

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 1(162) / Tháng 1/2010



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Mục lục

5 Thư tòa soạn

6 Mười sự kiện quan trọng nhất của Quốc hội trong năm 2009

NCLP

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

8 Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (và cả quyền lập pháp) trong nhà nước pháp quyền: một số vấn đề lý luận cơ bản

GS, TSKH. Lê Văn Cẩm - Th.S. Dương Bá Thành

15 Hiến chương Asean và nền pháp quyền Việt Nam

PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa

18 Quyền con người và an ninh con người

TS. Tường Duy Kiên

24 Tăng cường hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân với việc xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hiện nay

TS. Trương Thị Hồng Hà

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

32 Phân định thẩm quyền trong tổ tụng hình sự Việt Nam

PGS, TS. Trần Văn Độ

CHÍNH SÁCH

38 Mấy vấn đề về tư tưởng lấy dân làm gốc, về bầu cử và sách lược ứng phó Hồ Chí Minh

TS. Vũ Văn Nhiệm

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

43 Một số bình luận từ thực tiễn giải quyết vụ việc về hành vi hạn chế cạnh tranh

Th.S. Nguyễn Ngọc Sơn

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

52 Đăng ký giao dịch bất động sản trong Luật Dân sự Pháp và so sánh với việc đăng ký giao dịch bảo đảm ở Việt Nam

Th.S. Đoàn Phương Diệp

THÔNG TIN LẬP PHÁP

57 Phiên họp thứ 26 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Vũ Huân

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

Th.S. NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

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

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Việt Nam tiếp nhận chức Chủ tịch
AIPA nhiệm kỳ 2009 - 2010

Legis 11/2009

5 Editorial Board's Letter

6 Ten most important events of the National Assembly in 2009

Dr. Bui Ngoc Thanh

STATE AND LAW

8 Mechanisms to control state power (including legislative power) in the rule of law: some basic theoretical issues

**Prof, Dr. Le Van Cam
LL.M. Duong Ba Thanh**

15 Asean Charter and Vietnam's rule of law

Prof, Dr. Pham Duy Nghia

18 Human rights and human security

Dr. Tuong Duy Kien

24 Strengthening surveillance for settling complaints and denunciations of citizens with the construction of a model Voluntary Committee of Vietnam National Assembly today

Dr. Truong Thi Hong Ha

DISCUSSION OF BILLS

32 Delimitating the jurisdiction in Vietnam criminal procedure

Prof, Dr. Tran Van Do

POLICIES

38 Matters of Ho Chi Minh's ideas of rooting in people, of election and response strategies.

Dr. Vu Van Nhiem

LEGAL PRACTICE

43 Some comments on handling competition restriction acts on practice

LL.M. Vu Ngoc Son

FOREIGN EXPERIENCE

52 Registration of real estate transactions in the French Civil Code and compare it with the registration of secured transactions in Vietnam

LL.M. Doan Phuong Diep

LEGISLATIVE NEWS

57 26th session of the Standing Committee of National Assembly

Vu Huan

EDITORIAL:

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

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

VICE EDITOR-IN-CHIEF:

LL.M. NGUYEN QUANG MINH

OFFICE:

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

DESIGN:

NGUYEN ANH VU

LICENSE OF PUBLISMENT:

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

DISTRIBUTION:

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

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

THƯ TÒA SOẠN

Hà Nội, ngày 01 tháng 01 năm 2010

Thưa các Quý vị độc giả thân mến!

Phát huy tinh thần đổi mới, trong năm qua Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã xuất bản ổn định 02 số Tạp chí thường kỳ hàng tháng với chất lượng và số lượng phát hành ngày một tăng. Tạp chí đã nhận được sự động viên, đánh giá cao từ các vị lãnh đạo Đảng, Nhà nước, các đại biểu dân cử và các nhà khoa học về hướng đi đúng đắn của một diễn đàn thực sự khoa học, hữu ích, dân chủ, rộng rãi về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách.

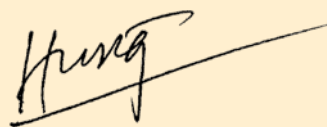
Hòa cùng với niềm vui chung của dân tộc đang chuẩn bị chào đón những sự kiện lớn trong năm 2010, Tạp chí cũng đang nỗ lực phấn đấu để đạt được kết quả tốt nhất nhân dịp Tạp chí tròn 10 tuổi (2000-2010). Vượt qua mọi khó khăn, thử thách, mười năm qua sự phát triển không ngừng của Tạp chí luôn có sự động viên, cộng tác của Quý vị độc giả.

Để chuẩn bị cho lễ kỷ niệm 10 năm ngày thành lập Tạp chí thực sự là ngày hội của những người luôn quan tâm đến công cuộc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước, Pháp luật và Chính sách, chúng tôi rất mong tiếp tục nhận được sự cộng tác và ủng hộ nhiệt tình hơn nữa của các cộng tác viên và bạn đọc, nhất là viết về các nội dung trao đổi, đóng góp thiết thực cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, hội nhập quốc tế, đưa ra các giải pháp để góp phần giải quyết những vấn đề bức thiết mà thực tiễn đang đặt ra như: cải cách tư pháp, cải cách hành chính; phát triển nền kinh tế thị trường XHCN; đóng góp ý kiến cho việc hoàn thiện các văn kiện dự thảo trình Đại hội lần thứ XI của Đảng... Chúng tôi cũng sẽ cố gắng để các bài viết ngắn gọn, dễ hiểu hơn, hình thức trình bày ấn phẩm sinh động, hấp dẫn hơn, góp phần chuyển tải tốt hơn nội dung các bài viết đến đông đảo bạn đọc.

Nhân dịp năm mới, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin gửi tới các Quý vị lãnh đạo Đảng, Nhà nước, các vị đại biểu dân cử, các cộng tác viên và bạn đọc trong và ngoài nước lời tri ân sâu sắc và lời chúc mừng hạnh phúc, sức khỏe và thành đạt.

T/M TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

TỔNG BIÊN TẬP



TS. Phạm Văn Hùng

10 SỰ KIỆN QUAN TRỌNG NHẤT CỦA QUỐC HỘI TRONG NĂM 2009

NCLP

- 1- Chiếu theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội, tại phiên họp thứ 16 (tháng 01/2009) Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã quyết định 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là Lào Cai, Vĩnh Phúc, Hải Phòng, Đà Nẵng, Nam Định, Quảng Trị, Phú Yên, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu và Kiên Giang thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân.
- 2- Thực hiện kế hoạch số 132/KH/ĐĐQH của Đảng đoàn Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo các cơ quan Quốc hội, các cơ quan của Ủy ban thường vụ Quốc hội triển khai thực hiện một loạt các dự án nhằm tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, đó là các dự án: Đổi mới hoạt động tiếp xúc cử tri; nâng cao chất lượng hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội; Đổi mới công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử...
- 3- Chuyến thăm chính thức 3 nước châu Âu (Liên bang Nga, Cộng hòa Séc và Cộng hòa Belarus) của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng từ ngày 22/4 đến ngày 01/5/2009 đã nâng hợp tác nghị viện lên một tầm cao mới, góp phần quan trọng vào việc phát triển quan hệ nhiều mặt giữa Việt Nam với 3 nước; xây dựng đối tác chiến lược với Liên bang Nga; tăng cường và mở rộng hơn nữa quan hệ hữu nghị truyền thống, hợp tác lâu bền, cùng có lợi với Cộng hòa Séc và Cộng hòa Belarus.
- 4- Đầu tháng 8 năm 2009, Đoàn đại biểu cấp cao Quốc hội Việt Nam đã tham dự Đại hội đồng AIPA - 30 tại Băng Cốc, Thái Lan và nhậm chức Chủ tịch Hội đồng Liên nghị viện Hiệp hội các nước Đông Nam Á nhiệm kỳ 2009 - 2010 (AIPA-31). Trong diễn văn nhậm chức, Phó Chủ tịch Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam Tòng Thị Phóng đã tuyên bố “Với sự ủng hộ, giúp đỡ quý báu của các nghị viện thành viên AIPA, nỗ lực quyết tâm của mình, Quốc hội Việt Nam sẽ hoàn thành tốt nhiệm vụ của Chủ tịch AIPA”.
- 5- “Đi đến cùng vấn đề được chất vấn” là phương châm được các đại biểu Quốc hội và cử tri đặt ra từ lâu, nhưng phải đến năm 2009 thì phương châm này mới đạt được những kết quả rõ ràng. Chỉ riêng vấn đề sân gôn, mới được phân cấp trong thời gian ngắn, nhưng các địa phương đã cất đất nông - lâm nghiệp và nhiều loại đất khác cho 166 dự án sân gôn (gấp nhiều lần so với do cấp trung ương xem xét quyết định trong hàng chục năm). Trong khi nông dân thiếu đất canh tác thì nhiều dự án sân gôn trở thành những

“dự án treo” hoặc bị thay đổi mục đích sử dụng vì mục tiêu lợi nhuận. Sau hai kỳ Quốc hội chất vấn, các địa phương đã phải xem xét lại và kết quả thật khả quan. Chỉ từ cuối năm 2008 đến ngày 16/10/2009, các địa phương đã thu hồi lại 77 dự án sân gôn, tương ứng với 9.000 ha đất...

- 6- Đến ngày 01/7/2009, Quốc hội đã hoàn tất việc giao thẩm quyền xét xử mới các vụ án hình sự theo khoản 1 Điều 170 của Bộ luật Tố tụng hình sự và thẩm quyền giải quyết các vụ việc dân sự theo Điều 33 của Bộ luật Tố tụng dân sự cho tất cả các Tòa án nhân dân cấp huyện và Tòa án quân sự khu vực theo đúng lộ trình đã được xác định. Nhìn chung Tòa án nhân dân cấp huyện và Tòa án quân sự khu vực cơ bản đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ thực hiện thẩm quyền mới. Điều đó cho thấy chủ trương của Quốc hội về việc tăng thẩm quyền cho Tòa án nhân dân cấp huyện và Tòa án quân sự khu vực là đúng đắn.
- 7- Quốc hội tiếp tục bổ sung, hoàn thiện một số công đoạn trong quy trình hoạt động chất vấn cho chặt chẽ hơn, thiết thực đáp ứng yêu cầu của đại biểu Quốc hội và cử tri cả nước. Lần đầu tiên tại hai kỳ họp trong năm 2009 của Quốc hội, đặc biệt là tại kỳ họp thứ 6, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tổ chức giám sát và “Báo cáo giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri của các cơ quan có thẩm quyền từ kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XII đến nay” trước Quốc hội. Đây cũng là sự đổi mới trong hoạt động chất vấn (trước khi chất vấn những vấn đề mới thì phải kiểm lại xem các chất vấn ở kỳ họp trước đã được giải quyết như thế nào).
- 8- Lần đầu tiên, Quốc hội giám sát hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo đúng quy định tại khoản 2, Điều 84 của Hiến pháp năm 1992. Ủy ban thường vụ Quốc hội “Báo cáo công tác năm 2009 và phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu năm 2010 của Ủy ban thường vụ Quốc hội” để Quốc hội xem xét, thảo luận, cho ý kiến.
- 9- ...“Trước yêu cầu mới của đất nước, của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã quyết định nâng cấp và đổi tên báo Người đại biểu nhân dân thành báo Đại biểu nhân dân”. Từ “Tiếng nói của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân” trở thành “Tiếng nói của Quốc hội diễn đàn của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân và cử tri”.
- 10- Để tiếp tục nâng cao hiệu suất và chất lượng công tác của Quốc hội, các cơ quan Quốc hội và đại biểu Quốc hội, cũng là một bước cải cách hành chính, thực hành tiết kiệm, giảm mạnh việc in, sao, gửi tài liệu cho đại biểu Quốc hội và các cơ quan hữu quan; theo sự chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ban chỉ đạo công nghệ thông tin của cơ quan đã thực hiện “máy tính hóa” công việc của Quốc hội và đại biểu Quốc hội (cung cấp máy tính xách tay cho đại biểu Quốc hội).

CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC (VÀ CẢ QUYỀN LẬP PHÁP) TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN

■ LÊ VĂN CẨM *
■ DƯƠNG BÁ THÀNH **

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng (năm 2006) đã khẳng định sự cần thiết phải xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực (KSQL) nhà nước bằng cơ chế bảo vệ Hiến pháp “để giám sát, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền, cũng như xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp”¹. Vì vậy, trong giai đoạn xây dựng một Nhà nước pháp quyền (NNPQ) đích thực của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam hiện nay, việc nghiên cứu để làm sáng tỏ về mặt lý luận cơ chế KSQL nhà nước (nói chung) và cơ chế kiểm soát quyền lập pháp (nói riêng) không chỉ có ý nghĩa chính trị - xã hội và pháp lý, mà còn có ý nghĩa khoa học - thực tiễn rất quan trọng.

1. Một số vấn đề chung về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền

1.1. Phương pháp tiếp cận vấn đề

Trước khi bắt tay vào nghiên cứu riêng những vấn đề về cơ chế kiểm soát quyền lập pháp (QLP) trong NNPQ, thiết nghĩ chúng ta cần phải điếm qua một số vấn đề có tính chất phương pháp luận sau đây về cơ chế kiểm soát quyền lực (KSQL) nhà nước (nói chung) trong các quốc gia được coi là những NNPQ đích thực.

Thứ nhất, vấn đề KSQL nhà nước đã là ước vọng hàng nghìn năm qua của nhân loại tiến bộ, mà các bậc thầy-tổ sư của nguyên tắc phân công quyền lực (J.Locke và Montesquieu) đã đề xướng ra với mong muốn xây dựng nên một nhà nước mà trong đó, các quyền và tự do của

con người được bảo đảm thực sự để cho xã hội không phải chịu đựng những bất công, phi lý, cũng như sự lạm quyền và bạo hành do những người nắm quyền lực gây ra nhờ vào cơ chế kiểm soát quyền lực ngay chính trong bộ máy quyền lực nhà nước.

Thứ hai, tuy nhiên, luận điểm tiên bộ, đầy tính nhân văn và được thừa nhận chung trong khoa học pháp lý (KHPL) hàng trăm năm qua là: việc KSQL nhà nước (nói chung) chỉ có thể đạt được trên cơ sở nguyên tắc phân công quyền lực thành ba nhánh (lập pháp - hành pháp - tư pháp) với tư cách là nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung quan trọng nhất của NNPQ.

Thứ ba, trên cơ sở sự thống nhất về quyền lực, chính nguyên tắc phân công (chứ không phân chia) quyền lực trong NNPQ sẽ tạo nên sự cân bằng quyền lực giữa các cơ quan công

* GS.TSKH, Trưởng bộ môn Tư pháp hình sự của Khoa Luật trực thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội

** ThS. NCS Viện Chính trị học, Học viện Chính trị - hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

1 Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam; Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X., Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội, 2006, tr.126-127.

quyền thuộc ba nhánh quyền lực nhà nước (quyền lập pháp - QLP; quyền hành pháp - QHP và quyền tư pháp - QTP) bằng cơ chế “kiểm tra và chế ước” (mà người ta quen gọi là cơ chế “kim hãm và đối trọng”) đúng với *nghĩa tích cực* của nó - tức là sự kiểm tra và giám sát lẫn nhau giữa ba nhánh quyền lực đó; vì ở đây cần phải hiểu đúng nghĩa tích cực “kiểm tra và chế ước” với tư cách là *hai* yếu tố cấu thành rất chặt chẽ và khăng khít, biện chứng và thống nhất, tác động qua lại một cách hữu cơ và không thể tách rời nhau. Thiết nghĩ, ở đây chúng ta cần phải làm rõ bản chất của hai phạm trù “kiểm tra” và “chế ước”. Bản chất đích thực của hai phạm trù này là: 1) “*Kiểm tra*” (kim hãm) - đó là bảo đảm cho việc tổ chức và thực hiện mỗi nhánh quyền lực được thực thi có hiệu quả trong thực tiễn đời sống, nhưng sự kiểm tra này không bao giờ là tuyệt đối mà luôn bị kiểm tra lại (kim chế) bởi hai nhánh quyền lực kia để cho cơ quan công quyền của mỗi nhánh và các quan chức của mỗi cơ quan tương ứng thuộc từng nhánh chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật trong hoạt động của mình. Nói cách khác, đó chẳng qua chỉ là tạo ra *ranh giới* trong quá trình tổ chức và thực hiện quyền lực công; 2) “*Chế ước*” (đối trọng) - là sự phân công một cách rõ ràng, rành mạch quyền lực (các thẩm quyền, chức năng và trách nhiệm) tương xứng với các cơ quan công quyền thuộc ba nhánh quyền lực nhà nước (QLP, QHP và QTP) để sao cho tránh được sự lạm quyền, tức là bảo đảm được sự cân bằng quyền lực giữa các cơ quan này và không một nhánh quyền lực nào có đủ cơ hội, khả năng để lấn át nhánh quyền lực kia. Về mặt này, PGS. TS. Nguyễn Mạnh Kháng hoàn toàn có lý khi cho rằng: *Sự phân định ranh giới về quyền lực càng thiếu rõ ràng thì việc kiểm soát quyền lực càng kém cả về hiệu lực lẫn hiệu quả*; chủ trương quyền lực tập trung nhưng có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng là hoàn toàn đúng đắn trong điều kiện

chủ nghĩa xã hội; và dưới góc độ kiểm soát quyền lực thì nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc có những ưu điểm như sau: (1) kiểm soát quyền lực không mâu thuẫn với tập trung dân chủ; (2) phân công, phân nhiệm hợp lý, rành mạch là điều kiện không thể thiếu để bảo đảm cho việc kiểm soát quyền lực; (3) vì vậy, việc sử dụng những nhân tố hợp lý trong cơ chế kim chế, đối trọng là điều kiện quan trọng của kiểm soát quyền lực; (4) các điều (2) - (3) đòi hỏi nhân sự phải được chuyên môn hóa cao...²

Thứ tư, chỉ có bằng cơ chế *kiểm soát quyền lực nhà nước một cách thực sự theo đúng nghĩa của nó*, thì toàn bộ hoạt động của bộ máy công quyền và các quan chức của bộ máy đó mới có thể tự giác vận hành theo đúng quỹ đạo của Hiến pháp và pháp luật, mới có thể *tránh được sự tha hóa quyền lực với những nguy cơ không thể chấp nhận được trong một NNQP đích thực*, và tất cả những người có lương tâm vì Tổ quốc và nhân dân - vì sự nghiệp xây dựng NNQP Việt Nam của dân - do dân - vì dân đều phải kiên quyết chống lại như: 1) Lạm quyền - vượt quyền hoặc nhược quyền; 2) Trong một số lĩnh vực sinh hoạt của đời sống xã hội vẫn còn tồn tại tình trạng là có cơ quan - tổ chức - đơn vị hay cá nhân người có chức vụ cao nào đó đứng trên (ngoài) pháp luật hoặc nằm ngoài sự kiểm soát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; 3) Sự quan liêu, hách dịch, cửa quyền, vô trách nhiệm, bàng quan trước những khổ đau, cực nhọc của nhiều người dân lương thiện; 4) Tham nhũng, sử dụng công quỹ, tài sản, ngân sách của Nhà nước (do người dân đóng thuế và lao động vất vả làm ra mới có được) vào các mục đích vụ lợi, cá nhân; 5) Lười biếng, không chịu khó học tập, nghiên cứu để tự nâng cao trình độ và tuy năng lực chuyên môn; công tác kém nhưng sinh bằng cấp, danh hiệu hão nên “chạy” bằng cấp, chứng chỉ để có được (mà không phải do thực chất); bợ đỡ, xu nịnh, luồn lọt, mua chuộc cấp trên

² Xem: Nguyễn Mạnh Kháng, *Cơ sở khoa học của cơ chế kiểm tra - giám sát quyền lực nhà nước*. Trong sách: GS.TSKH Đào Trí Úc, PGS. TS Võ Khánh Vinh (Đồng chủ biên), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*; (Sách chuyên khảo, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2003, tr.41.

để thăng tiến; 6) Thoái hóa, biến chất, suy đồi về đạo đức và do đó, hệ lụy tất yếu dẫn đến là mất lòng tin trong nhân dân, uy tín trong quần chúng rất thấp; v.v..

Thứ năm, bản thân sự tha hóa quyền lực với những nguy cơ không thể chấp nhận được đã được phân tích trên đây chủ yếu là do không có cơ chế KSQL nhà nước theo đúng nghĩa của nó (mà đặc biệt là thiếu sự “kim hãm và đối trọng” giữa các cơ quan của bộ máy công quyền thuộc ba nhánh quyền lực) trong suốt quá trình tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, khi nâng cơ chế “kim chế - đối trọng” lên thành “nguyên tắc cơ bản của tổ chức và hoạt động của Nhà nước...”, PGS. TS Chu Hồng Thanh đã đúng khi viết rằng: “Nhờ có nguyên tắc này mà không có bất cứ cơ quan nhà nước nào nắm giữ trọn vẹn quyền lực trong tay, không có cơ quan nhà nước nào có thể chi phối hoặc lấn át hoàn toàn hoạt động của cơ quan khác, đồng thời không có bất cứ cơ quan, tổ chức nào đứng ngoài hoặc đứng trên pháp luật, nằm ngoài sự kiểm tra, giám sát, kiểm soát từ phía cơ quan khác”³.

Thứ sáu, cần lưu ý rằng, *nội hàm* của cơ chế KSQL nhà nước được nghiên cứu ở đây (cũng như sau này trong các chuyên đề khác khi phân tích cụ thể về cơ chế kiểm soát QLP, cơ chế kiểm soát quyền hành pháp-QLP và cơ chế kiểm soát quyền tư pháp-QTP) được hiểu theo đúng nghĩa *hẹp* của vấn đề. Nói cách khác, do sự hạn chế của phạm vi và số trang dành cho một bài báo trên Tạp chí khoa học nên ở đây chúng tôi chỉ đề cập đến cơ chế KSQL nhà

nước từ bên trong - tức là ngay trong bản thân bộ máy quyền lực nhà nước và bằng chính hoạt động kiểm tra - giám sát lẫn nhau của các cơ quan công quyền thuộc ba nhánh quyền lực nhà nước trong NN PQ mà không bàn về cơ chế KSQL nhà nước từ bên ngoài (như: các cơ chế KSQL nhà nước của đảng cầm quyền, của các tổ chức - đoàn thể xã hội, của nhân dân, v.v..).

1. 2. Khái niệm và các đặc điểm cơ bản của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền

Trong KHPL Việt Nam đương đại khi bàn về các cơ chế “*mang tính chất kiểm soát hoạt động của toàn bộ hệ thống quyền lực* và xác định cho các cơ chế này phải đạt được yêu cầu gì”, GS.TSKH Đào Trí Úc hoàn toàn đúng khi đưa ra hai yêu cầu: 1) “*Thứ nhất*, cơ chế đó phải có khả năng giám sát được toàn bộ hệ thống quyền lực, phải đứng ngoài mà nhìn vào. Nếu bản thân cơ chế giám sát lại là một bộ phận hợp thành bên trong của hệ thống quyền lực đang cần phải được giám sát thì không thể gọi là cơ chế giám sát”; 2) “*Thứ hai*, nó phải có tính độc lập nhất định để theo dõi và kiểm soát đối với một bộ phận quyền lực nhà nước”⁴. Như vậy, xuất phát từ nhận thức-khoa học một số vấn đề có tính chất phương pháp luận đã được phân tích trên đây, đồng thời từ thực tiễn tổ chức-thực hiện và KSQL nhà nước ở các NN PQ đương đại là các nước văn minh-phát triển cao trên thế giới⁵, chúng tôi cho rằng, khái niệm *cơ chế KSQL nhà nước* (nói chung)

³ Xem: Chu Hồng Thanh. *Vấn đề giám sát thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta. – Trong sách: GS.TSKH Đào Trí Úc, PGS, TS Võ Khánh Vinh (Đồng chủ biên). Sđd, tr.47.*

⁴ Xem Đào Trí Úc. *Sđd, tr.12.*

⁵ Xem ví dụ như: Trirkín V.E. *Luật Hiến pháp của các nước ngoài*, Nxb. Luật gia. Maxcova, 1997 (tiếng Nga); *Hiến pháp của các nước ngoài (Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Pháp, Italia, Tây Ban Nha, Hilạp, Đức, Nhật Bản, Canada)*. In lần thứ 2 có sửa chữa và bổ sung, Nxb. Bek. Maxcova, 1997 (tiếng Nga); *Hiến pháp của các nước ngoài Đông Âu. Tập bài giảng và tra cứu*, Nxb. Norma-Infra. Maxcova, 1996 (tiếng Nga); Ézeev. B.X. *Hiến pháp-Nhà nước pháp quyền-Tòa án Hiến pháp. (Tập bài giảng đã dẫn)*; Baglai M.V. *Luật Hiến pháp Liên bang Nga. Tập bài giảng dành cho các Trường Đại học*, Nxb. Norma-Infra. Maxcova, 1998 (tiếng Nga); Mikhalieva H.V. *Luật Hiến pháp của các nước thuộc SNG. Tập bài giảng*, Nxb. Luật gia. Maxcova, 1998 (tiếng Nga); Sulzenkô Iu.L. *Trích giảng Luật Hiến pháp Liên bang Nga. Viện Nhà nước và pháp luật thuộc Viện HLKH Nga*, Nxb. Luật gia. Maxcova, 1997 (tiếng Nga); *Tư pháp về Hiến pháp ở các nước SNG và Bantích. Tập các văn bản quy phạm (Chủ biên M.A.Mitriukôv)*, Nxb. Zertxalô. Maxcova, 1998 (tiếng Nga); GS,TSKH. Đào Trí Úc, PGS,TS Nguyễn Như Phát (Đồng chủ biên). *Tài phán Hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán Hiến pháp ở Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân. Hà Nội, 2007; TS. Cao Văn Liên. *Tim hiểu các nước và các hình thức nhà nước trên thế giới*, Nxb. Thanh niên. Hà Nội, 2003; Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội khóa X. *Nghị viện các nước trên thế giới*. Hà Nội, 1999, v.v...

trong NNPQ có thể định nghĩa như sau: *Cơ chế KSQL nhà nước (nói chung) trong NNPQ là hệ thống các phương thức, khả năng và quy tắc được ghi nhận trong Hiến pháp và các đạo luật khác như là những cơ sở pháp lý để cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh quyền lực tương ứng (QLP, QHP hoặc/và QTP) được phân công chức năng giám sát việc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước dựa vào đó triển khai hoạt động kiểm tra tính hợp hiến - hợp pháp của các văn bản pháp luật nhất định, do một số cơ quan công quyền ở trung ương và các quan chức lãnh đạo cao nhất của các cơ quan này ban hành và tiến hành thủ tục tố tụng về Hiến pháp đối với các vụ việc có liên quan đến các quy phạm hiến định, nhằm góp phần làm cho quá trình tổ chức quyền lực nhà nước được tuân thủ theo đúng các quy định và trong giới hạn của Hiến pháp và pháp luật, đồng thời tạo ra cơ chế “kiểm tra và chế ước” giữa các nhánh quyền lực nhà nước trong NNPQ vì lợi ích chung của nhân dân và xã hội dân sự, cũng như bảo vệ một cách hữu hiệu những cơ sở của chế độ hiến định, các quyền và tự do và của con người và của công dân với tư cách là các giá trị xã hội cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại.* Từ định nghĩa khoa học của khái niệm này về cơ chế KSQL nhà nước (nói chung) trong NNPQ và trên cơ sở nghiên cứu thực tiễn tổ chức, thực hiện quyền lực và KSQL nhà nước ở các nước văn minh - phát triển cao là các NNPQ đích thực trên thế giới cho phép chúng ta có thể chỉ ra được sáu đặc điểm (dấu hiệu) cơ bản dưới đây của cơ chế đang nghiên cứu.

- *Đặc điểm cơ bản thứ nhất:* Cơ chế KSQL nhà nước trong NNPQ bao gồm hệ thống các phương thức - khả năng và quy tắc được điều chỉnh trong Hiến pháp và các đạo luật khác với tư cách là những cơ sở pháp lý để cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh quyền lực tương ứng (QLP, QHP hoặc/và QTP) được phân công chức năng giám sát việc tổ chức - thực hiện quyền lực nhà nước dựa vào đó thực hiện các hoạt động của mình.

- *Đặc điểm cơ bản thứ hai:* Cơ chế KSQL nhà nước trong NNPQ bao gồm phương thức kiểm tra tính hợp hiến - hợp pháp của các văn bản pháp luật nhất định do một số cơ quan công quyền ở trung ương và các quan chức lãnh đạo cao nhất của các cơ quan này ban hành.

- *Đặc điểm cơ bản thứ ba:* Cơ chế KSQL nhà nước bao gồm khả năng tiến hành thủ tục tố tụng về Hiến pháp đối với các vụ việc có liên quan đến các quy phạm hiến định.

- *Đặc điểm cơ bản thứ tư:* Cơ chế KSQL nhà nước là nhằm góp phần làm cho quá trình tổ chức quyền lực nhà nước được tuân thủ theo đúng các quy định của Hiến pháp và pháp luật.

- *Đặc điểm cơ bản thứ năm:* Cơ chế KSQL nhà nước cũng nhằm góp phần tạo ra cơ chế “kìm hãm và đối trọng” giữa ba nhánh quyền lực nhà nước trong NNPQ vì lợi ích chung của nhân dân và xã hội dân sự.

- *Đặc điểm cơ bản thứ sáu:* Cơ chế KSQL nhà nước cũng nhằm góp phần bảo vệ một cách hữu hiệu những cơ sở của chế độ hiến định, các quyền và tự do và của con người và của công dân với tư cách là các giá trị xã hội cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại.

