử dụng, thực thi thẩm quyền.

Cũng phải nhìn nhận rằng, không phải trong bất cứ trường hợp nào Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội không thực hiện các thẩm quyền mang tính chủ động, “tùy nghi” của mình là có thể đưa ra nhận định về chất lượng hoạt động của cơ quan này. Bởi vì tùy thuộc vào yêu cầu, nhiệm vụ của từng khóa Quốc hội, từng kỳ họp, có thể có những trường hợp Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần phải tập trung vào nhiệm vụ xây dựng pháp luật... Song, nếu trong bối cảnh, các lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội xuất hiện các tình huống “có vấn đề”, mang tính xã hội, bức xúc gay gắt kéo dài, thậm chí trở thành vấn nạn của xã hội, ảnh hưởng, tác động bất lợi đến lợi ích chung của quốc gia,... mà Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, trong đó có Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội lại không sử dụng thẩm quyền được pháp luật quy định, không có phản ứng kịp thời trước các vấn đề của thực tiễn, thì đó mới là vấn đề đặt ra.

Thứ ba, bảo đảm thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng

Về nguyên tắc, mọi hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động của Quốc hội, trong đó có các chủ thể là Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nói riêng phải phù hợp và nhằm thực hiện các chủ trương, đường lối mà Đảng đề ra. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, đường lối, chính sách của Đảng được thể chế hóa thành pháp luật, thông qua pháp luật để tác động đến xã hội, “pháp luật là thể chế hóa đường lối chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân”³. Những chủ trương, đường lối này, trước hết mang tính bao trùm là từ Cương lĩnh, ở mức độ cụ thể hơn là các nội dung được xác định trong các nghị quyết của các Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng, nghị quyết của Ban chấp hành trung ương Đảng; nghị quyết, các văn kiện của Bộ Chính trị, Ban Bí thư... Ở đây,

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Hà Nội, Nxb. Sự thật, 1987, tr.20.

hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cần đặc biệt chú trọng đến những nhiệm vụ cụ thể mà các nghị quyết của các cấp lãnh đạo Đảng (như Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị) đề ra liên quan đến lĩnh vực tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong đó bao gồm cả các lĩnh vực như lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước...

Thực tế có thể nói, trong những báo cáo công tác, báo cáo tổng kết, đánh giá của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội những năm qua, tiêu chí trên nhìn chung đã bảo đảm, có những bước tiến lớn. Tuy nhiên, vấn đề cần được quan tâm hiện nay là việc nghiên cứu để lượng hoá toàn diện, đầy đủ hơn những kết quả cụ thể này trong báo cáo công tác hàng năm, báo cáo tổng kết nhiệm kỳ... của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Đối với các báo cáo công tác, báo cáo tổng kết,... thì việc có mục đánh giá tổng quát, cụ thể về nội dung này sẽ giúp cho công tác đánh giá chất lượng hoạt động của các Hội đồng Dân tộc, Ủy ban dễ dàng hơn; cho phép hình dung được bức tranh chung, tổng quát, toàn diện về hệ thống đường lối, chính sách của Đảng trong từng lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội⁴; những kết quả đã làm được; những việc chưa làm được; những vấn đề đặt ra trong quá trình thể chế hóa và các kiến nghị cụ thể. Đối với Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, điều này góp phần bảo đảm nguyên tắc định hướng về mặt chính trị - pháp lý trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong nhiệm kỳ hiện tại cũng như tạo ra nền tảng để bảo đảm tính liên tục, tính kế thừa, phát triển ở các nhiệm kỳ Quốc hội kế tiếp trong tương lai.

Trong các báo cáo thẩm tra, giám sát, ở các nội dung cụ thể hoàn toàn có thể dẫn chiếu, chỉ ra những nội dung có liên quan đến việc định hướng, đường lối, chủ trương của Đảng và giải pháp, kiến nghị nhằm thể chế hóa về mặt pháp luật, đưa nghị quyết của Đảng vào cuộc sống. Đặc biệt, đối với những định hướng cụ thể có tính nguyên tắc, thì vai trò, trách nhiệm của người đảng viên, trách nhiệm chính trị - pháp lý của người đại biểu nhân dân là thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải được thực thi nhất quán. Chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban để đánh giá ở đây thể hiện một cách tập trung nhất qua sự nhất quán, kiên trì những vấn đề có tính nguyên tắc trong việc thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội.

Để bảo đảm yêu cầu này trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, yếu tố con người - thể hiện qua vai trò của toàn thể các thành viên Hội đồng, Ủy ban nói chung và của bộ phận Thường trực nói riêng - có ý nghĩa quyết định. Mặc dù hiện nay có thể chưa đủ điều kiện chín muồi cho việc hình thành cơ cấu tổ chức Đảng trong Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, song trong tương lai, nếu theo hướng tăng cường tính chất thường xuyên trong hoạt động, số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trong Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội lên mức cao hơn hiện nay, thì cùng với vai trò lãnh đạo của Đảng đoàn Quốc hội, khả năng nghiên cứu xác lập cơ cấu tổ chức cơ sở Đảng tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội⁵ để bảo đảm sự vận hành thông suốt, phát huy vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc thể chế hoá, bảo đảm sự phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng trong việc thực thi các hoạt động thuộc lĩnh vực phụ trách của Hội

4 Thông qua cách thức này, đối với các vị đại biểu Quốc hội, cũng sẽ có điều kiện thuận lợi hơn để nắm bắt các chủ trương, đường lối xây dựng đất nước của Đảng ở từng lĩnh vực chuyên biệt gắn với phạm vi phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; đồng thời từ đó, có được cách nhìn tổng thể, toàn diện hơn về đường lối, chính sách của Đảng trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu.

5 Xem thêm: GS, TS. Hồ Trọng Ngữ: "Hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo đối với Quốc hội trong hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước" tr.127, Báo cáo khoa học Đề tài NCKH cấp Bộ, Hà Nội, 2012.

đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; đồng thời, không mâu thuẫn với việc phát huy vai trò, trách nhiệm, năng lực của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là vấn đề cần được tính toán đặt ra. Lưu ý là các thành tố khác có thể đóng góp vai trò quyết định đến kết quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội khi đánh giá ở tiêu chí này, đó là: nhận thức chính trị của thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (và cả đội ngũ cán bộ giúp việc) về nhiệm vụ thể chế hoá, bảo đảm sự phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng có sâu sắc không; biểu hiện ra ở chỗ mỗi người có coi đây là nhiệm vụ thiết thân của mình hay chưa? Những kiến thức, kỹ năng, sự am hiểu sâu sắc về chuyên môn nghiệp vụ, về các chủ trương, chính sách của Đảng có liên quan đến lĩnh vực hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và kinh nghiệm công tác đã được tích lũy, bồi dưỡng ở mức độ nào? Sự thống nhất giữa lời nói và việc làm, giữa nhận thức và hành động và biểu hiện cụ thể nhất là mức độ, chất lượng hoàn thành nhiệm vụ, sự trung thành với Hiến pháp, sự sáng tạo song không xa rời nguyên tắc trong hoạt động thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng của các thành viên và đội ngũ cán bộ giúp việc, bảo đảm hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc tham mưu, tư vấn Quốc hội, UBTVQH ban hành văn bản thực sự phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân...

Ngoài ra, thông qua kết quả việc triển khai thể chế hoá, thực hiện các chủ trương, đường lối và những nhiệm vụ cụ thể mà Đảng đề ra, sẽ có thêm cơ sở để kiến nghị và qua đó, góp phần vào việc tiếp tục hoàn thiện các chủ trương, đường lối của Đảng ngày càng phù hợp với tình hình thực tiễn, mở đường cho thực tiễn phát triển; đồng thời, bảo đảm phát huy dân chủ XHCN một cách thực sự hiệu quả trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nói riêng và Quốc hội nói chung.

Thứ tư, hoạt động của Hội đồng Dân tộc,

các Ủy ban của Quốc hội chú trọng việc góp phần phản ánh, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân; bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước; bảo đảm tối đa lợi ích quốc gia, dân tộc gắn với yêu cầu hội nhập quốc tế trong nhiệm kỳ Quốc hội.

Trong việc phản ánh, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân: khác với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, Quốc hội (và Hội đồng nhân dân) gồm các thành viên do cử tri cả nước trực tiếp bầu ra. Không phải ngẫu nhiên mà trong hầu hết các bản Hiến pháp của Nhà nước ta, Quốc hội được xác lập với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. “Bản chất dân chủ của chế độ chính trị nước ta đòi hỏi mọi quyết định và hành động của các thiết chế quyền lực nhà nước đều phải bắt nguồn từ ý chí đích thực của nhân dân”⁶. Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định rõ luận điểm này thông qua việc quy định: “Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ”⁷. Theo đó, là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, điều này đòi hỏi trong hoạt động của mình, Quốc hội nói chung và Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần lắng nghe tiếng nói của người dân, nhận diện và ngăn ngừa sự xuất hiện, lan toả của các yếu tố lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm... có thể nảy sinh trong hoạt động lập pháp, giám sát, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, gây tổn hại đến lợi ích chung của quốc gia, dân tộc. Việc phản ánh đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân, phù hợp với thực tiễn khách quan sẽ là yếu tố then chốt trong việc bảo đảm các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành không nằm trên giấy, mà thực sự điều chỉnh được các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Tính đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân của Quốc hội nói chung cần được thể hiện xuyên suốt, liên mạch không chỉ thông qua từng vị đại biểu Quốc hội mà còn phải thể hiện thông qua hoạt

6 GS, TSKH. Đào Trí Úc, *Hiến pháp năm 2013 và các nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước*, bài viết tại Kỳ yếu Hội thảo khoa học “Tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, tr. 4, Hà Nội, ngày 6/5/2014.

7 Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013.

động của các cơ quan của Quốc hội, trong đó có hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Do vậy, cần khẳng định một vấn đề có tính bản chất rằng, việc thể hiện, bảo đảm đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, là một trong những yêu cầu cần được thể hiện trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Cần đặc biệt nhấn mạnh rằng, ở nước ta, yêu cầu đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân tồn tại trong một chính thể thống nhất với việc bảo đảm yêu cầu chính trị, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, bởi vì Đảng ta là đại biểu trung thành cho lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc⁸.

Yêu cầu này cũng đòi hỏi, trong các quy trình, thủ tục hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, phải chú ý tới các hình thức, biện pháp để nắm bắt, phản ánh, đại diện được cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân trong các hoạt động cơ bản của mình. Đây là một trong những cách thức hữu hiệu để nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, qua đó, góp phần bảo đảm tính khả thi của các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành, đồng thời, còn thể hiện bản chất Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân; thực hành dân chủ XHCN, tăng cường sự tham gia của nhân dân vào quản lý xã hội, quản lý đất nước. Điều này đặt ra yêu cầu phải tiếp tục xây dựng, hoàn thiện quy trình, thủ tục hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội theo xu hướng mở một cách hợp lý. Ngoại trừ những vấn đề liên quan đến bí mật nhà nước, hoặc những vấn đề cần thiết khác, thì kết quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội “cần phải được công khai để nhân dân có điều kiện theo dõi tham gia” và qua đó, góp phần “để bảo đảm thực hiện tốt các ủy nhiệm, ý chí, nguyện vọng của nhân dân”⁹; thực hiện trên thực tế nguyên tắc lâu nay mà tưởng chừng như không có gì mới là: “dân

biết, dân bàn, dân kiểm tra”; tăng cường sự tham gia của các tầng lớp nhân dân, các chuyên gia, các nhà khoa học, qua đó góp phần gia tăng chất lượng, giá trị hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Bảo đảm tối đa lợi ích quốc gia, dân tộc gắn với yêu cầu hội nhập quốc tế trong nhiệm kỳ Quốc hội: trong bối cảnh nước ta đang hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, hoạt động của các thiết chế trong tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có Quốc hội nói chung và Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nói riêng cần phải hướng tới mục tiêu thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hợp tác và phát triển; chính sách đối ngoại rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế; góp phần bảo vệ hiệu quả lợi ích quốc gia, dân tộc, của công dân Việt Nam, vì một nước Việt Nam XHCN giàu mạnh; thể hiện rõ quan điểm của Nhà nước ta trong việc xây dựng một hệ thống pháp luật công bằng, minh bạch, hài hòa với các chuẩn mực tiên bộ chung của quốc tế, tạo hành lang pháp lý an toàn cho phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN...

Đặt trong bối cảnh cụ thể về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật phục vụ hội nhập quốc tế, một tiêu chí có tính nguyên tắc cần được chú trọng là phải giải quyết được hài hòa hai yêu cầu: một mặt bảo đảm đến mức tối đa lợi ích quốc gia, mặt khác vẫn phù hợp, tuân thủ các cam kết quốc tế. Đây là vấn đề cần lưu ý và phải được thực hiện xuyên suốt trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, cho ý kiến, thảo luận, chỉnh lý, hoàn thiện, xem xét thông qua văn bản. Với tiêu chí này, đó là sự nhấn mạnh hơn tới vai trò “gác cổng” của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội với vị trí gần như là những “chốt chặn” cuối cùng trước khi văn bản được ban hành. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay cũng như trong thời

8 Điều 4 Hiến pháp năm 2013.

9 PGS.TS Bùi Xuân Đức, Nhận thức về chức năng đại diện và thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội Việt Nam, trích trong cuốn: “Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền”, Văn phòng Quốc hội - Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam, Kỷ yếu Hội thảo, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr.75.

gian tới, hoạt động của Quốc hội, các cơ quan khác của Nhà nước ta nói chung và hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở góc độ chuyên môn, tham mưu cho Quốc hội trong từng lĩnh vực cụ thể nói riêng cần giữ vững nguyên tắc và xử lý tinh tế yêu cầu này.

Thứ năm, chú ý đến mức độ, tính hợp lý trong việc sử dụng nguồn lực về kinh phí, nhân sự; thông tin; thu hút trí tuệ, kinh nghiệm của chuyên gia, nhà khoa học...; giá trị mang lại từ hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc bảo đảm lợi ích của quốc gia, dân tộc. Điều này được thể hiện qua các số liệu cụ thể chi phí cho con người, về tiền lương, tiền thưởng, về cơ sở vật chất, về kinh phí tài chính... là bao nhiêu. Nói cách khác, cần cân đong đo đếm về hiệu quả kinh tế. Trên thực tế, không chỉ trong kinh doanh, khi đánh giá hiệu quả hoạt động của bất cứ thiết chế nào, kể cả các thiết chế nhà nước, kinh tế luôn là một tiêu chí quan trọng. Tuy nhiên, do tính đặc thù của Quốc hội trong tổ chức bộ máy nhà nước, cũng như vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Quốc hội, cần khẳng định rằng, hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội không xác định thuần túy về mặt kinh tế, mà phải chú trọng hơn đến ý nghĩa chính trị, xã hội, quốc phòng - an ninh...

Như thế, một câu hỏi luôn luôn được đặt ra và giải quyết là: để đạt được kết quả nói trên, có thể sử dụng chi phí “đầu vào” (về con người, về bộ máy, về cơ sở vật chất, về tiền lương, thưởng phải trả...) như thế nào một cách hợp lý nhất? Mặt khác, mặc dù kinh tế có thể không là tiêu chí hàng đầu, nhưng khi thiết kế và xây dựng, triển khai các hoạt động chuyên môn của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, không thể không chú ý đến khía cạnh kinh tế, bảo đảm tính hợp lý trong việc sử dụng nguồn lực, trên cơ sở bảo đảm cao nhất về kết quả hoạt động chuyên môn của Hội đồng, Ủy ban. Trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, yêu cầu về tính kinh tế trong hoạt động, nhìn về lâu dài, còn là việc Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, nhất là trong việc tham mưu, tư vấn giúp Quốc hội về các lĩnh vực lập

pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước còn phải chú ý đến khía cạnh bảo đảm lợi ích toàn diện của quốc gia, dân tộc, trong đó có lợi ích về kinh tế - xã hội. Điều này có thể được thể hiện thông qua vai trò của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trên các phương diện: (i) có cảnh báo, ngăn ngừa, chỉ rõ những điều khoản trong các dự thảo văn bản trình Quốc hội, UBTVQH xem xét thông qua có thể làm tăng biên chế, tăng chi phí ngân sách... một cách chưa cần thiết, không hợp lý, khoa học, và nhất là có khả năng dẫn đến “quá tải” so với “sức chịu đựng” của nền kinh tế đất nước không? (ii) thông qua hoạt động giám sát, có phát hiện, cảnh báo được những nguyên nhân cần phải tháo gỡ về mặt pháp lý, những tình huống “có vấn đề” trong thực tiễn hoạt động của các cơ quan, tổ chức hữu quan thuộc đối tượng chịu sự giám sát và có kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện... về mặt chính sách hay không? Thời điểm phát hiện, kiến nghị vào lúc nào, khi đó hậu quả xấu về mặt kinh tế - xã hội đã xảy ra hay chưa xảy ra? v.v.. Rõ ràng, những chi phí về nguồn lực bảo đảm cho hoạt động của Hội đồng, Ủy ban không thể so sánh được với ý nghĩa, tác động về mặt chính sách do kết quả hoạt động của Hội đồng, Ủy ban đưa lại.

Như vậy, là các cơ cấu tổ chức trong lòng Quốc hội, với vai trò hạt nhân của đại biểu Quốc hội, các yêu cầu đối với hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cũng chính là yêu cầu đối với hoạt động của từng thành viên Hội đồng, Ủy ban, gắn bó chặt chẽ, mật thiết với ý thức về trách nhiệm chính trị - pháp lý của người đại biểu nhân dân. Hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần phải dựa trên các yêu cầu có tính nguyên tắc, nền tảng nêu trên, hay nói cách khác, đây cũng chính những giá trị mà hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần hướng tới. Xét một cách thực chất, các yêu cầu này trong chừng mực nào đó phản ánh đòi hỏi của Quốc hội đối với các cơ quan tham mưu, tư vấn của mình, cũng là đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống đối với hoạt động của Quốc hội nói chung, các cơ quan của Quốc hội, trong đó có Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nói riêng ■

HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO THẾ HỆ MỚI VÀ VẤN ĐỀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ Ở NƯỚC TA

NGUYỄN THÙY LINH*

Toàn cầu hóa, tự do hóa thương mại không chỉ là động lực quan trọng nhất thúc đẩy nền kinh tế thế giới phát triển trong thế kỷ XXI mà còn là xu hướng tất yếu của quá trình tập trung, chuyên môn hóa sản xuất và phân công lao động quốc tế. Trong bối cảnh đó, liên kết thương mại đa tầng nấc thông qua các Hiệp định Thương mại tự do (FTA) song phương và đa phương ngày càng được các nước thúc đẩy mạnh mẽ, thu hút sự quan tâm và tham gia của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Những hiệp định đa phương thế hệ mới như Hiệp định Đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) hoặc các FTA song phương mà Việt Nam đang đàm phán với các nước hứa hẹn đem lại nhiều cơ hội thành công, nhưng cũng đang tiềm ẩn nhiều thách thức đối với nền kinh tế - xã hội, trong đó có vấn đề hệ thống pháp luật chưa được kiện toàn để tương thích với các quy định chuẩn quốc tế. Một vấn đề cấp thiết đặt ra là làm thế nào để tận dụng và tranh thủ các thời cơ do FTA mang lại. Mặt khác, cần nhận diện những khó khăn, thách thức cơ bản mang tính

chiến lược trong quá trình đàm phán, ký kết và thực hiện các FTA này, đặc biệt là việc hoàn thiện thể chế, hệ thống chính sách pháp luật phù hợp với các cam kết quốc tế; những khó khăn trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, năng lực quản lý vĩ mô trong nước... và những vấn đề khác mà hầu hết các nền kinh tế đang phát triển gặp phải.

1. Tổng quan về Hiệp định Thương mại tự do và Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới

Từ những năm đầu của thập niên 1990, song song với quá trình toàn cầu hóa, chủ nghĩa khu vực đã có sự phát triển mạnh mẽ cả về lượng và về chất. Trước đó, chủ nghĩa khu vực thường mang hình thái khu vực mậu dịch tự do (Free Trade Area), nhưng kể từ thập niên 1990, hình thái Hiệp định Thương mại tự do (Free Trade Agreement - FTA) song phương hoặc đa phương trở nên phổ biến hơn, với phạm vi hợp tác rộng hơn, không chỉ giới hạn trong việc thực hiện tự do hóa thương mại hàng hóa, dịch vụ mà còn cả tự do hóa đầu tư, hợp tác chuyển giao công nghệ, thuận lợi hóa thủ tục hải quan,

* ThS. Đại học Kỹ thuật Sydney, Australia.



tăng cường năng lực và nhiều nội dung mới khác như lao động, môi trường.

Một Hiệp định FTA được ký kết để thiết lập khu vực thương mại tự do giữa hai hay nhiều nước, với các điều khoản có mức độ liên kết và ràng buộc chặt chẽ hơn các khu vực ưu đãi thuế quan (PTA) về việc các nước tham gia dành cho nhau những ưu đãi về tiếp cận thị trường, về cắt giảm tiến tới xóa bỏ rào cản thuế quan và phi thuế quan..., trên nguyên tắc “nhân nhượng và đánh đổi” có phạm vi và mức độ cam kết tự do hóa sâu rộng hơn¹.

Khái niệm Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới được mở rộng hơn và có khả năng tác động đến thể chế với phạm vi lớn hơn các FTA truyền thống (bao gồm cả các lĩnh vực phi thương mại như môi trường, lao động, doanh nghiệp nhà nước, mua sắm chính phủ...), mức độ sâu hơn với các cam kết về thuế của cả lĩnh vực hàng hóa, dịch vụ và yêu cầu thực thi cao hơn. Hiệp định đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP) mà Việt Nam hiện đang tham

gia đàm phán là một FTA thế hệ mới điển hình với những cam kết sâu rộng và lộ trình tự do hóa nhanh hơn những nội dung Việt Nam đã cam kết trong WTO. TPP điều chỉnh cả những nội dung không trực tiếp mang tính thương mại nhưng có liên quan gián tiếp đến thương mại như quyền của người lao động, các tổ chức xã hội dân sự, lao động - công đoàn, môi trường... với yêu cầu minh bạch cao, cơ chế giải quyết tranh chấp chặt chẽ, cơ chế thực thi và xử phạt nghiêm ngặt. Khung đàm phán của TPP gồm 30 chương bao gồm các lĩnh vực: thương mại hàng hóa, đầu tư, mua sắm chính phủ, chính sách cạnh tranh và doanh nghiệp nhà nước, lao động và công đoàn, môi trường, thương mại điện tử và viễn thông, sở hữu trí tuệ và các vấn đề về pháp lý và thể chế. Việc tham gia Hiệp định đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP) có những tác động tích cực và bao gồm cả những thách thức cho nền kinh tế Việt Nam và các nước thành viên.

