

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 13(174) / Tháng 7/2010

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

KỶ NIỆM

85 NĂM NGÀY BÁO CHÍ CÁCH MẠNG VIỆT NAM

Hà Nội, ngày 6 tháng 6 năm 2010



- * Thực hiện pháp luật trong bối cảnh xây dựng NN PQ
- * Quyền miễn trừ quốc gia trong tư pháp quốc tế Việt Nam
- * Sự trở lại đáng lo ngại của một học thuyết lỗi thời

DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Việc tổ chức thực hiện pháp luật trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta

TS. Nguyễn Sĩ Dũng – ThS. Hoàng Minh Hiếu

- 14** Quyền miễn trừ của quốc gia trong tư pháp quốc tế Việt Nam

ThS. Bành Quốc Tuấn

- 21** Mối quan hệ giữa việc thực hiện sáng kiến lập pháp với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

ThS. Nguyễn Tư Long

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 28** Quy định nguyên tắc suy đoán không phạm tội để bảo vệ quyền con người của người bị buộc tội

TS. Nguyễn Quang Hiến

- 37** Phân định giữa khiếu nại và tố cáo và những vấn đề đặt ra trong việc xây dựng Luật Tố cáo và giải quyết tố cáo

Đình Văn Minh

CHÍNH SÁCH

- 45** Một số điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam

Nguyễn Thanh Bình

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Sự trở lại đáng lo ngại của một học thuyết lỗi thời

TS. Nguyễn Quốc Vinh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 56** “Quy về 0” (zeroing) trong tính toán biên độ phá giá đối với các vụ kiện chống bán phá giá tại Mỹ

ThS. Vũ Thị Phương Lan

THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 60** Nghị quyết số 48/2010/QH12 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 và bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ
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 NGƯU
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001
CỦA BỘ VH TT

PHÁT HÀNH:

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

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng chúc mừng những người làm báo Văn phòng Quốc hội nhân ngày Báo chí Cách mạng Việt Nam 21-6.
Tác giả: Trí Dũng

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 7/2010

STATE AND LAW

- 5** The implementation of law in the context of establishing the rule of law in our country

Dr. Nguyen Si Dung - LL.M Hoang Minh Hieu

- 12** State immunity in Vietnam private international law

LL.M. Banh Quoc Tuan

- 19** The relationship between the implementation of the right of legislative initiative with law -and ordinance-making program

LL.M. Nguyen Tu Long

DISCUSSION OF BILLS

- 26** Regulation on presumption of innocence to protect the human rights of the accused

Dr. Nguyen Quang Hien

- 32** Delineation between complaints and denunciations and the issues set out in building the Bill on denunciation and denunciation settlement

Dinh Van Minh

POLICIES

- 41** A number of conditions to ensure supervision and social review of the Vietnam Fatherland Front

Nguyen Thanh Binh

LEGAL PRACTICE

- 45** The worrying return of an outdated theory

Dr. Nguyen Quoc Vinh

FOREIGN EXPERIENCE

- 56** Zeroing practice in the calculation of dumping margins in anti-dumping lawsuits in the United States of America

LL.M. Vu Thi Phuong Lan

LEGISLATIVE NEWS

- 60** Resolution No. 48/2010/QH12 on the National Assembly's law- and ordinance-making program in the year 2011, amending the law- and ordinance-making programs for the year 2010 and for the XIIth National Assembly's tenure (2007-2011)

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:

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

VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT TRONG BỐI CẢNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA

■ NGUYỄN SĨ DŨNG*
■ HOÀNG MINH HIẾU**

Năm 2001, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX lần đầu tiên chính thức khẳng định nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Thể chế hoá chủ trương, đường lối đó, Quốc hội khoá X đã thông qua Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Điều 2 Hiến pháp năm 1992 đã được bổ sung nội dung về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Tuy chung quanh khái niệm “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” còn có những quan điểm khác nhau¹, nhưng có một nhận thức thống nhất là trong Nhà nước pháp quyền, Nhà nước phải quản lý xã hội bằng pháp luật và pháp luật có vị trí thượng tôn².

Để quản lý xã hội bằng pháp luật và pháp luật có vị trí thượng tôn, việc tổ chức thực hiện pháp luật là một yếu tố rất quan trọng. Một mặt, Nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật một cách có hiệu quả, hiệu lực nhất, mặt khác, bản thân Nhà nước cũng phải tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật. Hai yếu tố này có mối quan hệ tương hỗ với nhau. Việc Nhà nước tuyệt đối tuân thủ các quy định pháp luật là cơ sở để tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả, hiệu lực. Ngược lại, việc tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả đặt ra yêu cầu tất yếu là Nhà nước phải tuân thủ tuyệt đối các quy định của pháp luật.

1. Các yêu cầu đặt ra đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật

1.1. Thực hiện pháp luật phải đạt được các mục tiêu chính sách

Trong hoạt động xây dựng pháp luật, bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào được ban hành đều nhằm tới những mục tiêu chính sách nhất định. Chẳng hạn, việc ban hành quy định bắt buộc đội mũ bảo hiểm đối với người đi trên mô tô, xe máy là nhằm giảm thiểu các chấn thương vùng đầu có thể dẫn đến tử vong khi xảy

ra tai nạn giao thông. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật yêu cầu các cơ quan chủ trì soạn thảo phải tiến hành thực hiện báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản trước khi tiến hành soạn thảo là nhằm nâng cao tính khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật khi được ban hành.

Khi các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực, yêu cầu đặt ra đối với việc tổ chức thực hiện văn bản này là phải đạt được những mục tiêu chính sách khi ban hành văn bản. Đây là tiêu chí cơ bản nhất để đánh giá việc thực hiện pháp luật,

(*) TS, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

(**) ThS, Trung tâm Thông tin - thư viện và nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội.

(1) Nguyễn Văn Yếu, Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2002.

(2) GS, TSKH. Đào Trí Úc (chủ biên), Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb. Tư pháp, H. 2007, tr. 251 - 271.

vì nếu không đạt được những mục tiêu chính sách đặt ra thì các quy phạm pháp luật cũng không có giá trị thực tế. Chính vì vậy, hiệu quả thực hiện pháp luật trên thực tế là thước đo chính xác nhất đối với một văn bản quy phạm pháp luật. Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành là để hướng hành vi của các chủ thể trên thực tế đến một mục tiêu nào đó chứ không phải là để trưng bày hoặc chỉ để có “đầy đủ” các quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Đặc biệt, trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhưng không đạt được những mục tiêu đã định sẽ làm giảm tính nghiêm minh của hệ thống pháp luật, và có thể dẫn tới việc làm giảm ý thức tuân thủ pháp luật của người dân, vốn là một trong những yếu tố cản trở lớn nhất đối với hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật.

1.2. Chi phí thực hiện pháp luật phải hợp lý

Trong việc tổ chức thực hiện pháp luật thì yếu tố chi phí luôn phải được đề cập đến.

Thực tế cho thấy, để đạt được một mục tiêu chính sách nào đó, có thể có nhiều phương pháp, cách thức tổ chức thực hiện khác nhau. Tuy nhiên, nguồn lực của một quốc gia lại có giới hạn. Do vậy, một trong những yêu cầu cơ bản đặt ra đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật là chi phí thực hiện phải ở một mức độ hợp lý. Song, cũng cần lưu ý là chi phí tổ chức thực hiện ở đây phải được xem xét trên tổng thể toàn xã hội chứ không chỉ giới hạn trong khoản chi phí tổ chức thực hiện do Nhà nước bỏ ra.

Để đánh giá mức độ hợp lý của chi phí tổ chức thực hiện pháp luật, người ta thường áp dụng nhiều cách thức khác nhau. Thông thường, có ba hình thức đánh giá chi phí phổ biến là:

- Phân tích chi phí - lợi ích. Theo cách thức này, lợi ích sẽ được so sánh với chi phí và tiêu chí đánh giá là lợi ích càng lớn so với chi phí càng tốt. Chẳng hạn như khi phân tích về chính sách bắt buộc người đi mô tô, xe gắn máy phải đội mũ bảo hiểm, thì việc đánh giá tác động sẽ được tiến hành trên cơ sở so sánh chi phí bỏ

ra để thực hiện chính sách này và các lợi ích thu được³.

- Phân tích chi phí - hiệu suất. Cách thức này được sử dụng để so sánh chi phí bỏ ra đối với mỗi đơn vị lợi ích thu được và được dùng để trả lời cho câu hỏi việc lựa chọn phương pháp thực hiện pháp luật đã tối đa hoá kết quả hay chưa.

- Phân tích chi phí nhỏ nhất. Cách thức này thường được sử dụng để đánh giá liệu phương án tổ chức thực hiện được lựa chọn có phải là đã tạo ra lượng chi phí ít nhất hay không.

Việc đặt ra yêu cầu xem xét đến yếu tố chi phí trong việc tổ chức thực hiện pháp luật có ý nghĩa rất lớn đối với việc thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền. Trước hết, xem xét chi phí trong việc thực hiện pháp luật là yếu tố đảm bảo mục tiêu phát triển của một đất nước. Trong khi đó, nền tảng phát triển của một quốc gia là một yếu tố vừa là mục tiêu, vừa là điều kiện để xây dựng Nhà nước pháp quyền. Nếu việc xây dựng Nhà nước pháp quyền không có sự gắn bó với mục tiêu phát triển của một đất nước thì tính chính đáng của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền sẽ bị xem xét lại. Hơn thế nữa, những số liệu thống kê của nhiều nghiên cứu thực nghiệm đã cho thấy, dường như những quốc gia đề cao pháp quyền thường có mức độ phát triển cao hơn những nước chưa hoặc đang xây dựng Nhà nước pháp quyền⁴.

1.3. Đảm bảo tôn trọng quyền con người

Đảm bảo thực sự các quyền và tự do của con người là nhiệm vụ, chức năng và phương hướng hoạt động thường xuyên của Nhà nước pháp quyền. Các quyền và tự do của con người là các giá trị tinh thần cao quý nhất được thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại, có cội nguồn xã hội và tư tưởng từ rất lâu đời trong quá trình phát triển của lịch sử. Đó là khát vọng, là mục tiêu và phần nào là kết quả của cuộc đấu tranh lâu dài và bền bỉ của nhân loại để chống lại các chế độ chuyên chế và cực quyền.

Trong Nhà nước pháp quyền, việc xây dựng pháp luật cũng như thực hiện pháp luật đều phải đảm bảo nguyên tắc tôn trọng quyền con người.

(3) Tuy nhiên, cần lưu ý là ở đa số các quốc gia, tính mạng con người được xem là vô giá nên không được đem ra phân tích trong cách thức so sánh về chi phí và lợi ích.

(4) Có thể xem thêm: Daron Acemoglu, *What make a nation rich?*, *The Esquire*, November 18, 2009, 9:00 AM.

Các biện pháp tổ chức thực hiện pháp luật phải đáp ứng những nguyên tắc cơ bản của quyền con người. Chẳng hạn, trong việc thực hiện pháp luật hình sự phải bảo đảm nguyên tắc “không trừng phạt khi không có tội” hoặc “trừng phạt phải phù hợp với tội trạng” v.v.. Rộng hơn, đó chính là việc bảo đảm quyền tự do, dân chủ của công dân, bảo đảm quyền được xét xử theo pháp luật và quyền được đối xử công bằng v.v..⁵.

Với ý nghĩa đó, những việc như bắt buộc bị cáo phải mặc áo tù khi ra toà⁶ hay việc gây khó dễ cho luật sư trong quá trình tiến hành bào chữa cho các bị cáo⁷ v.v.. cần phải được xem xét lại để đảm bảo ý nghĩa của việc thực hiện pháp luật trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

1.4. Tổ chức thực hiện pháp luật phải phù hợp với các quy định của hệ thống pháp luật

Như đã đề cập ở trên, một trong những nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền là sự thượng tôn pháp luật. Trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, yêu cầu tôn trọng pháp luật cũng là một trong những yêu cầu cơ bản. Mặc dù các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật có thể được trao những khoảng không gian nhất định để thực hiện công việc nhằm đảm bảo việc thực hiện pháp luật có tính linh hoạt, phù hợp với các tình huống trên thực tế, nhưng tất cả mọi quyền hạn đó đều phải nằm trong khuôn khổ pháp luật và phải được pháp luật trao quyền. Ở đây, yêu cầu Nhà nước chỉ được thực hiện những gì pháp luật cho phép càng được nhấn mạnh. Nói cách khác, việc tổ chức thực hiện pháp luật phải nằm trong khuôn khổ pháp luật nhất định và phải có tính thống nhất với tổng thể hệ thống pháp luật. Tổ chức thực hiện pháp luật trong Nhà nước pháp quyền không được tùy tiện hoặc ngẫu nhiên, mà phải tuân theo các tiêu chuẩn đã định⁸.

Đảm bảo tính thống nhất với tổng thể hệ thống pháp luật trong việc tổ chức thực hiện pháp luật

cũng chính là sự đảm bảo nguyên tắc về tính thứ bậc của hệ thống pháp luật. Tổ chức thực hiện pháp luật phải tuân thủ những quy định của Hiến pháp cũng như các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn.

Hiến pháp và luật thể hiện một cách tập trung ý chí và lợi ích cơ bản nhất của nhân dân trên các lĩnh vực, các vấn đề quan trọng của đời sống nhà nước và đời sống xã hội. Đây là những văn bản có giá trị pháp lý cao nhất do Quốc hội hay cơ quan lập pháp ban hành. Ngoài ra, trong một số trường hợp, các văn bản dưới luật có thể được ban hành để chi tiết hoá các quy định của Hiến pháp và luật. Đặc biệt, trong khá nhiều trường hợp, việc quy định về tổ chức thực hiện pháp luật lại thường được uỷ quyền cho văn bản dưới luật quy định. Chính vì vậy, trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, nguyên tắc tôn trọng tính thống nhất của hệ thống pháp luật, hay ở một góc độ xa hơn là tôn trọng tính thứ bậc của hệ thống pháp luật, càng phải được nhấn mạnh.

1.5. Đảm bảo sự công bằng, bình đẳng, nhất quán và nghiêm minh

Pháp luật bản thân nó là những đại lượng bình quyền và phổ biến. Việc tổ chức thực hiện pháp luật, vì vậy, cũng đòi hỏi phải đảm bảo tuyệt đối yêu cầu về sự công bằng, bình đẳng, nghiêm minh và nhất quán.

Việc tổ chức thực hiện pháp luật một cách công bằng, bình đẳng, nghiêm minh thể hiện trước hết ở tính nhất quán trong thái độ cư xử mà Nhà nước dành cho các chủ thể khác nhau trong tình huống pháp lý giống nhau. Trong Nhà nước pháp quyền, chỉ có một hệ thống pháp luật cho tất cả thành viên trong xã hội, không phân biệt người giàu hay người nghèo, nam hay nữ, sang hay hèn, người lãnh đạo quốc gia hay người dân thường... Mặt khác, pháp luật là chuẩn mực cao nhất và không thể bị lấn át bởi bất kỳ chuẩn mực nào khác trong việc chi phối hành vi xã hội của công dân⁹.

(5) Nguyễn Văn Yếu - Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, 2006, tr.59 - 65.

(6) Bộ Công An, TANDTC yêu cầu: Chấm dứt ngay tình trạng bị cáo ra toà mặc áo tù, *Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh*, 16/05/2005.

(7) Xem ví dụ tại: *Gia Tuê, Lại làm khó cho luật sư*, *Báo Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh*, 19/01/2010 - 12:20 AM.

(8) Xem thêm D.C.Umbach, *Nghiên cứu so sánh về quá trình xây dựng pháp quyền ở Đông Nam Á, Kỳ yếu Hội thảo*, Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

(9) Nguyễn Ngọc Điện, *Tại sao chưa có ý thức tôn trọng pháp luật phổ biến?*, *Thời báo kinh tế Sài Gòn*, số 837, 2007.

Đảm bảo sự công bằng, bình đẳng, nhất quán và nghiêm minh trong việc tổ chức thực hiện pháp luật là yếu tố hết sức cần thiết để bảo đảm ý thức tuân thủ pháp luật của người dân. Điều này là một trong những điều kiện cần thiết để xây dựng Nhà nước pháp quyền cũng như đảm bảo sự phát triển của một quốc gia. Max Weber đã từng nhấn mạnh rằng, một Nhà nước có hưng thịnh hay không tùy thuộc vào việc những đạo luật do Nhà nước ban hành có được tuân thủ hay không¹⁰.

Rõ ràng, việc thiếu lòng tin vào tính công bằng, bình đẳng và nghiêm minh của pháp luật là một trong những yếu tố làm tăng thêm chi phí tổ chức thực hiện của pháp luật. Một người ngư dân có thể vẫn tiếp tục đánh bắt cá, tôm nhỏ, dù đã có lệnh cấm, vì cho rằng nếu mình không đánh bắt, thì người khác cũng đánh bắt. Hoặc một người vi phạm luật giao thông kiên quyết không chịu nộp phạt với lý do không hiểu tại sao nhiều người khác cũng vi phạm như mình lại không bị xử phạt. Đó là những trường hợp mà tính công bằng, nghiêm minh và nhất quán của pháp luật bị nghi ngờ, gây ra những trở ngại trong việc tổ chức thực hiện pháp luật.

1.6. Công khai, minh bạch

Yêu cầu công khai, minh bạch được hiểu giản dị là sự rõ ràng, rành mạch, ai cũng có thể tiếp cận, ai cũng có thể hiểu. Trong việc tổ chức thực hiện pháp luật, công khai, minh bạch được thể hiện thông qua việc công khai, minh bạch chính sách, pháp luật cũng như cách thức tổ chức thực hiện chính sách pháp luật trừ những nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của pháp luật.

Nghĩa vụ công khai, minh bạch hoạt động của bộ máy nhà nước gắn liền với việc tạo điều kiện thuận lợi để công dân tiếp cận các thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước một cách dễ dàng. Sự thông suốt về mặt thông tin là điều kiện để việc tổ chức thực hiện pháp luật được hiệu quả. Đơn giản nhất, những thông tin về các chủ thể có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật, địa điểm, thời gian tổ chức công việc cũng đã là những thông tin hữu ích giúp cho việc tổ

chức thực hiện pháp luật trở nên dễ dàng hơn. Không phải vô cớ mà yêu cầu thiết lập các đầu mối thông tin được lặp đi lặp lại nhiều lần trong các nguyên tắc của Tổ chức Thương mại thế giới cũng như các cam kết gia nhập tổ chức này của nước ta.

2. Các điều kiện đảm bảo việc tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả

2.1. Các văn bản quy phạm pháp luật phải rõ ràng, đảm bảo tính hệ thống

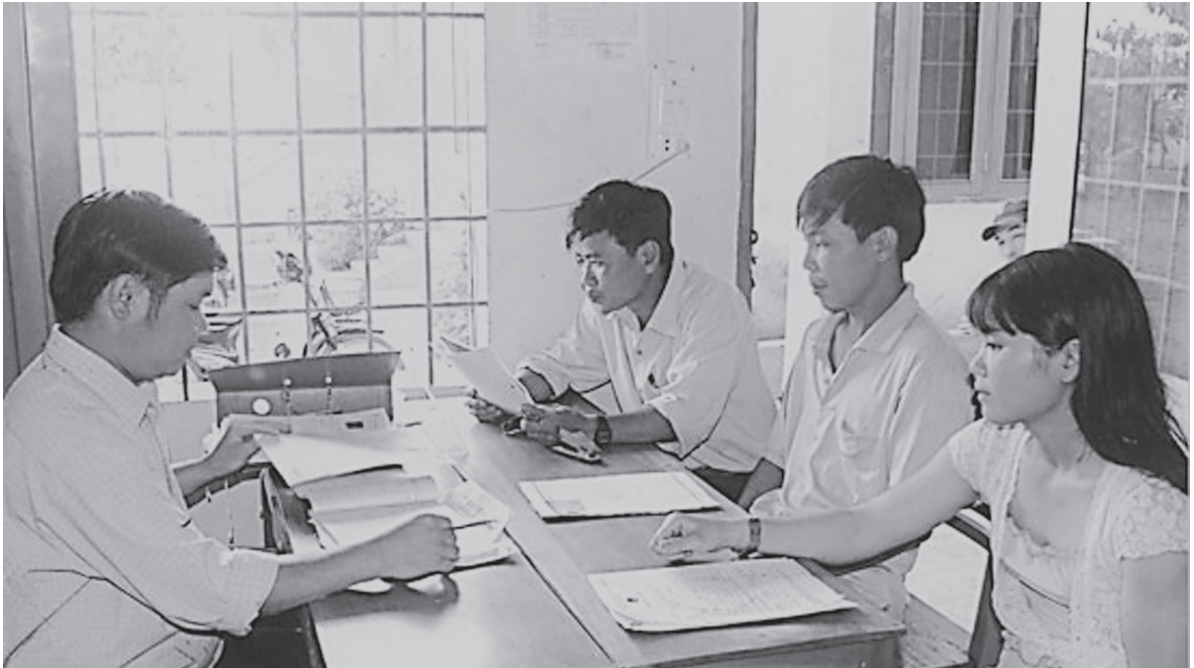
Để đảm bảo tính khả thi của một văn bản quy phạm pháp luật, quy trình và kỹ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm những yêu cầu nhất định.