1.3. Những hệ lụy tất yếu có tính biện chứng khoa học do không có cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bằng quyền lực công

Lịch sử hình thành, phát triển và diệt vong của các Nhà nước trên thế giới từ cổ đại đến đương đại, cũng như những dự đoán mang tính cảnh báo của các nhà tư tưởng, triết học, luật học, chính trị học, đạo đức học, thần học, chiêm tinh học và hoạt động tôn giáo lớn và lỗi lạc của nhân loại hàng nghìn năm qua⁶ đã chứng minh một cách xác đáng, có căn cứ và bảo đảm sức thuyết phục rằng, sự vắng bóng của cơ chế KSQL nhà nước bằng quyền lực công đã, đang và sẽ đưa đến một loạt hệ lụy tất yếu có tính biện chứng khoa học với tư cách là quy luật khách quan không thể tránh khỏi sau đây:

- *Hệ lụy thứ nhất*: Do không có cơ chế KSQL nhà nước nên hoạt động của bộ máy công quyền hầu như chỉ là hoạt động khép kín, tức là trong cách hành xử của các quan chức bộ máy đó thiếu tinh công khai - minh bạch và chính vì vậy; lôgic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ hai*: Do thiếu tinh công khai, minh bạch trong hoạt động của mình nên bộ máy công quyền đó đương nhiên là không thể khách quan trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước vì đã không khách quan thì bao giờ cũng mang nặng tính chủ quan - duy tâm - duy ý chí của giới cầm quyền mà coi thường đội ngũ cán bộ khoa học, tri thức có tâm huyết và bỏ ngoài tai các ý kiến phản biện tích cực (có thể là trái chiều) của dư luận xã hội, nhân dân; và chính vì vậy; lôgic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ ba*: Do mang nặng tính chủ quan, duy ý chí nên giới cầm quyền rất bảo thủ, khó chịu, không thích nghe các ý kiến mang tính phản biện tích cực (mặc dù có thể là trái chiều) của dư luận xã hội và nhân dân,

đồng thời cũng không muốn nhìn thấy sự phản ứng (dù đó là sự phản ứng trong hòa bình, bất bạo động vì sự tiến bộ - tự do - dân chủ và quyền con người) và chính vì vậy; lôgic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ tư*: Do bảo thủ, không thích nghe các ý kiến mang tính phản biện trái chiều của dư luận xã hội, cũng như không muốn nhìn thấy sự phản ứng hòa bình bất bạo động nêu trên của các tầng lớp nhân dân nên giới cầm quyền ngày càng đi đến sự tha hóa quyền lực và chính vì vậy; lôgic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ năm*: lôgic tiếp theo, do sự tha hóa quyền lực nên bộ máy nhà nước sẽ trở nên thối nát với một loạt các căn bệnh dịch hạch trầm kha, khó chữa trong quan hệ đối nội (như: xa rời quần chúng, quan liêu, tham nhũng, hách dịch, cửa quyền, độc tài, phi dân chủ, tùy tiện, v.v.), đồng thời mất uy tín trước cộng đồng quốc tế trong quan hệ đối ngoại và chính vì vậy; lôgic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ sáu*: Do sự thối nát với một loạt các căn bệnh trầm kha, khó chữa nêu trên trong

⁶ Xem: Ví dụ như: *Lịch sử triết học (gồm 4 tập). Tập I. Viện Triết học thuộc Viện hàn lâm khoa học Liên Xô. Maxcova, 1957 (tiếng Nga); Lịch sử các học thuyết chính trị và pháp lý (Giáo trình dành cho các Trường đại học Luật và các Khoa Luật do Viện sĩ thông tấn Viện hàn lâm khoa học Nga, TSKH, GS V.X. Hercexiantx chủ biên). Nhóm xuất bản Norma-M-Bộ luật. Maxcova, 1995 (tiếng Nga); Alekseev X.X. Triết học pháp quyền, Nxb. Norma. Maxcova, 1997, tr.1 (tiếng Nga). Pháp luật và quyền lực, Nxb. Tiến bộ, Maxcova, 1998 (tiếng Nga); Ixaev I.A. Lịch sử nhà nước và pháp luật Nga. In lần thứ tư có sửa chữa và bổ sung, Nxb. Luật gia. Maxcova, 2004 (tiếng Nga); Alain Laurent (GS Triết học-Phụ trách giảng dạy Trường Cao học Chính trị và Xã hội). Bộ sách giới thiệu những kiến thức thời đại. Lịch sử cá nhân luận (Phan Ngọc dịch), Nxb. Thế giới. Hà Nội, 1999; Dominique Folscheid (GS Trường Đại học Tổng hợp Marne-Il-Valle). Bộ sách giới thiệu những kiến thức thời đại. Các triết thuyết lớn (Huỳnh Giang dịch), Nxb. Thế giới. Hà Nội, 1999; Paul Poupard (Hồng y Giáo chủ, Chủ tịch Hội đồng Giáo chủ về văn hóa). Bộ sách giới thiệu những kiến thức thời đại. Các tôn giáo (Nguyễn Mạnh Hào dịch), Nxb. Thế giới. Hà Nội, 1999; Mười tôn giáo lớn trên thế giới, Nxb. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1999; V.A.Kriuchơ cốp. Hồ sơ cá nhân. Thế kỷ XX trước con mắt của những nhân chứng KGB Liên Xô (Sách tham khảo). Người dịch: Lê Văn Thắng-Đinh Thị Hồng Biên. Nxb. Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1999; Tủ sách văn hóa thân bí. Đời người dưới con mắt nhà chiêm tinh, (Tập thể tác giả), Nxb. Văn hóa-Thông tin. Hà Nội, 2000; Lê Giảng (Biên soạn). Khoa học với đoán giải tương lai, Nxb. Văn hóa dân tộc, Hà Nội, 2002; Những hiểu biết về cuộc đời (Sinh mệnh, sinh tồn, cuộc sống và cuộc đời; Người dịch: Nguyễn An), Nxb. Xã hội. Hà Nội, 2002; Trịnh Hiểu Giang. Những hiểu biết về cuộc đời (Sinh mệnh, sinh tồn, cuộc sống và cuộc đời; Người dịch: Nguyễn An). NXB Hà Nội, 2002; Paven Khlevnicôp. Bối cảnh trong điện Kremli (hay chuyện cướp bóc nước Nga). Người dịch: Nguyễn Văn Thảo, Nxb. Công an nhân dân. Hà Nội, 2002; Nguyễn Ước (biên dịch). Đức Giê-Su: Cuộc đời và thời đại, Nxb. Văn hóa-Thông tin. Hà Nội, 2003; Pearl Buck. Chuyện kinh thánh (Bản tiếng Việt: Nguyễn Ước), Nxb. Văn học. Hà Nội 2003; Sơn Sunmam. Những ông chủ điện Kremli (Quyền lực và số phận). Người dịch: Văn Toàn-Trọng Phụng), Nxb. Văn hóa-Thông tin. Hà Nội 2003; Đạo làm người (Người dịch: Văn Nghi và Quốc bảo), Nxb. Lao động - Xã hội. Hà Nội, 2004; Nguyễn Châu - Nguyễn Minh Tiến (Biên soạn). Người Tây Tạng nghĩ về cái chết (Người chết đi về đâu), Nxb. Văn hóa thông tin. Hà Nội, 2005; Ngọc Lê (Biên soạn). 1001 nhân vật và sự kiện trong lịch sử thế giới, Nxb. Hải Phòng, 2006; Sở Nhật Lý. Trần Ngọc Lân (Sưu tầm và biên soạn). Những chuyện về thế giới tâm linh (In lần thứ 2), Nxb. Văn hóa thông tin. Hà Nội, 2006; Lê Thùy Chi (Biên soạn). 100 nhân vật có ảnh hưởng nhất đến lịch sử thế giới. NXB Văn hóa-Thông tin. Hà Nội, 2007; Theravađa. Những lời dạy của Đức Phật (TN Ngọc Duyên biên soạn), Nxb. Tôn giáo. Hà Nội, 2007 (Phật lịch 2551); Đạt Lai Lạt Ma. Phương pháp giúp con người sống có an lạc (HT Thích Trí Chơn Ph.D dịch). Nxb. Phương Đông. Tp.Hồ Chí Minh, 2007; Đạt Lai Lạt Ma. Đạt Lai Lạt Ma. Giáo huấn của đức Đạt Lai Lạt Ma. (Hoàng Phong dịch), Nxb. Phương Đông.Tp.Hồ Chí Minh, 2008; Nguyễn Huy Cố - Trần Hữu Nùng (Biên soạn), Nxb. Văn hóa thông tin. Hà Nội, 2008; Đan Thiên. 12 chòm sao & đời người (Người dịch: Nguyễn Thị Hà), Nxb. Đà Nẵng, 2008; Trí tuệ phương Đông ngàn năm, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội. Hà Nội, 2008; Baild. T. Spalding. Cuộc đời bí ẩn của các pháp sư Tây Tạng. (Người dịch: Nguyễn Văn Sứ), Nxb. Từ điển Bách khoa. Hà Nội, 2009; v.v...*

quan hệ *đối nội* và mất uy tín trước cộng đồng quốc tế trong quan hệ *đối ngoại* nên bộ máy cầm quyền bị các tầng lớp nhân dân oán trách và không còn chỗ dựa trong xã hội, còn quần chúng thì mất lòng tin vào ban lãnh đạo của đất nước và không thể tiếp tục chịu đựng được sự điều hành của giới cầm quyền, nên họ buộc phải tiến hành *phản ứng có bạo động* - vùng lên đấu tranh vũ trang để đập tan bộ máy nhà nước cũ. Chính ở đây, luận điểm nổi tiếng của nhà luật học thiên tài người Nga V.I. Lênin là hoàn toàn đúng đắn khi tiên đoán chính xác và khoa học về những *cải biến mang tính cách mạng* (đó là thời điểm chín muồi cho sự bùng nổ của khởi nghĩa vũ trang mà “khi bên dưới không thể nào tiếp tục sống như trước đây được nữa, còn bên trên thì cũng không thể nào điều hành theo cách thức cũ được nữa”) và chính vì vậy; logic tiếp theo;

- *Hệ lụy thứ bảy*: Do bị các tầng lớp nhân dân vùng lên đập tan nên bộ máy nhà nước cũ *hoàn toàn bị diệt vong* và, nhân dân xây dựng nên bộ máy quyền lực nhà nước mới với ban lãnh đạo có đủ uy tín (cả trong quan hệ *đối nội* và *đối ngoại*), biết làm việc vì lợi ích chung của xã hội và toàn thể nhân dân, đồng thời tạo lập thiết chế chính trị, pháp lý mới vì sự tiến bộ xã hội, tự do, dân chủ và nhân quyền. Thiết nghĩ, sự diệt vong của Nhà nước cực quyền phát xít Đức sau chiến tranh thế giới thứ II (tháng 8/1945) và các Nhà nước cực quyền trong những năm cuối thế kỷ XX - đầu thế kỷ XXI vừa qua chính là minh chứng xác đáng nhất về các hệ lụy đã được phân tích trên đây.

2. Khái niệm và các dấu hiệu cơ bản của cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp trong nhà nước pháp quyền

2. 1. Khái niệm cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp bằng quyền lực công trong nhà nước pháp quyền

Trong quá trình nghiên cứu những vấn đề về KSQL nhà nước theo *ba* nhánh quyền lực, chúng tôi chỉ đề cập đến cơ chế KSQL nhà nước *bằng quyền lực công* - bằng chính cơ chế bên trong hệ thống (bộ máy) quyền lực

của Nhà nước (mà không bàn về các cơ chế KSQL nhà nước bằng các cơ chế khác như: KSQL nhà nước bằng cơ chế của đảng chính trị cầm quyền hay KSQL nhà nước bằng các cơ chế của xã hội, của nhân dân, v.v..) và do đó, để ngắn gọn và bảo đảm sự thống nhất của bài viết thì “cơ chế KSQL lập pháp trong NN PQ” được hiểu là đã bao hàm sự KSQL lập pháp *bằng quyền lực công*. Mặt khác, chúng ta cần phải lưu ý rằng, từ trước đến nay khái niệm KSQL *lập pháp* (nói riêng) chưa bao giờ được chính thức ghi nhận trong bất kỳ một văn bản pháp luật nào của Việt Nam và cũng chưa được bàn thảo về mặt lý luận trong khoa học pháp lý nước ta. Tuy nhiên, từ thực tiễn KSQL nhà nước (nói chung) và KSQL lập pháp (nói riêng) ở các NN PQ đương đại, là các nước văn minh-phát triển cao trên thế giới (thể hiện trong các công trình nghiên cứu đã được trích ở Nguồn tài liệu số 6 trên đây) chúng ta có thể đưa ra định nghĩa khoa học của khái niệm đang nghiên cứu như sau:

Cơ chế KSQL lập pháp trong NN PQ là hệ thống các phương thức - khả năng và quy tắc được ghi nhận trong Hiến pháp và các đạo luật khác như là những cơ sở pháp lý để cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh QTP được phân công kiểm tra QLP dựa vào đó triển khai hoạt động giám sát tính hợp hiến - hợp pháp của các văn bản pháp luật nhất định do Nghị viện (Quốc hội) và một số quan chức lãnh đạo cấp cao thuộc nhánh QLP ban hành, tiến hành thủ tục tố tụng về Hiến pháp đối với các vụ việc có liên quan đến QLP theo các quy định của Hiến pháp và các đạo luật khác, nhằm góp phần làm cho quá trình tổ chức, thực hiện QLP được tuân thủ theo đúng các quy định và trong giới hạn của Hiến pháp và pháp luật, đồng thời củng cố cơ chế “kiểm tra và chế ước” giữa các nhánh quyền lực trong NN PQ (đặc biệt ở đây là nhánh QTP với nhánh QLP) vì lợi ích chung của nhân dân và xã hội dân sự, cũng như bảo vệ một cách hữu hiệu tính pháp chế cao nhất của Hiến pháp, những cơ sở của chế độ hiến định, các quyền và tự do của con người và của

công dân với tư cách là các giá trị xã hội cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại.

2. 2. Các dấu hiệu cơ bản của cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp trong nhà nước pháp quyền

Từ định nghĩa khoa học trên, chúng ta có thể nhận thấy, *cơ chế KSQL lập pháp* trong NNPQ với tư cách là hệ thống các phương thức - khả năng và quy tắc do luật định để bảo đảm cho cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh QTP được phân công kiểm tra QLP có *sáu* dấu hiệu (đặc điểm) cơ bản, quan trọng sau đây:

- *Dấu hiệu cơ bản thứ nhất*: Cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ là *hệ thống các phương thức, khả năng và quy tắc* được điều chỉnh trong Hiến pháp và các đạo luật khác với tư cách là *những cơ sở pháp lý* để cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh QTP được phân công kiểm tra QLP dựa vào đó triển khai hoạt động giám sát của mình.

- *Dấu hiệu cơ bản thứ hai*: Cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ bao gồm các phương thức *kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp* của các văn bản pháp luật nhất định do Nghị viện (Quốc hội) và các quan chức lãnh đạo cấp cao thuộc nhánh QLP ban hành.

- *Dấu hiệu cơ bản thứ ba*: Cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ bao gồm khả năng *tiến hành thủ tục tố tụng về Hiến pháp* đối với các vụ việc có liên quan đến QLP theo các quy định của Hiến pháp và các đạo luật khác.

- *Dấu hiệu cơ bản thứ tư*: Cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ là nhằm góp phần làm cho *quá trình tổ chức - thực hiện QLP* được *tôn thủ* theo đúng các quy định và trong giới hạn của Hiến pháp và pháp luật.

- *Dấu hiệu cơ bản thứ năm*: Cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ cũng nhằm góp phần *củng cố cơ chế “kiểm tra và chế ước”* giữa các nhánh quyền lực trong NNPQ (đặc biệt ở đây là nhánh QTP với nhánh QLP) vì lợi ích chung của nhân dân và xã hội dân sự.

- *Dấu hiệu cơ bản thứ sáu*: Cơ chế KSQL

lập pháp trong NNPQ còn nhằm *bảo vệ một cách hữu hiệu tính pháp chế cao nhất của Hiến pháp, cũng như những cơ sở của chế độ hiến định, các quyền và tự do và của con người và của công dân* với tư cách là các giá trị xã hội cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại.

3. Chức năng và vai trò của cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp trong nhà nước pháp quyền

3. 1. Chức năng

Cũng như *khái niệm (1) và các dấu hiệu cơ bản (2)*, khái niệm chức năng (3) của cơ chế kiểm soát QLP trong NNPQ cũng là một phạm trù mà từ trước đến nay chưa bao giờ được bàn thảo về mặt lý luận trong khoa học pháp lý Việt Nam. Tuy nhiên, từ thực tiễn của việc kiểm soát và tổ chức QLP ở các NNPQ đương đại, chúng ta có thể đưa ra định nghĩa khoa học của khái niệm đang nghiên cứu như sau: *Chức năng của cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ là quyền hạn và nhiệm vụ do Hiến pháp và các đạo luật khác quy định mà cơ quan chuyên trách của bộ máy quyền lực nhà nước thuộc nhánh QTP thực hiện để bảo đảm cho hoạt động kiểm tra QLP của mình đạt được các mục đích cao cả trong NNPQ.*

Từ định nghĩa khoa học về khái niệm *chức năng của cơ chế kiểm soát QLP trong NNPQ* được chỉ ra trên đây, đồng thời nghiên cứu chức năng mà các cơ chế KSQL lập pháp trong một số NNPQ đương đại cho phép xác định ba chức năng chủ yếu sau đây của cơ chế KSQL lập pháp trong NNPQ: 1) Kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản pháp luật nhất định; 2) Giải thích các quy định của Hiến pháp và; 3) Tiến hành thủ tục tố tụng về Hiến pháp đối với các vụ việc có liên quan theo các quy định của Hiến pháp và các luật khác.

3. 2. Vai trò

Như vậy, trên cơ sở phân tích *ba chức năng* trên đây của cơ chế KSQL lập pháp trong

(Xem tiếp trang 31)

HIẾN CHƯƠNG ASEAN & NỀN PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

■ PHẠM DUY NGHĨA *

Một bản Hiến chương với 13 chương và 54 điều đã được 10 quốc gia ASEAN thông qua. Từ nay, thay vì các tuyên bố chính trị, các quốc gia thành viên sẽ từng bước thiết lập một khế ước chung sống với những nguyên tắc chung.

Ở Việt Nam, nội dung của bản Hiến chương này dường như chưa phổ biến rộng rãi, càng chưa rõ tác động của Hiến chương ASEAN tới hệ thống pháp luật nước ta. Bài viết dưới đây làm bàn về một số ảnh hưởng của bản Hiến chương này đối với nền pháp quyền ở Việt Nam hiện nay.

Trọng tâm của bản Hiến chương là những cuộc đàm phán về tổ chức để ASEAN có thể hoạt động như một thiết chế có các bộ máy thường trực và hiệu năng, từng bước xoá đi ký ức về ASEAN như những diễn đàn với những tuyên bố chính trị lỏng lẻo. Nếu Hiến chương có tác động đến Việt Nam, thường chỉ liên quan đến việc cụ thể hoá các nghĩa vụ của Việt Nam như một thành viên phải tham gia đóng góp vào công việc chung của tổ chức này, từ đóng góp ngân sách, tham gia các diễn đàn, tổ chức, ban đại diện của ASEAN.

Việt Nam, như các quốc gia thành viên khác, có nghĩa vụ tôn trọng và thực thi các mục tiêu cũng như nguyên tắc của Hiến chương ASEAN. Trong nhiều nguyên tắc đó, Điều 1 và 2 của bản Hiến chương nhắc tới và lặp lại nguyên tắc *tuân thủ pháp quyền, quản trị tốt, tôn trọng các quyền tự do, dân chủ, thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền, bảo vệ công bằng xã hội*. Đây là những nghĩa vụ mà các quốc gia thành viên phải tuân thủ, song bản Hiến chương đã không quy định cụ thể các quốc gia phải tuân

thủ nghĩa vụ đó như thế nào và nếu một quốc gia vi phạm nghĩa vụ đó thì người dân ASEAN có thể yêu cầu quyền lợi của mình bằng những phương cách gì.

Vì thiếu các chế tài và chế ước quyền lực một cách cần thiết, bản Hiến chương vẫn mới chỉ là những tuyên bố, chưa hẳn đã có tác động của những khế ước xã hội giữa chính quyền với người dân các nước ASEAN. Nói cách khác, bản Hiến chương chưa có hiệu lực như Hiến pháp hoặc pháp luật mà người ta có thể cảm nhận thấy ở các cộng đồng quốc tế khác, ví dụ trong khu vực Cộng đồng Châu Âu.

Trong bối cảnh ấy, dù đã phê chuẩn Hiến chương, song Việt Nam vẫn tiếp tục xây dựng nền pháp quyền, quản trị tốt, khuyến khích tự do, dân chủ, nhân quyền và công bằng xã hội theo cách hiểu và tiến độ của riêng mình. Bản Hiến chương ASEAN không hề cụ thể hoá bất kỳ nghĩa vụ nào của Việt Nam phải sửa đổi hay ban hành những đạo luật cụ thể, kiểu như nước ta đã phải cam kết khi gia nhập WTO hay ký hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ. Nói cách khác, từ bản Hiến chương này,

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

về nguyên tắc, Việt Nam không bắt buộc phải đưa ra một lộ trình xem xét hoặc cải cách pháp luật nào.

Xét về ảnh hưởng gián tiếp, người ta thấy rằng ASEAN đã ghi nhận cuộc cạnh tranh giữa các dân tộc trong khu vực. Cách hiểu về pháp quyền, quản trị tốt, dân chủ, nhân quyền và công bằng xã hội của người Việt Nam, nếu không lép lánh sáng hơn được các quốc gia khác, thì ít nhất cũng không nên quá khác biệt và cần phải đồng điệu với các quốc gia láng giềng trong khu vực ASEAN. Có thể đây sẽ là một ảnh hưởng đáng kể, nhất là khi Việt Nam phải cạnh tranh trước hết với các quốc gia trong khu vực.

Theo thiên nghĩ của chúng tôi, pháp luật và nền tư pháp đã trở thành một thứ hạ tầng xã hội, nhìn vào đó các nhà đầu tư có thể tính toán được rủi ro và quyết định sẽ kinh doanh ở mức độ phù hợp nào. Nếu điện, nước pháp phù, mỗi phân xưởng phải có máy phát điện riêng, thì người ta không thể đầu tư vào công nghệ cao, vi sinh hay những thứ tương tự, mà chỉ có thể nhắm vào dệt may hay gia công giày dép. Thì cũng thế, nền pháp luật thay đổi khó lường, nền tư pháp chưa bảo đảm công lý và mang lại sự thanh thoi, tin cậy cho các bên tranh chấp mỗi khi ra toà, thì người ta chỉ kinh doanh trong không gian thuận tiện giành được từ sự vừa lòng của quan chức và sẽ rút lui nhanh chóng như có thể. Pháp luật chấp và nền tư pháp kém công minh cũng góp thêm nguyên nhân làm cho kinh tế Việt Nam manh mún, kém sức cạnh tranh.

Thêm nữa, nếu thiếu pháp quyền và công lý, thứ pháp luật của chúng ta làm ra thường chỉ áp dụng cho dân nghèo và những người không có quyền thế, chứ ngày càng khó áp dụng cho thương nhân nước ngoài, cho những người có tiền và có thế lực. Trong các thương vụ với ngoại quốc, người ta có thể thoả thuận áp dụng luật và nền tài phán nước ngoài. Điều ấy có nghĩa là trên đất ta mà luật ta không được áp dụng, chúng ta có nguy cơ trở thành một thuộc địa về pháp luật đối với ngoại bang. Thiếu công lý thì toà án khó độc lập, không độc lập

thì khó nghiêm minh, khả năng chịu đựng của các thẩm phán dù có dẻo dai đến mấy, song cũng khó lòng mà đứng vững mãi trước sức ép của quyền lực và tiền bạc.

Vì lẽ ấy, xây dựng nền pháp quyền không có nghĩa là phải cố gắng làm thêm nhiều luật, mà ngược lại, phải làm cho luật nghiêm hơn. Phục vụ hướng này, Chính phủ Việt Nam đang hối thúc các cơ quan hành chính trong toàn quốc rà soát lại gần ba vạn thủ tục hành chính và buộc từng cơ quan nhà nước có kế hoạch giảm 30% thủ tục hành chính mà cơ quan mình phụ trách.

Luật pháp, suy cho cùng cũng là một thứ chi phí. Càng nhiều chi phí đè lên đầu người dân một cách bất hợp lý thì người ta càng phải suy tính liệu có nên tuân thủ hay vi phạm pháp luật, thường thứ gì tiện lợi và hiệu quả thì người ta sẽ làm theo. Nếu điều ấy xảy ra thì luật pháp trở nên trống rỗng, bị khinh nhờn. Luật pháp suy cho cùng cũng chỉ là một trong vô số loại quy phạm điều chỉnh hành vi, những gì cần tới tiêu chuẩn mới cần ban hành luật, những gì người dân cần tự do thì chỉ nêu nguyên tắc, những gì đạo đức và niềm tin trong xã hội tự điều chỉnh tốt hơn thì không cần làm thêm luật.

Tóm lại, để tăng tính cạnh tranh trong hạ tầng pháp luật và tư pháp với các quốc gia ASEAN khác, không chỉ xây dựng văn bản luật là quan trọng, mà quan trọng hơn phải xây dựng, tuân thủ nền pháp quyền, hướng tới một xã hội thượng tôn pháp luật. Nói một cách dễ hiểu, quyền lực phải được chính danh, ai làm người đó phải chịu trách nhiệm, người làm chính trị phải chịu trách nhiệm giải trình trước cử tri, trước nhân dân. Khi quyền lực được công khai, minh bạch, khi người làm quan phải chịu trách nhiệm trước dân cho những việc mình làm, tức là nước ta đã có những dấu hiệu đầu tiên của một nền pháp quyền.

Quản trị tốt vẫn là một khái niệm lạ với dân chúng nước ta. Về đại thể, nếu chính trị là phương pháp lấy lòng dân để đạt tới sự chính danh, thì quản trị là nghệ thuật trước hết của nền hành chính, làm sao cai quản một xã hội một cách chuyên nghiệp, với chi phí hợp lý

để đạt được các mục đích công cộng đặt ra. Minh bạch, tạo điều kiện cho người dân tham gia, quy trình hành chính công khai, quan chức phải chịu trách nhiệm và tổ quyền hành chính của người dân phải được đảm bảo là một vài nguyên tắc mà người ta thường nhắc tới. Bản Hiến chương ASEAN không cụ thể hoá một nghĩa vụ nào của các quốc gia liên quan đến nguyên tắc này, sự tham gia của người dân vào công tác chính quyền cũng không được thể chế hoá cụ thể trong bản Hiến chương này. Việt Nam có sự tự do trong cách tiếp nhận quan niệm về “quản trị tốt” và hoàn toàn tự do cải cách nền hành chính nước mình theo xu hướng và lộ trình mà Việt Nam cảm thấy phù hợp.

Thách thức lớn trong quản trị quốc gia hiện nay là toàn bộ thể chế xã hội đã được tổ chức và vận hành theo mô hình Xô-viết, theo mô thức: Đảng lãnh đạo, Chính phủ quản lý, các bộ ngành và địa phương triển khai, các tổ chức quần chúng tham gia tuyên truyền giải thích đường lối và giúp thực hiện các chính sách. Qua hai thập kỷ cải cách, khi lợi ích đã được phân hoá nhanh chóng bởi nền kinh tế đa sở hữu, thì nền hành chính mới đang được điều chỉnh để theo kịp. Dường như quản trị tốt của nền hành chính sẽ rất khó đạt được, nếu không có những điều chỉnh căn bản trong thể chế xã hội, tức là cách thực hiện quyền lãnh đạo của Đảng, cơ cấu Chính phủ, chính quyền địa phương, các tổ chức quần chúng và hiệp hội của nhân dân, các nhóm lợi ích, giới truyền thông và xã hội dân sự. Quản trị tốt, hiểu theo sức ép cải cách cụ thể ở Việt Nam, phải là một phần của cuộc cải cách thể chế theo nghĩa rộng hơn.

Về nhân quyền, các cam kết quốc tế và thông qua pháp luật quốc nội của Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng. Từ tự do sở hữu, tự do kinh doanh, tự do mưu cầu hạnh phúc, người ta đang hướng tới tự do thông tin, tự do lập hội, tự do ngôn luận, tự do tín ngưỡng và những giá trị nhân bản khác có thể cần cho cuộc sống vật chất và tinh thần của người Việt Nam.

Xã hội Việt Nam đang ở trong giai đoạn say sưa với tự do sở hữu, tự do làm giàu, và

sự trỗi dậy khó cưỡng nổi của chủ nghĩa tiêu dùng và chủ nghĩa cá nhân. Đe cao các con số GDP tăng trưởng, công bằng xã hội vì thế có lẽ là một giá trị còn ít được thảo luận trong các chính sách phát triển của Việt Nam. Nếu đem phân tích tác động của các chính sách đầu tư, y tế, giáo dục hay phát triển đô thị cho các giai tầng từ quan chức có quyền, giới quản lý doanh nghiệp nhà nước, giới kinh doanh và tiêu thương, người làm công ăn lương, người nghèo đô thị, nông dân và người nghèo vùng quê, người ta có thể thấy ảnh hưởng của chúng có thể rất khác xa; công bằng xã hội chưa thể đạt được.

Rất có thể, trong một giai đoạn tới đây, người Việt Nam phải nhắc lại những khẩu hiệu xưa, như người cày có ruộng, ngư phủ có ngư trường, binh dân phải được đi học, dân nghèo phải được chăm sóc y tế, con em thợ thuyền phải có chỗ sống, chỗ vui chơi, những nhóm thiệt thòi trong xã hội phải được bình đẳng về cơ hội trong mưu cầu sinh kế. Cũng như vậy, người giàu phải đóng thuế, người nhận di sản của cha mẹ giàu phải có nghĩa vụ với cộng đồng, người có năng lực cạnh tranh phải chia sẻ với những người kém may mắn; thuế phải trở thành một công cụ chính sách điều tiết hơn là những khoản thu cho đầy ngân sách.

Với hảo ý gắn bó một cộng đồng, một giá trị, một tương lai, bản Hiến chương ASEAN đã dè dặt nhích thêm một phân nữa trên con đường trở thành một thể chế đáng tin và có sức mạnh trong khu vực. Về mặt pháp luật, bản Hiến chương ấy không hối thúc những nghĩa vụ cải cách cụ thể nào cho từng quốc gia thành viên. Nó chỉ ghi nhận những giá trị mà các quốc gia ấy phải gìn giữ cho người dân của khu vực, trong các giá trị đó có tuân thủ pháp quyền, tôn trọng các quyền tự do và nhân quyền và đảm bảo công bằng xã hội. Trong những lễ hội đầy âm thanh và màu sắc ấy của ASEAN, người Việt Nam đang phải lựa những y phục và lời lẽ cho ngày càng đồng điệu và dễ mến hơn đối với thế giới bên ngoài. Điều ấy có thể cũng nên đúng cho nền pháp quyền của đất nước chúng ta. ■

QUYỀN CON NGƯỜI VÀ AN NINH CON NGƯỜI

■ TƯỜNG DUY KIÊN *

An ninh con người và quyền con người là hai phạm trù khái niệm không đồng nhất về nội dung, nhưng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Về mặt lý luận, khái niệm an ninh con người còn khá mới mẻ, chưa được nghiên cứu và ít được đề cập trên các diễn đàn khoa học ở nước ta. Để góp phần làm rõ khía cạnh nào đó về khái niệm an ninh con người, chúng tôi xin giới thiệu một số nét khái quát về thuyết an ninh con người và mối quan hệ với quyền con người.

1. Khái quát về thuyết an ninh con người

1.1 Nguồn gốc của khái niệm an ninh con người

- Nhận thức về an ninh con người đã xuất hiện như là một kết quả tất yếu do có những thay đổi căn bản trong đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của thế giới vào những năm 90 của thế kỷ 20, đã dẫn tới xuất hiện khái niệm về “an ninh con người”. Thời điểm đó cũng là thời điểm kết thúc Chiến tranh lạnh, sự phụ thuộc giữa các nước với nhau gia tăng, thời điểm của toàn cầu hoá, của sự thay đổi mô hình, chuẩn mực về thể chế chính trị, thể chế kinh tế; sự nảy sinh xung đột dân tộc và các cuộc khủng hoảng, gia tăng thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh; đang đe dọa trực tiếp đời sống của mỗi cá nhân, của quốc gia, khu vực thậm chí toàn cầu, ảnh hưởng tới mô hình phát triển kinh tế, xã hội nói chung. Vì thế nhiều học giả quốc tế còn ví “sự xuất hiện khái niệm an ninh con người” là kết quả của sự khám phá mới, thay đổi với về mối quan hệ giữa “an ninh” và “phát triển”.

