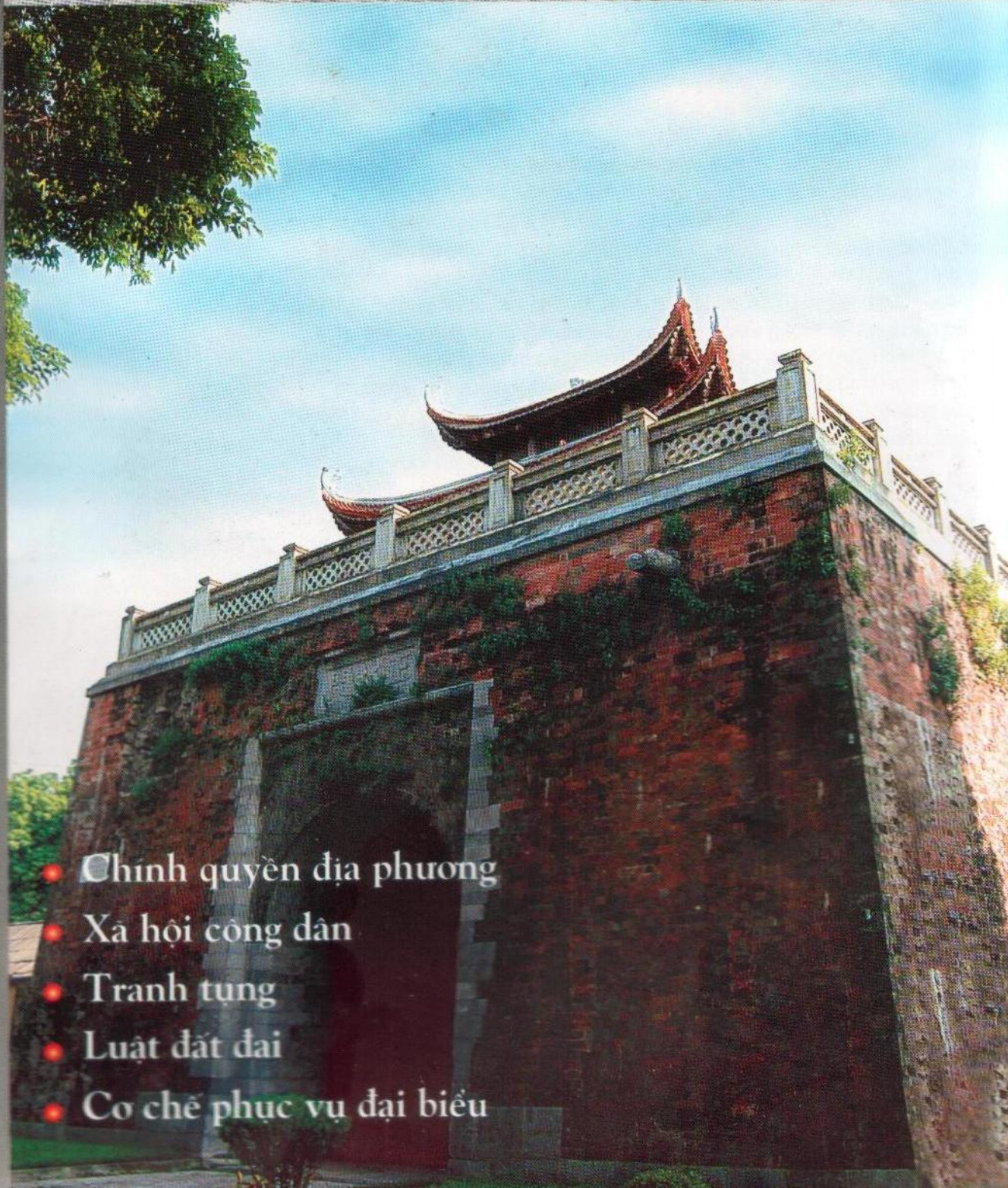


Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

- 
- Chính quyền địa phương
 - Xã hội công dân
 - Tranh tụng
 - Luật đất đai
 - Cơ chế phục vụ đại biểu

NCLP

TRỤ SỞ
27A Vông Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

BAN CỐ VẤN
Vũ Mão
TS. Vũ Đức Khiển
TS. Trần Ngọc Đ-ờng
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

TÀI KHOẢN
944.25.008
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Tại kho bạc nhà n-ớc
Quận Tây Hồ - Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Đôi điều về lý thuyết lập pháp** Nguyễn Sỹ Dũng 2
Hội nghị đại biểu chuyên trách lần thứ 2:
Những vấn đề đặt ra NCLP 4
Hội thảo “Nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐBOH chuyên trách”:
Hoàn thiện cơ chế pháp lý NCLP 6
Nhân dịp Quốc hội chuẩn bị sửa đổi Luật đất đai
Kể chuyện “công điền” một làng quê xa Nguyễn Nh- Du 8
Tại sao ng-ời Mỹ đồng ý trả vấn đề Irac về Liên hiệp quốc
Thông Thái Sơn 10

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Vai trò của xã hội công dân đối với việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền** Vũ Th- 12
Bàn về cải cách chính quyền nhà n-ớc ở địa ph-ong
Nguyễn Đăng Dung 19
Vai trò của thẩm phán tr-ớc yêu cầu cải cách t- pháp
Nguyễn Minh Tuấn 32
Quan niệm và thực tiễn dịch vụ công ở n-ớc ta
Nguyễn Ph-ớc Thọ 38

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Góp ý kiến vào Dự thảo Luật đất đai năm 2003
Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở n-ớc ta
Nguyễn Quang Tuyền 44
Tố tụng “tranh tụng” và tố tụng “thẩm cứu”
Trần Đại Thắng 50
Về tranh tụng trong tố tụng hình sự Nguyễn Thị Bắc 61
Góp ý Dự thảo Pháp lệnh chống bán phá giá đối với hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam Vũ Thái Hà 68

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Nhân ngày thành lập Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam (20/10/1930)
Phụ nữ: những -u ái và thiết thòi- nhìn từ góc độ xã hội, pháp lý Hoàng Thị Kim Quế 73

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Nghị viện Nhật Bản: Tổ chức phục vụ nghị sỹ**
Minh Đức 80
Dự kiến ch-ong trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2004

Ảnh bìa: Bắc Môn - Thành cổ Hà Nội (Ảnh: Lê Hoàng)

ĐÔI ĐIỀU VỀ LÝ THUYẾT LẬP PHÁP

NGUYỄN SĨ DŨNG*

Lý thuyết lập pháp là hệ thống các quan điểm lý luận về hoạt động lập pháp. Nó bao gồm ph-ong pháp luận để xử lý các vấn đề xã hội và cách thức lý giải các hành vi của con người d-ới tác động của quy phạm pháp luật. Đây là một lĩnh vực khoa học còn t-ong đổi mới mẻ và ch-a đ-ợc nghiên cứu nhiều ở Việt Nam ta.

“Mọi lý thuyết đều là màu xám...”. Từ tr-ớc đến nay, không có lý thuyết nói trên, hoạt động lập pháp vẫn cứ diễn ra. Và nhiều vấn đề của đất n-ớc vẫn đ-ợc giải quyết, kinh tế vẫn phát triển, xã hội vẫn ổn định. Tuy nhiên, việc các văn bản pháp luật phải soạn thảo rất nhiều lần, không ít văn bản chậm đi vào cuộc sống hoặc vừa mới ban hành đã phải sửa đổi cho thấy cách làm hiện nay ch-a chắc đã là cách làm hay nhất.

Soạn thảo một văn bản pháp luật thiếu sự dẫn dắt của lý

thuyết lập pháp thực chất là làm theo kinh nghiệm hoặc theo ph-ong pháp “*thử nghiệm và phạm sai lầm*”. Mặc dù, đây là cách làm đã đ-ợc kiểm nghiệm và trong nhiều tr-ờng hợp tỏ ra có ích, hiệu quả của nó th-ờng rất thấp. Những tổn kém rất lớn về thời gian, tiền của và công sức là điều khó lòng tránh khỏi. Đó là ch-a nói tới tình trạng các vấn đề của đất n-ớc chậm đ-ợc xử lý và ngày càng trở nên trầm trọng hơn. Lấy ví dụ nh- vấn đề tham nhũng, vấn đề đầu t- kém hiệu quả; nạn xe ch-ở quá tải v.v... và v.v...

D-ới đây, xin đ-ợc trình bày đôi điều về lý thuyết lập pháp.

Tr-ớc hết, lý thuyết lập pháp cho rằng làm luật thì phải nhắm vào các vấn đề xã hội đang phát sinh. Vấn đề nào quan trọng thì cần đ-ợc xử lý tr-ớc, vấn đề nào ít quan trọng hơn thì xử lý sau. Không nên làm luật theo ý muốn chủ quan vì các nguồn lực của đất n-ớc có thể bị tiêu tốn

vào những việc ch-a chắc đã cần thiết nhất. Ngoài ra, các vấn đề đã phát sinh thì sẽ không tự biến mất. Nếu không đ-ợc xử lý đúng lúc, các chi phí để giải quyết chúng chỉ ngày càng tăng lên gấp bội.

Hai là, chỉ những vấn đề do hành vi “*có vấn đề*” của con người gây ra mới giải quyết đ-ợc bằng cách ban hành pháp luật. Tr-ớc khi soạn thảo một văn bản pháp luật phải nhận biết những loại hành vi nào (cả của đối t-ợng điều chỉnh lẫn của quan chức thi hành) đã làm phát sinh vấn đề. Thiếu một công trình nghiên cứu khoa học và nghiêm túc không thể trả lời chính xác câu hỏi nêu trên.

Ph-ong pháp luận để xử lý các vấn đề gồm bốn b-ớc nh- sau:

1. Nhận biết vấn đề;
2. Lý giải nguyên nhân gây ra vấn đề;
3. Đề ra giải pháp để giải quyết vấn đề (nhắm vào việc

loại bỏ các nguyên nhân gây ra vấn đề);

4. Giám sát và đánh giá việc thực hiện.

Ba là, để điều chỉnh những hành vi “*có vấn đề*” phải lý giải được tại sao con ng-ời lại hành động nh- vậy. Có 7 yếu tố tác động lên hành vi của con ng-ời. Điều chỉnh các yếu tố này sẽ trực tiếp tác động đến hành vi của con ng-ời. D-ới đây là 7 yếu tố nói trên: pháp luật; cơ hội; năng lực; thông tin; lợi ích; quy trình; ý thức hệ. Xin đ-ọc lý giải đôi điều về các yếu tố này:

- **Pháp luật:** pháp luật quy định không rõ ràng, hoặc chồng chéo có thể là nguyên nhân của việc làm thế nào cũng đ-ợc (trong đó có việc “*xử thế nào cũng đ-ợc*”) hoặc không biết phải làm thế nào. Nh- vậy, có nhiều hành vi làm phát sinh các vấn đề xã hội do chính các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành gây ra.

- **Cơ hội:** không có cơ hội để vi phạm thì không thể vi phạm. Ng-ọc lại, có cơ hội để gây khó dễ, một số quan chức sẽ tận dụng để những nhiều. Để điều chỉnh hành vi của con ng-ời, chúng ta có thể tạo điều kiện cho các hành vi đó có thể xảy ra hoặc làm ng-ọc lại để hạn chế chúng.

- **Năng lực:** không có năng

lực thì công việc không thể đ-ợc giải quyết. Nếu năng lực của cán bộ làm địa chính hạn chế thì việc xét cấp sổ đỏ không thể giải quyết nhanh chóng. Nếu nông dân không có năng lực phân tích thị tr-ờng, thì luôn luôn tồn tại rủi ro về việc các nông sản không bán đ-ợc. Nâng cao năng lực sẽ làm cho hành vi mà các nhà lập pháp mong đợi có thể xảy ra.

- **Thông tin:** không biết các quy định của pháp luật thì khó có thể tuân thủ chúng. Biết rõ sang trái sẽ sập hố ga, thì sẽ không ai rẽ sang đó cả. Thông tin là cách điều chỉnh hành vi hữu hiệu và nhân bản. Nó ít xúc phạm con ng-ời.

- **Lợi ích:** đánh vào lợi ích thì điều chỉnh đ-ợc hành vi. (Có lẽ, đây là cách đ-ợc chúng ta áp dụng nhiều nhất hiện nay. Tuy nhiên, phạt nặng nhiều khi ch-a chắc đã giải quyết đ-ợc vấn đề, đặc biệt là trong điều kiện năng lực của các cơ quan bảo vệ và thực thi pháp luật hạn chế. Phạt nặng trong điều kiện nh- vậy chỉ khuyến khích việc che dấu vi phạm và làm cho vấn đề trầm trọng thêm).

- **Quy trình:** thiếu một quy trình chuẩn, các quyết định có thể đ-ợc đ-a ra theo ý muốn chủ quan của các quan chức. Hậu quả là tham nhũng, tiêu cực sẽ xảy ra. Áp đặt một quy trình là

tạo hành lang dẫn dắt hành vi của con ng-ời.

- **Ý thức hệ:** lòng tin có thể dẫn dắt hành động của con ng-ời. Ví dụ: lòng tin về việc đất đai là của toàn dân nên việc gì có lợi cho đất n-ớc thì cứ thế mà làm có thể dẫn đến sự cứng nhắc trong công tác quy hoạch. Hậu quả là việc đền bù, giải phóng mặt bằng sẽ bị ách tắc. Thay đổi ý thức hệ là điều khó khăn. Tuy nhiên, có thể sử dụng các yếu tố khác để hạn chế những hành vi do lòng tin thôi thúc.

Suy cho cùng, tất cả các hành vi của con ng-ời đều chịu tác động của 7 yếu tố nói trên. Trong quá trình nghiên cứu để đề ra chính sách lập pháp và soạn thảo văn bản pháp luật, cần làm rõ yếu tố nào là nguyên nhân chính mới đề ra đ-ợc những giải pháp thiết thực và hiệu quả.

Cuối cùng, lý thuyết lập pháp không phải là lời giải cho tất cả mọi vấn đề mà chúng ta đang phải đối mặt trong hoạt động lập pháp. Nó chỉ là một công cụ. Tuy nhiên, làm chủ công cụ này là cần thiết để nâng cao chất l-ợng soạn thảo và thẩm định các văn bản pháp luật./.

* TS, Văn phòng Quốc hội

Hội nghị đại biểu chuyên trách lần thứ 2:

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

NCLP

Diễn ra từ ngày 1 đến 16/8/2003, Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách do Ủy ban thường vụ Quốc hội triệu tập lần thứ 2 đã thảo luận và cho ý kiến về các Luật sẽ trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 4 sắp tới. Bài viết không đi sâu vào nội dung thảo luận mà thử đánh giá những kết quả, thành công đã đạt được của Hội nghị và một số tiếp tục luận bàn về mô hình mới này

H-ớng đi đúng

Với sự chuẩn bị tốt từ khâu điều hành, tại Hội nghị này, các đại biểu Quốc hội chuyên trách không bị sa vào một “*tiền lệ*” cũ. Đó là tham gia vào tất cả những điều, ch-ơng của dự luật, kể cả việc còn góp ý kiến vào từ ngữ, câu chữ của các dự án. Việc đ-a ra định h-ớng nhất định từ chủ tọa điều hành giúp các đại biểu trao đổi đúng trọng tâm vào những nội dung lớn còn ý kiến khác nhau của các dự luật. Qua Hội nghị lần thứ nhất, các đại biểu bắt đầu làm quen với mô hình Hội nghị đại biểu chuyên trách (ĐBCT) thì ở Hội nghị lần thứ hai này, với kinh nghiệm đã có cùng với sự gợi ý của chủ tọa, các ĐBCT đi thẳng vào những vấn đề cần sự tranh luận, và nêu ra đ-ợc nhiều ý kiến có chất l-ợng. Tuy nhiên, vẫn còn có tr-ờng hợp dành

nhiều thời gian vào kỹ thuật thể hiện ở những điều luật cụ thể - công việc đã có Ban công tác lập pháp của Quốc hội đảm nhiệm. Ông Hoàng Thanh Phú (ĐBCT Thái Nguyên) khẳng định quan điểm của mình: “*H-ớng đại biểu thảo luận không phải là thảo luận tất cả các nội dung của từng Luật mà phải biết lựa chọn những vấn đề lớn, còn nhiều ý kiến khác nhau*”. Nhiều đại biểu cũng chia sẻ ý kiến này.

Đánh giá về kết quả của Hội nghị, bên cạnh những mặt mạnh, Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu cũng khẳng định: “*cần làm tốt hơn công tác chuẩn bị tài liệu, thông tin liên quan đến các dự thảo luật. Việc điều hành họp lý, khoa học cũng là yếu tố làm nên thành công cho Hội nghị*”.

Qua trao đổi tại Hội nghị,

chúng tôi thấy có một số khiếm khuyết sau đây cần khắc phục:

Họp chồng lấn họp

Một nghịch lý của Hội nghị, theo các ĐBCT, chính là việc song song cùng tồn tại nhiều cuộc họp, hội thảo, giám sát đều cần có mặt của các ĐBCT. Cùng với hoạt động tham gia ý kiến vào các dự án luật sẽ trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp tới của Hội nghị, các ĐBCT trung-ơng, địa ph-ơng còn phải tham gia vào những cuộc họp chuyên môn của Ủy ban mình, tham gia vào các đoàn đi giám sát ở địa ph-ơng. Vậy, nên chọn cuộc họp nào? Bình luận về vấn đề này, đại biểu Hoàng Văn Lợi - Phó tr-ởng Đoàn đại biểu Quốc hội Bắc Giang băn khoăn: “*Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) triệu tập lên đây họp, các Ủy ban cũng lại triệu*

tập họp. Không đi là không nghiêm túc, đi thì phải bỏ cuộc này để dự cuộc kia.”

Đại biểu D-ơng Thu H-ơng (Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội): nếu UBTVQH triệu tập đại biểu về dự họp mà “*hết Ủy ban này lời ĐBCT đi lại Ủy ban khác lời đi thì cuối cùng còn ai họp ở Hội nghị này nữa*”. Cũng theo bà H-ơng, nếu Ủy ban nào cũng tận dụng sự có mặt của ĐBCT vào thời gian họp Hội nghị ĐBCT để tham gia vào công việc của Ủy ban thì “*không còn đại biểu tham gia ý kiến vào các dự án Luật trình Quốc hội tại Hội nghị ĐBCT*”.

“Thiếu bàn tay nhạc tr-ởng”

Các đại biểu D-ơng Thu H-ơng, Hoàng Văn Lợi đều khẳng định nh- vậy khi nói về vấn đề điều hành, phối hợp. Theo ông Lợi, các Ủy ban phải nắm đ-ợc lịch họp Hội nghị ĐBCT để sắp xếp công việc không trùng với thời gian họp của Hội nghị, đồng thời UBTVQH cũng nên quy định cụ thể về trách nhiệm, nghĩa vụ tham gia đầy đủ các phiên họp Hội nghị ĐBCT.

Số l-ợng và chất l-ợng

Trong số 119 ĐBCT, có hôm chỉ có khoảng 40 - 50 ng-ời dự họp. Điều đó làm giảm tính nghiêm túc và làm cho không khí Hội nghị bớt đi tính tranh luận sôi nổi cần thiết. Đó là ch-a nói tới giá trị pháp lý của cuộc họp.

Đôi lời bàn

Qua hai lần tổ chức, có thể nói hình thức hoạt động của ĐBCT tại Hội nghị ĐBCT đã thể hiện rõ tính chất t- vấn tập thể của đại biểu Quốc hội chuyên trách. UBTVQH và các cơ quan soạn thảo cũng nh- cơ quan thẩm tra nghiên cứu tiếp thu và chỉnh lý báo cáo Quốc hội quyết định. Nói một cách khác, Hội nghị không thay thế chức năng thẩm tra của các Ủy ban, cũng không thay thế vai trò t- vấn của chuyên gia. Hội nghị ĐBCT, nếu tổ chức tốt lại có ý nghĩa ở chỗ khác, đó là thông tin và h-ớng dẫn thảo luận sớm tới các uỷ ban của Quốc hội, các đoàn ĐBQH - những cơ chế hoạt động ngoài kỳ họp, để việc chuẩn bị ý kiến đóng góp vào dự thảo của các cơ quan của Quốc hội, các đoàn ĐBQH và việc thu thập ý kiến ở cơ sở đ-ợc đẩy sớm lên một b-ớc đáng kể. Riêng điều này cũng góp phần khắc phục hạn chế lâu nay là tới sát kỳ họp ĐBQH mới đ-ợc biết về dự thảo cuối cùng.

Hội nghị ĐBCT không thay thế thẩm tra của Ủy ban, mà là một nguồn nêu vấn đề để Ủy ban thẩm tra. Do đó không có sự trùng lặp mà bổ sung, và sau Hội nghị ĐBCT, hoạt động thẩm tra chính thức mới đ-ợc tiến hành. Sơ bộ, có thể lập lịch thẩm tra chính thức của các uỷ ban vào tháng 4 và tháng 9 hàng năm sau khi các Hội nghị ĐBCT kết thúc. Nếu theo cách lập luận

này thì thấy có lý do phải triệu tập họp Ủy ban vào dịp Hội nghị ĐBCT.

Thiết nghĩ, nếu thực sự chú trọng tới hiệu quả của cơ chế hội nghị ĐBCT thì phải làm rõ quy trình tr-ớc, sau của mỗi hoạt động và ý nghĩa pháp lý của mỗi hoạt động trong quy trình. Đó là lý do tại sao các Nghị viện đặc biệt phải chú ý đến nội quy, thủ tục làm việc, tránh chông chéo, lãng phí.

*
* *

Ý t-ởng tạo ra một sức mạnh tập thể từ các ĐBCT để tham gia ý kiến vào các dự án Luật tr-ớc kỳ họp đ-ợc đ-a ra góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội, tăng c-ờng các hình thức thu thập trí tuệ tập thể, rút ngắn thời gian “*làm quen*” các dự án luật; tạo cơ hội mở để công chúng tham gia ý kiến vào quá trình xây dựng các đạo luật có chất l-ợng và khả thi. Ý t-ởng này đã đ-ợc chứng minh bằng thực tiễn hai Hội nghị ĐBCT lần thứ nhất và thứ hai. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng, Hội nghị ĐBCT không thể thay thế “*quy trình làm luật*” tại các Ủy ban. Vẫn còn những băn khoăn, đó là điều đ-ơng nhiên đối với một hình thức hoạt động mới ở giai đoạn ban đầu; nh-ng rất đáng mừng là các đại biểu vừa làm vừa rút kinh nghiệm để hoạt động của ĐBCT đi vào thực chất./.

Hội thảo "Nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐBQH chuyên trách":

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ

NCLP

Trước yêu cầu làm sao để đại biểu chuyên trách (ĐBCT) phát huy hiệu quả thực chất, những ngày cuối tháng 8 năm 2003, Hội thảo "Nâng cao hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội chuyên trách" đã được Văn phòng Quốc hội tổ chức tại Đà Nẵng với sự giúp đỡ của Dự án cải cách pháp luật Danida (Đan Mạch). Hội thảo tập trung bàn về địa vị pháp lý, cơ chế hoạt động của ĐBCT

Phát biểu khai mạc, ông Trần Quốc Thuận - phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, chủ tọa Hội thảo đã bày tỏ mong muốn có được nhiều tiếng nói đề xuất những vấn đề cần giải quyết nhằm "bảo đảm điều kiện, cơ chế hoạt động, nâng cao kỹ năng, trình độ năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội nói chung và ĐBCT nói riêng".

Đại biểu Quốc hội chuyên trách hay chuyên nghiệp?

Thuật ngữ "chuyên trách", là một sự phân công, chuyên đảm trách một công việc, là sự giao việc theo đánh giá của tổ chức. Còn "chuyên nghiệp" là một sự lựa chọn, chuyên theo đuổi một nghề nghiệp và tinh thông nghề đó (Nguyễn Sỹ

Dũng - Giám đốc Trung tâm Thông tin, Th- viện và Nghiên cứu khoa học - VPQH). Từ ý tưởng này, ông Dũng cho rằng các đại biểu dành 100% thời gian cho hoạt động của Quốc hội là đại biểu chuyên trách chứ ch- a thể vì thế mà là đại biểu chuyên nghiệp. Họ được phân công nhiệm vụ do cơ cấu chứ không từ sự ham muốn, niềm yêu thích và trách nhiệm cá nhân.

Chuyên trách ch- a phải là chuyên nghiệp, chính vì thế có những khó khăn rất riêng trong hoạt động của ĐBCT. Vậy, để hướng tới chuyên nghiệp, hướng tới công việc được coi nh- một nghề thành thạo, các đại biểu n- óc ta trước hết phải làm tốt và học kỹ năng làm tốt nhiệm vụ chuyên trách. Vậy, cần có những điều kiện gì để hoạt động của ĐBCT có hiệu quả?

Về điều kiện hoạt động

Tiếp tục những vấn đề đã có ý kiến đề nghị ở nhiều cuộc Hội thảo, tại Hội thảo lần này các ĐBCT đã ra những khó khăn, bức xúc đang đặt ra hiện nay nh- một "rào cản" đối với các ĐBCT. Đó là phải trang bị đầy đủ các nguồn thông tin cho ĐBCT, từ các thông tin liên quan đến Ủy ban mà mình là thành viên đến việc cập nhật thông tin đầy đủ về tiến độ, những sửa đổi của từng dự án luật. Cơ chế này có liên quan mật thiết tới hiệu quả của việc đóng góp ý kiến vào các dự thảo luật và thực hiện công việc của một ĐBCT nói riêng, nhất là đối với ĐBCT địa phương không được thường xuyên cập nhật về hoạt động của UBTVQH và các Ủy ban của Quốc hội.

Một cơ chế khác được coi là

ảnh hưởng lớn tới hiệu quả hoạt động của ĐBCT, đó là việc cần thiết phải có đội ngũ cán bộ, chuyên viên thạo việc thường xuyên giúp ĐBCT và cần có chế độ sử dụng, các chuyên gia có trình độ pháp lý và trong các lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội. Đây sẽ là lực lượng tham mưu cho ĐBCT giải quyết công việc bộn bề của ng-ời đại diện nhân dân.

Hoàn thiện hơn về cơ chế pháp lý

Cơ cấu ít nhất hai nhiệm kỳ?

Cho đến nay, việc bầu cử đại biểu Quốc hội của chúng ta vẫn chịu ảnh hưởng của việc cơ cấu, trong đó có cơ cấu là ĐBCT. Có đại biểu đặt ra vấn đề có nên tính cơ cấu chuyên trách cho vài khoá? Ở các nước Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp, đại biểu không phải chịu áp lực từ cơ cấu mà chủ yếu áp lực là sự tín nhiệm của cử tri. Tuy nhiên, trong điều kiện vấn đề cơ cấu vẫn đ-ợc coi trọng ở nước ta, thì muốn h-ớng tới chuyên nghiệp, nên chăng cần tính đến khả năng cơ cấu dài hơn một khoá để làm nòng cốt thúc đẩy tính chuyên nghiệp của khoá tới?

Nếu đ-ợc “cơ cấu” vào nhiệm kỳ mới và đ-ợc dân tín nhiệm bầu lại, các ĐBCT sẽ phần nào yên tâm hơn và tích lũy kinh nghiệm, kỹ năng để “thạo việc”. Vẫn có tâm lý e ngại là nếu cứ “phát biểu”, cứ tỏ ra có “bản lĩnh” thì sau nhiệm

kỳ Quốc hội họ sẽ làm gì? Ấy là ch-a nói tới những khó khăn, có thể từ chính những lời phát biểu, từ “sự tận tâm” của mình “gây ra”. Một số ý kiến trao đổi trong Hội thảo đã tán thành quan điểm: để ĐBCT đ-ợc làm ít nhất hai nhiệm kỳ Quốc hội.

“Bảo đảm an toàn”

Ông Nguyễn Đức Dũng (ĐBCT tỉnh KomTum) cho rằng cần có cơ chế “bảo đảm an toàn” để các đại biểu, nhất là ĐBCT yên tâm “nói thật, nói thẳng” và dám “truy đến cùng một vấn đề”. Ông nêu ra tr-ờng hợp một đại biểu tại Quốc hội khoá X khi chất vấn một vị Bộ tr-ởng, do “nói thẳng”, “nói thật” đã bị Bộ đó đ-a ý kiến về địa ph-ong “có vẻ rắn đe”... Vô hình trung, thái độ của đại biểu lại có thể làm ảnh hưởng không nhỏ tới quyền lợi của địa ph-ong mình đại diện? Mặc dù ai cũng biết đại biểu đ-ợc bầu cử ở địa ph-ong nh-ng lại đại diện cho cử tri cả nước. Suy ngẫm về sự thể này, đại biểu Dũng tâm sự: hoá ra ĐBCT là đại biểu “chuyên” bị “trách”, trên trách - d-ới trách, trung -ong trách - địa ph-ong trách... vì hứa nhiều, hợp liên miên mà ch-a thực hiện đ-ợc gì mấy.

Quy ĐBCT

Có nên trao cho đại biểu Quốc hội nói chung, nhất là đại biểu Quốc hội chuyên trách quyền quyết định một số công ngân sách nhất định dành cho việc giải quyết những bức xúc của cử tri?

Đây là câu hỏi đ-ợc đại biểu Huỳnh Thị H-ờng (Phó tr-ởng đoàn chuyên trách tỉnh Quảng Nam) đặt ra trong Hội thảo và đ-ợc nhiều đại biểu chia sẻ.

Câu hỏi của bà H-ờng theo cách tiếp cận của trách nhiệm ng-ời đại diện tr-ớc những bức xúc của cử tri - những bức xúc có thể đ-ợc giải quyết “trong tâm tay” của ĐBCT, mà chỉ hứa suông và chờ “đi xin” hoặc kiến nghị cơ quan hành pháp giải quyết thì cử tri “sao dám tin t-ởng vào Quốc hội”. Khi bàn về cơ chế này, thực ra, các ĐBCT chỉ muốn bày tỏ tâm thức và trăn trở của họ sao cho sát dân hơn, trong khi nền hành chính còn nặng quan liêu, tầng nấc.

*
* *

Có thể thấy cho đến nay, đại biểu Quốc hội nước ta ch-a phải là một nghề nh-ng cũng không thể hiểu ĐBCT chỉ là một vị trí danh dự mà ng-ợc lại, ý thức trách nhiệm, sự tận tâm và cả cơ chế bảo đảm hoạt động cho ĐBCT lại càng phải cao hơn giới hạn một nghề thuần túy.

Hy vọng rằng, thông qua Hội thảo này, và những Hội thảo sẽ bàn về vấn đề ĐBCT nói riêng và các điều kiện bảo đảm hoạt động của đại biểu Quốc hội nói chung, chúng ta sẽ có một cái nhìn đầy đủ, toàn diện hơn quy chế pháp lý bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH nước ta thực sự có hiệu lực, hiệu quả./.

Nhân dịp Quốc hội chuẩn bị sửa đổi Luật đất đai

KỂ CHUYỆN “CÔNG ĐIỀN” MỘT LÀNG QUÊ XA

NGUYỄN NH- DU*

Tuy đã qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung nh-ng Luật đất đai vẫn còn nhiều v-ớng mắc tồn tại. Trong những v-ớng mắc ấy, riêng với ng-ời dân nông thôn, những ng-ời suốt đời gắn bó với đất, sống nhờ đất, cho đến hôm nay vẫn còn đọng lại những câu hỏi về việc cấp đất cho những nhân khẩu mới sinh, việc thu hồi đất của những ng-ời đã mất, việc sử dụng đất cho nhiều chế độ của cộng đồng thôn xóm... Nhân dịp Quốc hội sắp xem xét, thông qua Luật đất đai (sửa đổi) tại kỳ họp sắp tới, tác giả kể lại đôi điều về chuyện sử dụng đất công của một làng quê

Làng Phú Văn, xã Vĩnh Thành, huyện Yên Thành thuộc tỉnh Nghệ An đ-ợc lập cách đây 532 năm. Vào năm thứ hai đời Lê Hồng Đức, tức là năm 1471, ông tổ họ Nguyễn Nh- vâng mệnh vua chiêu dân khai khẩn đất hoang, lập nên làng Phú Văn và xây dựng chế độ công điền của làng kể từ đó. Chế độ công điền ở làng quê ấy đ-ợc duy trì trong suốt gần 500 năm, cho đến sau Cách mạng tháng Tám thì tập trung vào quỹ đất chung theo chính sách đất đai của Đảng và Nhà n-ớc. Việc thực hiện chế độ sử dụng đất công của làng Phú Văn đ-ợc ghi rõ trong H-ơng -ớc của làng từ đời này qua đời khác,

¹ Chế độ chia đều ruộng công - Tg

mà bản sửa đổi gần đây nhất là vào năm Tự Đức thứ 11 (1858) triều Nguyễn, hiện còn đ-ợc l-u giữ tại Viện thông tin khoa học xã hội, mang ký hiệu HUN 807.

Một nguyên tắc chung nổi lên trong chế độ công điền của làng Phú Văn là quỹ đất chung của làng đ-ợc bảo tồn nguyên vẹn, chuyển từ thế hệ này sang thế hệ khác sử dụng, không ai có quyền chiếm hữu vĩnh viễn, kể cả các chức sắc kỳ hào. Tr-ợc hết, dân làng là đàn ông không phân biệt giàu nghèo, sang hèn, đ-ợc h-ớng quyền bình đẳng theo chế độ “*công điền quân cấp*”¹ và cùng với quyền h-ớng thụ, họ có nghĩa vụ làm sai dịch: “*Ruộng công chiếu lệ chia đều. Đúng 18 tuổi đ-ợc thành niên, lệ làng định đ-ợc vào h-ơng ảm. Đúng 19*

tuổi, đ-ợc cấp ruộng cày cấy, đồng thời có nhiệm vụ tham gia sai dịch. Sáu m-oi tuổi trở lên, sai dịch đ-ợc miễn một phần nửa”. H-ơng -ớc không ghi mức cấp đất cụ thể vì còn tùy vào tình hình phát triển dân số. Cho đến tr-ớc Cách mạng tháng Tám, mỗi suất đình còn đ-ợc chia ba sào ruộng cấy và nửa sào n-ơng mạ, đ-ợc h-ớng trọn đời, không phải nộp một khoản gì khác ngoài thuế đất. Cho đến khi ng-ời đ-ợc chia đất mất, làng thu hồi lại đất để chia cho ng-ời đến tuổi tr-ởng thành. H-ơng -ớc cũng ghi rõ: dân và lính chết thì sau một vụ thu lại ruộng; riêng chức sắc, kỳ hào và lão nhiều đ-ợc -u tiên hơn, đến lúc mãn tang làng mới thu lại ruộng. Chính nhờ chế độ chia đều ruộng công nh- thế nên dân

làng Phú Văn ai cũng có ruộng cày, không lâm vào cảnh quá cùng quẫn nh- dân nhiều làng quê khác. Và cũng nhờ chế độ thu hồi đất của những ng-ời đã mất nên làng luôn luôn có quỹ đất để chia cho ng-ời mới lớn.

Ngoài việc chia đều ruộng đất cho dân đình đến tuổi tr-ởng thành, làng Phú Văn còn sử dụng đất công để giải quyết một số chế độ mang tính chất xã hội của cộng đồng làng xóm. Phú Văn là một làng có truyền thống hiếu học; đã từng có thời trong vòng 100 năm làng có 25 ng-ời vào hàng khoa bảng gồm 1 tiến sĩ, 7 cử nhân, 17 tú tài. Do đó, làng cũng sử dụng một phần đất công vào mục đích khuyến học. H-ong -óc làng còn ghi lại: *"Ai đang theo học mà mời tú tài, cử nhân về làng dạy học, trong làng có ng-ời theo học thì cấp ba sào ruộng công để khuyến khích"*. Đất công còn đ-ợc dùng vào việc động viên những quả phụ trẻ mà thủ tiết thờ chồng, nuôi con khôn lớn nhằm đề cao đạo đức của ng-ời phụ nữ, đồng thời góp phần tạo điều kiện cho họ giải quyết khó khăn trong cuộc sống: *"Quả phụ 20 tuổi sinh hài nhi mà không cải giá, nuôi con tr-ởng thành thì đ-ợc cấp ba sào ruộng công, h-ông trọn đời"*. Một phần đất công cũng dành cho việc khuyến khích những ng-ời làm nghĩa vụ chung cho làng. Ngày tr-ớc, suất đất lính đ-ợc phân

bổ theo làng, làng lại chia cho những nhà đông con trai: *"Lính tráng phân bổ vào những nhà có ba con trai trở lên, chọn ng-ời khoẻ mạnh, ngoài ruộng kỹ phần mỗi lính đ-ợc cấp một mẫu năm sào"*. Ngoài ruộng đất, lính còn đ-ợc cấp một số tiền mặt, cũng từ quỹ đất công mà có: *"L-ong tiền cấp mỗi tháng hai quan, tiền quân áo cấp hai lần mỗi lần 3 quan 5 tiền. Không đặt ra việc thay thế hàng năm. Tổng ngũ nhiều năm đ-ợc cấp thêm sáu quan tiền để khuyến khích"*.

Làng còn dùng đất công vào một số mục đích quan trọng khác là phục vụ việc công ích, những việc chung của làng nh- xây dựng, tu bổ đền đài, miếu mạo, đ-ờng sá, cúng tế..., không phải huy động dân làng đóng góp tiền của. Ngoài đất chia cho các suất đình và phục vụ các chế độ của cộng đồng, làng còn một quỹ đất dự phòng khá lớn để sử dụng vào các mục đích này khi cần thiết. Tuỳ theo yêu cầu của từng công việc, làng *"bán"* một số đất có thời hạn, có định tỷ lệ khấu hao từng năm theo từng loại đất, khi hết thời hạn quy định thì làng thu hồi lại đất mà không phải trả bất kỳ khoản tiền nào cho ng-ời mua; nếu ng-ời mua còn có nhu cầu sử dụng đất và làng còn có yêu cầu về việc công ích thì có thể gia hạn với số tiền bổ sung theo tỷ lệ khấu hao đã định. Trong tr-ởng hợp

ch-a hết thời hạn quy định nh-ng làng cần tiền để làm việc công ích, làng có thể trao đổi và thoả thuận với các chủ mua bổ sung thêm thời hạn để đ-ợc thu thêm một khoản tiền cần thiết. Hình thức *"bán"* đất công này cũng t-ong tự nh- việc cho thuê đất và nhằm đạt mục đích *"đổi đất lấy công trình"* nh- ngày nay. Cũng nhờ lệ đó mà qua nhiều thời đại, làng Phú Văn xây dựng, tu bổ đ-ợc nhiều công trình, chi tiêu đ-ợc nhiều việc hữu ích cho làng, cho dân mà làng không phải đóng góp tiền của và quỹ đất dự phòng của làng vẫn đ-ợc bảo tồn nguyên vẹn.