Trước hết, việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật phải được tiến hành trên cơ sở xác định rõ các vấn đề của cuộc sống và các mục tiêu chính sách rõ ràng cần phải đạt đến. Xác định các mục tiêu của chính sách cũng chính là thiết lập các tiêu chí để đánh giá hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật về sau. Qua đó, những hành vi của các chủ thể cần điều chỉnh sẽ được xác định với những định hướng cụ thể.

Với mục tiêu điều chỉnh các hành vi, các quy phạm pháp luật phải xác định rõ các yếu tố của hành vi như: *ai? thực hiện hành vi gì? thực hiện hành vi trong điều kiện nào?* Đây chính là những thông tin cơ bản để bản thân các chủ thể có trách nhiệm thực hiện pháp luật nắm bắt để thực hiện tốt trên thực tế của cuộc sống. Các quy định dạng chung chung như: “Nhà nước có chính sách phát triển và khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư, xây dựng cơ sở hoạt động văn hoá, nghệ thuật, vui chơi, giải trí đáp ứng nhu cầu văn hoá tinh thần của thanh niên” sẽ không làm rõ được *ai, phải làm gì và làm trong điều kiện nào*. Việc tổ chức thực hiện những quy phạm như vậy sẽ gây nhiều khó khăn cho bản thân đối tượng phải thực hiện cũng như các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm tổ chức thực hiện.

Mục đích của pháp luật là được ban hành để điều chỉnh các hành vi của các chủ thể trong xã hội. Mong muốn của các nhà lập pháp là các

(10) Dẫn theo: Ulrich Karpen, *Những điều kiện bảo đảm hiệu quả của Nhà nước pháp quyền, đặc biệt ở các nước đang phát triển và các nước mới công nghiệp hoá*, trong Josef Thesing (chủ biên), *Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H.2002, tr. 335 – 379.



Thủ tục hành chính công khai, minh bạch - Ảnh: S.T

khuôn mẫu hành vi đó sẽ được các đối tượng tuân thủ. Tuy nhiên, các yêu cầu đặt ra đối với hành vi cho dù có rất rõ ràng, thì trong nhiều trường hợp mong muốn đó vẫn chưa hẳn đã được đáp ứng. Về cơ bản, những định hướng hành vi có thể bị các đối tượng bị điều chỉnh bỏ qua nếu chúng không có những tác động tích cực và phù hợp đến xu hướng hành vi của họ. Chẳng hạn, cấm bán hàng rong trên đường phố ở Thủ đô là một quy định khá rõ ràng về các yếu tố: *ai, làm gì, trong điều kiện nào*. Tuy nhiên, tính khả thi của quy định này còn là vấn đề phải bàn bởi việc cấm bán hàng rong trên đường phố ở Thủ đô dường như đi ngược lại lợi ích của bản thân những người tham gia bán hàng rong, những người có thu nhập trung bình sống ở đô thị, cũng như không hẳn đã có lợi cho nền kinh tế của Thủ đô¹¹.

Chính vì vậy, để tránh tình trạng thiết kế những quy phạm không phù hợp, khó tổ chức thực hiện trên thực tế, khi thiết kế các quy phạm, các yếu tố tác động đến hành vi của của các chủ thể rất cần được chú trọng. Trong lý thuyết lập

pháp, người ta đã tổng kết có bảy yếu tố tác động lên hành vi của con người bao gồm: pháp luật, cơ hội, thông tin, năng lực, lợi ích, quy trình, niềm tin (mô hình ROCCIPI¹²). Cụ thể:

- *Pháp luật*: pháp luật quy định không rõ ràng, hoặc chồng chéo có thể là nguyên nhân của việc làm thế nào cũng được hoặc không biết phải làm thế nào. Như vậy, có nhiều hành vi làm phát sinh các vấn đề xã hội do chính các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành gây ra.

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

- *Năng lực*: không có năng lực thì công việc không thể được giải quyết. Nếu năng lực của cán bộ làm địa chính hạn chế thì việc xét cấp sổ đỏ không thể giải quyết nhanh chóng. Nếu nông dân không có năng lực phân tích thị trường, thì luôn

(11) Xem: TS. Nguyễn Sĩ Dũng, *Triết lý kinh tế của hàng rong*, Vietnamnet, 09:10, Thứ Hai, 28/01/2008 (GMT+7).

(12) Viết tắt theo kí tự đầu của các yếu tố này trong tiếng Anh: R- Regulation; O- Opportunity; C- Capacity; C- Communication; I- Interest; P- Process; I- Ideology.

luôn tồn tại rủi ro về việc các nông sản không bán được. Nâng cao năng lực sẽ làm cho hành vi mà các nhà lập pháp mong đợi xảy ra.

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

- *Lợi ích*: đánh vào lợi ích thì điều chỉnh được hành vi. Tuy nhiên, phạt nặng nhiều khi chưa chắc đã giải quyết được vấn đề, đặc biệt là trong điều kiện năng lực của các cơ quan bảo vệ và thực thi pháp luật hạn chế. Phạt nặng trong điều kiện như vậy chỉ khuyến khích việc che giấu vi phạm và làm cho vấn đề trầm trọng thêm.

- *Quy trình*: thiếu một quy trình chuẩn, các quyết định có thể được đưa ra theo ý muốn chủ quan của các quan chức. Hậu quả là tham nhũng, tiêu cực sẽ xảy ra. Áp đặt một quy trình là tạo hành lang dẫn dắt hành vi của con người.

- *Niềm tin*: lòng tin có thể dẫn dắt hành động của con người. Ví dụ: lòng tin về việc đất đai là của toàn dân nên việc gì có lợi cho đất nước thì cứ thế mà làm có thể dẫn đến sự cứng nhắc trong công tác quy hoạch. Hậu quả là việc đền bù, giải phóng mặt bằng sẽ bị ách tắc. Thay đổi ý thức hệ là điều khó khăn. Tuy nhiên, có thể sử dụng các yếu tố khác để hạn chế những hành vi do lòng tin thôi thúc¹³.

Việc xem xét, phân tích kỹ lưỡng sẽ giúp cho các nhà lập pháp lựa chọn được những biện pháp phù hợp nhất để tác động đến các hành vi. Với những biện pháp tác động đúng, phù hợp với động lực thực hiện của các chủ thể, việc tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế sẽ trở nên dễ dàng hơn.

Xây dựng pháp luật rõ ràng và đầy đủ còn bao hàm cả việc xây dựng các quy định pháp luật được thực hiện với chi phí hợp lý nhất. Một vấn đề tồn tại có thể được giải quyết bởi nhiều giải pháp khác nhau. Nhiệm vụ của nhà lập pháp là phải đánh giá để lựa chọn được giải pháp với chi phí ít nhất cho xã hội. Để thực hiện được điều này, phương pháp đánh giá tác động của dự thảo văn bản rất có ý nghĩa. Việc thu thập số liệu, dự kiến và so sánh các tác động về chi phí và lợi ích của từng giải pháp sẽ giúp cho các nhà lập pháp tìm được giải pháp có chi phí hợp lý nhất. Phương pháp đánh giá tác động của dự thảo đã được bắt đầu chính thức quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (có hiệu lực từ 01/01/2009). Tuy nhiên, trong thời gian vừa qua, việc thực hiện đánh giá tác động của dự thảo văn bản theo quy định của Luật này vẫn chưa có kết quả như ý muốn¹⁴. Điều này phần nào là do chúng ta còn thiếu những thiết chế phù hợp để hướng dẫn cũng như kiểm soát chất lượng của báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản do các cơ quan chủ trì thẩm tra thực hiện.

2.2. Hiệu quả hoạt động của cơ quan tổ chức thực hiện phải được bảo đảm

Trong một quy phạm pháp luật hoàn chỉnh, ngoài việc quy định về các yếu tố hành vi của chủ thể cần tác động (ai, làm gì, làm trong hoàn cảnh nào), còn có một loạt các yếu tố khác có liên quan¹⁵ mà trong đó thường bao gồm một cơ quan chịu trách nhiệm bảo đảm thực thi. Vai trò của cơ quan tổ chức thực hiện pháp luật, hay chính xác hơn là cơ quan chịu trách nhiệm bảo đảm thực hiện văn bản, là rất quan trọng, đặc biệt là trong hoàn cảnh ý thức tuân thủ pháp luật của các đối tượng có trách nhiệm thực hiện pháp luật

(13) TS. Nguyễn Sĩ Dũng, *Lý thuyết lập pháp*, Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử, 15:18 16/01/2009. Xem thêm: Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere, *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 2003.

(14) Một Phó chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đã nhận xét: "Hiện nay, các báo cáo đánh giá tác động kèm theo dự luật hầu như không đạt được yêu cầu mà rất sơ sài, kể cả những dự án luật trình Quốc hội thông qua thì báo cáo đánh giá tác động cũng mới chỉ bảo đảm về hình thức theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà thôi". Xem Bạch Long, *Phân tích chính sách chặt chẽ, bảo đảm tính ổn định của văn bản luật*, Người đại biểu nhân dân, số ngày 19/05/2009.

(15) Các nhà nghiên cứu về lập pháp đã xác định một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh bao gồm: 1) đối tượng có trách nhiệm thực hiện, 2) cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện, 3) cơ quan chế tài; 4) cơ quan giải quyết tranh chấp; 5) cơ quan cấp vốn; 6) cơ quan giám sát và đánh giá; 7) cơ quan ban hành các văn bản dưới luật; 8) cơ quan duy trì trật tự văn bản. Xem: Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere, *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 2003, tr. 70 - 72.

chưa cao. Chẳng hạn, một điều tra gần đây cho thấy, có đến 71,8% người được hỏi cho biết họ vi phạm pháp luật pháp luật về giao thông đường bộ là do không nhìn thấy công an canh gác¹⁶.

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là làm sao để phát huy được vai trò của các cơ quan chịu trách nhiệm đảm bảo thực thi pháp luật trong việc tổ chức thực hiện pháp luật. Vấn đề cơ bản nhất cần lưu ý chính là yếu tố hành vi của các công chức, viên chức trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ trong những cơ quan này.

Các quy định pháp luật thường chỉ đề cập đến cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật với tư cách là một tập thể hay nói cách khác, các cơ quan đó được đề cập đến như một chủ thể có lý trí riêng lẻ. Ví dụ như quy định: “Bộ Tài chính quy định việc thực hiện...” đề cập đến Bộ Tài chính như một chủ thể riêng biệt. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu khác nhau đã cho thấy việc xem các tổ chức là những chủ thể có ý thức riêng lẻ là không phù hợp. Về cơ bản, vận hành của các tổ chức đó vẫn là do các thành viên đơn lẻ có ý thức và tư duy độc lập thực hiện. Hành vi chung của tổ chức chỉ có thể được định hướng trong khuôn khổ các quy định chung về hành vi được đặt ra đối với các thành viên đơn lẻ của tổ chức. Do đó, việc xem xét các trở ngại trong việc tổ chức thực hiện pháp luật thường tập trung vào hai vấn đề chính là: (1) Các công chức, viên chức của tổ chức chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện có tác động như thế nào đối với việc thực hiện pháp luật - theo hướng cản trở hay ngăn cản? (2) Tại sao các công chức, viên chức đó ứng xử theo hướng có vấn đề?¹⁷

Ở đây, các yếu tố tác động đến hành vi (mô hình ROCCPI) lại cần được sử dụng để xác định các phương án tối ưu tác động đến hành vi tổ chức thực hiện pháp luật của các công chức, viên chức của cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật. Trong các yếu tố này, những yếu tố quan trọng hàng đầu đối với các công chức, viên

chức chính là: *Quy trình, Năng lực và Lợi ích*.

Việc xác định một quy trình làm việc không rõ ràng đương nhiên sẽ dẫn đến tình trạng việc tổ chức thực hiện công việc kém hiệu quả. Các công chức, viên chức trong chuỗi quy trình ra quyết định của tổ chức nếu không rõ mình phải làm gì, trong giai đoạn nào, các đầu vào, đầu ra đối với công việc của mình ra sao thì rõ ràng hiệu quả công việc sẽ không đảm bảo hoặc thậm chí, quy trình công việc không thể vận hành. Thực tế đã cho thấy có nhiều trường hợp do thiếu các quy định hướng dẫn về quy trình, thủ tục tiến hành công việc mà một số cơ quan nhà nước đã từ chối tiếp nhận việc thực hiện các quy định của pháp luật. Chẳng hạn, vào thời điểm Luật Đầu tư năm 2005 bắt đầu có hiệu lực, do chưa có các văn bản hướng dẫn thi hành về thủ tục đăng ký đầu tư nên một số nhà đầu tư đã phải chờ trong một khoảng thời gian khá dài mới thực hiện được quyền của mình¹⁸.

Nội dung của các công việc cụ thể luôn đòi hỏi những người tổ chức thực hiện có năng lực tương ứng. Chẳng hạn, có dùng roi thì chó cũng không đủ “năng lực” để kéo xe lên dốc được mà phải là ngựa¹⁹. Chính vì vậy, năng lực của các công chức, viên chức chịu trách nhiệm thực thi cũng là một yếu tố hết sức quan trọng. Nếu năng lực của các công chức, viên chức có trách nhiệm không đáp ứng theo đúng yêu cầu thì việc tổ chức thực hiện pháp luật rõ ràng bị ảnh hưởng. Theo đánh giá của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương thì một trong những lý do cơ bản mà việc thực hiện Luật Doanh nghiệp chưa đạt hiệu quả cao chính là do chính các công chức nhà nước cũng chưa đủ năng lực nắm bắt được các quy định của pháp luật²⁰. Do đó, ngay từ trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, các nhà lập pháp phải làm rõ các yêu cầu đối với năng lực của đội ngũ công chức, viên chức có trách nhiệm thực hiện pháp luật với các câu hỏi như:

(16) Xem: Quốc Thanh, *Phạm luật vì không thấy cảnh sát*, Tuổi trẻ online, Thứ Ba, 13/10/2009, 08:15 (GMT+7).

(17) Xem: Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekera, *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 2003, tr. 112 - 113.

(18) Xem: Ngô Quý Linh, *Luật đầu tư sao còn phải chờ*, Tuổi trẻ Online, Thứ Hai, 03/07/2006, 06:45 (GMT+7).

(19) TS. Nguyễn Sĩ Dũng trả lời phóng viên báo Vietnamnet. Xem Lương Bích Ngọc, Khánh Linh, *Làm luật: không học không làm được*, Vietnamnet, 17:22, Thứ Ba, 24/05/2005 (GMT+7).

(20) Hoàng Quốc Việt, *Thực thi pháp luật: Khoảng trống từ bên trong*, Diễn đàn doanh nghiệp Thứ Bảy, 22/11/2008 - 10:26 AM.

các công việc đòi hỏi mức độ chuyên môn như thế nào? các công chức, viên chức hiện tại có chuyên môn đó hay không? Nếu chưa thì cần được hỗ trợ ở mức độ nào?

Một vấn đề khác liên quan rất lớn đến động lực tổ chức thực hiện công việc của các công chức, viên chức chính là *lợi ích* của các công chức, viên chức trong quá trình tổ chức thực hiện. Các vấn đề như: thực hiện tốt công việc thì công chức, viên chức có được đền bù xứng đáng hay không? Các công chức, viên chức có những động cơ riêng nào trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật hay không? Có bằng chứng cho thấy có sự xung đột về lợi ích nào không của cán bộ, công chức trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật đem lại?... đều có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật. Chẳng hạn, thủ tục hành chính với những lợi ích theo kiểu xin - cho đưa lại cho công chức có trách nhiệm tổ chức thực hiện nhiều lợi lộc sẽ là một trong những vật cản lớn nhất trong công cuộc cải cách thủ tục hành chính ở nước ta. Rõ ràng, nếu “tôi hành dân một lần, tôi được một phong bì, tôi hành dân hai lần, tôi được hai phong bì, thì sẽ tạo nên sự khuyến khích ngược” trong cải cách hành chính²¹, là cản trở chính đối với mọi nỗ lực cải cách hành chính từ trên xuống.

2.3. Cơ chế giám sát việc tổ chức thực hiện pháp luật một cách chặt chẽ

Tổ chức giám sát và đánh giá việc tổ chức thực hiện pháp luật cũng là một trong tám tiểu hệ thống quan trọng của một giải pháp lập pháp hoàn chỉnh như đã đề cập ở phần trên. Giám sát và đánh giá chính là cơ chế hữu hiệu để điều chỉnh và xử lý những sai sót có thể có nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu đề ra.

Ở góc độ từng văn bản cụ thể, giám sát và đánh giá có rất nhiều ý nghĩa đối với việc nâng cao hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật. Đó là công cụ để kiểm soát việc thực hiện pháp luật và đặc biệt là để hạn chế sự lạm quyền

của các công chức, viên chức trong quá trình tổ chức thực thi các văn bản quy phạm pháp luật. Giám sát và đánh giá cũng tạo ra áp lực để các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật phải thực hiện theo đúng bản phận của mình, tránh trường hợp trễ nải trong việc thực hiện nhiệm vụ. Và giám sát, đánh giá cũng là công cụ để thu thập phản hồi nhằm điều chỉnh bản thân các quy định của văn bản quy phạm pháp luật.

Thực tế cũng đã cho thấy có những bài học thành công trong việc tổ chức thực hiện pháp luật nhờ thực hiện việc giám sát một cách chặt chẽ công tác tổ chức thực hiện pháp luật. Chẳng hạn, lệnh cấm đốt pháo được thực thi một cách khá nghiêm chỉnh ở nước ta một phần là do cơ chế giám sát chặt chẽ từ trên xuống trong hệ thống hành chính với việc xác định trách nhiệm rất rõ ràng²².

Ở góc độ vĩ mô, cơ chế giám sát việc tổ chức thực hiện pháp luật gắn liền với việc cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh của quyền lực nhà nước.

Kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền được hiểu là một hệ thống những cơ chế được thực hiện bởi Nhà nước và xã hội nhằm giữ cho việc thực thi quyền lực nhà nước đúng mục đích, hiệu quả. Kiểm soát quyền lực nhà nước bao gồm kiểm soát phạm vi hoạt động của cơ quan nhà nước; kiểm soát quá trình thông qua và sửa đổi Hiến pháp; kiểm soát tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; kiểm soát những người thực thi quyền lực và có thể kiểm soát từ bên ngoài và bên trong nhà nước. Kiểm soát từ bên ngoài nhà nước là kiểm soát từ nhân dân và xã hội, kiểm soát từ bên trong là kiểm soát do chính Nhà nước thực hiện²³. Trong hệ thống đó, trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật ở tầm vĩ mô của các cơ quan nhà nước sẽ được xác định rõ ràng. Và đây cũng chính là động lực chính trị cơ bản nhất để vận hành có

(21) TS. Nguyễn Sĩ Dũng trả lời phỏng vấn trực tuyến báo Vietnamnet. Xem: *Cải cách hành chính: đột phá từ quy trình hay lợi ích*, Vietnamnet, 01/10/2009 09:45 GMT+7.

(22) Người đứng đầu cơ quan hành chính cấp dưới phải chịu trách nhiệm với cấp trên trực tiếp nếu trong địa bàn của mình phụ trách có xảy ra tình trạng đốt pháo. Tham khảo: L.Minh, *Để xảy ra đốt pháo dịp Tết, Chủ tịch tỉnh, thành phố phải kiểm điểm*, Báo Tổ quốc Online, 9h:26' - 3/1/2009.

(23) Xem TS. Trịnh Thị Xuyên, *Kiểm soát quyền lực nhà nước, một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, <http://nxbctqg.org.vn/cập nhật ngày 06/2/2009>.

hiệu quả hệ thống cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật.

2.4. Đảm bảo sự độc lập của cơ quan tư pháp

Một trong những đòi hỏi của tư pháp trong Nhà nước pháp quyền là phải độc lập trước các nhánh quyền lực khác của Nhà nước. Tính độc lập của tư pháp cho phép Tòa án đưa ra những phán quyết đúng đắn, chống lại sự tùy tiện của các nhánh quyền lực khác.

Để có được tầm ảnh hưởng trên thực tế, nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền được đảm bảo bằng sự hiện diện của các cơ quan tổ tụng độc lập, có thẩm quyền tài phán đối với các tranh chấp giữa các chủ thể pháp lý khác nhau bằng cách áp dụng đồng thời nguyên tắc hợp pháp (vốn có được từ sự tồn tại của một trật tự các quy phạm) và nguyên tắc bình đẳng (vốn đối lập với sự xét xử phân biệt giữa các chủ thể pháp lý)²⁴.

Sự độc lập của cơ quan tư pháp là điều kiện cần thiết để các chủ thể trong xã hội có thể tiếp cận được với công lý, đảm bảo sự nghiêm minh của pháp luật. Các hành vi lạm quyền hoặc vi phạm các quyền tự do cơ bản của công dân có thể bị khởi kiện và được xem xét theo những thủ tục độc lập, rõ ràng và công minh sẽ là cơ sở cho việc làm tăng niềm tin của người dân vào hệ thống pháp luật nói chung và việc thực hiện pháp luật nói riêng. Đây có thể nói là một trong những yếu tố cơ bản nhất làm tăng ý thức tuân thủ pháp luật của các chủ thể trong xã hội, là cơ sở cho việc thực hiện pháp luật có hiệu quả²⁵.