1 Ủy ban Đối ngoại Quốc hội, Đàm phán và ký kết Hiệp định Thương mại tự do - Kinh nghiệm và thực tiễn, 6/2012.

2. Cơ hội và thách thức đối với Việt Nam khi tham gia các Hiệp định Thương mại Tự do thế hệ mới

Việc tham gia các FTA sẽ mang đến những cơ hội lớn, đồng thời đặt ra những thách thức đối với nền kinh tế nước ta. Với việc loại bỏ thuế quan theo các cam kết của các FTA, nền kinh tế sẽ có mức độ tăng trưởng xuất khẩu và nhập khẩu cao hơn, thu hút được nhiều hơn nguồn vốn, công nghệ và trình độ quản lý từ các đối tác đầu tư, môi trường kinh doanh thông thoáng và an toàn hơn với các chính sách hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường được xây dựng và sửa đổi. Tuy nhiên, các doanh nghiệp chưa tận dụng được đầy đủ các lợi ích thuế quan từ các FTA do không biết, không đáp ứng được các điều kiện về quy tắc xuất xứ hoặc do thủ tục, trình tự cấp ưu đãi phức tạp. Xuất khẩu tăng nhưng giá trị tăng không cao, chủ yếu nguyên liệu thô, hàng gia công. Nhập siêu tăng mạnh nhưng lại từ các nước có sản phẩm cạnh tranh với Việt Nam dẫn đến việc thị trường nội địa bị cạnh tranh khốc liệt với hàng hóa nước ngoài. Năng suất lao động và hiệu quả của doanh nghiệp đang giảm dần, đã xuất hiện những nhóm bị tổn thương nhiều hơn so với các nhóm khác như nông sản, thủy sản..., thiếu cơ chế hỗ trợ sử dụng các công cụ bảo vệ thị trường nội địa trước hàng nhập khẩu cạnh tranh không lành mạnh gây bất bình đẳng trong cạnh tranh tại chính “sân nhà”, tại thị trường các nước có FTA với Việt Nam đã xuất hiện những rào cản thương mại như hàng rào TBT, kiểm dịch ở biên giới với Trung Quốc, bảo hộ thị trường thép ở một số nước ASEAN...

Cho đến nay, Việt Nam chưa tham gia các FTA thế hệ mới mà đang trong quá trình đàm phán TPP và Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU. Việt Nam cũng như các nền kinh tế mới nổi khác sẽ là đối tượng được hưởng lợi rất nhiều từ TPP thông qua thu hút đầu tư vốn và công nghệ cho mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước,

cải thiện cơ cấu thị trường xuất nhập khẩu, mở thêm thị trường cho hàng hóa nội địa, tham gia các chuỗi sản xuất khu vực và quốc tế, tạo thuận lợi cho tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, hoàn thiện môi trường thể chế. Tuy nhiên, không ít thách thức cũng đặt ra trong quá trình ký kết và thực hiện các cam kết của TPP. Đối với doanh nghiệp, độ mở kinh tế sẽ rất cao trong khi hệ thống các rào cản kỹ thuật chưa có đủ để bảo vệ các ngành sản xuất trong nước nên đòi hỏi các doanh nghiệp phải gấp rút chuẩn bị nâng cao năng lực cạnh tranh hàng hóa và dịch vụ của mình tại thị trường Việt Nam và các nước ASEAN, đồng thời có sản phẩm cạnh tranh để đẩy mạnh xuất khẩu. Cùng lúc, nền kinh tế của chúng ta vừa chuẩn bị thực hiện Cộng đồng kinh tế ASEAN vào năm 2015, lộ trình cam kết WTO chưa thực hiện xong; lộ trình ASEAN+6 đến năm 2020 mới kết thúc... sẽ gây sức ép lớn đối với các doanh nghiệp. TPP sẽ tạo sức ép để điều chỉnh hệ thống pháp luật, hoàn thiện hệ thống hỗ trợ tư pháp, thay đổi tư duy quản lý và nâng cao năng lực quản lý...

3. Cải cách thể chế kinh tế - vấn đề cơ bản đặt ra khi tham gia Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới

Thể chế có thể được hiểu là những yếu tố tạo thành khung khổ trật tự cho các quan hệ của con người, định vị cơ chế thực thi và giới hạn của các quan hệ giữa các bên tham gia tương tác; là ý chí chung của cộng đồng xã hội trong việc xác lập trật tự, những quy tắc, những ràng buộc và các chuẩn mực, giá trị chung được mọi người chia sẻ... Môi trường thể chế được xác định là khung khổ hành chính và pháp lý điều chỉnh hành vi và các mối quan hệ giữa chính phủ, doanh nghiệp và cá nhân nhằm tạo ra thu nhập và của cải vật chất của một nền kinh tế². Cải cách thể chế kinh tế là một khái niệm chính trị học liên quan đến sự vận hành của nhà nước đối với mọi nền kinh tế sản xuất hàng hóa. Vấn đề cải cách thể chế kinh tế được

2 Diễn đàn Kinh tế thế giới WEF, Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2009/2010.

coi là vấn đề trọng tâm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay và được nhấn mạnh trong phát biểu của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng nhân dịp năm mới 2014: “Năng lực cạnh tranh của quốc gia được quyết định bởi nhiều yếu tố, trong đó chất lượng thể chế và môi trường kinh doanh có tầm quan trọng hàng đầu. Chất lượng thể chế không chỉ tác động như một yếu tố tự thân mà còn ảnh hưởng có tính quyết định đến môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của cả nền kinh tế, của từng doanh nghiệp và là điều kiện tiên quyết để phát huy có hiệu quả lợi thế quốc gia. Không thể có được năng lực cạnh tranh cao nếu không có một thể chế chất lượng cao và một nền quản trị quốc gia hiện đại”.

Việc tham gia các Hiệp định Thương mại tự do với yêu cầu cao hơn, toàn diện hơn tạo ra nhiều cơ hội cho hợp tác cùng phát triển đồng thời cũng đặt ra những thách thức lớn đối với nền kinh tế. Để nâng cao nội lực nền kinh tế, vừa tận dụng được các cơ hội do FTA mang lại, vừa tuân thủ các cam kết đã đề ra, Việt Nam cần áp dụng các biện pháp cơ bản và lâu dài để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường như: cải cách mạnh mẽ doanh nghiệp nhà nước, tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, kể cả với doanh nghiệp FDI. Ngoài ra, Việt Nam cần thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường, loại bỏ mọi hình thức trợ cấp trái với quy định của WTO; xây dựng môi trường kinh doanh thông thoáng, minh bạch, có thể tiên liệu được; tăng cường thể chế thực thi và chế tài xử phạt, bảo đảm sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình xử lý tranh chấp; sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Mua sắm công, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Hình sự... Một vấn đề cấp thiết đặt ra là phải định vị lại vai trò của ba trụ cột trong một thể chế kinh tế thị trường hiện đại là: Thị trường, Nhà nước và Xã hội, trong đó: (1) Thị trường giữ vai trò quyết định trong việc phân bổ nguồn lực; (2) Nhà nước sử

dụng các công cụ điều tiết nhằm khắc phục những bất cập của thị trường, thực hiện chức năng kiến tạo phát triển và chiến lược tăng trưởng bao trùm; (3) Xã hội đóng vai trò phản biện và giám sát. Cần tiếp tục đổi mới tư duy hội nhập, quán triệt đường lối hội nhập sâu rộng vào thị trường khu vực và quốc tế; tăng cường đồng thuận xã hội thông qua 5 kênh: (i) Giữa các Bộ, ngành, cơ quan hữu quan; (ii) Giữa Chính phủ và Quốc hội; (iii) Giữa Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp; (iv) Phương tiện thông tin đại chúng; (v) Các tầng lớp nhân dân. Đồng thời, cần gắn việc đàm phán và ký kết FTA với Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020, tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, đa dạng hóa thị trường, đóng góp hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN; tăng cường nghiên cứu, hoàn thiện và giải quyết các xung đột trong khung pháp lý tạo thuận lợi cho quá trình đàm phán, ký kết và thực hiện các cam kết quốc tế trên cơ sở đảm bảo chủ quyền và lợi ích quốc gia, phát triển bền vững và an sinh xã hội; tăng cường sự tham gia của Quốc hội và thực hiện quyền giám sát của Quốc hội đối với quá trình đàm phán, ký kết và thực hiện các FTA, đảm bảo tính hài hòa pháp luật của các Hiệp định này.

Vượt xa nội dung của những Hiệp định thương mại thông thường, Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới, điển hình là TPP mở ra viễn cảnh xây dựng một khu vực tự do thương mại rộng lớn với những chuẩn mực mới của thế kỷ XXI. Việc tham gia các Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới như TPP sẽ tạo ra áp lực để cải cách thể chế nhưng cũng là cơ hội để hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Kinh nghiệm từ việc tham gia và thực thi cam kết WTO cho thấy, sẽ không thể tận dụng được cơ hội, đối phó thành công với các thách thức khi tham gia TPP nếu không quyết tâm, mạnh dạn đổi mới tư quan điểm quản lý, chính sách của Chính phủ đến quản trị và sự chủ động của mỗi doanh nghiệp trong nền kinh tế ■

Công tố và thực hành quyền công tố TRONG TỔ TỤNG HÌNH SỰ

TRẦN ĐÌNH NHÃ*

1. Công tố - chế định Hiến pháp

Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 của nước ta chưa trực tiếp đề cập đến công tố và hoạt động công tố. Trước Hiến pháp năm 1959, hoạt động công tố gắn với xét xử, cơ quan công tố tổ chức theo mô hình “công tố thẩm quyền hẹp”, hoạt động công tố độc lập với hoạt động điều tra.

Với việc thành lập Viện kiểm sát nhân dân (VKSND), công tố từ chỗ gắn với xét xử, đã được tách ra, chuyển giao cho Viện kiểm sát - cơ quan thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật của cơ quan nhà nước từ cấp Chính phủ trở xuống, kiểm sát việc xét xử, điều tra, thi hành án, kiểm sát việc tuân theo pháp luật của tổ chức, cá nhân trong xã hội. Tuy nhiên, việc chuyển giao quyền công tố cho VKSND thì mãi đến Hiến pháp năm 1980 mới được chính thức ghi nhận ở Điều 138: VKSND ngoài việc kiểm sát việc tuân theo pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất, còn “thực hành quyền công tố”

Trong Hiến pháp năm 2013, việc thực hành quyền công tố của Viện kiểm sát đặt lên trước kiểm sát tư pháp là một điểm nhấn khác biệt so với các Hiến pháp trước đây. Điều đáng quan tâm là chức năng công tố ngày càng được nhấn mạnh hơn. Như vậy, từ Hiến pháp năm 1980 đến nay, chức năng mang tính hiến định *thực hành quyền công*

tố được mặc định là chức năng quan trọng, riêng có của VKSND.

Việc Hiến pháp quy định chức năng công tố song song với chức năng kiểm sát giúp xác định về mặt nhận thức: công tố không là chức năng phái sinh từ kiểm sát, công tố không phải là kiểm sát, công tố độc lập với kiểm sát. Và như vậy, có thể nói Viện kiểm sát tuy tên gọi là kiểm sát nhưng không chỉ làm nhiệm vụ kiểm sát, mà còn thực hành quyền công tố. Cho nên, cũng sẽ là hợp lý, khi có người cho rằng, có thể đổi tên cơ quan này thành Viện Công tố và Kiểm sát tư pháp.

2. Phân biệt hoạt động kiểm sát và hoạt động công tố trong tố tụng hình sự

Hoạt động kiểm sát và hoạt động công tố là hai hoạt động khác nhau, với mục tiêu khác nhau. Một bên là bảo đảm cho pháp luật được thực hiện, được chấp hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất, còn bên kia là tập trung vào việc phát hiện, điều tra, truy tố, buộc tội chính xác, nhanh chóng, kịp thời, bảo đảm không để xảy ra oan sai, không bỏ lọt tội phạm.

Hoạt động kiểm sát là hoạt động kiểm sát quyền lực, còn hoạt động công tố là hoạt động thực thi quyền lực (quyền truy cứu trách nhiệm hình sự của Nhà nước).

Hoạt động kiểm sát tư pháp có phạm vi rộng hơn phạm vi hoạt động công tố. Hoạt

* PGS, TS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Quốc phòng - An ninh của Quốc hội.

động công tố, theo chúng tôi, chỉ giới hạn trong lĩnh vực tố tụng hình sự (TTHS).

Pháp luật TTHS nước ta, lần đầu tiên phân biệt kiểm sát với công tố tại Điều 23 Bộ luật TTHS “thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS

1. Viện kiểm sát thực hành quyền công tố trong TTHS, quyết định việc truy tố người phạm tội ra trước Toà án.

2. Viện kiểm sát kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS có trách nhiệm phát hiện kịp thời vi phạm pháp luật của các cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng, áp dụng những biện pháp do Bộ luật này quy định để loại trừ việc vi phạm pháp luật của những người này.

3. Viện kiểm sát thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội đều phải được xử lý kịp thời; việc khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội“.

Nhìn vào ba khoản của điều luật này, điều dễ thấy là ngay cả nhà làm luật, trong khi hiểu rõ và quy định chính xác thế nào và làm cách nào để thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS ở khoản 2, thì lại tỏ ra lúng túng và lẫn lộn khi quy định về thực hành quyền công tố ở khoản 1 và khoản 3. Nếu như ở khoản 1 chưa làm rõ được công tố với truy tố thì ở khoản 3 lại nhập công tố với kiểm sát, từ đó, vô hình trung đã vô hiệu hoá hai khoản 1 và 2.

Nghiên cứu kỹ lưỡng các khía cạnh của Điều 23 Bộ luật TTHS, chúng tôi cho rằng, công tố cần được hiểu là hoạt động truy tố bị can ra trước Toà án, buộc tội bị cáo trước Toà án. Đó là nhiệm vụ đầu tiên và cũng chính là nhiệm vụ cuối cùng của cái gọi là công tố.

Như vậy, xét từ phương diện tổng quát, công tố gắn với điều tra hơn là gắn với kiểm sát, vì để truy tố, để buộc tội, công tố không thể không dựa vào khối lượng chứng cứ mà cơ quan điều tra thu thập được trong quá trình điều tra. Tuy nhiên, như đã nêu, công tố tuy

dần dần được nhận diện chính xác hơn, được tách ra khỏi kiểm sát, song dường như vẫn chưa thoát khỏi cái bóng của kiểm sát. Cho đến nay, từ nhận thức đến thực tiễn, phạm trù kiểm sát và phạm trù công tố vẫn còn pha trộn, đến mức ngay cơ quan kiểm sát, kiểm sát viên cũng còn khó lòng phân biệt: lúc nào thì họ đang thực hiện vai trò công tố, lúc nào đang làm nhiệm vụ kiểm sát... .

Bộ luật TTHS năm 2003 lần đầu tiên đã tìm cách phân biệt công tố với kiểm sát trong giai đoạn điều tra. Trước hết là ở Điều 23 với tên gọi *thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS*. Tiếp đó là Điều 37 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của kiểm sát viên “được phân công thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tố tụng”. Cụ thể hơn, nếu như Điều 112, Bộ luật TTHS quy định “nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra”, thì Điều 113 lại quy định về “nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi kiểm sát điều tra”. Như vậy, có thể nói, bằng các điều luật này, nhà làm luật không chỉ giúp rành mạch hóa nhận thức chung về kiểm sát và công tố, mà còn luật hóa những hành vi tố tụng cụ thể được coi là hành vi công tố và tương ứng là hành vi kiểm sát. Tuy nhiên, đáng tiếc là các quy định loại này mới chỉ giới hạn phân biệt công tố và kiểm sát trong giai đoạn điều tra; còn ở các giai đoạn tố tụng khác, ví dụ, giai đoạn xét xử, giai đoạn thi hành án thì đến nay vẫn chưa có sự phân định tương tự, mặc dù, theo chúng tôi, sự phân định này là tối cần thiết.

3. Công tố và điều tra

Xét cho cùng, công tố và điều tra thuộc phạm trù truy tố, truy cứu trách nhiệm hình sự. Chúng tôi đã không dưới một lần nêu: nếu phân định TTHS theo chức năng: buộc tội, gỡ tội và xét xử (còn kiểm sát là hoạt động kiểm sát quyền lực, tác động từ bên ngoài) thì công tố và điều tra thuộc chức năng buộc tội. Phải chăng đây là lý do chủ yếu để Nghị quyết của Đảng, mà cụ thể nhất là Nghị quyết 08 của Bộ Chính trị đã khẳng định yêu cầu “thực hiện cơ chế công tố gắn với điều tra”?

Từ lâu, chúng tôi đã cho rằng rất khó, rất không nên gắn kiểm sát với công tố và trái lại rất nên, rất cần thiết và phù hợp với yêu cầu khách quan là gắn công tố với điều tra. Điều này có vẻ lạ lùng, nhất là khi chúng ta, từ nhận thức đến thực tiễn, kể cả thực tiễn pháp lý, chưa phân biệt được hoặc phân biệt chưa rõ ràng giữa công tố với kiểm sát, đang gắn công tố với kiểm sát. Chính điều này cũng lý giải tại sao chủ trương “gắn công tố với điều tra” lại khó hiểu và hiển nhiên là khó thực hiện đến thế.

Xuất phát từ tư duy gắn công tố với điều tra, nên chính Nghị quyết của Đảng đã đặt vấn đề: nghiên cứu thành lập Viện Công tố độc lập (chỉ ít thì độc lập với chức năng kiểm sát). Và giới nghiên cứu ở nước ta, một lần nữa, lại bỏ qua cơ hội này với những lý do “đằng sau các trang giấy” mà chúng ta khó có thể trao đổi rõ ràng và ngắn gọn ở bài viết này.

Không rành mạch hóa hoạt động kiểm sát với hoạt động công tố, rốt cuộc sẽ “làm khó” cho việc “gắn công tố với điều tra”.

Trong hoạt động điều tra, việc công tố đi cùng, cùng phối hợp, cùng chịu trách nhiệm với việc phát hiện, làm rõ, thu thập chứng cứ buộc tội bị can, bị cáo khác biệt với việc kiểm sát đi một bên giám sát, nhắc nhở, thổi còi, đề nghị xử lý những sai phạm từ hoạt động điều tra. Vì vậy, trong giai đoạn điều tra, cần phân biệt không chỉ hoạt động kiểm sát điều tra với hoạt động công tố, mà còn cần phân biệt cơ quan (và cá nhân) thực hiện các nhiệm vụ độc lập đó.

Ngoài ra, như chúng tôi đã từng nhiều lần nêu, mỗi khi đã phối hợp, đã tham gia (dù chỉ ở mức ra quyết định) vào quá trình điều tra, thu thập chứng cứ, thì, cũng như cơ quan điều tra và điều tra viên, cơ quan kiểm sát - công tố và kiểm sát viên - công tố cũng có thể vi phạm pháp luật, cũng cần chịu sự kiểm sát tư pháp song phẳng từ Viện kiểm sát. Đây cũng chính là điều cần thiết để giúp cơ quan điều tra giải tỏa tâm lý “chỉ thấy soi mói, thấy gây khó dễ chứ không thấy phối hợp, cộng đồng trách nhiệm v.v...”.

Một câu hỏi luôn đặt ra: Vậy rốt cuộc, gắn công tố với điều tra là gắn như thế nào, phải chăng công tố hoà vào điều tra, là điều

tra? Quan điểm của chúng tôi là: mặc dù rất gần gũi, cùng chung mục đích và nhiều khi cùng chung hành động, nhưng xét về mặt thể chế, công tố là công tố, còn điều tra là điều tra. Công tố buộc phải gắn với điều tra vì kết quả điều tra hầu như quyết định thành bại của công tố - biểu hiện qua hiệu quả buộc tội trước Toà án. Chính điều này giải thích tại sao công tố “cùng phe” với điều tra, song hành cùng điều tra, định hướng điều tra khi cần thiết.

Trong giai đoạn điều tra, hoạt động công tố được pháp luật TTHS hiện hành ghi nhận thông qua một loạt các hành vi tố tụng của Viện trưởng VKSND và của kiểm sát viên, tập trung nhất tại các Điều 36 và Điều 37 của Bộ luật TTHS.

4. Công tố và xét xử

Nếu như công tố là truy cứu trách nhiệm hình sự, là truy tố và buộc tội trước Toà án thì xét xử chính là việc phán xét, là kết tội hoặc không kết tội bị cáo.

Trong ba chức năng cơ bản của tư pháp hình sự (chức năng xét xử, chức năng buộc tội, chức năng gỡ tội) thì công tố thuộc về chức năng buộc tội. Còn Tòa án dĩ nhiên thực hiện chức năng xét xử. Với yêu cầu bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử quy định tại khoản 5 Điều 103 của Hiến pháp, rõ ràng công tố chỉ là một bên tranh tụng chứ không thể khác được. Trong khi đó, xuất hiện tại phiên tòa, kiểm sát viên đồng thời đóng hai vai: kiểm sát xét xử và thực hành quyền công tố. Đây đang là bất cập đáng lưu ý nhất trong số những bất cập điển hình và khó lý giải trong thực tiễn TTHS Việt Nam.

Để xử lý về vị trí, vai trò “anh là ai, nhân danh ai khi tham gia xét xử”, chúng tôi cho rằng, cũng như ở giai đoạn điều tra, trong giai đoạn xét xử lại càng phải “phân vai” kiểm sát viên làm nhiệm vụ kiểm sát xét xử với kiểm sát viên thực hành quyền công tố một cách rõ ràng, minh bạch. Điều này không chỉ là lợi ích của cải cách tư pháp, mà trước tiên là tăng cường hiệu quả tố tụng, hạn chế khả năng của những tác động bất lợi, mà rốt cuộc là làm hạn chế và xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia tố tụng.