Cho đến nay, bằng cách nhìn mới soi vào những quy định xa x-a ấy, ta vẫn còn thấy cái hay cái đẹp của một làng quê xa xôi; và trong những quy định ấy, có những điều nh- vẫn mới, khá tiến bộ. Nhân dịp Quốc hội chuẩn bị thông qua Luật đất đai (sửa đổi) đầu biết rằng các nhà làm luật đã nghiên cứu đủ cả đông tây kim cổ, Đảng và Nhà n-ớc ta đã có chính sách đất đai trên cơ sở xem xét mọi mặt của vấn đề, nh-ng là dân của một làng quê xa, với sự gửi gắm của bà con, tôi cũng xin đ-ợc kể lại đôi điều về chuyện công điền quê tôi ngày tr-ớc./.

* Nguyễn Vụ tr-ởng Vụ tổng hợp, Văn phòng Quốc hội

TẠI SAO NG-ỒI MỸ ĐỒNG Ý TRẢ VẤN ĐỀ I-RẮC VỀ LIÊN HIỆP QUỐC?

THÔNG THÁI SƠN

Rõ ràng Washington hiện vẫn là tay chơi chính trên sân I-rắc, và tình hình tại khu vực này vẫn phụ thuộc vào họ. Nếu theo ý kiến của các chính khách và chuyên gia tên tuổi của Mỹ, thì nhiệm vụ chính trị của Nhà Trắng tại I-rắc có thể tóm lại trong mấy chữ “*xây dựng dân tộc I-rắc*” và rộng hơn là “*hiện đại hoá toàn bộ thế giới Ả-rập*”. Giải quyết thành công nhiệm vụ đầu đồng nghĩa với việc thành lập trên lãnh thổ n-ớc I-rắc hiện nay một quốc gia dân chủ kiểu mẫu, không còn là hiểm hoạ đối với các n-ớc láng giềng, không giữ thái độ hằn học với chính n-ớc Mỹ và tuân thủ những giá trị dân chủ-tự do truyền thống trong đối nội. Nhiệm vụ thứ hai

của Nhà Trắng xem ra còn tham vọng hơn nhiều. Nó đồng nghĩa với việc khởi đầu quá trình có thể thay đổi tận gốc cục diện thế giới Ả-rập, triệt tiêu mối xung đột giữa Israel với thế giới Ả-rập, và ở một mức độ nào đó, sẽ giải quyết tận gốc vấn đề khủng bố quốc tế, và nói chung, lập lại sự ổn định cho khu vực Trung Đông, vốn luôn là một hiểm hoạ tiềm tàng.

Xác định mục đích chính trị của Mỹ tại I-rắc, ta có thể dự đoán những kịch bản về diễn tiến tình hình tại I-rắc. Rõ ràng là việc thành lập một “*I-rắc dân chủ*” với việc nhanh chóng chuyển giao quyền lực cho chính phủ I-rắc là một kịch bản rất viễn vông. Bầu cử dân chủ một cách vội vã tại đất n-ớc này

thì hẳn sẽ đ-a những phân tử Hồi giáo cực đoan lên nắm chính quyền, giống nh- chế độ kiểu Taliban ở Afghanistan. Dĩ nhiên, ng-ời Mỹ không mong muốn điều đó. Kịch bản thứ hai đồng nghĩa với việc tạm thời chấp nhận bỏ qua một bên ý t-ởng về một nhà n-ớc dân chủ và chuyển giao quyền lực cho một chế độ “*bàn tay sắt*”, kiểu nh- một “*Pinoche của I-rắc*” tuyệt đối trung thành với Washington. Song, thực hiện một kịch bản nh- vậy có thể vấp phải một loạt những hạn chế. Thứ nhất: tìm một “*bàn tay sắt*” trong số các nhân vật đối lập I-rắc l-u vong là rất khó, bởi số này quá xa rời tình hình thực tế tại I-rắc và uy tín chính trị trong n-ớc không cao. Đó cũng

không thể là một người Kurd, bởi anh ta sẽ không được dân Ả-rập tại I-rắc chấp nhận, cũng như vấp phải sự phản đối của nước láng giềng Thổ Nhĩ Kỳ, một quốc gia có khá nhiều người Kurd sinh sống. Lãnh tụ tương lai cũng không thể là một người Shiite-Arab, mặc dù sắc tộc này chiếm đa số tại I-rắc, bởi điều đó sẽ đồng nghĩa với sự gia tăng phụ thuộc chính trị vào nước láng giềng Iran. Ngoài ra, tình hình phát triển theo hướng này tất sẽ khiến các phân tử Hồi giáo cực đoan củng cố uy thế của mình, điều Washington không đời nào cho phép. Vậy là chỉ còn trông vào một nhân vật Ả-rập dòng Shiite nào đó, chính xác hơn là đảng viên đảng Bass hoặc một đại diện nào đó của giới tướng lĩnh, từng phục vụ dưới chế độ Saddam. Những tướng lĩnh như vậy không thiếu, nhưng hầu hết đều đã từng tham gia đàn áp người Kurd bằng vũ khí hoá học và không thể nào được họ thừa nhận là thủ lĩnh của toàn dân. Cuối cùng, chỉ còn một kịch bản xem ra hiện thực hơn cả đó là sự đóng quân lâu dài, không thể tránh khỏi đổ máu nhằm “*xây dựng một dân*

tộc I-rắc cùng những thể chế dân chủ của nó”. I-rắc trên thực tế sẽ phải làm một thuộc địa, hoặc một lãnh thổ được uỷ thác, lãnh thổ thuộc địa Anh-Mỹ cộng thêm Ba Lan và một số nước khác hoặc sẽ nằm dưới sự uỷ thác của Liên hợp quốc. Có thể, để hợp pháp hoá tình hình, người ta cũng sẽ vẽ ra một chính phủ liên hiệp nào đó, song, thực tế vai trò quản lý và chịu trách nhiệm về đất nước sẽ nằm trong tay Mỹ-Anh, hoặc sẽ được san sẻ cho cộng đồng thế giới thông qua cơ chế Liên hợp quốc.

Phương án thứ hai xem ra có vẻ hiện thực hơn. Thứ nhất, vấn đề I-rắc đòi hỏi phải giải quyết trong nhiều năm và tốn kém nhiều tỷ USD, và nước Mỹ, mặc dù rất có tiềm lực, song, cũng khó có khả năng một mình gánh đáng nổi. Thứ hai, đời sống chính trị ở Mỹ được phụ thuộc vào các chu kỳ tranh cử, và nếu chiến thắng quân sự thần tốc tại vùng Vịnh đã nâng uy tín cho tổng thống Bush bao nhiêu, thì chắc người Mỹ đã vấp bấy nhiêu ý tưởng phải quảng nhiều tỷ USD trong nhiều năm trời vào xây dựng nền dân chủ cho I-rắc. Đặc biệt là vào

thời điểm này, khi các cuộc tấn công nhằm vào lính Mỹ đang ngày càng gia tăng tại các thành phố I-rắc, và Bộ tư lệnh Mỹ lần đầu tiên phải dùng tới từ “*chiến tranh du kích*”. Cử tri Mỹ vốn rất nhạy cảm thậm chí với những tổn thất không lớn lắm của lính Mỹ ở nước ngoài.

Rõ ràng, sẽ rất khó thuyết phục đa số cử tri Mỹ rằng nền dân chủ ở I-rắc là một nhiệm vụ đối ngoại hàng đầu và là vấn đề an ninh quốc gia của nước Mỹ. Do vậy mà suy đi tính lại, người Mỹ buộc phải đồng ý trả vấn đề I-rắc về cho LHQ./.

VAI TRÒ CỦA XÃ HỘI CÔNG DÂN ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG NHÀ N-ỚC PHÁP QUYỀN

VŨ TH- *

Qua phân tích sự khác biệt và nét chung giữa khái niệm “xã hội công dân” trong xã hội t- bản chủ nghĩa và thiết chế t-ong tự trong chủ nghĩa xã hội, tác giả kiến nghị cần đổi mới t- duy, tăng cường vị thế độc lập của xã hội công dân đối với nhà n-ớc nhằm nâng cao vai trò của xã hội công dân trong việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền ở n-ớc ta hiện nay

Trong lý luận về nhà n-ớc pháp quyền, cùng với khái niệm “*nhà n-ớc pháp quyền*”, ng-ời ta còn nói đến khái niệm “*xã hội công dân*”. Trong lịch sử t- t-ởng ph-ơng Tây, khái niệm “*xã hội công dân*” đã xuất hiện từ cách đây khoảng 2000 năm. Trong quá trình phát triển, khái niệm này đã đ-ợc các nhà t- t-ởng, các triết gia dần làm sáng tỏ về nội dung và các khía cạnh liên quan. Theo nghĩa đơn giản nhất, xã hội công dân là khái niệm chỉ cộng đồng dân c- thuộc một n-ớc. Ở chiều sâu, xã hội công dân không phải chỉ là sự tập hợp đơn giản các cá nhân, mà là hệ thống các mối quan hệ, liên hệ về kinh tế, chính trị và các quan hệ, liên hệ khác giữa họ. Nhân tố tạo nên cơ sở của xã hội công dân là *sự bình đẳng về mặt pháp lý* trong quan hệ giữa các cá

nhân. Bình đẳng pháp lý cho mọi ng-ời với t- cách là chủ thể độc lập của các quyền và tự do là dấu hiệu chính yếu và nền tảng của xã hội công dân¹. Từ đó có thể nhận xét rằng, xã hội công dân là một phạm trù lịch sử xuất hiện chỉ bắt đầu từ xã hội t- sản. Xã hội công dân là khái niệm đối lập với xã hội thần dân trong chế độ phong kiến với sự thống trị của quan hệ đẳng cấp trong xã hội.

Xã hội công dân trong xã hội t- sản

Để làm rõ về vai trò của xã hội công dân đối với nhà n-ớc pháp quyền, tr-ớc hết cần xem xét biểu hiện xã hội công dân trong các n-ớc t- bản chủ nghĩa (TBCN) hiện nay và tác động của nó đối với nhà n-ớc đang diễn ra nh- thế nào. Nghiên cứu xã hội công dân

¹ GS. TSKH. Đào Trí Úc. *B-ớc đầu tìm hiểu về xã hội công dân. Đề tài nghiên cứu cấp viện của Viện nghiên cứu Nhà n-ớc và pháp luật*. 2002. Tr. 6

trong các n-ớc t- sản hiện nay, chúng tôi thấy có một số điểm cần chú ý sau:

***Thứ nhất,** xã hội công dân không đơn giản là tổng thể các cá nhân trong xã hội có quan hệ bình đẳng về mặt pháp lý*

Trong hình thức thể hiện cụ thể, xã hội công dân là xã hội đ-ợc tổ chức thành các đảng chính trị, công đoàn, đoàn thể, hiệp hội (xin gọi chung là đảng phái, hội đoàn). Mỗi đảng phái, hội đoàn là mỗi tổ chức đại diện và phấn đấu cho lợi ích của các giai cấp, tầng lớp nhất định trong xã hội thể hiện trong c-ơng lĩnh, điều lệ, tôn chỉ, mục tiêu hoạt động của mình. Điều kiện cần thiết cho phép các tổ chức nói trên tồn tại và hoạt động là chế độ dân chủ. Trong nền dân chủ t- sản, việc thành lập các đảng phái, hội đoàn là tự do (tất nhiên là không tự do hoàn toàn mà phải theo quy định của pháp luật), cá nhân tự do thể hiện ý chí của mình thông qua các tổ chức do họ tự tập hợp nhau lại để tạo ra sức mạnh mới. Đó là điều mà trong các kiểu xã hội tr-ớc nó không thể có đ-ợc.

***Thứ hai,** các đảng phái, hội đoàn đ-ợc tổ chức và hoạt động độc lập với nhà n-ớc, không chịu sự lệ thuộc vào nhà n-ớc và hoạt động theo nguyên tắc đa nguyên*

Lý luận về xã hội công dân trong các n-ớc t- bản ngày nay cho rằng, nếu tổ chức và hoạt động của các đảng phái, hội đoàn không có tính độc lập và đa nguyên thì không có xã hội công dân. Họ quan niệm rằng, xã hội công dân, khái niệm xã hội công dân là khái niệm đối lập với nhà n-ớc, khái niệm nhà n-ớc. Khi bóng hình của nhà n-ớc trùm lên, chi phối

toàn bộ đời sống sinh hoạt xã hội thì không có xã hội công dân đích thực.

***Thứ ba,** xã hội công dân t- sản không thuần nhất, thiếu sự thống nhất về cơ bản*

Điều này dễ hiểu, vì cơ sở tồn tại của xã hội t- sản là chế độ t- hữu, xã hội có sự đối kháng giai cấp, bên cạnh đó là sự trái ng-ợc lợi ích giữa các đảng phái, hiệp hội, nhóm xã hội. Chúng ta không ngạc nhiên khi thấy trong cùng một vấn đề mà các đảng phái, hội đoàn có các hoạt động (ví dụ biểu tình...) chống lại nhau, trong mục đích gây áp lực với nhà n-ớc. Cũng từ đó, sự tác động của xã hội công dân đến nhà n-ớc có thể bị hạn chế do sự xung đột, triệt tiêu lẫn nhau hoặc đặt cơ quan nhà n-ớc vào tình thế khó xử.

***Thứ t-,** trong bối cảnh toàn cầu hoá ngày nay, xã hội công dân không bó hẹp trong phạm vi mỗi quốc gia mà đã mang tính quốc tế*

Điều đó thấy đ-ợc trong sự hiện diện của các tổ chức phi chính phủ nh- Hội ân xá quốc tế, Hiệp hội bảo vệ môi sinh... Hoạt động của các tổ chức phi chính phủ có ảnh h-ởng đến chính sách, pháp luật của các chính phủ. Chẳng hạn, cùng lúc với việc các chính phủ tổ chức Diễn đàn kinh tế thế giới ở Braxin thì các tổ chức phi chính phủ cũng tiến hành Diễn đàn xã hội thế giới tại đó nhằm gây áp lực với các chính phủ, đòi hỏi phải chia công bằng các thành quả của toàn cầu hoá, các chính phủ phải quan tâm đến khía cạnh xã hội của vấn đề toàn cầu hoá. Vì vậy, Liên hợp quốc sử dụng khái niệm xã hội công dân để chỉ các tổ chức phi chính phủ, các phong trào quần chúng đấu tranh chống lại các nhà n-ớc...

Thứ năm, xã hội công dân thực hiện vai trò đối trọng với nhà n-ớc nhằm làm cho quyền lực nhà n-ớc giữ đ-ợc sự cân bằng

Tác động của xã hội công dân đến nhà n-ớc là tác động đến chính sách, pháp luật của nhà n-ớc, các hoạt động thực thi quyền lực của nhà n-ớc, hành vi công vụ của viên chức nhà n-ớc, thậm chí cả việc tác động nhằm làm chao đảo hay lật đổ chính quyền đ-ơng nhiệm. Ở đây, sự “*cân bằng quyền lực nhà n-ớc*” ở bề sâu có thể hiểu là làm cho quyền lực nhà n-ớc đ-ợc hành xử trong sự t-ơng xứng, cân đối về lợi ích của các giai tầng xã hội, nhóm xã hội, quốc gia đ-ối áp lực, sự đấu tranh của các đảng phái, hội đoàn. Đây là điều hết sức cần chú ý khi nghiên cứu về vai trò của xã hội công dân đối với nhà n-ớc trong xã hội t- sản.

Tác động của xã hội công dân đến nhà n-ớc diễn ra nh- một sinh hoạt xã hội bình th-ờng, th-ờng xuyên, có lúc rất gay gắt. Ví dụ, trong các tháng 5,6/2003, các công đoàn n-ớc Pháp đã xuống đ-ờng thực hiện cuộc biểu đ-ơng lực l-ợng rầm rộ chống lại việc Chính phủ Pháp cải cách chế độ h-u trí theo h-ớng kéo dài thời gian về h-u. Hoặc, cách đây ít năm, các cuộc biểu tình quyết liệt kèm theo bạo lực của ng-ời dân tại thủ đô Manila - điều mà báo chí gọi là “*áp lực đ-ờng phố*” hoặc “*quyền lực nhân dân*” - đã lật đổ Tổng thống đ-ơng nhiệm của Philíppin. Sự tác động của xã hội công dân đối với nhà n-ớc đ-ợc thực hiện bằng nhiều ph-ơng thức khác nhau nh-: tổ chức mít tinh, biểu tình; bãi công chính trị; th-ơng l-ợng, thoả thuận với

chính quyền; gửi thông điệp phản đối; thực hiện “*vận động hành lang*”, tạo áp lực đ- luận (qua báo chí, điều tra xã hội học), v.v... Lẽ dĩ nhiên, việc thực hiện bạo động, khủng bố không thể xem là ph-ơng thức hợp pháp. Trong rất nhiều tr-ờng hợp, cuộc đấu tranh giữa xã hội công dân và nhà n-ớc diễn ra hết sức quyết liệt. Nh-ng trong rất nhiều tr-ờng hợp, nhà n-ớc cũng biết tìm sự thoả hiệp với các đảng phái, hội đoàn để tránh đi vào ngõ cụt.

Bên cạnh mặt tích cực, sự tác động của xã hội công dân đối với nhà n-ớc có thể chứa đựng cả cái không hợp lý, gây mất ổn định xã hội. Chẳng hạn, qua hai tháng bãi công, biểu tình, thậm chí có cả bạo lực cuối năm 2002 đầu năm 2003 do các đảng phái đối lập ở Vê-nê-zuê-la phát động nhằm lật đổ Tổng thống đ-ơng nhiệm, n-ớc này từ chỗ là n-ớc xuất khẩu dầu đứng thứ năm trên thế giới phải rơi vào tình trạng phải nhập khẩu dầu. Hoặc mới đây, đ-ối sức ép của Hiệp hội những nhà nuôi cá nheo Mỹ (CFA), Bộ Th-ơng mại và Ủy ban Th-ơng mại quốc tế Hoa Kỳ đã thông qua quyết định vô lý đánh thuế bán phá giá ở mức cao đối với cá basa, cá tra Việt Nam...

Qua hàng trăm năm phát triển, sự đối trọng th-ờng xuyên giữa xã hội công dân với nhà n-ớc t- sản đã là môi tr-ờng vận động của quyền lực nhà n-ớc. Đó là một phần hết sức quan trọng trong đời sống chính trị - pháp lý của xã hội t- sản.

Xã hội công dân trong xã hội xã hội chủ nghĩa

Theo chúng tôi, ở các n-ớc XHCN, xã hội công dân cũng hiện diện trên nền tảng là sự

bình đẳng giữa các cá nhân về mặt pháp lý. Qua nghiên cứu, chúng tôi có một số nhận xét sau đây:

Thứ nhất, xã hội công dân trong xã hội XHCN cũng đ-ợc tổ chức thành chính đảng và các hội đoàn nh-: đảng cộng sản, mặt trận nhân dân, công đoàn, đoàn thanh niên, hội phụ nữ... Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị tr-ờng XHCN thì các hội đoàn phát triển rất mạnh mẽ. Tuy nhiên, những nguyên tắc tổ chức, hoạt động và các biểu hiện của xã hội công dân XHCN khác với xã hội công dân t-sản. Trong chế độ XHCN, đảng cộng sản là đảng duy nhất nắm quyền lãnh đạo đối với xã hội và nhà n-ớc. Nói cách khác, xã hội công dân XHCN *không tổ chức theo nguyên tắc đa nguyên*. Đảng cộng sản là lực l-ợng lãnh đạo đối với các đoàn thể, công đoàn, hiệp hội. Mỗi tổ chức nói trên về nguyên tắc, độc lập với nhà n-ớc, và hoạt động có tính *độc lập t-ơng đối* trong sinh hoạt của đời sống chính trị - pháp lý, d-ới sự lãnh đạo của đảng cộng sản.

Thứ hai, xã hội công dân XHCN có tính thống nhất. Tính thống nhất của xã hội công dân không chỉ thể hiện ở sự lãnh đạo của đảng cộng sản đối với xã hội mà còn thể hiện ở sự thống nhất trong mục tiêu chung xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH), bảo đảm thực hiện đúng đắn quyền lực nhà n-ớc và cả ở cơ cấu tổ chức của nó. Chẳng hạn, ở n-ớc ta, theo Điều 9 của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi) thì *“Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị – xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong*

các giai cấp, tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài. Mặt trận... giám sát hoạt động của cơ quan nhà n-ớc, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà n-ớc”.

Thứ ba, vai trò, tác động của xã hội công dân đến nhà n-ớc trên mọi ph-ơng diện thể hiện quyền lực nhà n-ớc. Việc tác động đến việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc đ-ợc thể hiện bằng nhiều cách nh-: phối hợp với cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ nhà n-ớc, tham gia việc bầu, bãi miễn đại biểu dân cử, góp ý kiến vào các chính sách, pháp luật của nhà n-ớc, giám sát hoạt động của cơ quan, viên chức nhà n-ớc, góp ý, kiến nghị việc làm trong sạch bộ máy nhà n-ớc, hoàn thiện quản lý nhà n-ớc... Đáng chú ý là các ph-ơng thức tác động của xã hội công dân đến nhà n-ớc đ-ợc thực hiện theo trật tự có tính tổ chức, không quyết liệt, ồn ào và luôn thể hiện tính chất xây dựng. Lấy ví dụ ở n-ớc ta, trong quy định pháp luật về chế độ làm việc của Chính phủ thì khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung -ơng của đoàn thể nhân dân. Chính phủ mời ng-ời đứng đầu các tổ chức Mặt trận Tổ quốc, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và các đoàn thể nhân dân dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn về các vấn đề có liên quan (Điều 39 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001). Với Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan nhà n-ớc khác, pháp luật cũng quy định theo tinh thần t-ơng tự nh- vậy. Ngoài việc

phối hợp hoạt động với các cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà n-ớc, các tổ chức chính trị - xã hội còn đ-a ra các ý kiến đóng góp về khắc phục các mặt ch-a tốt, ch-a hợp lý trong việc thực thi quyền lực nhà n-ớc, giám sát hoạt động của cơ quan nhà n-ớc, viên chức nhà n-ớc. Nh- vậy, có thể khẳng định rằng vai trò của xã hội công dân đối với nhà n-ớc ở các n-ớc XHCN, không phải là đối trọng mà là *hợp tác* trong mục đích chung bảo đảm cho quyền lực nhà n-ớc đ-ợc thực thi đúng đắn, đ-ợc thể hiện ở sự phối hợp, góp ý, phản biện, giám sát. Bao hàm trong đó cũng có cả áp lực của xã hội công dân đối với cơ quan nhà n-ớc, viên chức nhà n-ớc trong việc sử dụng quyền lực nhà n-ớc.

Thứ t-, trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN, đi cùng với nó là sự tất yếu trong sự mở rộng dân chủ, cởi mở đời sống chính trị - xã hội, vai trò của xã hội công dân ngày càng lớn. Điều này có thể cảm nhận rõ ràng, nếu thực hiện một sự so sánh vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động thực hiện quyền lực của nhà n-ớc các giai đoạn tr-ớc và sau thời điểm đổi mới năm 1986 ở n-ớc ta hoặc ở Trung Quốc tr-ớc và sau thời điểm thực hiện chính sách mở cửa.

Nh- thế, xã hội công dân hiện hữu ở cả các n-ớc t- bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa. Cùng là xã hội đ-ợc tổ chức thành các chính đảng, các hội đoàn và cùng thực hiện sự tác động đến việc thực thi quyền lực nhà n-ớc, nh-ng giữa chúng có các nguyên tắc tổ chức khác nhau rất căn bản và cách thức tác động cũng khác nhau đến quyền lực nhà n-ớc, phù hợp với bản chất, đặc điểm của mỗi chế độ xã hội.

Ở n-ớc ta, tuy trong sách báo chính trị - pháp lý ch-a sử dụng chính thức và rộng rãi khái niệm “*xã hội công dân*” và hầu nh-chúng ta ch-a nghiên cứu về xã hội công dân và vai trò của “*xã hội công dân*” đối với “*nhà n-ớc pháp quyền*”. Nh-ng, trong khuôn khổ của lý luận về chính trị, lý luận về nhà n-ớc và pháp luật theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lê nin và xuất phát từ các đòi hỏi của thực tế đời sống chính trị - pháp lý của xã hội, ở mức độ đáng kể chúng ta đã nghiên cứu và giải quyết trong thực tiễn nhiều vấn đề t-ơng tự. Chẳng hạn, có rất nhiều công trình nghiên cứu về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà n-ớc, về vai trò của Mặt trận Tổ quốc, công đoàn, các đoàn thể khác đối với hoạt động của Nhà n-ớc, các kiến nghị về hoàn thiện mối quan hệ này... Tuy nhiên, khi Đảng và Nhà n-ớc ta đã chính thức thừa nhận việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân thì vấn đề nghiên cứu xã hội công dân là điều hết sức cần thiết. Nghiên cứu vấn đề xây dựng nhà n-ớc pháp quyền trong sự t-ơng quan giữa các thuật ngữ “*xã hội công dân*” và “*nhà n-ớc pháp quyền*” sẽ đ-a lại góc nhìn mới về quan hệ giữa xã hội và nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Nó đ-a lại cái nhìn tổng thể về xã hội công dân, từng bộ phận cấu thành, bản chất, nguyên tắc, đặc điểm, vai trò, ph-ơng thức tác động của xã hội đó đến việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc... nhằm bảo đảm cho quyền lực nhà n-ớc đ-ợc sử dụng đúng đắn. Trong ý nghĩa thực tế, việc nghiên cứu về vai trò của xã hội công dân n-ớc ta trong quan hệ với việc xây dựng Nhà

n-ớc pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân sẽ góp phần làm sáng tỏ về lý luận và hoàn thiện về thực tiễn quy định tại Điều 9 của Hiến pháp rằng: “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân*”.

Hiện nay, có một thực trạng là vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc ch-a t-ong xứng với vị trí của các tổ chức này. Thực trạng ch-a tốt này cần phải đ-ợc đổi mới mạnh mẽ để tạo điều kiện tiên quyết cho việc hình thành Nhà n-ớc pháp quyền Việt Nam. Bởi vì, trong bất cứ chế độ dân chủ nào, không phải công dân bầu ra các đại biểu cho mình vào bộ máy nhà n-ớc là đã bảo đảm cho bộ máy nhà n-ớc đó luôn sử dụng đúng đắn quyền lực nhà n-ớc. Những sai sót trong việc sử dụng quyền lực nhà n-ớc luôn có thể xảy ra trong quá trình hoạt động của nó. Trong các tr-ờng hợp nh-vậy, vai trò chủ yếu của xã hội công dân thể hiện ở sự hạn chế, ngăn chặn, yêu cầu khắc phục các sai sót đó.

Kết luận

Ở n-ớc ta, để nâng cao vai trò của xã hội công dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc trong quá trình xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền hiện nay, b-ớc đầu nghiên cứu, chúng tôi xin nêu ba ý kiến d-ới đây.

1. Vấn đề cơ bản là phải bảo đảm tính *độc lập* thật sự, đồng thời là sự *chủ động* và *tự chịu trách nhiệm* của các tổ chức chính trị - xã hội trong quan hệ với Nhà n-ớc. Chỉ báo về sự

phát triển của một xã hội công dân là sự độc lập của xã hội đối với nhà n-ớc và ng-ợc lại².

Chùng nào, các tổ chức chính trị - xã hội ch-a có đ-ợc các đặc tính đó thì ch-a phải là những tổ chức mạnh, hữu dụng đối với việc thực thi đúng quyền lực nhà n-ớc. Sự phối hợp tích cực với các cơ quan nhà n-ớc là rất cần, nh-ng việc các tổ chức chính trị - xã hội giám sát nghiêm khắc, thẳng thắn đặt ra đ-ợc các vấn đề còn tồn tại trong bộ máy nhà n-ớc, viên chức nhà n-ớc cũng là không thể thiếu. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, khi hoạt động thực thi quyền lực của cơ quan nhà n-ớc, viên chức nhà n-ớc thiếu đi *sức ép* độc lập từ phía nhân dân, xã hội thì nhà n-ớc không thể tốt đ-ợc, sẽ có nhiều vấn đề phát sinh nh- tham nhũng, lạm quyền... mà việc khắc phục không mấy hiệu quả.

Hiện nay, rất bất cập là tình trạng đây đó quá nhấn mạnh khía cạnh phối hợp và sự thống nhất của các tổ chức chính trị - xã hội với cơ quan nhà n-ớc trong hoạt động của Nhà n-ớc, mà xem nhẹ t- cách của chúng là cơ sở chính trị của Nhà n-ớc, có đời sống riêng, có tiếng nói riêng, có quyền kiểm tra, giám sát, chất vấn... cơ quan nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Thực ra, cả hai mặt đó d-ờng nh- trái ng-ợc nhau, nh-ng đều cần nh- nhau và đều thống nhất trong việc bảo đảm thực thi đúng đắn quyền lực nhà n-ớc.

2. Trong xã hội ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực l-ợng duy nhất lãnh đạo xã hội và

² GS. TSKH. Đào Trí Úc. *Đd. tr. 8.*

Nhà n-ớc (Điều 4 của Hiến pháp năm 1992). Điều này t-ởng nh- mâu thuẫn giữa sự lãnh đạo thống nhất của Đảng với yêu cầu về bảo đảm tính độc lập của các tổ chức chính trị - xã hội trong quan hệ với bộ máy Nhà n-ớc. Chúng tôi cho rằng không có gì mâu thuẫn, nếu từ nhận thức đến lãnh đạo tổ chức thực tiễn, Đảng có sự xác định rành rẽ điều đó. Chúng ta cần có các tổ chức chính trị - xã hội không chỉ biết phối hợp mà còn phải biết thực hiện việc giám sát, uốn nắn, phản biện đối với việc thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Muốn vậy, các tổ chức chính trị - xã hội phải có khoảng cách nhất định với cơ quan nhà n-ớc. Khi tổ chức chính trị - xã hội không là một thực thể độc lập, nhập vào bộ máy nhà n-ớc thì khi đó dân chủ cũng nh- quyền lực nhà n-ớc nhất định sẽ bị méo mó, xã hội công dân cũng chẳng tồn tại. Trong chế độ chính trị nhất nguyên, Đảng cần thực hiện sự lãnh đạo thích hợp - sự lãnh đạo “*phân thân*” giữa cơ quan nhà n-ớc và các tổ chức chính trị - xã hội. Mỗi cơ quan, tổ chức này đ-ợc lãnh đạo theo h-ớng thực hiện các nhiệm vụ riêng biệt trong sự thống nhất về mục tiêu thực hiện đúng đắn quyền lực nhà n-ớc. Một bên có trách nhiệm thực hiện quyền lực nhà n-ớc, một bên có trách nhiệm giám sát, góp ý, uốn nắn và phối hợp thực hiện quyền lực nhà n-ớc. Điều đó cũng giống nh- việc bộ máy nhà n-ớc lập ra toà án để xét xử, đồng thời cũng lập ra viện kiểm sát để giám sát hoạt động xét xử của toà án trong mục đích chung là bảo đảm việc xét xử đúng pháp luật.

3. Để thực hiện đ-ợc vai trò của mình trong việc bảo đảm đúng quyền lực nhà n-ớc,

bản thân các tổ chức chính trị - xã hội phải v-on lên tr-ởng thành, chúng tỏ mình là thực thể độc lập, có sức mạnh. Điều đó có thể đ-ợc khi giải quyết tốt các vấn đề bên trong bên ngoài của mỗi tổ chức.

Để mỗi tổ chức vững mạnh, hoạt động không hình thức thì các thành viên của tổ chức phải thực sự là chủ nhân của tổ chức, không bị áp đặt, tự do quyết định các vấn đề của tổ chức mình. Điều đó cũng có nghĩa là các thành viên của tổ chức tự nhận thấy đ-ợc lợi ích của mình trong tổ chức và chi phối hoạt động của tổ chức, làm chủ việc hình thành và kiểm soát hoạt động của ban lãnh đạo của tổ chức. Đó là một vấn đề căn bản. Không nh- vậy thì mọi việc tuyên truyền, giáo dục, vận động các thành viên tổ chức chỉ là “*ai nói, nấy nghe*”, giả tạo và hoạt động của tổ chức thực chất chỉ là hoạt động của ban chấp hành hội đoàn. Điều này đòi hỏi chúng ta phải nhìn thẳng vào thực tế mà dân chủ hoá hoạt động của tổ chức và có ph-ong thức lãnh đạo đối với các tổ chức chính trị - xã hội thích hợp hơn. Cần hạn chế tối đa việc “*bao cấp*” đối với các tổ chức chính trị - xã hội cũng nh- khắc phục tình trạng ỷ lại của chúng vào Đảng và Nhà n-ớc. Khi tổ chức chính trị - xã hội không khẳng định đ-ợc vị trí, vai trò độc lập, không có sức sống nội tại trong quan hệ với nhà n-ớc thì không thể nói đến sự hiện diện xã hội công dân ở một đất n-ớc./.

* TS, Viện nghiên cứu Nhà n-ớc và pháp luật

BÀN VỀ CẢI CÁCH CHÍNH QUYỀN NHÀ N-ỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG

NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Trọng tâm của công cuộc cải cách chính quyền địa phương hiện nay là phải phân biệt rõ yêu cầu và quy định bằng pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, và từ đó là trách nhiệm của các cấp chính quyền. Để làm được việc này, tác giả kiến nghị phải phân biệt rõ các đơn vị hành chính tự nhiên và nhân tạo. Các đơn vị hành chính tự nhiên là cấp chính quyền hoàn chỉnh, tự quản, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Các đơn vị hành chính nhân tạo là cấp chính quyền không hoàn chỉnh được tổ chức nhằm thực hiện các chức năng của chính quyền cấp trên và phải trực thuộc cấp trên một cách chặt chẽ

1. Tầm quan trọng của chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước

Đã từ xa xưa, bất kỳ một nhà nước nào cũng phải tiến hành việc quản lý ở địa phương. Bởi một lẽ thông thường rằng, không một chính phủ của một nước nào chỉ thực hiện quyền lực nhà nước của mình ở một chỗ, nơi tọa lạc của các cơ quan Nhà nước trung ương¹. Quản lý nhà nước ở địa phương lại không phải là vấn đề dễ dàng, vì biên giới thích hợp cho một hoạt động nào đó của chính quyền vốn dĩ ít khi đồng nhất lại có thể thích hợp cho một loại hoạt động khác. Một thị trấn lớn được cung cấp nước từ chỗ này, nh-ng lại được thoát nước ở những chỗ khác. Hệ thống giao thông nối liền các vùng trong một thị xã

với nhau và với các vùng phụ cận theo một kế hoạch chung lại khó có thể đáp ứng cùng lúc các nhu cầu vùng phục vụ cho mục đích giáo dục và đào tạo hoặc nhằm phòng và chống tội phạm.

Nếu mỗi chức năng của chính quyền xét về phạm vi địa d- nếu được phóng chiếu trên một tấm bản đồ tương ứng với những nhu cầu riêng và đặt chúng chồng lên nhau, thì sẽ ra kết quả không một cái nào chồng khít lên một cái nào cả².

Hiện nay khoa học pháp lý thế giới có rất nhiều quan điểm khác nhau về vị trí vai trò của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương được xem xét “nh- là một cảnh quyền lực thứ t-, chỉ phụ thuộc vào pháp luật và chịu sự xét xử của tòa án, không trực thuộc

¹ Xem, *The great issues of politics* by Leslie Lipson Copyright 1965 p. 415, Prentice Hall Inc.

² Xem, *The great issues of politics* by Leslie Lipson Copyright 1965 p. 416

Hiện nay khoa học pháp lý thế giới có rất nhiều quan điểm khác nhau về vị trí vai trò của chính quyền địa ph-ong. Một loại quan điểm cho rằng chính quyền địa ph-ong độc lập với trung -ong và hoạt động theo pháp luật, quan điểm khác cho rằng cần thiết có sự phối hợp chặt chẽ của chính quyền trung -ong, song song với giao quyền tự chủ cho các cơ quan tự quản địa ph-ong để đáp ứng các nhu cầu công cộng tại chỗ

chính phủ và các cơ quan của chính phủ kể cả từ trung -ong lẫn địa ph-ong”³. Ng-ợc lại quan điểm này đặt trong tình trạng xây dựng “*Nhà n-ớc thịnh v-ong chung*”- chăm lo và đáp ứng các nhu cầu xã hội vĩ mô và vi mô, lại đòi hỏi sự can thiệp ngày càng sâu rộng của các cơ quan nhà n-ớc trung -ong vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, làm xuất hiện mối quan hệ ngày càng trở nên chặt chẽ giữa nhà n-ớc và địa ph-ong tự quản, nên các cơ quan tự quản của địa ph-ong ngày càng trở thành một bộ phận của chính quyền hành pháp⁴.

“*Tự quản địa ph-ong*” ngày càng trở thành một nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động quản lý của nhà n-ớc đối với địa ph-ong, không chỉ ở các n-ớc phát triển, mà còn ở các n-ớc đang phát triển. Tính tự trị, tự quản vốn là khẩu hiệu trong cuộc đấu tranh giành độc lập của Ấn Độ không những ở cấp trung -ong, cả còn ở cấp các đơn vị hành chính. Nh-ng hiện nay theo sự đánh giá của Maheshwari Sh. một chuyên gia có uy tín lớn của Ấn Độ về quản lý nhà n-ớc, thì sự tự quản của địa ph-ong ngày càng mất đi ý nghĩa của nó, và ngày càng trở thành một hình thức của

quản lý nhà n-ớc⁵. Trên địa bàn địa ph-ong th-ờng có hai loại hoạt động quản lý xảy ra. Một loại của các cơ quan nhà n-ớc trung -ong đóng trên địa bàn địa ph-ong, hoạt động này gọi là *quản lý nhà n-ớc ở địa ph-ong*. Loại thứ hai, do các cơ quan đại diện do dân c- sống trong lãnh thổ bầu ra thực hiện. Loại này đ-ợc gọi là các *cơ quan tự quản địa ph-ong*. Thực ra giữa chúng không nên có một sự mâu thuẫn mà nên trong một tổng thể thống nhất. Vì việc quản lý địa ph-ong là một loại quản lý phức tạp, nh-ng lại đòi hỏi có một sự mềm dẻo cần thiết nhất định, cho nên nó phải đ-ợc thực hiện không chỉ đơn thuần bởi các cơ quan nhà n-ớc, mà còn bởi các cơ quan đại diện do chính nhân dân đề cử ra.

Vì vậy, quản lý địa ph-ong phải đ-ợc nằm trong tổng thể của quản lý nhà n-ớc nói chung, nh-ng có những nét đặc biệt là phải thể hiện đ-ợc tính tự quản của chúng so với các cấu thành khác của quản lý nhà n-ớc.

Tính chất tự quản của địa ph-ong không phải là vô hạn. Vì việc quy định thẩm quyền của chính quyền địa ph-ong phụ thuộc vào việc phân quyền giữa trung -ong và địa ph-ong, trong sự thống nhất của cơ chế quyền lực nhà n-ớc, và do đó, thẩm quyền của chúng phải do luật hoặc cơ quan phán quyết trung -ong ấn định.