Ở góc độ vi mô, Tòa án cũng có vai trò rất lớn đối với việc tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật cụ thể. Ở những nước Tòa án có thẩm quyền tài phán lớn và có tính độc lập cao trong hoạt động, Tòa án có quyền từ chối không áp dụng những văn bản dưới luật mâu thuẫn với văn bản luật (theo quan điểm của Tòa án). Đây chính là cơ sở quan trọng cho Tòa án đảm bảo tính tối cao của pháp luật trong đời sống xã hội. Bất kỳ hành vi nào của các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật trái với các đạo luật đều có thể bị Tòa án tuyên bố là vô hiệu.

Bên cạnh đó, khi được tổ chức một cách độc

lập và có thẩm quyền tài phán đầy đủ, Tòa án cũng có vai trò nhất định trong việc thúc đẩy việc tổ chức thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước. Chẳng hạn, một đạo luật do Quốc hội ban hành đã ghi nhận cho các công dân quyền được đầu tư vào những lĩnh vực nhất định thì các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện không thể viện dẫn lý do chưa có đầy đủ các văn bản hướng dẫn thực hiện của cơ quan hành pháp để từ chối việc thực hiện các quyền đó của công dân. Khi đó, rõ ràng quyền lợi của các công dân đã bị ảnh hưởng vì sự chậm trễ của các cơ quan nhà nước. Và nếu quyền khởi kiện của công dân lên Tòa án để bảo đảm quyền, lợi ích của mình được ghi nhận thì đó sẽ là những áp lực rất lớn đối với các cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật, tránh sự tùy tiện và đảm bảo việc tổ chức thực hiện pháp luật phải được thực hiện theo đúng quy định pháp luật.

2.5. Đảm bảo tính công khai và minh bạch

Công khai, minh bạch vừa là yêu cầu vừa là điều kiện để tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả. Đây cũng chính là yếu tố rất được coi trọng trong Nhà nước pháp quyền.

Đảm bảo công khai, minh bạch trong việc tổ chức thực hiện pháp luật trước hết được thể hiện ở việc công khai các quy định về mặt nội dung, quy trình tổ chức thực hiện làm cơ sở để tăng cường sự hiểu biết của người dân đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật. Sự hiểu biết pháp luật của những chủ thể tham gia vào quá trình thực hiện pháp luật là điều kiện cơ bản nhất để tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả. Thực tế cho thấy, đã có nhiều trường hợp việc thiếu thông tin, thiếu hiểu biết về các nội dung của quy phạm pháp luật và cách thức tổ chức thực hiện pháp luật đã tạo ra những cản trở đối với quá trình thực hiện pháp luật. Chẳng hạn, kết quả điều tra của Viện Nghiên cứu kinh tế trung ương cho thấy, việc thiếu hiểu biết về các quy định của Luật Doanh nghiệp là một trong những hạn chế. Sau 8 năm Luật Doanh nghiệp (gồm cả

(Xem tiếp trang 36)

(24) Các nguyên lý của nền pháp quyền, Ấn phẩm của chương trình Thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 4/2005.

(25) Tương Lai, Tinh nghiêm minh của pháp luật, Hà Nội ngàn năm, nguồn: <http://www.chungta.com> truy cập ngày 17/12/2009.

QUYỀN MIỄN TRỪ CỦA QUỐC GIA TRONG TƯ PHÁP QUỐC TẾ VIỆT NAM

■ BÀNH QUỐC TUẤN *

Tư pháp quốc tế là một lĩnh vực pháp luật có hệ thống chủ thể riêng của mình bao gồm thể nhân, pháp nhân và quốc gia. Trong đó, quốc gia được xác định là chủ thể đặc biệt của Tư pháp quốc tế. Vấn đề là khi quốc gia tham gia vào các mối quan hệ này, quyền và nghĩa vụ chủ thể của quốc gia hay nói cách khác, quy chế pháp lý của quốc gia được xác định như thế nào. Đối với Việt Nam, khi mà Tư pháp quốc tế chưa phát triển cả về lý luận lẫn thực tiễn, thì việc tiếp tục nghiên cứu và phát triển cả về lý luận lẫn quy định của pháp luật về quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào quan hệ dân sự quốc tế có ý nghĩa rất quan trọng trong việc góp phần đưa Tư pháp quốc tế Việt Nam tiến gần hơn các chuẩn mực pháp lý chung của thế giới.

1. Nội dung quyền miễn trừ của quốc gia trong Tư pháp quốc tế

Nhìn chung, Tư pháp quốc tế (TPQT) phân lớn các quốc gia đều thừa nhận tư cách chủ thể đặc biệt của quốc gia khi tham gia vào mối quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài. Khi tham gia vào quan hệ TPQT, quốc gia được hưởng các quyền miễn trừ trong đó quan trọng nhất là quyền miễn trừ tư pháp và miễn trừ đối với tài sản của quốc gia, gọi chung là quyền miễn trừ của quốc gia. Quyền miễn trừ của quốc gia trong lĩnh vực quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài được ghi nhận rải rác trong các điều ước quốc tế, điển hình nhất là Công ước Brussels về thống nhất các quy định về miễn trừ tàu thuyền nhà nước ngày 14/4/1926, Công ước Viên năm 1961 về quan hệ ngoại giao, Công ước Viên

1963 về quan hệ lãnh sự,... Đặc biệt, các nội dung này được quy định một cách cụ thể và tập trung tại Công ước của Liên hiệp quốc (LHQ) về quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia. Các quyền này cũng được ghi nhận trong pháp luật của nhiều quốc gia.

Quyền miễn trừ của quốc gia trong TPQT gồm quyền miễn trừ tư pháp và quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của quốc gia.

Quyền miễn trừ tư pháp

Miễn trừ xét xử tại bất cứ Tòa án nào. Nội dung quyền này thể hiện nếu không có sự đồng ý của quốc gia thì không có một tòa án nước ngoài nào có thẩm quyền thụ lý và giải quyết vụ kiện mà quốc gia là bị đơn (trong lĩnh vực dân sự). Các tranh chấp liên quan đến quốc gia

(*) *ThS Luật học, Khoa Kinh tế - ĐHQG TP. Hồ Chí Minh.*

phải được giải quyết bằng con đường thương lượng trực tiếp hoặc con đường ngoại giao, trừ khi quốc gia từ bỏ quyền này. Điều 5 và Điều 6 Công ước của LHQ về quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia quy định: Quốc gia được hưởng quyền miễn trừ tài phán trước một tòa án nước ngoài theo những quy định của Công ước. Các quốc gia có nghĩa vụ đảm bảo quyền miễn trừ tài phán và quyền miễn trừ tài sản của quốc gia khác, cụ thể là không thực thi quyền tài phán chống lại quốc gia khác trong một vụ kiện tại tòa án nước mình.

Miễn trừ đối với các biện pháp cưỡng chế nhằm đảm bảo đơn kiện, nếu quốc gia đồng ý cho tổ chức, cá nhân nước ngoài kiện mình, tức là đồng ý cho Tòa án nước ngoài xét xử vụ kiện mà quốc gia là bị đơn. Nội dung của quyền này thể hiện trong trường hợp nếu một quốc gia đồng ý để tòa án nước ngoài thụ lý, giải quyết một vụ tranh chấp mà quốc gia là một bên tham gia thì tòa án nước ngoài đó được quyền xét xử nhưng tòa án không được áp dụng bất cứ một biện pháp cưỡng chế nào như bắt giữ, tịch thu tài sản của quốc gia để phục vụ cho việc xét xử. Tòa án chỉ được áp dụng các biện pháp này nếu được quốc gia cho phép. Điều 18 Công ước của LHQ về quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia quy định: “Không có biện pháp cưỡng chế tiền tố tụng nào như tịch thu, chiếm giữ tài sản trái pháp luật của quốc gia được áp dụng trong một vụ kiện trước một tòa án nước ngoài...”.

Miễn trừ đối với các biện pháp cưỡng chế nhằm đảm bảo thi hành quyết định của Tòa án trong trường hợp quốc gia không đồng ý cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài kiện, đồng ý cho Tòa án xét xử. Trong trường hợp quốc gia đồng ý cho một tòa án nước ngoài giải quyết một tranh chấp mà quốc gia là một bên tham gia và nếu quốc gia là bên thua kiện thì bản án của tòa án nước ngoài đó cũng phải được quốc gia tự nguyện thi hành. Nếu không có sự đồng ý của quốc gia thì không thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế như bắt giữ, tịch thu tài sản của quốc gia nhằm cưỡng chế thi hành bản án đó. Ngay cả khi quốc gia từ bỏ quyền miễn trừ

xét xử thì quyền miễn trừ đối với các biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành phán quyết của tòa án vẫn phải được tôn trọng. Điều 19 Công ước của LHQ về quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia quy định: “Không có biện pháp cưỡng chế nào sau khi có phán quyết của tòa án như tịch thu, bắt giữ tài sản trái pháp luật của quốc gia được áp dụng trong một vụ kiện trước một tòa án nước ngoài...”

Quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của quốc gia

Quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của quốc gia là một trong những nội dung quan trọng của quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào quan hệ dân sự quốc tế. Nội dung của quyền này là những tài sản được xác định thuộc quyền sở hữu của quốc gia thì không thể là đối tượng áp dụng các biện pháp tư pháp khi quốc gia đưa vào tham gia các quan hệ dân sự quốc tế. Quyền miễn trừ về tài sản của quốc gia khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế có cơ sở pháp lý vững chắc trong các điều ước quốc tế có liên quan của TPQT cũng như văn bản pháp luật thực định của nhiều quốc gia. Điều 21 Công ước của LHQ về quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia liệt kê những loại tài sản mà quốc gia được hưởng quyền miễn trừ.

Quyền miễn trừ tài sản của quốc gia cũng được pháp luật của rất nhiều nước quy định. Luật miễn trừ nhà nước của Hoa Kỳ tại Điều 1609 cũng khẳng định quyền miễn trừ đối với tài sản của quốc gia nước ngoài. Pháp luật của Cộng hòa Liên bang Nga, của Vương quốc Anh cũng khẳng định quyền này.

Quyền miễn trừ về tài sản là một nội dung không thể tách rời của quyền miễn trừ của quốc gia và ngày càng thể hiện vai trò quan trọng của mình trong việc bảo vệ hữu hiệu lợi ích của quốc gia khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế. Tuy nhiên, lý luận về TPQT của Việt Nam trước đây không đề cập hoặc đề cập rất chung về nội dung này. Các giáo trình TPQT dùng giảng dạy trong các trường đại học, các công trình nghiên cứu cũng đề cập đến nội dung này một cách chung chung hoặc gần như

không nói đến. Đây là một hạn chế về mặt lý luận của TPQT Việt Nam cần phải nhanh chóng khắc phục để đưa TPQT Việt Nam phát triển theo xu thế của thời đại.

Các nội dung của quyền miễn trừ của quốc gia tồn tại trong mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau và đều được xây dựng trên nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền giữa các quốc gia. Tuy nhiên, giữa các quyền vẫn có sự độc lập tương đối và quốc gia có quyền từ bỏ một nội dung, hai nội dung hay tất cả các nội dung trong quyền miễn trừ. Việc quốc gia từ bỏ một nội dung không làm ảnh hưởng đến các nội dung còn lại trong quyền miễn trừ. Việc từ bỏ quyền miễn trừ của quốc gia cần phải được thể hiện rõ ràng trong pháp luật quốc gia, trong điều ước quốc tế mà quốc gia là thành viên hoặc trong các văn bản cụ thể mà quốc gia ký kết.

2. Các quan điểm khác nhau về quyền miễn trừ của quốc gia

Quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào quan hệ dân sự quốc tế đã được thừa nhận trong pháp luật quốc tế (các điều ước quốc tế, tập quán quốc tế) và pháp luật hầu hết các nước. Tuy nhiên, pháp luật của các nước lại có những quan điểm khác nhau về mức độ hưởng quyền này của quốc gia. Về cơ bản có hai quan điểm chính về vấn đề này:

Quan điểm thứ nhất cho rằng, quyền miễn trừ của quốc gia là *tuyệt đối*, nghĩa là quốc gia phải được hưởng quyền này trong tất cả các lĩnh vực quan hệ dân sự mà quốc gia tham gia và trong bất kỳ trường hợp nào. Những người theo quan điểm này xuất phát từ chủ quyền quốc gia là tuyệt đối và bất khả xâm phạm, bất kỳ chủ thể nào cũng không có quyền vượt lên trên chủ quyền quốc gia. Thậm chí, quyền miễn trừ này còn được mở rộng cho người đứng đầu của quốc gia khi tham gia vào các mối quan hệ với tư cách người đứng đầu quốc gia hay tư cách cá nhân. Cần nhận thức rõ vấn đề ở đây, khi thừa nhận quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế là tuyệt đối thì điều này có nghĩa là quốc gia sẽ được hưởng quyền miễn trừ trong tất cả các lĩnh vực quan

hệ dân sự quốc tế và trong tất cả các trường hợp mà quốc gia tham gia với tư cách là một bên chủ thể trong quan hệ dân sự quốc tế.

Thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối của quốc gia trong quan hệ quốc tế đã được thừa nhận rộng rãi từ lâu như một tập quán quốc tế. Cho đến giữa thế kỷ XX, phần lớn các nước vẫn còn công nhận quyền miễn trừ tuyệt đối dành cho quốc gia nước ngoài. Tuy nhiên, từ sau Cách mạng tháng 10 Nga, đặc biệt là từ sau Chiến tranh thế giới thứ 2, với sự xuất hiện của hàng loạt các quốc gia theo chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa (XHCN), một mô hình kinh tế mới ra đời mà ở đó, nhà nước trực tiếp tham gia vào các quan hệ kinh tế với tư cách là một bên chủ thể, các công ty nhà nước nắm độc quyền kinh doanh trong nền kinh tế, thì một vấn đề đặt ra là liệu các công ty nhà nước này có được hưởng quyền miễn trừ của quốc gia sở hữu nó hay không khi tham gia vào các quan hệ kinh tế thương mại với các chủ thể nước ngoài. Chính thực tiễn này đã dẫn đến sự xuất hiện của Thuyết quyền miễn trừ tương đối hay còn gọi là “Quyền miễn trừ chức năng”.

Thuyết quyền miễn trừ tương đối do các học giả của các nước theo chế độ chính trị tư bản chủ nghĩa khởi xướng và xây dựng nhằm loại trừ khả năng hưởng quyền miễn trừ của các công ty thuộc sở hữu nhà nước của các nước theo chế độ chính trị XHCN khi tham gia vào các quan hệ kinh tế thương mại quốc tế. Học thuyết này nhanh chóng được các nước khác ủng hộ và cụ thể hóa vào các đạo luật quốc gia. Theo học thuyết này, quốc gia khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế sẽ được hưởng quyền miễn trừ về tài phán và quyền miễn trừ về tài sản trong tất cả các lĩnh vực quan hệ dân sự. Tuy nhiên, có những trường hợp quốc gia sẽ không được hưởng quyền này mà phải tham gia với tư cách một chủ thể dân sự như các chủ thể thông thường khác. Như vậy, Thuyết quyền miễn trừ tương đối chấp nhận cho quốc gia được hưởng quyền miễn trừ trong tất cả các lĩnh vực quan hệ dân sự mà quốc gia tham gia, nhưng lại hạn chế những trường hợp mà quốc gia sẽ không được hưởng quyền miễn trừ. Công ước của LHQ về

quyền miễn trừ tài phán và miễn trừ tài sản của quốc gia cũng dành nhiều điều quy định về các trường hợp quốc gia không được hưởng quyền miễn trừ trong các lĩnh vực giao dịch thương mại, hợp đồng lao động, thiệt hại về người và tài sản,...

Tại Hoa Kỳ, từ năm 1952 đã bắt đầu thay đổi quan điểm quyền miễn trừ quốc gia từ thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối sang thuyết quyền miễn trừ tương đối. Năm 1976, Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua Luật Miễn trừ nhà nước dành cho quốc gia nước ngoài. Đạo luật này chính là sự hiện thực hóa Thuyết quyền miễn trừ tương đối mà Hoa Kỳ đang theo đuổi. Trong đạo luật đã có những quy định cụ thể về quyền miễn trừ của quốc gia: chủ thể được hưởng quyền miễn trừ, nội dung quyền miễn trừ, các trường hợp quốc gia nước ngoài không được hưởng quyền miễn trừ,...

Tại Anh, Luật về Quyền miễn trừ của quốc gia năm 1978 cũng ghi nhận quan điểm này. Quan điểm này còn được ghi nhận trong thực tiễn xét xử ở tòa án Áo, Pháp, Thụy Điển, Ý, Hy Lạp, Bỉ.

Như vậy, về cơ bản, phần lớn các quốc gia đều thừa nhận quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế. Tuy nhiên, mức độ chấp nhận phạm vi của quyền miễn trừ của quốc gia ở các quốc gia là khác nhau. Thực tiễn trên cho thấy, Thuyết quyền miễn trừ tương đối của quốc gia đang có phạm vi ảnh hưởng ngày càng rộng và ngày càng có nhiều quốc gia chấp nhận. Đây cũng là một xu thế phát triển của TPQT hiện đại.

3. Quyền miễn trừ của quốc gia trong Tư pháp quốc tế Việt Nam

Qua phân tích vấn đề cho thấy xu thế phát triển của TPQT là chấp nhận quyền miễn trừ của quốc gia với nội dung gồm quyền miễn trừ tư pháp và quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc sở hữu của quốc gia ở nước ngoài và chấp nhận thuyết quyền miễn trừ tương đối của quốc gia. TPQT Việt Nam chưa phát triển cả về lý luận lẫn pháp luật thực định. Chính vì vậy, việc nghiên cứu một cách nghiêm túc các vấn đề có

liên quan đến quyền miễn trừ của quốc gia khi tham gia vào quan hệ dân sự quốc tế là một việc hoàn toàn cần thiết bởi đây là một trong những nội dung chủ yếu của quy chế pháp lý về chủ thể của TPQT. Chúng tôi chỉ đề cập đến quyền miễn trừ của nhà nước nước ngoài tại Việt Nam mà không đề cập đến quyền miễn trừ của nhà nước Việt Nam ở nước ngoài.

Trước hết, cần làm rõ nội dung của quyền miễn trừ của quốc gia cả trong lý luận lẫn quy định của các quy phạm pháp luật TPQT Việt Nam. Đây là điều cần thiết bởi vì cả về mặt lý luận lẫn pháp luật thực định, cho đến hiện nay, nội dung quyền miễn trừ của quốc gia vẫn chưa được thống nhất. Tại Việt Nam hiện nay, về mặt lý luận, có nhiều quan điểm khác nhau đã được đưa ra về nội dung quyền miễn trừ quốc gia.

Quan điểm thứ nhất xác định quyền miễn trừ của quốc gia bao gồm quyền miễn trừ xét xử, quyền miễn trừ đối với các biện pháp cưỡng chế nhằm đảm bảo đơn kiện, quyền miễn trừ đối với các biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành phán quyết của tòa án nước ngoài. Như vậy, quyền miễn trừ đối với tài sản quốc gia ở nước ngoài không được đưa vào xem xét trong nội dung quyền miễn trừ của quốc gia. Theo chúng tôi, quan điểm này khó chấp nhận được, nhất là trong điều kiện hiện nay, khi quốc gia tham gia ngày càng nhiều vào các mối quan hệ dân sự, kinh tế quốc tế, bởi trong những trường hợp nhất định, lợi ích hợp pháp liên quan đến tài sản của quốc gia ở nước ngoài sẽ không được bảo vệ hữu hiệu.

Quan điểm thứ hai khẳng định quyền miễn trừ tài sản thuộc sở hữu quốc gia là một trong những nội dung cơ bản của quyền miễn trừ quốc gia. Quan điểm này được nhiều người tán đồng. Theo chúng tôi, không thể tách rời quyền miễn trừ về tài sản ra khỏi quyền miễn trừ của quốc gia bởi vì quốc gia tham gia vào đời sống dân sự quốc tế chủ yếu là các quan hệ liên quan đến tài sản (ví dụ: các tài sản đầu tư ở nước ngoài, tài khoản tại ngân hàng nước ngoài...). Những mối quan hệ quốc gia tham gia mà không liên quan đến yếu tố tài sản chủ yếu thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật quốc tế công. Thực tiễn

cũng cho thấy, ngày nay quốc gia đóng vai trò ngày càng quan trọng trong hoạt động kinh tế thương mại của quốc gia thông qua hàng loạt các hoạt động như xúc tiến thương mại, đầu tư, làm trung gian cho các pháp nhân của các quốc gia ký kết hợp đồng, bảo lãnh,... Tất cả những hoạt động này đều kéo theo các vấn đề pháp lý liên quan đến tài sản của quốc gia ở nước ngoài, nên việc xác định rõ quyền miễn trừ đối với tài sản của quốc gia ở nước ngoài cũng như mức độ thực hiện quyền này là hoàn toàn cần thiết để tránh những tranh chấp có thể phát sinh.