5. Cơ quan công tố và công tố viên

Cho đến nay, Việt Nam chưa có cơ quan công tố độc lập, chỉ có Viện kiểm sát vừa làm nhiệm vụ kiểm sát hoạt động tư pháp, vừa được giao chức năng “thực hành quyền công tố”; chưa ai được gọi là *công tố viên* mà chỉ có mỗi chức danh kiểm sát viên vừa làm kiểm sát vừa kiêm luôn công tố. Điều này, thực tế đã dẫn đến những vướng mắc, khó khăn đáng kể không chỉ trong thiết kế các điều luật phân định chức năng, mà còn là mô hình tổ chức, phân bổ lực lượng của chính cơ quan kiểm sát.

Cá nhân chúng tôi từng ủng hộ việc thành lập các Viện công tố trong hệ thống VKSND, từ đó xác định trong luật TTHS: Viện công tố và công tố viên là cơ quan tiến hành tố tụng và người tiến hành tố tụng (còn Viện kiểm sát và kiểm sát viên là cơ quan và người thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động điều tra, hoạt động công tố và các hoạt động TTHS khác).

Ý kiến này không dễ được chấp nhận, vì nó sẽ tạo ra sự thay đổi quá lớn không chỉ trong nhận thức mà còn là trong thực tiễn lập pháp và thực hiện pháp luật. Lại thêm đảo lộn công tác tổ chức, cán bộ v.v.. trong lúc ngay cả ngành kiểm sát cũng đang muốn ổn định, đổi mới từ từ...

Phương án cuối cùng, thấp nhất của chúng tôi là đề nghị làm rõ, phân biệt chức danh kiểm sát viên làm nhiệm vụ kiểm sát với chức danh kiểm sát viên làm nhiệm vụ công tố. Theo đó, pháp luật sẽ minh định chức danh: kiểm sát viên và kiểm sát viên - công tố.

Khi đã đạt được đồng thuận là trong Viện kiểm sát có hai loại chức danh độc lập tương đối với nhau, có nhiệm vụ khác nhau và do đó, cách thức hoạt động cũng khác nhau thì dĩ nhiên, hàng loạt các quy định trong Bộ luật TTHS (và Luật Tổ chức VKSND) cũng sẽ được bổ sung, sửa đổi theo hướng này.

6. Đề xuất sửa đổi, bổ sung một số quy định về công tố trong giai đoạn điều tra và giai đoạn xét xử

- Trước tiên, để bảo đảm phân biệt ngay từ đầu thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS, theo

chúng tôi, cần sửa đổi Điều 23 Bộ luật TTHS thành 2 khoản như sau:

“Điều 23. Thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS

1. Viện kiểm sát thực hành quyền công tố trong TTHS bằng việc quyết định truy tố bị can ra trước Tòa án, buộc tội bị cáo nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội đều phải được phát hiện và điều tra, truy tố kịp thời, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội.

2. Viện kiểm sát kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS có trách nhiệm phát hiện kịp thời các vi phạm pháp luật của các cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng, áp dụng các biện pháp do Bộ luật này quy định để loại trừ việc vi phạm pháp luật của những cơ quan hoặc cá nhân này“.

- Phân biệt nhiệm vụ và quyền hạn của Viện trưởng VKSND khi thực hành quyền công tố và khi kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với vụ án hình sự quy định tại khoản 2 Điều 36 Bộ luật TTHS “Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát “. Theo đó, khoản 2 Điều này sẽ là:

“2. Khi thực hành quyền công tố đối với vụ án hình sự, Viện trưởng Viện kiểm sát có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

a) Quyết định khởi tố vụ án, quyết định không khởi tố vụ án, quyết định khởi tố bị can; yêu cầu Cơ quan điều tra khởi tố hoặc thay đổi quyết định khởi tố vụ án hình sự, khởi tố bị can theo quy định của Bộ luật này;

b) Yêu cầu Thủ trưởng Cơ quan điều tra thay đổi Điều tra viên;

c) Quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ các biện pháp ngăn chặn, quyết định gia hạn điều tra, quyết định gia hạn tạm giam, yêu cầu cơ quan điều tra truy nã bị can;

d) Quyết định phê chuẩn, quyết định không phê chuẩn các quyết định của Cơ quan điều tra;

đ) Quyết định chuyển vụ án;

e) Quyết định việc truy tố, quyết định trả hồ sơ để điều tra bổ sung, quyết định trưng cầu giám định;

g) Quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ vụ án, quyết định phục hồi điều tra, quyết định xử lý vật chứng;

h) Kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm các bản án, quyết định của Tòa án;

i) Cấp, thu hồi giấy chứng nhận người bào chữa; ra các quyết định và tiến hành các hoạt động tố tụng khác thuộc thẩm quyền của Viện kiểm sát”.

Như vậy, tại khoản này của điều luật, chúng tôi loại điểm đ) Quyết định hủy bỏ các quyết định không có căn cứ và trái pháp luật của Cơ quan điều tra, vì cho rằng đây chính là hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong giai đoạn điều tra, cần phân biệt với hoạt động công tố.

- Xác định vị trí người tiến hành tố tụng cho kiểm sát viên - công tố, theo đó, sửa đổi, bổ sung ở một loạt các điều luật, những nơi chỉ dùng thuật ngữ kiểm sát viên (vì như đã nêu trên, chúng tôi luôn cho rằng kiểm sát viên làm nhiệm vụ kiểm sát không phải là người tiến hành tố tụng mà là người đứng ngoài tố tụng, thực hiện giám sát từ bên ngoài, còn chỉ có kiểm sát viên - công tố mới thực sự là người tiến hành tố tụng). Theo đó, ở các điều luật liên quan cần nghiên cứu, bổ sung thích hợp (thay nhóm từ kiểm sát viên bằng kiểm sát viên - công tố ở các Điều 4, Điều 14, Điều 33, Điều 36, Điều 37, Điều 43, Điều 44, Điều 45, Điều 46, Điều 47, Điều 60, Điều 61, Điều 129, Điều 131, Điều 132, Điều 135, Điều 138, Điều 150, Điều 156 Bộ luật TTHS).

- Phân biệt công tố với kiểm sát và kiểm sát viên thực hiện chức năng kiểm sát hoặc công tố thông qua sửa đổi Điều 37 của Bộ luật TTHS hiện hành. Theo đó, Điều 37 cần được phân định thành hai điều: một điều về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của kiểm sát viên thực hiện chức năng kiểm sát, một điều về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của kiểm sát viên thực hiện chức năng công tố. Mô hình Điều 37 (liên quan đến công tố) sẽ là:

“Điều 37. Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của kiểm sát viên – công tố

1. Trong việc tiếp nhận, xử lý tin báo, tố giác về tội phạm:

a) Tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm.

b) Kiểm tra, xác minh nguồn tin và kiến nghị Viện trưởng Viện kiểm sát khởi tố hoặc không khởi tố vụ án hình sự.

2. Trong giai đoạn điều tra:

a) Yêu cầu cơ quan điều tra khởi tố hoặc thay đổi quyết định khởi tố vụ án hình sự, khởi tố bị can khi được Viện trưởng Viện kiểm sát ủy quyền

b) Yêu cầu cơ quan điều tra tiến hành điều tra khi xét thấy cần thiết, trực tiếp tiến hành một số hoạt động điều tra theo quy định của Bộ luật này.

c) Đề xuất Viện trưởng Viện kiểm sát quyết định áp dụng, thay đổi, biện pháp ngăn chặn.

d) Đề xuất Viện trưởng Viện kiểm sát hủy bỏ các quyết định không có căn cứ và trái pháp luật của cơ quan điều tra, yêu cầu cơ quan điều tra truy nã bị can.

3. Quyết định việc truy tố:

Đề xuất Viện trưởng Viện kiểm sát truy tố bị can, quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ vụ án.

4. Trong giai đoạn xét xử:

a) Kiểm sát viên công tố có các quyền và nhiệm vụ tố tụng quy định tại các Điều 202, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222.

b) Đề xuất Viện trưởng Viện kiểm sát kháng nghị những bản án hoặc quyết định của Tòa án, tham gia phiên tòa phúc thẩm theo ủy quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát”.

Nội dung điều luật này, ngoài tiếp thu những quy định sẵn có liên quan đến vai trò công tố của kiểm sát viên - công tố, thiết tưởng cần bổ sung thêm những hành vi tố tụng khác thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của kiểm sát viên - công tố và phân biệt rõ với hoạt động kiểm sát vốn do các kiểm sát viên khác thực hiện từ bên ngoài hoạt động điều tra (tương tự như việc phân định rõ ràng, rành mạch thẩm quyền, trách nhiệm của Viện trưởng Viện kiểm sát khi tiến hành kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHS và khi thực hành quyền công tố ở các giai đoạn TTHS khác nhau mà chúng tôi đã trình bày ở phần trên) ■

NHỮNG YÊU CẦU HIỆN NAY VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN MINH ĐOAN*

1. Tổ chức chính quyền địa phương phải đáp ứng nhu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương

Chính quyền địa phương đại diện cho Nhà nước, nhân danh Nhà nước để thực thi quyền lực nhà nước; triển khai, tổ chức thực hiện những chủ trương, chính sách và pháp luật của Đảng, của Nhà nước ở địa phương, nên chính quyền địa phương phải đủ mạnh mới có thể thực hiện được chức năng, nhiệm vụ của mình. Nhưng đồng thời, cũng phải mềm dẻo, linh hoạt bởi phải trực tiếp tiếp xúc, làm việc với dân, đáp ứng những nhu cầu, đòi hỏi đa dạng của mỗi người dân sao cho vừa đúng pháp luật vừa phù hợp với truyền thống và điều kiện của mỗi người dân, mỗi địa phương.

Chính quyền địa phương có số lượng cán bộ, công chức, viên chức đông nhất và được xem là ít quan liêu nhất trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Nếu chính quyền địa phương làm việc có hiệu quả thì đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước sẽ dễ dàng đi vào cuộc sống, trở thành hoạt động thực tế của nhân dân, tạo ra sự phấn khởi, sự tin tưởng của nhân dân vào sự sáng suốt, đúng đắn trong đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước. Đồng thời tạo ra sự hiểu biết, thông cảm lẫn nhau giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân. Ngược lại, nếu chính quyền địa phương không giải quyết một cách thấu đáo những thắc mắc, vướng mắc của nhân dân, các cán bộ địa phương làm

việc không tốt có thể sẽ làm bùng phát nhiều phản ứng tiêu cực của nhân dân đối với chính quyền nhà nước, với chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước.

Chính quyền địa phương trực tiếp tổ chức thực hiện các quy định, quyết định của Nhà nước. Đồng thời cũng là những người trực tiếp thu nhận, lắng nghe, tiếp thu các ý kiến, những đề xuất, kiến nghị của nhân dân. Do vậy, họ cũng phải phản ánh một cách trung thực những nguyện vọng, mong muốn, nhu cầu của người dân lên các cơ quan cấp trên có thẩm quyền và đề xuất những giải pháp trong việc giải quyết những vướng mắc, thoả mãn những nhu cầu, mong muốn của nhân dân nói chung, của mỗi người dân nói riêng.

2. Tổ chức chính quyền địa phương theo đúng đường lối, chủ trương của Đảng và các quy định của Hiến pháp

Các văn kiện của Đảng và các chính sách của Nhà nước luôn đề cập tới vấn đề cần đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước, như “điều chỉnh cơ cấu chính quyền địa phương cho phù hợp với những thay đổi chức năng, nhiệm vụ. Phân biệt rõ những khác biệt giữa chính quyền nông thôn và chính quyền đô thị để tổ chức bộ máy phù hợp. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng và kiểm tra hoạt động của bộ máy chính quyền cơ sở”¹; “nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp, bảo đảm quyền

* PGS, TS. Đại học Luật Hà Nội.

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2006, tr. 254.

tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp. Nghiên cứu tổ chức, thẩm quyền của chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo”².

Thực hiện chủ trương của Đảng và các quy định của Hiến pháp năm 2013, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đang có nhiều thay đổi. Chính quyền địa phương sẽ tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND đang được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương.

Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó.

Một điều cần chú ý là trong những năm vừa qua, do nhiều lý do mà số các đơn vị hành chính có xu hướng được chia tách ra ngày càng nhiều, đã làm cho số lượng các đơn vị hành chính các cấp quá nhiều và quy mô của một số đơn vị hành chính quá nhỏ trong điều kiện hiện nay. Cùng với sự phát triển về số lượng các đơn vị hành chính thì các cơ quan chính quyền địa phương được thành lập ngày càng nhiều, đội ngũ cán bộ, công chức ngày một đông trong khi hiệu quả hoạt động lại không cao. Chế độ công chức của chúng ta hiện vẫn mang nặng tính bao cấp, nên chưa phát huy được tính chủ động, sáng tạo. Chế độ lương thưởng, chi phí cho công chức, công vụ hiện nay vẫn tính trên tổng biên chế nói chung mà chưa tính đến việc làm cụ thể của từng vị trí công chức. Biên chế càng lớn thì chi thường xuyên càng lớn, dẫn đến việc cải cách tiền lương cho đội ngũ cán bộ công chức rất khó khăn.

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả tổ chức

và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, cần phải có sự chi tiết, cụ thể hóa đường lối, chủ trương của Đảng và các quy định của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương trong luật về chính quyền địa phương.

3. Tổ chức chính quyền địa phương phải bảo đảm tính đặc thù của mỗi địa phương

Chúng ta đều biết, do những đặc điểm về địa lý, dân cư, điều kiện (thành thị, nông thôn, miền núi, đồng bằng, hải đảo...) mà mỗi địa phương có những nhu cầu và sự phát triển khác nhau, cho nên cần có sự tổ chức quản lý khác nhau, điều đó đòi hỏi bộ máy quản lý nhà nước ở mỗi nơi cũng cần có những đặc thù nhất định. Nghĩa là, chính quyền địa phương ở đô thị phải được tổ chức khác với chính quyền địa phương ở nông thôn, ở vùng đồng bằng phải được tổ chức khác với ở vùng núi, hải đảo... Vấn đề là khác ở những điểm nào? Theo chúng tôi, sự khác nhau về chính quyền ở các địa phương chính là: *thứ nhất*, ở số lượng cán bộ, công chức trong các cơ quan ở cùng một cấp. Chẳng hạn, cũng cùng là UBND cấp huyện, nhưng ở thành phố thì số lượng phải đông hơn ở nông thôn, ở đồng bằng thì phải đông hơn ở miền núi; *thứ hai*, ở tiêu chuẩn cán bộ, công chức. Chẳng hạn, cán bộ, công chức ở chính quyền cấp huyện ở thành phố thì phải có những tiêu chuẩn cao hơn so với đơn vị hành chính tương đương ở nông thôn; *thứ ba*, ở số lượng các cơ quan chuyên môn của UBND được thiết lập. Chẳng hạn, ở những vùng nông nghiệp nông thôn, trong UBND cần có bộ phận chuyên trách về nông nghiệp, ở những vùng mà cư dân chủ yếu làm nghề đánh bắt hải sản thì nên có bộ phận chuyên phụ trách về ngư nghiệp... Điều này xuất phát từ quy định của Hiến pháp là: “Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”. Việc quy định như vậy sẽ cho phép, tạo điều kiện để mỗi địa phương khác nhau có thể tổ chức bộ máy quản lý ở địa phương mình

2 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011, tr.251.

khác nhau phù hợp với những đặc thù của địa phương và phù hợp với việc phân cấp quản lý nhưng vẫn bảo đảm những nguyên tắc chung về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của một chính quyền địa phương.

4. Tổ chức chính quyền địa phương phải theo hướng tăng cường phân cấp quản lý, tăng thẩm quyền cho địa phương

Cùng với việc sắp xếp lại về mặt tổ chức đơn vị hành chính thì cũng phải nghiên cứu quy định lại nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền mỗi cấp, nhất là chính quyền cấp xã. Vừa qua, chúng ta đã nói nhiều đến tình trạng quan liêu trong hoạt động quản lý nhà nước, có những việc cơ quan cấp cao hơn có quyền giải quyết nhưng lại không có khả năng giải quyết tốt, còn các cơ quan cấp dưới là cấp sát với đời sống nhất, biết nhiều nhất, có thể giải quyết tốt nhất, nhưng lại không có quyền giải quyết. Vì vậy, đã có tình trạng các cơ quan, đơn vị cấp trên thường phải nhờ (ủy quyền cho cơ quan, đơn vị cấp dưới) thực hiện hộ một phần những chức năng nhiệm vụ mà họ không có điều kiện thực hiện tốt. Để tránh hiện tượng quan liêu, ôm đồm bao biện, đồng thời giảm bớt hiện tượng ách tắc trong giải quyết công việc, phương án tốt nhất là phải phân cấp quản lý nhiều hơn nữa, tăng cường thêm nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền cấp xã (chủ yếu là những nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến việc tổ chức, thực hiện pháp luật) để các cơ quan chính quyền cấp xã có thể tự giải quyết được hầu hết các công việc liên quan đến đời sống hàng ngày của nhân dân. Tăng quyền hạn, đồng thời cũng có nghĩa là tăng thêm trách nhiệm và lợi ích cho chính quyền địa phương, tăng cán bộ có năng lực cho cấp xã.

Về nguyên tắc, trung ương phải nắm các vấn đề quan trọng, những chiến lược lớn, có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, dân tộc, còn địa phương phải giải quyết những vấn đề cụ thể, trực tiếp cung ứng những dịch vụ công cho nhân dân một cách tốt nhất. Do vậy, trung ương nên tập trung vào xây dựng chính sách vĩ mô, pháp luật, đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất về mặt thể chế, còn mỗi địa phương được quyền chủ động, sáng tạo trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn

được trao. Hiện nay, cần tiếp tục phân quyền, phân cấp nhiều hơn cho chính quyền địa phương, nhất là tăng cường tính tự quản cho cơ sở để phát huy khả năng sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nhân dân và chính quyền cấp xã. Nếu địa phương hay cấp dưới đủ năng lực để tiến hành các hoạt động nhà nước nào đó có hiệu quả hơn so với trung ương, so với cấp trên thì cần mạnh dạn phân cấp cho địa phương, cho cấp dưới để trung ương, cấp trên có điều kiện dôn thời gian, công sức giải quyết các vấn đề vĩ mô, mang tính chất chiến lược cho đất nước. Do vậy, cần có những quy định về tính chất tự quản của đơn vị hành chính cấp xã. Các đơn vị hành chính mỗi cấp được tự giải quyết một số vấn đề nảy sinh trên địa bàn của mình, tránh sự ôm đồm bao biện, giảm bớt sự trông chờ, ỷ lại vào cơ quan nhà nước cấp trên, tăng sự chủ động, sáng tạo của chính quyền, nhân dân và cả hệ thống chính trị ở mỗi cấp, nhất là cấp xã.

5. Tổ chức các đơn vị hành chính nên theo hướng quy mô ngày càng lớn hơn

Hiến pháp chỉ mới xác định các đơn vị hành chính, xác định chức năng, nhiệm vụ, phân định trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, chưa xác định quy mô của các đơn vị hành chính và thẩm quyền của chúng. Do vậy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương phải xác định những vấn đề còn lại như quy mô của đơn vị hành chính và thẩm quyền của các cơ quan chính quyền ở mỗi đơn vị hành chính đó.

Trước hết phải khẳng định rằng, việc phân chia các đơn vị hành chính và quy mô của chúng như hiện nay đã được thực hiện khá lâu rồi, phù hợp với điều kiện khi mà giao thông và thông tin liên lạc ở nước ta còn chưa phát triển (đường sá chưa được cải tạo, chưa được xây mới, các phương tiện giao thông cũng chưa phát triển, người dân thường phải đi bộ đến trụ sở các cơ quan chính quyền và cán bộ, công chức chính quyền, nhất là cấp xã cũng hầu hết phải đi bộ khi thi hành công vụ; các phương tiện thông tin, liên lạc như đài phát thanh, vô tuyến truyền hình, điện thoại, điện tín... chưa có hoặc có nhưng rất ít và không thuận tiện)... Hiện nay, mọi thứ đã thay đổi từ cơ

sở hạ tầng đến năng lực, trình độ của cán bộ, công chức và nhân dân nên quy mô các đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn (cấp cơ sở) như hiện nay là không còn phù hợp nữa. Do vậy, chúng tôi cho rằng, không nên giữ quy mô (diện tích và cư dân) các đơn vị hành chính như hiện nay mà nên mở rộng hơn, đặc biệt là quy mô của các đơn vị hành chính cấp xã. Các xã, phường, thị trấn cần phải có quy mô bằng hai hoặc ba lần so với hiện tại (tùy theo điều kiện vùng núi hay đồng bằng... mà có sự tổ chức cho phù hợp). Tương tự như vậy, có thể điều chỉnh địa giới hành chính và quy mô đối với một số tỉnh, huyện trên địa bàn cả nước sao cho phù hợp hơn với sự phát triển và sự phân cấp quản lý.

Việc mở rộng quy mô các đơn vị hành chính và tổ chức lại các cơ quan chính quyền địa phương sẽ có rất nhiều cái lợi cho đất nước vì những lý do sau:

Thứ nhất, giảm bớt được số lượng các đơn vị hành chính, nhất là các đơn vị hành chính cấp xã. Hiện nay, số các đơn vị hành chính được thành lập ở nước ta là quá nhiều so với quy mô của một nước không lớn lắm. Nếu mỗi huyện hiện nay có từ 20 đến 30 xã thì khi tổ chức lại sẽ chỉ còn trên dưới 10 xã; mỗi quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã sẽ chỉ còn 7 đến 8 phường... thì việc quản lý sẽ thuận lợi hơn. Việc giảm bớt các đơn vị hành chính trong một đơn vị hành chính, giảm bớt số đơn vị hành chính cấp tỉnh sẽ kéo theo sự giảm bớt số lượng các cơ quan chính quyền địa phương và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương. Khi các đầu mối trực thuộc ít đi thì sự chỉ đạo của Trung ương (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ...) đối với cấp tỉnh, của cấp tỉnh đối với cấp huyện, của cấp huyện đối với cấp xã sẽ dễ dàng hơn, sâu sát hơn.