Trong sự hình thành và phát triển của việc xây dựng “*Nhà n-ớc thịnh v-ong chung*”, chính quyền địa ph-ong đều bị ảnh hưởng d-ới hai ph-ong diện. Thứ nhất, chính quyền địa ph-ong thông qua các cơ quan của mình càng ngày càng tích cực tham gia vào việc giải quyết các vấn đề có tính chất toàn quốc

³ Xem, G. Barabasep. *Các cơ quan tự quản của các nhà n-ớc hiện đại (Mỹ, Anh)*. M. 1971 tr. 102 (Bản tiếng Nga).

⁴ Xem, G. Barabasep. *Sđ d tr. 103 - 104*

⁵ Xem, Maheshwari Sh. *Local Government in India*. New Delhi 1971. p 1-2 New Delhi 1971

• **Tính chất tự quản của địa phương không phải là vô hạn. Vì việc quy định thẩm quyền của chính quyền địa phương phụ thuộc vào việc phân quyền giữa trung ương và địa phương, trong sự thống nhất của cơ chế quyền lực nhà nước, và do đó, thẩm quyền của chúng phải do luật hoặc cơ quan phán quyết trung ương ấn định** 9

trong phạm vi lãnh thổ của mình. Thứ hai, một khi chính quyền địa phương tham gia vào việc giải quyết các vấn đề mang tính chính trị trung ương, thì tính độc lập của chúng ngày càng bị suy giảm.

Cho dù thế nào đi nữa, thì tính tự quản của chính quyền địa phương vẫn được nhiều nhà luật học bảo vệ, chủ yếu là những học giả của hệ thống pháp luật Anh-Mỹ. Theo đó, chính quyền địa phương chỉ có thể thực hiện được chức năng của mình ở nơi mà chính quyền trung ương không có điều kiện thực hiện quyền lực của mình⁶.

Tổ chức chính quyền địa phương phụ thuộc vào nhiều thứ, nh-ng tr-ớc hết vào việc hình thành ra các lãnh thổ hành chính trực thuộc. Các đơn vị lãnh thổ địa phương trên thế giới hiện nay được hình thành theo 2 nguyên tắc cơ bản: tự nhiên và nhân tạo.

Đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên được hình thành một cách tự nhiên và do Nhà nước công nhận do tính chất bền vững của cộng

đồng này. Đó là các làng, xã ở Việt Nam. *Đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên được hình thành một cách tự nhiên và do Nhà nước công nhận theo các đặc điểm dân cư, địa lý, phong tục, tập quán, truyền thống văn hoá và lịch sử... Đó là các cộng đồng dân cư bền vững, nhà nước buộc phải thừa nhận trong quá trình thực hiện sự cai trị - quản lý của mình trên toàn vẹn lãnh thổ quốc gia. Ví dụ như các Công xã, cộng đồng (Commune) của các nước phương Tây, hoặc xã, làng ở các nước phương Đông (Việt Nam), các thành phố, cho dù những thành phố rất lớn, rất đông dân... Thường những đơn vị lãnh thổ này là những đơn vị lãnh thổ cơ sở, nhà nước không nên chia nhỏ ra thành nhiều đơn vị cơ sở khác, trừ trường hợp có những lý do đặc biệt. Việc tổ chức quản lý những vùng lãnh thổ này rất cần tính đến nguyện vọng và ý chí của cộng đồng dân cư. Vì vậy, tham gia vào cơ chế vận hành bộ máy chính quyền địa phương, ngoài các cơ quan quản lý nhà nước còn có cả các cơ quan do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra. Việc tổ chức chính quyền ở đây vừa mang tính nhà nước, vừa mang tính chất tự quản, tự trị. Tại những đơn vị lãnh thổ cơ sở này có thể tổ chức như là một nhà nước riêng với đầy đủ chức năng của một nhà nước, nh-ng vẫn có sự kiểm soát của*

• **Đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên được hình thành một cách tự nhiên và do Nhà nước công nhận do tính chất bền vững của cộng đồng này. Đó là các làng, xã ở Việt Nam** 9

⁶ Xem, Davies K. *Local government Law. London. 1983 p. XXXV*

trung -ong. Đây mới gọi là chính quyền địa ph-ong thuần khiết nhất.

Đơn vị lãnh thổ - hành chính nhân tạo là những đơn vị lãnh thổ do Nhà n-ớc trung -ong phân chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu quản lý của trung -ong.

Đối với các lãnh thổ hành chính nhân tạo, việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan địa ph-ong chủ yếu để thực hiện chức năng quản lý⁷. Trong nhiều nền hành chính hiện nay đã bỏ qua những ranh giới “*cổ truyền*”, kể cả những ranh giới chính trị trong việc thi hành các nhiệm vụ mới. Một số các khu vực lãnh thổ hành chính đ-ợc thành lập để thực hiện các công việc hành chính đ-ợc thuận lợi hơn. Ví dụ, nh- các khu bầu cử, khu t- pháp, khu thu thuế, khu cảnh sát, khu phòng hoả, khu học đ-ờng... Mỗi một địa giới đáp ứng đ-ợc một yêu cầu quản lý nhất định. Loại ranh giới địa ph-ong tốt nhất đối với một ch-ong trình bảo vệ lâm sản tuyệt nhiên không thể trùng với ranh giới tối hảo của khu vực thủy điện lực⁸. Các khu

nói trên hoàn toàn có tính chất hành chính. Do đó các cơ quan nhà n-ớc ở những khu vực này đơn giản chỉ là những cơ quan hành chính để đảm nhiệm chức năng hành chính nh- mục tiêu của nó đã đề ra. Khác với các lãnh thổ đ-ợc hình thành một cách tự nhiên, những đơn vị hành chính nhân tạo th-ờng đ-ợc gọi là cấp chính quyền không hoàn chỉnh. Theo đó các nhân viên đảm nhiệm các công việc hành chính của khu vực đ-ợc trên bổ nhiệm, mà không cần qua bầu cử từ cử tri địa ph-ong⁹. Ở đây không cần thiết phải thành lập hay tổ chức ra các cơ quan đại diện dân cử.

Bộ máy nhà n-ớc tùy theo tổ chức và hoạt động của mình có thể chia thành 2 bộ phận: Thứ nhất, bộ máy nhà n-ớc ở trung -ong, có phạm vi hoạt động và tác động bao quát toàn lãnh thổ quốc gia; bộ phận thứ hai là bộ máy nhà n-ớc ở địa ph-ong, có phạm vi hoạt động và hiệu lực tác động trên phạm vi lãnh thổ hoặc đơn vị hành chính nhất định, nằm trong trong lãnh thổ quốc gia. Hai bộ phận cấu thành này có tầm quan trọng và chức năng khác nhau, không thể lấy bộ phận này thay cho bộ phận kia. Nh-ng điều cần phải khẳng định rằng,

“ Đơn vị lãnh thổ - hành chính nhân tạo là những đơn vị lãnh thổ do Nhà n-ớc trung -ong phân chia thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu quản lý của trung -ong.

Khác với các lãnh thổ đ-ợc hình thành một cách tự nhiên, những đơn vị hành chính nhân tạo th-ờng đ-ợc gọi là cấp chính quyền không hoàn chỉnh. Theo đó các nhân viên đảm nhiệm các công việc hành chính của khu vực đ-ợc trên bổ nhiệm, mà không cần qua bầu cử từ cử tri địa ph-ong ”

⁷ Xem, *The Elements of Political Science*, by Alfred de Grazia Copyright 1959 . Princeton, New Jersey.

⁸ Xem, Alfred De Grazia *Chính trị học yếu l-ợc* . Trung tâm nghiên cứu Việt Nam tr. 627.

⁹ Xem, Alfred de Grazia: *The Elements of Political Science* . p.628. Copyright 1959 by Merton Priceton New Jersey.

so với bộ máy chính quyền trung -ong, thì tổng thể bộ máy chính quyền địa ph-ong chiếm một tỷ trọng rất lớn, cả về con ng-ời lẫn việc thu chi ngân khố của nhà n-ớc; và thứ nữa là chính quyền địa ph-ong về nguyên tắc bao giờ cũng sát nhân dân hơn, có điều kiện phục vụ trực tiếp nhân dân một cách tốt hơn; nhiều quyết định của chính quyền trung -ong cần phải dựa trên sự hậu thuẫn của chính quyền địa ph-ong.

Vì lẽ đó cải cách bộ máy nhà n-ớc nói chung, không thể không tiến hành ở chính quyền địa ph-ong. Việc cải cách chính quyền địa ph-ong, so với việc cải cách chính quyền trung -ong có rất nhiều -u thể thuận lợi, vì ít nhất là không có khả năng làm đảo lộn chế độ chính trị.

So với chính quyền nhà n-ớc ở trung -ong, việc nghiên cứu chính quyền địa ph-ong có phần lỏng lẻo và không sâu sắc, bởi nhiều lý do khác nhau: Thứ nhất, chính quyền địa ph-ong phần nhiều những năm tr-ớc đây phụ thuộc vào chính quyền trung -ong; cách thức tổ chức và hoạt động nhiều khi là mô phỏng lại chính quyền trung -ong; thứ hai, những thế kỷ tr-ớc đây, mà nhất là của thế kỷ 20, vấn đề tổ chức chính quyền địa ph-ong không thể nổi cộm bằng vấn đề trung -ong, bởi lẽ những thế kỷ tr-ớc đây vấn đề quốc gia, vấn đề dân tộc là rất quan trọng. Nh-ng b-ớc sang thế kỷ

này với việc ảnh h-ởng của vấn đề toàn cầu hoá và khu vực hoá, thì vấn đề địa ph-ong lại đ-ợc nổi lên một cách cấp thiết; thứ ba, độ phức tạp của chính quyền địa ph-ong là cao hơn, vì chúng quá nhiều tầng, nhiều lớp, nhiều điều kiện và nhu cầu khác nhau trong một quốc gia vốn không thuần nhất.

Vì vậy, việc nghiên cứu cải cách chính quyền nhà n-ớc ở địa ph-ong là một vấn đề rất cấp thiết hiện nay, và là một phần tất yếu và quan trọng của công cuộc cải cách hành chính.

2. Nội dung của công cuộc cải cách chính quyền địa ph-ong ở Việt Nam

2.1. Tr-ớc hết về mặt nhận thức công cuộc cải cách này, có nội dung rất quan trọng là việc phải gạt bỏ tất cả, hay chỉ ít về cơ bản những nhận thức thể hiện t- duy bao cấp của

chúng ta về chính quyền địa ph-ong. Phải nhận thức rõ ràng rằng những t- duy cũ của cơ chế tập trung bao cấp không chỉ chứa đựng trong tổ chức và hoạt động của các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, mà tồn tại ngay trong các quy định về chính quyền nói chung và chính quyền địa ph-ong nói riêng. Chính đây mới là nơi chủ yếu của các quy định tập trung, bao cấp. Những quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền nói chung, trong đó có chính quyền địa ph-ong là hình thức thể hiện nội dung bao cấp, tập trung trong việc quản lý xã hội nói chung và trong việc quản lý kinh tế nói riêng.

So với bộ máy của chính quyền trung -ong, thì việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa ph-ong thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất.

So với chính quyền nhà n-ớc ở trung -ong, việc nghiên cứu chính quyền địa ph-ong có phần lỏng lẻo và không sâu sắc, bởi nhiều lý do khác nhau

So với bộ máy của chính quyền trung -ong, thì việc tổ chức hoạt động của bộ máy chính quyền địa ph-ong thể hiện cơ chế bao cấp rõ nhất và nhiều nhất. Vì sự bao cấp và tập trung chỉ có thể xảy ra từ trung -ong xuống địa ph-ong, chứ không bao giờ có chiều ng-ợc lại.

Sự giản đơn và tập trung bao cấp có thể đ-ợc thể hiện bằng một loạt những biểu hiện sau đây:

- *Thứ nhất*, đất n-ớc Việt Nam đ-ợc chia thành bốn cấp chính quyền nhà n-ớc (kể cả trung -ong), theo kiểu các hình chóp nhỏ nằm trong các hình chóp lớn¹⁰. Các vấn đề quản lý xã hội ở địa ph-ong đều đ-ợc pháp luật quy định cho tất cả ba cấp của chính quyền địa ph-ong. Cùng một vấn đề cả bốn cấp chính quyền đều phải đứng ra giải quyết, ch-a kể đến cấp thôn hiện nay đang đ-ợc tái hình thành, và có khả năng giải quyết nhiều công việc nh- thời x-a.

- *Thứ hai*, việc tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền không có sự phân biệt giữa các vùng lãnh thổ khác nhau, giữa nông thôn và thành thị, giữa vùng đồng bằng và miền núi, giữa vùng có dân tộc Kinh với các vùng có nhiều dân tộc thiểu số, tức là không có sự phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo. Mặc dù đã có Pháp lệnh của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội về việc phân biệt thẩm quyền chi tiết cho chính quyền địa

ph-ong các cấp, nh-ng nh- trên đã nêu Pháp lệnh vẫn chỉ dừng ở mức độ chung cho mọi cấp.

- *Thứ ba*, cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền cấp d-ới là bản sao của chính quyền cấp trên. Cấp trên có cơ cấu tổ chức nào và các hình thức hoạt động nào, thì ở cấp d-ới cũng có những cơ cấu và hình thức đó. Mô hình này đ-ợc tổ chức theo kiểu Xô viết, mà đặc tr-ng của nó là các cấp chính quyền địa ph-ong đều đ-ợc tổ chức giống nhau; đặc biệt là ở cấp nào cũng có Hội đồng nhân dân (Xô viết) do dân trực tiếp bầu ra và đều đ-ợc gọi là cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ong, hoạt động một cách hình thức. Cách tổ chức này không phân biệt các quận, hạt có nhiệm vụ quản lý nhà n-ớc về một lĩnh

vực nào đấy xuất phát từ nhu cầu quản lý chung của nhà n-ớc, với các cộng đồng lãnh thổ dân c- đ-ợc hình thành một cách tự nhiên bền vững, cần phải có những quyết định phản ánh nhu cầu từ cộng đồng dân c-, khác với các vùng lãnh thổ khác, mà pháp luật và các quyết định quản lý nhà n-ớc cấp trên

không có điều kiện thể hiện. Quan hệ trung -ong và địa ph-ong không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc, nặng về cơ chế cấp phát, xin cho. Quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân với cơ quan lãnh đạo Đảng ở địa ph-ong lại không rõ ràng; thiếu các quy chế phối kết hợp giữa các thiết chế quyền lực của địa ph-ong. Ngân sách của tỉnh phải gánh

• Quan hệ trung -ong và địa ph-ong không rõ ràng, thiếu thủ tục làm việc, nặng về cơ chế cấp phát, xin cho

¹⁰ Bất kỳ một mảnh đất nào của Mỹ quốc đều nằm d-ới 3 thẩm quyền: Liên bang, tiểu bang và địa ph-ong. Riêng Thủ đô Oasinhton chỉ chịu thẩm quyền của liên bang (chịu sự giám sát trực tiếp từ Quốc hội) Xem, Leslie Lipon Sđd. tr.434

• Việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương mang nặng nhiều quy định còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, hạn chế sự chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp dưới, hạn chế vai trò của pháp luật

l-ong, nh-ng lại không có quyền thu thuế, hoặc nếu có thì rất hạn chế, th-ờng phải xin trợ cấp của ngân sách trung -ong.

Đầu mỗi tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp cũng còn nhiều nặng nề. Việc kiến thiết tổ chức còn rập khuôn và t-ong ứng với các Bộ, ngành trung -ong. Tức ở trung -ong có bộ, ngành nào thì ở địa ph-ong cũng có các cơ quan chuyên môn đó một cách t-ong ứng. Số l-ong, tên gọi của các cơ quan chuyên môn của mỗi địa ph-ong cũng dập khuôn giống nhau mặc dù đặc điểm tính chất, yêu cầu quản lý ở mỗi địa ph-ong có sự khác nhau.

- Thứ t-, không tạo điều kiện cho việc chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền cấp d-ới, còn nặng về việc cấp d-ới xin ý kiến chỉ đạo, hoặc phê duyệt của cấp trên, theo cơ chế “xin - cho”, cộng đồng trách nhiệm chung; trách nhiệm của mỗi cấp do đó không đ-ợc phân định rõ ràng. Các cấp chính quyền trong hoạt động không chỉ

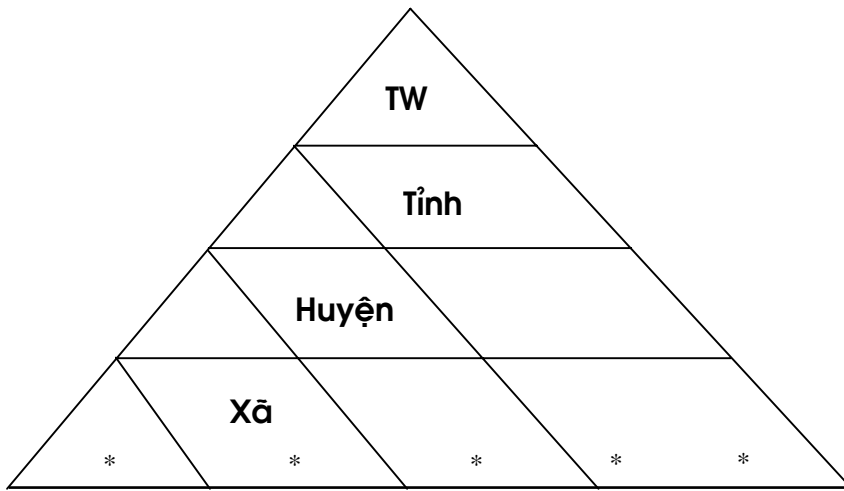
dựa vào pháp luật. không coi pháp luật là cơ sở pháp lý hoạt động của mình.

Việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa ph-ong mang nặng nhiều quy định còn thể hiện ở sự bảo trợ của chính quyền cấp trên, hạn chế sự chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp d-ới, hạn chế vai trò của pháp luật, nhiều quyết định của chính quyền đã đ-ợc thông qua, nh-ng không có hiệu lực thi hành ngay, mà còn phải chờ sự phê chuẩn của cấp trên.

- Việc tổ chức chính quyền địa ph-ong năm tr-ớc đây còn mang ý chí chủ quan của t- duy cũ muốn tiến nhanh, tiến mạnh, một cách vội vàng lên chủ nghĩa xã hội, bằng cách tách nhập một loạt các đơn vị hành chính lại, để cho chúng có đủ dân số và đất đai với quy mô lớn, mà không phù hợp với trình độ quản lý của chúng ta. Cách thức suy nghĩ nh- vậy đã làm cho nhiều đơn vị hành chính trở nên bị thua thiệt kém phát triển.

Tính bao cấp, tính tập trung trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa ph-ong thể hiện t-ong đối đậm đặc, không kém phần quan trọng so với các đơn vị kinh tế. Hình thức chứa đựng các nội dung của cơ chế tập trung, bao cấp thể hiện ở các quy định về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa ph-ong về việc phê chuẩn của chính quyền cấp trên đối với các quyết định của cấp d-ới, về quyền của chính quyền cấp trên h-ớng dẫn hoạt động của chính quyền cấp d-ới, về nghĩa vụ báo cáo của cấp d-ới đối với cấp trên... Cũng có thể nói rằng những năm gần đây chúng ta

• Đầu mỗi tổ chức các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp cũng còn nhiều nặng nề. Việc kiến thiết tổ chức còn rập khuôn và t-ong ứng với các Bộ, ngành trung -ong



Mỗi cá nhân (), mỗi một mảnh đất đều phải chịu 4 lần chính quyền. Nhiều vấn đề không đ-ợc phân cấp rõ ràng giữa các cấp chính quyền với nhau, cả 4 cấp chính quyền đều đứng ra cùng giải quyết.*

chỉ tập trung vào việc giải quyết nhằm loại bỏ cơ chế tập trung bao cấp trong hoạt động của kinh tế, mà ch-a thấy sự bao cấp tập trung thể hiện ngay và rất nặng trong tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền. Chính những quy định này làm thu hẹp đi tính đa dạng, tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa ph-ơng.

2.2. Chính quyền các cấp phải đ-ợc tổ chức theo đa dạng các mô hình. Tr-ớc hết, phải phân biệt giữa đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo, giữa chính quyền ở các vùng nông thôn với vùng thành thị- các đơn vị hành chính đ-ợc tổ chức theo nguyên tắc cộng đồng dân c- và các đơn vị hành chính đ-ợc tổ chức theo cộng đồng lãnh thổ. Và từ đó hình thành chính quyền cấp cơ sở hoàn chỉnh trực tiếp từ nhân dân cho các đơn vị hành chính tự nhiên và của cộng đồng lãnh thổ bền vững. Tiếp theo đó phải phân biệt chính quyền ở đơn vị hành chính nhân tạo

vốn nhằm đáp ứng nhu cầu quản lý của Nhà n-ớc. Chính quyền hoàn chỉnh chủ yếu đ-ợc tổ chức ra ở hai cấp - một cấp trung -ơng và một cấp chính quyền cơ sở (cho làng/xã, thành phố, kể cả thành phố trực thuộc trung -ơng và thành phố, thị xã, thị trấn trực thuộc tỉnh, huyện).

Cơ sở cơ bản nhất của việc hình thành ra chính quyền nhà n-ớc ở địa ph-ơng là các đơn vị hành chính. Các đơn vị hành chính này nên đ-ợc hình thành từ hai yếu tố:

Thứ nhất là cộng đồng

lãnh thổ và thứ hai là cộng đồng dân c-. Có khi đơn vị hành chính đ-ợc hình thành từ cả hai yếu tố, hoặc có khi chỉ cần một trong hai yếu tố. Sự kết hợp cả hai yếu tố tạo thành đơn vị hành chính tự nhiên. Đơn vị hành chính đ-ợc tạo thành từ một yếu tố hoặc là dân c- hoặc là lãnh thổ là đơn vị hành chính nhân tạo. Thôn, làng, bản, ấp; thị xã, thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng là những đơn vị hành chính tự nhiên. Ph-ơng, huyện, quận, tỉnh th-ơng là đơn vị hành chính nhân tạo. Theo tiêu chí cộng đồng dân c- thì các đơn vị hành chính đ-ợc phân thành đơn vị hành chính nông thôn và đơn vị hành chính thành thị (thành phố). Sự quản lý hai loại đơn vị hành chính này nhìn bề ngoài là giống nhau, nh-ng đi vào chi tiết thì lại khác nhau về số l-ợng và chất l-ợng công việc. Vì vậy việc tổ chức chính quyền giữa chúng phải có sự khác nhau.

Cần phải có sự phân biệt tổ chức chính quyền của đơn vị hành chính tự nhiên với của đơn vị hành chính nhân tạo. Sự khác nhau giữa chúng là, những đơn vị hành chính tự nhiên phải có cơ cấu tổ chức chính quyền một cách hoàn chỉnh, không chỉ bao gồm có các cơ quan chấp hành, có nhiệm vụ tổ chức thực thi luật pháp và quyết định khác của chính quyền cấp trên, mà còn phải có cơ cấu do nhân dân trực tiếp bầu ra có nhiệm vụ phải tính đến quyền lợi của nhân dân khi thực hiện các nhiệm vụ quản lý các công việc của địa phương, mà cơ sở của chúng là do cộng đồng lãnh thổ và cộng đồng dân cư chặt chẽ tạo nên. Trong trường hợp đặc biệt, do nhu cầu của các quy tắc có tính tự trị, cần thiết phải thành lập cả các cơ quan xét xử riêng, như tòa án luật tục dành cho các dân tộc thiểu số.

Cách tổ chức chính quyền địa phương thuần nhất nên áp dụng đối với những đơn vị hành chính tự nhiên để hình thành không theo ý chí chủ quan của Nhà nước. Theo đó, phương án tốt nhất là Nhà nước thừa nhận, và tìm ra các phương án tối ưu, có lợi cho việc quản lý nhà nước. Ví dụ như việc các nhà nước phong kiến Việt Nam và Chính quyền bảo hộ thuộc Pháp trước đây thừa nhận sự tồn tại làng/xã Việt Nam trước đây. Tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền tự nhiên này trước hết phải có nhiệm vụ tính đến ý chí của cộng đồng dân cư, và cộng đồng lãnh thổ hợp thành. Đơn vị hành chính tự nhiên hiện nay của chúng ta gồm có: Thôn, bản, ấp; thị trấn, thị xã, thành phố, kể cả các thành phố trực thuộc trung ương đến các thành phố thuộc tỉnh. Đây nên được gọi là cấp chính quyền cơ sở. Chính quyền cấp cơ sở được hình thành trên một cộng đồng dân cư, cộng đồng lãnh thổ bền vững, đối cấp này không hình thành một cấp chính quyền nào khác,

nếu có lại chỉ là cấp trung gian, nhằm mục đích chuyển tải, hoặc thực hiện các quyết định của chính quyền cấp trên. Tất cả các cấp chính quyền cơ sở cho dù là rất nhỏ như thôn, và cực lớn như những thành phố trực thuộc trung ương hiện nay đều phải dưới sự điều chỉnh của pháp luật (tức trung ương), mà không có một cấp trên nào khác. Các chính quyền địa phương được hình thành như những con số cộng. Mỗi số hạng phải chịu trách nhiệm về các công việc của mình trong phạm vi pháp luật quy định. Trong trường hợp sai phạm hoặc vi phạm đến quyền lợi của các chủ thể khác bị khiếu kiện, thì phải bị xét xử theo các thủ tục tố tụng của tòa án. Nhà nước trung ương nên phân quyền và ngân sách trọn gói cho chính quyền địa phương để họ chủ động trong việc tổ chức hoạt động. Lịch sử phong kiến của Việt Nam đã có một thời gian dài, tạo nên một nền văn hóa Việt Nam như vậy. Nhằm mục đích giúp cho người Pháp khai hóa văn minh cho người Việt thời kỳ thực dân, ông Lorin một nhà sử học người Pháp đã có một nhận định: Việt Nam là một nhà nước liên bang gồm hơn 2000 tiểu bang. Chữ tiểu bang ông dùng ở đây là chỉ các làng/xã của chúng ta. Thời hiện nay chúng ta chỉ cần thêm tính tự quản của các làng là phù hợp, và vào khái niệm này nên chẳng có cả các thành phố, kể cả thành phố trực thuộc trung ương cho đến cả những thị trấn nhỏ bé.

Đây chính là những đơn vị hành chính tự nhiên được hình thành bằng một cộng đồng dân cư và cộng đồng lãnh thổ chặt chẽ. Các chính quyền này trong phạm vi pháp luật quy định không cần phải có sự hướng dẫn của cấp trên, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, tự tổ chức các chính quyền của mình một cách đa dạng, không phụ thuộc vào chính quyền cấp trên, thậm chí không cần phải báo cáo trước

cấp trên, cố gắng đến mức tốt nhất, phần việc của chính quyền nào chính quyền đó làm và nhất nhất cùng thi đua, cùng cạnh tranh với chính quyền cấp trên cùng làm tốt cho nhân dân. Những cách thức tự chịu trách nhiệm tr-ớc pháp luật của các chủ thể pháp luật, trong đó có cả các cấp chính quyền địa ph-ơng, nhất là của các đơn vị hành chính tự nhiên là những đòi hỏi của nhà n-ớc pháp quyền.

Việc phân công phân nhiệm rạch ròi nhiệm vụ, chức năng giữa các cơ quan không những chỉ cần ở trung -ơng, mà còn ở cấp giữa trung -ơng và địa ph-ơng nhằm đảm bảo một sự kiểm chế quyền lực. Thực hiện chế độ phân quyền theo pháp luật. Đòi hỏi phân cấp thẩm quyền ở đây là giữa trung -ơng và các chính quyền cơ sở.

Mấy thế kỷ qua, theo dòng chảy của lịch sử, các nhà chính trị và các nhà lý luận đã khổ công tìm kiếm các biện pháp hiệu quả để ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực. Kết luận có tính xác đáng là cần phải dùng quyền lực để hạn chế quyền lực. Một trong những nội dung quan trọng của kiểm chế quyền lực là sự phân quyền và trách nhiệm giữa trung -ơng và địa ph-ơng. Chỉ có phân lập rạch ròi nh- vậy thì mới có sự kiểm chế. Sự phân lập này cần phải đ-ợc quy định một cách rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật, thì mới có khả năng tạo ra sự ổn định và chống lại sự thay đổi tùy tiện của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên. Trung -ơng tập trung quyền lực là rất cần thiết,

nh-ng phải đ-ợc quy định thành luật, và không nên giữ lại những quyền hạn thuộc về địa ph-ơng. Địa ph-ơng về phía mình cần phải chủ động, sáng tạo trong phạm vi pháp luật quy định, nh-ng không v-ợt ra khỏi những phạm vi đã đ-ợc pháp luật quy định.

‘ Một trong những nội dung quan trọng của kiểm chế quyền lực là sự phân quyền và trách nhiệm giữa trung -ơng và địa ph-ơng. Chỉ có phân lập rạch ròi nh- vậy thì mới có sự kiểm chế ’

Trung -ơng cần tập trung vào việc giải quyết những vấn đề chính trị: Quốc phòng, ngoại giao, ban hành hệ thống pháp luật, điều tiết nền kinh tế ở tầm vĩ mô. Chức năng chủ yếu của chính quyền địa ph-ơng là vấn đề có tính chất đáp

ứng các nhu cầu nội bộ của cộng đồng dân c-nh-: Giáo dục, văn hoá, y tế, an ninh trật tự khu dân c-, an toàn xã hội với mục đích nâng cao chất l-ợng đời sống c- dân địa ph-ơng về mọi mặt.

Việc thực hiện phân công thẩm quyền theo pháp luật, tăng quyền chủ động cho Hội đồng nhân dân cấp cơ sở là phù hợp với xu h-ớng “h-ớng về cộng đồng cơ sở” hiện nay đang diễn ra phổ biến trên thế giới. Trung Quốc trong hai thập kỷ qua đang chuyển đổi cơ chế “áp đặt” sang cơ chế “dân chủ hợp tác” ở cơ sở và xây dựng thôn, xã tự quản. Ấn Độ thực hiện chủ tr-ơng phi tập trung hoá, chuyển ngân sách, chuyển quyền quyết định về nhiều việc về các Hội đồng nhân dân huyện xã. Thụy Điển cũng đang cố gắng xây dựng chính quyền cơ sở cấp huyện tự quản, tự quyết định nhiều việc ở địa ph-ơng¹¹.

¹¹ Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001, Tr38.

Nhà nước trung ương không thể giải quyết hết mọi việc cụ thể đến từng cơ sở, bao biện làm hết sẽ không có hiệu quả, gây lãng phí, chậm trễ cũng như bất bình trong dân. Do đó cần phải theo xu hướng địa phương hoá. Hơn nữa, khơi dậy tính chủ động tự quản, tự quyết định đến từng cơ sở sẽ giúp khai thác hết các tiềm năng vật chất và trí tuệ của từng người dân, từng cộng đồng cơ sở vốn rất tiềm tàng. Thực hiện quyền công dân và thực hành dân chủ đều từ cơ sở. Từ đó mới có thể xây dựng bộ máy quyền lực, chọn các quan chức ở cơ sở theo ý kiến và quyết định của dân, qua đó xây dựng một xã hội công dân tích cực và niềm tin chính trị của đa số vào chế độ hiện hành.

Thôn là một bộ phận của chính quyền cấp xã được phân công thực hiện một số chức năng nhiệm vụ thích hợp. Gần đây việc nhân dân bầu trực tiếp trưởng thôn, trưởng ấp, trưởng bản là sự thể hiện về quyền dân chủ trực tiếp, tạo ra động lực mới trong xã hội, được đông đảo nhân dân hưởng ứng, hoan nghênh.

Trong điều kiện hiện nay cơ cấu dân cư thôn, ấp, bản, đã thay đổi, dân trí được nâng cao, vị trí làng, thôn, ấp, bản cũng thay đổi, có nơi như là cấp cơ sở thực hiện dân chủ trực tiếp của nhân dân. Theo ý kiến của đồng chí Bí thư Đảng uỷ xã Mỹ Long, huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang thì cấp xã như là cấp trung

• Cần khắc phục xu hướng chuyển giao chức năng của chính quyền cơ sở cho thôn, ấp, bản. Các thiết chế của thôn ấp bản là các thiết chế dân chủ trực tiếp chứ không phải là đại diện cho chính quyền cơ sở, trưởng thôn không phải là cánh tay nối dài của chính quyền cấp xã

gian¹². Đây có lẽ không phải là một dấu hiệu tốt. Vấn đề chính là ở chỗ nhiều chính quyền cơ sở ở nông thôn tự biến mình thành cấp trung gian, đẩy việc xuống cho cho các trưởng thôn, bản. Điều này làm cho các trưởng thôn, bản phải làm quá nhiều việc vốn là của chính quyền cấp cơ sở. Cần

nhận thức rằng về mặt pháp lý, hiện nay thôn, ấp, bản không phải là một đơn vị hành chính lãnh thổ, không phải là một cấp chính quyền mà chỉ là đơn vị tự quản tính truyền thống, tự nhiên, một đơn vị tự quản, là nơi thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân. Do đó, cần khắc phục xu hướng chuyển giao chức năng của chính quyền cơ sở cho thôn, ấp, bản. Các thiết chế của thôn ấp bản là các thiết chế dân chủ trực tiếp chứ không phải là đại diện cho chính quyền cơ sở, trưởng thôn không phải là cánh tay nối dài của chính quyền cấp xã.

Việc chuyển giao nói trên phản ánh xu hướng địa phương hoá hiện nay. Đối mặt với xu hướng này phương thức xử lý vấn đề của chúng ta không phải là chuyển giao công việc của chính quyền cấp xã cho các thôn, bản, ấp như theo cách mà các Uỷ ban nhân dân xã vẫn làm trong khi thôn, ấp, bản không phải là cấp chính quyền. Cần phải đặt cơ sở pháp lý chính thức quy định địa vị pháp lý các thôn,

¹² Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Cộng đồng làng xã Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, H, 2001, Tr 211.

áp, bản thành cấp chính quyền cơ sở, đồng thời giảm các cấp chính quyền trung gian ở bên trên. Hội đồng nhân dân cấp cơ sở nên có cả ở cấp thôn. Chính quyền cấp cơ sở là nơi bằng các bộ phận cấu thành của nó giải quyết đích thực các quyền lợi của nhân dân, tức là các cấp chính quyền của các đơn vị hành chính tự nhiên: Làng/xã, thị trấn, thành phố cả trực thuộc tỉnh và trực thuộc trung ương, việc giải quyết của chính quyền cấp cơ sở không nên thông qua một cấp trung gian nào.

Việc sửa đổi Hiến pháp vừa qua của chúng ta không có trọng tâm sửa đổi bộ máy chính quyền Nhà nước ở địa phương bởi nhiều lý do khác nhau. Một trong những lý do đó là vấn đề quá phức tạp. Sự phức tạp này theo quan điểm của riêng tôi là do chính chúng ta gây nên, chứ thực tế tại chính quyền địa phương vốn rất đơn giản. Sự đơn giản này đã có từ thời xa xưa. Chính quyền cơ sở như thời phong kiến trước đây vốn dĩ đơn giản chỉ bao gồm các làng/xã. Tất cả các cơ quan trên cấp làng/xã đều được hiểu là một phần của nhà nước phong kiến trung ương. Ngay cả người Pháp khi vào Việt Nam cũng hiểu chính quyền cơ sở như vậy.

Chính quyền ở các thành phố kể cả thành phố trực thuộc trung ương, lẫn các thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn cũng nên được gọi là cấp chính quyền cơ sở, có địa vị pháp lý tương tự như thôn/xã, như ở phạm vi lớn hơn, và dĩ nhiên đó, cũng như dĩ nhiên thôn/bản không tồn tại một cấp chính quyền hoàn

chỉnh nào khác. Nếu là thành phố lớn, thì dĩ nhiên cấp thành phố chỉ tồn tại các cấp hành chính nhân tạo, nghĩa là không phải các cấp chính quyền hoàn chỉnh như hiện nay, mà chỉ làm nhiệm vụ quản lý hành chính.

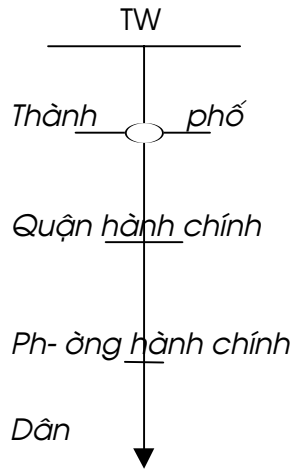
‘ Phải thấy rõ tính trung gian của các đơn vị hành chính hiện nay của xã, phường, quận, huyện. Những đơn vị hành chính này về nguyên tắc chỉ tổ chức ra để đảm nhiệm các chức năng quản lý nhà nước ’

- Các đơn vị hành chính nhân tạo - có nhiều người gọi là cấp trung gian- được thành lập theo ý chí của các cơ quan nhà nước cấp trên, chủ yếu là các cơ quan quản lý, với mục đích để thực hiện một chức năng quản lý nhà nước tại chỗ, có trách nhiệm thay mặt mình giải quyết các công việc ở cơ sở. Các đơn vị

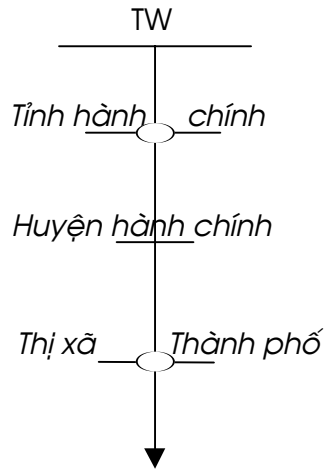
này có chức năng khác nhau nên cũng có các lãnh thổ khác nhau. Lãnh thổ của việc bảo vệ rừng không bao giờ là tốt, hay là hữu hiệu đối với việc phát triển nông nghiệp, hay là ngược lại. Vì vậy ở những đơn vị hành chính nhân tạo chỉ nên thành lập ra các cơ quan quản lý phù hợp với mục tiêu đặt ra, và ít quan tâm hơn đến nguyện vọng, ý chí của cộng đồng dân cư hợp thành.

Tóm lại là phải thấy rõ tính trung gian của các đơn vị hành chính hiện nay của xã, phường, quận, huyện. Những đơn vị hành chính này về nguyên tắc chỉ tổ chức ra để đảm nhiệm các chức năng quản lý nhà nước trong một lĩnh vực nào đấy. Và như vậy chỉ có hai cấp hành chính hoàn chỉnh là các thành phố và cơ sở. Trường hợp cấp tỉnh cũng nên là 1 cấp chính quyền hoàn chỉnh tùy theo điều kiện văn hoá và lịch sử của các địa phương./.