Pháp luật thực định của Việt Nam cũng chưa có quy định chính thức nào về nội dung của quyền miễn trừ quốc gia. Pháp lệnh về quyền ưu đãi, miễn trừ dành cho cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự và cơ quan đại diện của tổ chức quốc tế tại Việt Nam ngày 07/9/1993 có một số quy định về quyền miễn trừ tư pháp. Theo khoản 1 Điều 12 Pháp lệnh, “viên chức ngoại giao được hưởng quyền miễn trừ xét xử về hình sự tại Việt Nam. Họ cũng được hưởng quyền miễn trừ xét xử về dân sự và xử phạt hành chính”. Và khoản 3 Điều 12 Pháp lệnh quy định: “viên chức ngoại giao được hưởng quyền miễn trừ đối với các biện pháp thi hành án”. Vậy, quyền miễn trừ về tài sản thuộc sở hữu quốc gia chưa thấy đề cập. Hơn nữa, đây chỉ là những quy định về quyền miễn trừ dành cho viên chức ngoại giao và thành viên gia đình của họ (khoản 1 Điều 17 Pháp lệnh). Không có quy phạm nào của Pháp lệnh cho thấy nhà nước nước ngoài có quyền miễn trừ tư pháp và quyền miễn trừ tài sản ở Việt Nam. Tương tự, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự (đã hết hiệu lực thi hành) quy định: “vụ án dân sự có liên quan đến nhà nước nước ngoài hoặc người được hưởng quy chế ngoại giao được giải quyết bằng con đường ngoại giao, trừ trường hợp nhà nước nước ngoài hoặc người được hưởng quy chế ngoại giao đồng ý tham gia tố tụng tại tòa án Việt Nam”. Đây là văn bản pháp luật duy nhất có quy định về quyền miễn trừ của nhà nước nước ngoài trong tố tụng dân sự quốc tế nhưng cũng không đề cập đến nội dung của quyền miễn trừ. Tuy nhiên, từ ngày 01/01/2005

Bộ luật Tố tụng dân sự có hiệu lực pháp luật và không có quy phạm nào thừa nhận quyền miễn trừ tư pháp của nhà nước nước ngoài ở Việt Nam. Khoản 4 Điều 2 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 quy định: “Cá nhân, cơ quan, tổ chức nước ngoài được hưởng các quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao hoặc các quyền ưu đãi, miễn trừ lãnh sự theo pháp luật Việt Nam, theo điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia thì vụ việc dân sự có liên quan đến cá nhân, cơ quan, tổ chức đó được giải quyết bằng con đường ngoại giao”.

Để giải quyết vấn đề này, TPQT Việt Nam cần xác định rõ nội dung quyền miễn trừ của quốc gia theo hướng quốc gia được hưởng quyền miễn trừ tư pháp và quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc sở hữu quốc gia ở nước ngoài. Nội dung này cần được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật thực định có hiệu lực pháp lý cao, cụ thể là Bộ luật Tố tụng dân sự theo hướng: nhà nước nước ngoài, cá nhân, cơ quan, tổ chức nước ngoài được hưởng các quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao hoặc các quyền ưu đãi, miễn trừ lãnh sự theo pháp luật Việt Nam, theo điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia khi tham gia quan hệ dân sự tại Việt Nam thì được hưởng quyền miễn trừ tư pháp và quyền miễn trừ đối với tài sản thuộc sở hữu của mình, trừ những trường hợp cụ thể pháp luật Việt Nam có quy định riêng.

Nội dung quyền miễn trừ của quốc gia đã được quy định thống nhất trong các văn bản của LHQ, các điều ước quốc tế có liên quan và được cụ thể hóa vào văn bản pháp luật của nhiều nước. Chính vì vậy, việc quy định một cách rõ ràng, cụ thể nội dung quyền miễn trừ của quốc gia trong pháp luật Việt Nam cũng góp phần đưa TPQT Việt Nam tiến gần hơn với các chuẩn mực của đời sống pháp lý quốc tế trong vấn đề này.

Vấn đề thứ hai cần giải quyết là phạm vi của quyền miễn trừ của quốc gia trong TPQT Việt Nam hay nói cách khác, Việt Nam chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tương đối hay vẫn tiếp tục theo đuổi Thuyết quyền miễn trừ tuyệt

đổi của quốc gia.

Phần lớn các quan điểm hiện nay đều tán đồng Thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối của quốc gia, phản đối Thuyết quyền miễn trừ tương đối. Theo Giáo trình TPQT của Trường Đại học Luật Hà Nội “nội dung thuyết miễn trừ theo chức năng hoàn toàn trái với các nguyên tắc cơ bản của công pháp quốc tế cũng như của TPQT, không có lợi cho việc thúc đẩy giao lưu dân sự quốc tế”¹. Tương tự, theo giáo trình của Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội “nội dung thuyết miễn trừ theo chức năng hoàn toàn trái với các nguyên tắc cơ bản của công pháp quốc tế cũng như của TPQT”. “Pháp luật Việt Nam cũng như thực tiễn tư pháp Việt Nam luôn luôn bảo đảm tôn trọng quyền miễn trừ tư pháp tuyệt đối của nhà nước nước ngoài bằng con đường ngoại giao, trừ trường hợp nhà nước đó đồng ý tham gia tố tụng tại tòa án Việt Nam”². Dường như về mặt lý luận, Việt Nam chỉ chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối, công khai bác bỏ Thuyết quyền miễn trừ tương đối của quốc gia.

Thực tiễn đời sống pháp lý quốc tế cho thấy, nếu chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối của quốc gia sẽ có những trường hợp không bảo vệ được một cách hữu hiệu lợi ích của các pháp nhân và thể nhân của quốc gia đó khi tham gia vào quan hệ dân sự với một quốc gia khác và ngược lại, quốc gia chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tuyệt đối sẽ bất lợi khi tham gia vào mỗi quan hệ dân sự với quốc gia hay pháp nhân, thể nhân của quốc gia chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tương đối. Chính vì vậy, chấp nhận Thuyết quyền miễn trừ tương đối cả về lý luận lẫn quy định trong pháp luật thực định là xu thế không thể đảo ngược của TPQT. Thực tiễn đời sống pháp lý Việt Nam cũng cho thấy việc coi Thuyết miễn trừ tương đối là trái với các nguyên tắc cơ bản của Công pháp quốc tế hay của TPQT là thiếu thuyết phục. Tiến sĩ Đỗ Văn Đại đã dẫn ra một trường hợp cụ thể để chứng minh cho quan điểm này là vụ tàu Cần Giờ được rất nhiều người biết đến.

Vụ việc trên cho thấy, nếu nhà nước Việt

Năm 1999, một doanh nghiệp có tên là Mohamed Enterprises của Tanzania ký hợp đồng và thanh toán trước toàn bộ số tiền khoảng 1,4 triệu USD để mua 6.000 tấn gạo của Công ty Thanh Hòa ở Tiền Giang. Sau đó, Công ty Thanh Hòa đã thuê một tàu chở gạo để thực hiện hợp đồng trên. Nhưng con tàu mà Công ty Thanh Hòa thuê lại là một con tàu “ma”, trên đường chở gạo đã trốn bắt tằm. Không nhận được gạo, Công ty Mohamed Enterprises đã khởi kiện đối tác của Việt Nam... Sự việc cứ kéo dài không được xử lý dứt điểm. Bốn năm sau (2003), tàu Sài Gòn của Công ty SEA Saigon cập cảng Tanzania đã bị bắt giữ làm con tin nhằm tạo áp lực buộc phía Việt Nam thanh toán số nợ năm 1999. Ngày 22/7/2005, Tòa án Tanzania tuyên phạt phía Việt Nam gần 2 triệu USD bao gồm tiền bồi thường thiệt hại từ hợp đồng gạo với Công ty Mohamed Enterprises và tiền lãi phát sinh. Phán quyết ghi rõ, Chính phủ Việt Nam là bị đơn thứ 12 của vụ án. Theo tòa án, quyền miễn trừ tư pháp của nhà nước Việt Nam trong trường hợp này không tuyệt đối vì Chính phủ Việt Nam đã tham gia tích cực vào các giai đoạn của việc thực hiện hợp đồng. Vì vậy, Chính phủ Việt Nam không được hưởng quyền miễn trừ xét xử³.

(1) Xem Giáo trình TPQT, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 1999, tr.115.

(2) Xem Giáo trình TPQT, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, Nxb. ĐHQG Hà Nội, 1997, tr.119 và tr.217.

(3) Xem TS. Đỗ Văn Đại, TS. Mai Hồng Quỳ, Tư pháp Quốc tế Việt Nam, Nxb. ĐHQG TP. Hồ Chí Minh, 2006, tr.69, tr.70.

Nam tham gia vào quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài với tư cách một bên chủ thể thì trong những trường hợp cụ thể nhất định sẽ không được hưởng quyền miễn trừ, nghĩa là nhà nước Việt Nam phải tham gia như một chủ thể bình thường khác. Như vậy, rõ ràng việc tuyệt đối hóa quyền miễn trừ tư pháp không có lợi cho nhà nước Việt Nam và đặc biệt là các cá nhân, pháp nhân Việt Nam trong các quan hệ TPQT. Đây sẽ là cơ sở để nhà nước nước ngoài không tuân thủ một số nghĩa vụ của họ bởi vì nhà nước nước ngoài được hưởng quyền miễn trừ tuyệt đối ở Việt Nam trong khi nhà nước Việt Nam không được hưởng quyền miễn trừ tuyệt đối ở nước ngoài.

Ví dụ: nhà nước nước ngoài thuê công dân Việt Nam hoặc thuê pháp nhân Việt Nam thực hiện một công việc sau đó vi phạm về nghĩa vụ trả lương hay đóng bảo hiểm thì rõ ràng công dân Việt Nam hay pháp nhân Việt Nam không thể được bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình vì nhà nước nước ngoài hưởng quyền miễn trừ trong mọi trường hợp.

Tại Việt Nam chưa có Luật về quyền miễn trừ quốc gia và trong các văn bản pháp luật hiện hành chưa có quy định chính thức nào quy định trực tiếp về vấn đề này. Tuy nhiên, một số quy định trong các văn bản pháp luật cụ thể có thể lý giải được vấn đề. Theo khoản 1 và 3 Điều 12 Pháp lệnh về quyền ưu đãi, miễn trừ thì viên chức ngoại giao không được hưởng quyền miễn trừ trong trường hợp họ “tham gia với tư cách cá nhân vào các vụ tranh chấp liên quan đến bất động sản tư nhân có trên lãnh thổ Việt Nam; việc thừa kế; hoạt động thương mại hoặc nghề nghiệp mà viên chức ngoại giao tiến hành tại Việt Nam ngoài phạm vi chức năng chính thức của họ”. Quy định này thể hiện rõ quan điểm đối với viên chức ngoại giao thì quyền miễn trừ của họ chỉ là tương đối, nghĩa là quyền miễn trừ không bị giới hạn ở bất cứ lĩnh vực quan hệ dân sự nào nhưng bị hạn chế, hay không được hưởng, trong một số trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, đối với nhà nước nước ngoài thì pháp lệnh lại không đề cập và Bộ luật Tố tụng dân sự cũng không có quy định nào về vấn đề này.

Những phân tích trên chứng minh một điều rằng, việc thừa nhận một cách cứng nhắc quyền miễn trừ tuyệt đối của nhà nước nước ngoài ở Việt Nam chỉ làm thiệt hại cho chúng ta vì chắt chắt trong quy định của pháp luật nhiều quốc gia chỉ dành cho nhà nước Việt Nam quyền miễn trừ tương đối tại quốc gia đó. Chính vì vậy, trong điều kiện giao lưu kinh tế thương mại hiện nay cũng như cùng với sự phát triển của TPQT hiện đại, Việt Nam nên chấp nhận thuyết quyền miễn trừ tương đối của quốc gia khi tham gia vào các quan hệ kinh tế, dân sự quốc tế để bảo vệ hiệu quả lợi ích của các công dân, cơ quan, tổ chức Việt Nam khi tham gia vào các quan hệ tài sản với quốc gia nước ngoài. Pháp luật Việt Nam cần có quy định về những trường hợp cụ thể nhà nước nước ngoài không được hưởng quyền miễn trừ tại Việt Nam khi tham gia vào các quan hệ dân sự quốc tế.

Vấn đề thứ ba là cần làm rõ nội dung của Thuyết quyền miễn trừ tương đối của quốc gia về mặt lý luận. Nhiều quan điểm hiện nay vẫn hiểu quyền miễn trừ tương đối theo hướng quốc gia bị hạn chế một số lĩnh vực quan hệ dân sự quốc tế không được hưởng quyền miễn trừ, còn trong những lĩnh vực mà quốc gia được hưởng quyền miễn trừ thì quốc gia sẽ được hưởng quyền miễn trừ trong bất cứ trường hợp nào mà quốc gia tham gia. Theo chúng tôi, quan điểm này là không chính xác. Sự tương đối ở đây cần phải được hiểu theo hướng những trường hợp cụ thể mà quốc gia không được hưởng quyền miễn trừ, còn phạm vi của quyền miễn trừ vẫn bao trùm tất cả các lĩnh vực quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài mà quốc gia tham gia. Sự khác nhau ở đây chính là phạm vi những trường hợp được hưởng quyền miễn trừ chứ không phải ở lĩnh vực quan hệ được hưởng quyền miễn trừ. Việc làm rõ nội dung của Thuyết miễn trừ là rất quan trọng bởi nếu hiểu không chính xác sẽ dẫn đến tình trạng không bảo vệ được lợi ích hợp pháp của quốc gia khi tham gia các quan hệ dân sự quốc tế, hoặc không tôn trọng lợi ích hợp pháp của quốc gia khác, vi phạm nguyên tắc tôn trọng chủ quyền của quốc gia. ■

MỐI QUAN HỆ

GIỮA VIỆC THỰC HIỆN SÁNG KIẾN LẬP PHÁP VỚI CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH

■ NGUYỄN TƯ LONG*

Sáng kiến lập pháp (SKLP) là quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội với mục đích để Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật đó. Ở hầu hết các nước trên thế giới, SKLP được quy định trong Hiến pháp với hai nội dung cơ bản: chủ thể có quyền SKLP và hình thức thực hiện SKLP. Ở nước ta, các vấn đề này cũng được quy định trong Hiến pháp năm 1992 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật BHVBQPPL) năm 2008. Tuy nhiên, những quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008, đặc biệt là những quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (CTXDLPL) có những tác động nhất định đến việc thực hiện SKLP.

1. Quy định của Hiến pháp về sáng kiến lập pháp

Điều 87 của Hiến pháp năm 1992 quy định:

“Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định”.

Có thể thấy, Hiến pháp năm 1992 xác định SKLP được thực hiện dưới hai hình thức là trình dự án luật và trình kiến nghị về luật. Chủ thể của quyền trình dự án luật là Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Hội đồng dân tộc (HDDT) và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) và các

tổ chức thành viên của Mặt trận, Đại biểu Quốc hội (ĐBQH); chủ thể của quyền trình kiến nghị về luật là ĐBQH.

Quy định về SKLP theo Hiến pháp năm 1992 có một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, xác định rõ các chủ thể có quyền SKLP.

Thứ hai, xác định hình thức thực hiện quyền SKLP của các chủ thể là trình dự án luật hoặc kiến nghị về luật.

Thứ ba, xác định rõ hình thức thực hiện quyền SKLP đối với các chủ thể khác nhau.

Thứ tư, xác định thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật sẽ được quy định bởi một đạo luật.

Quyền trình dự án luật và kiến nghị về luật của các chủ thể là thẩm quyền hiến định. Theo đó, các chủ thể có quyền trình dự án luật và kiến nghị về luật *ra trước Quốc hội*. Tuy nhiên, để thực hiện được quyền SKLP của mình, các chủ thể phải tuân theo quy trình, thủ tục được quy định trong Luật BHVBQPPL năm 2008.

(*) *ThS, hàm Phó Vụ trưởng, Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội.*

2. Quy định của Luật về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Trước khi đề cập đến trình tự, thủ tục thực hiện quyền SKLP phải nói tới quy định về CTXDLPL, bởi CTXDLPL liên quan mật thiết đến việc thực hiện quyền SKLP của các chủ thể. Để một đạo luật chính thức được soạn thảo và thông qua, đạo luật đó phải nằm trong CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm.

Trước khi Luật BHVBQPPL năm 1996 ra đời, CTXDLPL đã được quy định ở Quy chế hoạt động của UBTVQH và một số văn bản khác. Tuy nhiên, nội dung quy định về CTXDLPL trong các văn bản này còn rất sơ sài, chưa rõ về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành CTXDLPL. Sau

đó, CTXDLPL đã được đề cập trong Luật BHVBQPPL năm 1996 với các nội dung khá đầy đủ và chi tiết như: căn cứ

xây dựng CTXDLPL; chủ thể có quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để đưa vào CTXDLPL; trình tự, thủ tục trình, thẩm tra, ban hành CTXDLPL, điều chỉnh CTXDLPL; bảo đảm thực hiện CTXDLPL... Vậy, CTXDLPL là gì? tại sao phải có CTXDLPL? CTXDLPL có vị trí như thế nào đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội và trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh ở nước ta hiện nay?

CTXDLPL là tập hợp tên các luật, pháp lệnh dự kiến sẽ được các chủ thể trình Quốc hội, UBTVQH thông qua. Nói cách khác, CTXDLPL là dự kiến kế hoạch lập pháp theo nhiệm kỳ hoặc hàng năm của Quốc hội, UBTVQH. Theo quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008, CTXDLPL bao gồm CTXDLPL nhiệm kỳ và CTXDLPL hàng năm. CTXDLPL theo nhiệm kỳ quy định tổng số luật, pháp lệnh thuộc Chương trình chính thức và Chương trình chuẩn bị, đồng thời liệt kê tên các dự án luật, pháp lệnh theo từng lĩnh vực (trong danh mục

ban hành kèm Nghị quyết) dự kiến sẽ được Quốc hội, UBTVQH thông qua trong nhiệm kỳ. CTXDLPL hàng năm liệt kê tên các dự án luật, pháp lệnh trong Chương trình chính thức và Chương trình chuẩn bị; thời gian cho ý kiến, thông qua các dự án luật, pháp lệnh đó trong một năm. CTXDLPL có đặc điểm:

Thứ nhất, đó là một loại VBQPPL được Quốc hội ban hành dưới hình thức nghị quyết.

Thứ hai, CTXDLPL là VBQPPL nhưng mang tính ổn định không cao. Bởi vì, trong một số trường hợp cần thiết, Quốc hội (theo Luật BHVBQPPL năm 2008 là UBTVQH) vẫn có thể điều chỉnh chương trình nhiệm kỳ hoặc hàng năm bằng một nghị quyết điều chỉnh chương trình. Thực tế cho thấy, việc điều chỉnh CTXDLPL

“guồng quay” của hoạt động lập pháp ở nước ta đang xoay quanh CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm, trong đó chủ yếu là CTXDLPL hàng năm

diễn ra khá thường xuyên, cá biệt có những năm phải điều chỉnh từ hai đến ba lần.

Thứ ba, C T X D L P L là trung tâm

của hoạt động lập pháp của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các chủ thể được phân công trình dự án luật, pháp lệnh. Các nội dung liên quan đến hoạt động lập pháp của Quốc hội tại các kỳ họp được xây dựng căn cứ vào CTXDLPL hàng năm đã được Quốc hội thông qua. Các hoạt động liên quan đến lĩnh vực lập pháp của UBTVQH, HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội và của các cơ quan, tổ chức được phân công trình dự án cũng được tiến hành dựa trên CTXDLPL.

Có thể nhận thấy “guồng quay” của hoạt động lập pháp ở nước ta đang xoay quanh CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm, trong đó chủ yếu là CTXDLPL hàng năm. Căn cứ vào CTXDLPL hàng năm, các hoạt động liên quan đến lĩnh vực lập pháp của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, các bộ được Chính phủ phân công chủ trì soạn thảo, các chủ thể khác được phân công trình dự án luật, pháp lệnh được tiến hành. Một luật, pháp lệnh chỉ

được chính thức soạn thảo khi đã được “ghi tên” trong CTXDLPL.

3. Mối quan hệ giữa việc thực hiện sáng kiến lập pháp và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Thực tiễn cho thấy, CTXDLPL theo quy định của Luật BHVBQPPL năm 1996 đã có những đóng góp nhất định trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ở nước ta. Nếu chỉ xét ở góc độ hợp lý của quy định về CTXDLPL thì có thể thấy, các nhà lập pháp nước ta không có quá nhiều lựa chọn khi xây dựng các quy phạm về CTXDLPL. Bởi vì, những năm giữa thập kỷ 90, nước ta đang ở thời kỳ đầu của giai đoạn đổi mới. Khi đó, số

lượng các văn bản luật, pháp lệnh cần được ban hành là rất nhiều, trên mọi lĩnh vực như tổ chức bộ máy nhà nước, kinh tế, giáo dục, y tế... Trong điều kiện đó, việc quy định về

CTXDLPL là phù hợp với thực tiễn. Nhất là khi Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên, một năm hai kỳ, mỗi kỳ chỉ diễn ra trong khoảng 45 ngày, nên cần phải có sự sắp xếp và cân đối theo thứ tự ưu tiên giữa các lĩnh vực, các văn bản trong từng lĩnh vực. Có như vậy mới bảo đảm được Chương trình hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cũng như các chủ thể khác. Hơn nữa, trong mối tương quan giữa nhu cầu của việc xây dựng pháp luật với trình độ lập pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở nước ta, CTXDLPL là cơ sở xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong việc xây dựng, trình các văn bản luật, pháp lệnh ra trước Quốc hội, UBTVQH. Hoạt động lập pháp được tiến hành dựa trên cơ sở CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm cũng giúp Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội chủ động hơn trong việc sắp xếp,

bổ trí hợp lý các công việc của mình và cũng là căn cứ để giám sát hiệu quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị.