Thứ hai, giảm bớt đáng kể số lượng đội ngũ những người nhận lương từ ngân sách nhà nước, nhất là đội ngũ cán bộ, công chức. Với quy mô đơn vị hành chính như hiện nay, số lượng các cơ quan chính quyền nhiều thì tất yếu số lượng cán bộ, công chức sẽ nhiều và tương ứng là số lượng cán bộ làm trong các cơ quan của Đảng, Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ... cũng sẽ nhiều, làm

tăng đối tượng hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Nếu sáp nhập, các đơn vị hành chính sẽ lớn hơn và số lượng đơn vị hành chính sẽ ít đi, hệ quả là đội ngũ cán bộ, công chức trong một đơn vị hành chính có thể tăng lên, nhưng tổng số cán bộ, công chức, những người hưởng lương từ ngân sách nhà nước của cả nước sẽ giảm đi đáng kể. Khi số lượng cán bộ, công chức, cũng như số lượng những người hưởng lương từ ngân sách giảm bớt, sẽ có điều kiện để nâng lương cao hơn cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, đồng thời có thể giảm bớt số người “sáng cấp ô đi, tối cấp ô về”, nâng cao hơn trách nhiệm công vụ của họ.

Thứ ba, có điều kiện phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho địa phương, nhất là cấp xã, và áp dụng được nhiều thành tựu khoa học, công nghệ vào quản lý. Do quy mô các đơn vị hành chính, nhất là đơn vị hành chính cấp xã đã lớn hơn, thì việc phân cấp, phân quyền cho các đơn vị hành chính và chính quyền của mỗi đơn vị đó sẽ nhiều hơn, tạo điều kiện cho họ chủ động và có đủ quyền hạn để có thể giải quyết được hầu hết các vấn đề liên quan đến địa phương mình và việc áp dụng các thành tựu khoa học, công nghệ vào hoạt động quản lý nhà nước sẽ có điều kiện tốt hơn.

Thứ tư, do sự phát triển kinh tế - xã hội, sự phát triển của giao thông, thông tin, liên lạc làm cho sự phụ thuộc, gắn kết giữa các địa phương với nhau ngày càng nhiều. Vì vậy, với quy mô đơn vị hành chính lớn sẽ giải quyết các vấn đề thuận lợi hơn. Hiện nay giao thông đã được cải thiện đáng kể, cán bộ, công chức cũng như người dân đã có ô tô, xe máy, xe đạp để đi lại; hệ thống thông tin, liên lạc phát triển khá thuận lợi; đài phát thanh, vô tuyến truyền hình và các mạng thông tin đã bao phủ gần như khắp nơi; nhiều thành tựu công nghệ hiện đại được áp dụng trong quản lý nhà nước, làm cho sự giao tiếp, thông tin giữa người dân với chính quyền thuận lợi, kịp thời, chính xác hơn...

Việc sáp nhập các xã, phường liên kề với nhau thành các đơn vị hành chính lớn hơn sẽ khá dễ dàng vì các đơn vị hành chính nói trên có khác biệt hầu như không đáng

kể, do đã có những mối liên hệ mật thiết với nhau về nhiều phương diện như kinh tế, văn hóa, giao thông, điện, nước...

Trình độ của nhân dân cũng được nâng cao, nhất là trong mối quan hệ với chính quyền. Ý thức pháp luật và lối sống theo pháp luật trong nhân dân đã được củng cố, nâng cao. Hơn nữa, khả năng tự điều chỉnh và hoạt động tự quản của các cộng đồng dân cư ngày càng được phát huy.

Sau nhiều năm đào tạo, bồi dưỡng, trình độ và năng lực quản lý của cán bộ, công chức ở địa phương đã được nâng cao đáng kể. Có thể nói, hầu hết cán bộ các cấp đã tốt nghiệp phổ thông trung học, nhiều người tốt nghiệp đại học và thậm chí có người còn có trình độ sau đại học nên việc quản lý một địa bàn rộng hơn không có gì khó khăn đối với họ.

6. Nên tổ chức chính quyền địa phương đều có HĐND và UBND ở tất cả các đơn vị hành chính

Trong mỗi đơn vị hành chính, chúng ta vẫn phải tổ chức cả HĐND và UBND. Bởi nếu không có HĐND thì cơ quan nào sẽ đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên; cơ quan nào sẽ quyết định các biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, các vấn đề quan trọng của địa phương và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước tại địa phương?

UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nếu không có HĐND thì UBND là cơ quan chấp hành của cơ quan nào? Chủ tịch UBND và các thành viên UBND chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của UBND và chịu trách nhiệm cá nhân về việc thực hiện nhiệm vụ được giao trước HĐND nào?

Vì vậy, cần phải thiết lập HĐND và UBND ở tất cả các đơn vị hành chính lãnh thổ của đất nước và phải làm sao cho HĐND được tổ chức và hoạt động hiệu quả

hơn. Tuy nhiên, tùy thuộc vào điều kiện của mỗi địa phương mà việc tổ chức HĐND và UBND sẽ có những quy mô đặc thù. Chẳng hạn, HĐND cấp xã có thể được thành lập với cơ cấu gồm: Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch UBND, Chủ tịch Mặt trận, Bí thư Đoàn thanh niên, Chủ tịch Hội cựu chiến binh và đại diện của các tổ chức chính trị - xã hội khác ở địa phương cùng các tổ trưởng tổ dân phố đối với phường, thị trấn hoặc trưởng thôn đối với xã. Bí thư Đảng ủy cấp xã sẽ kiêm Chủ tịch HĐND cấp xã. Trừ Chủ tịch UBND, còn tất cả các thành viên khác của Ủy ban không đồng thời là đại biểu HĐND. Với thành phần nêu trên thì HĐND cấp xã mới thực sự đại diện được cho các tầng lớp dân cư và mới không bị UBND “thao túng”. Hơn nữa, do đại biểu HĐND hầu hết là những người kiêm chức vụ của các tổ chức xã hội nên kinh phí chi cho HĐND hoạt động là không đáng kể.

7. Tổ chức chính quyền địa phương phải bảo đảm sự thống nhất trong vận hành của bộ máy nhà nước

Bảo đảm sự quản lý thống nhất từ trung ương tới cơ sở tạo ra chính quyền thống nhất, hùng mạnh, tránh hiện tượng không kiểm soát được đối với sự phát triển của địa phương, của chính quyền địa phương, đòi hỏi giữa trung ương và địa phương, giữa các ngành và các cấp chính quyền phải luôn có sự phối hợp, giúp đỡ lẫn nhau, kiểm tra, giám sát lẫn nhau để chính quyền địa phương các cấp có thể hoàn thành tốt những nhiệm vụ, quyền hạn được trao. Do vậy, trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương cần phải có các quy định về thiết chế, nguyên tắc, trình tự, thủ tục để giải quyết những tranh chấp giữa trung ương với địa phương hoặc giữa các địa phương với nhau. Vì thế cần phải: “cơ cấu lại các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước các cấp...”³; phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng của các cơ quan nhà nước, các

(Xem tiếp trang 17)

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Sđd, tr. 254.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN CẤP HUYỆN, QUẬN, THỊ XÃ, THÀNH PHỐ TRỰC THUỘC TỈNH

VŨ ANH TUẤN*

1. Tính đến ngày 10/6/2013, cả nước có 703 đơn vị hành chính cấp huyện, trong đó có 60 thành phố trực thuộc tỉnh, 46 thị xã, 47 quận và 550 huyện¹. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) hiện hành thì chính quyền cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện) là một trong ba cấp chính quyền địa phương (đơn vị hành chính địa phương cấp hai) mà vai trò của nó có thể được ví là cấp trung gian, cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) với chính quyền cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn). Với vị thế đó, chính quyền cấp huyện có một vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng không chỉ của cấp mình mà còn ảnh hưởng tới hiệu quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cấp tỉnh và cấp xã.

Trong thời gian qua, chính quyền cấp huyện đã có những nỗ lực thực sự để vượt qua những thách thức từ bên trong và bên ngoài nhằm hoàn thành những nhiệm vụ và quyền hạn do Hiến pháp và Luật Tổ chức HĐND, UBND quy định. Vì thế, có thể khẳng định rằng trong thành tích chung của nền hành pháp cả nước đã có những đóng

góp rất to lớn, quan trọng của chính quyền cấp huyện. Chính vai trò “cầu nối” giữa tỉnh với xã của cấp chính quyền này cho thấy nó là mắt xích trọng yếu trong hệ thống chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực thi đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước. Thông qua đó, chính quyền cấp huyện còn chứng tỏ vị trí “cột trụ” của mình trong hệ thống chính trị địa phương; đảm bảo cho sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng và chỗ dựa tin cậy cho quyền làm chủ của nhân dân ở cấp mình.

2. Tuy nhiên, so với yêu cầu ngày càng nhiều, càng cao, càng phức tạp của công cuộc đổi mới nói chung cũng như nhu cầu quản lý nhà nước ở địa phương nói riêng thì chính quyền cấp huyện đang đứng trước một số bất cập, thách thức về tổ chức và hoạt động mà trong những mức độ khác nhau, đang thật sự ảnh hưởng đến vai trò của nó.

Thứ nhất, mặc dù không có quy định chính thức trong Hiến pháp và luật, song trên thực tế, cấp huyện thường được coi là cấp trung gian giữa tỉnh và xã. Trong một thời gian dài, quan niệm đó đã ảnh hưởng đến việc xác định vị trí pháp lý của cấp này một cách không ổn định: về ngân sách khi thì cấp hạch toán khi thì cấp dự toán; về thẩm quyền pháp lý khi thì cấp quyết định khi thì cấp thi hành. Với vị thế như vậy, cấp

* TS. Học viện Chính trị khu vực III

1 http://vi.wikipedia.org/wiki/Danh_s%C3%A1ch_%C4%91%C6%A1n_v%E1%BB%8B_h%C3%A0nh_ch%C3%ADnh_c%E1%BA%A5p_huy%E1%BB%87n_c%E1%BB%A7a_Vi%E1%BB%87t_Nam

huyện thường không có thẩm quyền quyết định độc lập, nhạy bén nhiều vấn đề của địa phương mình mà phải chờ và căn cứ vào quyết định, chỉ thị của chính quyền cấp tỉnh (nghị quyết của HĐND, quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh). Bên cạnh đó, Đảng bộ cấp huyện cũng chịu sự lãnh đạo của Đảng bộ cấp tỉnh về những vấn đề cơ bản, trọng yếu. Và như một hệ quả, các tổ chức chính trị - xã hội cấp huyện cũng chịu sự chỉ đạo trực tiếp của cơ quan cấp tỉnh theo hệ thống dọc. Chính vị trí này đã khiến cho cấp huyện dường như không có sự độc lập, chủ động trong việc giải quyết những vấn đề của cấp mình, thậm chí với cả việc chỉ đạo nhiều vấn đề của cấp xã. Điều này thể hiện rất rõ trên thực tế và được thừa nhận từ chính nhiều người lãnh đạo đảng, chính quyền, đoàn thể cấp huyện ở nhiều địa phương trong cả nước.

So với huyện thì quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tuy là đơn vị hành chính cùng cấp được tổ chức ở đô thị nhưng vẫn có chung đặc điểm trên. Vì thế, về cơ bản cấp chính quyền này cũng không hơn gì cấp huyện về thẩm quyền độc lập trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định và giải quyết những vấn đề của cấp mình ngoại trừ một số quyền hạn, nhiệm vụ đặc thù về quản lý đô thị, môi trường, xây dựng, du lịch...

Thứ hai, trong chính sách, pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện và tương đương hiện nay chưa có sự phân biệt cần thiết và hợp lý về nhiệm vụ, thẩm quyền tương ứng với từng loại địa bàn và dân cư (nông thôn, đô thị, miền núi, đồng bằng, hải đảo). Tư duy đánh đồng các loại địa bàn là nguyên nhân chủ yếu sản sinh ra một mô hình chung cho chính quyền địa phương các cấp cho dù bản thân chúng không hề giống nhau. Vì thế, trong mô hình tổ chức hiện nay rất khó phân biệt được một cách rõ ràng những nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của chính quyền cấp huyện vốn gắn với địa bàn nông thôn bao gồm đồng bằng, trung du, miền núi, hải đảo với những nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị cùng cấp. Trong khi đó, trong số các đơn vị hành chính cùng cấp ở nước ta hiện nay thì cấp huyện chiếm một tỷ lệ rất lớn, khoảng 78,23% (550/703). Điều đó kéo theo một

loạt những riêng biệt và phức tạp về đối tượng, nội dung và hình thức quản lý phù hợp với đặc điểm của địa bàn và đi liền với nó là những yêu cầu riêng về tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức và những điều kiện khác về chính sách, thể chế. Tình trạng yếu kém về hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương nói chung cũng như của cấp huyện, quận nói riêng trước tiên có nguồn gốc từ lối tư duy: đã cùng cấp thì phải giống nhau; nên hành chính là thống nhất nên mô hình tổ chức của cấp trên sẽ chi phối mô hình tổ chức, hoạt động của cấp dưới...

Thứ ba, một thông lệ trong nhận thức chưa dễ gạt bỏ là hệ thống chính quyền càng xuống dưới, càng ít quan trọng nên vì thế, cấp huyện dĩ nhiên sẽ không được quan tâm đầu tư hơn cấp tỉnh và cấp xã thì bị coi là thấp nhất. Nhận thức này đã chi phối nhiều chính sách, quy định pháp luật có liên quan đến cơ chế hoạt động, đầu tư nguồn nhân lực và điều kiện vật chất cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cấp huyện. Mặt khác, bản thân nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng có mặt bị hiệu và vận dụng cứng nhắc, thiếu thực tế đã ảnh hưởng không nhỏ tới tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương cấp dưới. Chẳng hạn, cấp dưới phải phục tùng cấp trên; thiếu số phải phục tùng đa số; văn bản cấp dưới không được trái với văn bản cấp trên v.v.. nhưng nếu cấp trên không đúng, thậm chí sai, thì sao?!. Những hạn chế đó càng khiến cho chính quyền cấp huyện rất khó chứng minh một cách tốt nhất vai trò của nó trên địa bàn mình cũng như trong chỉ đạo chính quyền cấp xã thực thi chính sách, pháp luật. Sự thụ động, thiếu thực quyền của chính quyền địa phương trong việc quyết định những vấn đề bức xúc của mình còn có nguyên nhân sâu xa từ cơ chế “xin - cho” trong quản lý, sử dụng ngân sách, trong công tác cán bộ, trong hoạch định chính sách... đã tồn tại dai dẳng. Vì thế, ở đâu cũng có thể bắt gặp cảnh khi người dân trên địa bàn bộc lộ những bức xúc, bày tỏ nguyện vọng, kiến nghị cấp bách thì chính quyền cấp dưới cũng chỉ biết ghi nhận rồi phản ánh lên cấp trên mà thôi.

Thứ tư, đã gần 5 năm, ở nước ta có 10 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đang thực hiện thí điểm Đề án không tổ chức HĐND ở một số cấp: cấp huyện ở địa bàn nông thôn; cấp quận, phường ở đô thị. Điều đó có nghĩa là hiện nay có 67 huyện, 32 quận và 483 phường trong cả nước không có HĐND mà chỉ có cơ quan hành chính nhà nước (UBND). Thực tế cho thấy, có nhiều ý kiến đồng tình với cách tổ chức thí điểm này. Theo số liệu của Bộ Nội vụ thì tại những địa phương đang thực hiện thí điểm có 79% ý kiến đồng ý, những địa phương không thực hiện thí điểm có 70% ý kiến đồng ý. Tuy nhiên, cũng có không ít những ý kiến không đồng tình, thậm chí phản đối hoặc còn băn khoăn. Ở đây, chưa bàn đến chuyện hợp lý hay không hợp lý của mô hình thí điểm này nhưng vấn đề đặt ra là: cho đến nay, dù thí điểm đã gần 5 năm song Đề án vẫn chưa được tổng kết để có kết luận chính thức về mô hình tổ chức này. Điều đó cho thấy trong tư duy của chúng ta về tổ chức chính quyền địa phương đang bộc lộ sự lúng túng trong định hướng mô hình và điều đó đã tác động không nhỏ đến sự ổn định của chính quyền cấp huyện ở những địa phương còn lại không thí điểm. Nó cũng cần được coi là nhân tố ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của chính quyền cấp huyện trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong thời gian qua.

Thứ năm, vì chưa tổng kết mô hình thí điểm nói trên nên trong quá trình thảo luận sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã tạo nên nhiều phương án quy định về tổ chức chính quyền địa phương, nhất là cấp huyện gắn với những tranh luận chưa ngã ngũ giữa các ý kiến ủng hộ từng phương án. Trong bối cảnh đó, nếu không có quan điểm chỉ đạo khoa học, thống nhất thì e rằng, kết quả cuối cùng rất có thể là sản phẩm của một sự “thỏa thuận” giữa các quan điểm theo kiểu “lầu thập cẩm”. Lẽ đương nhiên, xử lý mô hình

chính quyền cấp huyện phải đặt trong tổng thể của một mô hình hợp lý về chính quyền địa phương nói chung. Mặt khác, nên ủng hộ một số quan điểm có tính chủ đạo như: nên hành pháp thống nhất về chức năng chứ không nhất thiết giống nhau về mô hình tổ chức; đơn vị hành chính không nhất thiết tương đồng với cấp chính quyền; mọi cải cách đều hướng về mục tiêu tăng quyền tự chủ cho chính quyền địa phương, trong đó tự chủ về ngân sách là quan trọng nhất; Ủy ban hành chính - UBHC - (thay cho UBND) cần được thiết kế theo mô hình là cơ quan hành pháp đích thực, là “cánh tay nối dài của Chính phủ” ở địa phương để tạo ra một nền hành pháp thống nhất, thông suốt, phản ứng nhanh nhạy; Hiến pháp không nên quy định cụ thể về mô hình tổ chức từng cấp chính quyền mà để cho Luật Tổ chức chính quyền địa phương (thay cho Luật Tổ chức HĐND và UBND hiện nay) làm điều đó... Vì thế, trong các phương án tổ chức chính quyền địa phương được nêu ra gần đây², chúng tôi cho rằng:

Ở nông thôn, không nên thành lập HĐND cấp huyện ở địa bàn đồng bằng nhưng có thể cho phép thành lập ở địa bàn miền núi, hải đảo nếu chứng minh được sự cần thiết. Ở thành phố trực thuộc trung ương, nên thành lập mô hình chính quyền 2 cấp: thành phố và phường. Vì thế, không nên thành lập HĐND ở cấp phường và quận. Tuy nhiên, với thành phố, thị xã thuộc tỉnh thì chỉ cần thành lập HĐND ở cấp thành phố, thị xã mà không cần thành lập HĐND ở cấp dưới. Ở địa bàn cấp huyện, quận không có HĐND sẽ áp dụng chế độ chủ tịch tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương bổ nhiệm chủ tịch UBHC và nơi có HĐND thì sẽ áp dụng chế độ bầu trực tiếp chủ tịch UBHC. Chủ tịch UBHC cấp huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã có quyền chọn cấp dưới của mình và phải chịu trách nhiệm về sự lựa chọn đó ■

2 - Các ý kiến thảo luận có liên quan tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII

- PGS, TS Vũ Thư, *Cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*/http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/294/language/vi-VN/C-i-cach-chinh-quy-n-d-a-ph-ng-Vi-t-Nam-hi-n-nay.aspx

Một số kiến nghị, đề xuất sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước năm 2002

TRẦN VĂN TÂN*

Việc quản lý, điều hành và sử dụng ngân sách là vấn đề hết sức phức tạp, có tác động rất lớn đến sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia cũng như ở từng địa phương. Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành trong thời gian qua đã đưa công tác quản lý, điều hành và sử dụng ngân sách đi vào nề nếp, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính.

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, nhiều vấn đề mới phát sinh, nhất là những biến động về kinh tế, tài chính thế giới trong thời gian qua đã tác động không nhỏ đến Việt Nam. Thực tế này đòi hỏi phải có những điều chỉnh nhất định trong công tác quản lý và điều hành nền tài chính quốc gia cho phù hợp với tình hình mới. Vấn đề sửa đổi, bổ sung Luật NSNN năm 2002 đã được Quốc hội đặt ra. Đây là công việc hết sức hệ trọng, đòi hỏi phải được xem xét một cách toàn diện, đầy đủ, cả lý luận lẫn thực tiễn, từ trung ương đến các cấp chính quyền địa phương. Bài viết đề xuất một số nội dung cụ thể nhằm sửa đổi, bổ sung Luật NSNN năm 2002.

Thứ nhất, về mối quan hệ giữa các cấp ngân sách, giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp

Lời mở đầu của Luật NSNN năm 2002 đã xác định yêu cầu “quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Điều đó đòi hỏi các quy định của Luật phải xử lý tốt mối quan hệ giữa các cấp ngân sách, vừa đảm bảo tính thống nhất, vừa phân định rõ trách nhiệm của từng cấp ngân sách. Trong mối quan hệ này, chúng tôi thấy có những vấn đề cần được làm rõ hơn.

Luật NSNN hiện hành quy định không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, đã có một số địa phương có điều kiện về ngân sách đã thực hiện hỗ trợ thêm cho các cơ quan trung ương đóng ở địa phương (cơ quan Công an, Quân đội, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Đoàn đại biểu Quốc hội...). Thực tế cho thấy, việc hỗ trợ này nếu không ảnh hưởng đến nguồn chi của địa phương thì càng tạo thêm nguồn lực tài chính cho các cơ quan trung ương để thực hiện nhiệm vụ và phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương. Vì vậy, đề nghị nghiên cứu đề bổ sung quy định cho phép địa phương hỗ trợ từ ngân sách địa phương cho các cơ

* ThS. Huyện ủy Quế Sơn, tỉnh Quảng Nam.

quan trung ương đóng trên địa bàn vì lợi ích chung.

Về mối quan hệ giữa HĐND và UBND cùng cấp trong quản lý ngân sách thì HĐND là cơ quan quyết định, còn UBND là cơ quan chấp hành, điều hành; mọi vấn đề thay đổi dự toán, ban hành chế độ, chính sách là do HĐND quyết định. Tuy nhiên, trên thực tế phát sinh trường hợp là có những vấn đề cần xử lý ngay nhưng chưa thể trình trong kỳ họp của HĐND cho nên một số địa phương làm theo cách: UBND “thông nhất” với Thường trực HĐND trước khi thực hiện. Vậy, nếu không thống nhất được thì không rõ quyền quyết định thuộc về ai? Luật cần bổ sung quy định về trường hợp này.