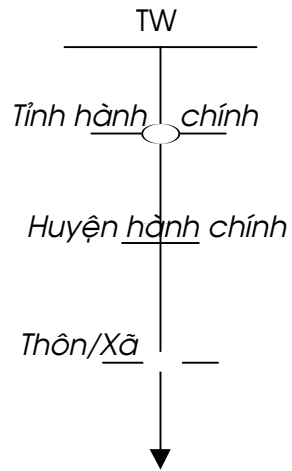
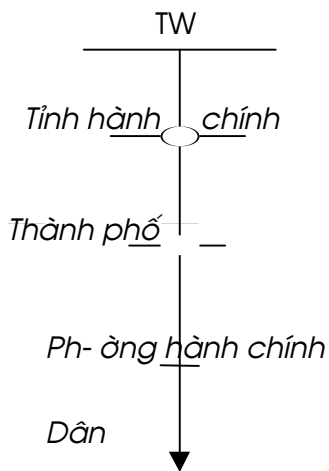
Tổ chức chính quyền thành phố lớn



Tổ chức chính quyền thành phố nhỏ



Tổ chức chính quyền vùng nông thôn



Biểu thị của cấp chính quyền hoàn chỉnh, đơn vị hành chính tự nhiên

— Biểu thị của chính quyền nhân tạo

VAI TRÒ CỦA THẨM PHÁN TR-ỚC YÊU CẦU CẢI CÁCH T- PHÁP

NGUYỄN MINH TUẤN*

Toà án là cơ quan duy nhất có chức năng xét xử, là nơi nhân dân đặt niềm tin vào công lý, nơi thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật, nơi mà hoạt động của nó ở một mức độ nhất định phản ánh tính dân chủ của một xã hội. Những yêu cầu này phụ thuộc rất nhiều vào yếu tố con ng-ời, cụ thể là ý thức trách nhiệm và trình độ vận dụng pháp luật của ng-ời thẩm phán trong hoạt động xét xử. Đây là một trong những vấn đề trọng tâm và cũng là khó khăn nhất của công tác cải cách t- pháp hiện nay

1. Thực trạng

Theo quy định của pháp luật hiện hành, toà án là cơ quan duy nhất có chức năng xét xử. Thẩm phán giữ vai trò chính trong hoạt động xét xử tại toà án, nhân danh nhà n-ớc công bố một bản án, một quyết định về việc một ng-ời có tội hay vô tội, giải quyết các tranh chấp về hợp đồng, các quyết định hành chính, hành vi hành chính v.v... liên quan trực tiếp đến lợi

ích, thậm chí đến số phận và phẩm giá của con ng-ời. Vì vậy, vai trò của thẩm phán là rất quan trọng và việc nâng cao vai trò của thẩm phán trong hoạt động xét xử cần đ-ợc coi là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của công cuộc cải cách t- pháp hiện nay.

Đội ngũ thẩm phán theo đánh giá chung hiện nay vẫn còn thiếu và yếu, số l-ợng đơn khiếu nại, tố cáo còn nhiều¹. Xuất phát từ

¹Theo số liệu thống kê của ngành toà án, số đơn khiếu nại, tố cáo kéo dài, bức xúc là 726 việc, trong đó: TANDTC: 415 việc, TAND tỉnh 126 việc, TAND cấp huyện 180 việc, Pháp luật số 130, ngày 3/5/2002.

nguyên tắc “*Khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”, hiện nay khoa học pháp lý bàn nhiều đến khái niệm “*độc lập của toà án trong hoạt động xét xử*”². Về mặt khái niệm, chúng tôi cho rằng “*độc lập*” của toà án cần đ-ợc hiểu ở cả hai nghĩa, đó là “*độc lập với bên ngoài*” tức là với các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đ-ơng sự... và “*độc lập ở trong nội bộ*”: giữa cấp trên - cấp d-ới, giữa đồng nghiệp. Độc lập của toà án cũng đ-ợc hiểu là toà án ra quyết định các vấn đề một cách vô t-, không thiên vị, dựa trên tình tiết thực tế và theo pháp luật mà không chịu bất cứ sự hạn chế, sự ảnh hưởng không phù hợp, sự lôi cuốn, áp lực, đe dọa hoặc can thiệp sai trái nào, trực tiếp hoặc gián tiếp, từ bất kỳ ai hoặc bất kỳ lý do gì.

Trên thực tế, muốn “*độc lập*”, ng-ời thẩm phán phải nhận thức đúng đắn mục đích của phiên toà, không chỉ thiên vào việc xem xét chứng cứ buộc tội mà bỏ qua đánh giá chứng cứ gỡ tội, không đ-ợc phép đơn giản hoá công việc của mình, chỉ kiểm tra các tài liệu, chứng cứ thu thập trong giai đoạn điều tra.

Do hoàn cảnh lịch sử, ở n-ớc ta, chế độ thỉnh thị án và duyệt án đã từng tồn tại trong thời gian dài. Chế độ thỉnh thị án thể hiện lẻ loi làm việc phát sinh trong quan hệ giữa toà

án nhân dân cấp trên và toà án nhân dân cấp d-ới do các toà án ch-a mạnh, đội ngũ thẩm phán còn yếu kém về trình độ, pháp luật ch-a hoàn thiện; còn chế độ duyệt án là lẻ loi làm việc phát sinh trong quan hệ giữa tập thể lãnh đạo của một toà án đối với cá nhân ng-ời thẩm phán đ-ợc phân công xét xử vụ án cụ thể. Chế độ thỉnh thị án đã dẫn đến sự vi phạm nguyên tắc độc lập xét xử của thẩm phán và hội thẩm nhân dân. Căn bệnh “*án tại hồ sơ*” đã dẫn đến không ít tr-ờng hợp oan, sai. Có thẩm phán cho rằng: “*Cứ bám sát hồ sơ cơ quan điều tra đã lập sẽ an toàn hơn là việc cải sửa, chẳng biết đâu đấy lại mang vạ vào thân*”³. Hơn nữa, quyết định của “*Ban duyệt án*” tr-ớc khi xét xử là quyết định đa số, thẩm phán ra phiên toà chỉ là để thể hiện kết quả của “*Ban duyệt án*”⁴. Rõ ràng xử lý nh- vậy là “*trọng cung*” hơn “*trọng cứ*”. Hiện nay còn tình trạng trong tr-ờng hợp bức bách mà có vụ án nào tranh luận tại phiên toà bức xúc, thì Hội đồng xét xử (HĐXX) không phán quyết theo riêng mình mà ngừng phiên toà để xin ý kiến lãnh đạo của Toà án⁵, sau đó mới tuyên án. Nh- vậy, còn đâu là sự độc lập, niềm tin nội tâm của thẩm phán về một vụ án? Thậm chí có những vụ án tr-ớc khi đ-a ra xét xử, do có quá nhiều d- luận nên Thủ t-ớng Chính

² Khái niệm “*độc lập*” ở đây hiện còn gây nhiều tranh cãi - Tg.

³ Xem “*Phải bỏ đi những thông lệ phiên toái*”, Báo Pháp luật số ra ngày 23/5/2002.

⁴ Bộ T- pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý. *Về nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội - 1997.tr 159 - 160.

⁵ Không ít vụ án, khi tiến hành thẩm vấn tại phiên toà, Hội đồng xét xử thấy vụ án có nhiều tình tiết mới hoặc có thể xử mức án nhẹ hơn mức án đã định sẵn hoặc chuyển sang khung hình phạt có mức án nhẹ hơn, thậm chí có bị cáo không phạm tội nh-ng HĐXX không dám tuyên vô tội mà phải hoãn phiên toà để xin ý kiến của Ủy ban thẩm phán - Tg.

phủ yêu cầu các cơ quan tố tụng báo cáo. Vậy là ba ngành: Kiểm sát, Tòa án và Công an ngồi lại, thống nhất kết luận và báo cáo lên Thủ t-ớng rằng: “*Bị cáo có tội, việc bắt giữ để điều tra, xét hỏi và truy tố là đúng pháp luật*”. Ở đây ch-a bàn đến mức án là nặng hay nhẹ, mà HĐXX ở đây liệu có còn độc lập xét xử hay không, đến khi bị cáo kêu oan, xin phúc thẩm ở Tòa án tối cao giả sử có nhìn thấy rõ ràng bị cáo bị oan thực sự thì các thẩm phán ở cấp này cũng khó mà làm khác đ-ợc vì thủ tr-ởng của họ chính là ng-ời đã tham dự và thống nhất ý kiến trong cuộc họp liên ngành đó⁶. Chính điều này đã tạo ra sự ỷ lại, thái độ kém đấu tranh của ng-ời thẩm phán, phát sinh thói quen t- duy hộ, không dám chịu trách nhiệm; gây ra thói quen bao biện của toà án cấp trên đối với toà án cấp d-ới.

Trong thời gian qua, có không ít vụ án tr-ớc khi đ-ợc đ-a ra xét xử, Ủy ban thẩm phán th-ờng “*định h-ớng*” tr-ớc về đ-ờng lối, khung hình phạt sẽ áp dụng cho bị cáo. Thậm chí có những vụ án đ-ợc xác định là “*án điểm*” thì cả mức án cũng đ-ợc duyệt tr-ớc, dẫn tới tình trạng bị cáo ch-a bị xét xử nh-ng đã bị quyết là ng-ời có tội. Nguyên tắc thẩm phán xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật còn bị vi phạm.

Về trình độ chuyên môn và năng lực xét

xử, khi các quan hệ kinh tế, dân sự, lao động... ngày càng đa dạng, phức tạp, nhất là những quan hệ có liên quan đến yếu tố n-ớc ngoài. Việc giải quyết các tranh chấp phát sinh từ những quan hệ đó đòi hỏi thẩm phán phải có trình độ chính trị, chuyên môn và nghiệp vụ cao. Chúng ta cần phải mạnh dạn thừa nhận rằng trên thực tế sở dĩ có nhiều vụ án oan, sai nh- vậy là do nhiều lý do nh-ng quan trọng nhất vẫn là do trình độ chuyên môn của thẩm phán còn nhiều hạn chế⁷, nhiều thẩm phán không đ-ợc bồi d-ỡng th-ờng xuyên dẫn đến pháp luật của Nhà n-ớc đã có sự thay đổi, nh-ng không nắm bắt đ-ợc, dẫn đến việc xét xử không đúng pháp luật.

Về đạo đức, đây là phẩm chất, là đòi hỏi đối với mọi công dân, mọi ngành nghề nói chung, nh-ng hơn lúc nào, hơn ở đâu ng-ời ta lại cần đạo đức nh- ở tòa án, ở ng-ời thẩm phán, vì chính ở nơi đây công lý đ-ợc thực hiện, hoạt động xét xử của toà án là bằng chứng sống thể hiện rõ ràng nhất tinh thần của pháp luật. Yếu tố đạo đức ở đây không đơn thuần là phẩm chất đạo đức của bản thân ng-ời thẩm phán, mà còn là việc vận dụng các phạm trù đạo đức vào trong việc giải quyết các vụ việc trên cơ sở pháp luật⁸. Đối với ng-ời thẩm phán đó là sự đấu tranh tâm lý, thậm chí có khi rất quyết liệt để lựa chọn và đ-a ra những phán quyết vừa hợp tình vừa

⁶ Xem “*Có độc lập hay không?*”- *Pháp luật*, số 135 (6/6/2002).

⁷ Xem “*Một vụ án hai lần bị hình sự hoá*” *Pháp luật*, số 133 (1663), ngày 4/6/2002.

⁸ TS. Hoàng Thị Kim Quế, *Xu h-ớng vận động, phát triển của pháp luật và đạo đức ở Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử, Dân chủ và pháp luật*, Số 8/2002.

hợp lý. Hiện nay, nhân dân vẫn còn phàn nàn, nghi ngại về phẩm chất đạo đức của một số thẩm phán khi để xảy ra những vụ án oan, sai^{9,10}, không những thế một số thẩm phán vì động cơ cá nhân, vụ lợi mà coi thường pháp luật¹¹. Đây là vấn đề gây nhức nhối nhất, và cũng là vấn đề cần phải quan tâm nhiều nhất hiện nay.

2. Kiến nghị

Chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ thẩm phán hiện nay như sau:

Nâng cao trình độ chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ thẩm phán đương nhiệm

Về trình độ chuyên môn

Điều kiện cần của thẩm phán là phải có bằng đại học Luật, nh-ng trên thực tế số thẩm phán “nợ” bằng đại học Luật khá lớn. Tr-ớc mắt, cần phải thống kê, phân loại trình độ thẩm phán để có kế hoạch bồi d-ỡng đào tạo. Nhiều n-ớc hiện nay đang áp dụng hình thức tuyển chọn hoặc bổ nhiệm thẩm phán trên toàn quốc dựa trên trình độ chuyên môn, thi

tuyển thẩm phán công khai, mở rộng cho nhiều đối tượng (các đối tượng tham gia không chỉ trong ngành tòa án) bằng cách áp dụng chế độ nộp đơn tự do, đề thi đ-ợc chuẩn bị kỹ l-ỡng và bí mật. Hình thức này sẽ loại bỏ đ-ợc cả những thẩm phán đ-ợc chức nh-ng không có trình độ đáp ứng đ-ợc yêu cầu. Chúng tôi cho rằng trong thời gian tới cần phải tiến hành những kỳ thi sát hạch trong tr-ờng hợp thẩm phán không đáp ứng đ-ợc yêu cầu thì không đ-a vào danh sách bổ nhiệm thẩm phán nhiệm kỳ tiếp theo. Đồng thời, cần phải có kế hoạch đào tạo và bồi d-ỡng th-ờng xuyên cho các thẩm phán đã có bằng đại học Luật, thẩm phán cần phải th-ờng xuyên nắm bắt những văn bản pháp luật mới để vận dụng đúng đắn, chính xác.

Hiện nay, nếu đóng khung cán bộ tòa án các cấp có trình độ đại học Luật, có khả năng xét xử thì ngành t- pháp phải nhiều năm nữa mới đủ số thẩm phán. Các trung tâm đào tạo thẩm phán cần phải đ-ợc mở rộng. Hiện nay chỉ có một trung tâm ở Hà Nội (Tr-ờng đào tạo các chức danh t- pháp), và hàng năm chỉ đào tạo đ-ợc trên 100 ng-ời. Trong thời gian

⁹. Vụ tranh chấp nhà và đất tại số 8B Võ Thị Sáu - Nha Trang, Bị đơn đập đầu tại tòa, Vì sao? (Pháp luật số 139 (11/6/2002); Xem “Ng-ời đàn bà m-ời năm miệt mài đi tìm sự thật: Vụ án chiếc tég đầu bị thủng”, Pháp luật số 107 (5/5/2003); Xem “Vụ vận chuyển trái phép 189.000 USD: Tòa xử sai, ai “xử” tòa?”, Pháp luật số 116 (15/5/2002).

¹⁰ Ví dụ 1: Tr-ờng hợp của chị Nguyễn Thuỷ Loan ở Ninh Thuận, không có mặt ở nơi xảy ra vụ án nh-ng vẫn bị đ-a ra xét xử về tội cố ý gây th-ơng tích. Sau khi bị tòa án hai cấp (cấp sơ thẩm và cấp phúc thẩm) tuyên phạm tội, để chứng minh mình vô tội, chị Loan đã uống thuốc độc tự tử ngay tại phiên tòa phúc thẩm. Khi ban Nội chính trung-ong lập đoàn kiểm tra đã phát hiện ra các cơ quan tố tụng ở cả hai cấp sơ và phúc thẩm sai phạm đến 12 điểm.

Ví dụ 2: Anh Trần Văn Chiến ở Tiền Giang do bị ép cung, đánh đập dã man nên đã khai nhận tội giết ng-ời. Anh bị kết án tù chung thân, và vì mù chữ, không hiểu pháp luật nên anh Chiến đã không làm đơn kháng án. Sau 3 lần giảm án, mất 16 năm 3 tháng ngồi tù, anh Chiến đ-ợc trả tự do. Gần đây khi tên giết ng-ời bị bắt, anh Chiến đ-ợc tuyên là vô tội nh-ng anh vẫn mang án oan vì không đ-ợc khôi phục quyền lợi, danh dự và bồi th-ờng oan sai.

¹¹ Xem “Thẩm phán có đi đêm”, Pháp luật số 84, (84/2002); “Xét xử n-ong tay là có tội với dân”, xem Pháp luật, số 28 (1/2/2002).

tối, cần tiếp tục đ-a thẩm phán đã tốt nghiệp ở các trung tâm đào tạo thẩm phán về cơ sở, vừa để tăng c-ờng cho cơ sở, nhất là trong tình hình cải cách bộ máy toà án theo h-ớng tăng thẩm quyền cho toà án cấp huyện hiện nay, vừa tạo điều kiện cho cán bộ tr-ởng thành, đồng thời tạo nguồn thẩm phán cung cấp cho toà án cấp trên.

Về đạo đức nghề nghiệp

Là thẩm phán, điều quan trọng là phải công minh, nh-ng vẫn phải l-u ý rằng mục đích xét xử là để răn đe, trừng phạt nh-ng cũng là để mở cho họ một con đ-ờng hoàn l-ong để họ có thể cải tạo và làm lại cuộc đời. Sự nghiêm minh và nhân đạo sẽ cứu vớt nhiều số phận con ng-ời, và bảo vệ sự bình yên của cả xã hội. Luật pháp chỉ quy định khả năng, còn áp dụng nó nh- thế nào lại phụ thuộc rất nhiều vào ý chí chủ quan của ng-ời thẩm phán. Ở ng-ời thẩm phán, cần phải biết phối hợp các -u thế của pháp luật và đạo đức đến mức thành một nghệ thuật xét xử¹². Để làm đ-ợc điều này, ng-ời cán bộ t- pháp “*không thể chỉ hạn chế hoạt động của mình trong khung toà án*” mà cần phải gần dân, hiểu dân, giúp dân để giúp mình thêm liêm khiết, thêm công bằng¹³.

Đổi mới chế độ l-ong, chính sách đối với thẩm phán

Chúng ta cũng thấy rằng để thẩm phán có thể độc lập trong việc xét xử, xu h-ớng chung là *cần phải tăng l-ong để bảo đảm sự độc lập, khách quan của thẩm phán*¹⁴. Thật vậy, l-ong cao sẽ bảo đảm cho ng-ời thẩm phán có thể yên tâm hoàn thành tốt những công việc mà mình đ-ợc giao, điều này sẽ tạo thành một xu h-ớng tích cực để thẩm phán phát huy đ-ợc tính độc lập, chủ động của mình trong việc xét xử. Ng-ợc lại, l-ong thấp sẽ dẫn đến hàng loạt các hậu quả có thể xảy ra nh-: trình độ thẩm phán yếu, khi đó thẩm phán sẽ bị chi phối bởi nhiều yếu tố khác, thậm chí cả tình trạng tham nhũng, cửa quyền xa dân v.v...¹⁵.

Thẩm phán là ng-ời chịu trách nhiệm lớn trong hoạt động xét xử. Chính vì vậy, ngoài vấn đề tăng l-ong cho đội ngũ thẩm phán, cải cách t- pháp còn phải h-ớng đến vấn đề xây dựng những quy định về -u đãi, có hình thức khen th-ởng, động viên, tuyên d-ong những thẩm phán có thành tích tốt trong công việc...

Một vấn đề có ý nghĩa rất lớn là cần phải *tăng c-ờng cơ sở vật chất và các ph-ơng tiện kỹ thuật* cho các cơ quan t- pháp để các cơ quan này đủ khả năng đấu tranh chống tội

¹² Xem, Hoàng Thị Kim Quế, *Mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức với việc điều chỉnh hành vi con ng-ời trong quản lý xã hội*, Tạp chí Khoa học (Khoa học xã hội) của Đại học Quốc gia Hà Nội, t.XIII, No 4- 1997.

¹³ Ông Chu L-u, T- t-ởng Hồ Chí Minh về bộ máy t- pháp, trong sách “Nghiên cứu t- t-ởng Hồ Chí Minh về Nhà n-ớc và pháp luật”, Bộ T- pháp, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, 1993.

¹⁴ Ở các n-ớc phát triển: thẩm phán tối cao Anh l-ong 97.000 USD \$/tháng cao hơn Bộ tr-ởng, thẩm phán tối cao Singapore là 500.000 USD \$/năm. Thậm chí ở các n-ớc đang phát triển: Brazil l-ong thẩm phán cao gấp 33 lần l-ong trung bình; Ecuador: 18 lần; Péru: 14 lần... Xem Bài nói chuyện “Một số vấn đề về cải cách t- pháp một số n-ớc đang chuyển đổi”, Hội thảo 14/3/2003, Bộ T- pháp.

¹⁵ Điển hình nh- ở Mexico theo thống kê có tới 70% thẩm phán tham nhũng.

phạm¹⁶. Ngân sách nhà nước hàng năm cần dành một khoản thích đáng để đầu tư cơ sở vật chất, trụ sở, phòng tiện và các trang bị kỹ thuật hiện đại cho các cơ quan tư pháp.

Đổi mới công tác quản lý đội ngũ thẩm phán

Mục đích của công tác kiểm tra phải đánh giá được tư cách đạo đức, năng lực trình độ nghiệp vụ thông qua công việc của chính người thẩm phán. Cần động viên khen thưởng kịp thời những tập thể, cá nhân có thành tích xuất sắc, phải có cơ chế phát hiện và xử lý nghiêm túc những thẩm phán vi phạm pháp luật, tham nhũng hoặc bao che cho bọn tham nhũng, làm cho đội ngũ thẩm phán thực sự trong sạch vững mạnh.

Trao cho thẩm phán quyền giải thích pháp luật

Ở phần lớn các nước, thẩm phán có quyền giải thích pháp luật, nhưng ở nước ta, thẩm phán không có quyền này mà thẩm quyền giải thích pháp luật được trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Việc quy định cho Ủy ban Thường vụ giải thích pháp luật cũng có lý do, căn cứ của nó, vì nó sẽ làm rõ ý chí nhà làm luật. Nhưng những quy định pháp luật khi mới ra đời cũng đã sớm bộc lộ ngay tính thiếu khách quan và tỏ ra là không theo kịp với cuộc sống vốn đã rất phức tạp. Đứng ở góc độ

tính chất công việc, có lẽ không ở đâu có sát hơn với những con người thật bằng ở cơ quan phán quyết. Do đó, chúng tôi đồng ý với quan điểm cho rằng nên trao cho thẩm phán quyền giải thích pháp luật để thích ứng luật với tình huống không được nhà lập pháp tính đến mà không làm thay đổi ý đồ của nhà lập pháp.

3. Kết luận

Khi chúng ta nói “*cải cách*” điều đó đồng nghĩa với việc chấp nhận “*sự thay đổi hợp lý*”. Chúng ta vẫn thừa nhận rằng trong các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thì tư pháp là nhánh quyền lực có nhiều hạn chế, yếu kém hơn cả, nhưng tại sao chúng lại yếu kém. Suy nghĩ về vấn đề này, chúng tôi có nhận định là phải chăng chúng ta vẫn chưa đặt đúng vị trí mà nhẽ ra nhánh quyền lực này phải có, hay nói cách khác là muốn cải cách thành công, cần phải tăng cường nhánh tư pháp theo đúng những chức năng, thẩm quyền của nó, và cần phải đặt sự quan tâm vào *thẩm phán* - người cầm cân nảy mực cho cán cân công lý./.

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

¹⁶ Hiện nay có những Phòng xét xử đã quá xuống cấp theo nh- bài báo “Sân toà ký sự” trên báo Pháp luật thứ bảy ngày 1/6/2002 đã ra dẫn chứng về trụ sở Tòa kinh tế - Hành chính - Lao động của TAND TP. Hồ Chí Minh nằm ở ngay trung tâm số 26, Lê Thánh Tôn, Quận 1, thành phố HCM: “Phòng xét xử ở lầu 1 thì trông giống nhà kho trống rỗng, bụi và không khí ẩm mốc; phòng xét xử ở lầu 2 cũng là nhà kho bỏ trống nhiều năm... Một nữ văn thư đang gõ văn bản - bằng loại máy chữ có lẽ được sản xuất trước lúc chị sinh ra” - Tg.

QUAN NIỆM VÀ THỰC TIỄN DỊCH VỤ CÔNG Ở N-ỚC TA

NGUYỄN PH-ỚC THỌ*

Bài viết trao đổi về ý nghĩa đích thực của khái niệm “dịch vụ công” trong điều kiện ở Việt Nam. Bên cạnh ba nội dung cơ bản khá thống nhất trong nhận thức chung ở Việt Nam hiện nay, vẫn còn lệch lạc trong cách hiểu về khái niệm này. Thực tiễn triển khai mô hình dịch vụ công ở Hà Nội đ-ọc dùng nh- một minh họa thực tế cho thực trạng hai mặt trên đây

1. Từ nhận thức chung về dịch vụ công

...

Khái niệm

Cho đến nay, mặc dù còn không ít cách hiểu khác nhau, do nhiều cách tiếp cận và tầm nhìn khác nhau, nh-ng đã có nhiều quan điểm khá thống nhất về “dịch vụ công” phù hợp với thực tiễn của Việt Nam với ba nội dung cơ bản sau đây:

- Thứ nhất, dịch vụ công là những hoạt động thuộc trách nhiệm của Nhà n-ớc, do Nhà n-ớc trực tiếp thực hiện hoặc uỷ quyền cho các

chủ thể không phải là Nhà n-ớc thực hiện;

- Thứ hai, dịch vụ công là hoạt động đ-ọc phân biệt với các hoạt động quản lý nhà n-ớc, cũng nh- với các hoạt động thực thi công quyền nói chung.

- Thứ ba, dịch vụ công có sứ mệnh tr-ớc hết và quan trọng nhất là cung cấp những dịch vụ đáp ứng các nhu cầu thiết yếu, tối thiểu của xã hội, xuất phát từ mục tiêu nhằm xây dựng một xã hội công bằng, ổn định và phát triển hài hoà.

Đạt đ-ọc sự thống nhất về 3 nội dung trên đây về dịch vụ

công cũng có thể nói là một b-ớc tiến đáng kể về nhận thức đối với một vấn đề không hề đơn giản, nhất là trong điều kiện còn rất nhiều vấn đề đang cần tiếp tục làm sáng tỏ nh-: vai trò của nhà n-ớc trong nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà n-ớc pháp quyền; vấn đề quan niệm về quản lý nhà n-ớc...

Điều quan trọng nhất đạt đ-ọc trong nhận thức chung đó là giới hạn đ-ọc phạm vi của khái niệm dịch vụ công phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Điều đó cũng có nghĩa là đi vào thực chất của vấn đề dịch vụ công ở Việt Nam, phân biệt dịch vụ công với hoạt động quản lý nhà n-ớc của các cơ quan công quyền, một vấn đề t-ờng chừng nh- đã rõ ràng, nh-ng thực tế lại không nh- vậy.

Thực vậy, trong quá trình tiến hành cải cách thủ tục hành chính với việc cho áp dụng thí điểm các mô hình nh- “một cửa - một dấu”; “một đầu mối”..., ở một số địa ph-ong đã xuất hiện một khái niệm mới là “dịch vụ hành chính”. Khái niệm này đã làm cho một số ng-ời không phân biệt đ-ọc giữa hoạt động quản lý nhà

n-ớc với các hoạt động do các tổ chức của Nhà n-ớc thực hiện không có tính chất công quyền nhằm phục vụ các nhu cầu thiết yếu của xã hội. Ng-ời ta coi dịch vụ hành chính là một loại dịch vụ công. Và để cho rõ thêm, có nơi gọi là dịch vụ hành chính công bao gồm các hoạt động cung cấp các dịch vụ hành chính, nh-: cấp các loại giấy phép liên quan đến việc làm ăn, sinh sống của dân và cả các hoạt động có tính chất dịch vụ công cộng. Sự ngộ nhận ở đây xuất phát từ chỗ không hiểu đ-ợc bản chất của thủ tục hành chính chính là hình thức biểu hiện cụ thể của việc thực hiện thẩm quyền quản lý nhà n-ớc trên lĩnh vực nhất định. Đó thực sự là một hành vi có tính chất công quyền, không thể định giá, không thể mặc cả, và không thể nhân danh cải cách đơn giản hoá thủ tục để định mức lệ phí cao hơn.

Thuật ngữ “*dịch vụ công*” lần đầu tiên đ-ợc Nghị quyết Hội nghị Trung -ong 7 (khoá VIII) (năm 1999) chính thức ghi nhận¹ và đến Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX (năm 2001), thuật ngữ này lại đ-ợc cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng² khẳng định lại; tiếp sau đó Quốc hội khoá XI đã thống nhất sử dụng thuật ngữ này trong việc quyết định các vấn đề về tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà n-ớc khi thông qua Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001. Lần đầu tiên Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 quy định: Chính phủ có nhiệm vụ cơ bản “*Thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển*

nền kinh tế quốc dân, phát triển văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, các dịch vụ công”³ (gạch chân của tác giả) và bộ, cơ quan ngang bộ có chức năng “*quản lý nhà n-ớc các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực*”⁴. Việc ghi nhận vấn đề này thể hiện một quyết tâm thống nhất nhận thức chung về một vấn đề quan trọng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy ranh giới của khái niệm này đối với không ít ng-ời còn ch-a rõ ràng, và điều đáng lo ngại là quan niệm không thống nhất, thậm chí không đúng ở những ng-ời làm công tác thực tiễn. Tr-ớc thực tế trên, Chính phủ cần phải có thái độ rõ ràng của mình về dịch vụ công để định hướng đúng về mặt nhận thức cho một vấn đề không chỉ có ý nghĩa về lý luận mà cả về thực tiễn.

Vai trò của Nhà n-ớc trên lĩnh vực dịch vụ công

Theo chủ tr-ong của Đảng và Nhà n-ớc đ-ợc thể hiện trong các văn bản chính thức, trên lĩnh vực dịch vụ công, Nhà n-ớc ta giữ ba vai trò quan trọng:

- Quản lý nhà n-ớc đối với các dịch vụ công;
- Trực tiếp cung cấp các dịch vụ công đáp ứng nhu cầu thiết yếu của xã hội;
- Hỗ trợ, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức phi chính phủ, các hình thức tự quản của cộng đồng thực hiện cung cấp dịch vụ công (vai trò này v-ợt ra khỏi phạm vi

¹ “Tiến hành từng b-ớc việc phân định rõ biên chế trong bộ máy hành chính với biên chế trong các đơn vị sự nghiệp, kinh tế, dịch vụ công” - Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung -ong khoá VIII - NXB CTQG - 1999, tr.41.

² “Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo h-ớng Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, **cung cấp dịch vụ công**”; “Khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận mà vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức thực hiện một số dịch vụ công với sự giám sát của cộng đồng nh- vệ sinh môi tr-ờng, tham gia giữ gìn trật tự trị an xóm, ph-ờng.” (gạch chân của tác giả) - Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị quốc gia, tr.133, 217.

^{3,4} Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

quản lý nhà n-ớc thuần tuý).

Ở tất cả các n-ớc có nền kinh tế thị tr-ờng phát triển, Nhà n-ớc đều giữ các vai trò nói trên. Tuy nhiên, nội dung và cách thức thực hiện các vai trò đó rất khác nhau phù hợp với trình độ phát triển và điều kiện hoàn cảnh của mỗi n-ớc.

Việc xác định những nội dung cụ thể về vai trò của Nhà n-ớc ta trong cung cấp dịch vụ công có những khó khăn và phức tạp đòi hỏi phải có những b-ớc đi thích hợp, không thể đơn giản áp dụng kinh nghiệm của các n-ớc phát triển. Chúng ta đang phải đối mặt với một số vấn đề sau đây khi định hình vai trò thực sự của Nhà n-ớc trong lĩnh vực dịch vụ công:

- Đặc điểm lớn nhất trong đổi mới việc cung cấp dịch vụ công ở n-ớc ta là chuyển từ mô hình Nhà n-ớc - chủ thể duy nhất có quyền và có trách nhiệm đáp ứng mọi nhu cầu về dịch vụ công của xã hội sang mô hình Nhà n-ớc cùng phối hợp với khu vực t- nhân để thực hiện vai trò này d-ới sự chi phối mạnh mẽ của cơ chế thị tr-ờng. Sự chuyển đổi này làm thay đổi tận gốc nhiều quan điểm và giá trị trong cung cấp dịch vụ công, mặc dù Nhà n-ớc vẫn là ng-ời duy nhất chịu trách nhiệm tr-ớc xã hội về vấn đề này để bảo đảm một trong những giá trị truyền thống cao nhất trong dịch vụ công là sự công bằng, không chỉ đơn giản công bằng về mặt cơ hội; và hơn nữa là bảo đảm cho xã hội phát triển bền vững.

- Chỉ có thể thúc đẩy đ-ợc sự phát triển của khu vực dịch vụ công khi tách bạch, phân biệt nó với hoạt động của các cơ quan công quyền, tạo cho các đơn vị dịch vụ công một khuôn khổ thể chế phù hợp trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị tr-ờng. Đây là việc không đơn

giản và không thể làm ngay đ-ợc “*một sớm một chiều*”, khi cơ chế cũ, nhất là cơ chế tài chính, vẫn níu chặt lấy các đơn vị dịch vụ công của Nhà n-ớc. Trong điều kiện này, việc cung cấp dịch vụ công của Nhà n-ớc vẫn bị chi phối mạnh bởi các nguyên tắc hành chính mang đậm tính ban phát, quan liêu, hách dịch của đội ngũ công chức với nhiều biểu hiện tiêu cực. Một khu vực dịch vụ công với những chuẩn mực, nguyên tắc trong đó đề cao các giá trị công bằng, bình đẳng, phục vụ, phản ánh đ-ợc tính đa dạng các nhu cầu của xã hội, tôn trọng những khác biệt của con ng-ời... vẫn đang còn ở phía tr-ớc.

- Nguồn lực vật chất để Nhà n-ớc trực tiếp cung cấp các dịch vụ công rất hạn hẹp, trong khi nhu cầu của xã hội không ngừng tăng lên. Chúng ta chỉ có thể huy động ch-a đến 20% GDP cho ngân sách nhà n-ớc.

Trong giai đoạn đầu của việc hình thành một khu vực dịch vụ công phù hợp với cơ chế thị tr-ờng nh- ở n-ớc ta, theo chúng tôi, trọng tâm -u tiên để định hình vai trò của Nhà n-ớc đối với dịch vụ công, tr-ớc hết là hình thành một khuôn khổ thể chế đồng bộ để quản lý, điều tiết về mặt nhà n-ớc các hoạt động cung cấp dịch vụ công bảo đảm đ-ợc các nguyên tắc công bằng, bình đẳng để thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững. Tr-ớc hết là hình thành các cơ chế tổ chức và hoạt động cho các loại hình dịch vụ công quan trọng nhất. Nhà n-ớc phải có trách nhiệm dành cho chúng những -u tiên tối đa các nguồn lực nh- y tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng, xoá đói, giảm nghèo... nhằm tạo động lực phát huy hết năng lực của các đơn vị này, đáp ứng nhu cầu của xã hội, trên cơ sở đó thúc đẩy mạnh mẽ quá trình xã hội hoá các loại dịch vụ công này.

Theo tôi, mục tiêu -u tiên hàng đầu trong

quản lý nhà nước về dịch vụ công cần hướng tới những nội dung cơ bản sau đây:

- Trước hết, phải bảo đảm được sự công bằng, bình đẳng của nhân dân trong việc tiếp cận và thụ hưởng các dịch vụ công, không phân biệt đối xử, không bình quân chủ nghĩa, trước hết là đối với những dịch vụ công thiết yếu liên quan trực tiếp đến đời sống, sinh hoạt của nhân dân như: y tế, giáo dục, bảo vệ môi trường... Đây là yêu cầu tối thiểu cần được khẳng định và phải là trọng tâm chủ đạo của các cơ chế, chính sách và cả trong việc tổ chức thực hiện.

- Tạo điều kiện môi trường thuận lợi về cơ chế, chính sách, thể chế để thúc đẩy sự phát triển của khu vực dịch vụ công, khuyến khích, hỗ trợ, kể cả hỗ trợ về tài chính cho các hình thức của xã hội cung cấp các dịch vụ công đáp ứng nhu cầu đa dạng và luôn biến đổi của xã hội. Định hình các mô hình tổ chức tự quản của cộng đồng trong việc tự đáp ứng các nhu cầu về dịch vụ công.

- Phân loại các hình thức dịch vụ công để hình thành cơ chế quản lý phù hợp.

2. ... đến thực tiễn

Từ khi được ghi nhận chính thức trong văn kiện của Đảng và được thể chế hoá trong các văn bản pháp luật, khái niệm “dịch vụ công” đã ngày càng trở nên quen thuộc đối với người dân. Việc nhận thức và vận dụng vào thực tiễn vấn đề “dịch vụ công” rất được quan tâm và bước đầu đã thu được những kết quả nhất định ở một số nơi. Tuy nhiên, nhìn chung, khái niệm “dịch vụ công” vẫn chưa có được một nhận thức đúng đắn và thông suốt, dẫn đến việc vận dụng vấn đề này vào trong thực tiễn cũng vấp phải nhiều khó khăn, bất cập. Có thể lấy ví dụ từ “dịch vụ hành chính công” ở

thành phố Hà Nội.

“Dịch vụ hành chính công” ở thành phố Hà Nội

Ngày 25/02/2002, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ra bốn quyết định cho phép áp dụng mô hình “Dịch vụ hành chính công” tại: ba Phòng Công chứng (số 1, 2 và 3); Trung tâm dịch vụ hành chính Quận Tây Hồ; Trung tâm Thông tin lưu trữ và Dịch vụ nhà đất (Sở Địa chính - Nhà đất); và Trung tâm Dịch vụ hành chính công huyện Từ Liêm.

Các trung tâm đều có hai chức năng:

- Trả vấn cho công dân về thủ tục hành chính;

- Dịch vụ giúp công dân chuẩn bị, hoàn thiện, giải quyết công việc liên quan đến các thủ tục hành chính như: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sở hữu nhà ở...

Các Phòng Công chứng ngoài việc thực hiện các công việc theo quy định của pháp luật nói chung, được “thực hiện thí điểm dịch vụ hành chính công” với 2 nội dung:

- Trả vấn;

- Làm dịch vụ: Công chứng lấy nhanh, công chứng ngoài giờ, công chứng tại nhà, tại cơ quan theo yêu cầu tự nguyện của cá nhân và tổ chức.

Ngay sau khi khai trương được ít ngày, dư luận thông qua các phương tiện thông tin đại chúng phản ánh nhiều ý kiến trái ngược nhau. Tại các cuộc hội thảo khoa học xung quanh vấn đề dịch vụ công cũng có những ý kiến ủng hộ và phản đối từ phía các nhà khoa học, các nhà quản lý. Nhiều ý kiến khác nhau cũng được đưa lên trên mạng Internet. Các quan điểm đều thể hiện rõ hoặc phản đối hoặc ủng hộ, nhiều khi trở nên gay gắt.