Sau gần 15 năm thực hiện Luật BHVBQPPL năm 1996, việc quy định và thực hiện CTXDLPL cần được đánh giá xem xét một cách toàn diện hơn mà trước tiên là sự phù hợp với Điều 87 của Hiến pháp năm 1992 về SKLP của các chủ thể.

CTXDLPL có phải là căn cứ để các chủ thể tiến hành soạn thảo luật, pháp lệnh?

Hiến pháp không “giao” luật quy định làm thế nào để có được một đạo luật, kiến nghị về luật trình Quốc hội mà chỉ giao quy định về thủ tục trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước

Quốc hội. Điều đó không có nghĩa là luật không được phép quy định thủ tục, trình tự soạn thảo dự án luật. Tuy nhiên, việc gắn thủ tục, trình tự soạn thảo luật với thủ tục trình dự án luật, kiến nghị

Những năm giữa thập kỷ 90, nước ta đang ở thời kỳ đầu của giai đoạn đổi mới. Khi đó, số lượng các văn bản luật, pháp lệnh cần được ban hành là rất nhiều, trên mọi lĩnh vực... Trong điều kiện đó, việc quy định về CTXDLPL là phù hợp với thực tiễn. Nhất là khi Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên

về luật thông qua CTXDLPL như hiện nay cần được xem xét dưới góc độ bảo đảm quyền hiến định của các chủ thể. Theo quy định hiện hành, một dự thảo luật, pháp lệnh chỉ chính thức được soạn thảo khi đã có tên trong CTXDLPL, đồng thời sẽ chỉ được trình ra trước Quốc hội, UBTVQH khi dự thảo luật, pháp lệnh đó có tên trong CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm. Vấn đề đặt ra là, có phải chỉ khi được “ghi tên” trong CTXDLPL thì các chủ thể có quyền mới được phép soạn thảo luật, pháp lệnh và ngược lại, khi đã có tên trong CTXDLPL thì luật, pháp lệnh phải được soạn thảo hay không?

Soạn thảo luật, pháp lệnh thực chất là việc thể hiện chính sách vào trong các văn bản luật, pháp lệnh. Việc hoạch định chính sách và xây dựng chính sách xuất phát từ nhu cầu quản lý của các cơ quan nhà nước và nhu cầu

của xã hội. Vì vậy, nếu coi CTXDLPL là căn cứ để các chủ thể tiến hành soạn thảo luật, pháp lệnh thì trước khi gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, các chủ thể đã phải nhận diện được các vấn đề và hoạch định được chính sách cho từng dự án, kiến nghị. Và nếu coi lần trình dự kiến CTXDLPL là trình chính sách ra trước Quốc hội để Quốc hội quyết định thì các quy định liên quan đến một loạt các quy trình hiện nay về lập dự kiến, thẩm tra, trình Quốc hội thông qua là không phù hợp. Chẳng hạn như, nếu là thông qua chính

sách đối với từng dự án, Quốc hội phải dành thời gian để thảo luận về từng chính sách đó, các Ủy ban phải có báo cáo thẩm tra riêng đối với từng dự án, kiến nghị được đề xuất, cơ quan giải trình cũng không phải là UBNDVQH mà phải là các cơ quan có quyền trình dự án, kiến nghị... Tuy nhiên, kể cả trong trường hợp bổ sung các quy định này thì cũng không phù hợp với quy định của Hiến pháp. Bởi vì Hiến pháp quy định quyền SKLP của các chủ thể là quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội chứ không phải là trình chính sách về các dự án luật, kiến nghị về luật để Quốc hội thông qua, trên cơ sở đó mới tiến hành soạn thảo và trình Quốc hội trong lần sau.

Quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội khác gì với quyền gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến UBNDVQH?

Theo nội dung lời văn Điều 87 của Hiến pháp năm 1992, quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật là quyền của các chủ thể trình các văn bản đó ra trước Quốc hội. Hiến pháp giao cho luật việc quy định thủ tục để các chủ thể có thể trình dự án luật, kiến nghị về luật. Điều này có nghĩa là, nếu tuân theo đúng thủ tục do luật định, các chủ thể sẽ trình được các dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội.



Kỳ họp thứ bảy, Quốc hội khóa XII - Ảnh: S.T

Với cách hiểu như trên thì quy trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay được quy định trong Luật BHVBQPPL năm 2008 là không phù hợp và phần nào hạn chế quyền của các chủ thể trong việc thực hiện SKLP của mình. Bởi vì, để một dự án luật chính thức được soạn thảo và trình lên Quốc hội, trước hết dự án luật đó phải có tên trong CTXDLPL. Bước đầu tiên của việc xây dựng CTXDLPL là “Cơ quan, tổ chức, ĐBQH có quyền trình dự án luật quy định tại Điều 87 của Hiến pháp gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; ĐBQH gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến UBNDVQH...” (Khoản 1, Điều 23, Luật BHVBQPPL năm 2008). Luật đưa ra một thuật ngữ mới so với Hiến pháp. Đó là đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Xung quanh thuật ngữ này có hai vấn đề sau:

Thứ nhất, các chủ thể không chỉ có quyền gửi đề nghị xây dựng luật mà còn có quyền gửi đề nghị xây dựng pháp lệnh. Việc bổ sung thêm loại văn bản pháp lệnh ở đây theo chúng tôi là hợp lý. Bởi vì, hệ thống VBQPPL bao gồm nhiều loại văn bản do các cơ quan khác nhau ban hành. Một cơ quan có thể ban hành một hoặc một số loại VBQPPL. Theo quy định của Luật BHVBQPPL thì Quốc hội ban hành luật, nghị quyết; UBNDVQH ban hành pháp lệnh và nghị

quyết. Việc bổ sung loại văn bản pháp lệnh vào đây là không trái với tinh thần của Hiến pháp. Tuy nhiên, việc bổ sung đó là chưa đầy đủ vì Quốc hội và UBTVQH đều có thẩm quyền ban hành nghị quyết và theo quy định, nghị quyết cũng là một loại VBQPPL, vậy tại sao không phải là Chương trình xây dựng, luật, pháp lệnh, nghị quyết mà chỉ là chương trình xây dựng luật, pháp lệnh? Như vậy, cùng là VBQPPL do Quốc hội, UBTVQH ban hành nhưng có loại văn bản (luật, pháp lệnh) phải có tên trong CTXDLPL thì

Hiến pháp quy định cho các chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội và chỉ giao cho Luật quy định về trình tự, thủ tục để các chủ thể có thể thực hiện được quyền trình dự án luật, pháp lệnh đó ra trước Quốc hội chứ không phải là hạn chế quyền của các chủ thể thông qua việc sáng tạo ra quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh

mới được soạn thảo, trình, thông qua; có loại văn bản không cần có tên trong CTXDLPL cũng vẫn được soạn thảo, trình và thông qua.

Thứ hai, Hiến pháp quy định quyền của các chủ thể là *quyền trình dự án luật, đề nghị về luật ra trước Quốc hội*, trong khi đó, Luật BHVBQPPL quy định *quyền của các chủ thể là quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh đến UBTVQH*. Chúng tôi cho rằng, không thể đồng nhất quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh với quyền trình dự án luật, pháp lệnh. Bởi vì, xét về bản chất, hai khái niệm này khác nhau. Quyền trình dự án luật, pháp lệnh là quyền *chủ động* của chủ thể trong việc trình ra trước Quốc hội một dự thảo luật đã được chuẩn bị để Quốc hội xem xét, quyết định; còn quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh mang tính chất *hỏi ý kiến* xem có được phép xây dựng dự án luật, pháp lệnh theo đề xuất hay không. Điều này không phù hợp với quy định của Hiến pháp. Hiến pháp quy định cho các chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội và chỉ giao cho Luật quy định về trình tự, thủ tục để các chủ thể có thể thực hiện được quyền trình dự án luật, pháp lệnh đó ra trước Quốc hội chứ không phải là hạn chế

quyền của các chủ thể thông qua việc *sáng tạo* ra quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Trình ra Quốc hội hay UBTVQH?

Theo quy định của Hiến pháp, quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật là quyền trình ra trước Quốc hội. Với việc xây dựng CTXDLPL như hiện nay thì các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và kiến nghị về luật, pháp lệnh được gửi tới UBTVQH. Luật còn giao U B T V Q H là cơ quan trình dự kiến CTXDLPL. Ở đây, UBTVQH chỉ là cơ quan tổng hợp các đề nghị xây dựng

luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh của các chủ thể rồi trình lên Quốc hội hay là cơ quan có quyền quyết định dự kiến CTXDLPL trình Quốc hội? Trong trường hợp là cơ quan có quyền quyết định dự kiến CTXDLPL trình Quốc hội thì sẽ không lý giải được đối với trường hợp UBTVQH vừa là cơ quan có quyền gửi đề nghị xây dựng luật (với tư cách là một trong những chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội theo quy định của Hiến pháp), vừa là cơ quan có quyền trình dự kiến CTXDLPL ra trước Quốc hội và sau đó sẽ là cơ quan chủ trì tiếp thu, chỉnh lý CTXDLPL trình Quốc hội thông qua.

Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và kiến nghị về luật, pháp lệnh có thể bị từ chối hay không?

Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định các chủ thể có quyền gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và kiến nghị về luật, pháp lệnh tới UBTVQH. UBTVQH sẽ xem xét đề nghị, kiến nghị đó và lập dự kiến CTXDLPL trình Quốc hội xem xét, quyết định. Như vậy, trong quá trình xem xét, UBTVQH được quy định là cơ quan chủ trì và về lý thuyết, UBTVQH có thể chấp thuận hoặc không chấp thuận việc đưa một

đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh vào trong dự kiến CTXDLPL. Ngay cả trong trường hợp đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh có tên trong dự kiến CTXDLPL do UBTVQH trình Quốc hội thì đề nghị, kiến nghị đó cũng có thể bị gạt ra sau khi Quốc hội cho ý kiến, UBTVQH chủ trì chỉ đạo các cơ quan tiếp thu. Luật không quy định về tiêu chí để căn cứ vào đó, UBTVQH quyết định không đưa một đề nghị, kiến nghị vào trong dự kiến

CTXDLPL. Trong trường hợp một đề nghị, kiến nghị không được đưa vào CTXDLPL do UBTVQH trình Quốc hội thì cũng không có quy định nào cho phép chủ thể có đề nghị, kiến nghị đó một cơ hội nào để bảo vệ đề nghị, kiến nghị của mình trước Quốc hội. Như vậy, từ quy định của Hiến pháp về quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, thông qua quy định về CTXDLPL đã bị hạn chế thành quyền gửi đề nghị, kiến nghị ra trước UBTVQH và tiếp tục bị hạn chế bởi khả năng có thể bị UBTVQH không đưa vào CTXDLPL.

Những bất cập của việc gán thủ tục soạn thảo luật và thủ tục trình dự án luật, kiến nghị về luật với CTXDLPL

Như trên đã phân tích, với cách quy định như hiện nay, CTXDLPL là trung tâm của hoạt động lập pháp của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các chủ thể được phân công trình dự án luật, pháp lệnh. Vì vậy, việc đề xuất từ phía các chủ thể có quyền để đưa vào CTXDLPL là rất quan trọng. Tuy nhiên, thực tế trong những năm gần đây cho thấy, việc bổ sung, thay đổi CTXDLPL diễn ra khá thường xuyên, thậm chí có năm tới 2 - 3 lần. Có dự án xin được rút ra khỏi Chương trình do chưa chuẩn bị kịp. Có dự án được đề nghị bổ sung vào Chương trình do cần thiết và bức xúc. Nếu vẫn giữ quy định

về CTXDLPL như hiện nay thì việc bổ sung CTXDLPL hay rút khỏi CTXDLPL cũng là chuyện bình thường và nên hiểu đó là cách làm có trách nhiệm từ phía các chủ thể đề xuất. Bởi vì, nếu một dự án luật chưa được chuẩn bị kỹ lưỡng nhưng vẫn cứ được trình ra các cơ quan của Quốc hội, Quốc hội và theo vòng quay cũng

sẽ được thông qua, các dự án đó sẽ không có chất lượng tốt, không đáp ứng được yêu cầu của xã hội cũng như nhu cầu quản lý của các cơ quan nhà nước. Trong khi

Với việc quy định về CTXDLPL như hiện nay, Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan khác của Quốc hội, thậm chí là ngay cả Chính phủ cũng thường xuyên ở trong tình trạng “bếp đã bắc; củi, lửa, nồi, xoong sẵn sàng nhưng thiếu gạo

đó, nếu một dự án chưa có tên trong CTXDLPL nhưng bản thân các chủ thể nhận thấy là cần thiết và bức xúc thì không có lý do gì không bổ sung vào CTXDLPL. Xuất phát từ thực tế như vậy và những vấn đề tồn tại như đã trình bày ở trên, Luật có nên tiếp tục quy định về CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm?

Một bất cập nữa liên quan đến hoạt động của các cơ quan khi lấy CTXDLPL là trung tâm của hoạt động lập pháp là việc Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội luôn trong tình trạng chờ đợi sự tích cực và cảm thông từ phía các chủ thể có quyền trình, mà chủ yếu là từ Chính phủ. Nói là chờ đợi sự tích cực bởi vì, có những dự án luật có tên trong CTXDLPL nhưng thật sự chưa cần thiết (hoặc có cần thiết nhưng cũng chưa đến mức độ quá bức xúc) thì cũng không thể đòi hỏi một tinh thần phần chẵn và hồ hởi từ phía các cơ quan được giao chủ trì soạn thảo để hoàn thiện dự thảo trình Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Nói là cảm thông vì nếu các dự án luật, pháp lệnh không được trình sang theo đúng dự kiến, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội rất dễ rơi vào tình trạng bị “cháy chương trình”, không đủ thời gian vật chất để chuẩn bị các công việc theo quy định của luật. Trong khi đó, chương trình hoạt động hàng tháng của UBTVQH luôn phải chờ đợi xem các chủ

thể có trình dự án luật đã có trong CTXDLPL hay không? Ủy ban được giao nhiệm vụ chủ trì thẩm tra có kịp tiến hành thẩm tra không? Cũng cần phải hiểu rằng, mặc dù Chính phủ là chủ thể trình phân lớn các dự án luật, pháp lệnh nhưng bản thân Chính phủ cũng trong tình trạng chờ đợi các bộ vì các bộ mới là các cơ quan được giao chủ trì soạn thảo. Trong một số trường hợp, Chính phủ cũng rơi vào tình trạng quá tải đối với việc xem xét cho ý kiến các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình sang Quốc hội, UBTVQH. Với việc quy định về CTXDLPL như hiện nay, Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan khác của Quốc hội, thậm chí là ngay cả Chính phủ cũng thường xuyên ở trong tình trạng “bếp đã bắc; củi, lửa, nôi, xoong sẵn sàng nhưng thiếu gạo”.

4. Hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể có thẩm quyền

Từ phân tích những bất cập trong việc thực hiện SKLP của các chủ thể có thẩm quyền được quy định trong Hiến pháp với CTXDLPL được quy định trong Luật BHVBQPPL năm 2008, xuất phát từ yêu cầu bảo đảm quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội của các chủ thể nói riêng và quy trình xây dựng luật, pháp lệnh nói chung, thì:

Thứ nhất, cần giới hạn lại các loại VBQPPL do Quốc hội, UBTVQH ban hành. Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định Quốc hội có quyền ban hành luật, nghị quyết; UBTVQH ban hành pháp lệnh, nghị quyết. Dưới hình thức nghị quyết, hiện đang có hai loại là nghị quyết mang tính quy phạm và nghị quyết không mang tính quy phạm. Chúng tôi cho rằng, nghị quyết được ban hành mang tính quy phạm nên thống nhất chuyển thành luật. Đối với những vấn đề chỉ mang tính khuyến cáo, không có tính bắt buộc áp dụng và không có chế tài, Quốc hội vẫn có thể ban hành nghị quyết nhưng không coi nghị quyết là một loại VBQPPL. Hình thức VBQPPL mà UBTVQH ban hành cũng chỉ nên giữ lại một hình thức pháp lệnh hoặc nghị quyết. Việc giới hạn lại các loại VBQPPL do

Quốc hội, UBTVQH ban hành sẽ giúp thống nhất quy trình trong quá trình soạn thảo, trình, cho ý kiến và thông qua.

Thứ hai, cần tách quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh/nghị quyết với quy trình thẩm tra, cho ý kiến, thông qua. Việc hoạch định chính sách, thể hiện chính sách do các chủ thể có quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật tiến hành. Quy trình trình Quốc hội, tiếp thu ý kiến, thông qua sẽ được tiến hành theo một trình tự riêng. Có như vậy mới bảo đảm quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội của các chủ thể. Về CTXDLPL, theo chúng tôi, vẫn nên giữ CTXDLPL hàng năm nhưng chỉ là dự kiến hoạt động lập pháp của Chính phủ. Dự kiến CTXDLPL hàng năm của Chính phủ do Chính phủ ban hành, có thể có giá trị bắt buộc đối với các cơ quan của Chính phủ. Chính phủ quyết định việc trình hay không trình một dự án ra trước Quốc hội. Đối với các chủ thể khác thì việc soạn thảo các văn bản luật, pháp lệnh/nghị quyết không cần phải thực hiện theo Chương trình. Tuy nhiên, khi bắt đầu xây dựng dự thảo, các chủ thể (kể cả Chính phủ) có trách nhiệm báo cáo với UBTVQH để UBTVQH chủ động dự kiến phân công cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan phối hợp thẩm tra. Các cơ quan được phân công tiếp cận dần với các chính sách, nội dung của dự án. Trước mỗi kỳ họp Quốc hội, các chủ thể có quyền trình dự án, kiến nghị có trách nhiệm gửi dự kiến nội dung liên quan đến hoạt động lập pháp sẽ trình ra Quốc hội. Trên cơ sở đó, Văn phòng Quốc hội sẽ xây dựng Chương trình kỳ họp Quốc hội, đồng thời các cơ quan của Quốc hội sẽ tiến hành các hoạt động của mình theo luật định.

Thứ ba, cần xây dựng một quy trình và các bảo đảm để ĐBQH có thể thực hiện quyền kiến nghị về luật. Luật hiện hành chỉ quy định về trình tự, thủ tục gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến UBTVQH để UBTVQH lập dự kiến CTXDLPL trình Quốc hội thông qua. Tuy nhiên, khi Quốc hội đã thông qua thì vẫn chưa có một quy trình cụ thể về chính sách, tài chính và các hình thức hỗ trợ khác để bảo đảm mọi điều kiện cho ĐBQH có thể trình dự án luật. ■

QUY ĐỊNH NGUYÊN TẮC SUY ĐOÁN KHÔNG PHẠM TỘI

ĐỂ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI CỦA NGƯỜI BỊ BUỘC TỘI

■ NGUYỄN QUANG HIỂN *

1. Đặt vấn đề

Trong Luật La Mã cổ, thuật ngữ “Praesumptio boni viri” được hiểu là một suy đoán pháp lý “người tham gia tố tụng được coi là trung thực cho đến khi bị chứng minh họ không phải là người trung thực”. Suy đoán này được thừa nhận như là một nguyên tắc của luật tố tụng dân sự trong việc xác định tư cách và quyền bình đẳng của các đương sự, được áp dụng trong các tranh chấp để buộc các bên phải đưa ra các chứng cứ chứng minh, chứ không chỉ đưa ra các yêu cầu tranh chấp.

Trong tố tụng hình sự thì lại khác. Nhà nước chiếm hữu nô lệ không thừa nhận nô lệ là chủ thể của quan hệ pháp luật nên vấn đề lỗi của nô lệ không được xem xét đến trong các quan hệ có liên quan đến lợi ích của nhà nước. Nhà nước phong kiến tiếp tục kế thừa tư tưởng trên và áp dụng nguyên tắc suy đoán có lỗi. Người bị buộc tội (người bị tạm giữ, người bị khởi tố hình sự, người bị đưa ra xét xử) luôn bị coi là có lỗi, cho nên các biện pháp tra tấn, dùng nhục hình là một công cụ hợp pháp để điều tra vụ án.

Nhà nước tư sản đã đưa ra nhiều tư tưởng tiên bộ về quyền con người và quyền công dân, một trong những tư tưởng tiên bộ đó là suy đoán không phạm tội. Nhưng tư tưởng suy đoán không phạm tội trong thời kỳ đầu của nhà nước tư sản vẫn chưa được coi là một nguyên tắc của luật tố tụng hình sự mà mới chỉ được thể hiện như là một lập luận để chống lại các hình thức cưỡng chế khắc nghiệt vẫn còn tồn tại trong nhà nước tư sản lúc đó. Như vậy, về mặt pháp lý, nguyên tắc suy đoán không phạm tội (hay ý tưởng của nó) chỉ được ghi nhận khi Bản Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp ra đời năm 1789. Nó đã đặt một nền tảng pháp lý quan trọng, có ảnh hưởng to lớn đến tư duy pháp lý của nhiều nước về bảo vệ quyền con người trong tố tụng hình sự của người bị buộc tội.