Thứ hai, về phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi

Luật nên quy định hạn chế tối đa các nguồn thu phân chia theo tỷ lệ % giữa các cấp ngân sách và nguồn thu ngân sách cấp nào do cơ quan thuế của cấp đó quản lý thu (trừ cấp xã). Những nội dung thu có phân chia tỷ lệ phần trăm (%) giữa các cấp ngân sách thì chỉ một cấp được hưởng tỷ lệ chi phối (trên 70%, không nên quy định tỷ lệ ngang bằng nhau) và trực tiếp quản lý thu (điều này sẽ tạo động lực để tăng cường đốc thu). Cùng một nhiệm vụ chi phải do một cấp ngân sách thực hiện (hiện nay một số nhiệm vụ chi có sự trùng lặp do nhiều cấp ngân sách thực hiện như: chi trợ cấp cho các đối tượng chính sách xã hội, chi trợ giá,...) và gắn liền với trách nhiệm của cấp ngân sách đó.

Để khắc phục tình trạng ngân sách một số xã, phường, thị trấn thừa nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, trong khi có địa phương nguồn thu chưa đảm bảo được nhiệm vụ chi nhưng không thực hiện điều hòa được, Luật NSNN không nhất thiết phải quy định chi tiết ngân sách cấp xã được hưởng tối thiểu 70% của 05 khoản thu là: thuế chuyên quyền sử dụng đất; thuế nhà đất; thuế môn bài thu từ cá nhân, hộ kinh doanh; thuế sử dụng đất nông nghiệp thu từ hộ gia đình; lệ phí trước bạ nhà đất. Luật chỉ cần nêu danh mục 05 khoản thu này phải phân cấp cho xã, còn việc quyết định tỷ lệ phần trăm phân

chia cụ thể do HĐND cấp tỉnh quyết định sao cho phù hợp với tình hình thực tế của địa phương.

Thứ ba, về dự toán ngân sách

Luật NSNN cần quy định thời gian cụ thể cho từng công đoạn của quá trình xây dựng dự toán ngân sách, mỗi công đoạn phải có đủ thời gian đảm bảo để người có thẩm quyền nghiên cứu. Bởi vì, ban hành Nghị quyết về ngân sách có nhiều đặc thù, phức tạp hơn so với các Nghị quyết khác thuộc thẩm quyền của HĐND nên Luật cần cụ thể hóa quy trình này với thời gian cụ thể.

Để khắc phục tình trạng dự toán ngân sách chưa bám sát tăng trưởng kinh tế, trong quy trình xây dựng ngân sách, cần quy định bổ sung sự tham gia của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành như Công - Thương, Kế hoạch và Đầu tư, Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Thống kê... Các cơ quan này đánh giá sự tăng trưởng kinh tế và khả năng đóng góp vào ngân sách của từng ngành (quy trình hiện nay chỉ có đánh giá của cơ quan trực tiếp thu như thuế, hải quan và các cơ quan tài chính). Những thông tin tổng hợp này sẽ cho dự báo tăng ngân sách và nhu cầu sử dụng ngân sách chính xác hơn.

Thứ tư, về chấp hành ngân sách

Luật NSNN cần phân định rõ hai khái niệm “tăng thu” và “vượt thu” để việc quản lý, sử dụng ngân sách được minh bạch, đúng mục đích. “Tăng thu” là khoản tăng lên trong dự toán ngân sách của địa phương so với số giao của cơ quan cấp trên; “vượt thu” là khoản ngân sách tăng lên giữa số thực hiện thu với số dự toán thu ngân sách được quyết định. Như vậy, ngân sách trung ương chỉ có khoản “vượt thu”, còn ngân sách địa phương có cả “tăng thu” và “vượt thu”. Vấn đề đặt ra là Luật cần quy định sử dụng nguồn “vượt thu” sao cho minh bạch, hiệu quả. Nguồn “vượt thu” rõ ràng chưa thể cân đối vào dự toán chi của năm ngân sách hiện tại nên Luật NSNN năm 2002 quy định: do UBND xây dựng phương án sử dụng và thống nhất với Thường trực HĐND cùng cấp trước khi thực hiện, còn “tăng thu” đã được đưa vào dự toán. Hầu hết UBND các

địa phương đều xây dựng dự toán thấp để có nguồn “vượt thu” cao, sau đó quyết định phương án sử dụng nguồn này nên dễ dẫn đến tùy tiện. Do vậy, Luật cần quy định nguồn “vượt thu” phải đưa vào dự toán ngân sách năm sau.

Phải có cơ chế điều chỉnh nguồn thu khi có tăng giảm đột biến. Trong một số trường hợp, do chưa bao quát, lường hết được những yếu tố phát sinh mới (chẳng hạn có thêm nhà máy đi vào hoạt động...) nên một số địa phương có tăng thu đột biến hoặc cơ sở tính chưa sát, dẫn đến làm giảm thu lớn (ví dụ dự kiến thời gian tới sẽ có một nhà máy lớn đi vào hoạt động, dự kiến đem lại nguồn thu mấy trăm, mấy nghìn tỷ, nhưng sau đó nhà máy không hoạt động nữa hoặc sản phẩm của nhà máy dự kiến nộp ngân sách mấy nghìn tỷ không bán được do thực hiện mục tiêu kiềm chế lạm phát của Chính phủ). Tuy nhiên, Luật NSNN hiện hành không có quy định về vấn đề này, nên trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh nhiều bất cập. Nếu không xử lý kịp thời thì có thể dẫn đến tình trạng địa phương bị giảm thu đột biến lâm vào tình trạng rất khó khăn, phải làm công văn đề nghị, nghĩa là sẽ dẫn đến cơ chế xin - cho. Do vậy, cần bổ sung quy định trong Luật NSNN trường hợp ngân sách địa phương có tăng, giảm thu đột biến trong kỳ ổn định ngân sách thì Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội quyết định biện pháp điều chỉnh số tăng, giảm thu cho phù hợp. Vấn đề cốt yếu hiện nay là phải xác định rõ khái niệm “đột biến”, thế nào là “tăng đột biến” và “giảm đột biến”.

Để lành mạnh hóa trong quá trình điều hành và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, đối với các nội dung chi trong dự toán chưa sử dụng hết hoặc các khoản đã xuất quỹ ngân sách nhưng chưa đủ điều kiện quyết toán, nếu chuyển nguồn sang năm sau thì phải trình danh mục, giải trình cụ thể và được HĐND cấp quản lý ngân sách đó thống nhất (trừ nguồn vượt thu và tiết kiệm chi). Đồng thời, các khoản chi chuyển nguồn này không tính vào cân đối NSNN

năm sau mà cần theo dõi và báo cáo riêng kèm theo khi quyết toán NSNN vì nếu cân đối vào NSNN sẽ phản ánh không đúng số thực thu, thực chi ngân sách trong năm; hơn nữa các khoản chi này đã được phân bổ cho các nội dung chi cụ thể nên cần theo dõi và báo cáo riêng việc quản lý, sử dụng là được.

Về việc bố trí dự phòng của các bộ, cơ quan trung ương và các đơn vị dự toán cấp I của các cấp ngân sách ở địa phương khi phân bổ dự toán, Luật NSNN hiện hành quy định: sau khi được Thủ tướng Chính phủ, UBND giao dự toán ngân sách, các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán có trách nhiệm phân bổ và giao dự toán cho các đơn vị trực thuộc, và không có quy định được để lại dự phòng đáp ứng thực hiện các nhiệm vụ phát sinh đột xuất trong năm. Do vậy, trong quá trình triển khai thực hiện, một số bộ, ngành và cơ quan, đơn vị ở địa phương gặp khó khăn khi cần thiết có dự phòng để chủ động thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến phòng, chống thiên tai, dịch bệnh. Mỗi khi cần lại phải trình Chính phủ, rất phức tạp. Ví dụ, Bộ Y tế cần kinh phí phòng chống dịch cúm lại phải chờ Bộ Tài chính; hoặc Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn cần kinh phí đề phòng, chống dịch lở mồm long móng lại phải xin Sở Tài chính, rất mất thời gian. Do vậy, đề nghị sửa đổi bất cập này theo hướng bổ sung quy định trong Luật NSNN là: Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, các đơn vị dự toán (trong lĩnh vực giao thông, thủy lợi, y tế...) khi phân bổ, giao dự toán cho các đơn vị trực thuộc được phép dự phòng để chủ động thực hiện các nhiệm vụ phát sinh đột xuất trong năm. Các khoản dự phòng này phải kết nối thông suốt với dự phòng chung của ngân sách do Chính phủ hoặc UBND các cấp điều hành.

Thứ năm, khắc phục tình lỏng ghép trong hệ thống ngân sách nhà nước

Hệ thống NSNN hiện nay bao gồm ngân sách trung ương (NSTU) và ngân sách địa phương (NSĐP); trong đó, NSĐP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các

cấp có HĐND và UBND, cụ thể là: ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã; ngân sách cấp dưới là một bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên. Quy định lồng ghép của hệ thống NSNN như hiện nay về cơ bản là đảm bảo tính thống nhất và tính tuân thủ của các cấp ngân sách. Tuy nhiên, cũng do tính lồng ghép này mà quy trình ngân sách khá phức tạp, thời gian xây dựng dự toán và quyết toán ngân sách dài trong khi thời gian cho mỗi cấp lại rất hạn chế, trách nhiệm của từng cấp không rõ ràng, không thực sự đảm bảo quyền tự chủ của cấp dưới. Nhiều khi địa phương quyết định dự toán không đúng với chỉ tiêu giao dự toán của Thủ tướng Chính phủ về chi đầu tư phát triển, chi cho giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ....

Theo kinh nghiệm quốc tế, trong hệ thống NSNN của phần lớn các nước trên thế giới như Đức, Mỹ, Canada, Trung Quốc, Thái Lan... thì các cấp ngân sách không lồng ghép với nhau, ngân sách từng cấp do Quốc hội và cơ quan quyền lực cấp đó quyết định. Với mô hình không lồng ghép như vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp ngân sách được quy định rõ ràng hơn, đơn giản hóa được các thủ tục trong công tác lập, chấp hành và quyết toán NSNN, mỗi cấp ngân sách có thời gian và điều kiện để xem xét chi tiết, kỹ lưỡng ngân sách cấp mình, tăng tính công khai, minh bạch của NSNN.

Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay thì Việt Nam chưa thể thực hiện ngay được mô hình không lồng ghép các cấp ngân sách do việc phân cấp kinh tế - xã hội giữa các cấp chính quyền ở địa phương vẫn chưa thống nhất, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đang thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận, huyện, phường; theo đó sẽ không có ngân sách ở một số quận, huyện, phường và sẽ rất phức tạp khi thiết kế nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

Chính vì thế, cần phải có một bước chuyển tiếp cho vấn đề này theo hướng: trước mắt sẽ vẫn giữ hệ thống NSNN như quy định hiện hành, chỉ sửa đổi một số nội dung cho phù hợp với thực tế. Chẳng hạn,

về chi NSNN, Quốc hội chỉ quyết định tổng chi NSNN, bao gồm chi NSTU và chi NSDP; đối với NSDP, không quyết định chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách và không quyết định trong chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên phải có mức chi cụ thể cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ... Việc sửa đổi này sẽ tạo quyền chủ động hơn cho địa phương trong phân bổ và quyết định ngân sách, đảm bảo phù hợp với tình hình thực tiễn ở địa phương.

Thứ sáu, trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan sử dụng ngân sách

Tăng cường vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của các đơn vị sử dụng ngân sách. Theo đó, việc quản lý của các cơ quan tài chính đối với đơn vị sử dụng ngân sách chỉ thông qua số dự toán được duyệt; mức chi, nội dung chi cụ thể do đơn vị đó tự quyết định. Những định mức, tiêu chuẩn do Nhà nước quy định chỉ làm căn cứ để xây dựng dự toán. Đây là điều kiện quan trọng để đơn vị sử dụng ngân sách tự chủ, gắn hiệu quả công việc với mức chi ngân sách cụ thể, sử dụng ngân sách tiết kiệm hơn.

Thứ bảy, về kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách

Kiểm toán là khâu quan trọng trong quản lý ngân sách. Do vậy, cần quy định kiểm toán quyết toán ngân sách phải được thực hiện trước khi HĐND phê chuẩn quyết toán. Trong điều kiện hiện nay chưa thể tiến hành kiểm toán tất cả thì ít nhất phải tiến hành kiểm toán một hoặc một số nội dung quyết toán theo đề nghị của HĐND.

Cải cách công tác kiểm soát chi NSNN theo hướng thống nhất quy trình và tập trung đầu mối, gắn với việc phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước và các đơn vị sử dụng NSNN. Tăng cường trách nhiệm của Kho bạc Nhà nước trong quá trình kiểm soát chi ngân sách, đồng thời quy định rõ trách nhiệm xử lý điều chỉnh sai sót trong hạch toán thu, chi ngân sách đối với cơ quan liên quan.

Thứ tám, xác định rõ hơn phạm vi ngân sách nhà nước

Luật NSNN quy định: thu NSNN bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí..., song trên thực tế, các cơ quan hành chính nhà nước vẫn được để lại một phần từ nguồn thu phí, lệ phí để bù đắp chi phí thu, phần còn lại mới nộp vào NSNN. Việc để lại chi phí thu như vậy chưa đáp ứng được nguyên tắc đầy đủ của NSNN và gây phức tạp trong công tác quản lý. Mặt khác, việc xác định tỷ lệ để lại chưa thống nhất, dẫn đến một số cơ quan hành chính không chỉ bù đắp cho chi phí thu mà còn để sử dụng cho các nhiệm vụ khác, gây bất bình đẳng giữa các cơ quan với nhau.

Đối với các khoản thu phí, lệ phí của các đơn vị sự nghiệp, hiện nay một số phí dịch vụ mới chỉ đảm bảo một phần chi phí như học phí, viện phí... Về bản chất, đây là các khoản thu để bù đắp một phần chi phí của các dịch vụ công. Vì vậy, nếu đưa toàn bộ số thu, chi này vào cân đối NSNN thì sẽ gây khó khăn trong công tác điều hành ngân sách do số thu phí, lệ phí rất khó dự toán được chính xác. Đặc biệt, với việc áp dụng quy trình chi mới (rút dự toán), nếu thu không đạt dự toán thì cũng rất khó giảm được chi. Đã có nhiều khoản thu như học phí, viện phí... được để lại đơn vị để bù đắp chi, nếu quy định phải nộp rồi sau đó chi theo dự toán thì không khuyến khích thu, còn nếu nộp rồi cấp lại thì chỉ làm tăng thủ tục hành chính về ngân sách mà không giải quyết được vấn đề cần thiết là kiểm soát và tăng hiệu quả sử dụng.

Để khắc phục những bất cập trên, chúng tôi đề xuất nên phân định các khoản thu phí, lệ phí gắn với mục tiêu, tính chất và đặc điểm của từng loại phí, lệ phí cũng như gắn với từng loại hình cơ quan, đơn vị để xác định khoản thu nào nộp NSNN, khoản thu nào để lại cho cơ quan, đơn vị. Cụ thể: phí, lệ phí do cơ quan hành chính nhà nước thu thì nộp toàn bộ số thu vào NSNN, còn chi phí thực hiện nhiệm vụ thu của các cơ quan này sẽ được NSNN đảm bảo theo đúng định mức tiêu chuẩn chi ngân sách được pháp luật quy định. Đối với các khoản phí, lệ phí

do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện thu, thì căn cứ lộ trình đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, khi chuyển đổi phương thức quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, phí, lệ phí của đơn vị sự nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ (giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội...) được coi là nguồn thu của đơn vị. Nhà nước giao toàn bộ cho đơn vị sự nghiệp quản lý, sử dụng, kế toán, quyết toán và công bố công khai theo quy định của pháp luật, không hạch toán vào NSNN. Đây cũng giống như một doanh nghiệp công, những khoản thu được chính là doanh thu. Tuy nhiên, có đặc trưng là cơ quan nhà nước nên vẫn sẽ được hỗ trợ một phần từ ngân sách, chỉ quản lý phần ngân sách hỗ trợ đó. Việc kiểm soát sẽ được thực hiện bằng chính sách, quyết định thu cái gì, thu như thế nào chứ không quy định con số thu cụ thể (nói cách khác là không ghi thu).

Một khía cạnh khác trong vấn đề phạm vi ngân sách đó là khoản thu xổ số kiến thiết và tiền sử dụng đất. Xét bản chất thì cả hai khoản thu này đều là thu ngân sách và theo nguyên tắc phải được phản ánh đầy đủ vào thu NSNN. Tuy nhiên, thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, nguồn thu xổ số kiến thiết được để lại đầu tư cơ sở hạ tầng phúc lợi xã hội quan trọng của địa phương, không đưa vào cân đối NSNN. Trong khi đó, tiền thu sử dụng đất là nguồn thu ngân sách địa phương được hưởng 100% và được cân đối đầu tư trở lại tương ứng. Như vậy, cách cân đối hai khoản thu này không thống nhất. Chúng tôi đề xuất sửa đổi bất cập này theo hướng: phản ánh cả hai khoản thu xổ số kiến thiết và tiền sử dụng đất vào cân đối NSNN; đồng thời, quy định nguồn thu xổ số kiến thiết và tiền sử dụng đất không sử dụng để tính tỷ lệ điều tiết giữa NSTU và NSDP hoặc tính số bổ sung cân đối từ NSTU và NSDP. Thực hiện phương án này vừa đảm bảo nguyên tắc tập trung đầy đủ các khoản thu vào NSNN, vừa đảm bảo được mục tiêu sử dụng các khoản thu này theo quyết định của cấp có thẩm quyền ■

BẢO ĐẢM VIỆC LÀM VÀ THU NHẬP CHO NGƯỜI KHUYẾT TẬT TRONG LUẬT NGƯỜI KHUYẾT TẬT

ĐINH THỊ CẨM HÀ*

1. Sự cần thiết phải đảm bảo việc làm và thu nhập cho người khuyết tật

1.1. Đảm bảo việc làm và thu nhập cho người khuyết tật là cơ sở để xóa bỏ sự kỳ thị đối với người khuyết tật trong xã hội

Người khuyết tật là người bị khiếm khuyết một hoặc nhiều bộ phận cơ thể hoặc bị suy giảm chức năng được biểu hiện dưới dạng tật, khiến cho lao động, sinh hoạt, học tập gặp khó khăn¹. Mặc dù do những khiếm khuyết của bản thân khiến cho người khuyết tật gặp khó khăn hơn so với những người bình thường khác khi tham gia vào các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội, nhưng giống như tất cả mọi người, người khuyết tật cần phải được đảm bảo sự tự do, bình đẳng, được tôn trọng phẩm giá và được công nhận, được khẳng định giá trị cá nhân. Tuy nhiên, trên thực tế, rất nhiều người khuyết tật trên thế giới cũng như ở Việt Nam chưa được hưởng đầy đủ những quyền lợi cơ bản của con người trong đời sống xã hội. Theo số liệu của Liên hiệp quốc, số người khuyết tật hiện chiếm 10% dân số thế giới, trong đó

400 triệu người sống ở các nước châu Á. 80% số người khuyết tật đang sống trong tình trạng nghèo khổ². Ở Việt Nam, kết quả khảo sát của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cho thấy, có tới 65 - 70% số người khuyết tật đang sống dựa vào gia đình, người thân, trợ cấp xã hội hoặc các tổ chức từ thiện³. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng người khuyết tật sống nghèo khổ, bị kỳ thị, xem thường, thậm chí bị hành hạ, bị chà đạp phẩm giá... là do họ gặp rất nhiều khó khăn trong việc tiếp cận việc làm và không có nguồn thu nhập cần thiết để trang trải cho cuộc sống hàng ngày của bản thân. Đảm bảo việc làm và thu nhập cho người khuyết tật sẽ giúp dần xóa bỏ sự kỳ thị, thiếu tôn trọng đối với người khuyết tật trong xã hội.

1.2. Đảm bảo việc làm và thu nhập cho người khuyết tật là cơ sở để xóa bỏ sự mặc cảm của bản thân người khuyết tật

Mặc cảm là tâm lý phổ biến ở những người khuyết tật. Rất nhiều người khuyết tật cảm thấy mặc cảm vì nghĩ rằng mình vô

* **ThS. Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh**

1 Điều 2 Luật Người khuyết tật.

2 <http://nguoiikhuyettat.com/tin-tuc/chi-tiet/4179/lhq-keu-goi-thuc-day-cac-quyen-cua-nguoi-tan-tat.html>. Cập nhật Thứ hai, 25/10/2010, 02:51 GMT+7

3 Báo cáo tình hình thực hiện Pháp lệnh về Người tàn tật

dụng, là gánh nặng cho gia đình và xã hội. Sự mặc cảm khiến cho nhiều người khuyết tật sống khép kín, hạn chế hoặc không tham gia vào các mối quan hệ xã hội, một số bất mãn, dễ cáu giận đối với mọi người xung quanh, thậm chí có những người đã có những hành động tự hủy hoại bản thân mình. Một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tâm lý này là do họ không có việc làm và không tạo được nguồn thu nhập để trang trải cho cuộc sống của mình và gia đình.

Đảm bảo việc làm và thu nhập cho người khuyết tật là cách cơ bản nhất để người khuyết tật nhận ra những khả năng thực sự của mình, đồng thời chứng minh được giá trị của bản thân mình trước mọi người. Ngoài ra, việc người khuyết tật tham gia lao động, làm việc và có thu nhập nuôi sống được bản thân và gia đình còn giúp cho họ có được địa vị bình đẳng hơn trong gia đình và xã hội.

1.3. Đảm bảo việc làm cho người khuyết tật giúp bổ sung nguồn lực lao động để phát triển kinh tế, xã hội

Theo số liệu thống kê từ cuộc Tổng điều tra dân số gần đây nhất, tính đến ngày 1/4/2009, tổng số dân của Việt Nam là 85.846.997, trong đó tỷ lệ người trong nhóm tuổi 15-64 là nhóm tuổi chủ lực của lực lượng lao động là 69,1%. Đồng thời, theo Báo cáo thường niên năm 2010 của Ban điều phối các hoạt động hỗ trợ người tàn tật Việt Nam, trong số khoảng 5,8 triệu người khuyết tật hiện nay, số người khuyết tật có khả năng lao động chiếm khoảng 21% (khoảng hơn 1 triệu người). Như vậy, số lao động là người khuyết tật hiện nay chiếm khoảng 2% tổng số lao động cả nước. Con số này cho thấy, lao động là người khuyết tật cũng là một trong những nguồn lao động quan trọng của xã hội, nếu như các chính

sách, pháp luật của Nhà nước tạo điều kiện cho toàn bộ số người khuyết tật có khả năng lao động có việc làm ổn định thì ngoài lợi ích mang lại cho chính bản thân người khuyết tật và gia đình họ, xã hội cũng có thêm nguồn lực phát triển.