Kết thúc Chiến tranh lạnh, các cuộc đe dọa chiến tranh thế giới và các cuộc chiến tranh xuyên quốc gia có vẻ giảm bớt, nhưng các cuộc chiến tranh trong phạm vi quốc gia lại có chiều hướng gia tăng. Theo thống kê, chỉ tính

từ năm 1989 – 2000, đã có 110 cuộc xung đột, trong đó chỉ có 7 trong số đó là chiến tranh giữa các nước, còn lại là các cuộc nội chiến¹. Chính điều này, đã đặt ra thách thức đối với khái niệm an ninh truyền thống, mà trung tâm của nó là duy trì chủ quyền và an ninh quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ. Bên cạnh đó, cộng đồng quốc tế, dường như có sự hoài nghi về khái niệm an ninh truyền thống sau Chiến tranh lạnh khi ngày càng gia tăng các vấn đề như nghèo đói, suy dinh dưỡng, sự không bình đẳng giữa giàu và nghèo, sự xuống cấp của môi trường, sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên, tỵ nạn quốc tế gia tăng, buôn bán người, đặc biệt buôn bán phụ nữ và trẻ em gái, xung đột dân tộc, sắc tộc, tôn giáo... Vì vậy, cộng đồng quốc tế đã phát triển một khái niệm mới nhằm bù đắp vào sự thiếu hụt trong khái niệm an ninh truyền thống. Trên cơ sở các khái niệm an ninh mới như “an ninh không truyền thống/non-traditional security”, “an ninh không quân sự/non-military”, “an ninh toàn cầu/global security”, “an ninh vượt phạm vi quốc gia/transnational”, “an ninh toàn diện/comprehensive security”, “an ninh mới/new security”, “an ninh bền vững/sustainable”, trong Báo cáo Phát triển con người đã hướng tới một nhận thức mới là “an ninh con người”

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

¹ Tổ chức Y tế thế giới (WHO), Báo cáo thế giới về bạo lực và sức khoẻ, Giơ- ne-va: Tổ chức Y tế thế giới, 2002, trang 218.

mà theo đó, nó nhấn mạnh đến an ninh của con người, mà không chỉ là an ninh của quốc gia. Chính trong Báo cáo Phát triển con người năm 1994 đã đánh dấu một chương mới cho sự cần thiết để thúc đẩy sự thay thế khái niệm an ninh truyền thống bằng khái niệm về “an ninh con người”.

- Như vậy, khái niệm “an ninh con người” chính thức xuất hiện vào những năm 90 của thế kỷ 20, mặc dù nếu xét về mặt nội hàm khái niệm thì đã có sự tranh luận từ lâu. An ninh con người, phản ánh rõ sự chuyển hướng về khái niệm an ninh, như một loạt các câu hỏi được đặt ra “an ninh là gì”, “an ninh cho ai”, hay “nguồn gốc của các mối đe dọa là gì”. Các học giả quốc tế đã chính thức phân chia an ninh thành hai loại. Đó là an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống.

An ninh truyền thống nhấn mạnh an ninh chính trị và quân sự của quốc gia. Khái niệm này dùng trong thời kỳ Chiến tranh lạnh, khi mà các quốc gia phải đương đầu với những thách thức như chiến tranh hủy diệt. Nó giả sử rằng các quốc gia chỉ là mục tiêu của vấn đề an ninh, nguồn gốc duy nhất của đe dọa quân sự là từ các khối thù địch, giá trị cơ bản của an ninh này là bảo đảm sự sống còn của quốc gia và toàn vẹn về lãnh thổ, chủ quyền; và tiếp cận thu được của an ninh chính là liên minh chính trị và ngãn chặn hạt nhân.

Ngược lại, khái niệm an ninh không truyền thống mở rộng phạm vi sang lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường, sức khỏe, quyền con người. Giá trị cơ bản của khái niệm an ninh quốc gia mở rộng từ giá trị bảo vệ lãnh thổ quốc gia và chủ quyền sang các giá trị sống còn của hệ thống chính trị, truyền thống xã hội, sự hài hoà và ổn định của các quan hệ dân tộc, duy trì và toàn vẹn văn hoá, sự thịnh vượng kinh tế và phát triển, công bằng và công lý. Những mối đe dọa những giá trị này, không chỉ từ đe dọa

quân sự bên ngoài và sự lật đổ chính trị, mà còn từ sự không công bằng về kinh tế hay sự tan rã xã hội...²

An ninh con người là một kiểu an ninh phi truyền thống. Về bản chất, là xem xét lại và suy tính lại trên phạm vi quốc tế về khái niệm an ninh trong các thập kỷ gần đây được bao hàm trong một khái niệm an ninh hoàn toàn mới. Năm 1991, Sáng kiến Stockholm về An ninh toàn cầu và Quản trị thiết lập một kênh khái niệm an ninh truyền thống, theo đó lấy quốc gia làm trung tâm, kêu gọi mở rộng sang các lĩnh vực của vấn đề an ninh và khám phá vấn đề an ninh gây ra bởi sự đình trệ của sự phát triển, xuống cấp của môi trường, sự gia tăng dân số và vấn đề dân nhập cư...³

Người đóng vai trò quan trọng trong chuyển hướng nhận thức, khái niệm về an ninh, chính là Mabhub Ul-Haq - nhà kinh tế học nổi tiếng, người đã đóng một vai trò rất quan trọng trong việc xây dựng Chỉ số Phát triển con người và Chỉ số Quản trị con người và Báo cáo Phát triển con người, đã kêu gọi và lưu ý về mối quan tâm tới con người - mục tiêu của an ninh, của suy nghĩ mới hoặc cần có sự thay đổi mô hình trước khi công bố Báo cáo Phát triển con người năm 1994. Ông cho rằng: “thế giới đã bước vào một thế kỷ an ninh con người mới, vì khái niệm an ninh hoàn toàn sẽ chuyển hướng và lớn mạnh. Theo khái niệm mới này, an ninh sẽ là an ninh của con người hơn chỉ là an ninh quốc gia; mạng sống của con người hơn là quyền lực quân sự của quốc gia sẽ phải là mối quan tâm; các giá trị sẽ cần phải được bảo vệ chính là an ninh và sự thịnh vượng của chính các cá nhân trong các ngôi nhà của họ, trong công việc của họ, trong các bạn bè, láng giềng, trong các cộng đồng và trong môi trường tự nhiên của họ⁴”. Và Báo cáo Phát triển con người năm 1993, đã ghi nhận rằng, “Khái niệm mới của an ninh

² Chen Xinzhen, *Chuyển hướng lý thuyết và Thách thức của an ninh quốc tế*, Tạp chí Quý Thịnh vượng (Đài Loan), tập 4, số 3, 2003, trang 14.

³ Sáng kiến Stockholm về An ninh toàn cầu và Quản trị, trách nhiệm chung năm 1990, Stockholm: Văn phòng Thủ tướng

⁴ Mabhub Ul-Haq, *Cấp bách mới của an ninh con người*, RGIC bài số 17, Viện Rajiv Gandhi về nghiên cứu đương đại, Niu Đê li: Quý Gandhi Rajiv, 1994.

con người nhất định nhấn mạnh an ninh con người, không chỉ là của quốc gia⁵”. Kết quả là, Báo cáo Phát triển năm 1994 tuyên bố một cách có tính hệ thống là cần thiết phải thay thế khái niệm an ninh truyền thống bằng khái niệm an ninh con người.

Bên cạnh tiếp cận chuyển hướng khái niệm an ninh, cùng với nó là sự tiến triển của khái niệm chính trị, theo đó nội hàm của an ninh con người có thể được hiểu thông qua các giá trị của quyền con người⁶. Hay sự thay đổi dựa vào sự phát triển mà theo đó, phát triển nhất định đặt con người là trung tâm, chứ không phải là vào an ninh biên giới quốc gia và nhất định đặt phát triển về sức khỏe, giáo dục và tự do chính trị bên cạnh sự thịnh vượng về kinh tế⁷.

Sau này, Ủy ban An ninh con người của Liên hợp quốc định nghĩa an ninh con người là phải bảo vệ các giá trị cơ bản quan trọng nhất trong cuộc sống của tất cả mọi người theo hướng tăng cường khả năng tự do lựa chọn và hưởng thụ của con người, nghĩa là bảo vệ con người khỏi những mối đe dọa và tình huống nguy hiểm hiện hữu ở khắp mọi nơi⁸. Cựu Tổng Thư ký Liên hợp quốc, ông Kô-phi An-nan đã từng nhấn mạnh an ninh con người không tách rời hòa bình, an ninh và phát triển. Nó không chỉ đơn giản là tình trạng không có xung đột bạo lực, mà còn bao gồm nhân quyền, quản lý nhà nước tốt, cơ hội tiếp cận giáo dục và chăm sóc sức khỏe và bảo đảm mỗi cá nhân có cơ hội và sự lựa chọn để phát huy được năng lực của mình⁹.

1.2 Nội hàm khái niệm an ninh con người

An ninh con người, theo Báo cáo Phát triển của Liên hợp quốc, có nội hàm khá rộng, trải trên nhiều lĩnh vực của đời sống chính trị,

kinh tế, xã hội, văn hoá... của mỗi quốc gia, khu vực và toàn cầu. Tuy vậy, kể từ thời điểm xuất hiện khái niệm an ninh con người, nhiều Chính phủ, các học giả, các tổ chức phi chính phủ cũng đã tiến gần tới một nhận thức mới và hướng tới những định nghĩa khác nhau, nhưng đều bao hàm các vấn đề có liên quan đến một loạt các lĩnh vực khác nhau của đời sống kinh tế, chính trị của các nước như: việc làm, sức khỏe, môi trường, thực phẩm, an toàn, cộng đồng, chính trị, nhân quyền, giáo dục, tôn giáo, dân tộc, sắc tộc... Định nghĩa về an ninh con người, vì thế, có sự khác nhau theo các nhận thức về giá trị chủ quan, sự hiểu biết và yếu tố chính trị. Nhưng bất chấp nhận thức còn có sự khác biệt, khái niệm an ninh con người trong Báo cáo Phát triển con người của UNDP năm 1994, *quan tâm chính là lấy an ninh của cá nhân con người hơn là lấy nhà nước là trung tâm của an ninh*.

Tiến sĩ Mahbub ul Haq, Tư vấn đặc biệt của Quản trị UNDP đã phổ biến khái niệm trong bốn câu sau đây: “an ninh con người: không chỉ là an ninh của đất đai, đó là an ninh của con người; không chỉ là an ninh thông qua các cánh tay, mà đó là an ninh thông qua sự phát triển; đó không chỉ là an ninh của quốc gia, mà đó là an ninh của cá nhân trong ngôi nhà của họ và trong các công việc của họ; đó không chỉ là bảo vệ chống lại các cuộc xung đột giữa các quốc gia, mà đó là bảo vệ chống lại các cuộc xung đột giữa con người¹⁰”.

Trong Báo cáo phát triển của UNDP năm 1994, đã có sự miêu tả chi tiết: “Nó có nghĩa là an toàn thoát khỏi các mối đe dọa về đói nghèo, bệnh tật, tội phạm, sự đàn áp. Nó cũng có nghĩa bảo vệ khỏi sự đổ vỡ có hại và bất ngờ trong mẫu hình của đời sống hàng ngày tại gia đình, công việc, trong cộng đồng hay

⁵ Báo cáo Phát triển năm 1993, UNDP.

⁶ Khái niệm an ninh con người và nguồn gốc của nó, Liu Zhijun, Giảng viên, Tiến sĩ Khoa xã hội học, trường Đại học Zhejiang.

⁷ Gary King, Christopher Murray, *Nghĩ lại về An ninh con người*.

⁸ Tạ Minh Tuấn, *an ninh con người và những mối đe dọa toàn cầu* http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=4&news_ID=13540442.

⁹ *Tlđđ*.

¹⁰ Mahbub ul Haq, *Một khuôn khổ mới cho hợp tác phát triển, Biên niên sử Liên hợp quốc, 1993, tập 10, số 4, trang 42*.

trong môi trường của chúng ta¹¹”. Điều cụ thể hơn, an ninh con người nghĩa là trẻ em không bị chết, các bệnh tật sẽ không lan truyền, các công việc sẽ không bị mất, các căng thẳng trong cộng đồng sẽ không chuyển thành xung đột bạo lực và những người không theo đạo không bị cưỡng bức phải im lặng¹².

Có bốn đặc điểm của an ninh con người. Thứ nhất, đó là tính phổ biến. Các dân tộc dù mạnh hay yếu, giàu hay nghèo, tất cả đều chịu tác động của an ninh con người. Mặc dù có sự khác nhau về các mối đe dọa đến an ninh con người tại khu vực này hay khu vực khác, nhưng nhìn chung, chúng là thực sự và đang gia tăng. Thứ hai, có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các thành phần của an ninh con người. Khi con người - là một góc nhỏ của thế giới - bị đe dọa, thì phần còn lại của thế giới cũng sẽ có sự dính líu, dù đó là đói nghèo, bệnh tật, buôn bán ma túy, xung đột dân tộc và rối loạn xã hội... Tất cả các thành phần của an ninh con người luôn phụ thuộc vào nhau, không thể tách rời, cũng không giới hạn đó là công việc nội bộ của một nước. Thứ ba, ngăn ngừa sớm, tốt hơn là ngăn ngừa muộn. Chẩn hạn ngăn ngừa sớm là hiệu quả hơn đối với HIV/AIDS. Thứ tư, đó là con người là trung tâm của an ninh con người. An ninh con người là con người sống và thờ trong một xã hội như thế nào và họ có thể được lựa chọn một cách tự do như thế nào, cơ hội của họ giành được thị trường và xã hội lớn như thế nào, và liệu họ sống trong xung đột hay hoà bình¹³.

Báo cáo cũng phân loại an ninh con người thành bảy phạm trù an ninh. Đó là: an ninh kinh tế (bảo đảm việc làm và thu nhập); an ninh lương thực (không bị thiếu ăn); an ninh sức khoẻ (không bị dịch bệnh); an ninh môi trường (không bị ô nhiễm về không khí, nguồn nước...), an ninh cá nhân (không bị đe dọa bắt bớ giam cầm...), an ninh cộng đồng (duy trì

bản sắc văn hoá, đặc trưng dân tộc) và an ninh chính trị (bảo đảm quyền tự do cơ bản của con người về dân sự, chính trị).

Như vậy, khái niệm an ninh con người là một khái niệm hoàn toàn mới, nó có ý nghĩa thực tiễn và lý luận sâu sắc. Nhìn chung, sự đóng góp cơ bản của khái niệm này, chính là xem xét lại khái niệm an ninh truyền thống. Và sự lý giải ngày một rõ hơn như: “an ninh con người, không phải là lãnh thổ; vì an ninh con người không phải là của an ninh quốc gia, vì đạt được bởi sự phát triển, mà không phải bằng vũ lực; và vì an ninh của tất cả nhân loại...¹⁴”.

2. Mối quan hệ giữa an ninh con người và quyền con người

Khái niệm quyền con người có một quan hệ không thể tách rời với khái niệm an ninh con người. Tất nhiên, an ninh con người và quyền con người không phải là một, mà nó cũng không hoàn toàn là khái niệm trùng lặp, giữa chúng có sự khác nhau, nhưng không tách rời nhau.

Nếu như khái niệm quyền con người, là chỉ các quyền tự do cá nhân, mà mỗi con người đều có vì lý do đơn giản họ là một con người, chứ không phải vì họ là công dân của một nhà nước; và các quyền con người cho phép cá nhân tồn tại và phát triển trong nhân phẩm. Và nhân phẩm là nguồn gốc của quyền con người, vì theo ngôn ngữ được diễn đạt phổ biến trong các văn kiện quốc tế về quyền con người, thì quyền con người bắt nguồn từ nhân phẩm và giá trị vốn có của con người. Như vậy, xét về mặt bản chất tự nhiên, quyền con người không phải là thứ ban phát của Nhà nước. Khái niệm nhân quyền đã phản ánh mối quan hệ hai chiều giữa Nhà nước và cá nhân, công dân, theo đó một bên chủ thể có quyền (cá nhân, công dân) và bên kia, chủ thể mang nghĩa vụ (Nhà nước).

¹¹ UNDP, Báo cáo phát triển con người, 1994, trang 23.

¹² UNDP, Báo cáo phát triển con người, 1994, trang 22, 24.

¹³ UNDP, Báo cáo phát triển con người, 1994, trang 22, 24.

¹⁴ Mabhub Ul-Haq, Quản trị toàn cầu vì an ninh con người, tại M. Tehranin, Phân thế giới: An ninh con người và Quản trị toàn cầu, Luân đôn: I.B. Tauris, 1999, trang 79-94.

Mối quan hệ trách nhiệm giữa cá nhân và Nhà nước được quy định rất rõ trong luật nhân quyền quốc tế, đó là ràng buộc trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước là phải tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền và tự do của cá nhân.

Để có được các chuẩn mực quốc tế đó, loài người đã phải trả giá cho chính các hành vi khinh thường hay sự chà đạp thô bạo lên các quyền tự nhiên, nhân phẩm và lương tri nhân loại. Và các chuẩn mực quốc tế đó đã được hình thành và phát triển qua hơn sáu mươi năm, kể từ sau thảm họa của Chiến tranh thế giới lần thứ II (1945). Chính vì thế, từ khi ra đời đến nay, Liên hợp quốc luôn lấy tôn trọng và bảo vệ nhân quyền và các tự do cơ bản của con người là tôn chỉ, mục đích cho các hoạt động của mình. Cùng với việc duy trì hoà bình, giải quyết các tranh chấp quốc tế, hợp tác giải quyết các vấn đề quốc tế có liên quan đến kinh tế, xã hội, văn hoá và phúc lợi xã hội, cũng đều nhằm khuyến khích, thúc đẩy tôn trọng nhân quyền và các tự do cơ bản của con người.

Hiến chương Liên hiệp quốc và Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 được xem là văn kiện quốc tế khởi đầu cho những ý tưởng về an ninh chung. Tuyên ngôn thế giới về quyền con người đã liệt kê một loạt các quyền con người cơ bản, như quyền sống, không bị phân biệt đối xử, không bị tra tấn, nhục hình, quyền lao động, quyền giáo dục, các quyền tự do ngôn luận, tư tưởng, báo chí, hội họp hoà bình, di lại, cư trú... Chính những quyền này là nội dung cơ bản cấu thành nội hàm của khái niệm “an ninh con người” như hiện nay.

Trên khía cạnh này, một số học giả quốc tế còn tranh luận rằng, “an ninh con người” thu nạp và được xem là một phần của quyền con người. Chẳng hạn theo Trung tâm nghiên cứu và đào tạo Châu Âu về dân chủ và quyền con người ghi chú trong cuốn Tìm hiểu về nhân quyền tài liệu về giáo dục nhân quyền cho rằng, *nhân quyền hàm ý an ninh con người, vì các quyền tự do và an ninh cá nhân được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người* (Điều 3); và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (Điều 9) có

nghĩa rằng đã giải thích khá rõ hàm ý về tự do không bị sợ hãi và các quyền an ninh xã hội và mối liên hệ của nó với các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá được quy định trong Tuyên ngôn nhân quyền (Điều 22) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (Điều 9) có nghĩa là tự do thoát khỏi đói nghèo.

Các quy định có liên quan còn được quy định trong Công ước Châu Âu về nhân quyền (Điều 5); Công ước Châu Mỹ về nhân quyền (Điều 7); Hiến chương Châu Phi về nhân quyền và quyền của các dân tộc (Điều 6) đều liên quan đến bảo đảm an ninh cá nhân và yêu cầu các quốc gia không được can thiệp một cách vô cớ đến sự toàn vẹn cá nhân. Như vậy, nghĩa rộng của an ninh con người có thể hiểu thông qua các giá trị của quyền con người. Mặt khác, các ý tưởng về bảo vệ quyền con người trong xã hội quốc tế ngày nay cũng phản ánh trực tiếp đến “an ninh con người” và nhấn mạnh các quyền dân sự, chính trị của cá nhân. Và vì thế *nội hàm của khái niệm an ninh con người gồm cả an ninh chính trị và an ninh cá nhân*.

Trên một khía cạnh khác, mối quan hệ giữa quyền con người và an ninh con người, trong đó con người có quyền được bảo đảm có một trật tự xã hội và quốc tế, các quyền và tự do của con người phải được tôn trọng và bảo vệ, dẫn tới xuất hiện bảo đảm và cân bằng giữa các yếu tố an ninh: *an ninh cá nhân, an ninh quốc gia và an ninh quốc tế*. Thúc đẩy, bảo vệ quyền con người chính là cách nhằm đạt được các phạm trù an ninh đó.

Bertrand Ramcharan, nguyên Phó Cao uỷ về Nhân quyền của Liên hiệp quốc từ năm 1998, cho rằng, quyền con người xác định an ninh con người và an ninh cá nhân, quốc gia và quốc tế đòi hỏi phải bảo vệ nhân quyền. Ông minh chứng mối quan hệ giữa an ninh cá nhân, quốc gia và quốc tế. Theo đó, an ninh cá nhân nhất định phải dựa trên nền tảng của an ninh quốc gia, và an ninh quốc gia đặt nền tảng trong an ninh cá nhân nhất định dựa trên nền tảng của an ninh quốc tế. Phát triển quan điểm của mình về mối quan hệ giữa quyền con người và an ninh con người, theo đó sự phát triển cũng đòi hỏi

phải tôn trọng quyền con người và tôn trọng nhân quyền là ngăn ngừa xung đột. Vì vậy, việc ban hành các chính sách hoà bình cũng nhất định phải xây dựng trên nền tảng của quyền con người; gìn giữ hoà bình và xây dựng hoà bình nhất định lấy quyền con người là trung tâm; các chiến lược nhân đạo nhất định phải bao hàm mối quan tâm về nhân quyền¹⁵.

Như vậy, an ninh con người đặt con người làm trung tâm, coi tôn trọng và bảo vệ quyền tự do về chính trị, dân sự, sự thịnh vượng của cá nhân là nền tảng của an ninh. *Mục tiêu chính của quan niệm an ninh con người chính là lấy tôn trọng quyền con người và tự do của cá nhân là xuất phát điểm. Và như vậy, xét về mặt bản chất, an ninh con người là tôn trọng và bảo vệ quyền con người.*

Báo cáo của Ủy ban An ninh con người¹⁶ năm 2003 với tiêu đề An ninh con người hiện nay đã nhìn an ninh con người và quyền con người như là sự bổ sung cho nhau: “Quyền con người và an ninh con người củng cố lẫn nhau. An ninh con người giúp xác định các quyền trong một tình huống cụ thể. Và các quyền con người giúp trả lời câu hỏi: An ninh con người nên được thúc đẩy như thế nào? Ý tưởng nghĩa vụ, trách nhiệm, bổ sung việc công nhận tầm quan trọng về chính trị và đạo đức của an ninh con người”¹⁷.

Báo cáo của Ủy ban An ninh con người xác định mục đích của an ninh con người là bảo vệ cuộc sống của tất cả các cá nhân theo cách đề cao các tự do và thực hiện nhân quyền. Báo cáo cũng chỉ ra rằng, an ninh của con người trong tình trạng mạo hiểm bao gồm các mối đe dọa và các điều kiện mà nó luôn không được phân loại như an ninh quốc gia. An ninh con người cũng quan tâm tới sự tước đoạt: khỏi sự kiệt quệ cùng cực, ô nhiễm môi trường, bệnh tật, ốm đau, mù chữ và các bệnh khác. An ninh con người có nghĩa, bảo vệ các tự do cơ bản - tự do là thiết yếu của cuộc sống con người¹⁸.

Như vậy, nghiên cứu, xem xét trong tổng thể các mối quan hệ giữa an ninh con người và quyền con người cho thấy, giữa chúng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Khái niệm an ninh con người đã cho chúng ta một cách tiếp cận mới về an ninh nói chung, trong đó được xem là một thách thức với khái niệm an ninh truyền thống chỉ coi quốc gia, dân tộc và chính quyền nhà nước là chủ thể chính, đóng vai trò trung tâm trong chính sách bảo đảm an ninh quốc gia và ưu tiên của vấn đề an ninh.

Tuy vậy, sự xuất hiện khái niệm an ninh con người, không phải không gây tranh cãi và còn có cách hiểu và tiếp cận, lĩnh hội khác nhau trên phạm vi thế giới, khu vực và quốc gia. Trong khu vực ASEAN, ban đầu hầu hết các nước tiếp cận khái niệm này với thái độ khá thận trọng và nghi ngờ vì đa phần các nước đều trải qua một thời gian dài bị các quốc gia thực dân, đế quốc chiếm đóng nên hầu hết xếp trật tự an ninh quốc gia là trung tâm, và nhấn mạnh đến chủ quyền và phản đối sự can thiệp vào công việc nội bộ. Việt Nam cũng nằm trong bối cảnh chung đó.

Dù còn có cách nhìn và cách hiểu cũng như sự tiếp nhận khác nhau giữa các nước, các nhà khoa học, nhà nghiên cứu trên cả phương diện lý luận và thực tiễn về khái niệm an ninh con người, nhưng nhìn chung, sự phát triển về khái niệm - dựa trên những thay đổi hiện thực của đời sống chính trị, xã hội, kinh tế, nhất là các hiểm hoạ toàn cầu không loại trừ bất kỳ một châu lục, một quốc gia, dân tộc nào - thì cần phải tiếp tục nghiên cứu và tiếp thu có chọn lọc. Và mục tiêu của nhân loại cần hướng tới nhất định vẫn phải lấy tiêu chí là an ninh con người, dựa trên nền tảng bảo vệ quyền, tự do và các giá trị của con người. Đó chính là nguyên lý phát triển hiện nay, tất cả vì con người, lấy con người làm trung tâm trong hoạch định chính sách phát triển kinh tế, xã hội của mỗi quốc gia. ■

¹⁵ *Quyền con người và an ninh con người*, <http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/ramcharan.pdf>.

¹⁶ Ủy ban an ninh con người, được đồng chủ toạ do Sadako Ogata, nguyên là Cao uỷ LHQ về người tị nạn và Amartya Sen, người đoạt giải thưởng Nobel. www.humansecurity-chs.org/index.html.

¹⁷ An ninh con người, quyền con người và giải trừ quân bị, Kevin Boyle và Sigmund Simonsen.

¹⁸ Ủy ban an ninh con người.

TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO CỦA CÔNG DÂN VỚI VIỆC XÂY DỰNG MÔ HÌNH ỦY BAN DÂN NGUYỆN CỦA QUỐC HỘI HIỆN NAY

■ TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ *

Ở Việt Nam, cơ chế kiểm tra giám sát quyền lực nhà nước được giao cho nhiều cơ quan. Hầu như cơ quan nào cũng có chức năng kiểm tra, giám sát đối với hệ thống của mình. Duy chỉ có Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân mới có quyền giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Để thực hiện chức năng này, Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội đã quy định cho Quốc hội về đối tượng giám sát, hình thức và phương thức giám sát. Theo đó, ngoài thời gian Quốc hội họp, hoạt động giám sát của Quốc hội được các cơ quan của Quốc hội như Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội (ĐBQH) và Đoàn ĐBQH thực hiện các hoạt động giám sát theo chức năng, nhiệm vụ của mình.

Trong các nội dung giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo (KNTC) là một nội dung quan trọng. Càng ngày, hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của công dân của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội càng thể hiện sự đóng góp tích cực cho nền dân chủ XHCN ở Việt Nam hiện nay. Điều đó đã chứng tỏ sự bất kịp của Quốc hội Việt Nam với tiến trình dân chủ hóa đang diễn ra ở Quốc hội hầu hết các nước trên thế giới. Chính vì vậy, việc nghiên cứu để tăng cường hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội một cách có hiệu quả là vấn đề có ý nghĩa cả về lý luận cũng như thực tiễn nhằm trả lời câu hỏi: liệu xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện (UBND) của Quốc hội có phải là thiết chế phù hợp với Việt Nam hay không? Với lý do đó, bài viết đề cập tới thực trạng của hoạt động giám sát việc

giải quyết KNTC của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội hiện hành, trên cơ sở đó đề xuất giải pháp xây dựng UBND của Quốc hội nhằm tăng cường chất lượng của hoạt động giám sát giải quyết KNTC của Quốc hội.

1. Thực trạng hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội

Trước hết, phải thấy rằng, hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội gắn liền với công tác dân nguyện của Quốc hội. Ngay từ khi mới thành lập, Quốc hội khóa I đã thiết lập một cơ quan với tên gọi Tiểu ban Dân nguyện và sau đó nhập vào tiểu ban khác của Quốc hội khóa I. Công tác dân nguyện của Quốc hội bao gồm: Tiếp nhận, tập hợp, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri báo cáo với Quốc hội, chuyên ý kiến, kiến nghị của cử tri đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết, theo dõi, đôn đốc và giám sát việc giải quyết ý kiến,

* TS, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

kiến nghị đó, trả lời cho cử tri biết kết quả giải quyết; Tiếp công dân, tiếp nhận đơn, thư KNTC, kiến nghị của công dân, nghiên cứu chuyên đơn thư đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết, theo dõi, đôn đốc và giám sát việc giải quyết KNTC đó. Như vậy, giám sát việc giải quyết KNTC chỉ là một trong số các hoạt động của công tác dân nguyện của Quốc hội. Theo Luật Tổ chức Quốc hội thì hoạt động công tác dân nguyện nêu trên được giao cho nhiều cơ quan của Quốc hội và ĐBQH, Đoàn ĐBQH thực hiện. Việc tổng hợp, giúp UBND về hoạt động công tác dân nguyện do Văn phòng Quốc hội đảm nhiệm. Mặc dù có sự phân định chức năng như vậy, song trong thực tiễn, do có nhiều đầu mối thực hiện cùng một công việc nên khó tránh khỏi việc thực hiện thiếu thống nhất và chông chéo trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban của Quốc hội. Do đó, nhu cầu về việc thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện công tác dân nguyện thời gian qua đã trở nên cần thiết, là chủ đề nghiên cứu của nhiều cơ quan, tổ chức.