Theo chúng tôi, có thể nêu ra một số tồn tại của mô hình thí điểm đang đ-ợc áp dụng tại Hà Nội hiện nay:

- Có sự nhầm lẫn và không rõ ràng trong nhận thức về khái niệm dịch vụ công, không phân biệt đ-ợc dịch vụ công với các hoạt động quản lý nhà n-ớc, thực thi công quyền. Việc đ-a các thủ tục hành chính trong quan hệ giữa Nhà n-ớc với công dân, tổ chức vào cái gọi là “*dịch vụ hành chính công*” để thoả thuận và làm dịch vụ thu tiền là không đúng. Điều này vô hình trung vi phạm một trong những nguyên tắc cao nhất của pháp luật là mọi công dân đều bình đẳng tr-ớc pháp luật (tức là tr-ớc công quyền). Mặt khác, cách thức cung cấp các thủ tục hành chính và thu tiền theo cơ chế riêng nh- vậy sẽ hình thành nhận thức “*quyền lực nhà n-ớc là có giá và có thể mua đ-ợc bằng tiền*”.

- Không tách bạch giữa quản lý nhà n-ớc với các hoạt động có tính chất dịch vụ công. Cả ba trung tâm đều không thực hiện việc tách bạch này, nhất là Trung tâm Thông tin l-u trữ và dịch vụ nhà - đất Hà Nội.

- Việc thu phí cao đối với các dịch vụ công không chỉ vi phạm Pháp lệnh phí và lệ phí mà đã vi phạm một nguyên tắc cao nhất của dịch vụ công là nguyên tắc công bằng. Nguyên tắc công bằng trong dịch vụ công xuất phát từ bản chất xã hội của Nhà n-ớc, nó đòi hỏi những công dân thuộc đối t-ợng của dịch vụ công đều có cơ hội nh- nhau trong việc tiếp cận những dịch vụ nhà n-ớc dành cho họ và đ-ợc thụ h-ởng bình đẳng, không phân biệt đối xử.

Vấn đề đặt ra là, mô hình thí điểm của Hà Nội có cải cách gì về thủ tục hành chính không? Câu trả lời là “*không*”. Bởi vì, toàn bộ trình tự, thủ tục thực hiện các thủ tục hành

chính vẫn theo các quy định hiện hành. Tuy nhiên, cách thức thực hiện thì thay đổi: tr-ớc đây công dân muốn hoàn tất một thủ tục nào đó thì phải tự mình đi đến những nơi, những cơ quan, những cấp chính quyền để thực hiện quy trình theo quy định, nếu không đủ sức, không biết có thể thuê “*cò*” thực hiện trọn gói hoặc nhờ ng-ời thân quen trong cán bộ, công chức giúp đỡ ở từng công đoạn... với chi phí rất tốn kém, phiền phức và nhiều rủi ro. Nay theo mô hình thí điểm này, nếu công dân có nhu cầu, có thể thuê công chức làm các việc có liên quan theo yêu cầu về thời gian, địa điểm, khối l-ợng công việc phải hoàn thành...

Chính vì vậy, hiện t-ợng “*cò môi*” trong việc thực hiện các thủ tục hành chính, cũng nh- cung cấp các dịch vụ công chứng luôn đ-ợc viện dẫn ra nh- là một cơ sở thực tiễn chủ yếu lập luận cho mô hình thí điểm này. Và trong các báo cáo của thành phố Hà Nội khi đề cập đến ý kiến của những ng-ời ủng hộ cách làm của Hà Nội đều cho rằng: So với t-ợc “*cò môi*” tr-ớc đây thì mô hình này đ-a lại sự tin t-ởng hơn và rẻ hơn rất nhiều, và đó chính là lý do duy nhất để họ ủng hộ cách làm này của mô hình thí điểm.

Nhận xét

Từ mô hình thí điểm của Hà Nội có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

- Những gì Hà Nội đang làm thể hiện sự nhận thức ch-a đúng về dịch vụ công, về thủ tục hành chính, về công quyền. Những cuộc tranh luận xung quanh mô hình này chứng tỏ nhận thức ch-a thống nhất của chúng ta về nhiều vấn đề rất cơ bản về nhà n-ớc có liên quan tới dịch vụ công.

- Cho thấy những khuyết tật rất nặng nề của bộ máy hành chính hiện nay trong quan

hệ với dân với những thủ tục phức tạp, phiền hà đến mức vô lý. Thực tế này đã đặt ra những đòi hỏi cấp bách trong cải cách thủ tục hành chính. Sự lệch lạc trong vấn đề dịch vụ công hiện nay là sự “*đáp trả*” của thực tiễn đối với những trì trệ hiện nay trong cải cách thủ tục hành chính.

- Đặt ra những vấn đề liên quan đến động lực của cải cách hành chính, chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức thừa hành công vụ... Những trì trệ, tiêu cực của bộ máy có nguyên nhân quan trọng xuất phát từ những bất hợp lý hiện nay trong thu nhập của công chức. Thực tế đã cho thấy, trong điều kiện thủ tục ch-a đ-ợc cải cách, nh-ng chỉ cần đ-a yếu tố “*dịch vụ*” vào là đã khác hẳn hơn tr-ớc rất nhiều, mà “*dịch vụ*” ở đây thực chất là động lực vật chất đối với cán bộ, công chức.

- Để bảo đảm sự thống nhất chung của hệ thống hành chính nhà n-ớc, phòng ngừa những lệch lạc, sai phạm khi thực hiện, cần phải có sự quản lý, chỉ đạo h-ớng dẫn thống nhất của Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ qua theo dõi, sơ kết việc áp dụng mô hình “*một cửa*”. Mặt khác, phải có những chủ tr-ơng, chính sách ở tầm vĩ mô để động viên, khuyến khích địa ph-ơng áp dụng thí điểm mô hình cải cách hành chính.

3. Kết luận

Khi cơ chế thị tr-ờng trong điều kiện của n-ớc ta đang trong quá trình hoàn thiện, còn không ít khiếm khuyết, thì vai trò của Nhà n-ớc càng trở nên quan trọng và nặng nề. Mặt khác, có thể thấy những nguồn lực to lớn của xã hội ch-a đ-ợc khai thác và sử dụng để đáp ứng các nhu cầu về dịch vụ công của xã hội một cách đúng đắn. Điều này thực sự đang đặt

ra cho Nhà n-ớc những thách thức lớn trong công tác quản lý, điều hành.

Để quản lý nhà n-ớc đối với một lĩnh vực cụ thể, yêu cầu đầu tiên là phải có hệ thống những khái niệm thống nhất về lĩnh vực đó, vì đó là công cụ để nhận thức các quy luật vận động của khách thể quản lý. Không nắm bắt đ-ợc quy luật thì không thể nói đến quản lý theo đúng nghĩa của nó. Dịch vụ công là một khu vực rộng lớn và phức tạp, do vậy, càng phải có những công cụ nhận thức sắc bén để nắm bắt các yêu cầu vận động và phát triển của nó một cách toàn diện và có hệ thống, để trên cơ sở đó hoạch định các chính sách, chiến l-ợc quản lý, củng cố đ-ợc quyết tâm, sự nhất quán trong hành động.

Vì những lý do nh- trên, theo chúng tôi, không thể chậm trễ hơn nữa, cần phải có một quan niệm thống nhất về dịch vụ công trên cơ sở đẩy mạnh các hoạt động nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn. Trong bối cảnh hiện nay, sự hình thành ngay một quan niệm nh- vậy chỉ có thể đ-ợc thúc đẩy trên cơ sở một văn bản quy phạm pháp luật với sự ghi nhận những nội dung cơ bản của nó. Điều này có ý nghĩa cực kỳ quan trọng xét trên nhiều mặt, tr-ớc hết là để có cơ sở để chấn chỉnh những lệch lạc hiện nay trong việc cung cấp dịch vụ công và áp dụng thử nghiệm những mô hình thí điểm về cải cách thủ tục hành chính, sau nữa là đặt cơ sở nền móng cho việc xây dựng một khuôn khổ thể chế thống nhất về dịch vụ công ở n-ớc ta./.

* *ThS, Văn phòng Chính phủ*

Góp ý kiến vào Dự thảo Luật đất đai năm 2003

BÀN VỀ VẤN ĐỀ SỞ HỮU TOÀN DÂN ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI Ở N-ỚC TA

NGUYỄN QUANG TUYẾN*

Trong hơn hai thập kỷ qua, đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm củng cố và hoàn thiện hình thức sở hữu này, đặc biệt là trong điều kiện kinh tế thị trường. Tiếp tục quá trình nghiên cứu đó, tác giả đưa ra một vài suy nghĩ và kiến nghị làm rõ “sở hữu toàn dân” và “quản lý nhà nước” đối với đất đai nhằm sử dụng hiệu quả đất đai trong nền kinh tế thị trường, bảo vệ chủ quyền lãnh thổ và hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở n-ớc ta hiện nay

1. Sự cần thiết phải tiếp tục xây dựng, củng cố và hoàn thiện sở hữu toàn dân đối với đất đai ở n-ớc ta

Xét về mặt lý luận, trong tất cả các cuộc cách mạng thì vấn đề chính quyền và vấn đề sở hữu luôn luôn chiếm vị trí trung tâm. “Từ tr-ớc tới nay, tất cả mọi cuộc cách mạng đều là những cuộc cách mạng nhằm bảo hộ một loại sở hữu”¹. Nhận thức đ-ợc tầm quan trọng của vấn đề sở hữu, Đảng và Nhà n-ớc ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách và pháp luật đề cập đến vấn đề sở hữu nói chung và sở

hữu đất đai nói riêng. Những chủ trương, chính sách này đ-ợc thể hiện trong Hiến pháp, các Nghị quyết Đại hội Đảng, Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung -ong và các đạo luật v.v...

Ở n-ớc ta, khái niệm sở hữu toàn dân đối với đất đai lần đầu tiên đ-ợc ghi nhận trong Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục đ-ợc khẳng định tại Hiến pháp năm 1992, Chương lĩnh của Đảng về xây dựng đất n-ớc năm 1991, Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 và năm 2001. Tuy

¹ Mác - Ăng ghen (Tuyển tập), tập VI, tr. 179

nhiên, các văn bản này đều dừng lại ở quy định: đất đai “là của Nhà n-ớc, đều thuộc sở hữu toàn dân” (Điều 17 của Hiến pháp năm 1992) mà không làm rõ những nội dung cụ thể của khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai, ch-a “giải mã” mối quan hệ giữa Nhà n-ớc với đất đai. Hơn nữa, pháp luật hiện hành cũng ch-a xác định rõ ràng, tách bạch quyền của ng-ời sở hữu, của ng-ời sử dụng và quyền quản lý của Nhà n-ớc.

Trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất n-ớc hiện nay, khi chúng ta nhận thức ngày càng sâu sắc hơn về vai trò của đất đai là một trong những nguồn lực chủ yếu để phát triển đất n-ớc, cùng với những đòi hỏi của việc quản lý đất đai trong nền kinh tế thị tr-ờng, việc phân tích, đánh giá một cách sâu sắc và toàn diện vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai và pháp luật về đất đai ở n-ớc ta là cần thiết. Bên cạnh những thành tựu không thể phủ nhận, pháp luật về sở hữu toàn dân đối với đất đai còn bộc lộ một số hạn chế cơ bản ch-a đáp ứng đ-ợc những đòi hỏi của công cuộc phát triển kinh tế. Những hạn chế này thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành ch-a xác định rõ ràng những nội dung cụ thể của khái niệm sở hữu toàn dân về đất đai và cũng ch-a xác định rõ mức độ và vai trò của Nhà n-ớc trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai.

Hiến pháp năm 1992, khi xác định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, đã không quy định nhân dân thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai có thông qua Nhà n-ớc hay không, vì Điều 18 của Hiến pháp năm 1992 chỉ quy định “Nhà n-ớc thống nhất quản lý toàn bộ đất đai...”. Các quy định về vấn đề Nhà n-ớc thống nhất quản lý đất đai ch-a xác định rõ vị trí và vai trò của Nhà n-ớc ta trong quan hệ đất đai: “Vai trò và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu của Nhà n-ớc đối với đất đai ch-a đ-ợc xác định rõ”². Có thể nhận thấy rõ ràng vai trò quản lý đất đai của Nhà n-ớc bao gồm hai nội dung cơ bản sau đây: (1) Nhà n-ớc thực hiện vai trò quản lý đất đai xuất phát từ chức năng của một tổ chức quyền lực và quan hệ đất đai là một lĩnh vực quan hệ xã hội mà nó phải điều tiết; (2) Nhà n-ớc quản lý đất đai với t- cách là ng-ời đại diện của chủ sở hữu đất đai. Về cả hai khía cạnh này thì pháp luật hiện hành ch-a đề cập đầy đủ, thống nhất. Chính điều này dẫn đến tình trạng Nhà n-ớc ở góc độ này thì buông lỏng quản lý đất đai dẫn đến các hành vi nh- chuyển nh-ợng quyền sử dụng đất trái phép, lấn chiếm đất công, đầu cơ đất đai, sử dụng đất sai mục đích v.v... ; ở góc độ khác thì can thiệp quá sâu vào các hành vi sử dụng đất của ng-ời sử dụng đất.

Thứ hai, pháp luật hiện hành mới tiếp cận vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai chủ yếu theo khía cạnh kinh tế, tức là xem xét đất đai với t- cách là t- liệu sản xuất (TLSX) đặc biệt

² Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung -ơng khoá IX - Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung -ơng khoá IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất n-ớc, Nxb Chính trị quốc gia.Hà Nội - 2003, Tr. 60.

trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp.

Cũng đều xuất phát từ nhận thức đất đai là TLSX đặc biệt, song pháp luật ở mỗi giai đoạn lịch sử phát triển đất nước khác nhau lại xử lý quan hệ đất đai theo những cách thức khác nhau. Trong nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, đất đai được quản lý rất chặt chẽ và pháp luật ở thời kỳ đó nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai, phát canh thu tô đối với mọi hình thức. Còn trong nền kinh tế thị trường hiện nay, việc quản lý đất đai có sự thay đổi bằng quy định giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (người sử dụng đất) sử dụng ổn định, lâu dài và được chuyển quyền sử dụng trong thời hạn giao đất. Xét về mặt kinh tế, những quy định này đã gắn bó người lao động, sức lao động với TLSX và đất đai được sử dụng ngày càng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả. Tuy nhiên, những quy định này cũng gây ra sự mâu thuẫn về mặt pháp lý của vấn đề sở hữu đất đai ở nước ta. Pháp luật đất đai đã quy định cho người sử dụng đất có bảy quyền, trong đó có những quyền mang tính chất định đoạt của chủ sở hữu: chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, thừa kế... còn chủ sở hữu là toàn dân với tính cách là một cộng đồng thì không chính thức được quy định hưởng bảy quyền này, và Nhà nước chỉ có các quyền thu hồi, giao và cho thuê đất. Vậy ở đây cần phải hiểu quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai theo phương diện nào: sở hữu “*danh nghĩa*” hay sở hữu

“*kép*” và với các quyền của người sử dụng đất như vậy thì thực chất họ có phải là người chủ sở hữu đất đai trên thực tế không? Đây là vấn đề cần có sự nghiên cứu, đánh giá sâu sắc và toàn diện để quy định rõ trong Luật đất đai.

Mặt khác, việc xác định tính chất của đất đai trong Lời nói đầu của Luật đất đai năm 1993 chưa thể hiện nổi bật vai trò của đất đai chính là không gian để khẳng định chủ quyền quốc gia, chủ quyền quốc gia gắn liền với đất đai, với chủ quyền lãnh thổ. Nếu chỉ coi đất đai là TLSX đặc biệt thì chưa đầy đủ. Trên thế giới, khi nói đến đất đai là trước tiên đề cập đến chủ quyền quốc gia, nên bất kỳ nhà nước nào cũng phải quản lý đất đai. “*Đất đai không thể được đối xử như một loại hàng hoá thông thường. Sở hữu nhân về đất đai có thể là một trở ngại lớn đối với việc lập kế hoạch và thực hiện các công trình phát triển... Do vậy, sự quản lý của Nhà nước đối với việc sử dụng đất đai là không thể tránh khỏi*”³. Như ở nước ta, bên cạnh tính chất là một thể chế quản lý xã hội nói chung, thì Nhà nước có phải là chủ sở hữu đối với đất đai không? Hiến pháp và pháp luật đất đai chưa đề cập cụ thể đến vấn đề này.

Thứ ba, pháp luật hiện hành cũng chưa xác định rõ mối quan hệ giữa Nhà nước với đất đai.

Điều 17 của Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Đất đai, rừng, núi, sông, hồ... và các tài sản khác mà pháp luật quy định là của*

³ Mục 10 của Báo cáo Diễn đàn Liên hiệp quốc về sự định cư của con người tổ chức tại Vancouver (Canada) năm 1976.

Nhà n-óc, đều thuộc sở hữu toàn dân". Nếu chỉ xét về mặt logic hình thức thì quy định này cũng rất cần có sự lý giải, trao đổi. Theo quan niệm dân luật truyền thống, khi nói một tài sản nhất định là của ai thì đ-ợc hiểu ng-ời đó là chủ sở hữu, nh-ng theo quy định tại Điều 17 của Hiến pháp thì tài sản "*của Nhà n-óc*" lại thuộc sở hữu toàn dân. Nh- vậy, ở đây Nhà n-óc cũng đ-ợc xem là chủ sở hữu nh- toàn dân. Phải chăng, Nhà n-óc không chỉ còn là ng-ời quản lý, dù là quản lý thống nhất nh- Hiến pháp quy định mà thực chất cũng là ng-ời chủ sở hữu?

Mặt khác, mối quan hệ giữa Nhà n-óc với đất đai đ-ợc biểu hiện trên 3 ph-ong diện cơ bản: (1) Nhà n-óc với t- cách là một tổ chức chính trị - quyền lực đại diện cho cộng đồng toàn xã hội thực hiện quyền quản lý đất đai - tài sản quý giá nhất của cộng đồng; (2) Ở n-óc ta, Nhà n-óc còn là ng-ời đại diện chân chính của nhân dân, của cộng đồng, có đầy đủ t- cách để trở thành ng-ời đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai; (3) Đất đai còn là yếu tố cơ bản của môi trường sống tự nhiên của con ng-ời, nên việc quản lý đất đai cũng mang những nét riêng biệt không giống với việc quản lý các tài sản khác. Pháp luật hiện hành ch-a làm rõ những nội dung cụ thể về quyền của Nhà n-óc trên ba ph-ong diện này. Điều này thể hiện ở Điều 13 của Luật đất đai năm 1993. Quy định về quản lý nhà n-óc đối với đất đai bao gồm bảy nội dung, ch-a có sự

phân biệt quyền năng giữa Nhà n-óc là đại diện chủ sở hữu với Chính phủ là ng-ời thống nhất quản lý, nên ch-a xác định rõ vai trò và trách nhiệm của từng chủ thể này trong quản lý đất đai.

Thứ t-, kinh nghiệm của những n-óc có nền kinh tế thị trường phát triển cho thấy, họ đều xây dựng và quản lý tốt thị trường bất động sản - một bộ phận cơ bản của nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, ở n-óc ta lý luận về sở hữu đất đai hiện nay d-ồng nh- ch-a quan tâm xây dựng những luận cứ khoa học để hình thành và quản lý thị trường bất động sản (trong đó có thị trường quyền sử dụng đất). Điều này thể hiện ở việc ch-a đ-a ra đ-ợc mô hình, những định hướng phát triển và nguyên tắc hoạt động của thị trường bất động sản nói chung và thị trường quyền sử dụng đất nói riêng. Đây cũng chính là nguyên nhân làm cho thị trường bất động sản (bao gồm cả thị trường quyền sử dụng đất) ở n-óc ta hiện nay phát triển tự phát và thiếu định hướng: "*Hoạt động của thị trường bất động sản không lành mạnh, tình trạng đầu cơ về đất đai và bất động sản gắn liền với đất rất nghiêm trọng, đẩy giá đất lên cao, đặc biệt là ở đô thị, gây khó khăn, cản trở lớn cho cả đầu t- phát triển và giải quyết nhà ở, tạo ra những đặc quyền, đặc lợi, dẫn đến tiêu cực và tham nhũng của một số cá nhân và tổ chức*"⁴.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (đ-ợc sửa đổi, bổ sung năm 2001),

⁴ Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung -ong khóa IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất n-óc, Sđd. Tr. 59.

Cơ chế của Đảng năm 1991, Nghị quyết Đại hội Đảng VII, VIII và IX cũng như Luật đất đai năm 1987, 1993 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998, 2001 đều khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Tuy nhiên, trong thực tế, quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn chưa được xác định rõ, thiếu nội dung cụ thể; cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai trong chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đất đai còn lỏng lẻo. Phân định Nhà nước với tư cách là cơ quan quyền lực thống nhất quản lý đất đai và với tư cách là người chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa được xác lập cụ thể, rõ ràng; trong khi người sử dụng đất có những quyền mang tính chất định đoạt của người chủ sở hữu đất đai. Những hạn chế này đã dẫn đến tình trạng người sử dụng đất tự ý chuyển nhượng, mua bán đất đai và Nhà nước buông lỏng công tác quản lý đất đai: *“Quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, yếu kém, quản lý thị trường bất động sản bị buông lỏng. Người sử dụng đất chưa thực hiện tốt các nghĩa vụ đối với Nhà nước”*⁵. Những lý do nêu trên đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục nghiên cứu, tìm tòi nhằm củng cố và hoàn thiện hình thức sở hữu toàn dân đối với đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường, khắc phục các tồn tại của pháp luật hiện hành về chế độ sở hữu đất đai ở nước ta.

2. Một số kiến nghị

Hoàn thiện lý luận về sở hữu đất đai ở Việt Nam là vấn đề có ý nghĩa quan trọng và rất cần thiết, nhằm tạo cơ sở khoa học cho việc xây dựng và ban hành các quy định pháp luật có khả năng phát huy tối đa những lợi thế về tiềm năng đất đai, lao động, tài nguyên thiên nhiên... phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, hoàn thiện lý luận về sở hữu đất đai ở nước ta hiện nay theo mô hình nào và hoàn thiện như thế nào lại là vấn đề không đơn giản. Mục tiêu của quá trình hoàn thiện lý luận về sở hữu đất đai ở nước ta là duy trì và củng cố chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, đồng thời mở rộng các quyền của người sử dụng đất, tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch đất đai trong xã hội phát triển và từng bước đưa quan hệ đất đai tiếp cận với cơ chế thị trường. Để thực hiện mục tiêu này, theo chúng tôi, cần quán triệt các quan điểm chỉ đạo của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai được nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX.

Căn cứ vào những quan điểm chỉ đạo này, theo chúng tôi, lý luận và pháp luật về sở hữu đất đai ở Việt Nam cần tiếp tục được củng cố và hoàn thiện theo một số định hướng cơ bản sau:

- Xây dựng một cơ chế giải quyết tốt mối quan hệ giữa sở hữu toàn dân về đất đai và

⁵ Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa IX tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Sđd. Tr. 59.

quyền của ng-ời sử dụng đất. Theo đó, phải quy định thật đầy đủ, rõ ràng và cụ thể các quyền của chủ sở hữu đất đai, cũng nh- cơ chế bảo đảm cho chủ sở hữu thực hiện các quyền đó trên thực tế một cách minh bạch và có hiệu quả. Đồng thời cũng cần tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền của ng-ời sử dụng đất, bảo đảm tính thực thi cao. Bên cạnh đó, xác định rõ ràng trách nhiệm của ng-ời quản lý và ng-ời sử dụng đất. Điều này không có nghĩa là thu hẹp hoặc hạn chế các quyền của ng-ời sử dụng đất mà xác định rõ vị trí, vai trò, phạm vi giữa Nhà n-ớc (đại diện chủ sở hữu đất đai và ng-ời quản lý đất đai) với ng-ời sử dụng đất, bảo đảm giảm thiểu những can thiệp không cần thiết của Nhà n-ớc vào việc tự định đoạt các giao dịch đất đai của ng-ời sử dụng.

- Đất đai vừa có giá trị sử dụng, vừa có giá trị. Trong điều kiện của nền kinh tế thị tr-ờng, đất đai trở thành một loại hàng hoá đặc biệt đ-ợc trao đổi trong các giao l-u dân sự, kinh tế, nhất là trên thị tr-ờng bất động sản. Lý luận về sở hữu đất đai cần đ-a ra những luận cứ để xử lý tốt các mối quan hệ giữa quyền sở hữu “*công*” đối với đất đai và tính chất “*hàng hoá*” của nó. Hay nói cách khác phải tạo cơ sở để quy định rõ ràng, đầy đủ, chặt chẽ sao cho không tạo ra những “*khe hở*” dẫn đến những độc quyền, lũng đoạn của một bộ phận dân c- nào đó trong xã hội hoặc đ-a đến các quan hệ bóc lột và bất bình đẳng xã hội (đặc biệt là ở khu vực nông thôn). Song mặt khác, đất đai có giá trị phải trở thành nguồn lực thúc đẩy sự phát triển công nghiệp hoá, hiện đại

hoá đất n-ớc và là yếu tố giữ ổn định, lành mạnh của thị tr-ờng. Do đó, hoàn thiện pháp luật về sở hữu đất đai cần phải bảo đảm sao cho hợp lý, hài hoà giữa lợi ích Nhà n-ớc, xã hội và ng-ời sử dụng đất.

- Lý luận về sở hữu đất đai cần đ-ợc tiếp tục hoàn thiện theo h-ớng củng cố vững chắc chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, đồng thời đ-a ra những định h-ớng dựa trên những luận cứ khoa học vững chắc cho việc xây dựng mô hình và nguyên tắc hoạt động của thị tr-ờng bất động sản nói chung và thị tr-ờng quyền sử dụng đất nói riêng ở n-ớc ta trong thời gian tới.

- Lý luận về sở hữu đất đai cần đ-ợc tiếp tục hoàn thiện theo h-ớng xác định rõ vai trò của Nhà n-ớc trong quản lý đất đai, phân cấp hơn nữa quyền hạn, nhiệm vụ và tăng c-ờng trách nhiệm trong quản lý đất đai cho chính quyền các địa ph-ong, đồng thời mở rộng hơn nữa quyền sử dụng đất của cá nhân và tổ chức, đi đôi với việc gắn trách nhiệm của họ để đất đai đ-ợc sử dụng có hiệu quả./.

* *ThS, Đại học Luật Hà Nội*

TỔ TỤNG "TRANH TỤNG" VÀ TỔ TỤNG "THẨM CỨU"¹

TRẦN ĐẠI THẮNG*

Nhằm đ-a ra một cách nhìn đối với việc sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự, bài viết tập trung mô tả, khái quát và phân tích những đặc tr-ng cơ bản của hai hệ thống Tố tụng hình sự điển hình trên thế giới là tranh tụng và thẩm cứu (The Adversarial và the Inquisitorial system), so sánh với đặc điểm tố tụng hình sự Việt Nam nhằm chứng minh rằng vì những lý do truyền thống, không thể sao chép mô hình tố tụng của n-ớc ngoài, tuy nhiên phải thừa nhận có "sự giao thoa" của các hệ thống

1. Bối cảnh TTHS Việt Nam

Hiện nay khái niệm về "cơ quan t- pháp" ở Việt Nam phổ biến đ-ợc hiểu theo nghĩa rộng bao gồm Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan điều tra và trong chừng mực nhất định bao gồm cả cơ quan thi hành án¹. Theo Điều 27 của Bộ luật Tố tụng hình sự (TTHS) thì cơ quan tiến hành tố tụng bao gồm Tòa án, Viện kiểm sát và cơ quan điều tra. Ba cơ quan chính trong hệ thống t- pháp hình sự có vị trí, vai trò khác nhau nh-ng có chung nhiệm vụ phải "phát hiện chính xác, nhanh chóng và xử lý công minh, kịp thời mọi hành vi phạm tội, không để lọt tội phạm, không làm oan ng-ời vô tội"².

¹ Tên bài do Tạp chí Nghiên cứu lập pháp đặt. Còn tên do tác giả đặt là: "Hai hệ thống tố tụng hình sự và việc sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự".

Theo trình tự tố tụng thông th-ờng, một hành vi phạm tội sẽ đ-ợc cơ quan điều tra tiến hành điều tra qua các thao tác nh-: Khởi tố vụ án, khởi tố bị can, tiến hành các hoạt động điều tra, kết thúc điều tra và đề nghị truy tố gửi đến Viện kiểm sát. Viện kiểm sát sẽ xem xét, quyết định truy tố bị can ra toà bằng bản cáo trạng. Tòa án có nhiệm vụ xét xử và bản án sẽ đ-ợc chuyển cho cơ quan thi hành án để thi hành. Việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn thông th-ờng do cơ quan điều tra đề nghị hoặc trực tiếp tiến hành có sự phê chuẩn của Viện kiểm sát. Điều đáng chú ý là vai trò của Viện kiểm sát nhân dân các cấp trong TTHS. Viện kiểm sát nhân dân không chỉ

¹ Phạm Hồng Hải, *Quan niệm về cơ quan t- pháp và hoạt động t- pháp*, Tạp chí kiểm sát, Số chuyên đề tháng 8/2002, tr.7. Tác giả cũng cho rằng từ sau 1960 khái niệm về cơ quan t- pháp đã đ-ợc mở rộng hơn không chỉ bao gồm Tòa án.

² Điều 1, Bộ luật TTHS.

"thực hành quyền công tố" mà còn thực hiện chức năng 'kiểm sát các hoạt động t- pháp'³.

Nh- vậy có thể thấy:

Thứ nhất, cách thức tổ chức hệ thống t- pháp hình sự hiện nay giống nh- một "đ-ờng trục" hay một "dây chuyền" tuy rằng có sự trùng lặp hay bao trùm bởi chức năng kiểm sát hoạt động t- pháp của Viện kiểm sát. Cách tổ chức nh- vậy cùng với hàng loạt các quy định, thủ tục tố tụng phức tạp, dễ dẫn đến tình trạng khi một khâu nào đó bị trục trặc hoặc sự liên kết, hợp tác giữa các cơ quan tố tụng không đ-ợc chặt chẽ, đồng bộ sẽ ảnh h-ởng đến cả hệ thống mà trực tiếp là hiệu quả hoạt động của cả hệ thống t- pháp hình sự.

Thứ hai, cách thức tổ chức nh- trên vô hình trung đặt các cơ quan t- pháp về một phía và đặt những ng-ời tham gia tố tụng, đặc biệt là bị can, bị cáo ở phía bên kia. Điều này dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng quyền lực của cả ba cơ quan này theo kiểu "ba bộ đồng tình" mà hậu quả dễ thấy là tình trạng oan, sai hay vi phạm các quyền công dân của bị can, bị cáo. Bị can, bị cáo "bị dôn" vào thế phải chịu đựng và đối phó với cả một hệ thống cơ quan t- pháp "hùng mạnh" với đầy đủ quyền lực nhà n-ớc trong tay.

2. Tố tụng hình sự tranh tụng

Tố tụng hình sự tranh tụng (tố tụng tranh tụng) đ-ợc sử dụng rộng rãi ở các n-ớc theo

truyền thống luật án lệ nh- Anh, Mỹ, Úc và một số quốc gia khác. Tuy có sự khác biệt ở mỗi quốc gia, tố tụng tranh tụng có thể đ-ợc khái quát nh- sau⁴: Cảnh sát sau khi phát hiện có vi phạm pháp luật hình sự có thể trực tiếp truy tố bị cáo ra toà. Nếu là vi phạm nhỏ, tội ít nghiêm trọng (thông th-ờng những tội có mức hình phạt cao nhất d-ới năm năm tù) thì toà án thụ lý chỉ cần có một thẩm phán. Nếu là tội nghiêm trọng và bị cáo nhận tội, vụ án sẽ đ-ợc chuyển cho cơ quan công tố để truy tố ra toà xét xử theo thủ tục rút gọn, không có bồi thẩm đoàn tham dự. Tr-ờng hợp bị cáo không nhận tội và đề nghị xét xử bằng thủ tục có bồi thẩm đoàn, vụ án sẽ đ-ợc cơ quan công tố truy tố ra toà với một thẩm phán và bồi thẩm đoàn. Trong quá trình xét xử, các bên buộc tội và gỡ tội tự xét hỏi, đ-a ra chứng cứ, ng-ời làm chứng, đối chất và tự bảo vệ quan điểm của mình. Thẩm phán có vai trò điều hành mọi hoạt động tố tụng, h-ớng dẫn cho bồi thẩm đoàn những quy tắc tố tụng, chứng cứ và luật nội dung. Đáng chú ý, thẩm phán có vai trò điều khiển các bên tham gia phiên toà để bảo đảm những thông tin về chứng cứ đ-a ra không tạo nên định kiến (prejudice) đối với bồi thẩm đoàn. Việc quyết định bị cáo có tội hay không hoàn toàn thuộc quyền hạn của bồi thẩm đoàn. Nếu bị cáo bị tuyên có tội, lúc đó chỉ có thẩm phán tiếp tục vụ án với vai trò là ng-ời quyết định hình phạt, l-ợng hình. Nếu bị cáo đ-ợc tuyên vô tội, vụ án sẽ chấm

³ Điều 6, Hiến pháp 1992 (Sửa đổi).

⁴ Xem John Hatchard, Barbara Huber and Richard Vogler eds. *Comparative criminal procedure*, B.I.I.C.L published, London, 1996; Richard Fox, *Victorian criminal procedure: State and federal law*, Monash Law Book Co-operative Limited, Melbourne, 2000;

dứt ngay và cơ quan công tố cũng không đ-ợc quyền kháng nghị phúc thẩm vì nguyên tắc (Hiến định) không cho phép xét xử hai lần đối với một bị cáo về cùng một tội (Double jeopardy). Việc phúc thẩm chỉ đặt ra khi liên quan đến việc định tội hoặc l-ợng hình.

Đặc điểm

Tố tụng tranh tụng có ba đặc điểm chính⁵.

Thứ nhất, trong tố tụng tranh tụng, toà án giữ vai trò thụ động và trung lập. Tố tụng tranh tụng đòi hỏi toà án phải kiềm chế tham gia tìm hiểu về nội dung vụ án tận tới khi các bên đã trình bày hết các chứng cứ. Nếu toà án tham gia tích cực vào vụ án, nhất là vào việc xét hỏi tại toà, công chúng sẽ cho rằng Toà án là một bên tranh chấp và nh- vậy sẽ không bảo đảm công lý.

Thứ hai, tố tụng tranh tụng đòi hỏi các bên phải trình bày chứng cứ. Do vai trò thụ động và trung lập của toà án, các bên phải tự tìm, thu thập và trình bày chứng cứ một cách có hiệu quả nhất, thuyết phục nhất tr-ớc toà. Vì sự phức tạp của các quy tắc tố tụng, chứng cứ và luật nội dung, các bên th-ờng không tự mình tiến hành tố tụng mà phải có một đội ngũ luật gia chuyên nghiệp đại diện trong các hoạt động tố tụng, đặc biệt là tại phiên toà.

Thứ ba, tố tụng tranh tụng có ba hệ quy tắc

chi phối toàn bộ các hoạt động tố tụng: Quy tắc tố tụng (rules of procedures), quy tắc chứng cứ (rules of evidence) và quy tắc về ứng xử của luật s- (rules of counsel). Trong ba hệ quy tắc này, quy tắc về chứng cứ có ảnh hưởng lớn nhất vì nó “kiểm soát loại chứng cứ nào có thể đ-ợc đ-a ra tr-ớc những ng-ời có thẩm quyền quyết định (decision-maker)”⁶ hay nói cách khác, nó quyết định chứng cứ có đ-ợc chấp thuận hay không. Ngay cả thẩm phán cũng không đ-ợc tự do lựa chọn chứng cứ mà họ cho rằng thích hợp nhất mà phải tuân theo các quy tắc chứng cứ đã đ-ợc quy định. Quy tắc về chứng cứ đ-ợc đặt ra nhằm bảo đảm sự công bằng trong tranh tụng qua việc cấm sử dụng những nguồn chứng cứ không đáng tin cậy, sai lệch hoặc có thể dẫn đến định kiến cho những ng-ời có thẩm quyền phán quyết⁷. Trong vụ án Miranda nổi tiếng trong lịch sử t- pháp Mỹ, bị cáo bị kết tội ở toà sơ thẩm dựa trên lời khai với cảnh sát, và vụ việc đ-ợc đ-a lên Toà án tối cao vì liên quan đến một trong những quyền đ-ợc Hiến pháp bảo vệ. Căn cứ chính mà luật s- đ-a ra không phải là nội dung lời khai của bị cáo đúng hay sai mà ở chỗ khi lấy cung bị cáo, cảnh sát đã không thông báo cho bị cáo biết tr-ớc bị cáo đ-ợc quyền im lặng và lời khai của bị cáo sau này có thể đ-ợc sử dụng tr-ớc toà chống lại bị cáo. Nh- học giả Reichel đã

⁵ S A Landsman, *A brief survey of the development of the adversary system*, 44 *Ohio State Law Review* 1983, 713-6.

⁶ R K Flowers, *An unholy alliance: the ex parte relationship between the judge and the prosecutor*, 79 *Nebraska Law Review* 2000, 251 at 260.

⁷ Ví dụ, công tố viên không đ-ợc đ-a ra tình tiết hay ám chỉ để bồi thẩm đoàn biết bị cáo đã từng có tiền án, tiền sự mà chỉ có thể cung cấp cho thẩm phán ở giai đoạn quyết định hình phạt, l-ợng hình, tức sau khi bồi thẩm đoàn tuyên án - tg.

bình luận, tố tụng tranh tụng thiên về luật hình thức hơn là luật nội dung⁸. Có thể nói, lịch sử hơn 200 năm phát triển của tố tụng tranh tụng gắn với lịch sử phát triển của các quy tắc về chứng cứ. Luật về chứng cứ luôn luôn đồ sộ nhất và phức tạp nhất trong tố tụng tranh tụng.

Còn phải nói đến một khác biệt quan trọng của tố tụng tranh tụng khi so với các hệ TTHS khác là yếu tố thú tội và mặc cả thú tội (pleas of guilty and plea-bargaining). Do tính chất khắc nghiệt của tranh tụng, cơ quan cảnh sát và công tố nhiều khi không thể tìm ra đủ chứng cứ để có thể “thắng” tại phiên tòa khi họ muốn truy tố một bị cáo hoặc các bị cáo khác. Do đó, luật pháp có những quy định khuyến khích bị cáo nhận tội hoặc cho phép họ thoả thuận để bị cáo nhận tội, khai báo hay cung cấp thông tin về bị cáo khác. Đổi lại, bị cáo có thể được miễn truy tố về một hoặc một số tội hay được giảm hình phạt sau này. Cơ chế này tác động tới trình tự tố tụng vì khi bị cáo nhận tội dù ở bất cứ giai đoạn tố tụng nào, toàn bộ thủ tục tố tụng đối với bị cáo sẽ được thay đổi theo hướng không còn “tranh tụng” nữa và lúc đó thẩm phán sẽ thẩm tra lại hồ sơ

vụ án để quyết định hình phạt⁹. Một thực tế là các phiên tòa nh- th-ờng thấy trên các ph-ơng tiện thông tin đại chúng có đầy đủ luật s-, công tố viên, thẩm phán, bồi thẩm đoàn chỉ chiếm 3-10% tổng số vụ án đã xử lý của tòa án¹⁰. Đây là nơi mà “cuộc đấu” gay gắt nhất, khốc liệt nhất, kéo dài nhất, “một ăn một thua”- vì khi Bồi thẩm đoàn tuyên bị cáo vô tội, cơ quan công tố không bao giờ được truy tố bị cáo ra tòa về tội đó nữa.