Mặc dù các số liệu trên cho thấy, số lượng người khuyết tật có khả năng lao động ở Việt Nam hiện nay là không nhỏ, hầu hết họ đều mong muốn có việc làm phù hợp để nuôi sống bản thân và hỗ trợ gia đình, nhưng trên thực tế, theo kết quả bước đầu của nghiên cứu “Giảm thiểu kỳ thị và phân biệt đối xử với người khuyết tật ở Việt Nam” mà Viện Nghiên cứu phát triển xã hội, Ban Tuyên giáo trung ương và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện, chỉ có 25,45% người khuyết tật từ 15 tuổi trở lên có việc làm; 33,7% đã từng có việc làm nhưng hiện thất nghiệp; 40,9% chưa từng bao giờ đi làm⁴. Kết quả này cho thấy một nguồn lực lao động lớn trong xã hội đã bị bỏ qua, không được sử dụng vào quá trình phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Năm 2010, Quốc hội đã ban hành Luật Người khuyết tật thay thế cho Pháp lệnh về Người tàn tật năm 1998, trong đó dành Chương V để quy định về vấn đề dạy nghề và việc làm cho người khuyết tật. Tuy nhiên, sau hơn ba năm thực thi những quy định được cho là có ý nghĩa đảm bảo cơ hội việc làm cho người khuyết tật trong Luật Người khuyết tật, thì thực tế, chúng ta chưa đem lại kết quả là giúp cho nhiều người khuyết tật có được việc làm ổn định, từ đó nâng cao chất lượng cuộc sống cho họ.

Nghiên cứu các quy định của Luật Người khuyết tật năm 2010 có liên quan đến vấn đề việc làm cho người khuyết tật, có thể thấy, những quy định này vẫn còn một số bất cập, đó là một trong các lý do khiến cho cơ hội có được việc làm của người khuyết tật

⁴ <http://www.nghilucsong.net/tin-tuc/chi-tiet/2009/nguoi-khuyet-tat-can-duoc-doi-xu-tot-hon.html>. Cập nhật Thứ ba, 16/09/2008, 10:06 GMT+7

vẫn rất hạn chế, số người khuyết tật có việc làm chưa nhiều⁵.

2. Một số bất cập của Luật Người khuyết tật trong việc đảm bảo cơ hội việc làm cho người khuyết tật

2.1. Luật Người khuyết tật hiện hành không quy định việc ưu đãi việc làm cho người khuyết tật là yêu cầu bắt buộc đối với các doanh nghiệp, mà chỉ quy định mang tính chất khuyến khích

Điều 35 Luật Người khuyết tật năm 2010, tại khoản 1 quy định: “Nhà nước khuyến khích cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp nhận người khuyết tật vào làm việc. Doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là người khuyết tật được hưởng chính sách ưu tiên theo quy định tại quy định Điều 34 của Luật này”.

Luật Người khuyết tật hiện hành không quy định việc sử dụng lao động là người khuyết tật là yêu cầu bắt buộc đối với các doanh nghiệp mà chỉ mang tính chất khuyến khích. Doanh nghiệp sẽ tùy theo điều kiện, khả năng, nhu cầu của mình mà quyết định có nhận người khuyết tật vào làm việc hay không. Nếu doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là người khuyết tật thì sẽ được hưởng các chính sách ưu tiên, còn nếu doanh nghiệp không sử dụng lao động là người khuyết tật thì cũng không cơ quan nhà nước nào có thể xử lý.

Đây là một bất cập, vì thực tế cho thấy, tâm lý không muốn nhận người khuyết tật vào làm việc là tâm lý chung của nhiều cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp. Không chỉ ở Việt Nam mà ở hầu hết các nước đều có tình trạng này, vì việc bố trí việc làm cho người khuyết tật ngoài việc làm tăng chi phí đầu tư hạ tầng nơi làm việc cho người khuyết tật còn có thể làm cơ quan, tổ chức, doanh

ngiệp gặp khó khăn trong việc hướng dẫn, chỉ đạo, yêu cầu người khuyết tật trong khi làm việc. Vậy nên, dù có nhiều chính sách khuyến khích nhưng các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp vẫn không muốn nhận người khuyết tật vào làm việc.

Chính vì thế, để đảm bảo người khuyết tật có cơ hội được nhận vào làm việc trong các doanh nghiệp, ở nhiều nước phát triển tiên bộ, nơi mà xã hội đã có sự khách quan trong việc đánh giá khả năng của người khuyết tật, thì pháp luật vẫn phải ấn định nghĩa vụ cho các doanh nghiệp nhận người lao động khuyết tật. Ví dụ: Bộ luật Xã hội của Đức quy định các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân sử dụng ít nhất 20 lao động phải đảm bảo có ít nhất 5% trong số họ là người khuyết tật. Ở Anh Quốc, quy định tỷ lệ này là 3%. Ở Nhật quy định tỉ lệ là 1,8% đối với những công ty tư nhân sử dụng từ 56 lao động trở lên⁶. Các doanh nghiệp không nhận đủ tỷ lệ trên sẽ phải chịu áp dụng chính sách phạt định mức.

Ở Việt Nam, trước đây, Pháp lệnh về Người tàn tật năm 1998 tại khoản 2 Điều 21 đã quy định: “Việc nhận người tàn tật vào làm việc tại các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, mọi hình thức sở hữu được thực hiện theo quy định của pháp luật lao động”. Theo quy định tại khoản 3 Điều 125 Bộ luật Lao động “Chính phủ quy định tỷ lệ lao động là người tàn tật đối với một số nghề và công việc mà doanh nghiệp phải nhận; nếu không nhận thì doanh nghiệp phải góp một khoản tiền theo quy định của Chính phủ vào quỹ việc làm để góp phần giải quyết việc làm cho người tàn tật. Doanh nghiệp nào nhận người tàn tật vào làm việc vượt tỷ lệ quy định thì được Nhà nước hỗ trợ hoặc cho vay với lãi suất thấp để tạo điều kiện

5 Theo đánh giá của Trung tâm Nghiên cứu Dân số và Công tác xã hội (trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn Hà Nội)

6 ILO - Tài liệu hướng dẫn giảng dạy: “Hướng tới cơ hội làm việc bình đẳng cho người khuyết tật thông qua hệ thống pháp luật”, năm 2006, tr 52 – 55.



làm việc thích hợp cho người lao động là người tàn tật”.

Như vậy, theo quy định này, việc nhận lao động là người khuyết tật là yêu cầu bắt buộc đối với các doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp không trực tiếp nhận người khuyết tật vào làm việc thì cũng phải có trách nhiệm đóng góp vào Quỹ việc làm cho người khuyết tật để đảm bảo việc làm cho người khuyết tật một cách gián tiếp. Đây là hướng quy định, theo chúng tôi, là phù hợp với yêu cầu đảm bảo cơ hội việc làm cho người khuyết tật trong điều kiện người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa hoàn toàn được những người sử dụng lao động nhìn nhận một cách khách quan về khả năng lao động của họ.

Tuy nhiên, Luật Người khuyết tật hiện hành không còn quy định bắt buộc các doanh nghiệp sử dụng một tỷ lệ nhất định lao động là người khuyết tật, mà chỉ khuyến khích. Điều này dẫn tới kết quả là sau hơn ba năm thi hành Luật Người khuyết tật, vẫn đề cải thiện, tăng cường cơ hội việc làm cho người khuyết tật ở Việt Nam không những không tiến triển tốt hơn mà còn có xu hướng đi xuống. Quỹ việc làm cho người khuyết tật cũng bị giảm nguồn bổ sung do pháp luật không quy định doanh nghiệp không sử dụng hoặc sử dụng không đủ lao động là

người khuyết tật phải có trách nhiệm đóng góp cho Quỹ.

Vì vậy, cần sửa đổi Điều 35 Luật Người khuyết tật hiện hành theo hướng quy định rõ trách nhiệm phải nhận người khuyết tật đối với doanh nghiệp, để các doanh nghiệp có trách nhiệm hơn trong việc sử dụng lao động là người khuyết tật, mặt khác, sẽ có cơ sở pháp lý để yêu cầu doanh nghiệp đóng tiền vào Quỹ việc làm cho người khuyết tật, đảm bảo nguồn

tài chính cho việc tạo việc làm cho người khuyết tật.

2.2. Luật Người khuyết tật năm 2010 quy định về đối tượng được hưởng ưu đãi trong tạo việc làm cho người khuyết tật còn chưa phù hợp, không khuyến khích được các doanh nghiệp tích cực sử dụng lao động là người khuyết tật.

Điều 34 Luật Người khuyết tật 2010 quy định: “Cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng từ 30% tổng số lao động trở lên là người khuyết tật được hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp cho người khuyết tật; được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp; được vay vốn với lãi suất ưu đãi theo dự án phát triển sản xuất kinh doanh; được ưu tiên cho thuê đất, mặt bằng, mặt nước và miễn, giảm tiền thuê đất, mặt bằng, mặt nước phục vụ sản xuất, kinh doanh theo tỷ lệ lao động là người khuyết tật, mức độ khuyết tật của người lao động và quy mô doanh nghiệp”.

Nếu so với các quy định trước đây thì quy định tại Điều 34 Luật Người khuyết tật năm 2010 đã giảm bớt điều kiện được hưởng chính sách ưu đãi đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng nhiều lao động là người khuyết tật. Cơ sở sản xuất, kinh doanh chỉ cần sử dụng từ 30% tổng số

lao động trở lên là người khuyết tật thay vì 50% như trước đây là đã được hưởng các chính sách ưu đãi.

Trên thực tế, số cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng lao động là người khuyết tật đạt tỷ lệ từ 30% tổng số lao động trở lên không nhiều, nên một số lượng các cơ sở sản xuất, kinh doanh có sử dụng lao động là người khuyết tật - nhưng dưới 30% tổng số lao động - đã không được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước. Điều này cũng là một bất cập, gây nên sự không bình đẳng giữa cơ sở sản xuất, kinh doanh có sử dụng lao động là người khuyết tật với cơ sở sản xuất, kinh doanh không sử dụng lao động là người khuyết tật.

Theo chúng tôi, Luật Người khuyết tật và văn bản hướng dẫn cần có quy định nhằm hỗ trợ tất cả các cơ sở sản xuất, kinh doanh có sử dụng người khuyết tật. Tất nhiên, hình thức và mức độ hỗ trợ sẽ khác nhau tùy theo tỷ lệ người khuyết tật mà doanh nghiệp nhận.

Do đó, cần sửa đổi Điều 34 Luật Người khuyết tật theo hướng quy định cơ sở sản xuất, kinh doanh chỉ cần sử dụng người khuyết tật vào làm việc nhiều hơn tỷ lệ bắt buộc là được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước.

Luật Người khuyết tật vẫn có thể quy định cách hỗ trợ khác nhau giữa doanh nghiệp sử dụng từ 30% lao động là người khuyết tật trở lên với doanh nghiệp sử dụng ít hơn. Chẳng hạn, đối với những doanh nghiệp chỉ sử dụng lao động là người khuyết tật dưới 30% thì không được hưởng chính sách miễn, giảm thuế, nhưng Nhà nước có thể hỗ trợ bằng cách miễn cho doanh nghiệp trích nộp bảo hiểm xã hội cho người khuyết tật, ngân sách nhà nước sẽ bù cho phần đó.

Mặt khác, để khuyến khích hơn nữa các cơ sở sản xuất, kinh doanh tích cực cải tạo các điều kiện để tiếp nhận người khuyết tật vào làm việc, Luật Người khuyết tật cần bổ sung nội dung quy định rõ “Nhà nước sẽ hoàn trả các chi phí phát sinh của doanh nghiệp do phải chuyển đổi thiết kế, trang bị

đồ dùng, phương tiện đáp ứng cho việc nhận người khuyết tật vào làm việc”, chứ không nên chỉ quy định là “hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp cho người khuyết tật” như hiện nay.

2.3. Luật Người khuyết tật năm 2010 không quy định chế độ ưu đãi trong lĩnh vực lao động và việc làm cho những người trực tiếp chăm sóc người khuyết tật nặng

Thực tế cho thấy, khi trong gia đình có người khuyết tật nặng thì sẽ có ít nhất một người trong gia đình không thể tham gia lao động bình thường để có thu nhập thường xuyên, do phải chuyên tâm chăm sóc, hỗ trợ, bảo vệ cho người khuyết tật nặng.

Điều 44 Luật Người khuyết tật năm 2010 mới chỉ quy định về việc hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng cho gia đình có người khuyết tật đặc biệt nặng đang trực tiếp nuôi dưỡng, chăm sóc người đó và người nhận nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng mà chưa có một quy định cụ thể nào về chế độ ưu đãi trong lĩnh vực lao động và việc làm cho những người trực tiếp chăm sóc người khuyết tật.

Mức hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng cho gia đình có người khuyết tật nặng theo quy định của Chính phủ hiện nay còn rất thấp, không đủ để đảm bảo trang trải các nhu cầu cơ bản của gia đình người khuyết tật nặng một cách có chất lượng, trong khi những người nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật nặng bị hạn chế cơ hội làm việc không thể có thu nhập ổn định là nguyên nhân chính dẫn đến thực trạng đa số gia đình có người khuyết tật nặng thuộc hộ nghèo.

Để đảm bảo thu nhập cho các hộ gia đình có người khuyết tật nặng, Luật Người khuyết tật cần bổ sung những quy định về chế độ ưu đãi trong lao động và việc làm cho người khuyết tật. Cụ thể: Luật Người khuyết tật cần quy định về vấn đề giảm giờ làm việc cho người là lao động chính trong hộ gia đình có người khuyết tật nặng. Trong trường hợp do phải chăm sóc người khuyết tật mà người chăm sóc phải nghỉ làm, thì phải cho hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ■

PHÁP LUẬT VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

LƯƠNG MINH TUÂN*

1. Về quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013 (Hiến pháp năm 2013). Đây là văn bản chính trị pháp lý quan trọng đối với sự phát triển của đất nước ta và là cơ sở pháp lý cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

Trên cơ sở kế thừa và phát triển các bản Hiến pháp trước đây (Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và Hiến pháp năm 1992), Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân¹. Tiếp đó, Hiến pháp năm 2013 khẳng định “Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...”²; “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”³. Đồng

thời, Hiến pháp khẳng định “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”⁴. Các quy định này thể hiện tính dân chủ và pháp quyền của Nhà nước ta và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện quyền lập pháp ở nước ta.

Các quy định có tính nguyên tắc nêu trên liên quan đến việc thực hiện quyền lập pháp đã được cụ thể hóa một bước ngay trong Hiến pháp năm 2013. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định *Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*⁵ và phân công giao cho “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”⁶; Chính phủ “thực hiện quyền hành pháp”⁷;

* **TS. Phó Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp**

1 Khoản 1 Điều 2 của Hiến pháp năm 2013.

2 Khoản 2 Điều 2 của Hiến pháp năm 2013.

3 Khoản 3 Điều 2 của Hiến pháp năm 2013.

4 Điều 6 của Hiến pháp năm 2013.

5 Điều 69 của Hiến pháp năm 2013.

6 Hiến pháp năm 2013 sửa đổi nội dung “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp” thành “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp”. Xem Điều 69 của Hiến pháp năm 2013.

7 Điều 94 của Hiến pháp năm 2013.

Tòa án nhân dân “thực hiện quyền tư pháp”⁸. Tiếp đó, Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn “làm luật và sửa đổi luật”⁹.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, khác với Hiến pháp năm 1992 và các bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 đã phân công cụ thể và rõ ràng hơn cho các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Giống như nghị viện ở hầu hết các nước trên thế giới, Quốc hội nước ta được giao “thực hiện quyền lập pháp”. Tuy nhiên, câu hỏi được đặt ra ở đây là “Quốc hội thực hiện quyền lập pháp” được hiểu như thế nào cho đúng?

Về vấn đề này, còn có nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng: “Quốc hội thực hiện quyền lập pháp” được hiểu chỉ đơn thuần là Quốc hội có “quyền làm luật và sửa đổi luật”¹⁰. Theo quan điểm này thì phải chăng ở Việt Nam nhiều cơ quan nhà nước khác¹¹ đương nhiên có quyền đưa ra các quy phạm pháp luật theo nghĩa lập pháp (không phải là văn bản áp dụng pháp luật) để mọi người thực hiện mà không cần Quốc hội Ủy quyền? Nếu như vậy thì sự thống nhất của quyền lực nhà nước trong việc đặt ra các quy phạm pháp luật (lập pháp) cũng như sự thống nhất của hệ thống pháp luật khó có thể được bảo đảm. Hơn nữa, điều này không phù hợp với quan điểm Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam do không có sự thống nhất quyền lực nhà nước vào một đầu mối và *nguyên tắc dân chủ đại diện*, mà ở đây *Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân*.

Vì vậy, chúng tôi nhất trí với loại ý kiến cho rằng, khái niệm “quyền lập pháp” trong cụm từ “Quốc hội thực hiện quyền lập pháp” phải được hiểu trong nghĩa rộng, theo đó *Quốc hội là cơ quan không chỉ có quyền đưa ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực bắt buộc mọi người thực hiện*¹² dưới hình thức các đạo luật thông qua hoạt động “làm luật và sửa đổi luật”¹³ mà còn thực hiện quyền lập pháp thông qua việc ủy quyền lập pháp cho các cơ quan nhà nước khác ban hành văn bản pháp luật (VBQPPL) và kiểm soát hoạt động này.

2. Thực trạng pháp luật về ủy quyền lập pháp hiện nay

2.1. Ủy quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013

Như đã trình bày ở trên, bên cạnh việc thực hiện quyền lập hiến, Quốc hội nước ta với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân được Hiến pháp năm 2013 phân công, giao *thực hiện quyền lập pháp*. Để thực hiện quyền này, Quốc hội không chỉ có quyền ban hành các đạo luật thông qua hoạt động “làm luật và sửa đổi luật” mà còn có quyền *ủy quyền lập pháp và kiểm soát hoạt động này*. Cụ thể là Hiến pháp năm 2013 có quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) có nhiệm vụ và quyền hạn “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao”¹⁴; Chủ tịch nước có quyền “đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước

8 Điều 102 của Hiến pháp năm 2013.

9 Khoản 1 Điều 70 của Hiến pháp năm 2013.

10 Xem Ngô Ngọc Trai, *Quốc hội đã bị tiếm quyền?*, <http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2014/09>.

11 Lưu ý là ở nước ta hiện nay có nhiều văn bản do cơ quan nhà nước ban hành có chứa quy phạm pháp luật như: Pháp lệnh của UBTVQH, Nghị quyết của Chính phủ, v.v..

12 Cũng theo quan điểm này thì nhiều cơ quan nhà nước ta có quyền ban hành văn bản có chứa quy phạm pháp luật theo nghĩa lập pháp, nhưng chỉ được ban hành khi được ủy quyền.

13 Cần lưu ý là trong quá trình “làm luật và sửa đổi luật”, sự tham gia phối hợp của nhiều cơ quan, tổ chức, trong đó có cơ quan thực thi quyền hành pháp là rất cần thiết. Điều này đã và đang diễn ra trên thực tế.

14 Điều 74 của Hiến pháp năm 2013.

vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”¹⁵.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 có quy định về quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của một số chủ thể như “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật¹⁶ để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”¹⁷; đề cập đến lệnh của Chủ tịch nước¹⁸, nghị quyết của Hội đồng nhân dân¹⁹; “văn bản” của Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC)²⁰; ... Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 cũng có quy định nhiều vấn đề phải do luật định²¹.

Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng, việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho UBNDQH là cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành VBQPPL dưới hình thức pháp lệnh là vẫn còn cần thiết, vì yêu cầu ban hành các quy phạm pháp luật là rất lớn, trong khi Quốc hội nước ta thường họp mỗi năm chỉ có hai kỳ²². Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là việc ủy quyền lập pháp là phải trong khuôn khổ của Hiến pháp năm 2013. Vì vậy, đối với những vấn đề quan trọng được Hiến pháp năm 2013 quy định phải do luật định thì Quốc hội phải tự mình ban hành VBQPPL dưới hình thức một đạo luật, mà không được phép ủy quyền lập pháp cho UBNDQH hoặc các chủ thể khác ban hành VBQPPL.

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không quy định cụ thể việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho các chủ thể khác như Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ,... ban hành VBQPPL, nhưng việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho các chủ thể này ban hành VBQPPL là cần thiết, *nhằm bổ sung và cụ thể hóa đạo luật do Quốc hội ban hành* (theo nghĩa lập pháp). Bởi vì Quốc hội (ngay cả trường hợp Quốc hội hoạt động thường xuyên²³) không thể tự mình và không nhất thiết phải tự mình ban hành các đạo luật để quy định *chi tiết về tất cả các vấn đề thuộc quyền lập pháp*. Hơn nữa, để giảm nhẹ gánh nặng cho Quốc hội đối với những vấn đề ít quan trọng và đối với những quan hệ xã hội chưa ổn định thì việc ủy quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp ban hành VBQPPL là cần thiết, *nhằm bảo đảm cho cơ quan hành pháp có sự năng động cần thiết*; và qua đó góp phần *bảo đảm cho quy phạm pháp luật luôn phù hợp với thực tế xã hội*.

Đồng thời, cũng cần lưu ý là việc ủy quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp cũng phải trong khuôn khổ của Hiến pháp năm 2013 và không tạo ra gánh nặng cho cơ quan hành pháp vì “*phải làm thay công việc của cơ quan lập pháp*” để các cơ quan hành pháp dành thời gian thực hiện tốt quyền hành pháp được giao theo Hiến pháp năm 2013.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, việc ủy quyền lập pháp là cần thiết và phải trong

15 Xem Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

16 Cần lưu ý là cụm từ “văn bản pháp luật” ở đây có thể được hiểu là văn bản áp dụng pháp luật và cũng có thể được hiểu là VBQPPL theo nghĩa lập pháp. Đây là vấn đề được Hiến pháp năm 2013 giao cho Quốc hội ban hành luật để cụ thể hóa.

17 Điều 100 của Hiến pháp năm 2013.