Để đảm bảo nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác dân nguyện của Quốc hội, ngày 17/3/2003, UBND ra Nghị quyết số 370/2003/NQ-UBND về việc thành lập Ban dân nguyện (BDN). BDN được thành lập trên cơ sở Nghị quyết của UBND, do đó, ngay cơ sở pháp lý thành lập, BDN đã khác với các Ủy ban khác của Quốc hội được thành lập và hoạt động theo Luật Tổ chức Quốc hội. BDN là cơ quan chuyên môn do UBND quyết định thành lập và có trách nhiệm giúp UBND về công tác dân nguyện. Tuy nhiên, cũng cần khẳng định rằng việc UBND quyết định thành lập BDN là dấu hiệu thể hiện sự quan tâm của Quốc hội đối với công tác này nhằm đảm bảo góp phần tích cực làm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Hoạt động chủ yếu của BDN là: Tổng hợp, phân loại kịp thời các ý kiến, kiến nghị của cử tri, báo cáo UBND và Quốc hội, kịp thời chuyển các ý kiến, kiến nghị đó đến cơ

quan có thẩm quyền giải quyết. Trong một số vấn đề cử tri đặc biệt quan tâm, Ban đã đi sâu tìm hiểu, làm rõ vấn đề, báo cáo UBND, có ý kiến yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý. Ngoài ra, trên cơ sở thường xuyên tiếp công dân và giúp UBND giám sát việc thi hành pháp luật về KNTC, Ban đã nghiên cứu, tổng hợp báo cáo và đề xuất với UBND biện pháp xử lý các trường hợp KNTC dai dẳng, kéo dài.

Mặc dù có nhiều nỗ lực trong công tác giám sát việc giải quyết KNTC, song đánh giá về hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội bao giờ cũng nhận được một cụm từ “kết quả giám sát giải quyết khiếu nại không cao” hay “giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri chưa làm được nhiều”. Hàng năm các cá nhân ĐBQH nhận được khoảng 28.000 khiếu nại từ phía người dân, trong đó có khoảng 10.000 các khiếu nại liên quan đến những vấn đề thuộc về trách nhiệm của các Ủy ban khác nhau của Quốc hội. Ngoài ra, cũng có rất nhiều đơn thư khiếu nại gửi đến Chủ tịch Quốc hội, UBND, các Ủy ban của Quốc hội hoặc gửi trực tiếp đến Quốc hội. Với những đơn không rõ địa chỉ gửi, BDN của UBND trực tiếp giải quyết. Trên thực tế, BDN nhận được 18.000 khiếu nại mỗi năm. Với số lượng đơn thư khiếu nại lớn như vậy, các ĐBQH nhận được sự hỗ trợ giải quyết của Văn phòng Đoàn ĐBQH, BDN của UBND. Hiện trên thực tế, việc giám sát giải quyết KNTC của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở việc chuyển đơn thư đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết và nhận báo cáo về việc giải quyết của các cơ quan đó trong vòng 7 ngày kể từ khi họ ra quyết định. Song hầu như chỉ có 20% đến 30% các cơ quan thông báo lại với BDN về những quyết định mà họ đã đưa ra và BDN cũng không thông báo với những người khiếu nại về việc các khiếu nại của họ được xử lý như thế nào¹.

Như vậy, hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội chưa có một cơ chế bảo

¹ Nguyễn Sĩ Dũng, *Quyền giám sát của Quốc hội nội dung và thực tiễn dưới góc nhìn tham chiếu*.

đảm thực hiện:

+ Chưa có quy định pháp luật đầy đủ, đồng bộ và toàn diện điều chỉnh về hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC và kiến nghị của cử tri, mặc dù, UBTVQH đã ban hành Nghị quyết 715/2004/NQ-UBTVQH11 “về việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư KNTC và kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức gửi Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các thành viên



Trưởng Ban Dân nguyện Trần Thế Vượng trình bày Báo cáo Kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XII. Ảnh TTXVN

UBTVQH” thể hiện sự đột phá trong công tác dân nguyện. Căn cứ vào văn bản này, các cơ quan của Quốc hội sẽ xử lý đơn thư thuộc lĩnh vực mình phụ trách; nếu không thuộc lĩnh vực mình phụ trách thì chuyển đến Ban Công tác đại biểu hoặc BDN để xử lý theo thẩm quyền. Nhưng đây là một văn bản quy phạm pháp luật ủy quyền do cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành nên tính pháp lý không cao, chỉ điều chỉnh nội bộ hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội. Xét về mối tương quan với các đạo luật như Luật về Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật KNTC và các luật nội dung khác thì vẫn có sự khập khiễng về tính thứ bậc và tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật. Hơn nữa, nội dung của nó còn thể hiện sự thiếu vắng các quy định cụ thể về phạm vi giám sát việc giải quyết KNTC và trách nhiệm của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cũng như trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện kết luận giám sát. Đồng thời chưa có các quy định cụ thể về trình tự, thủ tục và thẩm quyền giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Đặc biệt, nhiều vấn đề trong KNTC và kiến nghị của cử tri liên quan đến lĩnh vực của nhiều ủy ban phụ trách thì giao cho cơ quan nào, BDN lúc này không phải là cơ quan của Quốc hội thì có chức năng giám sát việc giải quyết không. Đây là một vấn

đề đáng phải bàn. Cũng có thể thấy trong quy định của Nghị quyết, nếu không thuộc lĩnh vực của mình phụ trách thì chuyển đến Ban công tác đại biểu hoặc BDN để xử lý theo thẩm quyền. Đây là một quy định giải quyết được thực tiễn song không mang tính khoa học, đặc biệt là khoa học tổ chức. Bởi lẽ, đây là hai cấu trúc của UBTVQH lại phải làm chức năng tương tự như của các cơ quan thuộc cấu trúc của Quốc hội. Bên cạnh đó, Luật KNTC lại quy định các cơ quan của Quốc hội chỉ chuyển những đơn khiếu nại của công dân đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khi phát hiện có vi phạm pháp luật. Do đó, trong thực tế, nếu chỉ xem xét đơn khiếu nại tố cáo thì trong nhiều trường hợp khó có thể khẳng định là cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước đã có vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân nên việc chuyển đơn khiếu nại của công dân có thể thực hiện cũng có thể không thực hiện mà không thể quy kết trách nhiệm của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội.

+ Hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC và kiến nghị của cử tri chưa phải nội hàm thống nhất với tên gọi là công tác dân nguyện của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Do đó, chưa có sự thống nhất trong cách hiểu về nội dung của công tác dân nguyện. Vẫn có sự đồng nhất

giữa công tác dân nguyện với công tác giám sát việc giải quyết KNTC của công dân và kiến nghị của cử tri.

+ Bộ máy tổ chức thực hiện công tác giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội còn phân tán, chưa đáp ứng với khối lượng công việc đồ sộ. Hơn thế nữa, đây là lĩnh vực nhạy cảm, chịu nhiều sức ép về thời gian, khối lượng công việc, sức ép của đối tượng KNTC, sức ép của dư luận xã hội và những vấn đề tế nhị khác từ phía cơ quan có thẩm quyền giải quyết KNTC. Do đó, mặc dù là hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC và kiến nghị của cử tri mang tính quyền lực Nhà nước cao nhất, song trên thực tế, hoạt động này chưa thể hiện được ưu điểm nội trội đó.

+ Giám sát việc giải quyết KNTC là một thẩm quyền về nội dung của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH, song trên thực tế thì gắn với công tác dân nguyện hiện nay, hoạt động này phụ thuộc nhiều vào sự đảm nhiệm của BDN của Quốc hội và cán bộ của Vụ Dân nguyện. Về cách thức biểu hiện, đáng ra phải là giám sát việc giải quyết thì hiện nay, đang thể hiện dưới hình thức là hoạt động chuyển đơn thư. Như vậy, vô hình trung, biến một cơ quan có chức năng, nguồn lực mang tính chuyên môn thành “bưu điện của Quốc hội”. Hơn nữa, Luật giao cho ĐBQH giám sát việc thực hiện luật KNTC là bất khả thi trong cơ chế hiện nay ĐBQH phần lớn là kiêm nhiệm, không có bộ máy giúp việc phù hợp với khối lượng khổng lồ đơn thư KNTC.

2. Xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội

Trước thực tiễn giám sát việc giải quyết KNTC của công dân và cử tri nêu trên, vấn đề đặt ra là cơ chế giám sát việc giải quyết KNTC và kiến nghị của cử tri do Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thực hiện đã phù hợp và đáp ứng với yêu cầu thực tiễn hay chưa? Mô hình nào phù hợp với Quốc hội Việt Nam?

Giám sát việc giải quyết KNTC của nhân dân, kiến nghị của cử tri là một trong những hình thức giám sát đặc thù của Quốc hội Việt Nam. Quốc hội của một số nước trên thế giới cũng đảm nhận quyền giám sát đối với việc thực hiện pháp luật của các cơ quan tòa án và các công chức nằm trong cơ quan nhà nước thông qua hình thức điều tra về các khiếu nại của nhân dân. Tuy nhiên, chỉ có ở Việt Nam hình thức giám sát việc giải quyết KNTC của nhân dân được các cơ quan của Quốc hội và tất cả ĐBQH thực hiện. Trong khi đó, ở một số nước như Thụy Điển, chỉ duy nhất có một cơ quan, đó là Thanh tra Quốc hội (ombudsman) hay như ở Ba Lan có Ủy viên phụ trách bảo vệ quyền công dân là những cơ quan độc lập, phi chính trị thuộc Quốc hội, thực hiện một phần của công tác giám sát của Quốc hội là có quyền nhận và giải quyết khiếu nại của công chúng². Ở Cộng hòa liên bang Đức, Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội và của Nghị viện các Bang được thành lập chủ yếu để giúp Quốc hội Liên bang và nghị viện các bang giải quyết các khiếu nại của bất kỳ người dân nào, kể cả người chưa thành niên, người nước ngoài và người chưa có quốc tịch cũng như người mất quyền công dân. Nghiên cứu về hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân của Quốc hội một số nước có thể nhận thấy chức năng giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo của Quốc hội các nước đều được thực hiện thông qua một hệ thống các cơ quan chuyên nghiệp và chủ yếu là giải quyết trực tiếp các KNTC đó của người dân.

Ở Việt Nam, lĩnh vực giám sát việc giải quyết KNTC của công dân được Quốc hội thực hiện thông qua các hoạt động chuyển khiếu nại của người dân đến các cơ quan hữu quan. Hoạt động này còn được gọi là xử lý đơn thư KNTC. Quốc hội không có trách nhiệm giải quyết các KNTC của người dân gửi đến Quốc hội mà trách nhiệm đó thuộc về những cơ quan có thẩm quyền giải quyết theo quy định của Luật KNTC. Để thực hiện chức năng giám

² Văn phòng Quốc hội, *Quyền giám sát của Quốc hội nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu*, Nxb. Tư pháp [tr.114]

sát trong lĩnh vực giải quyết KNTC, Quốc hội trao quyền giám sát cho các cơ quan của Quốc hội: UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội và Đoàn ĐBQH, ĐBQH thực hiện. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 quy định cho mỗi cơ quan của Quốc hội và cá nhân ĐBQH thực hiện thẩm quyền giám sát khác nhau. Song nhìn chung việc giám sát giải quyết KNTC gắn liền với việc giám sát hoạt động tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước.

Trước khi xây dựng mô hình cơ quan giám sát việc giải quyết KNTC của công dân và kiến nghị của cử tri, bên cạnh việc chỉ ra thực trạng và nguyên nhân tồn tại cần phải có sự so sánh với mô hình giám sát giải quyết KNTC đã được tiến hành thành công của Quốc hội một số nước trên thế giới, để trên cơ sở đó, có sự lựa chọn khoa học trong việc xây dựng thiết chế giám sát của Quốc hội Việt Nam phù hợp nhất với đặc thù của hoạt động KNTC và giải quyết KNTC của Việt Nam.

a) Mô hình Thanh tra Quốc hội:

Ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là các nước Bắc Âu như Thụy Điển, Đan Mạch, Na Uy, giám sát việc giải quyết KNTC của công dân và kiến nghị của cử tri được xác định là một thẩm quyền nội dung của Quốc hội. Tuy nhiên, Quốc hội không giám sát mà giao cho một thiết chế độc lập do Quốc hội bầu ra, hoạt động độc lập, chịu trách nhiệm trước Quốc hội - đó là Thanh tra Quốc hội. Qua nghiên cứu về mô hình Thanh tra Quốc hội ở một số nước trên thế giới, chúng ta nhận thấy nếu áp dụng vào Việt Nam sẽ có những ưu điểm và nhược điểm sau:

- Về ưu điểm:

Thứ nhất, Thanh tra Quốc hội là cơ quan độc lập, được Quốc hội bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, do đó, sản phẩm do Thanh tra Quốc hội làm ra là các báo cáo điều tra về các đối tượng chịu sự giám sát sẽ đảm bảo được tính khách quan và minh bạch.

Thứ hai, Thanh tra Quốc hội được Quốc hội bầu ra từ những người có tiêu chuẩn cao về đạo đức, có kinh nghiệm hoạt động trong

các cơ quan bảo vệ pháp luật, có uy tín và tâm huyết với nghề nghiệp sẽ nâng cao được chất lượng hoạt động giải quyết KNTC.

Thứ ba, thiết chế Thanh tra Quốc hội nếu được thành lập ở Việt Nam với chức năng vừa tiếp nhận đơn thư khiếu kiện, vừa giải quyết khiếu kiện, vừa tiến hành các hoạt động điều tra sẽ là một cơ quan giúp Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân – đây được xem là một nhiệm vụ vô cùng quan trọng của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Bên cạnh đó, Thanh tra Quốc hội có bộ máy riêng, có nguồn lực con người là những cố vấn pháp luật, nhân viên pháp lý các chuyên ngành, chuyên gia pháp luật cao cấp hoạt động chuyên nghiệp và cơ sở vật chất được bảo đảm từ ngân sách độc lập là cơ sở để Thanh tra Quốc hội hoạt động có hiệu quả ở Việt Nam.

Thứ tư, với chức năng điều tra thông qua nguồn tin và khiếu kiện từ phía nhân dân, Thanh tra Quốc hội sẽ là một thiết chế giám sát hữu hiệu trong việc chống tham nhũng, lãng phí và các hình thức vi phạm pháp luật khác của các quan chức Chính phủ, quan chức của chính quyền địa phương. Đồng thời, Thanh tra Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền và tự do cơ bản cho nhân dân cũng như các quyền được hưởng thụ các phúc lợi xã hội.

Thứ năm, nhiệm kỳ của Thanh tra Quốc hội bằng với nhiệm kỳ của Quốc hội và có thể bị Quốc hội miễn nhiệm nếu bị chứng minh có vi phạm quy chế đạo đức và các quy định về Thanh tra Quốc hội. Thanh tra Quốc hội phải báo cáo Quốc hội hàng năm, các báo cáo phải được thẩm định trước khi trình Quốc hội xem xét và thảo luận. Quy định này được xem là phù hợp với Việt Nam hiện nay và đảm bảo cho thiết chế này hoạt động một cách có hiệu quả và dân chủ dưới sự giám sát của Quốc hội.

- Về nhược điểm:

Thứ nhất, do truyền thống pháp luật Việt Nam không giống như ở một số nước Bắc Âu, nơi thiết chế Thanh tra Quốc hội có từ lâu đời

và đã khẳng định uy tín trước nhân dân. Còn ở Việt Nam, đây là một thiết chế mới, khó có cơ chế độc lập cho thiết chế này hoạt động. Bên cạnh đó, cần thấy rằng, truyền thống pháp lý Việt Nam chưa cho phép một thiết chế độc lập nào do Quốc hội thành lập ra lại là một tổ chức phi chính trị. Hơn nữa, đó lại là thiết chế giao cho một cá nhân tiến hành với bộ máy phục vụ đặc biệt. Hiện Việt Nam chúng ta ít tin tưởng vào hiệu quả hoạt động độc lập của một cá nhân, nhất là trong lĩnh vực nhạy cảm là KNTC.

Thứ hai, Quốc hội các nước là một nhánh quyền lực độc lập với hai nhánh quyền lực khác, hoạt động với mục đích kiểm chế, đối trọng và đảm bảo cho sự cân bằng quyền lực nên hoạt động của các thiết chế do Quốc hội bầu ra sẽ phát huy được vì được đảm bảo bằng cách thức tổ chức quyền lực Nhà nước. Trong khi đó, ở Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, giám sát của Quốc hội là giám sát tối cao. Hoạt động giám sát này khó phân định được tính độc lập và càng không thể độc lập được mà phải được tiến hành trên cơ sở của sự đảm bảo bởi các thiết chế quyền lực khác tương hỗ. Trong khi đó, mục đích của giám sát của Quốc hội vừa phải đảm bảo tính đại diện của Quốc hội, vừa phải đảm bảo tính khách quan, kịp thời và chủ động, lại không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan bị giám sát. Trong khi đó, việc giám sát KNTC của Quốc hội lại là hoạt động bị động, phụ thuộc vào hoạt động của cơ quan hành chính Nhà nước, Tòa án và Viện kiểm sát, đồng thời phụ thuộc vào thái độ ứng xử của người dân với hoạt động của các cơ quan này. Do đó, tình hình KNTC gửi đến Quốc hội là khó có thể dự báo chính xác số lượng và nội dung để có nguồn lực cung cấp, giải quyết kịp thời. Hơn nữa, nếu thành lập Thanh tra Quốc hội, thì cũng chỉ có một số ít các trường hợp được giải quyết dứt điểm, phần lớn các KNTC vẫn còn tồn tại, không được giải quyết.

b) Mô hình Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội:

Với một số lý do nêu trên, cần phải tính

đến việc xây dựng một thiết chế giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội (như UBND) vừa mang tính thường xuyên, vừa mang tính chuyên môn, lại đảm bảo được tính kịp thời và dứt điểm của hoạt động giải quyết KNTC. Đồng thời, hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của Quốc hội cũng thể hiện được tính đại diện của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, nếu được thành lập, UBND sẽ có vị trí pháp lý và chức năng, nhiệm vụ như sau:

- *Về vị trí pháp lý:* UBND của Quốc hội thuộc cơ cấu chính thức của Quốc hội, được ghi nhận địa vị pháp lý và chức năng nhiệm vụ trong Luật Tổ chức của Quốc hội.

- *Về chức năng, nhiệm vụ:* Trên cơ sở vị trí pháp lý đó, UBND của Quốc hội sẽ có các thẩm quyền như các Ủy ban khác của Quốc hội dựa trên các mặt hoạt động như thẩm tra dự án luật, tham gia ý kiến về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan trung ương, kiến nghị với Quốc hội về các vấn đề liên quan trong quá trình hoạt động.

+ Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và dự án khác liên quan đến các vấn đề KNTC, thỉnh nguyện của cử tri cũng như các lĩnh vực dân chủ trực tiếp khác.

+ Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBNDQH thuộc lĩnh vực KNTC, thỉnh nguyện của cử tri và lĩnh vực dân chủ trực tiếp khác; giám sát hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương cấp tỉnh trong việc giải quyết KNTC và thực hiện kiến nghị của cử tri, kết luận giám sát của Quốc hội, cơ quan của Quốc hội, kiến nghị giám sát của ĐBQH, đoàn ĐBQH.

+ Trực tiếp tiến hành điều tra, thu thập thông tin, đề nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết các KNTC giải trình việc giải quyết mà công dân, tổ chức KNTC chưa đồng tình với kết quả giải quyết hoặc đối với những trường hợp UBND đề nghị giải quyết song cơ quan có thẩm quyền giải quyết không trả lời.

+ Tham gia ý kiến về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng

Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội có liên quan đến vấn đề giải quyết KNTC, thỉnh nguyện của cử tri, các hoạt động dân chủ trực tiếp và giám sát việc thực hiện các văn bản đó;

+ Kiến nghị với Quốc hội, UBTWQH các vấn đề về giám sát việc giải quyết KNTC, các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan; kiến nghị với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và các cơ quan khác của Nhà nước ở trung ương và địa phương về những vấn đề có liên quan đến hoạt động KNTC và kiến nghị của cử tri, các hoạt động dân chủ trực tiếp khác.

c) Ưu điểm và trở ngại của việc xây dựng mô hình Ủy ban Dân nguyện ở Việt Nam

- Về ưu điểm:

+ Đây là cơ quan chuyên môn thuộc cơ cấu của Quốc hội, có chức năng, nhiệm vụ phù hợp với nội hàm của hoạt động dân nguyện. Trong xu thế dân chủ hóa ngày càng được thực hiện sâu rộng ở Việt Nam hiện nay và khuynh hướng phát triển mạnh mẽ của dân chủ trực tiếp thì việc thành lập UBDN thuộc Quốc hội có ý nghĩa quan trọng trong việc khẳng định vị trí pháp lý đặc biệt của Quốc hội, phù hợp với tính chất đại diện của Quốc hội Việt Nam. Đồng thời, cũng tăng cường và khẳng định mối quan hệ chặt chẽ giữa Quốc hội và nhân dân, đặc biệt là đối với những vấn đề nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội và hoạt động của cơ quan công quyền gây bức xúc trong nhân dân.

+ Là cơ quan chuyên môn của Quốc hội thì UBDN sẽ đảm bảo được tính chuyên môn và tính chất thường xuyên của Quốc hội, hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC của công dân và kiến nghị của cử tri qua đó được giải quyết kịp thời. Với bộ máy chuyên nghiệp và cơ quan giúp việc có nhiều chuyên gia trong các lĩnh vực, có kinh nghiệm trong giải quyết

KNTC sẽ là yếu tố đảm bảo rằng hoạt động giám sát của Quốc hội sẽ không phải chỉ là phân loại và xử lý đơn thư mà là hoạt động mang tính chuyên môn, chuyên nghiệp cao trong việc đôn đốc trả lời, quy kết trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong việc giải quyết KNTC.

+ Thành lập UBDN sẽ tránh được sự phân tán trong hoạt động giám sát giải quyết KNTC do các cơ quan của Quốc hội đảm nhiệm. Đây là một sự phân tán làm cho hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC phù hợp với lĩnh vực mà Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban phụ trách nhưng thực chất các cơ quan này mới chỉ thực hiện hoạt động chuyển thư đến các cơ quan có thẩm quyền chứ không tham gia vào toàn bộ quá trình giám sát. Do đó, UBDN được thành lập sẽ là cơ quan vừa trực tiếp thực hiện, vừa là đầu mối tiến hành điều phối chuyên gia và các ĐBQH có uy tín, kinh nghiệm trong lĩnh vực cụ thể thuộc nội dung của KNTC nhằm giải quyết và giám sát việc giải quyết có hiệu quả.

+ Là cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực dân nguyện, UBDN có quyền tiếp cận với cử tri, nghe ý kiến kiến nghị của cử tri, thu thập ý kiến của cử tri, tiến hành các hoạt động điều tra trực tiếp (đây là một thẩm quyền cơ bản, cần thiết phải có của UBDN - công cụ đảm bảo thành công của hoạt động giám sát giải quyết KNTC). Mặc dù chúng ta có cơ chế thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra, song trong trường hợp cần thiết chứ không phải thành lập và tiến hành điều tra để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban. Do đó, việc thành lập và bổ sung thêm cho UBDN thẩm quyền điều tra để tăng ưu thế của cơ quan này nhằm đảm bảo giám sát và giải quyết KNTC và thu thập ý kiến, kiến nghị của cử tri là hết sức cần thiết.

+ Trong cơ chế tổ chức quyền lực hiện nay ở Việt Nam, Quốc hội là cơ quan có ưu thế về mặt pháp lý và chính trị, do đó, UBDN thuộc Quốc hội được thành lập sẽ là một tổ chức phù hợp với cơ chế kiểm soát quyền lực. Bởi lẽ, cơ quan này trong quá trình hoạt động vẫn đảm bảo nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng

(đây là điểm khác so với Thanh tra Quốc hội – hoạt động động lập, phi chính trị) đồng thời nhân dân sẽ tin tưởng vào hiệu quả hoạt động của một cơ quan pháp định hơn là hiệu quả hoạt động của một cá nhân có uy tín (đây là yếu tố phù hợp với truyền thống pháp lý và dân tộc Việt Nam: một cây làm chẳng nên non, ba cây chụm lại lên hòn núi cao).

- Về trở ngại:

+ Trong khi hoạt động giám sát việc giải quyết KNTC là một thẩm quyền được phân bổ đều cho các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH và đoàn ĐBQH thì việc thành lập UBDN sẽ phải đồng thời với việc phân định lại thẩm quyền giám sát việc giải quyết KNTC của các cơ quan của Quốc hội. Đây là vấn đề không phải dễ giải quyết.

+ Để đáp ứng nhiệm vụ, thẩm quyền của UBDN đòi hỏi phải có sự lựa chọn ĐBQH chuyên trách và bộ máy giúp việc phù hợp với tính chất thường xuyên, liên tục của hoạt động giám sát giải quyết KNTC và thu thập yêu cầu, thỉnh nguyện của cử tri cả nước gửi đến Quốc hội v.v..

Tóm lại, thành lập UBDN là một xu hướng có ưu thế phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh kinh tế - chính trị - xã hội, phù hợp với những nước có nền dân chủ đại nghị phát triển như ở Việt Nam. Việc xây dựng và hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Quốc hội là một điều tất yếu, xuất phát không phải vì nhu cầu tự thân của Quốc

hội mà do yêu cầu từ phía nhân dân, đồng thời đáp ứng yêu cầu cấp bách của việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay, trong đó, quyền và lợi ích hợp pháp của con người được bảo đảm thực hiện, công dân được trực tiếp tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Hơn nữa, nếu Hiến pháp trao quyền cho Quốc hội mà Quốc hội không có cơ chế và bộ máy đảm bảo thì giá trị của nền dân chủ trực tiếp do Hiến pháp xây dựng chỉ là tuyên ngôn chứ không đi vào thực tiễn cuộc sống, bản thân Quốc hội vì thế không thể hiện hết được vị trí quan trọng – cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân như Hiến pháp thừa nhận. Do đó, hệ quả là, muốn giám sát giải quyết KNTC của Quốc hội phát huy ưu thế nổi trội so với các loại hình giám sát khác thì tính quyền lực nhà nước phải được thể hiện trong cách thức tổ chức bộ máy hoạt động, phương pháp pháp lý mà nó tiến hành, tính chuyên môn và khoa học trong việc triển khai các hình thức giám sát nhất định, trình tự, thủ tục phải được tuân thủ, cũng như các kết luận giám sát, kiến nghị sau quá trình giám sát phải được đối tượng giám sát tuân thủ, các vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật phải được phát hiện kịp thời và giải quyết đúng pháp luật. Đó chính là sức sống và tính khả thi của chế định giám sát việc giải quyết KNTC mà Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội phải có nhiệm vụ điều chỉnh. ■

CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC ...

(Tiếp theo trang 14)

NNPQ, đồng thời, từ thực tiễn kiểm soát QLP ở một số NNPQ đương đại là các nước văn minh-phát triển cao trên thế giới, chúng ta có thể nhận thấy rằng: *bằng hoạt động kiểm tra QLP được thể hiện rõ trong quá trình triển khai các chức năng* đã được chỉ ra trên đây, cơ chế KSQL lập pháp có vai trò rất quan trọng trên

các bình diện sau: 1) Góp phần làm cho quá trình tổ chức QLP được tuân thủ theo đúng các quy định và trong giới hạn của Hiến pháp và pháp luật; 2) Củng cố cơ chế “kiểm tra và chế ước” giữa nhánh QTP với nhánh QLP trong NNPQ vì lợi ích chung của nhân dân và xã hội dân sự; 3) Bảo vệ một cách hữu hiệu tính pháp chế cao nhất của Hiến pháp, những cơ sở của chế độ hiến định, các quyền và tự do của con người và của công dân với tư cách là các giá trị xã hội cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại. ■

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN TRONG TỔ TỤNG HÌNH SỰ VIỆT NAM

■ TRẦN VĂN ĐỘ*

1. Đặt vấn đề

Nâng cao trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân; bảo đảm hiệu quả hoạt động và tính độc lập của các cơ quan tư pháp; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân... là những đòi hỏi quan trọng của việc xây dựng nhà nước pháp quyền trong công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay.

Đặc biệt, trong hoạt động tư pháp hình sự, nơi mà hoạt động của cơ quan tiến hành tố tụng (Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án) mang tính quyền lực nhà nước rất cao, nơi mà mọi hoạt động chính đều liên quan lớn đến quyền, lợi ích của công dân thì việc quy định rõ quyền hạn và trên cơ sở đó xác định cụ thể trách nhiệm của người tiến hành tố tụng, có ý nghĩa rất quan trọng không chỉ trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động tố tụng, mà còn trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, đặc biệt là quyền, lợi ích hợp pháp của bị can, bị cáo cũng như những người tham gia tố tụng khác.

Trong nhiều năm qua, pháp luật tố tụng hình sự (TTHS) nước ta đã có nhiều tiến bộ trong việc quy định, phân định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng. Đó là cơ sở pháp lý cho hoạt động TTHS đạt hiệu quả. Tuy nhiên, nhiều quy định còn bất cập; một số quy định còn vướng mắc trong triển khai thực hiện trong bối cảnh cải cách tư pháp hiện nay. Những bất cập, vướng mắc đó chủ yếu tập trung ở việc phân định chưa rõ ràng giữa chức năng quản lý hành chính và

chức năng tố tụng của những người tiến hành tố tụng như Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra; Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát; Chánh án, Phó Chánh án Tòa án v.v...

Vì vậy, việc nghiên cứu về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nói chung, phân định thẩm quyền hành chính và thẩm quyền tố tụng của các chức danh trên có ý nghĩa rất quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật TTHS và nâng cao hiệu quả áp dụng các quy định đó trong thực tiễn. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020 cũng đã xác định “Phân định rõ thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong hoạt động tố tụng tư pháp theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho Điều tra viên, Kiểm sát viên và Thẩm phán để họ chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình” là một trong những nhiệm vụ quan trọng của cải cách tư pháp hiện nay.

2. Quy định của pháp luật tố tụng hình sự về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng

2.1. Quy định của pháp luật tố tụng hình sự trước khi có Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003

Trước khi có Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2003, các văn bản pháp luật TTHS nước ta chưa có điều khoản quy định

* PGS, TS. Chánh án Tòa án Quân sự Trung ương

cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nói chung, của thủ trưởng các cơ quan tiến hành tố tụng nói riêng. Trách nhiệm, quyền hạn của những người này được quy định trong từng chế định cụ thể như trong áp dụng biện pháp cưỡng chế; trong khởi tố; điều tra; truy tố; xét xử vụ án hình sự; trong thi hành án hình sự... Tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn phát triển khác nhau của luật TTHS, tùy theo bối cảnh kinh tế - xã hội, phương thức tổ chức bộ máy nhà nước, nhận thức và sự phát triển chung của xã hội mà phạm vi quyền hạn, trách nhiệm của những người tiến hành tố tụng có khác nhau.