Nguyên tắc suy đoán không phạm tội đến nay được thừa nhận trong nhiều điều ước quốc tế. Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 của Liên hợp quốc và Công ước quốc tế về quyền chính trị và dân sự của Liên hợp quốc năm 1966 đều khẳng định: “Bất kỳ người bị buộc tội nào đều

(*) TS. Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh.

có quyền suy đoán là không phạm tội cho đến khi lỗi của người đó được xác định theo một trình tự do pháp luật quy định bằng phiên tòa xét xử công khai của Tòa án với sự bảo đảm đầy đủ khả năng bào chữa của người đó”. Đây là một nguyên tắc rất đáng quan tâm trong pháp luật tố tụng hình sự Việt Nam khi chúng ta đang tiến hành xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

2. Các quan điểm về nguyên tắc suy đoán không phạm tội

2.1. Quan điểm không thừa nhận

Những người theo quan điểm này lập luận rằng, nếu không có lỗi của cá nhân cụ thể trong những sự việc cụ thể thì không thể có điều tra và xét xử. Ở đây là suy đoán có phạm tội, là lỗi vô điều kiện của những người bị buộc tội, vì nếu không có lỗi thì đã không bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Nói cách khác, người bị buộc tội bị suy đoán là có phạm tội và do vậy, luật cần quy định cho họ có nghĩa vụ chứng minh sự không phạm tội của mình giống như các cơ quan tiến hành tố tụng có nghĩa vụ chứng minh lỗi của người bị buộc tội. Các cơ quan tiến hành tố tụng chỉ cần xác định sự thật khách quan của vụ án đúng như những gì đã xảy ra trong thực tế là đủ mà không cần đến nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Quan điểm này đồng nhất khái niệm người bị buộc tội với khái niệm người phạm tội, vì phạm quyền con người trong tố tụng hình sự của người bị buộc tội nên bị phê phán gay gắt trong khoa học pháp lý.

2.2. Quan điểm phản đối

Câu hỏi mà những người thuộc quan điểm này đặt ra là, ai là người được áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội? Nếu là bất kỳ người nào thì đương nhiên phải chứng minh lỗi của người đó và chừng nào chưa chứng minh được, chừng đó chưa thể kết luận người đó có lỗi. Còn nếu không phải là bất kỳ người nào mà là một cá nhân cụ thể và đối với người đó đã thu thập được những chứng cứ - cơ sở để buộc tội, thì lúc này áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội là không hợp lý và trái pháp luật. Bởi lẽ, khởi tố bị can lúc này đồng nghĩa với việc

truy cứu trách nhiệm hình sự của người không phạm tội hay sao? Vì vậy, quan điểm này đồng nhất quyết định khởi tố hình sự với việc khẳng định lỗi của người bị khởi tố hình sự, mà không nhận thấy tố tụng hình sự là một quá trình, khởi tố hình sự là một trong những điểm khởi đầu của quá trình tố tụng hình sự.

2.3. Quan điểm người bị buộc tội không bị suy đoán không phạm tội cũng như không bị suy đoán có phạm tội

Người bị buộc tội “chưa” phải là người có tội nhưng cũng không phải là người không phạm tội. Người bị buộc tội là người trong tình trạng trung gian giữa không phạm tội và có phạm tội. Tòa án phải tuyên bố không phạm tội khi không chứng minh được lỗi của bị cáo không phải là biểu hiện của nguyên tắc suy đoán không phạm tội mà là nhiệm vụ của pháp luật tố tụng hình sự. Điều này cũng giống như không thể buộc bị cáo phải chứng minh lỗi của mình vì luật quy định rõ ràng như vậy chứ không phải vì nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Về khía cạnh thực tiễn, nguyên tắc suy đoán không phạm tội khó có thể được chấp nhận bởi lẽ đa số các bị cáo (được áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội) vẫn bị Tòa án tuyên bố là có phạm tội. Tỷ lệ bị cáo được Tòa án tuyên bố không phạm tội so với tỷ lệ bị cáo bị tuyên bố là có phạm tội trong thực tiễn ở các nước đều không đáng kể. Như vậy thì cần gì phải áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội?

Quan điểm này không khoa học, vì không thể lập luận chỉ bằng cách viện dẫn luật hoặc viện dẫn thực tiễn đơn thuần. Điều cần thiết là phải giải thích được vì sao luật lại quy định hoặc vì sao lại có thực tiễn này. Có thể luật quy định như vậy chính từ yêu cầu của nguyên tắc suy đoán không phạm tội; hoặc có thể thực tiễn đòi hỏi phải cần có nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Mặt khác, không thể có cái gọi là người bị buộc tội là người trong tình trạng trung gian, chỉ là có phạm tội hoặc là không phạm tội chứ không có lựa chọn thứ ba.

2.4. Quan điểm thừa nhận

Hoạt động tố tụng hình sự khác với các hoạt động khác của con người - nơi mà hoạt động

nhận thức có thể kết thúc bằng một kết quả nhận thức mới hoặc có thể chưa đem lại kết quả gì. Hoạt động tố tụng hình sự không thể kết thúc mà không có kết quả pháp lý cụ thể. Cơ quan tiến hành tố tụng hình sự không thể kết thúc hoạt động tố tụng mà vẫn để có phạm tội hay không phạm tội của người bị buộc tội vẫn chưa có kết luận và không thể nói rằng: “chúng tôi không thể chứng minh được lỗi của người bị buộc tội nhưng chúng tôi lại không thể tin là người bị buộc tội là không có tội”. Nhiệm vụ của tố tụng hình sự là khi kết thúc hoạt động tố tụng phải xác định rõ ràng hoặc người bị buộc tội là người có phạm tội hoặc là người bị buộc tội không phạm tội (trừ trường hợp đình chỉ vụ án). Như vậy, các cơ quan tiến hành tố tụng phải xuất phát từ chỗ hoặc là người bị buộc tội được áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội cho đến khi chứng minh được có phạm tội hoặc là người bị buộc tội bị áp dụng nguyên tắc suy đoán có phạm tội cho đến khi chứng minh được là không phạm tội. Lịch sử phát triển của tố tụng hình sự trên thế giới đã không chấp nhận nguyên tắc suy đoán có phạm tội và đã phát triển theo hướng nhân đạo và ghi nhận nguyên tắc suy đoán không phạm tội.

Nhà nước ta cũng đã tiếp thu tư tưởng tiến bộ của nguyên tắc suy đoán không phạm tội và ghi nhận nguyên tắc này như là một trong những nguyên tắc cơ bản của tố tụng hình sự. Tuy tên gọi chưa được trực diện, nhưng nội dung của nó cũng đã phản ánh được tinh thần của nguyên tắc suy đoán không phạm tội, đó là: “không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật”. Nguyên tắc này được quy định tại Điều 72 của Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục được ghi nhận tại Điều 9 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 (BLTTHS). Đây là nét son trong lĩnh vực bảo vệ quyền con người ở Việt Nam. Tuy nhiên, cách diễn đạt trên chưa thật sự lột tả được bản chất của nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Nó chưa chỉ ra được ai là người được áp dụng nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Điều đó cho thấy, lý luận khoa học tố tụng hình sự của nước ta đã có bước tiến đáng kể, nhưng

ngiên cứu về nguyên tắc suy đoán không phạm tội còn khiêm tốn.

Là nguyên tắc hiến định, nguyên tắc suy đoán không phạm tội có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong khoa học tố tụng hình sự. Đối với hoạt động xét xử không có kim chỉ nam nào tin cậy hơn ngoài việc thừa nhận không điều kiện và hiểu một cách đúng đắn nguyên tắc suy đoán không phạm tội, một nền tảng của hoạt động tố tụng hình sự. Bởi lẽ, nguyên tắc này quyết định và chi phối toàn bộ tính chất hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng hình sự. Tính hiện thực và nhân đạo của nguyên tắc này là nó phản ánh được giá trị và địa vị của con người trong xã hội công dân.

3. Bản chất của nguyên tắc suy đoán không phạm tội

3.1. Người bị buộc tội được suy đoán không phạm tội cho đến khi có bản án kết tội có hiệu lực của Tòa án

Người bị buộc tội là người không phạm tội được coi là chân lý cho đến khi có bản án kết tội của Tòa án có hiệu lực pháp luật. Chừng nào chưa có bản án kết tội của Tòa án có hiệu lực pháp luật thì chừng đó, người bị buộc tội vẫn là người không phạm tội và luôn được thừa nhận là đúng.

Điều 9 của BLTTHS sử dụng chủ từ vô nhân xưng “không ai” tức là bất kỳ người nào cũng là chủ thể được suy đoán không phạm tội. Cách sử dụng này chưa lột tả hết bản chất của nguyên tắc suy đoán không phạm tội và không khẳng định được ai được suy đoán là không phạm tội? Người nào cần đến suy đoán không phạm tội? Đương nhiên là và chỉ là những người bị buộc tội, còn người không bị buộc tội thì họ không cần đến sự suy đoán không phạm tội. Bất kỳ ai bị buộc tội đều được suy đoán là không phạm tội. Như vậy, người bị tạm giữ là chủ thể đầu tiên được suy đoán không phạm tội vì họ mới là người bị tình nghi phạm tội, đương nhiên suy đoán không phạm tội cũng được áp dụng với người bị khởi tố hình sự, người bị đưa ra xét xử chưa có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật.

Phải khẳng định rằng, người bị buộc tội không đồng nghĩa với người phạm tội. Người bị buộc tội mới chỉ là người bị tình nghi về việc thực hiện những hành vi có dấu hiệu của tội phạm. Trách nhiệm hình sự chỉ bắt đầu khi bản án kết tội bị cáo có hiệu lực pháp luật chứ không phải từ thời điểm có quyết định tạm giữ. Người bị buộc tội không phải là người phạm tội và đây là tình trạng pháp lý khách quan của họ, do vậy đòi hỏi các cơ quan tiến hành tố tụng, xã hội và mọi người phải nhìn nhận và đối xử với họ như là người không phạm tội. Đây là nghĩa vụ pháp lý, trừ một số hạn chế nhất định mà pháp luật cho phép áp dụng với những người này như các biện pháp ngăn chặn, còn các quyền, lợi ích hợp pháp khác của họ vẫn phải được pháp luật tôn trọng và bảo vệ. Dù rằng tâm lý đời thường điều này có thể khó thuyết phục, ví dụ như người cướp giật bị bắt quả tang, với đầy đủ chứng cứ mà vẫn không bị coi là có tội? Nhưng suy đoán không phạm tội là tình trạng pháp lý khách quan của người bị buộc tội dựa trên các quy định của pháp luật. Vì vậy, nó có tính bắt buộc phải tuân thủ đối với tất cả mọi người, kể các cơ quan tiến hành tố tụng, những người tiến hành tố tụng. Pháp luật nghiêm cấm đối xử với người bị buộc tội như là người phạm tội khi mà chưa có bản án của tòa án kết tội người đó đã có hiệu lực pháp luật. Tình trạng này không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của các cơ quan tiến hành tố tụng và không cản trở hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng trong việc thu thập chứng cứ để chứng minh tội phạm và người phạm tội. Các cơ quan tiến hành tố tụng có quyền có chính kiến của mình về lỗi của người bị buộc tội, nhưng phải thể hiện chính kiến của mình trong nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Suy đoán không phạm tội được thừa nhận cho đến khi có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Nói cách khác, chỉ có tòa án mới có quyền tuyên bố một người là người có phạm tội. Đây là một trong những bảo đảm quan trọng đối với quyền con người của người bị buộc tội. Bởi lẽ, Tòa án thực hiện chức năng xét xử với những nguyên tắc dân chủ, công khai tại phiên tòa

theo trình tự tố tụng chặt chẽ được pháp luật quy định. Việc truy cứu trách nhiệm hình sự và kết tội người nào đó phải tuân thủ các quy định của pháp luật trong đó bao hàm cả những bảo đảm pháp lý để sao cho trách nhiệm hình sự được áp dụng với người phạm tội đích thực và phù hợp với mức độ lỗi của người đó. Suy đoán không phạm tội có nghĩa là lỗi của người bị buộc tội phải được chứng minh một cách thuyết phục tại phiên tòa. Việc nghi ngờ người phạm tội là chưa đủ, việc khởi tố hình sự với người đó cũng chưa đủ. Chừng nào những chứng cứ buộc tội đối với người bị buộc tội chưa được chứng minh trước phiên tòa và chưa được hội đồng xét xử thừa nhận thì chừng đó, người bị buộc tội vẫn là người không phạm tội.

Nguyên tắc suy đoán không phạm tội là nền tảng cho những bảo đảm pháp lý về quyền bào chữa của người bị buộc tội. Nói cách khác, nguyên tắc suy đoán không phạm tội có mối quan hệ qua lại mật thiết với quyền bào chữa của người bị buộc tội. Quyền bào chữa của người bị buộc tội chỉ có thể được thực hiện một cách đầy đủ và hiện thực nếu tuân thủ nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Vì phạm quyền bào chữa của người bị buộc tội luôn luôn là vi phạm nguyên tắc suy đoán không phạm tội ở trong chừng mực nhất định. Và ngược lại, vi phạm nguyên tắc suy đoán không phạm tội tất yếu dẫn đến vi phạm quyền bào chữa của người bị buộc tội.

Nguyên tắc suy đoán không phạm tội có tác dụng định hướng cho những người tham gia tố tụng trong quan hệ với người bị buộc tội. Nguyên tắc này loại trừ định kiến, kết tội một chiều trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử. Dù chứng cứ thu thập trong vụ án đến đâu, dù niềm tin nội tâm của những người tiến hành tố tụng về lỗi của người bị buộc tội thế nào thì họ vẫn phải có nghĩa vụ làm sáng tỏ các tình tiết, sự kiện của vụ án một cách khách quan, toàn diện và đầy đủ. Nguyên tắc này thể hiện thái độ trân trọng tới số phận con người, hạn chế những sai lầm trong hoạt động tư pháp, làm oan người không phạm tội.

Cơ quan thông tin đại chúng có quyền đưa

tin về các vụ án. Đó chính là các cơ quan có thể giúp cho nguyên tắc xét xử công khai và tác dụng tuyên truyền pháp luật của Tòa án vượt xa không gian chật hẹp của phòng xử án. Cơ quan thông tin đại chúng không chỉ làm dư luận xã hội chú ý về những vấn đề nội dung của vụ án mà còn chú ý cả những khía cạnh khác của hoạt động tố tụng như những khiếm khuyết, sai phạm, văn hóa ứng xử, sự thiếu khách quan của những người tiến hành tố tụng. Khi thông tin của cơ quan thông tin đại chúng là xác thực thì những trường hợp trên có tác dụng tích cực trong việc tuân thủ pháp chế, nâng cao vai trò, trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng. Nhưng thực tế cho thấy, có những trường hợp vụ án mới trong giai đoạn điều tra, truy tố và đang xét xử thì cơ quan thông tin đại chúng đã đăng những bài viết mà trong đó người bị buộc tội được mô tả, bị miệt thị là “hắn”, “y”, “thị”, “kẻ”, “tội phạm nguy hiểm” hoặc “đồng bọn”... phải đền tội bằng những hình phạt nghiêm khắc nhất. Điều muốn nói ở đây là, khi vụ án đang ở trong giai đoạn điều tra, truy tố hoặc đang xét xử, chưa có bản án có hiệu lực pháp luật, thì người bị buộc tội vẫn là người không phạm tội mà cơ quan thông tin đại chúng đã tuyên bản án kết tội đối với người bị buộc tội. Hội đồng xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, bản án, quyết định của hội đồng xét xử phải dựa vào các chứng cứ được xem xét công khai tại phiên tòa, không bị ràng buộc bởi bất kỳ ý kiến đánh giá về chứng cứ, về tình tiết, sự kiện trong vụ án của bất kỳ ai. Nhưng hội đồng xét xử bao gồm những con người và họ có thể phải chịu tác động tâm lý từ cơ quan thông tin đại chúng khi nghị án. Không loại trừ khả năng trong số những người đọc báo, xem truyền hình, nghe đài có thể có những người tham gia phiên tòa với tư cách người bị hại, người làm chứng, người giám định hay người phiên dịch. Liệu có gì bảo đảm rằng những lời khai của họ hoàn toàn không bị ảnh hưởng chi phối của những thông tin về vụ án mà họ biết được qua các phương tiện thông tin đại chúng? Và như vậy, quá trình làm sáng tỏ sự thật của vụ án sẽ trở nên khó khăn hơn. Nhưng vấn đề

cần đặt ra ở đây là, nếu bản án của hội đồng xét xử có những nội dung giống như cơ quan thông tin đại chúng đã khẳng định, thì trong nhận thức của công chúng, cơ quan thông tin đại chúng là người xử án, còn hội đồng xét xử là người chạy theo cơ quan thông tin đại chúng hoặc hội đồng xét xử đã chịu sự tác động của cơ quan thông tin đại chúng khi thực hiện chức năng xét xử.

Nguyên tắc suy đoán không phạm tội là nguyên tắc hiến định không ai được vi phạm, kể cả cơ quan thông tin đại chúng. Thực tiễn cho thấy, đã có cơ quan thông tin đại chúng và tác giả bài báo bị Tòa án buộc phải xin lỗi và bồi thường cho người bị báo gọi là “tên tội phạm” trước khi có bản án kết tội của Tòa án. Một vấn đề nữa là, cơ quan thông tin đại chúng có quyền chụp hình người bị buộc tội tại phiên tòa và đăng hình hay không?

Quan điểm thứ nhất phản đối việc chụp và đăng hình người bị buộc tội nếu không có sự đồng ý của người bị buộc tội. Ý kiến này còn cho rằng, ở khía cạnh đạo đức không nên bắt người bị buộc tội phải chịu thêm hình phạt của dư luận bên cạnh hình phạt của nhà nước.

Quan điểm thứ hai cho rằng cơ quan thông tin đại chúng có quyền chụp và đăng hình người bị buộc tội vì mục đích là lên án, trừng trị và phòng ngừa chung.

Quan điểm thứ ba lại trung dung, vừa cho phép, vừa không cho phép việc chụp và đăng hình người bị buộc tội. Việc chụp hình và đăng hình phải có giới hạn, khi nào được và khi nào không phải rõ ràng.

Theo bản chất của nguyên tắc suy đoán không phạm tội, chúng tôi cho rằng, quan điểm thứ nhất là quan điểm hợp lý. Bởi, người bị buộc tội dù đang đứng trước hội đồng xét xử vẫn là người không phạm tội, cho nên các quyền về nhân thân, trong đó có quyền của cá nhân đối với hình ảnh của họ vẫn phải được pháp luật tôn trọng và bảo vệ.

3.2. Nguyên tắc suy đoán không phạm tội và nghĩa vụ chứng minh

Theo nguyên tắc xác định sự thật của vụ án, nghĩa vụ chứng minh lỗi của người bị buộc tội là nghĩa vụ của các cơ quan tiến hành tố tụng,

người bị buộc tội không có nghĩa vụ chứng minh sự không phạm tội của mình mà đó lại là quyền của người bị buộc tội.

Trường phái logic hình thức cho rằng, người buộc tội có nghĩa vụ chứng minh và bảo vệ lời buộc tội của mình, còn người bị buộc tội thì đưa ra lời bào chữa và bảo vệ sự không phạm tội của mình, nhưng cũng có nghĩa vụ chứng minh cho sự không phạm tội đó.

Còn theo trường phái “cùng chứng minh” thì người bị buộc tội cũng phải có nghĩa vụ chứng minh. Nếu không thừa nhận việc cùng có nghĩa vụ chứng minh thì có thể làm lọt tội phạm. Trường phái này được áp dụng phổ biến trong thời phong kiến. Người bị buộc tội cũng phải có nghĩa vụ chứng minh sẽ dẫn tới hệ quả trường hợp người bị buộc tội không chứng minh được sự không phạm tội của mình sẽ bị coi là có phạm tội mà không cần có những chứng cứ nào khác.

Trường phái “ai đưa ra lời buộc tội, người đó phải chứng minh là có phạm tội” thì theo luật La Mã cổ đại, “chứng minh là nghĩa vụ của người khẳng định chứ không phải nghĩa vụ của người phủ nhận”. Tư tưởng này lúc đầu chỉ áp dụng trong pháp luật tố tụng dân sự, sau đó dần dần được áp dụng trong pháp luật tố tụng hình sự. Nhiều nước trên thế giới quan niệm vụ án hình sự cũng là “vụ kiện”- xung đột lợi ích pháp lý giữa một bên là nhà nước (người buộc tội) và một bên là người bị buộc tội. Từ đó hình thành trường phái “ai đưa ra lời buộc tội, người đó phải chứng minh là có phạm tội”. Theo trường phái này, người bị buộc tội không có nghĩa vụ chứng minh sự không phạm tội của mình mà đó là quyền của họ vì người bị buộc tội luôn được suy đoán không phạm tội.