Tố tụng tranh tụng với thực trạng TTHS ở Việt Nam

Rõ ràng là, thể thức tố tụng nh- trên không thể phù hợp với thực trạng TTHS nước ta, nơi các cơ quan tố tụng có chức năng không chỉ buộc tội mà còn cả gỡ tội cho bị cáo¹¹. Hơn nữa, ở hệ tranh tụng, nguyên tắc phân quyền quy định tòa án là bộ phận độc lập tách khỏi hành pháp và lập pháp. Tòa án không những là cơ quan xét xử một tội phạm dựa trên luật hiện hành mà còn được coi là cơ quan thực thi công lý, bảo vệ công dân chống lại những vi phạm hay lạm dụng quyền hành của cảnh sát và cơ quan công tố - thuộc hành pháp¹². Tòa án là cơ quan t- pháp và tòa án chỉ xét xử dựa

⁸ Thông tin khoa học pháp lý, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ T- pháp 1999, Số chuyên đề về t- pháp hình sự so sánh, tr.123.

⁹ Thông th-ờng, tại bất cứ phiên tòa nào, khi bị cáo được dẫn đến tr-ớc tòa, thẩm phán sẽ hỏi: ‘bị cáo bị Viện công tố X truy tố ra tòa về tội Y, bị cáo có nhận tội không, nếu bị cáo nhận tội, tòa sẽ dừng mọi thủ tục để sau này thẩm phán (l-ợng hình) giảm tội cho bị cáo; nếu bị cáo không nhận tội, tòa sẽ tiếp tục phiên xử.’ Tr-ờng hợp bị cáo im lặng, không nói gì, luật cho phép giả định bị cáo không nhận tội. Luật về l-ợng hình cũng khuyến khích bị cáo càng nhận tội sớm, mức giảm càng nhiều-tg.

¹⁰ Xem The jury trial, Victorian law commission, 1986; trong một tài liệu khác, trong tổng số 7510 vụ án xét xử bởi tòa án cấp hai Philadelphia, có 45% số án được giải quyết qua thủ tục bị cáo nhận tội, 49% được xử không có bồi thẩm đoàn và chỉ có 6% được xử bởi bồi thẩm đoàn, xem S J Schuhofer, Is plea bargaining inevitable ?, 97Harvard Law Review 1984, 1037 at 1051.

¹¹ Điều 11, Bộ luật TTHS. Xác định sự thật của vụ án.

¹² Theo Cheryl Sanders, The separation of power, in the Australian Federal Judicial system, Brian Opeskin and Fiona Wheeler ed., Melbourne University Press (2000), pp.21-23.

trên sự truy tố của cảnh sát hay cơ quan công tố. Việc có đ-a một bị can ra truy tố hay không, tình hình tội phạm diễn biến thế nào không thuộc thẩm quyền hay trách nhiệm của toà án. Chính quyền hành pháp phải chịu trách nhiệm tr-ớc công chúng về tình hình tội phạm, về việc truy tố hay không truy tố một tội phạm và hậu quả là chính quyền đó có đ-ợc bầu lại trong nhiệm kỳ tới hay không. Trong khi đó toà án là cơ quan hoàn toàn độc lập, các thẩm phán đ-ợc bổ nhiệm suốt đời, bồi thẩm đoàn không chịu trách nhiệm khi đ-a ra phán quyết, trừ khi có sai phạm về ứng xử. Cách thức tổ chức nh- trên cho thấy, về lý luận, tố tụng tranh tụng không thể đặt ra đối với TTHS hiện nay của Việt Nam, “*tố tụng tranh tụng chỉ phù hợp duy nhất với các thể chế có hệ thống toà án độc lập với hành pháp và lập pháp theo nguyên tắc phân quyền..., công dân có thói quen tự quyết định mọi vấn đề liên quan đến cộng đồng, các quyền công dân cơ bản đ-ợc tôn trọng và bảo vệ... và nền dân chủ có cơ sở đảm bảo vững chắc*”¹³.

Về kỹ thuật, có thể thấy rằng, hệ tranh tụng bao gồm hàng loạt các quy tắc về tố tụng, về chứng cứ... và có bề dày phát triển

mấy trăm năm. Tố tụng tranh tụng không đơn thuần là các thủ tục “*tranh tụng*” đơn lẻ mà là tổng hợp của các quy tắc có quan hệ chặt chẽ, kết nối, liên kết với nhau tạo thành cả một hệ thống thống nhất mà chỉ cần thiếu một chi tiết là ảnh h-ởng tới sự vận hành của toàn hệ thống¹⁴. Nếu áp dụng hệ tranh tụng, rõ ràng đây là một ý t-ởng không thực tế đối với TTHS Việt Nam, vốn bị ảnh h-ởng nặng nề bởi tố tụng thẩm cứu. TTHS trên thế giới cũng đang có xu h-ớng “*giao thoa*”, hệ thống này áp dụng một số nguyên tắc, thể thức của hệ thống kia và ng-ợc lại, nh-ng việc vận dụng chi tiết nào, vào đâu là cả một sự cân nhắc, xem xét trong từng tr-ờng hợp cụ thể¹⁵.

3. Tố tụng hình sự thẩm cứu

Tố tụng hình sự thẩm cứu (tố tụng thẩm cứu) đ-ợc áp dụng phổ biến ở các n-ớc theo truyền thống luật dân sự - châu Âu lục địa. Nó bắt đầu phát triển rộng rãi tại châu Âu lục địa từ thế kỷ XVI và là sự kết hợp giữa các yếu tố của luật La mã cổ đại với những nguyên tắc pháp lý của giáo hội Thiên chúa giáo¹⁶. Tố tụng thẩm cứu diễn ra nh- sau¹⁷: Sau khi cảnh sát phát hiện một hành vi tội phạm, tùy theo mức độ vi phạm, vụ việc sẽ

¹³ J W Diehm, *The Introduction of jury trials and adversarial elements into the former soviet union and other inquisitorial countries*, 11 *Journal of transnational Law and Policy* 2001, 1 at 16.

¹⁴ Theo S A Landsman, *A brief survey of the development of the adversary system*, 44 *Ohio State Law Review* 1983, 713 at 715.

¹⁵ Ví dụ, các n-ớc nh- Pháp hay Italia, Nga trong chừng mực nhất định cũng đã áp dụng một số nguyên tắc, cơ chế của hệ tranh tụng trong TTHS của họ. Một câu hỏi đặt ra: Liệu có thể áp dụng một cơ chế hay một nguyên tắc đơn lẻ trong 1 hệ thống khác biệt hay cần phải thay đổi cả hệ tố tụng. Xem J W Diehm, *The Introduction of jury trials and adversarial elements into the former soviet union and other inquisitorial countries*, 11 *Journal of transnational Law and Policy* 2001, 1 at 5.

¹⁶ S A Landsman, *A brief survey of the development of the adversary system*, 44 *Ohio State Law Review* 1983, 713 at 724.

¹⁷ Xem John Hatchard, *Comparative criminal procedure*, Barbara Huber and Richard Vogler eds... B.I.I.C.L published, London, 1996, pp.15-175: France and Germany.

đ-ợc chuyển cho Viện công tố. Đối với những vi phạm nhỏ hay tội tiểu hình, vụ án sẽ đ-ợc chuyển cho Toà tiểu hình hoặc toà vi cảnh và đ-ợc xét xử bởi một thẩm phán hoặc có cả hội thẩm tham gia. Việc khởi tố vụ án, khởi tố bị can và quyết định truy tố thuộc thẩm quyền của Viện công tố. Viện công tố cũng là cơ quan chỉ đạo hoạt động điều tra của cảnh sát. Đối với những vụ đại hình, sau khi sơ bộ kết thúc điều tra, hồ sơ vụ án sẽ đ-ợc chuyển cho thẩm phán điều tra để xem xét yếu tố chứng cứ đã đủ để đ-a ra phiên toà đại hình hay không. Thẩm phán điều tra có quyền đề ra những yêu cầu điều tra bổ sung đối với cảnh sát và cơ quan công tố. Nếu Viện công tố quyết định truy tố bị cáo ra toà, vụ án sẽ đ-ợc xét xử bởi một hội đồng xét xử có cả thẩm phán và hội thẩm (Đức) hay bởi một bồi thẩm đoàn (Pháp, Italia). Thông thường, phiên toà bắt đầu bằng việc công tố viên đọc cáo trạng, mô tả vắn tắt hành vi phạm tội của bị cáo, tội danh. Thẩm phán sẽ hỏi bị cáo và nếu bị cáo không thực hiện “*quyền im lặng*”¹⁸, bị cáo sẽ phải trả lời về hành vi phạm tội của mình. Sau đó là thủ tục xét hỏi từng nhân chứng và xem xét các chứng cứ cụ thể khác. Công tố viên và luật s- đ-ợc quyền hỏi bị cáo và nhân chứng về bất kỳ vấn đề gì mà họ thấy cần thiết. Bị cáo và luật s- của họ cũng đ-ợc quyền hỏi lại hay đối chất với nhân chứng và công tố viên. Hội thẩm đ-ợc quyền hỏi nh-ng thường là sau khi thẩm phán và các bên đã hỏi - đáp xong.

Cả luật s- và công tố viên đều có quyền đ-a ra bản kết luận cùng lập luận của họ về những tình tiết của vụ án qua quá trình xét xử tr-ớc khi bị cáo nói lời sau cùng và toà nghị án. Cũng giống nh- tố tụng tranh tụng, việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn (đặc biệt là tạm giam) hay c-ỡng chế tố tụng đối với bị can, bị cáo do toà án xem xét, quyết định nh-ng có một khác biệt: Viện công tố đề nghị và toà án quyết định tuy luật s- hay bị cáo có quyền đ-a ra phản bác hay kháng nghị lên toà cấp trên. Trong khi đó, ở hệ tranh tụng, việc xem xét áp dụng biện pháp ngăn chặn thường diễn ra tại một phiên xử nhỏ tr-ớc thẩm phán hay một viên chức toà án có sự tranh luận của các bên về các căn cứ áp dụng.

Có thể thấy rằng, ở tố tụng thẩm cứu, các cơ quan tố tụng đều làm nhiệm vụ buộc tội và gỡ tội. Việc xét xử tại toà cũng là một giai đoạn tiếp tục điều tra để tìm sự thật của vụ án. Toà án có vai trò tích cực và chủ động trong việc tìm ra sự thật bằng việc có thể tự tiến hành điều tra, thu thập chứng cứ¹⁹. Luật s- có quyền nh-ng không có nghĩa vụ phải trình bày chứng cứ nh- ở hệ tranh tụng, họ có vai trò bổ sung trong công cuộc đi tìm sự thật của toà án và để đảm bảo rằng các hoạt động tố tụng đã diễn ra đúng đắn, các quyền của bị can, bị cáo đ-ợc tôn trọng và bảo vệ.

Trong tố tụng thẩm cứu, viện công tố có vai trò quan trọng trong quá trình điều tra và

¹⁸ Một trong những ý nghĩa của việc quy định quyền im lặng trong TTHS là để đảm bảo nguyên tắc trách nhiệm chứng minh của cơ quan tố tụng-Tg.

¹⁹R K Flowers, *An unholy alliance: The ex parte relationship between the judge and the prosecutor*, 79 *Nebraska Law Review* 2000, 251 at 264.

truy tố. Viện công tố có thẩm quyền phê chuẩn khởi tố vụ án, trực tiếp điều tra và chỉ đạo mọi hoạt động điều tra của cảnh sát²⁰. Tất cả các biện pháp nghiệp vụ, c-ông chế tố tụng nh- khám xét, nghe lén hay bắt giữ (trừ tr-ờng hợp khẩn cấp)... đều phải có sự cho phép tr-ớc hay tham dự của Viện công tố. Mặc dù trong hệ điều tra thẩm cứu có sự xuất hiện của thẩm phán điều tra, nh-ng chức năng bị ràng buộc bởi thẩm quyền của viện công tố trong việc cho phép điều tra ai, vụ việc gì và thực chất thẩm phán điều tra chỉ có vai trò bổ sung cho hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ và làm sáng tỏ hơn các tình tiết của các vụ án phức tạp, kết nối các yếu tố chứng cứ của quá trình điều tra cho phù hợp với quá trình xét xử tại toà.

Tố tụng thẩm cứu với thực trạng TTHS Việt Nam

Nh- vậy, tuy có sự giống nhau (đều buộc tội và gỡ tội), có một khác biệt lớn giữa TTHS Việt Nam và tố tụng thẩm cứu, đó là vị trí của Viện công tố. Về tổ chức Nhà n-ớc, Viện công tố ở các n-ớc theo hệ tố tụng thẩm cứu nói chung đ-ợc đặt d-ới sự lãnh đạo của Bộ tr-ởng Bộ t- pháp tuy rằng các công tố viên có quy chế nghề nghiệp, hoạt động nh- các thẩm phán²¹. Bộ tr-ởng Bộ t- pháp phải báo

cáo và chịu trách nhiệm tr-ớc Quốc hội về mọi hoạt động của Viện công tố. Tuy nhiên, việc quy định công tố viên có quy chế giống nh- các thẩm phán chỉ nhằm đảm bảo sự độc lập trong hoạt động của công tố viên, tránh những can thiệp của quyền lực chính trị²². Về vị trí và chức năng của Viện công tố trong tổ chức Nhà n-ớc và hệ thống t- pháp hình sự, có sự giống nhau giữa hệ tố tụng thẩm cứu và tranh tụng, Bộ tr-ởng Bộ t- pháp đứng đầu cơ quan công tố và chịu trách nhiệm tr-ớc pháp luật và công chúng về tình hình thực thi pháp luật và truy tố tội phạm. Trong khi đó, Viện kiểm sát Việt Nam là cơ quan độc lập, chịu trách nhiệm trực tiếp tr-ớc Quốc hội.

Bên cạnh đó, trong tố tụng thẩm cứu, trừ giai đoạn thi hành án, chỉ có hai giai đoạn buộc tội và xét xử và gắn vào đó là hai cơ quan chính: Viện công tố và toà án. Trong đó, Viện công tố đại diện cho hành pháp truy tố một ng-ời nào đó ra toà²³ và toà án đại diện cho t- pháp để xét xử. Viện công tố là trung tâm của chức năng buộc tội, cơ quan cảnh sát chỉ làm nhiệm vụ điều tra theo yêu cầu của cơ quan công tố và cơ quan công tố phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về chức năng buộc tội tr-ớc pháp luật và công chúng. Tất nhiên không thể nói rằng cảnh sát không có sự độc lập trong hoạt động điều tra, giữ gìn an ninh trật tự hay trấn áp

²⁰ Ví dụ: Điều 41, 75 Bộ luật TTHS Pháp; điều 161 Bộ luật TTHS Đức.

²¹ Xem Kalman Gyorgy, *The public prosecutor's office in the transitional period in trong: "The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law", Council Of Europe Publishing 1996, p.13-24.*

²² *Ibid.*

²³ *Lý luận của một số n-ớc có thể khác nh- Viện công tố đại diện không chỉ cho hành pháp mà còn đại diện cho pháp luật hay công chúng nh-ng đều thống nhất là việc thực hành quyền công tố do Viện công tố- thuộc hành pháp thực hiện. Khái niệm quyền công tố bao gồm tất cả mọi hoạt động để đ-a một ng-ời nào đó ra toà - Tg.*

tội phạm v.v..., nh-ng liên quan đến các hoạt động để đ-a một ng-ời nào đó ra toà, viện công tố có vai trò đặc biệt quan trọng vì là cơ quan quyết định có cho phép khởi tố, điều tra và truy tố một tội phạm hay không²⁴.

Trong khi đó, trình tự TTHS Việt Nam bị cắt khúc thành ba giai đoạn²⁵: điều tra, truy tố và xét xử mà trong đó mỗi cơ quan phụ trách một giai đoạn, một khâu. Hồ sơ vụ án do cơ quan điều tra lập và lần l-ợt đ-ọc chuyển từ cơ quan điều tra sang Viện kiểm sát và toà án. Mọi quyết định hay hành vi tố tụng trong giai đoạn tiền xét xử hầu hết do cơ quan điều tra làm và chuyển sang Viện kiểm sát để xem xét phê chuẩn hay không phê chuẩn - hay nói cách khác là kiểm tra tính hợp pháp, đúng hay sai của các quyết định hay hành vi tố tụng đó. Cả về luật thực định và khả năng thực tế, Viện kiểm sát không có vai trò chủ đạo trong hoạt động điều tra, không nắm đ-ọc cơ quan điều tra²⁶. Ngay cả giai đoạn truy tố, các quyết định thể hiện thẩm quyền chức năng của Viện kiểm sát cũng giống với cơ quan điều tra và

cũng giống với toà án ở giai đoạn tr-ớc khi xét xử, trừ thẩm quyền yêu cầu điều tra bổ sung²⁷. Mặc dù có thẩm quyền yêu cầu điều tra bổ sung và có thể nói đây là sự khác biệt, thể hiện thẩm quyền của Viện công tố đối với cơ quan điều tra nh-ng đây không phải quyền duy nhất của Viện kiểm sát vì toà án cũng có quyền này, kể cả khi xét xử tại phiên toà²⁸. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy việc thực hiện yêu cầu điều tra bổ sung hoàn toàn thuộc "quyền hạn" của cơ quan điều tra và không có ràng buộc hay bảo đảm về pháp luật để cơ quan điều tra thực hiện đúng theo yêu cầu điều tra bổ sung. TTHS phụ thuộc nặng nề vào giai đoạn điều tra và cơ quan điều tra nh-một nhận định gần đây: "dù xét xử sơ thẩm hay phúc thẩm... các Hội đồng xét xử phần lớn và chủ yếu vẫn phải dựa vào những tài liệu do cơ quan điều tra thu thập, xây dựng, tập hợp trong hồ sơ vụ án... chất l-ợng xét xử phụ thuộc rất lớn vào kết quả xây dựng hồ sơ của cơ quan điều tra"²⁹. Nếu không nói đến chức năng kiểm sát hoạt động điều tra hay nói

²⁴ Ví dụ: Bộ luật TTHS Pháp quy định: Sĩ quan cảnh sát phải thông báo ngay cho Viện công tố những trọng tội, khinh tội mà họ phát hiện đ-ọc (Điều 19); Dự thẩm chỉ có thể điều tra theo quyết định của Viện tr-ởng viện công tố (điều 80); Việc nâng bậc l-ơng hay thăng chức của cảnh sát t- pháp phải có nhận xét của Viện tr-ởng viện công tố cùng cấp (điều 19-1).

²⁵ Không kể giai đoạn thi hành án- Tg.

²⁶ Trừ quyền đề ra yêu cầu điều tra theo điều 141 khoản 3 điểm d Bộ luật TTHS thể hiện sự can thiệp về mặt nghiệp vụ của VKS đối với hoạt động điều tra, nh-ng có thể nói không có chế định nào đảm bảo thực thi và về khả năng, kiểm sát viên rất khó có thể v-ợt qua đ-ọc điều tra viên đ-ọc đào tạo chuyên sâu về nghiệp vụ điều tra.

²⁷ Chẳng hạn Bộ luật TTHS quy định: khi kết thúc điều tra, hết thời hạn truy tố hay khi hết thời hạn chuẩn bị xét xử, cả 3 cơ quan đều có thẩm quyền: 1. Tiếp tục vụ án bằng việc đề nghị truy tố (cơ quan điều tra-điều 137); truy tố (viện kiểm sát - điều 142); đ-a vụ án ra xét xử (toà án - điều 151); hoặc 2. Kết thúc vụ án hoặc tạm ngừng vụ án bằng việc đình chỉ hay tạm đình chỉ (cả 3 cơ quan - các điều 135, 137, 142, 151 Bộ luật TTHS). Đáng chú ý là các căn cứ áp dụng các quyết định này là giống nhau đối với 3 cơ quan.

²⁸ Ở các n-ớc theo hệ tranh tụng và cả theo hệ điều tra thẩm cứu, tại phiên toà, Toà án không đ-ọc trả lại hồ sơ để điều tra bổ sung mà phải xét xử theo những chứng cứ trình bày tại toà, trừ khi viện công tố tự rút quyết định truy tố. Xem J W Diehm, *The Introduction of jury trials and adversarial elements into the former soviet union and other inquisitorial countries*, 11 *Journal of transnational Law and Policy*, 2001, 1 at .25.

²⁹ Từ Văn Nhũ, *Đổi mới thủ tục xét xử nhằm nâng cao chất l-ợng tranh tụng tại phiên toà*, Tạp chí toà án nhân dân, số 10/2002.

chính xác là kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình điều tra, có thể nói, về trình tự tố tụng, Viện kiểm sát chỉ làm nhiệm vụ “nhận” hồ sơ từ cơ quan điều tra để sau đó đọc cáo trạng tr-ớc toà án.

4. Đánh giá và kết luận

1. Tố tụng tranh tụng đang đ-ợc áp dụng ở các n-ớc theo truyền thống luật án lệ Anh-Mỹ và với nhiều -u điểm và có thể đ-ợc coi là mô hình mẫu cho nhiều hệ thống tố tụng khác. Nh-ng nh- đã trình bày ở trên, nó khó có thể trở thành mô hình cho TTHS Việt Nam về mọi ph-ơng diện. Có thể khẳng định, Ban soạn thảo Bộ luật TTHS sửa đổi đã có cách tiếp cận đúng khi nhìn nhận về định h-ớng đ-ợc vạch ra trong Nghị quyết số 08- NQ/TW: “...việc phán quyết của toà án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên toà...”³⁰. Tố tụng tranh tụng bao gồm hàng loạt các quy tắc về chứng cứ, tố tụng... và không đơn thuần về kỹ thuật, việc thay đổi sang hệ thống tranh tụng không chỉ ảnh h-ớng đến tổ chức các cơ quan t- pháp mà còn liên quan đến tổ chức Nhà n-ớc, cách thức phân chia quyền lực hành pháp, t- pháp và lập pháp.

Hệ tố tụng thẩm cứu đ-ợc áp dụng ở các n-ớc theo truyền thống luật thành văn hay châu Âu lục địa. Tuy không đ-ợc coi trọng hay đánh giá cao nh- hệ tố tụng tranh tụng và hiện nay hệ thống này đang có xu h-ớng áp

dụng một số cơ chế của hệ tranh tụng, nh-ng trên thế giới có tới 48% số quốc gia, vùng lãnh thổ áp dụng hệ thống này trong khi áp dụng hệ tố tụng tranh tụng chỉ có 19%³¹. Xem xét các đặc tr-ng của tố tụng thẩm cứu, rất khó có thể khẳng định tố tụng hình sự n-ớc ta thuộc hệ tố tụng này mà chỉ có thể cho rằng tố tụng hình sự n-ớc ta có nhiều đặc điểm giống với hệ tố tụng thẩm cứu hơn là với hệ tố tụng tranh tụng. Tuy vậy, trừ một số khác biệt nh- vị trí của Toà án, Viện kiểm sát trong tổ chức Nhà n-ớc và trong tố tụng, TTHS n-ớc ta và tố tụng thẩm cứu có một đặc tr-ng cơ bản giống nhau là đều có chức năng buộc tội và gỡ tội, tất cả các cơ quan trong hệ thống t- pháp hình sự nói chung đều có trách nhiệm hoặc đ-ợc khuyến khích tìm ra sự thật không phải qua đối kháng mà qua điều tra, xét hỏi. Có thể khẳng định, cách tiếp cận của chúng ta với hệ tố tụng thẩm cứu có sức thuyết phục hơn. Hơn nữa, cũng cần phải l-u ý một thực tế: hệ tố tụng thẩm cứu hiện vẫn đang vận hành rất tốt ở các quốc gia phát triển nh- Pháp, Đức, Thụy Điển và nhiều n-ớc châu Âu khác³².

2. Khi xem xét hai hệ thống tố tụng lớn và điển hình trên, có thể thấy tuy có những điểm khác nhau về trình tự, thủ tục tố tụng hay cách thức tổ chức hệ thống t- pháp hình sự, nh-ng có một điểm chung: Dù tổ chức theo cách thức nào, cơ quan tố tụng thực hiện

³⁰ Xem : Giải trình của Ban soạn thảo Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi) gửi Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý Dự án Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi) ngày 26/4/2003, trang 3-4.

³¹ Xem Thông tin khoa pháp lý, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ T- pháp 1999, Số chuyên đề về t- pháp hình sự so sánh, tr.90.

³² Theo J W Diehm, The introduction of jury trials and adversarial elements into the former soviet union and other inquisitorial countries, 11 Journal of Transnational Law and Policy 2001, 1 at 3.

những hoạt động gì nh-ng khi liên quan đến quyền và lợi ích cơ bản của công dân thì vấn đề sẽ trở nên khác. Đối tượng trực tiếp chịu ảnh hưởng của tố tụng hình sự là những công dân được coi là vô tội khi ch-a có quyết định đã có hiệu lực pháp luật của toà án. Những hành vi nh- bắt, tạm giam, giữ hay khám xét đều liên quan đến những quyền cơ bản của công dân vốn được quy định trong Hiến pháp hoặc trong những đạo luật cơ bản và khi áp dụng, các cơ quan cảnh sát hay công tố đều phải xin lệnh hay phê chuẩn của Toà án. Hơn nữa, rất nhiều quyền công dân trong tố tụng hình sự đã được thể chế hoá trong luật pháp các nước và thậm chí trở thành tiêu chuẩn quốc tế, chẳng hạn một số quyền nh-:

- Quyền được giam giữ trước khi xét xử bằng lệnh của toà án và quyền được đề nghị toà án xem xét lại tính hợp pháp của các lệnh bắt, giam, giữ;

- Quyền có luật sư của họ trong các hoạt động tố tụng;

- Quyền được suy đoán vô tội;

- Quyền được chất vấn, đối chất nhân chứng chống lại họ và quyền được yêu cầu sự có mặt của nhân chứng mà họ thấy cần thiết;

- Quyền không phải chứng minh, không phải khai báo chống lại họ, quyền được im lặng;

- Quyền không bị xét xử hai lần về cùng một tội khi họ đã từng bị kết án có tội hay vô tội;

Các quyền này đã được ghi nhận trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị ra đời năm 1966 và có hiệu lực từ năm 1976³³. Do vậy, khi tiến hành các hoạt động tố tụng hình sự, các cơ quan tố tụng phải bảo đảm các quyền cơ bản của công dân và nếu có vi phạm, kết quả của toàn bộ các hoạt động tố tụng sẽ không còn giá trị. Với vai trò nắm quyền lực tư pháp, toà án không chỉ là cơ quan áp dụng pháp luật mà còn là thiết chế bảo vệ công dân chống lại những vi phạm hay lạm dụng quyền lực của hành pháp. Nguyên tắc pháp quyền (rule of laws) được tôn trọng và bảo đảm là cơ sở cho toà án thực hiện tốt chức năng xét xử theo những chuẩn mực chung của pháp luật và xã hội.

Có thể nói, trên thế giới có bao nhiêu quốc gia thì có bấy nhiêu hệ tố tụng hình sự và ngay cả việc phân định hai hệ thống chính là tố tụng tranh tụng và thẩm cứu cũng là tương đối vì ngay cả hai quốc gia trong cùng một hệ thống cũng có những khác biệt và không thể lấy mô hình của một quốc gia để khái quát những đặc điểm chung cho cả hệ thống. Hệ thống pháp luật nói chung, hệ thống tư pháp hình sự và tố tụng hình sự nói riêng của một quốc gia được xây dựng trên truyền thống pháp luật, cơ sở, điều kiện chính trị, lịch sử, văn hoá của quốc gia đó³⁴. Không thể sao chép mô hình tố tụng của một hệ thống, một quốc gia để áp dụng cho một quốc gia khác.

³³ Các Điều 9, 14, Việt Nam gia nhập Công ước này năm 1982.

³⁴ Kalman Gyorgy, *The public prosecutor's office in the transitional period in* trong: "The transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law", Council Of Europe Publishing, 1996, p.23.

Hơn nữa, các nước khác nhau ở các mô hình tố tụng khác nhau cũng có sự học hỏi, tiếp thu kinh nghiệm của nhau. Việc lựa chọn mô hình nào, hay những yếu tố nào là cả một quá trình nghiên cứu, thử nghiệm, đúc rút kinh nghiệm từ những thành công thậm chí thất bại vì có thể ở quốc gia này vận hành tốt nh-ng ở quốc gia khác không có kết quả t-ong tự.

3. Một thực tế là tất cả các quốc gia trên thế giới đều phải hàng ngày, hàng giờ đấu tranh chống tội phạm, đều phải bắt hay giam giữ, khám xét, đều phải đ-a những kẻ phạm tội ra toà để công lý đ-ợc thực thi. Các quốc gia cũng đều phải đối phó với những vấn đề nh- tội phạm gia tăng hay diễn biến phức tạp, tình trạng oan sai hay sự trì trệ của các cơ quan đấu tranh chống tội phạm. Chỉ có khác nhau ở chỗ: mức độ tội phạm hay sự trì trệ đến đâu, số l-ợng và mức độ oan sai nh- thế nào để xã hội và ng-ời dân có thể chấp nhận đ-ợc. Ngay từ năm 1964, Packer đã đ-a ra khái quát về hai mô hình tố tụng hình sự và đ-ợc thừa nhận rộng rãi trong khoa học cũng nh- thực tiễn tố tụng hình sự trên thế giới: mô hình công bằng (due process model) và mô hình kiểm soát tội phạm (crime control model)³⁵. Nói một cách ngắn gọn, một mô hình thiên về tôn trọng, bảo vệ quyền công dân và một mô hình thiên về phòng chống tội phạm. Không một xã hội nào, nếu không phải ở thời kỳ chiến tranh, chỉ áp dụng mô hình kiểm soát tội phạm và cũng không một xã hội tự do nào chỉ áp dụng mô hình công bằng. Vấn đề là kết hợp giữa các yếu tố của mỗi mô

hình nh- thế nào để vừa bảo đảm các quyền công dân trong khi tiến hành hiệu quả công cuộc đấu tranh chống tội phạm.

4. Từ những phân tích, so sánh trên đây, tác giả bài viết cho rằng:

- Việc sửa đổi Bộ luật TTHS không chỉ liên quan đến toàn bộ hệ thống t- pháp hình sự mà còn phụ thuộc rất lớn vào cách thức tổ chức bộ máy nhà n-ớc, vị trí của từng cơ quan tố tụng trong phân chia quyền lực nhà n-ớc.

- Không nên đặt ra trọng tâm của việc sửa đổi là theo mô hình tranh tụng hay thẩm cứu. Cần phải bắt đầu từ việc xem xét những nh-ợc điểm nội tại của TTHS hiện hành và nguyên nhân của tình trạng đó là gì thì mới có thể đ-a ra giải pháp thích hợp. Cũng cần phải nhấn mạnh rằng: truyền thống pháp luật, điều kiện chính trị, văn hoá xã hội là những yếu tố phải cân nhắc khi xem xét bất cứ sự thay đổi nào.

- Nếu luật hình sự thể hiện xử sự của Nhà n-ớc đối với ng-ời phạm tội thì luật TTHS thể hiện cách xử sự của Nhà n-ớc đối với công dân tự do. Việc sửa đổi phải bắt đầu từ bị can bị cáo, những ng-ời vẫn là công dân tự do theo luật pháp, do đó những quyền cơ bản của công dân cần phải đ-ợc tôn trọng và bảo vệ và phải có cơ chế đảm bảo thi hành thực sự trong TTHS./.

* ThS, Viện khoa học kiểm sát, Viện kiểm sát nhân dân Tối cao

³⁵ Xem H L Packer, *Two models of the criminal process*, 113 *University of Pennsylvania Law Review* 1964 , 1.

VỀ TRANH TỤNG TRONG TỔ TỤNG HÌNH SỰ

NGUYỄN THỊ BẮC*

Hai hệ thống tố tụng hình sự “tranh tụng” và “xét hỏi” dựa trên truyền thống pháp lý và điều kiện khác nhau. Bàn về vấn đề này, tác giả cho rằng cần thận trọng khi muốn cải cách tố tụng hình sự ở Việt Nam theo h-óng tranh tụng; nên bổ sung thêm vào tố tụng “xét hỏi” ở Việt Nam những -u điểm của tố tụng tranh tụng

1. Khái l-ọc về tố tụng tranh tụng và tố tụng xét hỏi

Tổ tụng tranh tụng là một loại hình tố tụng xuất hiện đầu tiên trong lịch sử phát triển pháp luật tố tụng. Nhiều nhà khoa học đều cho rằng quá trình phát triển pháp luật tố tụng thế giới có hai loại hình tố tụng cơ bản, thứ nhất là loại hình tố tụng tranh tụng, thứ hai là loại hình tố tụng xét hỏi. Trong tố tụng tranh tụng có yếu tố xét hỏi, trong tố tụng xét hỏi có yếu tố tranh tụng. Loại hình tố tụng tranh tụng

xuất hiện tr-ớc và đ-ợc áp dụng đầu tiên tại Hy Lạp cổ đại. Loại hình tố tụng xét hỏi có sau và đ-ợc xuất hiện lần đầu trong pháp luật La Mã. Từ sau cách mạng t-sản Pháp (1789) thì loại hình tố tụng xét hỏi này đ-ợc thực hiện ở hầu hết các n-ớc châu Âu và nhiều n-ớc trên thế giới, trừ các n-ớc theo hệ thống luật án lệ. Quá trình phát triển của pháp luật cho thấy các n-ớc theo tr-ờng pháp luật án lệ nh- Anh, Mỹ, Úc, Singapo th-ờng áp dụng tố tụng tranh tụng còn các n-ớc theo hệ thống luật lục địa th-ờng áp dụng xét hỏi.

Hai loại hình tố tụng này tuy có khác nhau về thủ tục, trình tự trong quá trình giải quyết vụ án nh-ng đều có chung mục đích cơ bản là tìm ra sự thật, không xử oan ng-ời vô tội.

Loại hình tố tụng tranh tụng đ-ợc áp dụng ở mỗi quốc gia có những điểm khác biệt, nh-ng xét về bản chất có chung một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, thủ tục tranh tụng đ-ợc thực hiện một cách công khai theo các nguyên tắc tranh tụng tại phiên toà. Các bên buộc tội và bị buộc tội phải tự tìm, thu thập tài liệu, chứng cứ và trình bày tr-ớc phiên toà. Đó là việc đấu chứng, đấu lý giữa hai bên, mỗi bên đều có quyền đ-a ra chứng cứ, đặt câu hỏi trực tiếp đối với bên kia và cả đối với nhân chứng, giám định viên, thậm chí có quyền ngắt lời, phản bác ý kiến bên kia. *Thứ hai*, trong tố tụng tranh tụng, Hội đồng xét xử chỉ đóng vai trò nh- một trọng tài, không có trách nhiệm chứng minh tội phạm, không đ-ợc biết tr-ớc những tài liệu, chứng cứ do hai bên buộc tội và gỡ tội thu thập đ-ợc tr-ớc khi mở phiên toà. Thẩm phán có nhiệm vụ điều hành phiên toà

và quyết định hình phạt sau khi Bồi thẩm đoàn quyết định bị cáo có tội. Tr-ờng hợp nếu bồi thẩm đoàn quyết định bị cáo vô tội thì vụ án đ-ợc chấm dứt ngay, không đ-ợc kháng cáo, kháng nghị, xét xử phúc thẩm.

Khác với loại hình tố tụng tranh tụng, tố tụng xét hỏi đề cao vai trò chủ động của thẩm phán. Ngoài cơ quan điều tra, cơ quan công tố phải chứng minh tội phạm thì Tòa án cũng có nhiệm vụ chứng minh tội phạm. Trong những vụ án nghiêm trọng, thẩm phán còn có quyền chỉ đạo việc điều tra; ra lệnh tạm giam bị can khi cần thiết. Tại phiên toà, thẩm phán là ng-ời tích cực xét hỏi bị cáo, ng-ời bị hại, nhân chứng... để tìm ra sự thật của vụ án. Thủ tục này đ-ợc xem nh- là việc tiếp tục điều tra-điều tra công khai tại phiên toà. Việc tranh luận giữa bên buộc tội và bên bị buộc tội về các tình tiết của vụ án đ-ợc tiến hành sau khi Hội đồng xét xử kiểm tra công khai toàn bộ các chứng cứ của vụ án và nếu ng-ời tiến hành và ng-ời tham gia tố tụng tại phiên toà không còn yêu cầu hỏi thêm gì nữa. Trong tố tụng xét hỏi, cơ quan công tố có quyền lớn hơn so với tố tụng tranh tụng nh-: cơ quan công tố có vai trò bảo vệ lợi ích chung, có quyền chỉ đạo công tác điều tra.

Về hai loại hình tố tụng trên, nhiều nhà nghiên cứu lịch sử pháp luật đều cho rằng, mỗi loại hình đều có -u điểm và nh-ợc điểm. Nh-ợc điểm chính của loại hình tố tụng tranh tụng là bị tổn nhiều tiền thuê luật s-, mà nếu không thuê luật s- thì việc gỡ tội sẽ rất khó khăn và có thể không thể thực hiện đ-ợc. Tố tụng tranh tụng rất phức tạp vì đáng lẽ ra nhiều vấn đề phải đ-ợc giải quyết trong quá trình điều tra vụ án, nh-ng tất cả phải trình

bày, diễn ra tại phiên toà, dẫn đến phiên toà kéo rất dài. Tố tụng xét hỏi th-ờng bị phê phán là không tôn trọng đầy đủ quyền của bên gỡ tội vì họ không có nghĩa vụ chứng minh vô tội và nhiều khi thẩm phán đã có sẵn trong đầu những nhận định, quyết định tr-ớc khi mở phiên toà và nh- vậy thì việc tranh luận tại phiên toà trở nên vô nghĩa.