Giai đoạn sau khi Cách mạng tháng Tám thành công, Nhà nước dân chủ nhân dân được thành lập cho đến khi Hiến pháp năm 1959 được ban hành

Trong bối cảnh Nhà nước công nông vừa mới ra đời và cuộc kháng chiến lâu dài của đất nước, hoạt động xét xử các vụ án hình sự trong giai đoạn này chủ yếu do các Tòa án quân sự, các Tòa án binh thực hiện với sự buộc tội của Ủy viên Chính phủ trên cơ sở điều tra của Quân pháp. Các Tòa án quân sự, các Tòa án binh không phải là các cơ quan thường trực, mà là Tòa án sự việc, được hình thành để xét xử từng vụ án cụ thể; các Chánh án, Ủy viên Chính phủ thực hiện việc buộc tội thường là kiêm nhiệm. Hơn nữa, pháp luật TTHS giai đoạn này còn rất sơ sài... Cho nên, có rất ít văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm cụ thể của người tiến hành tố tụng. Các quy định pháp luật nói Chánh án là nói đến Chủ tọa phiên tòa. Vì vậy, nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành tố tụng được đề cập hoàn toàn là nhiệm vụ, quyền hạn tố tụng.

Giai đoạn từ năm 1959 đến năm 1988 - ban hành Bộ luật TTHS

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 1960, Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 1960 và các văn bản pháp luật khác, hệ thống các cơ quan tư pháp bao gồm Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án đã được hình thành và hoạt động thường xuyên, có nề nếp theo quy định

của pháp luật. Tuy nhiên, giai đoạn này nước ta chưa có BLTTHS; hoạt động tố tụng được thực hiện trên cơ sở các luật tổ chức và văn bản hướng dẫn đơn lẻ của cơ quan có thẩm quyền như Bộ Công an, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao...

Liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nói chung, đặc biệt là của người quản lý Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án, pháp luật tố tụng giai đoạn này có đặc điểm:

Thứ nhất, chưa có các văn bản cụ thể quy định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng;

Thứ hai, chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa chức năng quản lý hành chính và chức năng tố tụng. Đặc điểm này thể hiện tương đối rõ nét đối với Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra (vốn là bộ phận cơ quan hành pháp) và Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát;

Thứ ba, Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án, Phó Chánh án chịu trách nhiệm tổ chức hoạt động điều tra, truy tố, xét xử; có nhiệm vụ, quyền hạn ra các quyết định tố tụng quan trọng (trừ việc ra các phán quyết về vụ án của Thẩm phán, Hội đồng xét xử theo nguyên tắc khi xét xử Thẩm phán và Hội thẩm độc lập, chỉ tuân theo pháp luật). Những người tiến hành tố tụng khác, nhất là Điều tra viên, Kiểm sát viên chỉ thực hiện các hoạt động tố tụng theo sự phân công của Thủ trưởng Cơ quan điều tra và Viện trưởng Viện kiểm sát.

Quy định của BLTTHS năm 1988

BLTTHS năm 1988 là bộ luật đầu tiên pháp điển hoá các quy định của pháp luật trước đó về trình tự, thủ tục tố tụng đối với việc giải quyết vụ án hình sự; về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ của các cơ quan tiến hành tố tụng; về quyền, nghĩa vụ tố tụng của những người tham gia tố tụng.

BLTTHS năm 1988 hầu như kế thừa pháp luật TTHS trước đó về thẩm quyền của những người tiến hành tố tụng. Trong BLTTHS chưa có quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn,

trách nhiệm của người tiến hành tố tụng; hầu như các quyền hạn chủ yếu liên quan đến thủ tục điều tra, truy tố đều thuộc Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát; còn Điều tra viên chỉ thực hiện các biện pháp điều tra mang tính nghiệp vụ, Kiểm sát viên thực hiện nhiệm vụ tố tụng theo uỷ quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát. Về thực chất, tự mình, Điều tra viên, Kiểm sát viên không quyết định được bất cứ điều gì về vụ án.

2.2. Quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003

Kế thừa những quy định của pháp luật TTHS trước đó và tiếp nhận những tư tưởng, quan điểm mới về xây dựng nhà nước pháp quyền và cải cách tư pháp ở nước ta, BLTTHS năm 2003 đã hoàn thiện một bước đáng kể các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nói chung, của Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án Toà án nói riêng.

- Lần đầu tiên trong BLTTHS nước ta có những điều luật quy định tập trung, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra (Điều 34), của Điều tra viên (Điều 35), của Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát (Điều 36), của Kiểm sát viên (Điều 37), của Chánh án, Phó Chánh án Toà án (Điều 38) và của Thẩm phán, Hội thẩm, Thư ký Toà án (Điều 39, 40, 41). Đồng thời với các điều luật đó, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của những người tiến hành tố tụng còn được quy định ở các điều luật thuộc các giai đoạn tố tụng cụ thể trong quá trình giải quyết vụ án hình sự.

- Đã có quy định phân định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra với nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Điều tra viên; nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát với nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Kiểm sát viên; nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Chánh án, Phó Chánh án Toà án với nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Thẩm phán, Hội

thẩm, Thư ký Toà án.

- Đã có sự phân biệt ở một mức độ nhất định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm chung với nhiệm vụ, quyền hạn trong tiến hành tố tụng đối với từng vụ án hình sự cụ thể của Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án, Phó Chánh án Toà án. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động tố tụng và xác định trách nhiệm của những người tiến hành tố tụng đối với hoạt động điều tra, truy tố, xét xử.

- Lần đầu tiên, BLTTHS có chương quy định về khiếu nại, tố cáo, tạo cơ sở pháp lý cho người tham gia tố tụng cũng như công dân có công cụ pháp lý bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; cơ sở pháp lý để giải quyết nhanh chóng, kịp thời các khiếu nại, tố cáo, giải quyết kịp thời vụ án hình sự, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân; là điều kiện để nâng cao trách nhiệm của người tiến hành tố tụng trong giải quyết vụ án hình sự.

Tuy nhiên, theo chúng tôi, từ góc độ phân định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng, BLTTHS năm 2003 còn có một số bất cập, hạn chế sau đây:

Thứ nhất, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán được quy định còn hạn chế. Đồng thời, sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng Cơ quan điều tra với Điều tra viên, của Viện trưởng Viện kiểm sát với Kiểm sát viên, của Chánh án với Thẩm phán trong hoạt động tố tụng đối với việc giải quyết vụ án hình sự cụ thể còn thiếu hợp lý, làm hạn chế hiệu quả, chất lượng, tính kịp thời của các hoạt động tố tụng, không nâng cao được trách nhiệm của người tiến hành tố tụng đối với việc giải quyết vụ án hình sự.

Theo quy định tại Điều 34, Điều 36 của BLTTHS, khi tiến hành tố tụng đối với các vụ án cụ thể, Thủ trưởng (hoặc Phó thủ trưởng) Cơ quan điều tra, Viện trưởng (hoặc Phó Viện trưởng) Viện kiểm sát có nhiệm vụ, quyền hạn ra các quyết định tố tụng; còn Điều tra viên, Kiểm sát viên trực tiếp thực hiện các biện pháp

tổ tụng thi hành các quyết định tố tụng đó. Như vậy, về nguyên tắc, Thủ trưởng (hoặc Phó thủ trưởng) Cơ quan điều tra, Viện trưởng (hoặc Phó Viện trưởng) Viện kiểm sát có quyền hạn tuyệt đối trong các quyết định tố tụng trên cơ sở hoạt động và đề nghị của Điều tra viên, Kiểm sát viên; và ngược lại, hoạt động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Điều tra viên, Kiểm sát viên lại phụ thuộc vào tính đúng đắn, kịp thời của các quyết định tố tụng do Thủ trưởng (hoặc Phó thủ trưởng) Cơ quan điều tra, Viện trưởng (hoặc Phó Viện trưởng) Viện kiểm sát ban hành. Cơ chế tố tụng đó một mặt tạo nên những rào cản ảnh hưởng đến chất lượng, tính kịp thời của hoạt động tố tụng; mặt khác không tạo ra cơ sở rõ ràng về trách nhiệm của Thủ trưởng (hoặc Phó thủ trưởng) Cơ quan điều tra, Viện trưởng (hoặc Phó Viện trưởng) Viện kiểm sát với Điều tra viên, Kiểm sát viên đối với kết quả hoạt động tố tụng của mình theo nguyên tắc “quyền hạn đi đôi với trách nhiệm” trong hoạt động nhà nước.

Đối với Toà án, do bị chi phối bởi nguyên tắc khi xét xử Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật nên bất cập này cũng có nhưng không thật rõ ràng như đối với Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát.

Thứ hai, chưa có sự phân định rõ ràng, cụ thể trong quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án từ góc độ hành chính pháp lý và từ góc độ TTHS.

Theo các Điều 34, 36, 38 của BLTTHS thì nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án được quy định theo hai khoản: quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung (Khoản 1) và nhiệm vụ, quyền hạn khi trực tiếp tiến hành điều tra, thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật, xét xử đối với từng vụ án hình sự cụ thể (Khoản 2). Tuy nhiên, chúng tôi thấy rằng, sự phân biệt này không thật rõ ràng. Là thủ trưởng cơ quan tiến hành tố tụng, Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án có nhiệm vụ tổ chức hoạt động điều tra, truy tố và xét xử bằng cách phân công, thay

đổi người tiến hành tố tụng; kiểm tra hoạt động tố tụng của những người được phân công; huỷ bỏ hay thay đổi các quyết định tố tụng của cấp dưới (đối với Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát) và giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền. Còn các nhiệm vụ, quyền hạn khác thuộc thẩm quyền tố tụng trong giải quyết vụ án cụ thể thì nên quy định cho người tiến hành tố tụng. Ngoài ra, về vấn đề này từng cơ quan tiến hành tố tụng còn có những bất cập cụ thể, như:

Đối với Cơ quan điều tra: mối quan hệ giữa Thủ trưởng cơ quan với Cơ quan điều tra; mối quan hệ giữa nhiệm vụ, quyền hạn tố tụng và nhiệm vụ, quyền hạn hành chính (Phó Thủ trưởng cơ quan đồng thời là Thủ trưởng Cơ quan điều tra); mối quan hệ tố tụng với quan hệ hành chính của cơ quan Hải quan, Kiểm lâm, Biên phòng, Cảnh sát biển và các cơ quan khác của Công an hay quân đội... cũng đang rất phức tạp, thiếu rõ ràng ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động tố tụng;

Đối với Viện kiểm sát, chưa phân biệt được rõ ràng chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố;

Đối với Toà án, khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chánh án chưa phân biệt được trong cơ cấu điều luật nhiệm vụ, quyền hạn chung, nhiệm vụ, quyền hạn trong xét xử và nhiệm vụ, quyền hạn trong thi hành án. Tại Điều 38 của BLTTHS, thẩm quyền của Chánh án, Phó Chánh án trong lĩnh vực thi hành án hình sự lại được quy định ở Khoản 1 về thẩm quyền tố tụng chung là thiếu hợp lý.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự

Việc hoàn thiện nhiệm vụ, quyền hạn của người tiến hành tố tụng trong BLTTHS có ý nghĩa rất quan trọng về lý luận cũng như thực tiễn, đảm bảo cho các quy định của BLTTHS có tính khả thi cao, nâng cao hiệu quả hoạt động TTHS, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân nói chung, người tham gia tố tụng nói riêng trong quá trình điều tra, truy tố,

xét xử vụ án hình sự.

Theo chúng tôi, việc hoàn thiện đó phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau đây:

Một là, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp theo hướng phân định rõ thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong hoạt động TTHS; tăng quyền hạn, trách nhiệm cho Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán. Có như vậy, hoạt động tố tụng mới chủ động, khách quan, hiệu quả; người tiến hành tố tụng mới phản ứng kịp thời với tình hình và dám tự mình chịu trách nhiệm về các quyết định của mình;

Hai là, đảm bảo quyền hạn phải đi đôi với trách nhiệm trong hoạt động tố tụng của người tiến hành tố tụng. Không để xảy ra tình trạng quyền hạn của một người còn trách nhiệm lại thuộc về người khác hoặc tình trạng quyền hạn thì quy định cụ thể nhưng trách nhiệm thì chung chung. Chỉ khi quyền hạn đi liền với trách nhiệm thì người tiến hành tố tụng mới thận trọng hơn trong thực hiện nhiệm vụ tố tụng của mình, góp phần xử lý vụ án đúng đắn, khách quan;

Ba là, đảm bảo nguyên tắc độc lập trong TTHS. Người trực tiếp tiến hành các hoạt động tố tụng phải là người được quyết định các vấn đề liên quan đến việc giải quyết vụ án;

Bốn là, các quy định phải đảm bảo tính khả thi. Nhiệm vụ, quyền hạn được quy định phải được bảo đảm thực hiện bằng các quy định của pháp luật, bằng các biện pháp tổ chức và được sự kiểm tra, giám sát cụ thể, chặt chẽ v.v..

Xuất phát từ những yêu cầu trên, qua phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật hiện hành và yêu cầu của việc hoàn thiện BLTTHS về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người tiến hành tố tụng, chúng tôi kiến nghị:

Hình thành hệ thống các cơ quan tiến hành tố tụng có chức năng, nhiệm vụ được xác định rõ ràng, có tính độc lập theo tính chất của chức năng tố tụng.

- Cần xây dựng một hệ thống cơ quan điều tra thống nhất, có tính độc lập tương đối với chức năng duy nhất là điều tra vụ án hình sự. Hệ thống cơ quan này bao gồm cơ quan điều

tra của công an nhân dân và cơ quan điều tra trong quân đội.

Không nên giao chức năng điều tra vụ án hình sự cho các cơ quan như Hải quan, Kiểm lâm, Bộ đội Biên phòng, Cảnh sát biển hoặc các cơ quan quản lý hành chính khác của Bộ Công an, đơn vị bộ đội. Các cơ quan này chỉ thực hiện một số hoạt động điều tra ban đầu nhằm thu thập, bảo vệ chứng cứ; việc khởi tố, điều tra vụ án phải do Cơ quan điều tra thực hiện. Có như vậy, mới tách thẩm quyền hành chính ra khỏi thẩm quyền tố tụng; tách chức năng quản lý hành chính khỏi chức năng quản lý tố tụng của Thủ trưởng Cơ quan điều tra; hạn chế sự phụ thuộc hoạt động điều tra vào sự quản lý, chỉ huy của người chỉ huy hoặc quản lý hành chính;

- Xây dựng cơ quan công tố thay cho Viện kiểm sát với chức năng duy nhất là thực hành quyền công tố trong TTHS. Để thực hành quyền công tố, cơ quan công tố phải là người chỉ đạo hoạt động khởi tố vụ án (phát động hoạt động tố tụng), chỉ đạo hoạt động điều tra và thực hiện việc buộc tội, quyết định truy tố người phạm tội ra trước Toà án để xét xử và bảo vệ sự buộc tội đó trước Toà. Từ góc độ đó, cơ quan công tố tự mình có thể ra bất kỳ quyết định tố tụng nào và tự mình hoặc giao cho cơ quan điều tra thi hành hoặc phê chuẩn các quyết định tố tụng của cơ quan điều tra; đồng thời phải chịu trách nhiệm về việc ra quyết định hoặc về sự phê chuẩn đó.

Cơ quan công tố có quyền hạn và trách nhiệm không chỉ trong việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội, mà quan trọng hơn nữa là phát hiện tội phạm và áp dụng mọi biện pháp pháp luật quy định để tội phạm được xử lý. Vì vậy, theo chúng tôi, cần tăng cường hơn nữa quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan công tố trong xử lý tin báo về tội phạm, phát hiện tội phạm, xác minh và khởi tố vụ án hình sự.

Về chức năng, cơ quan công tố chỉ đạo hoạt động khởi tố, chỉ đạo hoạt động điều tra để chuẩn bị cho việc buộc tội người phạm tội. Vì vậy, không nên giao cho cơ quan công tố chức

năng điều tra và không nên tổ chức cơ quan điều tra riêng của cơ quan công tố.

Phân biệt rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án trong việc tổ chức, chỉ đạo hoạt động tố tụng và trong tiến hành tố tụng đối với vụ án cụ thể. Tăng quyền hạn, trách nhiệm cho Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán trong hoạt động tố tụng.

Đây là nội dung rất quan trọng trong việc hoàn thiện quy định của BLTTHS về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp (tăng cường tranh tụng, đảm bảo dân chủ, công khai các hoạt động tố tụng, gắn quyền hạn với trách nhiệm của người tiến hành tố tụng...), nâng cao hiệu quả hoạt động tố tụng và bảo đảm tính kịp thời của hoạt động tố tụng đối với từng vụ án cụ thể.

- Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án chỉ thực hiện các nhiệm vụ hành chính tư pháp và phát động quá trình tố tụng thuộc chức năng, thẩm quyền của cơ quan mình (như quyết định khởi tố vụ án, quyết định phân công Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán...);

- Các nhiệm vụ, quyền hạn tố tụng cụ thể liên quan đến giải quyết vụ án (như ra các quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn, các quyết định về giải quyết thực chất vụ án như tạm đình chỉ, đình chỉ, kết luận điều tra, đề nghị truy tố, truy tố, đưa vụ án ra xét xử...) do Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán được phân công thực hiện và chịu trách nhiệm trước pháp luật; không nên để tình trạng người trực tiếp thực hiện các biện pháp tố tụng thì không có thẩm quyền quyết định và ngược lại, người có thẩm quyền quyết định thì chỉ nghe báo cáo mà không trực tiếp tiến hành tố tụng làm cho các quyết định tố tụng khó có thể chính xác, khách quan. Hơn nữa, tình trạng này cũng dễ dẫn đến trách nhiệm không rõ ràng giữa những người tiến hành tố tụng;

Từ những phân tích trên, về cơ cấu, BLTTHS chỉ cần điều khoản quy định nhiệm vụ, quyền hạn hành chính tư pháp của Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án (không bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn tố tụng) và điều khoản quy định nhiệm vụ, quyền hạn tố tụng của Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán (bao gồm cả của Thủ trưởng, Phó thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, Chánh án, Phó Chánh án khi họ trực tiếp tiến hành tố tụng đối với vụ án).

Quy định rõ hậu quả tố tụng và trách nhiệm đối với việc vi phạm các quy định về quyền hạn, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng.

- Chúng tôi cho rằng, mọi trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đúng quyền hạn, trách nhiệm được quy định trong BLTTHS đều là vi phạm nghiêm trọng thủ tục TTHS và phải được khắc phục bằng các biện pháp tố tụng: các quyết định trái pháp luật phải được hủy bỏ hoặc hủy bỏ để tiến hành tố tụng lại cho đúng pháp luật, đảm bảo quyền, lợi ích chính đáng của người tham gia tố tụng, tính chính xác, khách quan trong giải quyết vụ án hình sự.

- Hoàn thiện các quy định của BLTTHS về khiếu nại theo hướng: Khiếu nại về các hành vi hay quyết định hành chính tư pháp của cơ quan, người tiến hành tố tụng thì do Thủ trưởng cơ quan tiến hành tố tụng tự mình hoặc cấp trên giải quyết; khiếu nại về các hành vi và quyết định tố tụng thì do các cơ quan, người có thẩm quyền tố tụng có thẩm quyền giải quyết bằng các biện pháp tố tụng như hủy bỏ, thay thế, hủy bỏ và tiến hành tố tụng lại hoặc tự mình sửa đổi... Cụ thể là: khiếu nại liên quan đến hoạt động điều tra vụ án do Kiểm sát viên chỉ đạo hoạt động điều tra giải quyết; khiếu nại liên quan đến hoạt động công tố do cơ quan công tố cấp trên giải quyết; khiếu nại liên quan đến hoạt động xét xử do Tòa án cấp trên giải quyết! ■

¹ Xem thêm: Đỗ Văn Đường, *Cần phân định rõ thẩm quyền hành chính với trách nhiệm và quyền hạn tố tụng trong TTHS*, Tạp chí Kiểm sát, số 18-20/2008, tr. 18-23.

MẤY VẤN ĐỀ VỀ TƯ TƯỞNG LẤY DÂN LÀM GỐC, VỀ BẦU CỬ VÀ SÁCH LƯỢC ỨNG PHÓ HỒ CHÍ MINH

■ VŨ VĂN NHIÊM *

1. Tư tưởng “dân vi bản” (lấy dân làm gốc) của Chủ tịch Hồ Chí Minh

Tư tưởng lấy dân làm gốc nước không phải là vấn đề mới, mà đã được người xưa nêu ra từ lâu. Khó có thể liệt kê đầy đủ các nhà tư tưởng, các triết gia, hay những học thuyết đông tây kim cổ đã coi dân là gốc của nước, đề cập về vai trò dời non lấp biển của nhân dân. Từ thời cổ đại, người Hy Lạp đã cho rằng dân chủ có nghĩa là chính quyền thuộc về nhân dân (dân chủ có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp *demos* có nghĩa là nhân dân và *kratos* có nghĩa là quyền lực¹) và hoạt động của nền dân chủ Athens thời cổ đại (cuối thế kỷ thứ V, đầu thế kỷ thứ IV tr.CN) là một minh chứng sống động về vai trò to lớn của nhân dân. Herodote (480-425 tr.CN) cũng đã khẳng định quyền lực trong xã hội là thuộc về dân². Ở phương Đông, tư tưởng “Dân duy bang bản” (Dân là gốc nước), “Dân vi quý” (Dân là quý), “Quân dĩ dân vi thiên” (Vua lấy dân làm trời) đã được nhắc đến nhiều trong Nho giáo³...

Ở Việt Nam, từ thời phong kiến, các bậc hiền tài đã thấy vai trò to lớn của dân như Trần Quốc Tuấn với tư tưởng “Khoan thư sức dân để làm kế sâu rễ bền gốc”; Nguyễn Trãi với “Chở thuyền và lật thuyền cũng là dân”... Tuy nhiên, người xưa mới nhìn dân, yêu dân như những đối tượng bị cai trị. Có lẽ vì thế, mới cần đến những “đấng minh quân”, những “ông

vua sáng” cho những “bầy tôi hiền” mà thôi.

Kế thừa tư tưởng đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn coi nhân dân là cội rễ của quyền lực “Gốc có vững, cây mới bền/Xây lâu thắng lợi trên nền nhân dân”⁴. Không chỉ dừng lại ở tư tưởng “thân dân”, Hồ Chí Minh còn cho rằng nhân dân là chủ nhân của đất nước “Trong bầu trời, không gì quý bằng nhân dân. Trong thế giới không gì mạnh bằng lực lượng đoàn kết của dân”⁵, “Để ngàn lần không dân cũng chịu, khó vạn lần dân liệu cũng xong”. Trong tác phẩm *Dân vận*, Người viết: “Nước ta là một nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân. Sự nghiệp kháng chiến kiến quốc là công việc của dân. Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra. Đoàn thể từ trung ương đến xã đều do dân tổ chức nên. Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”⁶. Đó chính là sự phát triển trong tư tưởng Hồ Chí Minh về vai trò to lớn của nhân dân⁷.

Theo Hồ Chí Minh, biểu hiện trước hết của dân là gốc là phải tin ở dân, gần gũi dân, và biết dựa vào dân. Từ thực tiễn cuộc sống, Hồ Chí Minh đã thấy rằng “Bất kỳ nơi nào có quần chúng, thì nhất định có ba hạng người: hạng hăng hái, hạng vừa vừa và hạng kém... Người lãnh đạo phải dùng hạng hăng hái làm trung kiên cho sự lãnh đạo, do hạng hăng hái đó mà

* TS. Phó trưởng Khoa Luật Hành chính, Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh

¹ *Defining Democracy*, http://127.0.0.1:800/Default/www.aceproject.org/main/english/ve/vez_001.htm

² Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (Đông Chủ biên), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2008, tr.12, 13.

³ Đào Trí Úc, *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997, tr.138, 139.

⁴ Vũ Kỳ, *Bác Hồ viết Di chúc*, Nxb. Sự thật, Hà Nội 1989, tr.7.

⁵ Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 8, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 276.

⁶ Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, tập 5, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 698.

⁷ Đào Trí Úc, *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997, tr.138, 139.

nâng cao hạng vừa vừa và kéo hạng kém lên. Phải học hỏi dân chúng, nhưng “không phải dân chúng nói gì, ta cũng cứ nhắm mắt theo”; phải “tìm ra mâu thuẫn trong những ý kiến khác nhau, xem cái nào đúng, cái nào sai” để vận dụng. Người nhắc nhở cán bộ, đảng viên: “Việc gì lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì hại đến dân, ta phải hết sức tránh”⁸. Thiết thực nhất của việc bồi dưỡng “cái gốc” là phải thường xuyên chăm lo đời sống cho dân, chăm lo lợi ích chính đáng của dân. Người thường nhắc tới những câu của người xưa “có thực với vực được đạo”, “dân dĩ thực vi thiên”. Chính sách của Đảng và Chính phủ là phải hết sức chăm lo đời sống của dân: “Nếu dân đói, Đảng và Chính phủ có lỗi. Nếu dân rét là Đảng và Chính phủ có lỗi. Nếu dân dốt là Đảng và Chính phủ có lỗi. Nếu dân ốm là Đảng và Chính phủ có lỗi”. Theo Người, nếu giành được độc lập dân tộc mà dân không được hưởng tự do thì độc lập dân tộc cũng chẳng có ý nghĩa gì.

2. Chủ tịch Hồ Chí Minh với Tổng tuyển cử

Thắng lợi của cuộc Cách mạng Tháng Tám, nhân dân ta đã đập tan xiềng xích của chế độ thực dân. Ngày 30/8/1945 Vua Bảo Đại thoái vị. Ngày 2/9/1945, thay mặt Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh long trọng đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa. Chính phủ lâm thời long trọng tuyên bố Việt Nam đã trở thành một nước tự do, độc lập. Tưởng như không còn lý do gì để không tin rằng chính quyền cách mạng đã được thừa nhận⁹, nhưng thực tiễn lại chưa được một quốc gia nào trên thế giới công nhận¹⁰.

Với tầm nhìn xa trông rộng, Chủ tịch Hồ Chí Minh biết rằng, tổng tuyển cử đảm bảo tính hợp pháp, tính chính thống của bộ máy nhà nước. Theo Người: “Do Tổng tuyển cử mà

toàn dân bầu ra Quốc hội. Quốc hội sẽ cử ra Chính phủ. Chính phủ đó thật là Chính phủ của toàn dân”¹¹. Vì thế, ngay tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời ngày 3/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ “Phải bầu ngay Quốc hội, càng sớm càng tốt. Bên trong thì nhân dân tin tưởng thêm vào chế độ mình. Trước thế giới, Quốc hội do dân bầu ra sẽ có một giá trị pháp lý không ai có thể phủ nhận được”¹², “Chỉ có Tổng tuyển cử mới để cho dân chúng có dịp nói hết những ý muốn của họ và chỉ có Chính phủ lập ra bởi Tổng tuyển cử mới là đại diện chân chính và trung thành của toàn thể quốc dân. Sau hết cũng chỉ có Tổng tuyển cử mới có thể cấp cho nước Việt Nam một Hiến pháp, mới ấn định rõ ràng quyền lợi của quốc dân và Chính phủ mới phá tan được hết những nghi ngờ ở trong cũng như ở ngoài với chính quyền nhân dân”¹³.

Cũng cần phải nói thêm rằng, khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đưa ra đề nghị tổ chức Tổng tuyển cử, một số người tỏ vẻ lo lắng cuộc Tổng tuyển cử sẽ “không có kết quả”, vì e rằng do trình độ nhân dân lúc bấy giờ quá thấp. Chủ tịch Hồ Chí Minh tin tưởng tuyệt đối vào nhân dân và khẳng định: nhân dân sẽ biết sử dụng lá phiếu của mình. Người tin rằng Tổng tuyển cử nhất định thành công¹⁴. Theo Người: “Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức, để gánh vác công việc nước nhà. Trong cuộc Tổng tuyển cử, hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó. Vì lẽ đó, cho nên Tổng tuyển cử tức là tự do, bình đẳng, tức là dân chủ đoàn kết”¹⁵. “Ngày mai mùng 6 tháng Giêng năm 1946.

⁸ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 30.

⁹ Xem: Bản án chủ nghĩa thực dân Pháp ở Việt Nam, Phần II, Nxb. Lao động, Hà Nội, 1997, tr.102.

¹⁰ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr.27.

¹¹ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr.351.

¹² Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 133.

¹³ Báo Cứu quốc, Số ra ngày 24/11/1945

¹⁴ Đại tướng Võ Nguyên Giáp, Bác Hồ với Quốc hội và bản Hiến pháp đầu tiên của VNDCCH trong Hiến pháp năm 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1997, tr.8..

¹⁵ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 351.

Ngày mai, là một ngày sẽ đưa quốc dân ta lên con đường mới mẻ. Ngày mai, là một ngày vui sướng của đồng bào ta, vì ngày mai là ngày Tổng tuyển cử, vì ngày mai là một ngày đầu tiên trong lịch sử Việt Nam mà nhân dân ta bắt đầu hưởng dụng quyền dân chủ của mình”¹⁶.

Trong một nhà nước dân chủ, quyền lực thuộc về nhân dân thì nhân dân phải là chủ thể thiết chế bộ máy nhà nước và trên hết, phải là chủ thể quản lý xã hội. Phương thức cơ bản thiết lập bộ máy nhà nước, theo Hồ Chí Minh, phải là con đường bầu cử. Người viết: “Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra”¹⁷, “Trong các cuộc bầu cử, công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái, trai, tôn giáo, mức tài sản, trình độ văn hóa, không phân biệt nòi giống đều có quyền tham gia. Đó là một cách hợp lý để nhân dân lao động thực hành quyền thống trị của mình”¹⁸.

3. Sách lược ứng phó Hồ Chí Minh

Thời kỳ đầu khi mới giành được độc lập, đất nước trong tình thế “ngàn cân treo sợi tóc”, khó khăn chồng chất khó khăn. Ở miền Bắc, nhiều đảng phái chính trị như Việt Quốc, Việt Cách dựa vào quân Tưởng ra sức chống phá chính quyền cách mạng, chúng chiếm giữ một số nơi, chúng quấy nhiễu, phá phách, cướp của, tống tiền, gây rối loạn trật tự trị an; chúng rải truyền đơn, ra báo công khai xuyên tạc chính sách của Đảng, của Việt Minh, đòi loại các Bộ trưởng là đảng viên Cộng sản ra khỏi Chính phủ. Một số lực lượng phản động khác cũng nổi dậy ở một số nơi. Ở miền Nam, quân Pháp được quân Anh yểm trợ quay trở lại đánh chiếm các tỉnh Nam Bộ và cực Nam Trung Bộ... Chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế!¹⁹ Trước tình hình đó, Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh chủ trương Tổng tuyển cử và áp dụng một số biện pháp mềm dẻo như

nhượng bộ để dành thêm 70 ghế cho Việt Quốc, Việt Cách. Người nói “Trong lúc toàn thể đồng bào đang tranh đấu thì những đồng chí cách mạng Việt Nam ở hải ngoại không có thì giờ tham gia vào cuộc Tổng tuyển cử của dân ta. Vì thế, muốn tỏ sự đoàn kết của toàn dân, Chính phủ đã đề nghị với đại hội mở rộng số đại biểu ta thêm 70 người nữa. 70 người ấy là các đồng chí của Việt Nam Quốc dân đảng và Việt Nam cách mạng đồng minh hội ở hải ngoại mới về nước, và như thế là Quốc hội của ta tỏ cho thế giới, cho toàn dân biết là chúng ta đoàn kết nhất trí, mà đoàn kết nhất trí thì việc gì cũng thành công”²⁰.