BLTTHS nước ta đã tiếp thu tư tưởng tiến bộ này, nhưng lại coi đó là nội dung của nguyên tắc xác định sự thật của vụ án chứ không phải là nội dung của nguyên tắc suy đoán không phạm tội. Chúng tôi cho rằng điều đó là không hợp lý, bởi vì nội dung của nguyên tắc xác định sự thật của vụ án không liên quan đến việc phân định nghĩa vụ chứng minh của các chủ thể trong quan hệ pháp luật tố tụng hình sự. Như vậy, cần

quy định về trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng phải chứng minh lỗi của người bị buộc tội và người bị buộc tội có quyền chứng minh mình không phạm tội là nội dung của nguyên tắc suy đoán không phạm tội:

- Trường hợp người bị buộc tội không đưa ra chứng cứ, không trả lời câu hỏi của bên buộc tội thì không có nghĩa là họ đã thừa nhận có phạm tội. Tham gia chứng minh không phạm tội là quyền của người bị buộc tội, nên sử dụng quyền này hay không, họ toàn quyền quyết định. Cho nên, người bị buộc tội có thể từ chối khai báo, từ chối tham gia vào các hoạt động điều tra nào đó hoặc có thể đưa ra chứng cứ. Không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quyền của mình không thể nhìn nhận như sự kiện làm phát sinh hậu quả pháp lý bất lợi cho người bị buộc tội. Vì vậy, một kết luận quan trọng được rút ra từ nguyên tắc suy đoán không phạm tội là: “khi không chứng minh được sự không phạm tội của người bị buộc tội không có nghĩa là việc phạm tội của người bị buộc tội đã được chứng minh”.

- Trường hợp người bị buộc tội trình bày lời khai gian dối thì khác với người làm chứng, người bị buộc tội không phải chịu trách nhiệm hình sự về lời khai gian dối của mình và luật cũng không quy định tình tiết này là tình tiết tăng nặng trách nhiệm hình sự đối với người bị buộc tội.

- Trường hợp người bị buộc tội nhận tội. Khi vụ án không có người làm chứng thì tình tiết vụ án xảy ra như thế nào chỉ có người bị buộc tội biết rõ. Do vậy, lời nhận tội của người bị buộc tội là nguồn chứng cứ vô cùng quan trọng trong việc giải quyết vụ án. Có lập luận cho rằng, nếu là người bình thường, người bị buộc tội có bao giờ tự nhận tội để phải chịu hình phạt khi mình không phạm tội hay không? Từ lập luận này đã hình thành tư duy pháp lý cho rằng lời nhận tội của người bị buộc tội là lời khai xác thực đáng tin cậy nhất. Luật Tố tụng hình sự của một số nước đề cao giá trị lời nhận tội của người bị buộc tội và coi đó như là *chứng cứ vua*. Khi người bị buộc tội nhận tội tại phiên tòa thì ngừng tranh luận, đoàn bồi thẩm ngừng hoạt động và hội

đồng xét xử chuyển sang phiên án ngay. Quan điểm này là không khoa học vì thực tiễn cho thấy, có những trường hợp người bị buộc tội hoàn toàn ý thức về những hậu quả bất lợi đối với mình khi nhận tội, nhưng vẫn nhận tội mặc dù không phạm tội với nhiều mục đích khác nhau, như nhận tội thay cho người thân, nhận một tội nhẹ hơn để lẩn tránh việc phát hiện một tội khác nặng hơn. Hoặc có thể do sự trùng hợp ngẫu nhiên, người bị buộc tội nhận tội vì nghĩ rằng mình phạm tội để mong được hưởng tình tiết giảm nhẹ trong khi người bị buộc tội lại là người hoàn toàn không phạm tội.

Theo BLTTHS, mọi chứng cứ đều có giá trị chứng minh như nhau, không có chứng cứ nào được xác định là có giá trị chứng minh cao hơn các chứng cứ khác. Như vậy, khi người bị buộc tội nhận tội tại phiên tòa thì hội đồng xét xử vẫn tiếp tục xét hỏi bình thường và kiểm tra lời khai nhận tội của người bị buộc tội với các chứng cứ khác cho tới khi mọi tình tiết của vụ án được sáng tỏ. Có nghĩa là lúc này nội dung của nguyên tắc suy đoán không phạm tội vẫn có hiệu lực khi người bị buộc tội nhận tội. Người bị buộc tội nhận tội không làm chấm dứt nghĩa vụ chứng minh của bên buộc tội và sự đánh giá chứng cứ của hội đồng xét xử. Sự kiện này có thể chỉ làm cho nghĩa vụ chứng minh của bên buộc tội được thực hiện dễ dàng hơn, lời nhận tội của người bị buộc tội chỉ có thể được coi là chứng cứ nếu phù hợp với các chứng cứ khác của vụ án. Không được dùng lời nhận tội của người bị buộc tội làm chứng cứ duy nhất để kết tội.

- BLTTHS quy định trước khi mở phiên tòa, thẩm phán được phân công thụ lý vụ án trả lại hồ sơ để điều tra bổ sung khi thấy cần phải xem xét thêm những chứng cứ quan trọng đối với vụ án mà không thể bổ sung tại phiên tòa được (Điều 179). Tại phiên tòa, hội đồng xét xử cũng có quyền yêu cầu điều tra bổ sung bằng cách trả lại hồ sơ về cho Viện kiểm sát (Điều 199). Về lý luận, những quy định này đã làm cho Tòa án chưa thực sự là cơ quan thực hiện chức năng duy nhất là xét xử. Tòa án đã làm thay công việc của bên buộc tội, làm mất tính khách quan,

vô tư, trọng tài trong hoạt động xét xử. Viện kiểm sát là cơ quan buộc tội có trách nhiệm thu thập, đưa ra chứng cứ làm cơ sở cho việc bảo vệ quyết định truy tố của mình. Quyết định đó cần có những chứng cứ gì, đã chứng minh được lỗi của người bị buộc tội hay chưa? nếu chứng cứ không đầy đủ có nghĩa là bên buộc tội chưa chứng minh được lỗi của người bị buộc tội, không chứng minh được lỗi của người bị buộc tội thì phải xem là đã chứng minh được sự không phạm tội của người bị buộc tội. Tòa án phải tuyên bố người bị buộc tội không phạm tội. Tuy nhiên, trong thực tiễn yêu cầu này không phải lúc nào cũng được tuân thủ.

Vậy, Tòa án có nghĩa vụ chứng minh lỗi của người bị buộc tội hay không? Có quan điểm cho rằng căn cứ vào Điều 10 của BLTTHS về xác định sự thật của vụ án thì Tòa án cũng có nghĩa vụ chứng minh lỗi của người bị buộc tội. Theo chúng tôi, Tòa án không có nghĩa vụ chứng minh lỗi của người bị buộc tội mà đó chỉ là quyền của Tòa án khi thấy cần thiết. Bởi vì, tuy Tòa án cũng là cơ quan tiến hành tố tụng nhưng không phải là cơ quan thực hiện chức năng buộc tội, Tòa án chỉ thực hiện chức năng duy nhất là xét xử. Xét xử - trọng tài là phải xác định được có hay không có các hành vi, tình tiết, sự kiện của vụ án mà bên buộc tội và bên bị buộc tội đưa ra. Sau đó đánh giá về các chứng cứ, hành vi, tình tiết, sự kiện đó có những dấu hiệu đặc trưng của tội nào được quy định trong Bộ luật Hình sự. Tòa án chỉ có nghĩa vụ chứng minh và trả lời cho các nội dung trong bản án và quyết định của mình. Ví dụ, khi Tòa án ra bản án tuyên bố người bị buộc tội phạm tội thì Tòa án phải lập luận, chứng minh, viện dẫn trong bản án vì sao Tòa án chấp nhận lời buộc tội là có căn cứ và tuyên bố người bị buộc tội phạm tội. Ngược lại, khi Tòa án ra bản án tuyên bố người bị buộc tội không phạm tội thì Tòa án cũng phải lập luận, chứng minh, viện dẫn trong bản án vì sao Tòa án đã không chấp nhận lời buộc tội mà chấp nhận lời bào chữa.

3.3. Mọi hoài nghi về người bị buộc tội phải được giải thích theo hướng có lợi cho người bị buộc tội

Hoài nghi là trạng thái cảm giác thiếu tự tin, nhận thức chưa đầy đủ, không khẳng định được sự thật hay không sự thật của một giả thiết nào đó. Nguồn gốc nhận thức của trạng thái hoài nghi là sự phản ánh không đầy đủ các tình tiết, khía cạnh, các mối liên hệ cần thiết để có được tri thức toàn diện, bản chất về sự vật, hiện tượng.

Trong hoạt động nhận thức, trạng thái hoài nghi có hai tác dụng. Một là, nó buộc chủ thể hoạt động nhận thức phải thận trọng với những kết luận khi mà các thông tin chưa xác thực và đầy đủ. Hai là, nó là động lực cho hoạt động nhận thức tiếp theo để bổ sung những thông tin còn thiếu, để có tri thức đầy đủ và xác thực hơn về sự vật, hiện tượng.

Trong thực tiễn điều tra, truy tố, xét xử cũng xảy ra những tình huống khi những thông tin, chứng cứ về các hành vi, sự kiện, tình tiết cụ thể của vụ án liên quan đến xác định lỗi của người bị buộc tội có những mâu thuẫn nên không thể khẳng định được một cách dứt khoát có hay không có hành vi, tình tiết, sự kiện đó.

Có trường hợp bên buộc tội cho rằng người bị buộc tội là có phạm tội, còn người bị buộc tội lại phủ nhận lời buộc tội đó. Những chứng cứ thu thập được trong vụ án không đủ để khẳng định bên buộc tội là đúng và cũng không đủ để bác bỏ hoàn toàn lời phủ nhận của người bị buộc tội. Nếu mọi hoài nghi về lỗi của người bị buộc tội được giải thích về phía có lợi cho bên buộc tội thì từ suy đoán không phạm tội sẽ trở thành suy đoán có phạm tội. Có nghĩa là người bị buộc tội bị kết tội thì việc xét xử có khi không đúng người, mục đích của hình phạt cũng không đạt được, vì người phạm tội đích thực phải bị trừng phạt chứ không phải người không phạm tội. Xuất phát từ nguyên tắc suy đoán không phạm tội, mọi hoài nghi về lỗi của người bị buộc tội phải được giải thích theo hướng có lợi cho người bị buộc tội như là một bảo đảm quyền con người của người bị buộc tội, đồng thời đó là trách nhiệm của các cơ quan tiến hành tố tụng phải xác định được sự thật khách quan của vụ án.

4. Kết luận

Dưới góc độ bảo vệ quyền con người trong tố tụng hình sự của người bị buộc tội, căn cứ vào địa vị pháp lý đặc thù của những người bị buộc tội là người tham gia tố tụng hình sự “yếu thế” hơn cả, bị mất đi một số quyền mà pháp luật quy định, lại phải đối trọng với các cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện chức năng buộc tội là Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát. Họ phải đối mặt với cả bộ máy cơ quan nhà nước hoạt động có tính chuyên nghiệp, với đội ngũ Điều tra viên, Kiểm sát viên được đào tạo bài bản, được nhà nước trả lương và cung cấp trang thiết bị làm việc cần thiết. Họ cũng có thể bị áp dụng một số biện pháp cưỡng chế và hoàn toàn không có khả năng bình đẳng với các bên buộc tội trong hoạt động chứng minh ở giai đoạn điều tra (thu thập, cung cấp chứng cứ). Vì vậy, những người bị buộc tội là những người có khả năng bị tổn thương các quyền con người trong tố tụng hình sự nhất khi tham gia tố tụng hình sự. Do vậy, bảo vệ các quyền con người trong tố tụng hình sự của những người bị buộc tội là đối tượng trọng tâm của việc bảo vệ quyền con người trong tố tụng hình sự. Để có thể hoàn thiện các quy định về nguyên tắc suy đoán không phạm tội, chúng tôi đề nghị cần sửa đổi, bổ sung một số điều trong BLTTHS như sau:

Sửa đổi, bổ sung Điều 9 của BLTTHS

Thứ nhất, sửa tên điều luật “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật” thành “nguyên tắc suy đoán không phạm tội”.

Thứ hai, sửa đổi nội dung điều luật “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật” thành “Người bị buộc tội (người bị tam giữ, người bị khởi tố hình sự, người bị đưa ra xét xử) được coi là không có tội và không phải chịu hình phạt cho đến khi có bản án kết tội có hiệu lực pháp luật của Tòa án”.

Bổ sung vào điều này nội dung: “Trách nhiệm chứng minh tội phạm thuộc về cơ quan tiến hành tố tụng. Người bị buộc tội có quyền chứng minh là mình không phạm tội.

Mọi hoài nghi về lỗi của người bị buộc tội

mà không thể làm rõ được trong vụ án phải được giải thích về phía có lợi cho người bị buộc tội”.

Sửa đổi Khoản 1, Điều 179 của BLTTHS

Sửa đổi điều khoản này theo hướng chỉ cho phép Thẩm phán được phân công thụ lý vụ án trả lại hồ sơ vụ án khi Viện kiểm sát có yêu cầu để điều tra bổ sung trước khi mở phiên tòa. Thẩm phán được phân công thụ lý vụ án không được quyết định trước về việc đánh giá chứng cứ của vụ án có đủ hay không, vì sẽ không khách quan. Vấn đề xác định có hay không có các hành vi, tình tiết, sự kiện của vụ án là thuộc về phần nghị án của hội đồng xét xử và được tuyên bố, quyết định trong bản án.

Sửa đổi Điều 199 của BLTTHS

Sửa đổi điều này theo hướng không cho phép Hội đồng xét xử có quyền trả hồ sơ để điều tra bổ sung khi không đủ chứng cứ buộc

tội và không thể bổ sung chứng cứ tại phiên tòa được. Bởi vì, theo quy định của pháp luật, phiên tòa phải liên tục và khi kết thúc phiên tòa, hội đồng xét xử phải ra được bản án để quyết định tuyên bố người bị buộc tội có phạm tội hay không phạm tội, chứ không thể có một quyết định nào khác.

Tóm lại, việc quy định nguyên tắc suy đoán không phạm tội trong BLTTHS không làm cản trở hoạt động tổ tụng hình sự của các cơ quan tiến hành tố tụng trong lĩnh vực phòng, chống tội phạm, không là cơ sở để làm lọt tội phạm. Quy định nguyên tắc suy đoán không phạm tội sẽ làm tăng giá trị con người trong xã hội, làm tăng vai trò, trách nhiệm của các cơ quan tiến hành tố tụng cũng như những người tiến hành tố tụng, hạn chế tối đa các trường hợp oan, sai; tôn trọng công dân, hướng tới xây dựng một nhà nước pháp quyền, nhân đạo, văn hóa, văn minh và vì con người. ■

VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT ...

(Tiếp theo trang 13)

Luật Doanh nghiệp 1999 và Luật Doanh nghiệp 2005) được đưa vào áp dụng, vẫn có hơn 73% số cơ quan quản lý nhà nước, các chuyên gia kinh tế được hỏi cho rằng cần tiếp tục tuyên truyền về hai bộ luật này với lý do chính là vẫn có nhiều doanh nghiệp chưa hiểu rõ và làm theo đúng các quy định của các luật này²⁶.

Ngược lại, việc tuyên truyền, thông tin đầy đủ về nội dung của các quy định pháp luật cũng như cách thức thực hiện pháp luật là yếu tố tạo

nên thành công trong việc tổ chức thực hiện một số văn bản luật. Gần đây nhất, việc tổ chức tuyên truyền về nội dung, lợi ích và thậm chí là về các chế tài liên quan đến việc đội mũ bảo hiểm đã góp phần vào những thành công ban đầu của quy định bắt buộc đội mũ bảo hiểm khi ngồi trên xe gắn máy²⁷.

Đảm bảo công khai, minh bạch trong việc tổ chức thực hiện pháp luật còn bao hàm nghĩa tạo cơ hội cho các chủ thể trong xã hội được tham gia phản biện về nội dung của các quy định pháp luật cũng như cách thức tổ chức thực hiện các quy định pháp luật đó. Tạo cơ hội để thu nhận các phản biện sẽ giúp cho những cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật phát hiện được những điểm bất cập trong quá trình thực hiện công việc. Đó là những cơ sở quan trọng để điều chỉnh, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật. ■

(26) Hoàng Quốc Việt, *Thực thi pháp luật: khoảng trống từ bên trong*, Diễn đàn doanh nghiệp Thứ Bảy, 22/11/2008 - 10:26' AM.

(27) Hồ Nghĩa Dũng, *"Một năm thực hiện quy định bắt buộc đội mũ bảo hiểm: Bước đầu hình thành văn hoá giao thông"*, *Giao thông Vận tải*, 08:22' AM - Thứ sáu, 12/12/2008.

PHÂN ĐỊNH GIỮA KHIẾU NẠI VÀ TỔ CÁO

VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG VIỆC XÂY DỰNG LUẬT TỔ CÁO VÀ GIẢI QUYẾT TỔ CÁO

■ ĐINH VĂN MINH *

(NCLP) Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được quy định tại Điều 74 Hiến pháp 1992 và từ trước đến nay, những vấn đề về khiếu nại, tố cáo luôn được điều chỉnh trong cùng một văn bản pháp luật. Đến nay, văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo sẽ được tách thành hai đạo luật: “Luật Khiếu nại và giải quyết khiếu nại” và “Luật tố cáo và giải quyết tố cáo”. Theo chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2010 pháp luật thi Quốc hội sẽ xem xét cho ý kiến hai đạo luật này vào kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XII. Tuy nhiên, việc xây dựng Luật về tố cáo và giải quyết tố cáo đang có khá nhiều vấn đề vướng mắc.

Trong những năm gần đây, các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo thường xuyên được sửa đổi, bổ sung. Điều đó thể hiện việc cố gắng hoàn thiện cơ chế luật pháp để tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình. Tuy nhiên, sự thay đổi thường xuyên các quy định của pháp luật chưa phát huy hiệu quả của nó trên thực tế và nhất là, nó thể hiện sự lúng túng của Nhà nước trong việc định ra những cơ chế và phương thức có hiệu quả để giải quyết vấn đề khiếu nại, tố cáo. Nếu như những quy định liên quan đến khiếu nại được sửa đổi liên tục và ngày càng tỏ ra rối rắm, khó thực hiện thì các quy định về tố cáo và giải quyết tố cáo lại tỏ ra mờ nhạt

trong các văn bản pháp luật và rất ít khi được “đụng” đến trong những lần sửa đổi pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Ngay hiện nay, khi Nhà nước đã quyết định sẽ ban hành đạo luật riêng về tố cáo thì không ít người băn khoăn vì chưa hình dung đạo luật đó sẽ nhằm giải quyết vấn đề gì và sẽ phải bao gồm những nội dung chủ yếu nào, khi mà các quy định về vấn đề này đã nằm rải rác trong không ít các văn bản có liên quan. Với mục đích góp phần luận giải những khó khăn đang đặt ra trong quá trình nghiên cứu nhằm đổi mới cơ chế giải quyết tố cáo hiện nay, chúng tôi xin đưa ra một cái nhìn tổng thể về sự hình thành và phát triển của các quy định pháp luật về tố cáo và giải quyết tố cáo, từ đó nhận định về bản chất hay nguyên nhân của những

(*) Phó Viện trưởng Viện Khoa học thanh tra.

vướng mắc đặt ra trong cơ chế giải quyết tố cáo hiện nay và những suy nghĩ về giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

1. Quá trình hình thành và phát triển pháp luật về tố cáo và sự phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo

1.1. Quá trình hình thành pháp luật về tố cáo

Văn bản pháp lý đầu tiên quy định về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo là Sắc lệnh số 64/SL ngày 23/11/1945 về thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Bản Sắc lệnh gồm 8 điều:

“Điều thứ nhất: Chính phủ sẽ lập ngay một Ban thanh tra đặc biệt, có uỷ nhiệm là đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của uỷ ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho việc giám sát

Điều thứ hai: Ban thanh tra đặc biệt có toàn quyền:

- Nhận các đơn khiếu nại của nhân dân...”

Như vậy, ngay trong văn bản này chỉ có khái niệm khiếu nại, chưa hề xuất hiện khái niệm tố cáo hoặc khái niệm tương tự (tố giác, phản ánh, tin báo tội phạm...). Nhưng vì sao chúng tôi vẫn khẳng định quy định này liên quan đến việc giải quyết tố cáo? Đó là vì xuất phát từ sự phân tích bối cảnh và mục tiêu của việc ra đời Ban thanh tra đặc biệt lúc đó cũng như các quyền hạn trao cho nó trong Sắc lệnh số 64 là “điều tra, hỏi chứng... đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào... Tịch biên hoặc niêm phong những tang vật và dùng mọi cách điều tra... Truy tố tất cả các việc...” thì có thể thấy rằng, Ban thanh tra được trao những quyền hạn hết sức rộng lớn với mục đích là giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước lúc bấy giờ và đương nhiên là có quyền tiếp nhận và giải quyết các phát hiện tố giác của người dân đối với việc làm vi phạm pháp luật của những người trong bộ máy chính quyền. Điều này càng được khẳng định khi chúng ta xem xét hoạt động của Ban thanh tra đặc biệt “Nhiệm vụ của Ban Thanh tra đặc biệt là thường xuyên nghiên cứu và giải quyết các đơn thư khiếu nại, phản ánh của các tầng lớp

nhân dân từ khắp các địa phương gửi lên Chính phủ và Chủ tịch Hồ Chí Minh...”