Ở n-ớc ta, khái niệm tranh tụng đ-ợc thừa nhận trong khoa học pháp luật tố tụng hình sự. Đặc biệt, từ sau khi có Nghị quyết số 08 NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị về những nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới, thì vấn đề tranh tụng trong tố tụng hình sự, tranh tụng tại phiên toà đ-ợc các nhà luật gia quan tâm nhiều hơn. Có ý kiến cho rằng cần chuyển mô hình tố tụng n-ớc ta hiện nay sang loại hình tranh tụng. Có ý kiến đề nghị cần quy định nguyên tắc tranh tụng trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS). Có ý kiến cho rằng cần nâng cao chất l-ợng tranh luận dân chủ giữa kiểm sát viên và bên bị buộc tội nhằm làm rõ sự thật khách quan của vụ án, bảo đảm xét xử đúng ng-ời, đúng tội, đúng pháp luật. Theo tôi, cần hết sức thận trọng khi muốn cải cách tố tụng theo h-ớng tố tụng tranh tụng vì tố tụng tranh tụng cũng có không ít nh-ợc điểm. Mặt khác, cũng cần đ-ợc nhìn nhận một cách nghiêm túc những giá trị truyền thống của pháp luật n-ớc ta và hoàn cảnh, điều kiện về các mặt kinh tế, chính trị, xã hội của đất n-ớc hiện nay để có từng b-ớc cải cách mô hình tố tụng cho phù hợp nhằm bảo vệ, phát huy hơn nữa quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhà n-ớc của dân, do dân, vì dân. Tuyệt đối hoá quan điểm: Tòa án chỉ đóng vai trò trọng tài,

không buộc tội, không gỡ tội là ch-a phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh n-ớc ta và cũng không phù hợp với quan điểm xây dựng Nhà n-ớc ta là quyền lực tập trung thống nhất, có sự phân công và phối hợp. Nghị quyết 08/NQ-TW hoàn toàn không đề cập đến việc thay đổi mô hình tố tụng của n-ớc ta hiện nay mà đề ra việc nâng cao chất l-ợng công tố của kiểm sát viên tại phiên toà, việc bảo đảm tranh tụng dân chủ tại phiên toà giữa kiểm sát viên với luật s-, ng-ời bào chữa và những ng-ời tham gia tố tụng khác và kết quả tranh tụng tại phiên toà phải là một trong những căn cứ quan trọng để phán quyết, ra bản án, quyết định đúng pháp luật, có sức thuyết phục. Theo đó, vấn đề tranh tụng tại phiên toà theo tinh thần Nghị quyết 08/NQ-TW đặt ra đối với các cơ quan tiến hành tố tụng là phải mở rộng dân chủ, bảo đảm nguyên tắc bình đẳng tr-ớc toà án, nâng cao trách nhiệm, năng lực của ng-ời tiến hành tố tụng, nhất là ở giai đoạn xét xử nhằm bảo đảm tính khách quan, chính xác trong việc giải quyết các vụ án hình sự, chống bỏ lọt tội phạm, không làm oan ng-ời vô tội.

2. Quy định, thực trạng

Từ năm 1945 đến tr-ớc khi ban hành BLTTHS các quy phạm pháp luật về thủ tục tố tụng tại phiên toà hình sự đ-ợc quy định rải rác trong các sắc lệnh, thông t- liên ngành và luật. Các quy định này còn mang tính khái quát, ch-a quy định chi tiết về trình tự, thủ tục tại phiên toà. Giai đoạn từ năm 1945 đến tr-ớc những năm 1960 thủ tục tố tụng tại phiên toà đ-ợc quy định ở một số Sắc lệnh và thông t- liên ngành. Thí dụ: tại Điều thứ 5 Sắc lệnh số 33/SL ngày 13/9/1945 về thiết lập các Toà án quân sự quy định: “*Đứng buộc tội là*

một uỷ viên quân sự hay một uỷ viên của các ban trình sát. Bị cáo có thể tự bào chữa hoặc nhờ một ng-ời khác bênh vực cho”; Điều thứ 31 Sắc lệnh số 13/SL ngày 24/1/1946 về tổ chức các toà án và các ngạch thẩm phán quy định: “*Sau khi nghe các bị can, các ng-ời làm chứng, cáo trạng của ông biện lý và sau cùng nghe lời cãi của các bị can, ông Chánh án hai thẩm phán và hai phụ thẩm nhân dân lui vào phòng nghị xử để cùng xét xử về tất cả các vấn đề thuộc về tội trạng, hình phạt, tr-ờng hợp tăng tội và tr-ờng hợp giảm tội. Nghị án xong, toà lại họp và ông Chánh án tuyên đọc công khai bản án*”; tại Điều thứ 26 Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/4/1946 về ấn định thẩm quyền các toà án và sự phân công giữa các nhân viên trong toà án quy định: “*Khi cuộc thẩm vấn ở phiên toà xong rồi, ông biện lý thay mặt xã hội buộc tội bị can. Bao giờ ông biện lý cũng nói sau cùng, tr-ớc khi toà tuyên án. Toà không bắt buộc phải xử theo yêu cầu của ông biện lý*”.

Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức Toà án nhân dân, Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1960 đ-ợc ban hành đã đánh dấu một b-ớc phát triển của các cơ quan tiến hành tố tụng, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp của n-ớc ta các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan tiến hành tố tụng đ-ợc xác định rõ ràng trong các văn bản pháp luật. Chức năng xét xử các vụ án hình sự hoàn toàn tách khỏi chức năng buộc tội, cơ quan công tố đ-ợc tách ra khỏi Chính phủ. Đây cũng là cơ sở pháp lý để hoàn thiện một b-ớc pháp luật tố tụng hình sự cũng nh- thủ tục xét xử tại phiên toà của Toà án các cấp. Sau đó tại Thông t- số 16/TATC ngày 27/9/1974 của Toà án nhân dân tối cao đã có một số quy định về thủ tục tại phiên toà

nh-: tại phiên toà “Toà án nhân dân thẩm tra lại toàn bộ chứng cứ, nghe tranh cãi và cuối cùng quyết định việc xử lý vụ án”.

Sau khi thống nhất đất n-ớc, Nhà n-ớc ta đã ban hành Hiến pháp năm 1980, Luật tổ chức Toà án năm 1981. Điều 133 của Hiến pháp năm 1980 quy định: “*Tổ chức luật s- đ-ợc thành lập để giúp bị cáo và các đ-ơng sự khác về mặt pháp lý*”. Điều 9 của Luật tổ chức Toà án năm 1981 quy định: “*Quyền bào chữa của bị cáo đ-ợc bảo đảm. Bị cáo có quyền tự bào chữa hoặc nhờ ng-ời luật s-, bào chữa viên nhân dân bào chữa cho mình. Trong những tr-ờng hợp do pháp luật quy định, Toà án nhân dân cử ng-ời bào chữa cho bị cáo*”. Tiếp đó, ngày 18/12/1987, Pháp lệnh tổ chức luật s- đ-ợc ban hành. Những quy định trên đây là những căn cứ pháp lý rất quan trọng đối với việc bảo đảm quyền bào chữa cho bị cáo và việc hình thành, phát triển đội ngũ luật s- ở n-ớc ta, phát huy vai trò của luật s- trong tố tụng hình sự.

Ngày 28/6/1988, BLTTHS đầu tiên của n-ớc ta đ-ợc Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/1989 đã đánh dấu một b-ớc phát triển mới của khoa học luật tố tụng hình sự, đáp ứng nhu cầu về đổi mới và dân chủ hoá của đời sống xã hội do Đảng ta khởi x-ớng.

Ngoài việc ghi nhận các nguyên tắc tố tụng truyền thống đã đ-ợc đề cập trong Hiến pháp và Luật tổ chức Toà án nhân dân, BLTTHS còn quy định một số nguyên tắc mới phù hợp với xu thế dân chủ hoá theo đ-ờng lối đổi mới của Đảng nh- nguyên tắc xác định sự thật của vụ án: “*Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát và Toà án phải áp dụng mọi biện pháp hợp lý để*

xác định sự thật của vụ án một cách khách quan, toàn diện và đầy đủ, làm rõ những chứng cứ xác định vô tội, những tình tiết tăng nặng và những tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm của bị can, bị cáo. Trách nhiệm chứng minh tội phạm thuộc về các cơ quan tiến hành tố tụng, bị can, bị cáo có quyền nh-ng không buộc phải chứng minh là mình vô tội” (Điều 11); nguyên tắc bảo đảm quyền bào chữa của bị can, bị cáo (Điều 12); nguyên tắc bảo đảm quyền bình đẳng tr-ớc Toà án: “*kiểm sát viên, bị cáo, ng-ời bào chữa, ng-ời bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, ng-ời có quyền lợi nghĩa vụ liên quan đến vụ án và những ng-ời đại diện hợp pháp của họ đều có quyền bình đẳng trong việc đ-a ra chứng cứ, đ-a ra yêu cầu và tranh luận tr-ớc Toà án*” (Điều 20). Đồng thời BLTTHS còn ghi nhận và xác định các quyền tố tụng của bị can, bị cáo, ng-ời bào chữa và các điều kiện khác bảo đảm quyền bình đẳng giữa bên buộc tội và bên bị buộc tội tr-ớc Toà án trong quá trình xét xử. Cùng với những quy định về trình tự, thủ tục khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử BLTTHS đã quy định rõ chức năng nhiệm vụ của các cơ quan tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án; cơ quan điều tra tiến hành điều tra thu thập chứng cứ xác định tội phạm và ng-ời thực hiện hành vi phạm tội, Viện kiểm sát thực hành quyền công tố, kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hình sự, Toà án là cơ quan xét xử. Với mục đích xác định sự thật của vụ án, BLTTHS còn quy định quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan tiến hành tố tụng trong quá trình tố tụng nói chung và trong xét xử nói riêng, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan này một mặt phát hiện một cách khách quan, chính xác, nhanh chóng

hành vi tội phạm, đồng thời bảo vệ đ-ợc quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, không làm oan ng-ời vô tội. Đặc biệt BLTTHS đã giành hai ch-ơng XIX và XX quy định về thủ tục, trình tự xét hỏi, tranh luận tại phiên tòa - xác định các phán quyết của Tòa án phải trên cơ sở các chứng cứ đã đ-ợc kiểm tra, xem xét công khai tại phiên tòa và kết quả tranh luận bình đẳng giữa Kiểm sát viên với ng-ời bào chữa, bị cáo và những ng-ời tham gia tố tụng tại phiên tòa.

Nh- vậy, nhìn nhận quá trình phát triển pháp luật tố tụng hình sự của n-ớc ta từ năm 1945 đến nay thấy, truyền thống loại hình tố tụng n-ớc ta là tố tụng xét hỏi và đ-ợc bổ sung nhiều yếu tố -u điểm của loại hình tố tụng tranh tụng.

Thực tiễn hoạt động khởi tố điều tra truy tố, xét xử các vụ án hình sự trong gần m-ời bốn năm qua cho thấy các quy định của BLTTHS đã tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình giải quyết các vụ án hình sự nói chung và xét xử án hình sự nói riêng, góp phần quan trọng vào việc bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, bảo vệ lợi ích của nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đấu tranh phòng và chống tội phạm.

Trong những năm gần đây, hàng năm Tòa án đ-a ra xét xử sơ thẩm hình sự một l-ợng án không nhỏ, khoảng trên 40.000 vụ mỗi năm (đạt tỷ lệ trên 95% tổng số vụ án đã thụ lý). Số vụ án bị kháng cáo, kháng nghị khoảng trên d-ới 25%, tỷ lệ xử án sơ thẩm khoảng trên 70%. Thực tiễn xét xử cho thấy, nhìn chung các cơ quan tiến hành tố tụng đã cố gắng tuân thủ các quy định của BLTTHS, đặc biệt là quy

định về thủ tục, trình tự xét xử tại phiên tòa, bảo đảm việc xét xử đúng ng-ời, đúng tội, đúng pháp luật, đồng thời qua công tác xét xử đã giáo dục mọi ng-ời ý thức tuân theo pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm.

Tuy nhiên, trong hoạt động tố tụng xét xử, ở nhiều vụ án, việc xét hỏi, tranh luận tại phiên tòa còn nhiều hạn chế dẫn đến ảnh hưởng tới chất l-ợng xét xử nói chung. Về cách thức xét hỏi của chủ tọa phiên tòa, Hội thẩm nhân dân, Kiểm sát viên ở một số tr-ờng hợp còn mang tính áp đặt, mớm, ép cung. Có tr-ờng hợp bị cáo không nhận tội thì cho rằng bị cáo ngoan cố, không thành khẩn. Có tr-ờng hợp xét hỏi một cách phiến diện, thậm chí có tài liệu, chứng cứ không đ-ợc xét hỏi, kiểm tra, xem xét công khai tại phiên tòa nh-ng vẫn dùng làm căn cứ để kết tội. Khi tham gia tranh luận ở nhiều vụ án, Kiểm sát viên ch-a chủ động, tích cực tranh luận, thậm chí không tranh luận gì mà đối đáp theo cách giữ nguyên quan điểm nh- cáo trạng. Về vấn đề này, tại Báo cáo của Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao tại kỳ họp thứ hai Quốc hội khoá XI có ghi: *“Trong thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử, vai trò của kiểm sát viên ở Viện kiểm sát còn yếu, ch-a làm tốt việc tranh luận tại phiên tòa”*. Về phía luật s- không ít tr-ờng hợp phát biểu dông dài, qua loa đi lạc trọng tâm vụ án hoặc theo cách cốt làm hài lòng thân chủ. Đối với Hội đồng xét xử, nhiều tr-ờng hợp còn xem th-ờng vai trò của luật s- ch-a xem xét đầy đủ lời bào chữa của luật s-, vẫn còn những vụ án xét xử oan.

Đánh giá về những hạn chế, yếu kém của công tác t- pháp nói chung và công tác xét xử nói riêng, Nghị quyết 08/NQ-TW của Bộ

Chính trị đã nhận định: “*Chất lượng công tác t- pháp nói chung ch-a ngang tầm với yêu cầu và đòi hỏi của nhân dân, còn nhiều tr-ờng hợp bỏ lọt tội phạm, làm oan ng-ời vô tội, vi phạm các quyền tự do dân chủ của công dân, làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà n-ớc và các cơ quan t- pháp*”. Để khắc phục tình trạng này, Bộ chính trị đã đề ra một số nhiệm vụ trọng tâm của công tác t- pháp, trong đó có hoạt động tố tụng tại phiên toà nh- sau:

“... *Nâng cao chất lượng công tố của kiểm sát viên tại phiên toà, bảo đảm tranh tụng dân chủ với luật s-, ng-ời bào chữa và những ng-ời tham gia tố tụng khác*”.

“... *Khi xét xử các Toà án phải bảo đảm cho mọi công dân đều bình đẳng tr-ớc pháp luật, thực sự dân chủ khách quan; Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; việc phán quyết của toà án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên toà, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của kiểm sát viên, của ng-ời bào chữa, bị cáo, nhân chứng, nguyên đơn, bị đơn và những ng-ời có quyền, lợi ích hợp pháp để ra những bản án, quyết định đúng pháp luật, có sức thuyết phục và trong thời hạn pháp luật quy định*”.

3. Một số kiến nghị

Những thiếu sót, tồn tại trong xét xử các vụ án hình sự nh- đã phân tích ở trên có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó có nguyên nhân về mặt lập pháp và thi hành pháp luật.

Quán triệt Nghị quyết 08/NQ-TW của Bộ chính trị, để khắc phục những hạn chế, tồn tại

trong xét xử các vụ án hình sự nhất là hoạt động xét hỏi, tranh luận tại phiên toà nhằm bảo đảm việc xét xử đúng ng-ời, đúng pháp luật, chúng tôi xin đ-a ra một số đề nghị nh- sau:

- Tiếp tục khẳng định loại hình tố tụng nh- BLTTHS hiện hành, đó là loại hình tố tụng xét hỏi có bổ sung những yếu tố -u điểm phù hợp của loại hình tố tụng tranh tụng với sự ghi nhận các nguyên tắc cơ bản nh-: nguyên tắc xác định sự thật của vụ án, nguyên tắc bảo đảm quyền bào chữa của bị can, bị cáo, nguyên tắc bảo đảm quyền bình đẳng tr-ớc toà án...

- Cần hoàn thiện một số quy định của BLTTHS liên quan đến bào chữa của bị can, bị cáo để tạo cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm việc thực hiện các quyền của bị can, bị cáo trong đó có quyền bào chữa, đồng thời tạo điều kiện cho bên bị buộc tội thực hiện quyền bình đẳng tr-ớc toà án nh-: sửa đổi quy định thời điểm tham gia của luật s- có thể sớm hơn so với quy định hiện hành (luật hiện hành quy định ng-ời bào chữa tham gia tố tụng từ khi khởi tố bị can) thành: đ-ọc tham gia từ khi có quyết định tạm giữ để ng-ời bào chữa có thể trợ giúp cho ng-ời bị tình nghi về mặt luật pháp ngay từ khi bị tạm giữ (ngay từ khi khai những lời khai đầu tiên tr-ớc cơ quan tiến hành tố tụng); sửa đổi quy định về quyền hạn của ng-ời bào chữa theo h-ớng mở rộng quyền hạn và tạo cơ chế cho ng-ời bào chữa thu thập chứng cứ, tài liệu, phục vụ cho việc bào chữa và tham dự vào các hoạt động điều tra để bảo đảm tính khách quan trong quá trình giải quyết vụ án; đ-ọc trình bày hết ý kiến và đối đáp, từng vấn đề với bên buộc tội (kiểm sát viên), không bị hạn chế thời gian và

số lần phát biểu tranh luận. Cùng với việc mở rộng quyền hạn của ng-ời bào chữa cũng cần nghiên cứu quy định cụ thể nghĩa vụ của ng-ời bào chữa nh- không đ-ợc xúi giục bị can, bị cáo khai gian dối, không đ-ợc mua chuộc nhân chứng.

- Quy định rõ, cụ thể hơn về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi thực hành quyền công tố và kiểm sát hình sự tố tụng, nhất là việc xét hỏi và tranh luận tại phiên toà nh-: bổ sung quy định về xét hỏi theo h-ớng tại phiên toà, kiểm sát viên phải xét hỏi làm rõ các chứng cứ buộc tội; bổ sung quy định về tranh luận theo h-ớng kiểm sát viên phải đối đáp từng ý kiến của ng-ời bào chữa, nếu phản bác ý kiến của ng-ời bào chữa thì phải nói rõ lý do về căn cứ pháp luật và chứng cứ.

- Quy định rõ trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc bảo đảm quyền bình đẳng giữa các bên trong việc đ-a ra chứng cứ, yêu cầu, tranh luận dân chủ tại phiên toà, phải xem xét đầy đủ, toàn diện chứng cứ, ý kiến của các bên để đ-a ra các phán quyết có căn cứ và đúng pháp luật.

- Hoàn thiện các quy định về thủ tục, trình tự xét hỏi và tranh luận theo h-ớng: bảo đảm thể chủ động xét hỏi của kiểm sát viên và ng-ời bào chữa; không nhất thiết phải theo trình tự Hội đồng xét hỏi hỏi xong mới đến kiểm sát viên, ng-ời bào chữa; chủ tọa phiên toà phải bảo đảm việc bình đẳng trong tranh luận giữa các bên tại phiên toà, không đ-ợc hạn chế thời gian tranh luận. Thực tế tại các phiên toà hiện nay, thời gian xét hỏi dài hơn nhiều so với thời gian tranh luận chủ tọa phiên toà có quyền yêu cầu kiểm sát viên đối đáp với ý kiến của ng-ời bào chữa khi thấy ý kiến

đó ch-a đ-ợc đề cập hoặc đề cập ch-a rõ; kiểm sát viên phải đối đáp với từng ý kiến của ng-ời bào chữa.

- Cần có biện pháp hữu hiệu nhằm nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức và tăng c-ờng đội ngũ điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán. Trong tình hình hiện nay, khi mà diễn biến tội phạm ch-a có xu h-ớng giảm, ngày càng tinh vi, phức tạp, đòi hỏi điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán phải có trình độ chuyên môn nghiệp vụ, có trách nhiệm cao đối với nhiệm vụ đ-ợc giao, có l-ong tâm và đạo đức nghề nghiệp. Do đó, cần phải có giải pháp hữu hiệu về đào tạo, bồi d-ỡng chuyên môn, nghiệp vụ cũng nh- việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cơ chế quản lý và chế độ đãi ngộ đối với điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán.

- Củng cố và phát triển đội ngũ luật s-, nâng cao vai trò của luật s- trong tố tụng hình sự. Đội ngũ luật s- ở n-ớc ta hiện nay phát triển chậm cả về số l-ợng và chất l-ợng, hoạt động của luật s- ch-a đáp ứng đ-ợc nhu cầu giúp đỡ pháp lý ngày càng cao của xã hội. Hiện nay trong cả n-ớc có khoảng gần 2500 luật s- trong đó 15% là luật s- kiêm nhiệm, có tính chỉ có trên m-ời luật s- mà chủ yếu là cán bộ về h-u, trong khi đó hàng năm toà án các cấp đ-a ra xét xử sơ thẩm và phúc thẩm các loại án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, kinh tế... khoảng gần 170.000 vụ. Vì vậy, vấn đề đào tạo và phát triển đội ngũ luật s- là hết sức cấp bách./.

** Phó Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội*

GÓP Ý DỰ THẢO PHÁP LỆNH CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ ĐỐI VỚI HÀNG HOÁ NHẬP KHẨU VÀO VIỆT NAM

VŨ THÁI HÀ*

Đến nay, Dự thảo 5 của Dự án Pháp lệnh chống bán phá giá đối với hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam đã đ-ợc xây dựng. Về cơ bản, các quy định của Dự thảo đã t-ong đồng với luật pháp về chống phá giá của các n-ớc khác trên thế giới cũng nh- các Hiệp định có liên quan của Tổ chức th-ong mại quốc tế nh- Hiệp định chung về th-ong mại và thuế quan, Hiệp định về chống phá giá, Hiệp định về các biện pháp bảo vệ... Tuy nhiên, một số quy định trong Dự thảo vẫn còn ch-a đ-ợc chính xác hoặc ch-a đầy đủ. Bài viết này nhằm phân tích và kiến nghị sửa đổi một số điểm trong Dự thảo

1. Hành vi bán phá giá

Khoản 3, Điều 2 của Dự thảo quy định: “*Khi không có hàng hoá t-ong tự đ-ợc tiêu thụ trên thị tr-ờng nội địa n-ớc xuất khẩu, hoặc có hàng hoá t-ong tự đ-ợc tiêu thụ trên thị tr-ờng của n-ớc xuất khẩu nh-ng với số l-ợng không đáng kể, giá trị thông th-ờng của hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam là: a. Giá có thể so sánh đ-ợc của hàng hoá t-ong tự đ-ợc tiêu thụ của n-ớc xuất khẩu đang đ-ợc tiêu dùng trên thị tr-ờng nội địa của một n-ớc thứ ba trong các điều kiện th-ong mại thông th-ờng*”.

Việc ghi nhận “*khi không có hàng hoá*

t-ong tự đ-ợc tiêu thụ trên thị tr-ờng nội địa n-ớc xuất khẩu” nh- trên là ch-a thực sự chính xác và không bao quát đ-ợc hết các tr-ờng hợp.

Trong thực tế có nhiều lý do khiến cơ quan có thẩm quyền không thể xác định đ-ợc giá của hàng hoá nhập khẩu trên thị tr-ờng n-ớc xuất khẩu chứ không chỉ vì lý do không có hàng hoá t-ong tự đ-ợc tiêu thụ trên thị tr-ờng n-ớc xuất khẩu¹. Thậm chí, ngay cả khi có sản phẩm nhập khẩu đó bán trên thị tr-ờng n-ớc xuất khẩu nh-ng cơ quan có thẩm quyền cũng không thể xác định đ-ợc giá của

¹ Xem: khoản 2, Điều 2 Hiệp định về chống phá giá

sản phẩm đó vì số lượng sản phẩm bán ra rất nhỏ; chỉ trong một thời gian rất ngắn hoặc vì một lý do nào đó.

Do đó, điểm a, khoản 3, Điều 2 nên sửa thành: “*Giá có thể so sánh được của hàng hoá t-ong tự của n-ớc xuất khẩu đang đ-ợc tiêu dùng trên thị tr-ờng của một n-ớc thứ ba trong các điều kiện th-ong mại thông th-ờng khi không thể xác định đ-ợc giá của sản phẩm nhập khẩu đó trên thị tr-ờng n-ớc xuất khẩu*”.

2. Biên độ phá giá không đáng kể

Biên độ phá giá đ-ợc xác định bằng cách so sánh giá trị thông th-ờng của hàng hoá với giá của hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam. Độ chênh lệch giữa chúng đ-ợc gọi là biên độ phá giá. Với biên độ phá giá cao ở một mức nhất định, việc bán phá giá mới gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại cho ngành sản xuất của n-ớc nhập khẩu. Nếu biên độ này là không đáng kể thì việc bán hàng nhập khẩu đó không bị coi là bán phá giá và vụ việc sẽ bị đình chỉ điều tra.

Dự thảo ghi nhận mức phân trăm của biên độ phá giá tại khoản 3, Điều 4 nh- sau: “*Biên độ phá giá không đáng kể là biên độ phá giá không v-ợt quá 2%*”.

Nói cách khác, quy định này có nghĩa là: khoảng chênh lệch giữa giá trị thông th-ờng của hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam so với giá xuất khẩu hàng hoá đó khi nhập khẩu vào Việt Nam sẽ đ-ợc coi là không đáng kể nếu nó nhỏ hơn hoặc bằng 2%.

Việc dự thảo ghi nhận nh- trên còn ch-a rõ ràng vì không làm rõ đ-ợc mức 2% đó là mức

2% của cái gì? 2% của giá trị thông th-ờng của hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam hay là giá xuất khẩu của hàng hoá đó khi nhập khẩu vào Việt Nam.

Hơn nữa việc ghi nhận “*không v-ợt quá 2%*” là “*rộng*” hơn so với biên độ phá giá đ-ợc ghi nhận trong Hiệp định về chống phá giá của WTO. Theo khoản 8, Điều 5 của Hiệp định này, biên độ phá giá đ-ợc coi là không đáng kể nếu nó “*d-ới 2% giá xuất khẩu của hàng hoá đó khi nhập khẩu*”. Vì vậy để phù hợp với các quy định về biên độ phá giá trong các quy định của WTO, cụm từ “*không v-ợt quá 2%*” nên đ-ợc đổi thành “*d-ới 2%*”.

Do đó, đoạn 3, Điều 4 của Dự thảo cần đ-ợc sửa thành:

“*Biên độ phá giá không đáng kể là biên độ phá giá d-ới 2% giá xuất khẩu của hàng hoá đó khi nhập khẩu vào Việt Nam*”

3. Khối lượng, số lượng, giá trị hàng hoá nhập khẩu không đáng kể

Khoản 4, Điều 4 của Dự thảo quy định: “*Khối lượng, số lượng hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam không đáng kể là khối lượng, số lượng hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam của một n-ớc không v-ợt quá 3% tổng khối lượng, số lượng hàng hoá t-ong tự nhập khẩu vào Việt Nam, trừ tr-ờng hợp tổng khối lượng, số lượng hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam của nhiều n-ớc v-ợt quá 7% tổng khối lượng, số lượng hàng hoá t-ong tự nhập khẩu vào Việt Nam*”.

Việc ghi nhận trên còn có điểm ch-a thật chính xác, vì mức % tổng số lượng, giá trị hàng hoá t-ong tự nhập khẩu vào Việt Nam

đ-ợc coi là không đáng kể nếu nó “*không v-ợt quá 3%*” tổng số l-ợng, giá trị hàng hoá t-ơng tự nhập khẩu vào Việt Nam. Quy định này ch-a thống nhất với các quy định t-ơng tự của WTO. Theo khoản 8, Điều 5 của Hiệp định về chống phá giá của WTO thì số l-ợng hàng hoá t-ơng tự nhập khẩu đ-ợc coi là không đáng kể khi nó “*d-ới 3%*”.

Vì vậy mức % quy định trong khoản này nên đ-ợc sửa đổi sao cho phù hợp với các quy định của WTO, tổ chức mà n-ớc ta sẽ trở thành thành viên trong t-ơng lai gần.

Vì vậy, khoản 4, Điều 4 của Dự thảo nên sửa thành:

“Khối l-ợng, số l-ợng của hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam không đáng kể là khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam của một n-ớc d-ới 3% tổng khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá t-ơng tự nhập khẩu vào Việt Nam, trừ tr-ờng hợp tổng khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam của nhiều n-ớc v-ợt quá 7% tổng khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá t-ơng tự nhập khẩu vào Việt Nam”.

4. Thiệt hại do hành vi bán phá giá gây ra

Hành vi bán phá giá phải gây ra hoặc đe doạ gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất, hoặc tạo nên tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất của n-ớc nhập khẩu thì mới có thể bị áp dụng các biện pháp chống bán phá giá. Chỉ khi xác định đ-ợc một trong ba yếu tố trên thì mới có thể áp dụng các biện pháp chống phá giá. Ba yếu tố này là ba yếu tố riêng biệt (xem Điều 3 của Hiệp định về chống phá giá).

Dự thảo ghi nhận hậu quả của hành vi bán phá giá tại các khoản 5 và 6 của Điều 4.

Khoản 5, Điều 4 ghi nhận: “*Thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc là tình trạng suy giảm đáng kể về sản l-ợng, mức tiêu thụ trong n-ớc, lợi nhuận sản xuất, tốc độ phát triển sản xuất, công ăn việc làm cho ng-ời lao động, đầu t- và tới các chỉ tiêu khác của ngành sản xuất trong n-ớc hoặc là tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc”.*

Việc liệt kê các yếu tố đ-ợc xem là thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc nh- trên là vẫn ch-a đầy đủ so với khoản 4, Điều 3, Hiệp định chống phá giá của WTO. Thông th-ờng việc xác định hậu quả đáng kể đối với ngành sản xuất trong n-ớc sẽ đ-ợc xem xét dựa trên các yếu tố nh- sự sụt giảm hoặc có khả năng sụt giảm về doanh số, sản l-ợng, lợi nhuận, thị phần, đầu t- hoặc sự tận dụng khả năng hoặc các yếu tố khác ảnh h-ởng tới giá cả trong n-ớc; độ lớn của biên độ phá giá; các ảnh h-ởng xấu đến l-u l-ợng tiền mặt, hàng hoá tồn kho, việc làm, l-ợng, sự tăng tr-ởng, khả năng tăng vốn hoặc đầu t-...

Vì vậy, khoản 5, Điều 4 nên ghi nhận những yếu tố ch-a l-ờng tr-ớc đ-ợc; không thể liệt kê hết và cũng không cần thiết phải liệt kê bằng cụm từ: “*hoặc các yếu tố khác có ảnh h-ởng xấu đáng kể đối với ngành sản xuất trong n-ớc”.*

Ở đây, yếu tố dẫn đến tình trạng khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc đ-ợc ghi nhận nh- một phần của yếu tố thiệt hại đáng kể. Tuy nhiên, “*tình trạng dẫn*

đến khó khăn cho việc hình thành một ngành” không thể đ-ợc coi là thiệt hại đáng kể đối ngành sản xuất trong n-ớc. Nó nên đ-ợc coi là một “hậu quả” riêng biệt của việc bán phá giá (nên đ-ợc quy định tại một khoản riêng trong Điều 4). Điều này hoàn toàn phù hợp với các quy định về phân xác định thiệt hại của Hiệp định chống phá giá của WTO (xem Điều 3).

Vì vậy, khoản 5, Điều 4 cần đ-ợc sửa lại nh- sau: “Thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc là tình trạng suy giảm đáng kể về sản l-ợng, mức tiêu thụ trong n-ớc, lợi nhuận sản xuất, tốc độ phát triển sản xuất, công ăn việc làm cho ng-ời lao động, đầu t- và tới các chỉ tiêu khác của ngành sản xuất trong n-ớc hoặc các yếu tố khác có ảnh hưởng xấu đáng kể đối với ngành sản xuất trong n-ớc”.

T-ơng ứng, khoản 2, Điều 6 nên đ-ợc sửa lại nh- sau:

“2. Việc hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam đ-ợc quy định tại khoản 1 Điều này là nguyên nhân trực tiếp gây ra, hoặc đe doạ gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc hoặc tạo nên tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc”.

Các khoản 2 và 3, Điều 13 nên đ-ợc sửa đổi lại nh- sau:

“2. Xác định thiệt hại đáng kể, hoặc đe doạ gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc hoặc tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong

n-ớc trên cơ sở xem xét các nội dung sau:

3. Quan hệ giữa việc hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam với thiệt hại đáng kể, hoặc đe doạ gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc hoặc tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc”.

5. Quyết định đình chỉ điều tra

Sau một thời gian nhất định kể từ ngày ra quyết định điều tra để áp dụng biện pháp chống phá giá, cơ quan tiến hành điều tra phải đ-a ra kết luận sơ bộ về các nội dung có liên quan đến vụ việc. Căn cứ vào kết quả điều tra sơ bộ, cơ quan có thẩm quyền có thể ra quyết định tiếp tục điều tra hoặc quyết định đình chỉ điều tra. Quyết định đình chỉ điều tra sẽ đ-ợc đ-a ra khi có các yếu tố sau²:

- a. Không có việc bán phá giá;
- b. Biên độ phá giá không đáng kể;
- c. Số l-ợng hàng hoá bị bán phá giá không đáng kể;
- d. Hành vi bán phá giá không gây ra thiệt hại đáng kể; đe doạ gây thiệt hại đáng kể hoặc tạo ra tình trạng dẫn đến khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc.

Tuy nhiên, khoản 3, Điều 16 của Dự thảo chỉ ghi nhận các tr-ờng hợp Bộ Th-ơng mại sẽ ra quyết định đình chỉ điều tra là: “a. không có việc bán phá giá hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam; b. biên độ phá giá không đáng kể; c. khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam không đáng kể; d. không có thiệt hại đáng kể hoặc

² Xem: Điều 5, Hiệp định chống phá giá

đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc”. Việc ghi nhận chỉ các tr-ờng hợp nh- trên là ch-a đủ.

Mục đích của Pháp lệnh là “Để hạn chế những tác động không thuận lợi đối với các ngành sản xuất trong n-ớc do việc hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam;” (xem Phần mở đầu của Pháp lệnh). Hay nói cách khác là pháp lệnh ra đời nhằm ngăn chặn các thiệt hại có thể gây ra bởi việc bán phá giá hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam. Vì vậy mà Điều 6 khi quy định về các điều kiện áp dụng biện pháp chống bán phá giá đã ghi nhận:

“Các biện pháp chống phá bán phá giá chỉ đ-ợc áp dụng đối với hàng hoá nhập khẩu khi thoả mãn đồng thời hai điều kiện sau đây:

1. Hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam với biên độ bán phá giá đ-ợc xác định cụ thể;

2. Việc hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam đ-ợc quy định tại khoản 1 Điều này là nguyên nhân trực tiếp gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong n-ớc”

Do đó, nếu có hành vi bán phá giá với biên độ phá giá cao từ 2% trở lên; số l-ợng hàng hoá lớn từ 3% trở lên mà không gây nên thiệt hại cho ngành sản xuất trong n-ớc thì cũng không cần phải điều tra để áp dụng các biện pháp chống phá giá. Hơn nữa nếu có điều tra thì cũng không thể áp dụng các biện pháp chống bán phá giá vì một trong các điều kiện để áp dụng các biện pháp này là việc bán phá giá phải gây hậu quả đáng kể đối với ngành sản xuất trong n-ớc.

Vì vậy, dự thảo nên ghi nhận yếu tố này nh- là một điều kiện để đình chỉ điều tra.

Theo chúng tôi, Khoản 2, Điều 16 nên sửa lại nh- sau: “Căn cứ vào kết luận điều tra sơ bộ, nếu xác định đ-ợc một trong các yếu tố d-ới đây thì Bộ Th-ơng mại sẽ ra quyết định đình chỉ điều tra:

a. Không có việc bán phá giá hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam;

b. Biên độ phá giá không đáng kể;

c. Khối l-ợng, số l-ợng hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam không đáng kể;

d. Không có thiệt hại đáng kể; đe dọa gây thiệt hại đáng kể hoặc tạo nên tình trạng khó khăn cho việc hình thành một ngành sản xuất trong n-ớc.

*

* *

Trên đây là một số phân tích về hành vi bán phá giá, các ph-ơng pháp xác định giá trị phù hợp, thiệt hại do hành vi bán phá giá gây ra dựa trên các quy định trong Hiệp định về chống phá giá của WTO. Những điều trình bày trên nhằm mục đích đóng góp vào quá trình hoàn thiện Pháp lệnh về chống bán phá giá đối với hàng hoá nhập khẩu vào Việt Nam./.

* Tốt nghiệp tr-ờng Đại học Luật và kinh doanh Seoul, Hàn Quốc.

Nhân ngày thành lập Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam (20/10/1930)

PHỤ NỮ: những -u ái và thiệt thòi - nhìn từ góc độ xã hội, pháp lý

HOÀNG THỊ KIM QUẾ*

Suốt chiều dài lịch sử hình thành và phát triển của dân tộc, vị thế, vai trò của phụ nữ Việt Nam ngày càng đ-ợc cải thiện, nâng cao. Hệ thống pháp luật quốc gia với rất nhiều nỗ lực, song vẫn ch-a đủ khả năng để hạn chế, khắc phục những khó khăn, vất vả đời th-ờng và những vi

phạm, mặc cảm đối với phụ nữ. Bài viết sau đây đặt vấn đề nghiên cứu những -u thế và những thiệt thòi của ng-ời phụ nữ trong bối cảnh hiện nay, mong góp tiếng nói vào hoạch định chính sách, pháp luật bảo vệ quyền và vì sự tiến bộ của phụ nữ n-ớc ta.

Vị thế, vai trò phụ nữ trong lịch sử

Vị thế ng-ời phụ nữ vốn đ-ợc xác lập trong thời kỳ mẫu hệ. Khi những điều kiện kinh tế thay đổi, vai trò của ng-ời đàn ông đ-ợc đề cao, chế độ mẫu hệ tan rã. Trong cuộc chiến giành quyền giữa hai giới, đàn ông luôn luôn chiếm -u thế hơn, họ đ-ợc chở che bởi hàng rào tập tục, tôn giáo và pháp luật. Qua nhiều thế kỷ phụ nữ hầu nh- hoàn toàn lệ thuộc vào đàn ông, là tài sản của ng-ời chồng. Tuy nhiên, d-ờng nh- vắng hào quang của các vị nữ thần thuở xa x-a ch-a tắt hẳn, và lịch sử cũng đã và đang ghi nhận vai trò lãnh đạo quốc gia của nhiều lãnh tụ nữ có tên



Tấm lòng phụ nữ Việt Nam
- Ảnh: Long Thành

tuổi khắp các châu lục. Từ cuối thế kỷ XIX, phụ nữ cùng với những cuộc cách mạng xã hội mới dần dần xác lập đ-ợc vị thế của mình. Sự nhìn nhận về phụ nữ, về vị thế, vai trò của họ cũng đã đ-ợc thay đổi. Một trong những đặc điểm chính trị lớn nhất của thế kỷ XX là sự quan tâm của giới chính trị về giới và sự tôn trọng quyền phụ nữ và trẻ em trong các quyền con ng-ời.