Thắng lợi Tổng tuyển cử đánh dấu bước trưởng thành của Nhà nước cách mạng Việt Nam, mở ra triển vọng của một thời kỳ mới, thời kỳ đất nước ta có một Quốc hội mới, một Chính phủ thống nhất, một bản Hiến pháp tiến bộ và một hệ thống chính quyền hoàn toàn đầy đủ danh nghĩa về mặt pháp lý để đại diện cho nhân dân Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có tính chất hợp pháp, dân chủ - nhà nước của dân, do dân và vì dân, được quốc dân giao phó trọng trách điều hành đất nước, tổ chức toàn dân kháng chiến và kiến quốc, giải quyết mọi quan hệ của Việt Nam trên trường quốc tế²¹.

Cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 mang lại nhiều ý nghĩa: không những nó hợp pháp hóa, chính đáng hóa quyền lực nhà nước, mà nó còn là giải pháp mang tính căn bản để giải quyết những mâu thuẫn, những xung đột giai cấp, đảng phái... trong điều kiện hòa bình. Nếu không có cuộc Tổng tuyển cử vĩ đại đầy ý nghĩa ấy cùng với sách lược ứng phó khôn khéo: gương cao ngọn cờ đoàn kết, tất cả vì mục tiêu độc lập dân tộc với những giải pháp “dĩ bất biến, ứng vạn biến” đầy nghệ thuật, thử hỏi: cơ chế nào, biện pháp nào tốt hơn trong

¹⁶ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 363.

¹⁷ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 698.

¹⁸ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 7, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr. 219, 220.

¹⁹ Xem: Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội -2000, tr.28; Lâm Quang Thụ, Người con đất Quảng, Nxb. Đà Nẵng, 2005, tr.189.

²⁰ Lâm Quang Thụ, Người con đất Quảng, Nxb. Đà Nẵng, 2005, tr.189.

²¹ Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, Nxb Sự thật, Hà Nội 1987, tr.103.

điều kiện “chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế” để “thu phục thù trong giặc ngoài” mà không cần sử dụng bạo lực? Các lực lượng đối lập tìm mọi cách chống phá để cuộc bầu cử không thể thực hiện được, vì chúng cũng thừa hiểu tính hợp pháp của chính quyền thông qua bầu cử. Nhưng với khả năng tập hợp, khả năng vận động, khả năng lôi kéo nhân dân của chính quyền cách mạng; và quan trọng hơn, bầu cử tự do là khát vọng ngàn đời của người dân Việt Nam - “bỏ được lá phiếu có chết cũng hả dạ”, cuộc bầu cử vẫn được tổ chức. Khi cuộc bầu cử đã được tổ chức trong dân chủ, tự do, chúng lại tìm cách để trì hoãn và không công nhận. Với sách lược khôn khéo của Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh như đã nói ở trên, mặc dù không hề mong muốn, các lực lượng đối lập không thể không công nhận kết quả bầu cử. Nhưng vì sao bầu cử lại có vai trò to lớn như thế? Câu trả lời rất đơn giản nhưng đầy sức thuyết phục là: vì bầu cử thể hiện ý chí nhân dân; Nghị viện nhân dân trong cuộc Tổng tuyển cử là kết quả của lòng dân, của ý chí dân tộc Việt Nam.

4. Ý nghĩa và bài học trong giai đoạn hiện nay

Tư tưởng lấy dân làm gốc, tư tưởng về Tổng tuyển cử và sách lược ứng phó Hồ Chí Minh có ý nghĩa rất quan trọng đối với cách mạng Việt Nam. Trong điều kiện xây dựng và phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và trong xu thế hội nhập hiện nay, những tư tưởng đó càng có ý nghĩa quan trọng. Những bài học chủ yếu được rút ra và quán triệt trong giai đoạn hiện nay:

Một là, cần quán triệt tư tưởng trọng dân, tin dân. Cách mạng là sự nghiệp của quần chúng không đơn thuần chỉ là khẩu hiệu, mà phải được thể hiện qua từng hoạt động cụ thể. Nhân dân đã, đang và mãi mãi sẽ là người làm nên lịch sử. Lòng dân là thước đo uy tín, hiệu lực và độ bền vững của Nhà nước và cả hệ

thống chính trị. Nếu Nhà nước và hệ thống chính trị được dân yêu, dân tin thì không có thế lực nào (kể cả bên trong và bên ngoài) có thể phá vỡ và lật đổ được; ngược lại, hệ thống chính trị và Nhà nước chỉ đứng vững và phát huy sức mạnh khi thực sự dựa trên nền tảng ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Ở nước ta, tư tưởng trọng dân, tin dân được hình thành từ xa xưa và nó được hun đúc, bồi đắp qua nhiều thế hệ. Ngày nay, tư tưởng nhân nghĩa đó không những được tiếp tục khẳng định mà cần phát triển lên một tầm cao mới. Không chỉ nói lên là nguồn gốc của quyền lực nhà nước, “dân vi bản” còn là phương thức và trên hết là mục đích của Nhà nước và cả hệ thống chính trị: dựa vào dân để giải phóng dân tộc và giải phóng dân tộc chính là nhằm mục đích thực hiện tự do cho dân. Khi dân là chủ và dân làm chủ, địa vị cao nhất trong Nhà nước là dân thì đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước không còn là “phụ mẫu chi dân” (cha mẹ của dân) như trong các xã hội cũ mà phải là công bộc của dân²². Không sáo rỗng, văn hoa, cầu kỳ, Bác Hồ đã căn dặn cán bộ, đảng viên: “Việc gì lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì hại đến dân, ta phải hết sức tránh”²³. Trong giai đoạn hiện nay, khi còn không ít dị nghị về nền hành chính “hành dân là chính”, thì những lời nói giản dị đó như những lời nhắc nhở đội ngũ cán bộ, công chức cần có thái độ tận tâm trong việc phục vụ nhân dân.

Hai là, đảm bảo bầu cử tự do là một trong những phương thức quan trọng thể hiện tư tưởng lấy dân làm gốc, vì kết quả bầu cử thể hiện ý chí của nhân dân. Vượt qua bao khó khăn, dưới sự lãnh đạo của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh, cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 đã thành công, là một cuộc bầu cử thực sự tự do, dân chủ. Nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến thành công trong Tổng tuyển cử là việc Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh đặt trọn niềm tin vào nhân dân. Đây là bài học vô cùng bổ ích đối với chúng ta và

²² Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (Đồng Chủ biên), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2008, tr. 95.

²³ Hồ Chí Minh, *Toàn tập, tập 4*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội - 2000, tr. 30.

cho hậu thế, bởi trong thế nước “ngàn cân treo sợi tóc”, nhưng Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn đặt niềm tin không bờ bến vào nhân dân, vì Người tin rằng nhân dân Việt Nam có niềm tin mãnh liệt và họ giao trọn niềm tin cho Đảng, cho chính quyền cách mạng. Đó thực sự là hình thức thể hiện của mối quan hệ biện chứng về niềm tin giữa nhân dân với các thiết chế quyền lực trong một xã hội dân chủ. Hãy liên tưởng để nghe âm hưởng không khí sục sôi của ngày Tổng tuyển cử thưở nào: Tiếng trống, chuông, chiêng... cùng vang dậy khắp Hà Nội, báo hiệu ngày hội tổng tuyển cử đầu tiên của dân tộc Việt Nam bắt đầu. Tại miền Nam, người dân cũng nô nức tham gia ngày bầu cử theo lời ca giục giã vang khắp mọi nơi: “Hãy ra bầu cử, người công dân nước Nam. Hãy ra bầu cử, Nghị viện của mình...”, “Bây giờ có chết cũng hả dạ, vì đã bỏ được lá phiếu góp phần xây dựng nền móng đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho con cháu mình”²⁴. Như thế, niềm tin, hy vọng của người dân theo từng tiếng trống, hòa cùng lời ca, gửi gắm trong từng lá phiếu; thể hiện niềm tin, hy vọng của người dân vào tương lai của dân tộc, vào tiền đồ của chính quyền cách mạng. PGS. Lê Mậu Hãn nhận định rằng “Việc nhiều người thuộc các thành phần giai cấp và đảng phái khác nhau tham gia ứng cử và công khai phát biểu quan điểm chính trị và chương trình hành động của mình trước quốc dân đồng bào và trên báo chí đã thể hiện một không khí thực sự dân chủ và tinh thần đại đoàn kết dân tộc của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Có thể các ứng cử viên có những quan điểm chính trị và chương trình hành động khác nhau nhưng tất cả đều đầy tinh thần trách nhiệm và tâm huyết với đất nước và cùng vì mục tiêu chung của dân tộc lúc bấy giờ: Kháng chiến kiến quốc. Chính điều này đã góp phần quan trọng vào thành công của Tổng tuyển cử 1946”²⁵.

Trong thời kỳ đất nước khó khăn như thế, cuộc Tổng tuyển cử vẫn được tiến hành và thực

tiễn đã chứng minh rằng: đó là một cuộc bầu cử “thực sự tự do, thực sự dân chủ”, là cuộc Tổng tuyển cử của lòng dân. Trong điều kiện hòa bình, hệ thống chính trị vững mạnh như hôm nay, không có lý do gì làm chúng ta không kế thừa và phát triển lên một tầm cao mới. Đây là bài học rất có ý nghĩa khi đổi mới chế độ bầu cử ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Ba là, mục đích của Đảng và cả hệ thống chính trị là xây dựng Việt Nam thành một quốc gia độc lập, giàu mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Mục tiêu đó là bất di bất dịch, nhưng mỗi thời kỳ, mỗi bước đi cần có các biện pháp thích ứng linh hoạt và phù hợp. Những biến động của thế giới cuối thế kỷ XX, đầu thế kỷ XXI đã cho thấy: Thế giới đã, đang và sẽ biến đổi lớn lao với tốc độ chóng mặt và ngày càng “phẳng” hơn. Sự tương tác và ràng buộc chặt chẽ lẫn nhau giữa các quốc gia trên thế giới là một xu hướng tất yếu. Không có quốc gia và vùng lãnh thổ nào trên hành tinh này có thể cưỡng lại quá trình đó. Sự tác động của quá trình toàn cầu hóa đến mỗi quốc gia, dân tộc theo chiều hướng nào, phụ thuộc rất lớn vào khả năng ứng phó của quốc gia và dân tộc đó. Lý luận chỉ rõ và thực tiễn đã kiểm nghiệm rằng, quốc gia nào biết cách ứng phó mau lẹ và phù hợp, quốc gia đó sẽ chiến thắng.

Việt Nam không phải là ngoại lệ. Trên cơ sở thực tiễn của đất nước, xu thế phát triển của thời đại, Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và cả dân tộc Việt Nam cần chủ động đề ra các quyết sách khôn khéo, phù hợp; biết tận dụng lợi thế so sánh “biến yếu thành mạnh”, chủ động nắm bắt tình hình để “biến thách thức cơ hội”, kết hợp sức mạnh của từng bộ phận thành sức mạnh của toàn dân tộc; kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh của thời đại ...

Như thế, phương châm ứng phó “đi bất biến, ứng vạn biến” do Chủ tịch Hồ Chí Minh khởi xướng và vận dụng trong những ngày đầu của nền dân chủ cộng hòa đến nay vẫn còn nguyên giá trị. ■

²⁴ Lâm Quang Thụy, *Người con đất Quảng*, Nxb Đà Nẵng, 2005, tr.180.

²⁵ Phùng Nguyễn, *Những chuyện ít biết về Tổng tuyển cử năm 1946*, <http://www.tienphongonline.com.vn/Tianyong/Index.aspx?ArticleID=84349&ChannelID=13>, Thứ Tư, 16/05/2007

MỘT SỐ BÌNH LUẬN

TỪ THỰC TIỄN GIẢI QUYẾT VỤ VIỆC VỀ HÀNH VI HẠN CHẾ CẠNH TRANH

■ NGUYỄN NGỌC SƠN *

Sau hơn bốn năm có hiệu lực, gần đây Luật Cạnh tranh đã được áp dụng để xử lý vụ việc về hành vi hạn chế cạnh tranh của các doanh nghiệp. Quyết định xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh đầu tiên đã có những tác động đáng kể đến môi trường cạnh tranh tại Việt Nam, đến ý thức pháp luật của các doanh nghiệp và góp phần khẳng định giá trị của pháp luật cạnh tranh đối với quản lý kinh tế. Trong quá trình giải quyết vụ việc đã phát sinh nhiều vấn đề về tình hình cạnh tranh trên thị trường Việt Nam, trong đó có quan niệm của doanh nghiệp Việt Nam (đặc biệt là các doanh nghiệp độc quyền) về vai trò của pháp luật cạnh tranh.

1. Nội dung và một số vấn đề đặt ra cho việc giải quyết vụ việc

Vụ việc xảy ra trong quá trình thực hiện hợp đồng mua bán nhiên liệu hàng không giữa doanh nghiệp độc quyền nhà nước là Công ty Xăng dầu hàng không Việt Nam (Vinapco) và Công ty cổ phần hàng không Pacific Airlines (PA) – nay là JPA. Theo Hợp đồng mua bán nhiên liệu hàng không JET A-1 số 34/PA2008 ngày 31/12/2007 giữa Vinapco và PA, hai bên thỏa thuận mức phí cung ứng nhiên liệu là 593.000 đồng/tấn tại thời điểm ký kết; khi có sự thay đổi về mức phí cung ứng, Vinapco có trách nhiệm thông báo cho PA bằng văn bản qua đường fax; mọi sửa đổi, bổ sung Hợp đồng đều phải được hai bên thỏa thuận bằng văn bản có chữ ký của người có thẩm quyền; khi có tranh chấp, các bên phải giải quyết thông qua thương lượng, trường hợp thương lượng không thành sẽ đưa ra giải quyết tại Tòa Kinh tế thuộc Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội; lý do duy nhất để Vinapco có thể ngừng thực hiện Hợp đồng đã giao kết là khi PA chậm thanh toán quá 3 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được bảng kê của Vinapco.

Đầu tháng 3/2008, do ảnh hưởng bởi biến động giá xăng dầu thế giới nên Vinapco đã có Công văn số 446/XDHK-KDXNK mời đại diện của PA đến họp để xác định lại mức phí cung ứng mới. Việc thương lượng diễn ra bằng các cuộc họp và công văn trao đổi qua lại giữa Vinapco và PA. Tuy nhiên, cả hai bên đều chưa có được sự đồng thuận về mức phí mới. Trong quá trình thương lượng, Vinapco đã có Công văn số 512/XDHK-VPĐN gửi PA ngày 20/3/2008 thông báo: (1) Từ 01/4/2008, mức phí cung ứng nhiên liệu bay sẽ là 750.000 đồng/tấn; (2) Từ 01/7/2008, hai bên sẽ căn cứ vào giá nhiên liệu thế giới để điều chỉnh mức phí cung ứng cho phù hợp. Trong các cuộc họp và các văn bản gửi Vinapco, PA bày tỏ quan điểm thừa nhận việc tăng phí cung ứng khi chi phí thị trường tăng là hợp lý, nhưng yêu cầu phí cung ứng phải bình đẳng giữa các hãng hàng không nội địa, cụ thể là giữa PA và Tổng công ty hàng không Việt Nam (VNA), đồng thời đề nghị Vinapco và PA cùng kiến nghị Chính phủ và các bộ liên quan xem xét, quyết định.

Do không đạt được thỏa thuận về mức phí mới, ngày 28/3/2008, Vinapco có Công văn

*ThS, Khoa Kinh tế-ĐH quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

số 560/XDHK-KDXNK gửi PA qua đường fax yêu cầu PA chấp thuận bằng văn bản mức phí cung ứng mới là 750.000 đồng/tấn trước ngày 31/3/2008. Trường hợp Vinapco không nhận được trả lời bằng văn bản theo thời hạn trên, Vinapco sẽ dừng cung ứng nhiên liệu cho mọi chuyến bay của PA cho đến khi PA chấp thuận.

Ngày 31/3/2008, Vinapco có Công văn số 570/XDHK-KDXNK gửi PA thông báo ngừng tra nạp nhiên liệu cho mọi chuyến bay của PA từ 0h00 ngày 01/4/2008. Ngày 01/4/2008, Cục Hàng không Việt Nam đã có Công văn số 985/CHK-TC yêu cầu VNA chỉ đạo Vinapco không được đơn phương ngừng cung cấp xăng dầu nếu không được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ngay sau đó, Vinapco có Công văn số 573/XDHK-KDXNK gửi PA thông báo cung cấp nhiên liệu cho PA trong hai ngày 01 và 02/4/2008. Và ngày 02/4/2008, Vinapco có Công văn số 597/XDHK-KDXNK gửi PA thông báo tiếp tục nạp nhiên liệu cho tất cả chuyến bay của PA từ 0h00 ngày 3/4/2008. Vụ việc trên đặt ra một số vấn đề sau:

Thứ nhất, đối tượng bị điều tra và xử lý trong vụ việc này là doanh nghiệp độc quyền nhà nước hoạt động trong thị trường dịch vụ cung cấp xăng dầu hàng không dân dụng - Vinapco. Theo hồ sơ vụ việc cạnh tranh số KNCT-HCCT0004, thụ lý ngày 06/01/2009, Vinapco bị điều tra vì đã thực hiện hai hành vi hạn chế cạnh tranh theo Điều 14 của Luật Cạnh tranh là áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng và lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng. Doanh nghiệp bị áp đặt các điều kiện bất lợi và có giao kết hợp đồng bị hủy bỏ với Vinapco là PA. Vào thời điểm xảy ra hành vi, trên thị trường vận chuyển hành khách bằng máy bay trong nước chỉ có PA và VNA trực tiếp cạnh tranh với nhau mà Vinapco là doanh nghiệp trực thuộc VNA. Với tình trạng này, có hai vấn

đề cạnh tranh được đặt ra:

Một là, nhiên liệu bay là đầu vào thiết yếu cho các hãng hàng không. Vinapco là doanh nghiệp độc quyền cung cấp nhiên liệu bay cho các hãng hàng không dân dụng tại các sân bay dân dụng của Việt Nam. Khi Vinapco dừng cung cấp nhiên liệu bay cho bất kỳ công ty kinh doanh vận tải hàng không nào, công ty ấy không thể tiếp tục hoạt động vì không có nguồn cung cấp thay thế. Đã có quan điểm cho rằng, việc áp dụng Luật Cạnh tranh vào môi trường độc quyền là chưa phù hợp. Nhưng trong quá trình phát triển của Việt Nam hiện nay, vì nhiều lý do, có hàng trăm doanh nghiệp kinh doanh ở vị trí độc quyền, việc nhận định các tranh chấp thương mại của doanh nghiệp độc quyền theo hướng xử phạt hành chính như trên sẽ tạo ra một tiền lệ không tốt cho phát triển kinh tế nói chung cũng như ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp và cơ quan quản lý cạnh tranh nói riêng¹. Quan điểm này cho thấy vẫn còn một số doanh nghiệp chưa hiểu rõ về khả năng điều chỉnh và vai trò của Luật Cạnh tranh trong thị trường hiện đại.

Hai là, trong vụ việc này, những hành vi mà các cơ quan tiến hành tố tụng hướng đến điều tra là những hành vi không nhằm bóc lột khách hàng của Vinapco mà chủ yếu là gây ra những khó khăn cho PA trong hoạt động kinh doanh.

Như vậy, đối tượng bị điều tra khá đặc biệt không chỉ bởi vị thế độc quyền mà còn liên quan khá lớn đến thị trường vận chuyển hành khách bằng máy bay. Việc xử lý hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh không chỉ bảo vệ quyền cho PA trước Vinapco mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì sự cạnh tranh trên thị trường vận tải hàng không dân dụng nội địa giữa PA và VNA.

Thứ hai, vụ việc diễn ra trong quá trình thực hiện hợp đồng giữa Vinapco và PA như đã nêu ở trên. Với diễn biến đó, có một số vấn đề pháp lý được đặt ra:

¹ Quyết định số 10/QĐ-HĐCT ngày 26/6/2009 của Hội đồng cạnh tranh về việc giải quyết khiếu nại của Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam đối với Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/4/2009 của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh, tr. 5.



Phiên điều trần xử lý vụ việc liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh đối với Công ty Xăng dầu hàng không VINAPCO - Ảnh VCC

Một là, vụ việc diễn ra trong quá trình hai doanh nghiệp thực hiện hợp đồng thương mại nên hành vi không tiếp tục thực hiện hợp đồng hoặc không tích cực thực hiện các nghĩa vụ ghi trong hợp đồng có là hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh? Theo Vinapco, đây là một hợp đồng thương mại thuần túy, các bên trong hợp đồng đều tự nguyện, bình đẳng và không bị bất kỳ sức ép nào trong việc thương thảo ký kết hợp đồng. Trong Hợp đồng, quyền và nghĩa vụ của các bên đã được xác định rõ, tuân thủ toàn bộ các quy định của pháp luật hiện hành và phù hợp với thông lệ quốc tế trong lĩnh vực cung ứng nhiên liệu hàng không. Trong suốt thời gian thực hiện Hợp đồng, PA cũng như Vinapco chưa bao giờ có văn bản khiếu nại để phản ánh về sự không bình đẳng, đơn phương hủy bỏ hợp đồng hoặc lạm dụng vị thế độc quyền gây khó khăn cho khách hàng. Về bản chất, sự việc tạm ngừng giao hàng theo Hợp đồng ngày 01/4/2008 là một tranh chấp thương mại thuần túy phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng. Mặt khác, hợp đồng ký giữa Vinapco và PA đã có đầy đủ chế tài và phương thức xử lý các tranh chấp,... Bản thân các bên liên quan đã giải quyết ổn thỏa, PA không khởi kiện Vinapco ra tòa, cơ quan chủ quản của cả hai doanh nghiệp là Bộ Giao thông vận tải cũng

đã có kết luận². Vì vậy, nếu có sự vi phạm hợp đồng thì chỉ áp dụng các chế tài đã được thỏa thuận trong hợp đồng để xử lý. Pháp luật cạnh tranh và các cơ quan quản lý cạnh tranh không nên can thiệp bằng các chế tài hành chính vào các giao dịch dân sự - thương mại thuần túy. Quan điểm này đã giới hạn sự can thiệp từ phía các cơ quan quản lý cạnh tranh đối với hoạt động của doanh nghiệp trên thị trường khi cho rằng *việc tiến hành điều tra, xử lý phạt hành chính theo Luật Cạnh tranh đối với một tranh chấp hợp đồng thương mại là không phù hợp với bản chất của vụ việc*.

Hai là, dường như hành vi ngừng cung cấp nhiên liệu chỉ là phản ứng tiêu cực của Vinapco trước thái độ không tích cực tham gia thương lượng về phí cung cấp xăng dầu của PA. Vấn đề là phản ứng dây chuyền của các bên trong vụ việc có là yếu tố cấu thành sự vi phạm hoặc là cơ sở để giải phóng trách nhiệm của người thực hiện hành vi hay không. Bởi lẽ, nếu kéo dài việc đàm phán mà không đi đến một kết quả nhất định, Vinapco phải gánh chịu thiệt hại do mức giá đầu vào đang tăng cao và có dấu hiệu cho thấy, *PA cố tình kéo dài thời điểm thực hiện hợp đồng thấp hơn 20% giá hiện tại để hưởng lợi trong kinh doanh*³.

Thứ ba, vụ việc không do các doanh nghiệp

² Quyết định số 10/QĐ-HĐCT ngày 26/6/2009 của Hội đồng cạnh tranh về việc giải quyết khiếu nại của Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam đối với Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/4/2009 của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh, tr. 5.

³ Quyết định số 10/QĐ-HĐCT ngày 26/6/2009 của Hội đồng cạnh tranh về việc giải quyết khiếu nại của Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam đối với Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/4/2009 của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh, tr. 7.

có liên quan khiếu nại. Ngày 22/4/2008, Cục trưởng Cục Quản lý cạnh tranh ra Quyết định số 21/QĐ-QLCT về việc điều tra sơ bộ vụ việc cạnh tranh và ngày 28/5/2008, Cục trưởng Cục Quản lý cạnh tranh ra Quyết định số 34/QĐ-QLCT về việc điều tra chính thức vụ việc cạnh tranh. Như vậy, Cục Quản lý cạnh tranh đã áp dụng triệt để khoản 2, Điều 86 để ra quyết định điều tra sơ bộ khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm Luật Cạnh tranh. Ngày 14/4/2009, Hội đồng xử lý vụ việc ra quyết định xử lý vụ việc. Theo quyết định này, Vinapco bị xử lý vì đã thực hiện hai hành vi hạn chế cạnh tranh theo Điều 14 của Luật Cạnh tranh (đã đề cập ở trên) và bị xử phạt với mức 0,05% doanh thu của Công ty này trong năm 2007 (năm trước đó) và đưa ra ba kiến nghị: (1) Tách Vinapco ra khỏi VNA; (2) Cấp giấy phép cho các doanh nghiệp khác cùng được thực hiện chức năng cung cấp xăng dầu hàng không; (3) Tăng cường hơn nữa quản lý nhà nước đối với dịch vụ cung cấp xăng dầu hàng không tại Việt Nam.

Ngày 26/6/2009, Hội đồng Cạnh tranh đã ra quyết định giải quyết khiếu nại của Vinapco đối với Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/4/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh. Trong quyết định này, về cơ bản, Hội đồng Cạnh tranh ủng hộ những đánh giá và kết luận trong Quyết định 11/QĐ-HĐXL của Hội đồng Xử lý vụ việc.

Diễn biến của vụ việc cho thấy thủ tục tố tụng cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh đã được áp dụng triệt để từ các giai đoạn điều tra cho đến giai đoạn giải quyết khiếu nại ở Hội đồng Cạnh tranh. Vì là vụ việc hạn chế cạnh tranh đầu tiên nên việc tiến hành tố tụng trên thực tế được coi như sự kiểm nghiệm hữu hiệu về tính khả thi của các quy định của đạo luật này và những tác động của nó đến thị trường.

2. Bình luận về việc giải quyết vụ việc

Qua việc nghiên cứu về tình tiết vụ việc

và các quyết định xử lý vụ việc, quyết định giải quyết khiếu nại, chúng tôi cho rằng, việc giải quyết vụ việc có ý nghĩa quan trọng khẳng định vai trò của pháp luật cạnh tranh trong trật tự thị trường lành mạnh. Cụ thể là:

Thứ nhất, Luật Cạnh tranh là một công cụ pháp lý mới của Nhà nước trong quá trình Việt Nam chuyển sang vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Luật Cạnh tranh cùng với Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại, Luật Đầu tư, Luật Hàng không dân dụng... tạo thành một khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho hoạt động của các doanh nghiệp trên thị trường. Vì vậy, việc xử lý vụ việc đã khẳng định giá trị của khoản 1, Điều 2 của Luật Cạnh tranh là: Luật này áp dụng đối với tổ chức, cá nhân kinh doanh bao gồm cả những doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực thuộc độc quyền nhà nước và doanh nghiệp nước ngoài hoạt động tại Việt Nam. Dù biết rằng, trong điều kiện hiện nay, các doanh nghiệp độc quyền nhà nước còn đang thực hiện nhiều nhiệm vụ do Nhà nước giao nhằm đảm bảo sự ổn định của những lĩnh vực kinh tế quan trọng, góp phần đảm bảo vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước, song điều đó không cho phép các doanh nghiệp này đứng trên pháp luật và cũng không cho phép họ tự tạo ra một kỷ luật kinh doanh riêng. Cho đến nay, các doanh nghiệp độc quyền nhà nước còn đang được bao bọc bởi những rào cản gia nhập thị trường⁴ và có những ưu thế cạnh tranh bởi cơ chế chủ quản hành chính - kinh tế. Pháp luật cạnh tranh chưa có chức năng xóa bỏ những rào cản và những thiết chế pháp lý khác để khôi phục cạnh tranh, nhưng lại có nhiệm vụ quan trọng để ngăn chặn và xử lý những hành vi khai thác thế mạnh độc quyền (kể cả thế mạnh do những rào cản nói trên đem lại) nhằm bóp méo sự lành mạnh của thị trường và làm suy giảm hiệu quả của cạnh tranh. Những

⁴ Các quy định về giấy phép kinh doanh dịch vụ hàng không trong Luật Hàng không dân dụng năm 2006, Nghị định 83/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/5/2007 về quản lý, khai thác cảng hàng không, sân bay và quy định về điều kiện kinh doanh theo Nghị định 55/2007/NĐ-CP ngày 6/4/2007 của Chính phủ về kinh doanh xăng dầu là những rào cản cho việc gia nhập thị trường kinh doanh xăng dầu hàng không dân dụng.

quan ngại về môi trường kinh doanh không bình đẳng do sự tồn tại của các doanh nghiệp độc quyền nhà nước có thể được trấn an bằng việc thẳng thắn và nghiêm túc xử lý hành vi vi phạm của các doanh nghiệp này. Khi khởi đầu vụ việc, cũng không ít quan điểm lo ngại cho các cơ quan quản lý cạnh tranh về những sức ép bên ngoài có thể ảnh hưởng đến kết quả và tính khả thi của việc xử lý doanh nghiệp độc quyền. Đến nay, các kết quả của vụ việc cho thấy sự quyết tâm của các cơ quan này trong việc thi hành trách nhiệm của mình. Dưới góc độ ý thức kinh doanh, việc xử lý doanh nghiệp độc quyền về hành vi lạm dụng quyền lực thị trường sẽ buộc các doanh nghiệp độc quyền phải nhận thức lại về trách nhiệm của mình đối với thị trường và xã hội. Ngay cả khi muốn khai thác quyền lực sẵn có để kiếm lợi ích, các doanh nghiệp này cũng không dám công nhiên coi thường khách hàng mà phải e dè và nể sợ trước pháp luật cạnh tranh.

Thứ hai, đây là vụ việc đầu tiên về hành vi hạn chế cạnh tranh và cũng là lần đầu tiên các cơ quan cạnh tranh Việt Nam tiến hành tố tụng cạnh tranh. Hệ thống cơ quan cạnh tranh Việt Nam (Cục Quản lý cạnh tranh và Hội đồng Cạnh tranh) còn khá non trẻ. Hai cơ quan này mới được thành lập theo Nghị định số 05/2006/NĐ-CP và Nghị định số 06/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09/01/2006. Lực lượng điều tra viên chưa mạnh cả về số lượng và kinh nghiệm điều tra, xử lý vụ việc. Các quy định về tố tụng cạnh tranh phần lớn được xây dựng từ sự kết hợp những đặc thù của thủ tục xử lý vi phạm hành chính, những nguyên tắc trong tố tụng dân sự - kinh tế và những kinh nghiệm pháp lý của các nước. Luật Cạnh tranh và Nghị định số 116/2005/NĐ-CP chỉ mới mô tả một cách cơ bản quy trình tố tụng. Việc chuyển hóa những khung pháp lý thành hành vi tố tụng thực tế đòi hỏi khả năng xử lý và kinh nghiệm của các cơ quan có thẩm quyền và của người tiến hành tố tụng. Quá trình điều tra và xử lý vụ việc đã kiểm chứng hiệu quả của quy trình tố tụng cạnh tranh, khả năng làm việc của các điều tra viên, của người xử lý vụ việc. Hơn

nữa, Việt Nam mới tiếp cận với pháp luật cạnh tranh nên kinh nghiệm thực thi còn nhiều hạn chế, mặc dù các tinh tiết của vụ việc không gây nhiều tranh cãi trong khoa học pháp lý của Việt Nam về hành vi và về thủ tục tố tụng, song nó đã thể hiện được bản lĩnh và năng lực của các cơ quan quản lý cạnh tranh, của người tiến hành tố tụng. Đây là những kinh nghiệm đầu tiên cho các cơ quan này trong việc thực thi chức năng của mình.