18 Khoản 5 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

19 Khoản 7 Điều 74, khoản 2 Điều 113, khoản 2 Điều 114, khoản 1 Điều 115 của Hiến pháp năm 2013.

20 Khoản 10 Điều 70, khoản 4 Điều 74 của Hiến pháp năm 2013.

21 Ví dụ như quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong các trường hợp cần thiết (Khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp năm 2013); các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định (Khoản 3 Điều 55 của Hiến pháp năm 2013); mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định (Điều 55 của Hiến pháp năm 2013); v.v.

22 Mỗi kỳ thường từ 30 - 45 ngày.

23 Việc ủy quyền lập pháp còn được áp dụng ở các Nhà nước pháp quyền tư bản như CHLB Đức. Hiến pháp CHLB Đức tại Điều 80 có quy định về việc Quốc hội liên bang ủy quyền lập pháp cho Chính phủ liên bang, các Bộ trưởng liên bang, Chính phủ các bang ban hành VBQPPL dưới hình thức sắc luật. Việc một phần nhiệm vụ lập pháp được trao cho cơ quan hành pháp thông qua việc ủy quyền lập pháp có nguyên do là muốn giảm nhẹ gánh nặng của Quốc hội thông qua việc cắt giảm những nhiệm vụ ít quan trọng.

khuôn khổ của Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 chỉ mới quy định cho phép Quốc hội ủy quyền lập pháp cho UBND ban hành pháp lệnh và vai trò “kiểm soát” của Chủ tịch nước đối với văn bản pháp lệnh do UBND ban hành²⁴. Hiến pháp năm 2013 chưa quy định cụ thể về việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho các chủ thể khác như Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, v.v.. ban hành VBQPPL mà *giao cho Quốc hội ban hành luật để quy định cụ thể về vấn đề này*²⁵. Hơn nữa, Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định về các yêu cầu đối với việc ủy quyền lập pháp (quy phạm ủy quyền có phải quy định rõ về nội dung, mục đích và phạm vi ủy quyền hay không); việc ủy quyền tiếp cho cấp dưới ban hành VBQPPL trong trường hợp nào thì được phép; hình thức giám sát (kiểm soát) của Quốc hội đối với hoạt động lập pháp được ủy quyền như thế nào. Đây cũng là những vấn đề cần được luật quy định cụ thể.

2.2. Ủy quyền lập pháp theo Luật ban hành VBQPPL năm 2008

Để cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp năm 1992 về thực hiện quyền lập pháp, Quốc hội đã ban hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008²⁶. Luật này đã quy định các chủ thể có quyền ban hành VBQPPL và các loại hình VBQPPL do từng chủ thể này²⁷ ban hành cũng như nội dung các loại hình văn bản quy pháp pháp luật này²⁸.

Ngoài những chủ thể có quyền ban hành VBQPPL được quy định cụ thể trong Hiến pháp năm 1992, Quốc hội với việc ban

hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã giao cho một số chủ thể khác có quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành VBQPPL. Cụ thể là:

Hội đồng Thẩm phán TANDTC ban hành nghị quyết, Chánh án TANDTC ban hành thông tư; Viện trưởng VKSNDTC ban hành thông tư; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư; Tổng Kiểm toán Nhà nước ban hành quyết định²⁹.

Bên cạnh đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 còn quy định một số loại VBQPPL do các cơ quan nhà nước phối hợp ban hành. Đó là nghị quyết liên tịch giữa UBND hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội; thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ³⁰.

Ngoài ra, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 còn quy định về việc *ủy quyền để quy định chi tiết* nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và các yêu cầu đặt ra đối với hoạt động này³¹ (Ủy quyền lập pháp trong trường hợp cụ thể).

Như vậy, có thể nhận thấy, ngoài việc ủy quyền cho UBND ban hành pháp lệnh về những vấn đề cụ thể³² theo Hiến pháp năm 1992, Quốc hội với việc ban hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã phân công, giao một phần thẩm quyền lập pháp cho nhiều chủ thể khác ban hành VBQPPL. Điều này có ưu điểm là tạo điều kiện thuận lợi cho “các chủ thể lập pháp khác” chủ

24 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

25 Xem Điều 100 của Hiến pháp năm 2013.

26 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 thay thế Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002.

27 Xem Điều 2 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

28 Xem các điều từ Điều 11 đến Điều 21 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

29 Điều 2 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

30 Điều 2 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

31 Điều 8 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

32 Khoản 1 Điều 12 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 quy định: “Pháp lệnh của UBND quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành luật”.

động ban hành VBQPPL nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Đặc biệt, phạm vi thẩm quyền lập pháp của Chính phủ được Quốc hội giao là rất rộng, theo đó *Chính phủ có quyền ban hành nghị định* “Quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội”³³ (Nghị định không đầu). Đồng thời, điều này còn góp phần làm giảm bớt gánh nặng cho Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp trong điều kiện Quốc hội nước ta thường họp mỗi năm hai kỳ và phần lớn các đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm.

Bên cạnh những mặt được nêu trên, thì việc phân công, giao một phần thẩm quyền lập pháp (*ủy quyền lập pháp theo nghĩa rộng*) của Quốc hội cho nhiều chủ thể khác nhau ban hành VBQPPL dưới các hình thức khác nhau, có một số hạn chế sau đây:

Một là, có quá nhiều chủ thể cùng có thẩm quyền ban hành VBQPPL theo nghĩa lập pháp và *tiêu chí phân định về mặt nội dung* giữa các loại hình VBQPPL do các chủ thể này ban hành nhìn chung là *không rõ ràng*. Điều này cho thấy sự phân công quyền lực không rõ ràng và nó có thể gây khó khăn trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, khó bảo đảm tính thống nhất trong việc thực thi quyền lập pháp, khó kiểm soát hoạt động lập pháp *cũng như tạo gánh nặng cho các cơ quan hành pháp vì các cơ quan này vừa phải thực hiện quyền hành pháp và còn vừa phải thực hiện một phần thẩm quyền lập pháp theo “phân công của Quốc hội” trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.*

Hai là, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 chưa có sự phân định rõ ràng trong việc ban hành VBQPPL nhằm thực hiện quyền lập pháp và việc ban hành văn bản

pháp luật có chứa quy phạm pháp luật (văn bản áp dụng pháp luật/văn bản quyết định hành chính có chứa quy phạm pháp luật, ví dụ như lệnh do Chủ tịch nước ban hành để công bố Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội,...) nhằm thực hiện quyền hành pháp. *Việc phân định không rõ ràng như vậy cũng gây khó khăn cho việc thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực thích hợp đối với việc thực hiện quyền lập pháp cũng như đối với việc thực hiện quyền hành pháp.*

Ba là, Hội đồng thẩm phán TANDTC có quyền ban hành nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật để hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật³⁴; Chánh án TANDTC ban hành thông tư có chứa quy phạm pháp luật để thực hiện việc quản lý các Tòa án nhân dân địa phương và Tòa án quân sự về tổ chức; quy định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Chánh án TANDTC³⁵. Điều này có thể dẫn đến hạn chế là trong trường hợp có sự xung đột về mặt lợi ích khi thực hiện đồng thời hai chức năng là lập pháp và tư pháp thì các quy phạm pháp luật do cơ quan này ban hành khó bảo đảm tính khách quan, bảo đảm tính đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

Bốn là, với việc *phân chia một phần không nhỏ thẩm quyền lập pháp của mình cho Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác “một cách phóng khoáng, thiếu cụ thể”*³⁶ (không phải là ủy quyền lập pháp về một vấn đề cụ thể như ở CHLB Đức và một số nước khác), thì vai trò của Quốc hội là “cơ quan duy nhất có quyền lập pháp” theo Hiến pháp năm 1992 (*Cơ quan thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013*) bị giảm đi đáng kể. Liệu Quốc hội, với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam *có còn*

33 Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của UBTVQH. Điểm 4 Điều 14 của Luật ban hành VBQPPL năm 1992.

34 Điều 17 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

35 Khoản 1 Điều 18 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

36 Điều đáng chú ý ở đây là việc cho phép Chính phủ ban hành “nghị định không đầu”.

là cơ quan thực hiện quyền lập pháp (cơ quan duy nhất có quyền lập pháp trước đây) nữa hay không? Đây là vấn đề lớn, cần được tiếp tục nghiên cứu, trao đổi, làm rõ nhằm góp phần bảo đảm giúp Quốc hội thực hiện đúng và đầy đủ chức năng lập pháp của mình - một chức năng truyền thống lâu đời của nghị viện các nước trên thế giới, trong đó có Quốc hội nước ta.

Trên thực tế trong thời gian qua, Quốc hội đã giao cho UBTVQH ban hành VBQPPL dưới hình thức pháp lệnh³⁷ bằng Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm³⁸; và tại các điều khoản cụ thể trong văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội.

Bên cạnh đó, tại các điều khoản cụ thể trong luật, nghị quyết của mình, Quốc hội đã giao cho một số chủ thể (như Chính phủ³⁹, các Bộ⁴⁰, Bộ trưởng⁴¹) ban hành VBQPPL⁴² hoặc văn bản hướng dẫn thi hành⁴³.

UBTVQH bằng các điều khoản cụ thể trong pháp lệnh, nghị quyết của mình giao cho các chủ thể (như Chính phủ⁴⁴, các Bộ⁴⁵) ban hành VBQPPL.

Ngoài ra, để đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước, Chính phủ đã phải ban hành VBQPPL dưới hình thức nghị định về những vấn đề chưa có luật, pháp lệnh⁴⁶. Trong trường hợp này, theo quy định tại điểm 4 Điều 14 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 thì Chính phủ cần phải xin phép. Trên thực tế, Chính phủ cũng đã tuân thủ quy định này, nhưng việc xin phép UBTVQH cũng không phù hợp với chức năng của Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 1992 (cơ quan thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013).

3. Một số kiến nghị

Qua nghiên cứu, phân tích ở trên và để bảo đảm cho Quốc hội thực hiện tốt quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện tốt quyền hành pháp, Tòa án nhân dân thực hiện tốt quyền tư pháp nhằm góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, chúng tôi xin có một số kiến nghị phục vụ việc xây dựng Luật Ban hành VBQPPL (hợp nhất) và các văn bản pháp luật khác có liên quan như sau:

37 UBTVQH thường ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh, cá biệt có nghị quyết của UBTVQH có chứa các quy phạm pháp luật như Nghị quyết của UBTVQH về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 1/7/1991; và như vậy thì cơ sở để phân định giữa pháp lệnh và nghị quyết về mặt nội dung còn là vấn đề cần được làm rõ.

38 Sự trùng lặp trong việc giao cho UBTVQH ban hành pháp lệnh bằng Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và tại các điều khoản ủy quyền cụ thể trong luật, nghị quyết của Quốc hội là không tránh khỏi.

39 Ví dụ như khoản 4 Điều 115 của Luật Doanh nghiệp năm 1999; Điều 4 và khoản 4 Điều 24 của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

40 Ví dụ khoản 3 Điều 96 của Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000.

41 Ví dụ như khoản 3 Điều 39 của Luật Di sản văn hoá năm 2001 quy định: "Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin ban hành quy chế về thăm dò, khai quật khảo cổ".

42 Việc uỷ quyền còn được thể hiện dưới hình thức viện dẫn luật vào văn bản do Chính phủ ban hành và thường áp dụng cách viện dẫn "... theo quy định của Chính phủ" (ví dụ như Khoản 2 Điều 9 của Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000). Trong trường hợp này, quy phạm được viện dẫn trở thành nội dung của luật và như vậy phải có hiệu lực của luật, mặc dầu quy phạm này được chứa đựng trong (nghị định) của Chính phủ và được ban hành sau khi luật có hiệu lực. Đây là vấn đề cần được quan tâm và có giải pháp thích hợp.

43 Ví dụ như "Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật này". Xem Điều 172 của Luật Doanh nghiệp năm 2005; Điều 142 của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

44 Ví dụ như khoản 2 Điều 20 của Pháp lệnh Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao năm 2001.

45 Ví dụ như Điều 16 của Pháp lệnh Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao năm 2001; Điều 10 của Pháp lệnh Nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2000.

46 Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII đề ra nhiệm vụ: "Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật" (Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1997, tr. 48).

1) Các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về ủy quyền lập pháp

Luật Ban hành VBQPPL cần cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về thực hiện quyền lập pháp nói chung và ủy quyền lập pháp nói riêng; trong đó đặc biệt cần quy định rõ về việc phân công, phối hợp và kiểm soát thích hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp;

Hoàn thiện các quy định của pháp luật về ủy quyền lập pháp nên theo hướng *các cơ quan hành pháp chỉ tiến hành lập pháp khi được ủy quyền lập pháp trong các trường hợp cụ thể*. Điều này góp phần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa cơ quan thực hiện quyền lập pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp nhằm bảo đảm cho từng loại cơ quan này có thể thực hiện đúng và đầy đủ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình được phân công, giao theo Hiến pháp năm 2013 và từ đó có cơ sở để thiết lập cơ chế kiểm soát thích hợp nhằm bảo đảm tính thống nhất trong việc thực hiện quyền lực nhà nước (quyền lập pháp) và tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam. Ở đây, cần lưu ý là ngoài việc thực hiện hoạt động lập pháp theo ủy quyền, *các cơ quan hành pháp đương nhiên có quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật trong các trường hợp cụ thể mà không cần có sự ủy quyền vì đây là hoạt động thực hiện quyền hành pháp*;

Xác định rõ các chủ thể có thể được Quốc hội ủy quyền lập pháp theo hướng giảm số lượng chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL theo nghĩa lập pháp (không phải là thẩm quyền ban hành văn bản áp dụng pháp luật của cơ quan thực hiện quyền hành pháp);

Quy định rõ các yêu cầu đặt ra đối với

việc ủy quyền lập pháp trong quy phạm ủy quyền (nội dung, mục đích và phạm vi ủy quyền);

Các yêu cầu đặt ra đối với việc ủy quyền lập pháp tiếp cho cấp dưới (chẳng hạn như chỉ được ủy quyền tiếp cho cấp dưới, nếu trong quy phạm ủy quyền cho phép);

Cần có cơ chế kiểm soát thích hợp, hiệu quả đối với việc thực hiện hoạt động lập pháp theo ủy quyền để Quốc hội thực hiện tốt quyền lập pháp và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật⁴⁷;

Xóa bỏ loại hình “nghị định không đầu” do Chính phủ ban hành để cơ quan này có điều kiện tập trung vào việc thực hiện quyền hành pháp được phân công, giao theo Hiến pháp năm 2013;

Cần nghiên cứu xóa bỏ loại hình VBQPPL theo nghĩa lập pháp do Tòa án nhân dân ban hành để cơ quan này có điều kiện tập trung vào hoạt động xét xử, thực hiện quyền tư pháp được phân công, giao theo Hiến pháp năm 2013;

2) Các kiến nghị khác

Cần tiếp tục tăng cường số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách theo hướng xây dựng một Quốc hội hoạt động thường xuyên hơn để có đủ điều kiện và năng lực thực hiện tốt chức năng lập pháp của mình, tăng cường ban hành VBQPPL dưới hình thức luật;

Giảm việc ban hành VBQPPL dưới hình thức pháp lệnh;

Hạn chế việc ban hành VBQPPL liên tịch;

Cần nghiên cứu, xây dựng lộ trình áp dụng án lệ trong hoạt động xét xử để bảo đảm quyền bình đẳng của công dân trước pháp luật ■

47 Kinh nghiệm của CHLB Đức về việc kiểm soát hoạt động lập pháp theo ủy quyền: Ví dụ như trước khi công bố, sắc luật (loại hình VBQPPL được ban hành theo ủy quyền lập pháp) phải được trình lên Quốc hội liên bang. Sắc luật có thể bị sửa đổi hoặc bác bỏ bởi nghị quyết của Quốc hội liên bang. Nghị quyết của Quốc hội liên bang được gửi đến Bộ Tư pháp liên bang. Khi công bố sắc luật, Bộ Tư pháp liên bang bị ràng buộc bởi nghị quyết này. Trường hợp sau thời hạn 3 tuần họp kể từ khi nhận được sắc luật mà Quốc hội liên bang không ban hành nghị quyết về sắc luật thì sắc luật không bị sửa đổi được gửi đến Bộ Tư pháp liên bang để công bố. Xem khoản 4 Điều 292 của Bộ luật Thương mại Đức.

Dân chủ trực tiếp trên thế giới và Dân chủ trực tiếp ở nước ta

VŨ CÔNG GIAO*

CẨM THỊ LAI**

1. Khái lược về dân chủ trực tiếp

Dân chủ trực tiếp (direct democracy) là một trong hai dạng thức của dân chủ (dạng thứ hai là dân chủ đại diện - representative democracy). Với dân chủ trực tiếp, người dân tự mình (chứ không phải thông qua những người do mình bầu ra như trong dân chủ đại diện) quyết định các luật lệ và chính sách quan trọng của cộng đồng và đất nước. Theo nghĩa đó, dân chủ trực tiếp gắn liền với nguồn gốc bản chất của khái niệm dân chủ (demokratia/δημοκρατία - tiếng Hy Lạp) có nghĩa là “quyền lực/sự cai trị của nhân dân” (power/rule of the people)¹. Chính vì vậy, dân chủ trực tiếp còn được gọi là dân chủ đích thực/nguyên nghĩa (pure/true democracy), và được xem là biểu hiện cho chính quyền của dân, do dân và vì dân².

Một trong những mô hình thực tế đầu tiên về dân chủ trực tiếp là nhà nước dân chủ chủ nô Aten (Hy Lạp, 508-322 trước Công nguyên). Ở đó, tất cả công dân có quyền bỏ phiếu để trực tiếp quyết định các vấn đề của nhà nước. Tuy nhiên, chế độ dân chủ trực tiếp ở Aten chưa hoàn chỉnh, bởi quyền bỏ phiếu chỉ được trao cho các công dân nam, còn phụ nữ, người nước ngoài và nô lệ không được hưởng quyền này. Mô hình dân chủ trực tiếp kiểu này tiếp tục được vận

dụng và phát triển trong nhà nước La Mã cổ đại (509-27 trước Công nguyên), khi nam công dân của đế quốc La Mã có quyền bỏ phiếu bầu ra các quan chức và thông qua các đạo luật do nhà vua và nghị viện xây dựng.

Trong thời hiện đại, Thụy Sĩ được coi là quốc gia có bề dày truyền thống và giàu kinh nghiệm nhất về thực hiện dân chủ trực tiếp. Các cuộc trưng cầu ý dân (referendum) được tổ chức từ năm 1291 và năm 1848 đã được chính thức quy định trong Hiến pháp của nước này³. Ngoài Thụy Sĩ, Hoa Kỳ cũng được coi là quốc gia tiêu biểu trong việc thực hiện dân chủ trực tiếp. Mặc dù dân chủ trực tiếp không được quy định trong Hiến pháp và áp dụng ở cấp liên bang, song ở đa số bang của Hoa Kỳ, người dân có quyền đề xuất ban hành hoặc sửa đổi các đạo luật (thủ tục *initiatives and referendums*, còn được gọi chung là *ballot measures, propositions, hoặc questions*), được bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu ý dân về sửa đổi hiến pháp của bang, và ở một số bang người dân còn có quyền bãi miễn (recall) các quan chức dân cử⁴.

Nhìn chung, các quốc gia trên thế giới hiện đang áp dụng 4 hình thức (hay công cụ) dân chủ trực tiếp, bao gồm: trưng cầu ý dân (referendums); sáng kiến của công dân

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

** TS. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

1 Xem Henry George Liddell, Robert Scott, *A Greek-English Lexicon*, tại <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/>.

2 Nguồn: http://www.paparty.co.uk/direct_democracy_definition.htm

3 Nguồn: <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/>

4 Xem Gray, Virginia & Russell L. Hanson. *Politics in the American States*. 9 ed. Washington, DC: CQ Press, 2008. Cũng xem, Caroline J. Tolbert and Daniel A. Smith, *Representation and Direct Democracy in the United States*, tại <http://www.clas.ufl.edu/users/dasmith/T%26SRepresentation.pdf>. Cũng

(Citizens' initiatives); sáng kiến chương trình nghị sự (Agenda initiatives); và bãi miễn (Recall)⁵. Mặc dù tên gọi và thủ tục thực hiện các hình thức dân chủ trực tiếp này ít nhiều khác nhau ở các quốc gia, song có thể khái quát những dấu hiệu phổ biến của mỗi dạng như sau⁶:

- *Trung cầu ý dân*: là việc các cử tri bỏ phiếu trực tiếp quyết định các vấn đề chính trị, xã hội, pháp lý quan trọng của đất nước hay địa phương, hoặc việc xây dựng, thông qua hiến pháp mới hay hiến pháp sửa đổi. Các vấn đề được đem ra trung cầu ý dân có thể được quy định cụ thể trong hiến pháp, hoặc do cơ quan lập pháp hay một số lượng luật định thành viên của cơ quan lập pháp hoặc cử tri yêu cầu. Tùy theo quy định trong hiến pháp hoặc luật của các quốc gia, kết quả trung cầu ý dân có thể có hiệu lực ràng buộc hoặc chỉ có ý nghĩa tham vấn với cơ quan lập pháp.

- *Sáng kiến của công dân*: là việc công dân đề xuất và bỏ phiếu quyết định về một vấn đề chung của đất nước hay của cộng đồng. Điều kiện để thực hiện cuộc bỏ phiếu là những người đề xuất phải thu thập đủ một số lượng chữ ký ủng hộ theo luật định. Các sáng kiến của công dân có thể là những đề xuất mới hoặc đề xuất sửa đổi một văn bản pháp luật hiện hành, hoặc các vấn đề quan trọng khác được quy định trong hiến pháp. Tương tự như trung cầu ý dân, kết quả của một cuộc bỏ phiếu do sáng kiến của công dân có thể có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý hoặc chỉ có tính chất tham vấn với cơ quan lập pháp, tùy quy định trong pháp luật của các quốc gia.

- *Sáng kiến chương trình nghị sự*: là việc người dân đề xuất một vấn đề cụ thể vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp (quốc gia hay địa phương). Giống như sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự cũng cần một lượng tối thiểu

chữ ký ủng hộ theo luật định; tuy nhiên, trong sáng kiến về chương trình nghị sự, không cần tổ chức bỏ phiếu phổ thông sau khi một sáng kiến đã được đưa vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp.