Ở Việt Nam, không giống nh- ở nhiều n-ớc khác, xã hội Việt Nam từ cổ chí kim đã ghi nhận vai trò của phụ nữ. Điều này xuất phát từ đặc tr-ng của ph-ong thức sản xuất với nền nông nghiệp lúa n-ớc có

sự hợp tác của lao động nam nữ, với những cuộc chiến tranh liên miên đã huy động toàn bộ lực l-ợng lao động và sức mạnh của dân tộc; trong đó Phụ nữ n-ớc ta đã nổi tiếng về truyền thống anh hùng, bất khuất, trung hậu, đảm đang. Đằng sau bề dày vị thế ngày nay có cả một chặng đ-ờng dài thách thức thân phận của ng-ời phụ nữ trên đất Việt. Trong xã hội phong kiến, thân phận phụ nữ vô cùng thấp kém, thiệt thòi trong vòng c-ong tủa của đạo lý, lễ nghi nho giáo, gia đình, dòng họ. Sự tồn tại của phụ nữ nh- vô nghĩa “*Nhất nam viết hữu, thập nữ viết vô*”, số phận của họ tất cả đều tùy thuộc vào sự rủi may. Nguyên tắc bất bình đẳng nam nữ là cơ sở của điều chỉnh pháp luật về các quan hệ hôn nhân và gia đình

trong Bộ luật nhà Lê - Quốc triều hình luật. Cùng với việc thừa nhận chế độ đa thê, Bộ luật còn quy định ng-ời vợ phải thực hiện nhiều nghĩa vụ, nếu vợ hành hung chồng thì sẽ bị trừng phạt nghiêm khắc hơn so với hình phạt đối với ng-ời chồng đánh vợ. Pháp luật phong kiến Việt Nam còn quy định rất bất cân xứng về nguyên cơ lý hôn, theo đó, ng-ời đàn ông có quyền bỏ vợ khi vợ phạm phải một trong bảy điều (thất xuất) nh-:

không con, dâm dăng, không thờ cha mẹ, lảm điều, trộm cắp, ghen tuông, có ác tật. Bảy lỗi này lại không đ-ợc coi là căn cứ để ng-ời vợ bỏ chồng. Tình trạng bất bình đẳng

trong quan hệ giữa vợ chồng, con trai, con gái trong gia đình, suy cho cùng cũng nằm trong tổng thể tình trạng bất bình đẳng trong xã hội. Tuy vậy, Bộ luật nhà Lê thời ấy liên quan tới hình phạt cũng đã ghi nhận cho ng-ời phụ nữ một số -u ái giàu tính nhân văn, tiến bộ. Đó là những quy định: đàn bà phải tội tử hình nếu

• **Một trong những đặc điểm chính trị lớn nhất của thế kỷ XX là sự quan tâm của giới chính trị về giới và sự tôn trọng quyền phụ nữ và trẻ em trong các quyền con ng-ời** •

Hiện nay, ở n-ớc ta, phụ nữ chiếm 51, 8 % dân số và 52% lực l-ợng lao động, ở nông thôn họ là lực l-ợng lao động chủ yếu chiếm khoảng 70% và làm ra 60% sản phẩm nông nghiệp (Lê Thị Châu, Lê Thị Phúc, *Địa vị pháp lý lao động nữ theo Bộ luật Lao động, NXB Lao động, Hà Nội, 2000, tr14*).

đang có thai thì phải đẻ sinh đẻ sau 100 ngày mới đem hành hình, hoặc liên quan tới tài sản: khi bán tài sản phải có đủ chữ kí của cả vợ và chồng, vợ có quyền có tài sản riêng. Đây là những chế định dân sự mang bản sắc riêng Việt Nam, kết hợp giữa đạo luật h-ống Nho và phong tục, tập quán dân tộc bản địa¹. Luật còn quy định mức xử phạt nặng đối với tội c-ống ép, hiếp dâm đàn bà, con gái.

Phụ nữ n-ớc ta ngày nay

Trên quan điểm bình đẳng nam nữ là một cuộc cách mạng², Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ tr-ong, chính sách, pháp luật về quyền bình đẳng nam nữ, quyền lợi và vì sự tiến bộ của phụ nữ. Qua hơn một thập kỷ đổi mới, các quyền phụ nữ đã ngày càng đ-ợc bảo đảm thực hiện tốt hơn, phụ nữ có nhiều cơ hội, điều kiện tự bảo vệ mình.

Quyền bình đẳng nam nữ trong lĩnh vực lao động đã đ-ợc Hiến pháp ghi nhận. Bộ luật lao động đã có một ch-ong riêng về lao động nữ. Ngoài việc tạo vị thế và bảo đảm quyền bình đẳng giới, pháp luật còn có những quy định hạn chế những ảnh h-ống xấu đến sức khoẻ và chức năng làm mẹ, nuôi dạy con cái của phụ nữ, nh- quy định khi mang thai, sinh đẻ. Nhà n-ớc có chính sách -u đãi, xét giảm thuế đối với doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ. Bộ luật Dân sự năm 1995 xác lập về nguyên tắc quyền bình đẳng nam nữ về quyền tự do lựa chọn việc làm, nghề nghiệp, không bị phân biệt đối xử, phân biệt về giới tính, về

sở hữu chung của vợ chồng; quyền bình đẳng trong việc thừa kế, quyền ly hôn... Bộ luật hình sự năm 2000 đã có nhiều bổ sung, sửa đổi liên quan đến bảo vệ quyền của phụ nữ và trẻ em. Đó là những quy định về các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ trách nhiệm hình sự liên quan tới phụ nữ và trẻ em, chống bạo lực và các tệ nạn xã hội đối với phụ nữ. Tội phá thai trái phép lần đầu tiên đ-ợc đề cập tại điều 243 Bộ luật Hình sự. Ch-ong XV Bộ luật Hình sự mới quy định về các tội xâm phạm: quyền bình đẳng cản trở sự tiến bộ của phụ nữ; chế độ hôn nhân và gia đình nh-: c-ống ép kết hôn hoặc cản trở hôn nhân tiến bộ, tự nguyện, tội vi phạm chế độ một vợ một chồng; tội ng-ợc đãi hoặc hành hạ ông bà, cha mẹ, vợ chồng, con cháu, ng-ời có công nuôi d-ỡng mình và tội từ chối hoặc trốn tránh nghĩa vụ cấp d-ỡng v.v...

Những -u ái và thiết thời đối với phụ nữ

- u ái đầu tiên là từ góc độ sinh học. Tính -u việt sinh học ở nữ th-ờng chiếm 51% so với 49% ở nam giới, cơ thể nữ giới có sự bền vững về sinh học hơn nam giới. Trong 30 điểm khác nhau giữa hai giới, có những điểm phụ nữ có -u thế hơn nam giới nh-: bé gái sinh ra th-ờng khoẻ mạnh và có sức đề kháng hơn bé trai, tuổi thọ trung bình của nam ít hơn nữ từ 4 - 10 năm, cơ thể nữ sản sinh nhiều kháng thể hơn nam nên ít bị bệnh do vi trùng, vi khuẩn gây nên. Tuy vậy, cũng về mặt sinh

¹ Hoàng Thị Kim Quế, *Một số vấn đề về sự điều chỉnh pháp luật nhà Lê trong quốc triều hình luật, sách Lê Thánh Tông, Con ng-ời và sự nghiệp*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, 1997.

² Bài nói chuyện ngày 10/10/1959 của Hồ Chủ tịch tại Hội nghị cán bộ thảo luận dự thảo Luật hôn nhân và gia đình - Hồ Chí Minh, *Tuyển tập*, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1996, tr . 728, 729.

học, phụ nữ lại có những mặt không thuận lợi, nh- chiều cao trung bình 150,9 cm so với nam là 160,8 cm, sức khoẻ yếu hơn, tỷ lệ phụ nữ mắc một số bệnh nhiều hơn nam giới. Cũng từ góc độ sinh học, phụ nữ chịu những tác động của môi tr-ờng nhiều hơn so với nam giới. Phụ nữ dễ bộc lộ tình cảm âu lo hơn gấp hai lần và đôi khi cũng dễ nổi nóng hơn gấp ba lần nam giới³. Tỷ lệ nhiễm HIV giữa nam và nữ cũng cho thấy: xu h-ớng nam giảm, nữ tăng, do cấu tạo sinh học, nguy cơ bị nhiễm ở nữ cũng cao hơn nam giới. Một khi HIV đã xâm nhập vào gia đình thì ng-ời phụ nữ bị tổn th-ơng, khổ cực và tai tiếng nhất. Thiên chức sinh đẻ, nuôi d-ỡng, giáo dục con cái, bảo tồn và phát triển nòi giống vừa là nhiệm vụ cực nhọc song lại là nguồn hạnh phúc của ng-ời phụ nữ.

Phụ nữ là phái đẹp. Song, cũng chính vì thế mà nhiều khi họ bị lạm dụng, chà đạp, dấy vò. Ngay thời nay vẫn còn không ít những hành vi quảng cáo không lành mạnh, mang tính lợi dụng, biến phụ nữ đẹp thành công cụ để chào hàng tăng lợi nhuận. Không thiếu những kiểu quảng cáo hạ thấp nhân phẩm phụ nữ, thiếu bản sắc văn hoá dân tộc, ví nh- quảng cáo chiếc áo dài truyền thống với chất liệu quá mỏng kèm dòng chữ “áo em mỏng quá cho vừa lòng anh”. Những vi phạm dạng này thật

• An phận vốn là một tâm lý tích tụ, làm cản trở sự tiến bộ của phụ nữ, kể cả ở nữ trí thức với những biểu hiện nh-: tâm lý ngại sự thay đổi, ngại phấn đấu, bằng lòng với những gì đang có

khó mà kiểm soát và xử lý, nếu không có sự lên án của xã hội.

Đức hy sinh, khiêm tốn, bao dung là một trong những thuộc tính của phụ nữ. Đức hy sinh đó đôi khi cũng làm hạn chế khả năng sáng tạo của phụ nữ, họ sẵn sàng lùi b-ớc cho nam giới. Họ bị ràng buộc bởi bốn phận với chồng, con cái đến mức khó lý

giải. T- t-ởng trọng nam khinh nữ cũng dẫn đến sự tự ti an phận của phụ nữ và trở thành những vật cản trên b-ớc đ-ờng phấn đấu của họ. An phận vốn là một tâm lý tích tụ, làm cản trở sự tiến bộ của phụ nữ, kể cả ở nữ trí thức với những biểu hiện nh-: tâm lý ngại sự thay đổi, ngại phấn đấu, bằng lòng với những gì đang có.

“Luật pháp thì đầy đủ, cơ chế thực thi thì hạn chế”

Phải nói rằng Việt Nam đã có một hệ thống các quy định pháp luật về phụ nữ t-ơng đối hoàn thiện với nhiều cơ hội để bảo vệ ng-ời phụ nữ và vì sự tiến bộ của họ. Riêng trong lĩnh vực pháp luật lao động, các chuyên gia n-ớc ngoài đã phải thừa nhận rằng luật pháp về lao động nữ của Việt Nam rất đầy đủ. Song, thực tế rất khó thực hiện. Tr-ớc hết đó là do tình trạng luật quy định quá chung chung, khó áp dụng hoặc áp dụng không thống nhất.

³ Phạm Minh Thảo, *Dự báo xu thế phụ nữ thế kỷ 21*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2001, tr. 63.

Những vụ vi phạm pháp luật liên quan đến phụ nữ lại xử lý không kịp thời, làm giảm tính uy nghiêm của pháp luật. Một lý do nữa là các chính sách đ-ợc ban hành nh-ng ch-a đủ điều kiện thực thi. Do “nhà n-ớc thì ban hành chính sách về quyền lao động nữ, còn các doanh nghiệp thì phải bỏ tiền ra để thực hiện nên ch-a háp dẫn đối với các doanh nghiệp”⁴. Việc thực hiện các chính sách đối với lao động nữ hầu nh- mới chỉ đ-ợc áp dụng trong doanh nghiệp nhà n-ớc, một phần liên doanh và có vốn đầu t-n-ớc ngoài, còn khu vực ngoài quốc doanh hầu nh- ch-a đ-ợc thực hiện. Đại bộ phận lao động nữ ở khu vực ngoài làm công ăn l-ơng nh- nông nghiệp, lao động nông thôn ch-a đ-ợc h-ởng các chính sách theo quy định của Bộ luật Lao động. Các quy định -u đãi lao động nữ nhìn từ góc độ kinh tế, đã góp phần làm cho chi phí thuê lao động nữ trở nên đắt hơn so với thuê lao động nam. Chẳng mấy doanh nghiệp nào muốn tiếp nhận nhiều lao động nữ để phải tăng chi phí. Đây cũng là một nguyên nhân làm giảm khả năng cạnh tranh của lao

động nữ trên thị tr-ờng lao động⁵. Nữ tham gia lực l-ợng lao động xã hội nhiều hơn nh-ng thu nhập bình quân chỉ bằng 70% so với lao động nam⁶. Bất bình đẳng giới trong khu vực lao động không trả l-ơng ở nông thôn nặng nề hơn ở thành thị. Trong số những ng-ời không có việc làm ở một số tỉnh tỷ lệ nữ khá cao, ở Nam Định năm 1998 nữ thất nghiệp chiếm 53,4% tổng số những ng-ời lao

động trong độ tuổi thất nghiệp của tỉnh, ở Cà mau là 83,8%, Quảng Ngãi là 57,2%⁷. Tình trạng lạm dụng sức lao động nữ còn khá phổ biến, đơn cử nh- Công ty TNHH Đại Việt ở Thành phố Hồ Chí Minh với trên 90% lao

động là nữ đã liên tục tăng ca từ 7h sáng đến 21h30 khiến nhiều công nhân bị ngất xỉu vào tháng 1 năm 1999⁸. Nhiều doanh nghiệp sử dụng lao động nữ vào những công việc nặng nhọc, độc hại, nhiều doanh nghiệp không ký kết hợp đồng cho lao động nữ hoặc ký kết với những điều khoản bất lợi. Tình hình ô nhiễm môi tr-ờng lao động đã ảnh h-ởng xấu đến sức khỏe và khả năng lao động của lao động

6 Việc thực hiện các chính sách đối với lao động nữ hầu nh- mới chỉ đ-ợc áp dụng trong doanh nghiệp nhà n-ớc, một phần liên doanh và có vốn đầu t-n-ớc ngoài, còn khu vực ngoài quốc doanh hầu nh- ch-a đ-ợc thực hiện

⁴ Xem, Nguyễn Thị D-, bài viết trong tạp chí Lao động và xã hội, số tháng 3/1999, tr. 18.

⁵ Xem, Phạm Xuân Nam (chủ biên), Quản lý sự phát triển xã hội trên nguyên tắc công bằng, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr 208 - 210.

⁶ Lê Ngọc Hùng, Nguyễn Thị Mỹ Lộc, Xã hội học về giới và sự phát triển, Nxb Đại học Quốc gia, 2000, tr 54.

⁷ Bộ Lao động, th-ơng binh và xã hội, thực trạng lao động và việc làm ở Việt Nam, Nxb Thống kê, Hà nội 1999, tr 609 - 611.

⁸ Báo Lao động, ngày 2/2/1999, tr 2.

nữ. Có nơi tần suất mắc bệnh nghề nghiệp của lao động là 7,4 %, tức là cứ 1000 lao động nữ thì trong 1 năm có 7,74 ng-ời bị mắc bệnh nghề nghiệp, đây là một tỷ lệ rất cao so với tình hình chung của thế giới là khoảng 5%⁹.

Bên cạnh lý do thiếu cơ chế hữu hiệu thực thi luật, còn nguyên nhân do những t- t-ởng Nho giáo, trọng nam khinh nữ. Thêm vào đây là những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường làm cho các tệ nạn xã hội nh- mại dâm, bạo lực trong gia đình đang tăng lên, làm nhúc nhối d- luận xã hội, xói mòn đạo đức xã hội, xâm phạm đến nhân phẩm, sức khoẻ và tính mạng, hạnh phúc gia đình. Sự đổ vỡ quan hệ gia đình tr-ớc hết đổ xuống đầu trẻ em và phụ nữ là những đối t-ợng dễ bị tổn th-ơng nhất. Cơ chế thị trường, một mặt đã làm cho phụ nữ trở nên năng động hơn, xuất hiện nhiều nữ giám đốc công ty, xí nghiệp làm ăn có hiệu quả, mặt khác cũng gây khó khăn hơn cho phụ nữ trong việc tìm kiếm công ăn việc làm do sức ép của dân số, do tác động của giảm biên chế và do thế cạnh tranh thấp hơn so với lao động nam giới.

Từ ph-ơng diện gia đình, cùng một lúc có cả những thuận lợi và những khó khăn đối với phụ nữ. Gia đình ở Việt Nam hiện nay có cơ cấu chủ hộ theo truyền thống là nam giới, mặc dù phụ nữ nắm giữ tay hòm chìa khóa. Phụ nữ làm chủ hộ chỉ chiếm 25%. Đàn ông ra chốn phồn hoa đô thị làm ăn, để lại gánh

nặng gia đình, đồng áng cho ng-ời phụ nữ và cả những hậu quả xấu đem về sau những chuyến đi xa của các bậc lang quân....

Trong lĩnh vực giáo dục đào tạo, tỷ lệ nữ có bằng cao đẳng, đại học, nữ công nhân đ-ợc đào tạo chuyên môn tăng lên rõ rệt từ 21, 8% đến 26,8% trong khoảng thời gian từ năm 1989 đến năm 1999¹⁰. Tuy vậy, không phải mọi đối t-ợng đều đ-ợc tiếp cận. Tỷ lệ phụ nữ mù chữ vẫn còn cao hơn nam giới. Phụ nữ dân tộc trong số 215.000 ng-ời phụ nữ H.Mông trong độ tuổi đi học có tới 93% ng-ời mù chữ. Tỷ lệ nữ sinh bỏ học sớm cao hơn nam sinh. Ở nông thôn, số nữ sinh bỏ học chiếm khoảng 72% trên tổng số bỏ học¹¹. Mặc dù số l-ợng nữ trí thức không ngừng phát triển, tuy vậy số chị có trình độ học vấn cao còn ít, ở Đại học Quốc gia Hà nội, cán bộ giảng dạy nữ chiếm 40,17% trong đó tiến sỹ 13,13%; tiến sỹ khoa học 7,27%; phó giáo s- 4,89%. Trong lĩnh vực quản lý, lãnh đạo, phụ nữ tuy đã tham gia, song còn rất khiêm tốn. Trong khu vực nhà n-ớc, con số này ch-a v-ợt quá tỷ lệ 13,%¹².

Xét từ góc độ vi phạm pháp luật, nhiều ng-ời phụ nữ vừa là nạn nhân của những hành vi vi phạm pháp luật, và trong nhiều trường hợp, vừa là chủ thể của các hành vi vi phạm pháp luật, từ trộm cắp, đánh ng-ời, lừa đảo đến môi giới, buôn bán ng-ời qua biên giới. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng phụ nữ phạm tội, phạm các tệ nạn xã hội là do học

⁹ Bộ lao động th-ơng binh và xã hội, Lao động nữ trong công nghiệp Việt Nam thời kỳ đổi mới, Hà Nội, 1998 sách đ-ợc biên tập với sự tài trợ của cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển (SIDA), Hà Nội, 10-19998, tr 45.

¹⁰ Tính theo kết quả tổng điều tra dân số năm 1989 và năm 1999.

¹¹ Lê Ngọc Hùng, Nguyễn Thị Mỹ Lộc - Xã hội học về giới và sự phát triển, Nxb Đại học Quốc gia, 2000, tr 54

¹² Văn phòng Quốc hội, 1997, Báo cáo số 83 về kết quả bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp của Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hà Nội 12-1994.

vấn thấp, không có công ăn việc làm. 40% nữ phạm tội do thất nghiệp.

Về chăm sóc sức khoẻ, tuy đã có nhiều ch-ong trình, văn bản luật, song còn quá nhiều yếu tố ảnh h-ởng xấu nh- trẻ em lao động sớm, trẻ em lang thang, trẻ em gái bị lạm dụng tình dục. Hơn 60% số gái mại dâm d-ới tuổi 25, chiếm 11,4% số l-ong gái bán dâm¹³. Công tác vận động sinh đẻ kế hoạch đã tập trung quá nhiều và quá lâu vào đối t-ong phụ nữ mà xem nhẹ vai trò nam giới. Phụ nữ còn phải chịu sức ép về sinh con trai, ở nhiều địa ph-ong, có 30 % các bà mẹ có con thứ ba trở lên¹⁴. Tình trạng ly hôn gia tăng, các cuộc “*hôn nhân thử nghiệm*” và hậu quả nặng nề từ đó. Tỷ lệ ly hôn của nữ cao gấp 4 lần nam giới. Theo dự báo thì sau 15 - 20 năm, tỷ lệ ly hôn ở những cặp vợ chồng trẻ Việt Nam sẽ tăng lên tới mức nh- ở ph-ong Tây. Sau ly hôn phụ nữ lại chịu thêm điều tiếng khắt khe theo quan niệm cũ: “*Gái bị chồng bỏ không chứng nọ cũng tật kia*”. Theo các nhà t-ong lai học dự báo, thế kỷ XXI là thế kỷ của sự cô đơn và khép kín, phụ nữ sau một ngày làm việc căng thẳng với các nút bấm, thông tin, tín hiệu, trở về nhà mệt mỏi không còn thiết tha gì nữa và với đầy đủ tiện nghi sinh hoạt, ng-ời phụ nữ thực hiện các cuộc tiếp xúc nhiều hơn nh-ng gặp gỡ, giao tiếp với ng-ời thân thì lại ít hơn. Sự bức bách tâm lý đó thôi thúc tâm lý chán nản theo kiểu: đã qua rồi cái thời đấu tranh cho sự bình đẳng; vinh quang, -u ái cũng có cả rồi; trong thế kỷ này, phụ nữ hãy trở lại căn nhà để làm những công việc thiên chức của mình,

¹³ Hoàng Bá Thịnh tìm giải pháp ngăn chặn tệ mua bán dâm trẻ em, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr18.

¹⁴ Xem, Ngô Thị Ngọc Anh, sức khoẻ sinh sản các vấn đề và giải pháp, tạp chí Khoa học về phụ nữ, số tháng 1-2001, tr5.

‘ Tỷ lệ ly hôn của nữ cao gấp 4 lần nam giới. Theo dự báo thì sau 15 - 20 năm, tỷ lệ ly hôn ở những cặp vợ chồng trẻ Việt Nam sẽ tăng lên tới mức nh- ở ph-ong Tây ’

đừng tham gia khoa học, quản lý làm gì...

Thay lời kết

Về phụ nữ nói chung cũng nh- về những -u ái hay những thiết thời đối với họ do tạo hoá hay hoàn cảnh xã hội thì quả là còn nhiều điều phải nói và bàn luận tới. Tuy nhiên, với những lập luận và thực trạng mô tả trên đây có thể thấy rằng ban hành chính sách và pháp luật tiến bộ mới chỉ là nửa chặng đ-ờng, song để triển khai thực thi luật bảo vệ và vì sự tiến bộ của phụ nữ thì lại còn quá nhiều lực cản, cần phải có sự nhận thức và góp sức của cả xã hội, cần sử dụng có hiệu quả cơ chế pháp luật và cơ chế xã hội, d- luận xã hội. Trong lĩnh vực lập pháp cũng cần phải dành sự chú ý đối với vấn đề giới và tác động giới khi ban hành các chính sách mới./.

* TS, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội

NGHỊ VIỆN NHẬT BẢN: Tổ chức phục vụ nghị sỹ

MINH ĐỨC

Vào năm 1870, các nhà lập quốc Nhật Bản đã cử ng-ời đi học mô hình tổ chức nghị viện của V-ơng Quốc Anh và Đức và đã Nhật hoá mô hình cấu trúc nghị viện, trong đó có việc tổ chức văn phòng giúp việc cho nghị viện. “*Kỹ Âu- Hôn Nhật*” vốn là câu nói -a thích của nhiều ng-ời Nhật. Bài viết này cung cấp một số thông tin ghi chép qua cuộc trao đổi giữa ông Vũ Mão với Văn phòng lập pháp (VPLP) của Th-ơng Nghị viện Nhật Bản và Ban Th- ký Hạ viện Nhật Bản vào tháng 5/2002 nhân chuyến đi thăm của Chủ tịch Quốc hội Việt Nam với t- cách dẫn đầu Đoàn nghị viện các n-ớc ASEAN (AIPO) tại Nhật Bản.

Tại Văn phòng Quốc hội (VPQH) đã có một số nghiên cứu khái quát về tổ chức và hoạt động của chính quyền Nhật Bản nói chung và Nghị viện Nhật Bản nói riêng¹. Ngoài ra còn có nhiều khảo cứu về cơ chế tổ chức văn phòng phục vụ nghị viện thực hiện hoạt động lập pháp ở nhiều n-ớc. Mục đích của buổi làm việc với VPLP của Th-ơng viện Nhật Bản và Ban th- ký Hạ viện Nhật Bản

nhằm bổ sung vào t- liệu khảo cứu về tổ chức và hoạt động của Văn phòng phục vụ nghị viện trên thế giới, có tính chất tham khảo trong quá trình nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện hoạt động của Quốc hội Việt Nam. Khái niệm Nghị viện Nhật Bản trong bài viết này đề cập tới hoạt động của cả hai viện. Khái niệm chung về Văn phòng Quốc hội không có ở Nhật Bản, mà thay vào đó là cơ chế phục vụ mỗi viện có hai văn phòng riêng biệt: một là VPLP (chuyên về kỹ thuật lập pháp và nghiên cứu pháp luật) và Văn phòng Ban th- ký (chuyên về hành chính, cơ sở vật chất và công tác th- ký cá nhân và th- ký Ủy ban).

1. Tình hình xây dựng pháp luật ở Nhật Bản

Cho đến cuối tháng 5/2002, Nghị viện Nhật Bản đã thông qua đ-ọc 1700 luật (con số này ở Việt Nam -ớc vào khoảng 300). Tốc độ thông qua luật trung bình ở Nhật hiện nay là 80-100 luật/năm². Nghị viện Nhật Bản hoạt động chuyên nghiệp cả năm. Tuy nhiên, Luật tổ chức Quốc hội Nhật Bản quy định Nghị viện Nhật Bản hàng năm dành 150 ngày để xem xét các dự án luật.

¹ Xem: *Giới thiệu về Hệ thống chính quyền Nhật Bản, 1996, Nghiên Vũ Khải, Vụ Đối Ngoại, VPQH.*

² Bao gồm cả những Luật rất ngắn về những vấn đề cụ thể.

Đạt đ-ợc tốc độ trên đây là do các dự án luật đ-ợc chuẩn bị kỹ ở các giai đoạn tr-ớc khi đ-a ra phiên họp toàn thể. Trong các b-ớc chuẩn bị, tinh thần hài hoà và h-ớng tới đồng thuận là tinh thần chủ đạo; cho dù có ý kiến khác nhau thì cách thức giải quyết cũng chủ yếu h-ớng tới đồng thuận. Do đó, nếu dự án không đạt đ-ợc sự đồng thuận thì sẽ phải trả lại hoặc đình hoãn để các bên tìm ph-ơng cách thoả thuận. Trong nhiều cơ chế th-ơng nghị để đạt tới đồng thuận tr-ớc khi trình các dự án luật tại phiên toàn thể, thì cơ chế th-ơng nghị của các nhóm đảng phái đóng vai trò quan trọng. Đó là lý do dẫn tới thời gian thảo luận mỗi dự án luật th-ờng rất nhanh (khoảng 5 đến 10 phút); nếu phát hiện có vấn đề lớn có thể dẫn tới sửa đổi, bổ sung, thì dự án phải bị trả lại để th-ơng nghị tiếp. Nếu trả lại nhiều lần mà vẫn ch-a hoàn thiện đ-ợc và quá thời gian 150 ngày trong năm dành cho công tác lập pháp mà nghị viện không có ý kiến đ-a vào ch-ơng trình năm sau, thì dự án luật đó vĩnh viễn bị loại bỏ, nếu không đ-ợc trình lại từ đầu.

2. Văn phòng lập pháp³ giúp soạn luật và chỉnh lý dự thảo luật

Lịch sử thành lập: Sau chiến tranh thế giới thứ hai, khi Nhật Bản quyết định thành lập nghị viện theo chế độ hai viện (tháng 5/1947 gọi chung hai viện là Diet). Lúc này, tại Th-ơng viện chỉ có một Vụ Lập pháp thuộc Văn phòng Th-ơng viện, giúp Th-ơng viện trong công tác lập pháp và nghiên cứu pháp luật. Nhận thức rằng Nghị viện cần có cơ quan hỗ trợ về kỹ thuật cho công tác lập pháp của các nghị sỹ, nhất là trong việc giúp thống nhất soạn thảo các dự án luật của nghị sỹ và chỉnh

sửa các dự án luật trong quá trình th-ơng nghị, năm 1948, cả hai viện đều nhất trí thông qua Luật số 92, 1948 về thành lập VPLP tại mỗi viện. Văn bản này cùng với Luật về Nghị viện Nhật Bản (Diet law) hình thành cơ sở pháp lý đối với tổ chức và hoạt động của VPLP ở cả hai viện⁴.

Chức năng: Nói một cách khái quát theo trình bày của ông Đồng lý VPLP Th-ơng viện, thì hai VPLP ở hai viện tự trung có ba chức năng sau đây:

1. Giúp thể hiện các dự thảo luật của nghị sỹ,
2. Giúp thể hiện những sửa đổi, bổ sung vào các dự thảo luật trong giai đoạn các uỷ ban và theo ý kiến của nghị viện,
3. Giúp các nghị sỹ nghiên cứu về các vấn đề pháp luật.

Tổ chức của VPLP Th-ơng viện

Tổng số cán bộ của VPLP là 75, không kể ng-ời đứng đầu. Đồng lý VPLP (Commissioner General) có hàm t-ơng đ-ơng thứ tr-ởng (chức ngạch công chức hành chính cao nhất ở Nhật Bản), do Chủ tịch Th-ơng viện bổ nhiệm và đ-ợc toàn thể nghị sỹ Th-ơng viện phê chuẩn. Giúp việc Đồng lý có một phó Đồng lý Văn phòng và một chuyên viên cao cấp về lập pháp (Superintendent of legislation). Chuyên viên này thực hiện những công vụ đặc biệt do Đồng lý giao. Giúp Đồng lý VPLP về hành chính và tổng hợp có 1 tr-ởng phòng hành chính- tổng hợp. Giúp Đồng lý Văn phòng về các lĩnh vực pháp luật cụ thể phân theo hoạt động của các uỷ ban là 05 vụ tr-ởng và 11 phòng. Đó là các

³ Ng-ời Nhật dịch sang Tiếng Anh là: Legislative Bureau, có ng-ời dịch là Cục lập pháp, Ban lập pháp.

⁴ Luật tổ chức nghị viện (Dietlaw), Điều 131, khoản 1 ghi rõ "Một Văn phòng lập pháp phải đ-ợc thành lập tại mỗi viện để hỗ trợ các nghị sỹ trong soạn thảo các dự án luật".

đơn vị tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn giúp nghị sỹ thực hiện soạn và thể hiện đề xuất sửa đổi bổ sung các dự án luật.

Tại Hạ viện và Nội các: Tại Hạ viện cũng có một VPLP riêng với biên chế và tổ chức tương tự như trên. Như vậy, tổng số cán bộ tại hai VPLP của Thượng viện và Hạ viện là 150 cán bộ, chia kể hai Đồng lý Văn phòng theo chế độ bổ nhiệm trực tiếp của người đứng đầu hai viện. Tại Văn phòng Nội các Cục pháp chế, làm nhiệm vụ giúp thẩm định và soạn thảo các dự án luật do Nội các đề xuất. Cục pháp chế không thuộc Bộ Tư pháp.

Đặc điểm, bản chất của VPLP của hai viện

- Là cơ quan cấp quốc gia phục vụ chuyên môn pháp luật đối với các nghị sỹ trong soạn thảo và nghiên cứu pháp luật.
- Cơ quan này chịu sự giám sát và chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch Thượng viện (hoặc Hạ viện) và độc lập về tổ chức và chuyên môn với Văn phòng Ban thư ký Thượng Viện hoặc Hạ viện (tương tự Văn phòng Quốc hội ở Việt Nam). Đồng lý VPLP là người chịu trách nhiệm trực tiếp trước Chủ tịch Hạ viện hoặc Thượng viện và có chức ngạch công chức hành chính cao nhất, ngang với Tổng thư ký Thượng viện, Hạ viện (tương đương chức Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội ở Việt Nam)⁵.

3. Văn phòng Ban thư ký Thượng viện, Ban Thư ký Hạ viện giúp các công việc hành chính và nghiên cứu

Tổng thư ký Văn phòng: Là người điều hành về hành chính, cơ sở vật chất và kỹ thuật phục vụ mọi hoạt động của Thượng viện, Hạ viện; giúp Chủ tịch mỗi viện điều hoà phối

hợp chương trình hoạt động của nghị viện và các cơ quan khác phục vụ nghị viện. Vì vậy, chức vụ này còn được gọi tắt là Tổng thư ký hành chính. Tổng thư ký nghị viện ở Nhật Bản không phải là chính khách mà là quan chức thuộc ngạch hành chính cao nhất - Thứ trưởng.

Biên chế Văn phòng hành chính Hạ viện: Tổng số cán bộ, nhân viên của Văn phòng Ban thư ký Hạ viện là 1300; trong đó có 50 nhân viên tổ chức phục vụ các cuộc họp; 100 thư ký giúp việc cho các uỷ ban; 200 người tốc ký và ghi biên bản các phiên họp Hạ viện và các uỷ ban; 200 bảo vệ; 250 người quản trị cơ sở vật chất và kỹ thuật; 30 lễ tân đối ngoại; 200 cán bộ pháp luật giúp phục vụ các uỷ ban trong tổ chức thẩm tra các dự án luật được giao; 100 lái xe (cho Chủ tịch, chủ nhiệm các uỷ ban và những nhóm đảng phái được cấp xe và lái xe theo quy định) và 30 người sửa chữa, dọn vệ sinh. Biên chế Văn phòng của Thượng viện cũng tương tự.

4. Chế độ phục vụ nghị sỹ

- Mỗi Thượng nghị sỹ được thuê ba thư ký (tùy trình độ, lương trung bình của một thư ký nghị sỹ mỗi năm từ bảy đến tám triệu Yên).
- Lương Nghị sỹ khoảng 24 triệu Yên một năm. Ngoài lương cá nhân, tùy theo chức trách và đảng phái, mỗi Thượng nghị sỹ có quyền được thanh toán chi phí tối đa không quá một triệu USD một năm để trang trải các chi phí thư ký, chuyên gia, đi lại, phụ cấp và chế độ phục vụ khác. Thêm vào đó, các nghị sỹ được miễn vé tàu hỏa toàn quốc và nghị sỹ ở xa Tokyo được cấp 04 vé hàng không hai chiều./.

⁵ Sự so sánh chỉ mang tính tương đối, vì ở Việt Nam, chức vụ này hưởng hàm công chức cao hơn và đồng thời là đại biểu Quốc hội. Theo tổ chức hành chính Nhật bản, thì hàm công chức hành chính cao nhất là Thứ trưởng. Hàm Bộ trưởng theo ngạch chính khách. TG.

Thông tin

DỰ KIẾN CH-ÔNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2004

Tại phiên họp thứ 12 (Tháng 9 năm 2003), UBTVQH đã thảo luận, cho ý kiến b-ớc đầu về dự kiến Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2004 trên cơ sở Tờ trình của Chính phủ, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của một số cơ quan, cá nhân, ý kiến của Thường trực Ủy ban pháp luật của Quốc hội. Trên cơ sở ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp này và văn bản đề nghị hoàn chỉnh của Chính phủ và báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật, UBTVQH sẽ xem xét Chương trình này một lần nữa tr-ớc khi trình Quốc hội vào kỳ họp thứ t-, 2003.

Về nguyên tắc, UBTVQH chỉ đạo việc xây dựng Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2004 cần bám sát Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ nhằm xác định thứ tự -u tiên và bảo đảm tính khả thi của các dự án luật, pháp lệnh trong năm tới.

Về các dự án thuộc ch-ơng trình chính thức năm 2004:

Kỳ họp thứ năm (tháng 5-2004) Dự thảo Ch-ơng trình dự kiến trình Quốc hội xem xét các dự án sau đây:

a) *Thông qua 09 dự án:* Bộ luật tố tụng dân sự; Luật thanh tra; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng; Luật giao thông đ-ờng thủy nội địa; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bảo vệ và chăm sóc trẻ em; Luật phá sản; Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội; Quy chế hoạt động của hội đồng dân tộc; Quy chế hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội.

b) *Trình Quốc hội cho ý kiến 8 dự án luật:* Luật điện lực; Luật cạnh tranh; Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật xuất bản; Luật thuế sử dụng đất; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bảo vệ và phát triển rừng; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật giáo dục; Luật khiếu nại, tố cáo.

Kỳ họp thứ sáu (Tháng 10 năm 2004): Quốc hội thông qua 8 dự án luật đã cho ý kiến tại kỳ họp thứ năm và còn trình Quốc hội cho ý kiến 10 dự án luật khác: Bộ luật dân sự (sửa đổi); Luật thương mại (sửa đổi); Luật đầu tư (áp dụng chung cho cả đầu tư trong nước và nước ngoài); Bộ luật hàng hải Việt Nam (sửa đổi); Luật đợc; Luật đường sắt Việt Nam; Luật ký kết và thực hiện điều ước quốc tế; Luật công an nhân dân (hoặc Luật an ninh quốc gia); Luật quốc phòng; Luật kiểm toán.

Về các dự án pháp lệnh: Những dự án pháp lệnh đề nghị rút khỏi chương trình gồm: Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế; Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự; Pháp lệnh trình tự, thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động (sửa đổi). UBTVQH đồng ý việc xem xét bổ sung vào chương trình: Pháp lệnh chống bán phá giá; Pháp lệnh chống trợ cấp. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh về điều đang đợc nghiên cứu đề nghị nên nâng lên thành luật.

Về các dự án thuộc chương trình chuẩn bị năm 2004: Chương trình chuẩn bị bao gồm 10 văn bản: Bộ luật thi hành án; Luật giao dịch điện tử; Luật về thể thức mua, bán tài sản của cá nhân, tổ chức; Luật hàng không dân dụng Việt Nam (sửa đổi); Luật bảo hiểm xã hội; Luật về các vùng biển Việt Nam; Luật về hội; Luật nhà ở; Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân (sửa đổi); Luật thanh niên.

Về các dự án bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI: So với Chương trình xây dựng Luật và pháp lệnh của toàn khóa XI thì có bốn văn bản đợc đề nghị bổ sung; đó là Luật về bình đẳng giới; Luật giao dịch điện tử; Luật kinh doanh bất động sản; Pháp lệnh cựu chiến binh.

Tại Phiên họp thứ 12, UBTVQH cũng đã nghe và cho ý kiến về đề nghị xây dựng luật của đại biểu Quốc hội Đỗ Ngọc Quang và giao Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu nghiên cứu để có hướng dẫn cụ thể vấn đề này.

NCLP (Hà Nội, 29 tháng 9/2003)