Thứ ba, ở các nước tiên tiến, việc phân tích ảnh hưởng từ một hành vi kinh doanh của doanh nghiệp độc quyền hoặc có vị trí thống lĩnh đối với môi trường cạnh tranh nói chung (môi trường cạnh tranh trên thị trường mà doanh nghiệp đó đang hoạt động và những thị trường thứ cấp tiếp theo) đã được bàn luận nhiều trong các lý thuyết kinh tế, trong các án lệ về cạnh tranh và kiểm soát độc quyền. Tuy nhiên, vấn đề này còn mới mẻ đối với Việt Nam. Trong vụ việc này, vấn đề cạnh tranh được phân tích ở nhiều góc độ: (1) từ việc phân tích hành vi lạm dụng của Vinapco ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của PA. Theo đó, hành vi ngừng cung cấp nhiên liệu đã làm cho hoạt động kinh doanh của PA bị đình trệ, uy tín của doanh nghiệp này bị tổn thương trước khách hàng. Về thiệt hại vật chất, mặc dù chưa có số liệu chính thức, song bằng những diễn biến thực tế của vụ việc, có thể nhận thấy rằng PA đã phải gánh chịu những khoản thiệt hại do phải trả tiền chậm chuyển cho các hành khách đã mua vé máy bay trong ngày 01/4/2008, các khoản lợi nhuận có thể thu được từ các chuyến bay bị đình chuyển; (2) hành vi của Vinapco đã bóp méo tình trạng cạnh tranh trên thị trường vận chuyển hành khách bằng máy bay giữa PA và VNA. Trong bối cảnh Vinapco là doanh nghiệp trực thuộc VNA, thì hành vi này dễ tạo ra những nghi vấn rằng đã có chiến lược chèn ép đối thủ cạnh tranh của một tập đoàn hàng không lớn nhất Việt Nam. Trong quyết định xử lý vụ việc, Hội đồng Xử lý đã mạnh dạn bình luận rằng việc *PA bị ngừng cung cấp nhiên liệu bay sẽ dẫn đến hậu quả là hủy*

bỏ cạnh tranh trên thị trường vận chuyển hành khách bằng máy bay. Vào thời điểm xung quanh tháng 4/2008, chỉ có PA và VNA đang trực tiếp cạnh tranh trên thị trường vận chuyển hành khách bằng máy bay⁵. Mặc dù chưa đi sâu phân tích khía cạnh này, song nhận định trên đã cho thấy các cơ quan cạnh tranh đã bước đầu mở rộng phân tích ảnh hưởng của một hành vi lạm dụng đến tình trạng cạnh tranh của nhiều vùng thị trường có liên quan. Từ đó có thể thấy rằng, tình trạng độc quyền và thống lĩnh thị trường của các tập đoàn kinh tế lớn hiện nay (đặc biệt là các tập đoàn nhà nước) khá phức tạp. Vị trí độc quyền không chỉ còn phản ánh qua thị phần hoặc qua tình trạng độc chiếm thị trường mà chúng hoạt động mà còn có thể là khả năng chi phối các nguồn đầu vào và các lực lượng khác trên thị trường. Chỉ cần có hành vi kiểm soát được một vài nguồn đầu vào thiết yếu là có thể chi phối những thị trường thứ cấp tiếp theo. Do đó, giải pháp xử lý hành vi vi phạm chỉ có thể tác động đến ý thức pháp luật của doanh nghiệp thực hiện hành vi mà chưa thể giải quyết triệt để tình trạng cạnh tranh trên các vùng thị trường đang có độc quyền và đang có nguy cơ xuất hiện hành vi lạm dụng; (3) hành vi của Vinapco còn gây thiệt hại cho người tiêu dùng. Người tiêu dùng đã mua vé của PA bị lỡ chuyến. Nguy hiểm hơn nếu PA bị ngừng hoạt động, người tiêu dùng sẽ ít lựa chọn hơn trong việc di chuyển bằng hàng không nội địa, sẽ bị hạn chế khả năng di chuyển khi nhà cung cấp còn lại bị quá tải. Cùng với việc mạnh dạn xử lý doanh nghiệp độc quyền nhà nước, các cơ quan cạnh tranh đã chính thức cảnh báo về những tác động của việc lạm dụng độc quyền để gây hại cho môi trường cạnh tranh, coi thường người tiêu dùng và cản trở sự phát triển lành mạnh của thị trường và khuyến nghị các cơ quan có thẩm quyền chú trọng hơn nữa đến việc xây dựng môi trường cạnh tranh trong những ngành

không cần thiết phải duy trì độc quyền.

Thứ tư, việc xử lý vụ việc đã khẳng định khả năng can thiệp của pháp luật cạnh tranh bằng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính đối với các giao dịch tương chừng thuần túy là sự tự do thỏa thuận của các doanh nghiệp. Cần khẳng định rằng, pháp luật cạnh tranh không can thiệp vào các quan hệ thương mại - dân sự của các chủ thể trên thị trường nếu hợp đồng được hình thành từ các giao dịch đó không là công cụ hoặc phương tiện để thực hiện hành vi cạnh tranh không lành mạnh hoặc hành vi hạn chế cạnh tranh. Hợp đồng giữa Vinapco và PA là một hợp đồng thương mại thuần túy, song quá trình thực hiện hợp đồng đã xuất hiện hành vi xâm hại đến cạnh tranh, cụ thể là hai hành vi *áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng và lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng*. Do đó, tranh chấp phát sinh giữa Vinapco và PA không còn là tranh chấp hợp đồng thương mại thuần túy mà đã là vụ việc cạnh tranh theo pháp luật cạnh tranh. Các cơ quan cạnh tranh không giải quyết tranh chấp giữa PA và Vinapco mà là điều tra và xử lý về các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh. Có thể do pháp luật cạnh tranh còn mới mẻ đối với các doanh nghiệp nên nhiều doanh nghiệp Việt Nam (trong đó có những doanh nghiệp nhà nước lớn) chưa ý thức được khả năng kiểm tỏa và sự can thiệp của nó đối với hành vi ứng xử của doanh nghiệp trên thị trường. Mặt khác, nhiều doanh nghiệp chưa biết sử dụng pháp luật cạnh tranh để bảo vệ mình trước những hành vi cạnh tranh không lành mạnh hoặc hạn chế cạnh tranh. Do đó, việc xử lý một doanh nghiệp độc quyền có hành vi xâm hại đến khách hàng chắc chắn sẽ có tác động mạnh đến ý thức tự vệ của các doanh nghiệp khác và của người tiêu dùng trên thị trường Việt Nam.

Thứ năm, Quyết định xử lý vụ việc của Hội đồng Xử lý và Quyết định giải quyết khiếu nại có nội dung diễn giải khá sinh động về các

⁵ Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/04/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh về việc xử lý vụ Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam ngừng cung cấp nhiên liệu cho Công ty cổ phần hàng không Jestar Pacific Airlines, tr. 25.

quy định tương ứng trong Luật Cạnh tranh và Nghị định 116/2005/NĐ-CP. Đặc tính của pháp luật cạnh tranh là không có những định lượng hoặc mô tả chi tiết về từng dấu hiệu cấu thành của hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh. Các quy định của pháp luật cạnh tranh được diễn tả bằng những nguyên lý kinh tế và các luận thuyết pháp lý liên quan đến hành vi vi phạm. Vì thế, Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn chỉ đưa ra những định nghĩa hoặc những hướng dẫn khá chung. Việc tổ chức thực hiện phụ thuộc vào khả năng áp dụng các công cụ kinh tế của cơ quan có thẩm quyền và người tiến hành tố tụng. Ở các nước, các quy định của Luật Cạnh tranh còn được diễn giải bằng những án lệ. Trong các án lệ, người có thẩm quyền giải quyết vụ việc còn có thể đưa ra quan điểm và đánh giá của mình về cách hiểu luật và cách thức áp dụng pháp luật trong vụ việc đó. Sau khi Luật Cạnh tranh được ban hành và có hiệu lực, phần lớn các chế định của đạo luật này được giới khoa học bình luận từ câu chữ của quy định và so sánh với pháp luật và án lệ của các nước. Chúng ta chưa có những minh chứng cụ thể để hiểu rõ và thấy được khả năng áp dụng của các chế định trong Luật Cạnh tranh. Qua vụ việc này, các quy định về thị trường liên quan, về hành vi lạm dụng vị trí độc quyền đã được diễn giải bằng những phân tích về cấu thành pháp lý và việc ứng dụng vào các tình tiết của vụ việc.

- Việc xác định thị trường liên quan trong các vụ việc về hành vi hạn chế cạnh tranh không đơn giản. Cục Thương mại công bằng của Anh định nghĩa “thị trường là một giai đoạn rất quan trọng trong bất cứ cuộc điều tra nào về hành vi lạm dụng. Bởi lẽ thị phần chỉ được tính toán sau khi những ranh giới của thị trường đã được xác định. Do đó, nếu thị trường được xác định sai, thì tất cả những phân tích tiếp theo dựa trên thị phần hoặc cấu trúc thị trường đều không hoàn thiện”⁶. Các

quy định về thị trường liên quan trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam khá đơn giản theo Khoản 1, Điều 3 của Luật Cạnh tranh; Điều 4, 8 của Nghị định số 116/2005/NĐ-CP. Các quy định này chưa đủ để hiểu về thị trường liên quan và cách thức xác định nó. Vì vậy, việc diễn giải khá chi tiết về việc xác định thị trường liên quan trong Quyết định số 11/QĐ-HĐXL có ý nghĩa quan trọng đối với các doanh nghiệp, các luật sư và giới nghiên cứu về quá trình thực thi Luật Cạnh tranh sau này. Chúng tôi cho rằng, trong vụ việc này, việc xác định thị trường liên quan và vị trí độc quyền của Vinapco không quá phức tạp nhưng cũng đủ để cho thấy phương pháp xác định những vấn đề trên. Theo đó, cơ quan cạnh tranh đã sử dụng phương pháp phân tích các yếu tố về khả năng thay thế của dịch vụ, về mục đích sử dụng, đặc tính của hàng hóa và các yếu tố rào cản để xác định vị trí độc quyền để kết luận Vinapco là doanh nghiệp độc quyền trên thị trường dịch vụ cung cấp xăng dầu hàng không dân dụng tại các sân bay dân dụng và sân bay dùng chung dân dụng và quân sự của Việt Nam.

- Quyết định số 11/QĐ-HĐXL diễn giải khá rõ cấu thành pháp lý của hai hành vi vi phạm là *áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền và lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng*.

Với hành vi *áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền*, Hội đồng Cạnh tranh dựa trên Điều 32 của Nghị định số 116/2005/NĐ-CP để đặt ra hai khía cạnh cần phân tích khi xác định hành vi vi phạm:

+ Hành vi của Vinapco là buộc PA chấp nhận vô điều kiện những nghĩa vụ. Dấu hiệu này được chứng minh bằng việc Vinapco đã dùng thương lượng với PA bằng việc đơn phương đặt thời hạn cuối cùng để buộc PA

⁶ Trích theo David Harbord và Georg von Gravenitz - Định nghĩa thị trường trong các vụ điều tra cạnh tranh thương mại, Hội thảo về việc xác định thị trường liên quan và xác định thị phần của các doanh nghiệp theo Luật Cạnh tranh do Bộ Công thương tổ chức, Hà Nội, năm 2004.

phải chấp nhận bằng văn bản mức phí cung ứng mới và Vinapco đã thực hiện lời đe dọa trong thông điệp gửi đến PA để buộc PA phải chấp nhận mức phí mới. Vinapco đã ngừng cung cấp nhiên liệu bay cho PA từ 0h00 ngày 01/4/2008 cho đến khi nhận được chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải⁷.

+ Những nghĩa vụ này gây khó khăn cho PA trong quá trình thực hiện hợp đồng. Ở khía cạnh này, Hội đồng Cạnh tranh đã dựa vào kết quả hiệp thương giá cung cấp xăng dầu hàng không do Bộ Tài chính tổ chức là 725.000 đồng/tấn (theo Công văn số 261/BT-BTC ngày 14/7/2008) để kết luận mức phí mà Vinapco đề nghị ban đầu với PA (750.000đ/tấn) là cao. Bên cạnh đó, khi Vinapco ngừng cung cấp nhiên liệu bay cho PA vào ngày 01/4/2008 đã dẫn đến việc các chuyến bay của PA trong thời gian này bị chậm hoặc hủy chuyến.

Chúng tôi cho rằng, có sự khiên cưỡng khi kết hợp hai nội dung trên để kết luận hành vi của Vinapco là *áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền*. Điều 32 của Nghị định số 116/2005/NĐ-CP quy định: “áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền là hành vi buộc khách hàng phải chấp nhận vô điều kiện những nghĩa vụ gây khó khăn cho khách hàng trong quá trình thực hiện hợp đồng”. Đối chiếu với các tình tiết vụ việc, hành vi gửi tối hậu thư và sau đó là ngừng cung cấp nhiên liệu của Vinapco để buộc PA phải chấp nhận mức phí mới đã cấu thành dấu hiệu buộc khách hàng phải chấp nhận vô điều kiện những nghĩa vụ. Tuy nhiên, dấu hiệu gây ra khó khăn cho khách hàng trong quá trình thực hiện hợp đồng còn có thể gây tranh cãi. (i) hành vi ngừng cung cấp nhiên liệu của Vinapco đã chấm dứt (có thể là tạm thời) việc thực hiện hợp đồng mà không phải là gây ra khó khăn cho PA trong việc thực hiện hợp đồng. (ii) Theo Điều 32 của Nghị định số 116/2005/NĐ-CP có

thể hiểu rằng, các nghĩa vụ mà người vi phạm buộc khách hàng phải chấp nhận là nguyên nhân làm cho khách hàng gặp khó khăn trong việc thực hiện hợp đồng. Khó khăn trong việc thực hiện hợp đồng phải hiểu là người bị ép buộc chấp nhận các nghĩa vụ nào đó đã không thể hoặc khó có thể thực hiện các nghĩa vụ của họ được quy định trong hợp đồng. Với những tình tiết trong vụ việc, nghĩa vụ mà Vinapco buộc PA chấp nhận là mức giá 750.000/tấn. Muốn kết luận là có vi phạm phải chứng minh rằng mức giá nói trên chắc chắn sẽ làm cho PA không thể hoặc khó có thể tiếp tục thực hiện hợp đồng với Vinapco. Đánh giá về việc tăng giá xăng dầu của Vinapco, *PA thừa nhận việc tăng phí cung ứng khi chi phí thị trường tăng là hợp lý*⁸. PA chưa từng đưa ra bình luận về sự hợp lý của mức phí mà Vinapco đưa ra. Việc Vinapco ngừng cung cấp xăng dầu trong ngày 01/4/2008 đã là biện pháp khắc nghiệt nhất để buộc PA phải chấp nhận mức phí nói trên và cũng là nguyên nhân gây thiệt hại cho PA, là nguyên nhân làm cho PA không thể thực hiện hợp đồng số 34/PA2008. Mức phí được đưa ra (nghĩa vụ của hợp đồng) không phải là nguyên nhân làm cho hợp đồng nói trên không thể thực hiện và chưa chắc chắn sẽ gây ra khó khăn cho PA trong quá trình tiếp tục thực hiện nếu không có hành vi ngừng cung cấp nhiên liệu của Vinapco. Chúng tôi cho rằng, hành vi của Vinapco chỉ thỏa mãn một dấu hiệu của hành vi này là buộc PA chấp nhận nghĩa vụ vô điều kiện mà chưa thể kết luận nghĩa vụ đó gây khó khăn cho PA trong quá trình thực hiện hợp đồng. Do đó, Hội đồng dựa vào tình tiết *Vinapco ngừng cung cấp nhiên liệu bay cho PA vào ngày 01/4/2008 đã dẫn đến việc các chuyến bay của PA trong thời gian này bị chậm hoặc hủy chuyến* để kết luận PA gặp khó khăn trong việc thực hiện hợp đồng chưa thực sự phù hợp.

Với hành vi *Lợi dụng vị trí độc quyền để*

⁷ Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/04/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh về việc xử lý vụ Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam ngừng cung cấp nhiên liệu cho Công ty cổ phần hàng không Jestar Pacific Airlines, tr. 18-19.

⁸ Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/04/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh về việc xử lý vụ Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam ngừng cung cấp nhiên liệu cho Công ty cổ phần hàng không Jestar Pacific Airlines, tr. 4.

đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng, Hội đồng dựa vào ba điều kiện để kết luận đã có hành vi vi phạm:

+ Vinapco có hành vi đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết bằng việc ngừng cung cấp nhiên liệu bay.

+ Vinapco dựa vào lý do không liên quan trực tiếp đến các điều kiện cần thiết để tiếp tục thực hiện đầy đủ hợp đồng. Hội đồng cho rằng mức phí cung ứng là yếu tố không liên quan trực tiếp đến các điều kiện cần thiết để tiếp tục thực hiện đầy đủ hợp đồng bởi theo Hợp đồng số 34/PA2008 chỉ duy nhất một trường hợp Vinapco có thể tạm ngừng việc thực hiện Hợp đồng, đó là do PA chậm thanh toán. Cho đến ngày 01/4/2008, PA chưa hề chậm thanh toán cho Vinapco.

+ Vinapco không phải chịu biện pháp chế tài nào. Đối với sự việc ngày 01/4/2008, tại phiên điều trần, Vinapco thừa nhận cho đến nay, Vinapco chưa chịu chế tài nào⁹.

Những phân tích của Hội đồng Xử lý vụ việc về các căn cứ xác định hành vi thứ hai là thuyết phục. Bên cạnh đó, việc không xác định mức thiệt hại của PA phải gánh chịu do hành vi của Vinapco gây ra đã khẳng định rằng cả hai hành vi mà Vinapco bị truy cứu trách nhiệm đều có cấu thành hình thức, không cần có hậu quả xảy ra. Cơ quan cạnh tranh không cần căn cứ vào thiệt hại của PA để xác định hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh.

Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, trong vụ việc này còn có những vấn đề cần bàn liên quan đến pháp luật và việc áp dụng pháp luật. Trong vụ việc, hành vi ngừng cung cấp nhiên liệu của Vinapco đã được sử dụng làm căn cứ cơ bản để xác định đồng thời hai hành vi vi phạm: *thứ nhất, áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng của doanh nghiệp có vị trí độc quyền*. Ngừng cung cấp là căn cứ cho thấy Vinapco buộc PA phải chấp nhận mức phí mà doanh

nh nghiệp này đưa ra; *thứ hai, lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc hủy bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng*, việc ngừng cung cấp là căn cứ để xác định Vinapco đã đơn phương hủy bỏ hợp đồng¹⁰. Vấn đề đặt ra là một hành vi được thực hiện có thể bị truy cứu trách nhiệm đồng thời về hai hành vi vi phạm hay không. Luật Cạnh tranh vẫn chưa quy định về vấn đề này. Điều 1, khoản 1, Điều 3 của Nghị định số 120/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/9/2005 quy định về xử lý vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh có quy định “một hành vi vi phạm pháp luật về cạnh tranh chỉ bị xử lý một lần; một doanh nghiệp thực hiện nhiều hành vi vi phạm thì bị xử lý đối với từng hành vi vi phạm”. Nguyên tắc này chưa giải quyết được vấn đề nói trên. Do đó, việc truy cứu về nhiều hành vi vi phạm cho cùng một hiện tượng (ngừng thực hiện hợp đồng) của các cơ quan cạnh tranh không trái với pháp luật cạnh tranh hiện hành. Tuy nhiên, theo chúng tôi, cách giải quyết này chưa thật sự công bằng với người vi phạm. Bởi lẽ, không thể vì một hành vi và cùng một hậu quả gây ra mà người vi phạm bị kết luận là vi phạm hai hành vi khác nhau về nội dung và bản chất. Vấn đề này cần được nghiên cứu và bàn luận trong quá trình sửa đổi Luật Cạnh tranh.

Với những bình luận trên, chúng tôi cho rằng, việc xử lý vụ việc đầu tiên về hành vi hạn chế cạnh tranh tại Việt Nam đã tăng thêm niềm hy vọng về sức sống của Luật Cạnh tranh sau hơn 4 năm có hiệu lực, bổ sung thêm một công cụ pháp lý để Nhà nước quản lý thị trường hiệu quả mà vẫn tôn trọng quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp. Quy trình điều tra và xử lý vụ việc đã chứng minh rằng các chế định trong pháp luật cạnh tranh dù còn mới nhưng cũng đã được vận hành hợp lý. Bên cạnh đó, vẫn còn một số vấn đề cần nghiên cứu và giải quyết khi việc sửa đổi Luật Cạnh tranh được đặt ra trong tương lai. ■

⁹ Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/04/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh về việc xử lý vụ Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam ngừng cung cấp nhiên liệu cho Công ty cổ phần hàng không Jestar Pacific Airlines, tr. 22-24.

¹⁰ Quyết định số 11/QĐ-HĐXL ngày 14/04/2009 của Hội đồng Xử lý vụ việc cạnh tranh về việc xử lý vụ Công ty xăng dầu Hàng không Việt Nam ngừng cung cấp nhiên liệu cho Công ty cổ phần hàng không Jestar Pacific Airlines, tr. 18, 19, 23.

ĐĂNG KÝ GIAO DỊCH BẤT ĐỘNG SẢN TRONG LUẬT DÂN SỰ PHÁP VÀ SO SÁNH VỚI VIỆC ĐĂNG KÝ GIAO DỊCH BẢO ĐẢM Ở VIỆT NAM

■ ĐOÀN THỊ PHƯƠNG DIỆP *

Việc đăng ký giao dịch bất động sản trong luật dân sự Pháp là một cơ chế hữu hiệu cho việc bảo vệ quyền lợi của bên có quyền trong quan hệ nghĩa vụ có liên quan đến bất động sản. Trong khi đó, luật Việt Nam chỉ quan tâm đến việc đăng ký giao dịch bảo đảm, mà cụ thể là hợp đồng thế chấp theo quy định của Nghị định 163/CP năm 2006. Và hiện nay vẫn tồn tại song song bên cạnh Nghị định này một Nghị định khác cùng điều chỉnh vấn đề về đăng ký giao dịch bảo đảm, đó là Nghị định 08/CP năm 2000. Tuy nhiên, cả hai Nghị định này hiện vẫn còn nhiều điểm chưa hoàn toàn phù hợp với thực tế. Để bảo vệ quyền lợi của các bên có quyền một cách thật sự có hiệu quả, các quy định của pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực này cần thiết phải được hoàn thiện nhanh chóng.

C hế định đăng ký giao dịch bất động sản trong luật dân sự của Pháp xuất hiện từ khá sớm trong lịch sử. Bắt đầu với Đạo luật số 9 tháng Gặt hái năm 1795¹ về thế chấp tài sản, vấn đề đăng ký đặt ra một cách có hệ thống đối với tất cả các giao dịch thế chấp tài sản với mục đích nhằm khuyến khích các giao dịch thế chấp tài sản, đưa các giao dịch này vào sự quản lý một cách có tổ chức của pháp luật. Tuy nhiên, đạo luật này nhanh chóng bị hủy bỏ bởi đạo luật được ban hành sau đó vào năm 1798. Đó là đạo luật số 11 tháng Sương mù (ngày 01/11/1798) và vấn đề đăng ký giao dịch thế chấp lại được đặt ra với mục đích mới quan trọng và rõ ràng hơn trước,

nhằm bảo vệ quyền lợi của chủ nợ nhận thế chấp. Đạo luật này thiết lập một hệ thống các cơ quan đăng ký giao dịch thế chấp trong tất cả các đơn vị hành chính cấp quận, cơ quan này chịu trách nhiệm thực hiện việc đăng ký với hai nhóm giao dịch khác nhau, vào sổ đăng ký giao dịch thế chấp và ghi nhận quyền ưu tiên² đối với một số chủ nợ và đăng ký việc sao lại³ các giao dịch được thiết lập trên bất động sản. Với loại đăng ký thứ hai này, cơ quan đăng ký sẽ “sao chép” một phần hay toàn văn giao dịch có liên quan đến bất động sản, đặc biệt là các giao dịch liên quan đến việc định đoạt, chuyển nhượng bất động sản, các sao chép này được lưu giữ tại cơ quan đăng ký như một biện pháp

* ThS, khoa Kinh tế - Luật, ĐHQG thành phố Hồ Chí Minh.

¹ Loi du 9 messidor an III (27/6/1795), « tháng Gặt hái », « tháng Sương mù »... được tính theo lịch Cộng hòa của Pháp bắt đầu từ năm 1792.

² Privilège.

³ Từ gốc “Transcription” theo từ điển pháp lý “Lexique des termes juridiques”, Nxb. Dalloz, 2004, đây là một hình thức đăng ký giao dịch bất động sản theo đó cơ quan đăng ký, theo yêu cầu của các bên có liên quan, sẽ sao chép lại toàn bộ hoặc một phần giao dịch yêu cầu đăng ký.

đăng ký đích thực.

Việc không đăng ký các giao dịch phải đăng ký theo luật này sẽ dẫn đến kết quả là hợp đồng thế chấp hay các giao dịch chuyển nhượng bất động sản nói chung sẽ không phát sinh giá trị đối kháng với người thứ ba. Hay nói cách khác là các giao dịch này chỉ có giá trị pháp lý trong quan hệ giữa các bên tham gia giao dịch mà không phát sinh giá trị pháp lý đối với người thứ ba, tức là các bên không thể viện dẫn việc xác lập giao dịch để bảo vệ quyền của mình đối với một người thứ ba có liên quan. Có thể nói, các quy định ban đầu này về đăng ký giao dịch bất động sản ở Pháp nhìn chung đã rất tiến bộ so với các quy định cùng thời kỳ trong các lĩnh vực pháp lý khác.

Ngay từ những ngày đầu xuất hiện, chế định này đã thể hiện một cách rất rõ ràng sự quan tâm của những người làm luật thời kỳ này đối với các giao dịch bảo đảm, các giao dịch bảo đảm có liên quan đến bất động sản cần phải được quản lý một cách chặt chẽ bởi Nhà nước. Việc đăng ký cũng không dừng lại ở ý nghĩa đơn thuần là để quản lý các giao dịch loại này, mà còn có ý nghĩa đáp ứng được yêu cầu minh bạch, công khai hóa tình trạng pháp lý của các tài sản là bất động sản nhằm thúc đẩy giao dịch dân sự, kinh tế phát triển.

Luật hiện hành về đăng ký giao dịch bất động sản của Pháp bắt đầu từ năm 1955 bằng Nghị định ban hành ngày 04/01/1955. Nghị định này được đưa vào Bộ Luật Dân sự Pháp và cho đến ngày nay đã được bổ sung qua nhiều lần, nhưng các quy định cơ bản của Nghị định vẫn giữ nguyên giá trị pháp lý của nó. Đến thời kỳ này, các nhà làm luật Pháp không đơn giản chỉ quan tâm đến các giao dịch bảo đảm thực hiện nghĩa vụ như thời kỳ trước mà vấn đề đăng ký hầu hết các giao dịch quan trọng liên quan đến bất động sản đã được đặt ra.

1. Mục đích pháp lý của việc đăng ký giao dịch bất động sản

Mục đích pháp lý hay ý nghĩa thực sự của việc đăng ký giao dịch bất động sản trong luật của Pháp không khác với việc đăng ký giao

dịch bảo đảm trong luật Việt Nam hiện hành. Tuy nhiên, trước tiên cần khẳng định có sự khác biệt trong lĩnh vực đăng ký các giao dịch có liên quan đến bất động sản trong luật Việt Nam và luật của Pháp.

Theo các quy định hiện hành của Bộ luật Dân sự Việt Nam (BLDS) 2005, Nghị định 163/CP ban hành năm 2006 thì các giao dịch về bất động sản ở Việt Nam chia thành hai nhóm, các giao dịch bảo đảm được xác lập trên bất động sản và các giao dịch khác không phải là giao dịch bảo đảm.

Nếu là các giao dịch bảo đảm (thế chấp, cầm cố... theo quy định của Điều 326 BLDS Việt Nam hiện hành, thì đối tượng của biện pháp cầm cố là các tài sản nói chung, tức có thể là động sản và cũng có thể là bất động sản) thì bên cạnh việc công chứng, chứng thực theo luật chung, giao dịch đó còn cần thiết phải được đăng ký tại các cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm có thẩm quyền. Các giao dịch bất động sản còn lại thì không cần phải đăng ký, hay nói cách khác là các quy định hiện hành không thiết lập quy chế pháp lý cho việc đăng ký các giao dịch này. Tuy trong Dự thảo Luật Đăng ký giao dịch bảo đảm 2008 có đề cập đến một số các giao dịch khác *như bán có thoả thuận chuộc lại hoặc bán hàng thông qua đại lý đối với tài sản là động sản và giao dịch dân sự khác nhằm bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự*, tuy nhiên, cho đến bây giờ việc đăng ký chỉ đặt ra với các giao dịch bảo đảm đã được xác định trong phạm vi hẹp sau đây.

Theo các quy định hiện hành của Nghị định số 08/CP (2000) và Nghị định 163/CP (2006) thì việc đăng ký bắt buộc hầu như chỉ đặt ra đối với các giao dịch bảo đảm thuộc vào loại mà bên nhận bảo đảm không nắm giữ thực tế tài sản bảo đảm (như thế chấp tài sản, bên thế chấp vẫn tiếp tục giữ và sử dụng tài sản thế chấp một cách bình thường trong suốt thời gian thế chấp). Cụ thể, theo quy định tại Điều 12 Nghị định 163/CP các trường hợp phải đăng ký bao gồm: thế chấp quyền sử dụng đất; thế chấp quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng; thế chấp tàu bay,

tàu biển; thế chấp một tài sản để bảo đảm thực hiện nhiều nghĩa vụ; các trường hợp khác, nếu pháp luật có quy định.