- *Bãi miễn* (đôi khi còn gọi là *thu hồi*): là việc cử tri bỏ phiếu quyết định về việc bãi miễn (chấm dứt vai trò) một đại biểu dân cử. Giống như hai dạng thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự, để tổ chức bỏ phiếu bãi miễn một đại biểu dân cử, người đề xuất phải thu thập đủ số lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo luật định, tuy nhiên, điểm khác đó là kết quả của việc bỏ phiếu bãi miễn luôn luôn có hiệu lực ràng buộc pháp lý với các chủ thể liên quan.

Với những đặc điểm như trên, có quan điểm cho rằng, dân chủ trực tiếp có thể làm suy yếu dân chủ đại diện, do nó phá hoại vai trò và tầm quan trọng của các đại diện do dân bầu⁷. Tuy nhiên trong thực tế, dân chủ trực tiếp không làm tổn hại mà còn bổ trợ cho dân chủ đại diện. Ví dụ, trung cầu ý dân là cách thức giúp các cơ quan và đại diện dân cử không phải giải quyết những vấn đề chính trị, pháp lý phức tạp, gây tranh cãi, đồng thời tăng cường sự quan tâm của người dân với các vấn đề của đất nước, qua đó góp phần giải quyết tình trạng chung ở nhiều quốc gia là cử tri ngày càng thờ ơ với các cuộc bầu cử⁸. Trong khi đó, bãi miễn có tác dụng như một biện pháp kỷ luật, giúp bảo đảm các đại biểu dân cử phải xem xét đầy đủ quan điểm của cử tri khi đưa ra quyết định thay cho họ, qua đó nâng cao mức độ tương ứng giữa quan điểm của công dân và quyết định của các cơ quan/cá nhân đại diện⁹.

Nói tóm lại, mặc dù trái ngược về nguyên lý, dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện không loại trừ mà bổ sung cho nhau. Trong thực tế, không có quốc gia nào hiện chỉ áp dụng dân chủ đại diện mà loại trừ dân chủ trực tiếp và ngược lại. Kể từ sau cách

5 Xem IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, 2008, tr. 12, tại http://www.idea.int/publications/direct_democracy/.

6 Xem thêm IDEA, tài liệu trên, tr.12-16. Cũng xem John G. Matsusaka, "Direct Democracy Works", *Journal of Economic Perspectives - Volume 19, Number 2, Spring 2005, pages 185-206*, tại <http://www-bcf.usc.edu/~matsusaka/Papers/Matsusaka%20JEP%202005.pdf>

7 Xem IDEA, *tđđ*, tr.16.

8 Xem IDEA, *tđđ*, tr.30.

9 Xem IDEA, *tđđ*, tr.31.

mạng tư sản, hai hình thức dân chủ này cùng được áp dụng ở các quốc gia trên thế giới, tuy mức độ và cách thức khác nhau. Đó là bởi cả hai hình thức dân chủ này đều có những ưu, nhược điểm, trong đó ưu điểm của hình thức này thường là nhược điểm của hình thức kia và ngược lại. Có thể khái quát những ưu, nhược điểm của dân chủ trực tiếp (qua đó suy ra những ưu, nhược điểm của dân chủ đại diện) như sau:

Trong số những nhược điểm của dân chủ trực tiếp, rủi ro với quyền của các nhóm thiểu số được quan tâm đặc biệt. Mặc dù dân chủ trực tiếp đồng thời mang lại cơ hội cho nhóm thiểu số ở các quốc gia cất lên tiếng nói và đề xuất, đấu tranh cho những nhu cầu của mình, song vì là nhóm yếu thế, những nỗ lực của họ thường khó thành công. Ngược lại, ở nhiều quốc gia, phe đa số, hoặc cố ý hay vô tình, thường sử dụng các dạng thức dân chủ trực tiếp để giành giật, củng cố các lợi ích của họ, tước đi những quyền nhất định của các nhóm thiểu số. Hậu quả của điều này là khơi dậy hoặc đào sâu những mâu thuẫn, chia rẽ và xung đột trong xã hội.

Ưu, nhược điểm của dân chủ trực tiếp

<i>Ưu điểm</i>	<i>Nhược điểm</i>
<ul style="list-style-type: none"> Nêu ra các vấn đề quan trọng với toàn thể hoặc một bộ phận dân chúng mà cơ quan nhà nước không để ý hoặc muốn giấu đi. Cho phép nhân dân lấy lại quyền lực của mình từ các đảng phái chính trị hoặc từ những quan chức được bầu ra để bảo đảm việc thực thi quyền lực đó vì lợi ích của đa số công chúng chứ không phải vì lợi ích của một nhóm hay một cá nhân trong xã hội. Cho phép nhân dân quyết định và kiểm soát con đường phát triển của đất nước. Thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là của cơ quan lập pháp. Buộc các nhà chính trị phải có sự cạnh tranh (uy tín, ảnh hưởng), qua đó nâng cao trách nhiệm của họ với dân chúng. Châm dứt tình trạng khủng hoảng chính trị, tái lập chính thể dân chủ đại nghị. 	<ul style="list-style-type: none"> Tốn kém (chi phí tổ chức bỏ phiếu, trưng cầu ý dân, lấy ý kiến đóng góp của nhân dân). Các quyết định do người dân đưa ra có thể bị chi phối bởi chính quyền, các đảng phái chính trị và giới truyền thông. Có thể rất hình thức nếu không thu hút được sự quan tâm của đồng đảo dân chúng. Có thể đe dọa quyền của các nhóm thiểu số và gây thêm chia rẽ trong xã hội. Làm cho quá trình ra quyết định về các vấn đề của đất nước và cộng đồng chậm lại.

Bên cạnh vấn đề quyền của các nhóm thiểu số, nguy cơ dân chủ trực tiếp bị lợi dụng cũng được các học giả rất quan tâm. Mặc dù mục tiêu của dân chủ trực tiếp là để thúc đẩy sự tham gia tích cực, hiệu quả của người dân vào việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và cộng đồng, song các công cụ dân chủ trực tiếp cũng thường được các nhà nước, đảng phái và các nhà chính trị lợi dụng để hợp pháp hóa, “chính danh hóa” những chính sách, quyết định hay luật lệ độc đoán, qua đó duy trì chế độ phi dân chủ của họ. Ví dụ, trưng cầu ý dân đã từng được sử dụng để củng cố quyền lực của Augusto Pinochet ở Chile, Ferdinand Marcos ở Philippines, hoặc Park Chung Hee ở Hàn Quốc - những chế độ mà bị cộng đồng quốc tế coi là độc tài¹⁰. Ngay cả ở các nước dân chủ, trưng cầu ý dân có thể được các đảng cầm quyền sử dụng để trì hoãn, lảng tránh trách nhiệm giải quyết những vấn đề phức tạp của đất nước, hoặc để đạt được lợi thế trước các đối thủ chính trị; còn các hình thức sáng kiến công dân có thể được các nhóm lợi ích sử dụng để hạn chế, phá hoại quyền lực nhà nước nhằm mang lại những lợi ích chính trị cho nhóm mình¹¹.

2. Thực trạng dân chủ trực tiếp trên thế giới

Theo một nghiên cứu của IDEA¹² công bố vào năm 2008, việc áp dụng các hình thức dân chủ trực tiếp trên thế giới đã tăng lên đáng kể trong mấy thập kỷ gần đây, xét cả về số quốc gia áp dụng và số vấn đề được đề xuất và đưa ra bỏ

¹⁰ Tuy nhiên, cũng chính trưng cầu ý dân đã tạo ra bước ngoặt cho quá trình dân chủ hóa ở nhiều nước như vậy, chẳng hạn, một cuộc trưng cầu ý dân khác được tổ chức ở Chile năm 1988 với dự định để kéo dài nhiệm kỳ của Pinochet đã bất ngờ thất bại, dẫn đến kết cục là chế độ độc tài tàn bạo của ông này sụp đổ ngay sau đó. Xem IDEA, *ttđđ*, tr.33.

¹¹ Xem IDEA, *ttđđ*, tr.33.

¹² The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Viện quốc tế về dân chủ và hỗ trợ bầu cử của Thụy Điển).

phiếu¹³. Xu hướng này phản ánh sự không hài lòng ngày càng tăng của người dân với hình thức dân chủ đại diện và sự sụt giảm tỷ lệ cử tri đi bầu cử ở nhiều quốc gia. Các biểu dưới đây miêu tả tình hình áp dụng hai hình thức dân chủ trực tiếp quan trọng nhất là trưng cầu ý dân và sáng kiến công dân trên thế giới (tính ở thời điểm năm 2008).

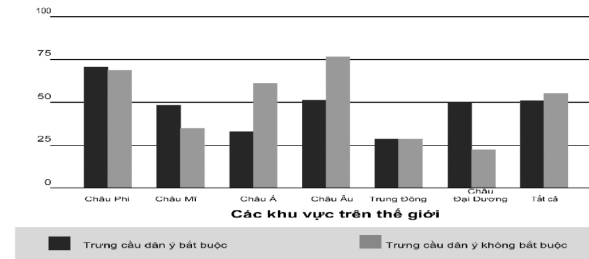
Đối với sáng kiến chương trình nghị sự, nghiên cứu của IDEA cho thấy có 8 nước ở khu vực châu Phi, 13 nước ở khu vực châu Mỹ, 22 nước ở khu vực châu Âu và 3 nước ở khu vực châu Á đang áp dụng¹⁶. Với hình thức bãi miễn đại biểu dân cử, ở thời điểm năm 2008 có gần 30 nước áp dụng, dưới các dạng chính: (i) công dân đề xuất và bỏ phiếu bãi miễn; (ii) nhà chức trách đề xuất để người dân bỏ phiếu bãi miễn, và (iii) người dân đề xuất bãi miễn và nhà chức trách phê chuẩn¹⁷.

Trong số các hình thức dân chủ trực tiếp kể trên, bãi miễn đại biểu dân cử ít được áp dụng và gây nhiều tranh cãi nhất. Những học giả ủng hộ thủ tục này cho rằng nó giúp nâng cao trách nhiệm giải trình và mối liên hệ giữa các quan chức dân cử với cử tri; tuy nhiên, theo một số học giả khác, thủ tục này có tác động tiêu cực vì gây nên sự dè dặt nghiêm trọng, phá vỡ công việc bình thường của các quan chức dân cử, và thường bị các nhóm đối lập lợi dụng để thay đổi cơ cấu tổ chức của chính quyền.

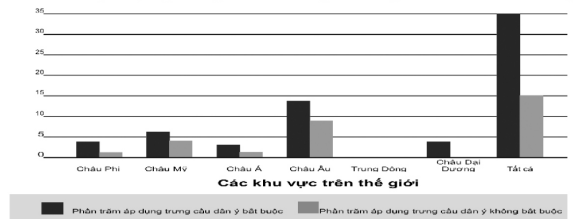
3. Dân chủ trực tiếp ở Việt Nam

Giống như nhiều quốc gia đang phát triển khác, Việt Nam không có bề dày truyền thống về thực thi dân chủ nói chung, dân chủ trực tiếp nói riêng. Nguyên nhân chính là nền lập hiến - nền tảng cho các cơ chế dân chủ hiện đại - của Việt Nam rất non trẻ (mới chỉ bắt đầu từ năm 1946). Thêm vào đó, chiến tranh khốc liệt kéo dài và những đặc thù về tổ chức nhà nước cũng là những yêu

Tình hình áp dụng trưng cầu ý dân (phân theo khu vực)¹⁴



Tình hình áp dụng sáng kiến công dân (phân theo khu vực)¹⁵



tố ảnh hưởng đến việc tổ chức, thực thi hiệu quả các hình thức dân chủ.

Về mặt pháp lý, bên cạnh việc khẳng định thiết chế dân chủ đại diện, các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 của Việt Nam đều đã quy định một số hình thức dân chủ trực tiếp, cụ thể như sau:

Bảng trên cho thấy, trong khi trưng cầu ý dân và bãi miễn đại biểu dân cử được quy định trong tất cả các bản hiến pháp thì hai hình thức dân chủ trực tiếp khác là sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự chỉ mới được đề cập trong các hiến pháp sau này. Tuy nhiên, quy định về tất cả các hình thức dân chủ trực tiếp trong những bản hiến pháp nêu trên của Việt Nam đều chưa hoàn thiện. Cụ thể, với hình thức bãi miễn đại biểu dân cử, cử tri mới chỉ có quyền đề xuất chứ chưa có quyền bỏ phiếu như ở nhiều nước. Thêm vào đó, ngoại trừ Hiến pháp 1946 quy định đối tượng bị bãi miễn bao gồm cả các quan chức hành chính (UBHC các cấp), các hiến pháp sau chỉ giới hạn đối tượng bãi miễn là đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp (hẹp hơn so với nhiều quốc gia). Đối với hình thức trưng cầu ý dân,

13 Xem IDEA, *tldđ*, tr.20.

14 Xem IDEA, *tldđ*, tr.42.

15 Xem IDEA, *tldđ*, tr.62.

16 Xem IDEA, *tldđ*, tr.85-87.

17 Xem IDEA, *tldđ*, tr.115-116.

ngoại trừ Hiến pháp 1946 (quy định rõ việc sửa đổi hiến pháp nhất thiết phải được đưa ra toàn dân phúc quyết, còn những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia thì nghị viện sẽ đưa ra phúc quyết nếu có ít nhất hai phần ba tổng số nghị viên tán thành) và Hiến pháp 2013 (quy định trách nhiệm của Ủy ban dự thảo Hiến pháp phải tổ chức lấy ý kiến nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp), các hiến pháp khác đều không quy định cụ thể những việc cần đưa ra để nhân dân biểu quyết, cũng như những quy trình, thủ tục trong vấn đề này. Riêng với hai hình thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự, những điều khoản liên quan trong các hiến pháp trên mới chỉ ở mức độ là cơ sở, nguyên tắc nền tảng. Tất cả những vấn đề như quyền đề xuất và bỏ phiếu, phạm vi các vấn đề và thủ tục đề xuất, bỏ phiếu... đều chưa được quy định cụ thể.

Xét trên phương diện lập pháp, trong hệ thống pháp luật Việt Nam từ trước tới nay cũng chưa có văn bản pháp luật nào được xây dựng riêng để cụ thể hóa các hình thức dân chủ trực tiếp, kể cả hai hình thức phổ biến là trưng cầu ý dân và bãi miễn đại biểu dân cử. Sự bất cập của hệ thống pháp luật là nguyên nhân khiến cho tất cả các hình thức dân chủ trực tiếp cho đến nay vẫn chưa được thực hiện đầy đủ ở Việt Nam. Đây cũng là

Dân chủ trực tiếp trong các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992, 2013

	<i>Trưng cầu ý dân</i>	<i>Sáng kiến công dân</i>	<i>Sáng kiến chương trình nghị sự</i>	<i>Bãi miễn đại biểu dân cử</i>
Hiến pháp 1946	Điều 32 (quyền phúc quyết các vấn đề quan trọng với vận mệnh quốc gia do Nghị viện tổ chức). Điều 70 (c) (quyền phúc quyết những thay đổi hiến pháp).	-	-	Điều 20 (người có thể bị đề nghị bãi miễn gồm: nghị sĩ (Điều 41), thành viên HĐND và UBHC các cấp (Điều 61))
Hiến pháp 1959	Điều 53 khoản 1 (quyền bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu ý dân do Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức)			Điều 5 (người có thể bị đề nghị bãi miễn gồm đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp)
Hiến pháp 1980	Điều 100 khoản 6 (quyền bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu ý dân do Hội đồng Nhà nước tổ chức)	Điều 56 (Quyền tham gia quản lý công việc của nhà nước và của xã hội)		Điều 7 (người có thể bị đề nghị bãi miễn gồm đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp)
Hiến pháp 1992	Điều 53 (quyền bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu ý dân do Quốc hội quyết định (khoản 14 Điều 84))	Điều 53 (Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước)		Điều 7 (người có thể bị đề nghị bãi miễn gồm đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp)
Hiến pháp 2013	Điều 29 (quyền biểu quyết trong các cuộc trưng cầu ý dân do Quốc hội quyết định (khoản 15 Điều 70)). Điều 120 khoản 3 (quyền cho ý kiến về dự thảo của Ủy ban dự thảo Hiến pháp) ¹⁸ .	Điều 28 (Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước).		Điều 7 (người có thể bị đề nghị bãi miễn gồm đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp).

lý do khiến Việt Nam có vị trí rất thấp trong số 214 quốc gia và vùng lãnh thổ có tên trong bảng xếp hạng của IDEA về thực hiện dân chủ trực tiếp¹⁹. Mức độ thực thi dân chủ trực tiếp của Việt Nam cũng ở mức thấp trong khu vực châu Á (đứng thứ 22/32 nước được khảo sát)²⁰.

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã mở ra triển vọng cho việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp ở Việt Nam trong những năm tới. Cùng với việc tái khẳng định các quy định về trưng cầu ý dân, bãi miễn đại biểu dân cử và

18 Có ý kiến cho rằng việc xin ý kiến nhân dân không phải là trưng cầu dân ý, do kết quả của việc xin ý kiến nhân dân để tham khảo, còn kết quả trưng cầu dân ý mang tính bắt buộc (Xem Đinh Ngọc Vương, Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, tại http://www.nhandan.com.vn/mobile/_mobile_ndct/_mobile_thoisuchinhtri/item/19863802.html). Tuy nhiên, theo IDEA (tđd, tr.56), trưng cầu dân ý có thể mang tính bắt buộc hoặc tham khảo.

19 Xem IDEA, tđd, tr.202-211. Khảo sát này được IDEA thực hiện năm 2008. Trong bảng xếp hạng, Việt Nam chỉ đạt 1/10 mục đánh giá về khuôn khổ pháp luật.

20 Xem IDEA, tđd, tr.183-184.

quyền tham gia quản lý nhà nước, xã hội của người dân như đã nêu trong các Hiến pháp 1980, 1992, Hiến pháp 2013 lần đầu tiên quy định cụ thể rằng, nhân dân có hai phương thức thực hiện quyền lực nhà nước là bằng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện (Điều 6). Thêm vào đó, nó cũng tái quy định quyền cho ý kiến về dự thảo hiến pháp của nhân dân (Điều 120 khoản 3) mà đã từng được ghi nhận trong Hiến pháp 1946, đồng thời ấn định trách nhiệm của Nhà nước phải: "...tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân" (Điều 28). Những quy định mới này cho thấy ý định của các nhà lập hiến là củng cố nền tảng hiến định về dân chủ trực tiếp ở nước ta, đồng thời cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết về hoàn thiện khuôn khổ pháp luật để thực thi các quy định đó trong thực tế.

4. Một số nhận xét

Dân chủ trực tiếp là cách thức nguyên thủy, đích thực để bảo đảm quyền lực và vị thế của nhân dân với tư cách là người làm chủ nhà nước và xã hội. Vì vậy, cùng với dân chủ đại diện, việc thực thi các hình thức dân chủ trực tiếp có ý nghĩa quan trọng, không thể thiếu trong các nhà nước hiện đại. Thực tế trên thế giới trong những thập kỷ gần đây cho thấy xu hướng tăng cường dân chủ trực tiếp đang diễn ra ở tất cả các khu vực.

Tuy nhiên, dân chủ trực tiếp không chỉ bao gồm ưu điểm, mà còn có những nhược điểm. Do đó, trong khi nó cần được thúc đẩy, việc lựa chọn hình thức và thời điểm thực hiện dân chủ trực tiếp cần phải được cân nhắc cẩn thận. Thực tiễn trên thế giới cho thấy, không có khuôn mẫu chung cho việc vận dụng các hình thức dân chủ trực tiếp ở mọi quốc gia, cũng như cho các giai đoạn lịch sử của mỗi quốc gia. Có những hình thức dân chủ trực tiếp tỏ ra phù hợp với xã hội này nhưng lại không phù hợp với xã hội khác, hoặc mang lại kết quả tốt đẹp cho một xã hội trong giai đoạn, thời điểm này nhưng lại đưa đến những hậu quả nặng nề cho xã hội đó nếu áp dụng trong giai đoạn, thời điểm khác. Để áp dụng thành công dân

chủ trực tiếp, ngoài một khuôn khổ pháp lý tiên bộ, chặt chẽ, thì các đảng phái, tổ chức và cá nhân công dân cần phải có sự hiểu biết về bản chất và các phương thức thực thi dân chủ, có sự nhạy cảm với tình hình của đất nước, và đặc biệt là có một cái "tâm" trong sáng, thực sự vì một nền dân chủ đích thực, vì lợi ích chung của cộng đồng, quốc gia.

Mặc dù không có bề dày truyền thống nhưng Việt Nam hiện đã có những điều kiện thuận lợi cho việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp. Điều đó trước hết thể hiện ở việc các hình thức dân chủ trực tiếp từ lâu đã được ghi nhận trong hiến pháp và vừa được củng cố trong Hiến pháp 2013. Ngoài ra, về lý thuyết, việc nhân mạnh quyền làm chủ (hay quyền tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội) của người dân như là một đặc trưng ưu việt của chế độ chính trị XHCN cũng là một yêu cầu và động lực cho sự phát triển của dân chủ trực tiếp.

Tuy nhiên, để thúc đẩy dân chủ trực tiếp, Việt Nam hiện phải đối mặt với những thách thức, như: sự bất cập của hệ thống pháp luật, trình độ dân trí (về chính trị) thấp, văn hóa thực thi dân chủ năng lực lập pháp và tổ chức thực thi pháp luật về dân chủ còn hạn chế... Việc giải quyết những thách thức này đòi hỏi phải kiên trì áp dụng nhiều biện pháp trong một thời gian dài, trong đó những việc cần làm ngay là tuyên truyền, giáo dục về dân chủ trực tiếp trong xã hội và hoàn thiện khuôn khổ pháp luật để cụ thể hóa và thực thi các quy tắc hiến định về vấn đề này.

Trong việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp ở nước ta, cần tránh xu hướng phiến diện, cực đoan, đi từ cực nọ đến cực kia, vì những sai lầm trong lĩnh vực này có thể tác động ngay lập tức và gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho xã hội. Tuy nhiên, đồng thời cần đổi mới tư duy, mạnh dạn vượt qua những định kiến mang đậm tính chất ý thức hệ tư tưởng về dân chủ. Nếu không làm được điều đó, các cơ chế dân chủ trực tiếp của nước ta sẽ vẫn mang nặng tính hình thức và chứa đựng những rủi ro bị lạm dụng bởi các nhóm đa số, và vì vậy, sẽ không có khả năng hiện thực hóa các quyền dân chủ đích thực của nhân dân ■