Còn Nghị định 08/CP (2000) về đăng ký giao dịch bảo đảm thì những trường hợp sau đây phải được đăng ký tại cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm: việc cầm cố, thế chấp tài sản mà pháp luật quy định tài sản đó phải đăng ký quyền sở hữu; việc cầm cố, thế chấp tài sản không thuộc trường hợp quy định trên nhưng các bên thoả thuận bên cầm cố, bên thế chấp hoặc người thứ ba giữ tài sản; việc cầm cố, thế chấp một tài sản để bảo đảm thực hiện nhiều nghĩa vụ; văn bản thông báo về việc xử lý tài sản bảo đảm.

Nghị định 08/CP ban hành trong bối cảnh pháp lý của BLDS 1995, do đó, một số quy định đã không còn phù hợp trong bối cảnh của BLDS 2005 hiện hành, cụ thể là trường hợp thứ hai “việc cầm cố tài sản không phải đăng ký quyền sở hữu nhưng các bên thoả thuận bên cầm cố giữ tài sản”, quy định này không còn phù hợp vì BLDS 2005 không cho phép bên cầm cố giữ lại tài sản như trong BLDS 1995.

Trong khi đó, theo các quy định hiện hành trong luật Pháp thì không những chỉ riêng các giao dịch bảo đảm cần thiết phải được đăng ký mà các giao dịch khác liên quan đến việc chuyển nhượng bất động sản cũng cần thiết phải đăng ký (ví dụ như việc mua bán bất động sản, cho thuê bất động sản...). Việc đăng ký giao dịch bất động sản nói chung có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với các bên trong giao dịch, đặc biệt là bên nhận thế chấp, bên chủ nợ có đặc quyền, bên nhận chuyển nhượng bất động sản. Như vậy, từ sự phân biệt này có thể thấy, đăng ký giao dịch bất động sản và đăng ký bất động sản là hai khái niệm hoàn toàn khác nhau. Ở góc độ là đăng ký bất động sản thì hầu như không có sự khác biệt về bản chất giữa luật Việt Nam và luật của Pháp, các bất động sản đều cần thiết phải được đăng ký tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc đăng ký bất động sản thực sự cần thiết cho việc quản

lý các tài sản này ở góc độ quản lý nhà nước đối với bất động sản. Trong khi đó, việc đăng ký giao dịch bất động sản lại có những ý nghĩa pháp lý và ý nghĩa thực tiễn khác biệt.

Mục đích thứ nhất của việc thiết lập cơ chế đăng ký giao dịch bất động sản đó là biến việc đăng ký giao dịch thành một “kênh” thông tin đáng tin cậy đối với các chủ thể có quan tâm. Sở dĩ đáng tin cậy là vì những thông tin liên quan đến các giao dịch bất động sản do một bên hoàn toàn trung lập cung cấp và bên cung cấp này lại là một cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cũng theo quy định của Nghị định số 55-22 ngày 04/01/1955⁴, cơ quan đăng ký không chịu trách nhiệm về nội dung của giao dịch, quy định này hoàn toàn giống với tinh thần Nghị định số 08/CP năm 2000 về đăng ký giao dịch bảo đảm trong luật Việt Nam. Cơ quan đăng ký trong trường hợp này chỉ chịu trách nhiệm kiểm tra tính hợp pháp về mặt hình thức đối với yêu cầu đăng ký. Nếu yêu cầu đăng ký không hợp lệ thì cơ quan đăng ký sẽ từ chối việc đăng ký giao dịch. Điều này có nghĩa là cơ quan đăng ký có vai trò và chức năng hoàn toàn khác biệt so với cơ quan công chứng, cơ quan công chứng phải chịu trách nhiệm về tính hợp pháp của nội dung giao dịch được công chứng.

Mục đích thứ hai của việc đăng ký giao dịch bất động sản là nhằm bảo vệ quyền lợi của bên nhận bảo đảm trong các giao dịch bảo đảm, bên có quyền trong các giao dịch chuyển nhượng bất động sản khác. Giao dịch bất động sản nếu được đăng ký sẽ phát sinh giá trị “đổi kháng” với người thứ ba. Giá trị đổi kháng được hiểu là trong trường hợp phát sinh tranh chấp với bên thứ ba, nếu giao dịch bất động sản có đăng ký thì bên chủ thể có quyền sẽ: Ví dụ: A bán nhà cho B, B sẽ là chủ sở hữu đầy đủ đối với bất động sản. Nếu ngay sau đó A bán căn nhà này một lần nữa cho C, trường hợp này về nguyên tắc A đã định đoạt tài sản thuộc quyền sở hữu của người khác một cách bất hợp pháp và do đó, hợp đồng mua bán với C sẽ bị

⁴ Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị định 2008-1055 ngày 10/10/2008.

tuyên bố vô hiệu. Tuy nhiên, nếu C đăng ký hợp đồng mua bán này thì khi đó hợp đồng mua bán với A lại trở nên hợp pháp và C là chủ sở hữu hợp pháp của bất động sản⁵.

Một ví dụ thứ hai về giá trị đối kháng của việc đăng ký giao dịch bất động sản, A thế chấp nhà cho B, hợp đồng thế chấp không được đăng ký, sau đó A lại thế chấp cũng bất động sản này cho C, hợp đồng thế chấp này được đăng ký tại cơ quan đăng ký thế chấp. Nếu sau đó A rơi vào tình trạng không thanh toán được các khoản nợ đến hạn và tài sản thế chấp được xử lý để thanh toán nợ, thì trường hợp này C sẽ được ưu tiên thanh toán trước B.

Đây là ý nghĩa quan trọng của việc đăng ký giao dịch bất động sản mà các bên quan tâm trong việc xác lập các giao dịch có liên quan đến bất động sản. Việc giao dịch bất động sản không phát sinh “giá trị đối kháng” với người thứ ba, hay nói cách khác việc không được đảm bảo quyền ưu tiên của bên có quyền trong trường hợp này được xem là một loại *ché tài pháp lý* dành cho bên có quyền trong trường hợp không tiến hành thủ tục đăng ký các giao dịch bất động sản phải đăng ký theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, cũng cần khẳng định rằng việc đăng ký giao dịch bất động sản trong luật của Pháp không thay thế cho việc công chứng hợp đồng. Điều này có nghĩa là nếu pháp luật buộc phải đăng ký giao dịch bất động sản mà các bên lại không đăng ký thì giao dịch này vẫn có giá trị pháp lý nhưng giá trị pháp lý này giới hạn trong quan hệ của các bên của giao dịch mà thôi⁶.

Vấn đề này được quy định ngược lại trong luật Việt Nam. Theo quy định ở Điều 10 Nghị định 163/CP năm 2006 hướng dẫn thi hành BLDS 2005 về giao dịch bảo đảm, thì những trường hợp giao dịch bảo đảm mà pháp luật quy định buộc phải đăng ký theo nghị định này gồm các trường hợp thế chấp quyền sử dụng đất; thế chấp quyền sử dụng rừng, quyền sở

hữu rừng sản xuất là rừng trồng; thế chấp tàu bay, tàu biển; thì hiệu lực của giao dịch bảo đảm phát sinh từ thời điểm giao dịch được đăng ký. Điều này có nghĩa là nếu giao dịch thuộc các trường hợp này mà không đăng ký thì giao dịch bảo đảm sẽ không phát sinh giá trị pháp lý tất nhiên là kể cả với các bên tham gia giao dịch. Như vậy có thể nói Nghị định 163/CP xem việc đăng ký giao dịch bảo đảm như một điều kiện về hình thức để giao dịch có giá trị pháp lý, như là điều kiện về việc công chứng hay chứng thực hợp đồng nói chung.

Trong khi đó, cũng chính Nghị định này quy định ở Điều 11 khoản 1 rằng, thời điểm giao dịch bảo đảm có hiệu lực đối với người thứ ba là thời điểm đăng ký giao dịch. Trong trường hợp này thì có sự nhập nhằng giữa giá trị pháp lý của việc công chứng, chứng thực hợp đồng và đăng ký giao dịch bảo đảm. Bản chất pháp lý quan trọng của việc đăng ký giao dịch bảo đảm nói chung, giao dịch bảo đảm có liên quan đến bất động sản nói riêng là nhằm bảo vệ trật tự ưu tiên thanh toán, bảo vệ quyền của bên nhận bảo đảm, mà vấn đề này đều có liên quan đến hiệu lực của giao dịch đối với người thứ ba. Do đó, không cần thiết phải có một quy định riêng về thời điểm có hiệu lực pháp lý của giao dịch bảo đảm là thời điểm đăng ký, vì thời điểm một giao dịch dân sự phát sinh hiệu lực được quy định chung trong BLDS.

2. Các loại giao dịch bất động sản phải được đăng ký và vấn đề tổ chức đăng ký giao dịch bất động sản trong luật của Pháp

2.1. Các loại giao dịch phải đăng ký theo quy định của pháp luật

Theo quy định của Điều 2146 BLDS Pháp (1804) các trường hợp sau phải đăng ký giao dịch:

- Các quyền ưu tiên đối với bất động sản. Các quyền này bao gồm:
 - Người bán bất động sản có quyền ưu tiên trên bất động sản đem bán đối với số tiền bán

⁵ Les sûretés- la publicité foncière- Philippe Simler, Philippe Delebecque- Dalloz 2004, trang 639.

⁶ Sûretés- la publicité foncière- Philippe Simler, Philippe Delebecque- Dalloz 2004, trang 638.

tài sản.

- Người cho vay tiền để mua bất động sản, nếu việc vay tiền trong trường hợp này được lập thành hợp đồng và có xác nhận của bên bán bất động sản rằng bất động sản được mua bằng số tiền vay này.

- Người cho vay tiền để trả công thợ với điều kiện là việc vay có hợp đồng và cũng có xác nhận của bên vay về việc dùng số tiền vay để trả công thợ cho các công việc liên quan đến việc xây dựng bất động sản.

- Người được quyền sở hữu bất động sản từ hợp đồng thuê mua bất động sản.

- Người có quyền thừa kế và những người được di tặng bất động sản của người chết trên bất động sản mà người chết để lại cho họ.

Và một số các quyền ưu tiên thông thường khác được xác lập trên bất động sản được quy định tại Điều 2104 BLDS Pháp.

- Các biện pháp thế chấp theo quy định của pháp luật, theo quyết định của toà án hoặc theo thoả thuận của các bên. Các biện pháp thế chấp này còn được gọi theo thứ tự lần lượt là thế chấp luật định, thế chấp tư pháp và thế chấp theo thoả thuận. Điều này có nghĩa là tất cả các biện pháp thế chấp trong luật dân sự Pháp đều bị bắt buộc phải đăng ký.

- Việc tặng cho có đối tượng là tài sản được thế chấp và tất cả các hợp đồng tặng cho bất động sản khác cũng phải được đăng ký theo quy định của Điều 939 BLDS⁷. Hợp đồng tặng cho được đăng ký phải có sự chấp nhận của bên được tặng cho.

- Hợp đồng thuê tài sản là bất động sản có thời hạn hơn 12 năm

2.2. Tổ chức việc đăng ký giao dịch bất động sản trong luật Pháp

Cơ quan có thẩm quyền tiến hành việc đăng ký giao dịch bất động sản chính là cơ quan đăng ký thế chấp trực thuộc Bộ Tài chính và được tổ chức ở mỗi đơn vị hành chính cấp quận. Việc đăng ký được tiến hành theo yêu cầu của chủ nợ, của các bên có quyền nói chung hoặc của

công chứng viên, luật sư hoặc của các cá nhân khác có thẩm quyền.

Người yêu cầu đăng ký phải nộp hai tờ đơn đăng ký cho cơ quan đăng ký, nơi có bất động sản tọa lạc. Kèm theo đơn là bản chính hoặc bản sao công chứng hoặc trích lục quyết định của tòa án công nhận thế chấp. Đơn đăng ký phải có đủ các nội dung liên quan đến họ tên của bên có quyền, người có nghĩa vụ; nơi cư trú do người có quyền lựa chọn trên phạm vi lãnh thổ Pháp; ngày lập chứng thư và loại chứng thư đăng ký; nội dung của nghĩa vụ về tài sản (gồm phân gốc và cả các khoản phụ phát sinh nếu có); bất động sản được đăng ký; ngày tháng công bố và số thứ tự của giấy chứng nhận quyền sở hữu bất động sản. Đăng ký viên vào sổ việc đăng ký và cấp cho bên yêu cầu một xác nhận đăng ký có ghi rõ ngày tháng, quyền và số thứ tự đơn được vào sổ lưu đăng ký.

Thời hạn có giá trị của việc đăng ký là... không có thời hạn, nghĩa là thời hạn này được xác định theo yêu cầu của người yêu cầu đăng ký. Quy định này hoàn toàn khác so với quy định của Việt Nam theo Nghị định 08/CP, theo Nghị định này thì thời hạn có giá trị pháp lý của mỗi lần đăng ký là 5 năm, trường hợp nghĩa vụ được bảo đảm có thời hạn nhiều hơn 5 năm thì bên có quyền sẽ phải tiến hành việc gia hạn đăng ký. Mặc dù thời hạn đăng ký hoàn toàn do bên yêu cầu đăng ký đề nghị nhưng luật của Pháp vẫn cho phép bên đề nghị đăng ký gia hạn việc đăng ký trong trường hợp cần thiết, thực tế đó là những trường hợp có sự gia hạn của nghĩa vụ được bảo đảm. Chúng tôi cho rằng, quy định này trong luật của Pháp là phù hợp với thực tiễn áp dụng. Vì lý do như đã đề cập trên, về nguyên tắc cơ quan đăng ký không chịu trách nhiệm về nội dung đăng ký mà chỉ xem xét về hình thức, do đó việc đăng ký với thời hạn có hiệu lực bao lâu là tùy thuộc vào yêu cầu của các bên trong giao dịch cần được đăng ký, chúng ta không cần thiết phải ấn định về thời hạn này. ■

⁷ Bản án ngày 8/1/1992 của Tòa dân sự thứ 2, Tòa thượng thẩm Pháp.

PHIÊN HỌP THỨ 26 CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Tại phiên họp thứ 26 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (từ ngày 15/12 đến ngày 19/12/2009), Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã tập trung vào một số nội dung chính sau: đánh giá kết quả kỳ họp thứ sáu và cho ý kiến bước đầu về việc chuẩn bị kỳ họp thứ bảy của Quốc hội; cho ý kiến vào Báo cáo kết quả giám sát thực hiện Nghị quyết về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Cho ý kiến về Chương trình hoạt động đối ngoại và hợp tác quốc tế năm 2010 của các cơ quan của Quốc hội và Chương trình công tác năm 2010 của UBTVQH...

1. Đánh giá kết quả kỳ họp thứ sáu và cho ý kiến bước đầu về việc chuẩn bị kỳ họp thứ bảy của Quốc hội

Đánh giá kết quả kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XII: Trên cơ sở ý kiến của các Đoàn đại biểu Quốc hội, các vị đại biểu Quốc hội, các cơ quan hữu quan tham dự phiên họp, dư luận chung và từ thực tế kỳ họp, UBTVQH đã thảo luận và nhất trí cho rằng, kỳ họp thứ sáu đã thành công tốt đẹp, hoàn thành nội dung chương trình với chất lượng và hiệu quả cao. Công tác tổ chức, điều hành kỳ họp tiếp tục có cải tiến, vừa tiết kiệm thời gian, vừa bảo đảm chất lượng các nội dung xem xét, quyết định. Không khí làm việc dân chủ, thẳng thắn, trách nhiệm. Đạt được kết quả này là do sự chuẩn bị chu đáo của các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các cơ quan, tổ chức hữu quan, sự đóng góp tích cực của cử tri cả nước và tinh

thần làm việc nghiêm túc, trách nhiệm cao của các Đoàn đại biểu Quốc hội, Văn phòng Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội.

Về việc chuẩn bị kỳ họp thứ bảy, Quốc hội khóa XII: Dự kiến Quốc hội sẽ làm việc khoảng 30 ngày (từ 20 tháng 5 đến trung tuần tháng 6 năm 2010) để thông qua 12 luật, cho ý kiến 12 dự án luật; xem xét, quyết định các vấn đề kinh tế-xã hội, ngân sách nhà nước, hoạt động giám sát và một số vấn đề quan trọng khác.

2. Cho ý kiến vào Báo cáo kết quả giám sát thực hiện Nghị quyết về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao

UBTVQH đã nghe Ủy ban Pháp luật báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện Nghị quyết số 55/2005/QH11 của Quốc hội về việc ban



Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng phát biểu khai mạc phiên họp - Ảnh: Trí Dũng

hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Đánh giá về kết quả giám sát việc thực hiện Nghị quyết này, các đại biểu cơ bản tán thành báo cáo đã phản ánh đúng thực tế những mặt được và chưa được trong công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao thời gian qua đã đạt được những kết quả khích lệ, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao về số lượng và chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật, góp phần tạo môi trường pháp lý ngày càng hoàn thiện hơn, thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hà Hùng Cường, Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao Trần Văn Tú và Phó Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao Lê Hữu Thê đồng quan điểm cho rằng: nhiều dự án luật đi vào cuộc sống rất “vắt vả”, nảy sinh nhiều bất cập do nhận thức về xây dựng pháp luật chưa đầy đủ, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức chưa cao, thời gian chuẩn bị một dự án luật ngắn, thiếu sự tham khảo kinh

nghiệm quốc tế và khâu nghiên cứu chính sách của Luật trước khi ban hành chưa đồng bộ. Do vậy, cần coi công tác xây dựng pháp luật là hoạt động hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô và là một trong những chức năng quan trọng, cơ bản của bộ máy Nhà nước. Ủy ban Pháp luật cũng đưa ra một số kiến nghị về đổi mới cách thức tổ chức hoạt động nhằm nâng cao chất lượng của các ban soạn thảo, nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật; chưa thông qua những dự án, dự thảo văn bản không đảm bảo chất lượng, tiến độ hoặc quá nhiều nội dung chung chung phải chờ hướng dẫn, huỷ bỏ các văn bản quy định chi tiết có nội dung “ủy quyền của ủy quyền” ban hành sau ngày 01/01/2009. Phó Chủ tịch Quốc hội Tòng Thị Phóng cho rằng, việc kiểm tra, rà soát và giám sát văn bản quy phạm pháp luật là việc làm thường xuyên của Ủy ban Pháp luật và các ngành chức năng. Công việc giám sát không chỉ dừng lại ở Ủy ban Pháp luật mà là trách nhiệm của tất cả các ủy ban của Quốc hội. Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Đức Kiên đề nghị Ủy ban Pháp luật nghiên cứu thêm để có thông tin đánh giá cụ thể về tình trạng mâu thuẫn giữa các văn bản hướng dẫn. Kết luận nội dung này, UBTVQH đề nghị

cần sớm đổi mới cách thức tổ chức của cơ quan soạn thảo, tránh tình trạng “khoán trắng” cho cơ quan chủ trì; các văn bản ban hành không đúng thẩm quyền về nội dung, hình thức, ban hành sau 01/01/2009 không được coi là văn bản quy phạm pháp luật, cần huỷ bỏ.

3. Cho ý kiến về Chương trình hoạt động đối ngoại và hợp tác quốc tế năm 2010 của các cơ quan của Quốc hội và Chương trình công tác năm 2010 của UBTVQH

Về Chương trình hoạt động đối ngoại và hợp tác quốc tế năm 2010 của các cơ quan của Quốc hội: Năm 2010 là năm có nhiều sự kiện chính trị quan trọng, nhiều ngày kỷ niệm lớn, trong đó có sự kiện Việt Nam giữ chức Chủ tịch ASEAN, Quốc hội Việt Nam là Chủ tịch Hội đồng liên nghị viện các quốc gia Đông Nam Á, do đó, chương trình hoạt động đối ngoại mang nhiều ý nghĩa quan trọng, tác động trực tiếp đến việc thúc đẩy quan hệ chính trị - kinh tế giữa Việt Nam và các nước. Mục tiêu hoạt động đối ngoại của Việt Nam năm 2010 là tiếp tục thúc đẩy quan hệ hợp tác quốc tế, đưa quan hệ quốc tế đi vào chiều sâu, thiết thực hơn, tạo môi trường quốc tế thuận lợi cho công cuộc đổi mới và phát triển đất nước, đồng thời nâng cao vị thế của Việt Nam.

- Chương trình công tác năm 2010 của UBTVQH: Công tác xây dựng pháp luật năm 2010 của UBTVQH tập trung vào việc chỉ đạo triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010; chỉ đạo chuẩn bị trình xem xét, thông qua các luật và cho ý kiến các dự án luật; chỉ đạo việc chuẩn bị dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 và nhiệm kỳ khoá XIII; xây dựng quy trình, thủ tục để UBTVQH thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; tiếp tục nghiên cứu cải tiến cách thức cho ý kiến về các dự án luật, xem xét và thông qua pháp lệnh tại phiên họp. Công tác giám sát của UBTVQH tập trung vào việc chỉ đạo triển khai thực hiện Nghị quyết về Chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội và chương trình giám sát của UBTVQH

năm 2010; nghe Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban báo cáo kết quả giám sát chuyên đề; thực hiện chất vấn và trả lời chất vấn tại các phiên họp của UBTVQH; tiến hành giám sát các văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, tiếp tục nghiên cứu, cải tiến quy trình, thủ tục chuẩn bị, nâng cao chất lượng quyết định các vấn đề quan trọng và thực hiện các công tác khác theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao.

4. Cho ý kiến bước đầu về báo cáo tình hình thực hiện vốn trái phiếu Chính phủ năm 2009 và dự kiến phương án phân bổ vốn trái phiếu Chính phủ năm 2010

Trên cơ sở Tờ trình của Chính phủ, UBTVQH đã tán thành nguyên tắc phân bổ vốn trái phiếu Chính phủ năm 2010, yêu cầu phải bám sát các Nghị quyết của Quốc hội và UBTVQH, tập trung bố trí vốn cho các dự án, công trình cấp bách hiện đang triển khai nhanh và có khối lượng sớm hoàn thành, phát huy hiệu quả trong năm 2010-2011; trong đó, cần ưu tiên tập trung cho những dự án giáo dục, y tế, nông nghiệp, nông thôn và 62 huyện nghèo, chú ý lồng ghép các chương trình, dự án để tránh trùng lặp, chồng chéo; kiên quyết loại bỏ những dự án, công trình kéo dài chưa hoàn thành thủ tục đầu tư; ngừng bố trí vốn cho những dự án kéo dài nhiều năm không triển khai, hiệu quả kém; bố trí vốn theo tiến độ giải ngân, điều chuyển vốn linh hoạt, không để tình trạng tồn ngân, chuyển nguồn lớn sang năm sau.

Ngoài ra, UBTVQH đã cho ý kiến một số vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của 04 dự án luật đã được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XII: Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam (sửa đổi); Luật Các tổ chức tín dụng (sửa đổi); Luật Thuế nhà, đất; Luật Nuôi con nuôi để tiếp tục chỉnh lý, hoàn chỉnh trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ bảy. Đồng thời, cho ý kiến về dự án Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu bay; cho ý kiến bước đầu về việc thành lập Vụ “Lễ tân – Quan hệ đối ngoại”. ■

VŨ HUÂN

HỘI NNCD DA CAM/DIOXIN HÀ NỘI

NƠI CHĂM SÓC VÀ BẢO VỆ QUYỀN LỢI CHÍNH ĐÁNG CHO CÁC NẠN NHÂN

Trong cuộc chiến tranh xâm lược Việt Nam từ 1961 đến 1971 quân đội

trên địa bàn TP.Hà Nội là 26.300 người bị nhiễm và phơi nhiễm nhưng chỉ có hơn một nửa trong số họ được hưởng phụ cấp của Nhà nước.

Ngày 04/12/2004 Hội Nạn nhân chất độc da cam/Dioxon TP.Hà Nội được thành lập theo quyết định 7275/2004-QĐ-UB của UBND thành phố Hà Nội nhằm giúp đỡ, bảo vệ quyền lợi và đại diện cho các nạn nhân chất độc da cam trong quan hệ với các cơ quan, tổ chức trong nước và nước ngoài, động viên họ tham gia các hoạt động xã hội, hòa nhập cộng đồng, chấp hành

pháp luật của Nhà nước, vận động quyên góp ủng hộ vật chất để giúp đỡ nạn nhân bớt phần khó khăn. Đồng thời góp phần vào việc đòi công lý, công bằng cho các nạn nhân, thông qua các cơ quan ngôn luận cung cấp nhân chứng cùng Trung ương Hội da cam Việt Nam tiến hành kiện các công ty hóa chất Hoa Kỳ.

Trải qua 5 năm thành lập và phát triển (2004-2009), với tinh thần “Tất cả vì nạn nhân chất độc màu da cam”, đến nay tổng hội viên của Hội đã lên tới 7525 người và gần 100 hội viên danh dự, nhiều quận, huyện tiêu biểu trong xây dựng tổ chức Hội như Quận Hà Đông, Quận Thanh Xuân, Huyện Ba Vì... Hội đã vận động



Mỹ đã rải xuống miền Nam Việt Nam trên 80 triệu lít chất độc hóa học, trong đó phần lớn là chất độc da cam, chứa khoảng 366kg Dioxin - là loại chất độc nguy hiểm nhất trong số các loại chất độc mà loài người tìm ra được cho đến nay. Chiến tranh đã làm trên 4,8 triệu người Việt Nam bị phơi nhiễm chất độc, trong đó có khoảng 3 triệu người là nạn nhân chất độc da cam. Hàng vạn người đã chết và hàng triệu người bị mắc các bệnh ung thư và các bệnh nan y khác cùng con cháu họ khi sinh ra bị dị dạng, dị tật đang phải sống đau khổ do di chứng chất độc màu da cam gây ra.

Theo thống kê chưa đầy đủ, số nạn nhân chất độc da cam/Dioxon

được hơn 6 tỷ đồng từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để chăm lo cho đời sống nạn nhân chất độc da cam trên địa bàn thành phố. Sự chung tay, góp sức này đã giúp cho 200 trường hợp được hỗ trợ vốn sản xuất với số tiền 600 triệu đồng, 34 trường hợp được sửa chữa và xây mới nhà, tặng 120 xe lăn trị giá 180 triệu đồng, khám bệnh và cấp thuốc miễn phí cho hơn 2500 lượt người, thăm hỏi tặng quà các nạn nhân vào những ngày lễ tết... Những việc làm đó đã góp phần động viên các nạn nhân chất độc da cam/Dioxin cố gắng vượt qua mọi khó khăn vươn lên trong cuộc sống và tin tưởng vào tổ chức Hội trong việc chăm sóc và bảo vệ quyền lợi chính đáng cho mình.

Thực hiện lời kêu gọi của Cố Thượng tướng Đặng Vũ Hiệp, nguyên chủ tịch Hội nạn nhân chất độc da cam/Dioxin Việt Nam: “Đến với nạn nhân chất độc da cam, đến với những người nghèo nhất trong những người nghèo, những người đau khổ nhất trong những người đau khổ... Đến với nạn nhân chất độc da cam là đến với nỗi đau khổ tột cùng của con người, nhưng cũng chính ở đây tính bản thiện của mỗi con người Việt Nam ***Thương người như thể thương thân*** được thể hiện rõ nhất; cũng chính ở đây lòng nhân ái, tình đồng loại của mỗi con người có lương tâm và trách nhiệm trên thế giới này được tôn vinh”. Hội luôn chú trọng đến công tác tuyên truyền,

phổ biến để giúp các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước hiểu được hậu quả nặng nề của chất độc da cam/Dioxin mà quân đội Mỹ đã gây ra, thông cảm và giúp đỡ các nạn nhân đỡ phần mặc cảm, vượt qua khó khăn, tin tưởng vào cuộc sống. Chính nhờ những cố gắng không mệt mỏi đó, Hội đã luôn nhận được sự giúp đỡ về vật chất của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước như Hàn Quốc, các Việt kiều đang sinh sống tại Pháp, Thái Lan, Italia, Đức... Ngoài ra, Hội còn phối hợp cùng Hội Cựu chiến binh, Trung ương Hội da cam Việt Nam, Đoàn luật sư Thành phố tổ chức hội thảo ủng hộ “Tòa án lương tâm nhân dân Quốc tế” và phát động phong trào lấy 100 nghìn chữ ký để ủng hộ nạn nhân chất độc da cam/Dioxin Việt Nam trong cuộc đấu tranh đòi công lý, công bằng. Cuộc đấu tranh đã nhận được sự ủng hộ của nhân dân Mỹ, tạo bước chuyển biến về nhận thức là làm thức tỉnh lương tri nhân dân Mỹ và nhân dân toàn thế giới.

Với những thành tích đã đạt được, Hội đã được Trung ương Hội nạn nhân chất độc da cam/Dioxin, Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội tặng 50 bằng khen. Đó là niềm động viên cổ vũ kịp thời giúp toàn thể cán bộ hội viên ra sức phấn đấu để công tác tuyên truyền, vận động giúp đỡ nạn nhân chất độc da cam/Dioxin đạt được thành tựu cao hơn, hiệu quả thiết thực hơn.

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
27A - Phố: Võng Thị - Quận: Tây Hồ -TP: Hà Nội
ĐT: 080.43364; Fax : 080.48486; Email : nclp@qh.gov.vn

PHIẾU MUA TẠP CHÍ

Năm : 2010

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là cơ quan báo chí thuộc Văn Phòng Quốc Hội, được thành lập theo Nghị quyết số 242/NQ/UBTVQH10, ngày 14/12/2000 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tạp chí xuất bản mỗi tháng 02 kỳ 64 trang vào các ngày 05 và 20 hàng tháng và được gửi tới các vị Đại biểu Quốc hội, các Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, cơ quan tư pháp, bộ trợ tư pháp, các trường đại học và các viện nghiên cứu, các đơn vị, tổ chức cá nhân khác.

Tạp chí trân trọng kính mời và rất mong nhận được sự quan tâm của các độc giả trên cả nước, đăng ký mua ấn phẩm của Tạp chí năm 2010 ở cơ sở bưu điện gần nhất. Hoặc đề nghị Độc giả điền vào mẫu dưới đây và gửi tới Tạp chí (qua bưu điện, fax, Email: nclp@qh.gov.vn)

Cơ quan/cá nhân đặt mua:

Tên và địa chỉ người nhận tạp chí :

Người liên hệ đặt và thanh toán:

Điện thoại:..... **Fax:**..... **Email:**.....

TÊN ẤN PHẨM	ĐƠN GIÁ 1 ẤN PHẨM	MỖI THÁNG 2 ẤN PHẨM	CẢ NĂM 24 ẤN PHẨM	SỐ LƯỢNG ĐẶT ẤN PHẨM	THÀNH TIỀN
NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP	12.500đ	25.000đ	300.000đ		

- **Tổng giá trị (viết bằng chữ)**.....
- **Phương thức thanh toán:**
tiền mặt chuyển khoản chuyển qua bưu điện séc
- **TÀI KHOẢN:** Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 27A Võng Thị, Tây Hồ, Hà Nội. số 0011.000.467.735 tại sở giao dịch Ngân hàng thương mại cổ phần ngoại thương Việt Nam : 31-33 Ngô Quyền - Hoàn Kiếm - Hà Nội.

....., ngày tháng năm 20
Tổ chức, cá nhân đặt mua
Ký tên (đóng dấu nếu có)