Đầu tháng 2 năm 1946, Ban Thanh tra đặc biệt tiến hành thanh tra vụ tham ô của ông Chủ tịch tỉnh X. Sau khi nghiên cứu kỹ đơn, thư phản ánh, tố giác của nhân dân và một số nhân sỹ về hành vi tham ô công quỹ của ông Chủ tịch nói trên, Ban Thanh tra đã trực tiếp đi điều tra vụ việc tại tỉnh X...

Cuối tháng 5 năm 1946, Ban thanh tra đặc biệt nhận được nhiều đơn, thư của cán bộ, nhân viên và một số quần chúng nhân dân ở tỉnh Y. phản ánh về việc cán bộ lãnh đạo tỉnh này có những hành động cửa quyền, lợi dụng quyền lực để ức hiếp quần chúng, trù dập những người dưới quyền... Ban Thanh tra đặc biệt đã về điều tra trực tiếp tại chỗ và chỉ rõ những hành động sai trái của một số lãnh đạo trong bộ máy chính quyền tỉnh Y...”¹.

Những hoạt động trên đây chính là việc giải quyết các vụ việc tố cáo hiện nay mà chúng ta đang tiến hành. Tuy nhiên vào thời điểm đó, và cả thời gian rất lâu sau đó, chúng ta chưa có sự phân biệt giữa khiếu nại, tố cáo, mà với nhiều cách gọi khác nhau, hoạt động này được nhìn nhận chung như là việc tiếp nhận những thông tin, phản ánh, thắc mắc của người dân về việc làm sai trái của chính quyền hay của cán bộ, nhân viên nhà nước và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết, hoặc là đề đòi lại lợi ích cho mình (khiếu nại), hoặc là vì phát giác để xử lý người vi phạm (tố cáo).

Ngày 13/9/1958, Thủ tướng Chính phủ có Thông tư số 436 *Quy định trách nhiệm, quyền hạn và tổ chức của các cơ quan chính quyền trong việc giải quyết loại thư khiếu nại, tố giác (gọi tắt là thư khiếu tố) của nhân dân.*

Thông tư này bắt đầu thể hiện sự phân biệt về khái niệm giữa khiếu nại và tố cáo (tố giác) nhưng trong văn bản này chưa tìm thấy chỗ nào thể hiện có sự khác nhau giữa khiếu nại và tố cáo (thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết), và được gọi chung là đơn thư khiếu tố.

Hiến pháp năm 1959 lần đầu tiên quy định quyền khiếu nại, tố cáo của công dân tại Điều

(1) Lịch sử Thanh tra Việt Nam 1945-2005, Thanh tra Chính phủ, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 17.



Tăng cường tiếp dân, giải quyết khiếu nại tố cáo của người dân từ cơ sở sẽ hạn chế các vụ khiếu kiện đông người - Ảnh: S.T

29: “Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền khiếu nại, tố cáo với bất cứ cơ quan nào của Nhà nước về những hành vi vi phạm của nhân viên cơ quan nhà nước. Những việc khiếu nại và tố cáo phải được xét và giải quyết nhanh chóng. Người bị thiệt hại vì hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền được bồi thường”. Như vậy, bắt đầu từ đây, khái niệm tố cáo đã được chính thức sử dụng trong các văn bản của Nhà nước. Tuy nhiên, cũng chưa có sự phân định giữa khiếu nại và tố cáo.

Hiến pháp năm 1980 mở rộng đối tượng của khiếu nại, tố cáo hơn một chút, không chỉ cơ quan nhà nước mà cả “tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân”, nhưng vào thời kỳ này, các đối tượng này cũng không khác mấy so với cơ quan nhà nước, nên về cơ bản, không có sự thay đổi nhiều.

Ngày 22/5/1971, Ủy ban Thanh tra ban hành Thông tư số 60-UBTTr *Hướng dẫn trách nhiệm của các ngành, các cấp trong việc xét và giải quyết đơn thư khiếu nại và tố cáo của công dân*, trong đó lần đầu tiên có sự phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo cũng như cách xử lý đối với từng loại đơn.

“... 3. Phân loại đơn để giải quyết:

- Đơn khiếu nại là để chỉ những sự việc của đương sự khiếu vì quyền lợi bị thiệt hại, yêu

cầu cơ quan có trách nhiệm giải quyết (đơn đề đạt nguyện vọng xếp vào loại đơn khiếu nại);

- Đơn tố cáo là đơn nói những hành vi sai phạm của cán bộ, cơ quan làm sai chế độ, chính sách, pháp luật gây thiệt hại cho lợi ích của tập thể và của Nhà nước.

- Trường hợp đơn vừa khiếu nại vừa tố cáo thì xem xét việc nào là chủ yếu mà xếp vào việc đó.

4. Đơn khiếu nại chủ yếu do thủ trưởng cơ quan trực tiếp có trách nhiệm phải giải quyết đến nơi đến chốn.

Đơn tố cáo thì tùy nội dung sự việc và đối tượng bị tố cáo mà thủ trưởng cấp trên hoặc cơ quan chuyên môn, chịu trách nhiệm xét, giải quyết theo chức năng đã được Nhà nước quy định.

5. Những đơn khiếu nại của công dân về đời sống kinh tế và chính trị; bị uy hiếp nghiêm trọng và cấp thiết; đơn của quân nhân, gia đình quân nhân và gia đình liệt sỹ được giải quyết trước.

Đơn tố cáo tài sản, chính sách, chế độ nhà nước và tập thể bị xâm phạm nghiêm trọng, phải tập trung giải quyết để kịp thời ngăn chặn”.

Ngày 29/3/1973, Ủy ban Thanh tra đã ban hành hai Thông tư: Thông tư số 67-UBTTr/XKT *Hướng dẫn việc xét, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo ở cấp tỉnh và thành phố trực thuộc*

trung ương và Thông tư số 68-UBTTr/XKT Hướng dẫn việc xét, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo ở cấp huyện. Tại hai Thông tư này đều có quy định về phân loại xử lý đơn thư: “Khi nghiên cứu cần làm rõ, phân loại như sau: Đơn khiếu nại hay tố cáo và các loại đơn khác”. Đặc biệt, Thông tư 68 còn đề cập rõ hơn về việc xử lý đơn tố cáo “Không giao nguyên đơn tố cáo cho người bị tố cáo, hoặc cơ quan, đơn vị bị tố cáo xét, giải quyết. Người giữ đơn tố cáo để xét, giải quyết không được để lộ tên, địa chỉ của người tố cáo. Đơn tố cáo nặc danh, nếu nói rõ sự việc cũng phải xét, giải quyết chu đáo, phải giao đơn cho Trưởng, Phó ngành, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính xã, Trưởng, Phó ban Kiểm soát hợp tác xã...”.

Ngày 27/11/1981, Nhà nước ta đã ban hành Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân. Đây là văn bản pháp lý cao nhất từ trước đến nay quy định về vấn đề này, trong đó quy định trình tự, thủ tục, xác định thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Tiếp đó, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 58 ngày 29/3/1982 quy định về việc thi hành Pháp lệnh kể trên. Nhìn một cách tổng quát thì Pháp lệnh này đã có nhiều quy định cụ thể hơn, nhưng vẫn chưa đưa ra định nghĩa về hai khái niệm khiếu nại và tố cáo. Sự phân biệt chủ yếu vẫn là về thẩm quyền giải quyết đối với từng loại đơn.

Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 (thay thế cho Pháp lệnh năm 1981) đã đánh dấu một sự thay đổi căn bản trong việc phân định giữa khiếu nại và tố cáo. Ngay tại Điều 1 của Pháp lệnh đã chia thành hai khoản khác nhau, khoản một là về khiếu nại, khoản 2 là về tố cáo. Đồng thời cũng quy định phạm vi điều chỉnh khiếu nại chỉ bao gồm đối tượng là cơ quan hành chính nhà nước, còn “Quyền khiếu nại của công dân đối với quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng hình sự, dân sự, trọng tài kinh tế do pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, trọng tài kinh tế quy định”. Pháp lệnh quy định khiếu nại, tố cáo thành hai vấn đề khá độc lập với nhau: Chương II Khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại, Chương III Tố cáo và việc giải quyết tố cáo.

Hiến pháp năm 1992, trên cơ sở tiếp thu những quy định của Pháp lệnh năm 1991 đã quy định “Công dân có **quyền** khiếu nại, **quyền** tố cáo...” và như vậy, sự phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo đã được khẳng định.

Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sau đó đã được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004 và 2005) đã tiếp tục thể hiện tinh thần này và cho đến nay, chúng ta đang xây dựng hai đạo luật riêng biệt: Luật Khiếu nại và giải quyết khiếu nại; Luật Tố cáo và giải quyết tố cáo.

1.2. Khái niệm tố cáo và sự phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo theo quy định của pháp luật hiện hành

Tố cáo theo nghĩa chung nhất là “vạch rõ tội lỗi của kẻ khác trước cơ quan pháp luật hoặc trước dư luận”. Đây là một quyền chính trị cơ bản của công dân, nó ngày càng được quy định rõ ràng, cụ thể và chặt chẽ. Khoản 2, Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo ghi: “Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật này quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức”. Từ đó cho thấy, mặc dù khiếu nại và tố cáo cùng được ghi nhận là một quyền, được quy định ở cùng một văn bản, thậm chí cùng một điều luật, nhưng giữa chúng có những khác biệt về cả nội dung lẫn cách thức giải quyết. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, theo quy định tại Điều 2 Luật Khiếu nại, tố cáo thì chủ thể của khiếu nại là cơ quan Nhà nước, tổ chức và công dân, còn chủ thể của tố cáo chỉ là công dân.

- *Thứ hai*, đối tượng của khiếu nại là quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Còn tố cáo có đối tượng rộng hơn rất nhiều, đó là “hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại tới lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức”.

- *Thứ ba*, mục đích của khiếu nại hướng tới bảo vệ và khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, còn mục đích của tố cáo

không chỉ nhằm bảo vệ và khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người tố cáo, mà còn hướng tới lợi ích của Nhà nước và xã hội.

- *Thứ tư*, cách thức thực hiện của khiếu nại là việc người khiếu nại “đề nghị” người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại “xem xét lại” các quyết định hành chính, hành vi hành chính... trong khi đó, cách thức thực hiện tố cáo là việc người tố cáo “báo” cho người có thẩm quyền giải quyết tố cáo “biết” về hành vi vi phạm pháp luật.

- *Thứ năm*, giải quyết khiếu nại là việc xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết của người giải quyết khiếu nại. Trong khi đó, giải quyết tố cáo là việc người giải quyết tố cáo xác minh, kết luận về nội dung tố cáo. Từ đó áp dụng biện pháp xử lý cho thích hợp với tính chất và mức độ sai phạm của hành vi chứ không ra quyết định giải quyết tố cáo.

2. Cơ chế giải quyết tố cáo hiện nay và những vấn đề đang đặt ra

Cơ chế giải quyết tố cáo là phương thức tiếp nhận và giải quyết các tố cáo của các cơ quan nhà nước. Nó bao gồm các quy định những vấn đề về thẩm quyền và trách nhiệm; về trình tự và thủ tục; về mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức... trong một chu trình giải quyết một vụ việc tố cáo.

Về mặt pháp luật, hiện nay chúng ta đang tồn tại cùng lúc:

- Cơ chế giải quyết tố cáo chung được quy định trong pháp luật về khiếu nại và tố cáo, nhất là trong Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành;

- Cơ chế giải quyết tố giác và tin báo tội phạm trong pháp luật về tố tụng hình sự, chủ yếu là trong Bộ luật Tố tụng hình sự;

- Cơ chế giải quyết tố cáo tham nhũng theo quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, nhất là trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005.

Ngoài ra, không thể không nhắc đến cơ chế giải quyết tố cáo đối với cán bộ, công chức là đảng viên theo các quy định của Đảng về vấn đề này.

Như vậy, cùng lúc chúng ta có nhiều cơ chế trong khi đối tượng xử lý có rất nhiều nguy cơ trùng nhau (đều có thể là cán bộ, công chức là đảng viên) cho nên việc trùng chéo giữa các yếu tố của cơ chế, sự kém hiệu quả trong công tác giải quyết là tất yếu và đây chính là điều mà chúng ta cần phải nghiên cứu để có những giải pháp triệt để.

2.1. Về cơ chế giải quyết tố cáo chung

Những quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo về vấn đề này được coi như văn bản “gốc” để xác định cách thức giải quyết mọi tố cáo. Chính vì tính chất chung như vậy cho nên Luật chỉ có thể đưa ra những quy định chung nhất về tiếp nhận và xử lý đơn thư tố cáo và xác định thẩm quyền theo những nguyên tắc nhất định:

“...Điều 59

Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật mà người bị tố cáo thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nào thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết.

Tố cáo hành vi vi phạm quy định về nhiệm vụ, công vụ của người thuộc cơ quan, tổ chức nào thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết.

Tố cáo hành vi vi phạm quy định về nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết.

Điều 60

Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật mà nội dung liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nào thì cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết.

Tố cáo hành vi phạm tội do các cơ quan tiến hành tố tụng giải quyết theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự”...

Có thể nói rằng, phần quy định về tố cáo là rất nghèo nàn và những người tham gia soạn thảo cũng chẳng thể làm được gì hơn. Các cuộc thảo luận khi thông qua cũng vậy, ngoại trừ một vấn đề luôn nóng bỏng, đó là thái độ và cách xử lý đối với đơn thư tố cáo nặc danh. Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 đã qua hai lần sửa đổi vào các năm 2004 và 2005 nhưng cả

hai lần, nội dung sửa đổi đều chỉ liên quan đến phần khiếu nại, còn phần tố cáo thì không được “đụng” đến, đơn giản vì chẳng thể quy định gì hơn những cái đã có, đó là những nguyên tắc về thẩm quyền. Quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các tổ chức thanh tra trong Luật cũng trở nên lạc lõng, vì thực tế, thanh tra chỉ giúp thủ trưởng xem xét các tố cáo thuộc phạm vi thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan hành chính, và lại khi luật quy định mọi loại tố cáo thì tại sao lại quy định trách nhiệm xem xét cho một loại tố cáo mà thôi? Điều này ai cũng thấy nhưng rồi cũng đành “lờ” đi mỗi khi sửa đổi, bổ sung Luật. Điều này càng rõ ràng hơn khi chúng ta có những quy định về tố cáo trong Luật phòng, chống tham nhũng và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2.2. Về cơ chế giải quyết tố cáo trong Luật Phòng, chống tham nhũng và các văn bản hướng dẫn thi hành

Trong Luật Phòng, chống tham nhũng, những quy định về tố cáo và giải quyết tố cáo - như là một trong những giải pháp nhằm phát huy vai trò của công dân trong việc nâng cao hiệu quả phát hiện tham nhũng - gồm 4 điều, từ điều 64 đến điều 67: Điều 64. Tố cáo hành vi tham nhũng và trách nhiệm của người tố cáo; Điều 65. Trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết tố cáo; Điều 66. Trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân; Điều 67. Khen thưởng người tố cáo.

Những quy định này hoàn toàn không có gì khác so với quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Những quy định trong Nghị định số 120 hướng dẫn thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng cũng chỉ cụ thể hoá các hình thức tố cáo để tạo thuận lợi cho người tố cáo chứ cũng không đưa ra những quy định về việc phân định thẩm quyền giải quyết tố cáo. Một điểm duy nhất hiện nay có sự không thống nhất ngay trong Nghị định 120 và không thống nhất với quy định của Nghị định 136 *hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo* là vấn đề xử lý đơn thư tố cáo nặc danh. Tinh thần chung của Luật Khiếu nại, tố cáo là không xem xét đơn thư tố cáo nặc danh và điều này được thể hiện trong Nghị định

136 “Những tố cáo về hành vi tham nhũng mà người tố cáo mạo tên, nội dung tố cáo không rõ ràng, thiếu căn cứ, những tố cáo đã được cấp có thẩm quyền giải quyết nay tố cáo lại nhưng không có bằng chứng mới thì không được xem xét, giải quyết”.

Quy định này được chép lại y nguyên tại Khoản 3 Điều 41 của Nghị định 120. Tuy nhiên tại Điều 43 Khoản 4 lại có quy định “4. Đối với những tố cáo không rõ họ, tên, địa chỉ người tố cáo nhưng nội dung tố cáo rõ ràng, bằng chứng cụ thể, có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nghiên cứu, tham khảo thông tin được cung cấp để phục vụ công tác phòng, chống tham nhũng”.

Quy định này thể hiện sự thay đổi về thái độ và nhận thức đối với đơn thư tố cáo nặc danh và điều đáng lưu ý là nó phù hợp với tinh thần của Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng.

Tuy nhiên, dù giải thích thế nào đi chăng nữa, thì rõ ràng đã có sự mâu thuẫn giữa hai văn bản luật đối với việc xử lý đơn thư tố cáo nặc danh.

2.3. Về cơ chế giải quyết tố cáo trong pháp luật về tố tụng hình sự

Trong Bộ luật Hình sự có quy định về tố giác và tin báo về tội phạm. Điều 101 quy định: “Công dân có thể tố giác tội phạm với cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án hoặc với cơ quan, tổ chức khác. Cơ quan, tổ chức khi phát hiện hoặc nhận được tố giác của công dân phải báo tin ngay về tội phạm cho cơ quan điều tra bằng văn bản”.

Thực ra, giữa tố giác, tin báo về tội phạm với tố cáo chỉ khác nhau ở một điểm: tố cáo thì đối tượng là mọi hành vi vi phạm pháp luật, còn tố giác và tin báo về tội phạm thì đối tượng chỉ bao gồm tội phạm, hành vi vi phạm pháp luật có tính nguy hiểm cao và được quy định trong Bộ luật Hình sự. Nhưng phân biệt hành vi vi phạm đến mức nào là tội phạm là vấn đề cực kỳ khó khăn, nhất là đối với người dân đi tố cáo hay tố giác. Với quy định như hiện nay, khi phát hiện một hành vi vi phạm pháp luật, người dân hoàn toàn có thể thực hiện việc tố cáo theo

quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo mà cũng có thể tố giác theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự mà giữa hai văn bản này lại có nhiều điểm không thống nhất. Đây có thể coi là một trong những nguyên nhân gây ra sự chông chéo trong hoạt động của các cơ quan thanh tra, điều tra, viện kiểm sát, giữa cơ quan quản lý và cơ quan tiến hành tố tụng.

2.4. Giải quyết tố cáo đối với đảng viên

Về nguyên tắc, đảng viên bị tố cáo khi vi phạm Điều lệ Đảng và thuộc thẩm quyền giải quyết của ủy ban kiểm tra hoặc các cấp ủy đảng. Tuy nhiên, ở nước ta, đa số cán bộ, công chức lại là đảng viên và theo quy định thì vi phạm pháp luật cũng là vi phạm Điều lệ Đảng. Như vậy, sai phạm của một đảng viên hoàn toàn có thể bị tố cáo đến các cơ quan nhà nước (cơ quan quản lý) hoặc tố giác với cơ quan tiến hành tố tụng và cũng đồng thời có thể bị tố cáo đến cơ quan kiểm tra của Đảng. Điều này lại làm phát sinh thêm sự chông chéo về thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước và cơ quan Đảng trong việc giải quyết tố cáo đối với cán bộ, công chức là đảng viên. Để xử lý vấn đề này, một số văn bản đã được quy định, chẳng hạn như Quy định số 52/QĐ/TW ngày 05/5/1999 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về giải quyết tố cáo đối với đảng viên thuộc diện Trung ương quản lý, tiếp đó là Quy chế số 79/QC/KTTW ngày 09/5/2000 của Ủy ban kiểm tra Trung ương về phối hợp giải quyết tố cáo đối với đảng viên thuộc diện Trung ương quản lý. Tuy nhiên, trên thực tế, người tố cáo không thể biết được đâu là cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc mà mình muốn tố cáo, nên các cơ quan luôn phải chuyển đi chuyển lại đơn tố cáo.

Chẳng hạn, từ tháng 6/1999 đến tháng 5/2008, Thanh tra Chính phủ đã tiếp nhận 337 đơn tố cáo liên quan đến cán bộ thuộc diện Trung ương quản lý, đã chuyển đến Ủy ban Kiểm tra Trung ương xem xét giải quyết. Cũng trong thời gian này, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã chủ trì giải quyết 851 đơn thư tố cáo, trong số đó có những tố cáo vi phạm nguyên tắc tổ chức sinh hoạt đảng và vi phạm chính sách, pháp luật và phẩm chất, lối sống.

Nhiều nội dung tố cáo cho thấy, khó có thể xác định được thẩm quyền giải quyết đối với các tố cáo đó. Trong khi đó, Luật Khiếu nại, tố cáo không phân biệt đến cấp nào bị tố cáo thì thuộc thẩm quyền của cơ quan Đảng.

3. Một số suy nghĩ về hoàn thiện cơ chế giải quyết tố cáo và việc xây dựng luật tố cáo và giải quyết tố cáo

Những bất cập của cơ chế giải quyết tố cáo hiện nay đang dẫn đến tình trạng chông chéo, trùng lặp trong hoạt động của các cơ quan nhà nước khi xử lý các loại đơn thư này. Nhu cầu nghiên cứu sửa đổi quy định liên quan đến việc tiếp nhận và xử lý các vụ việc tố cáo là tất yếu. Việc tách khiếu nại, tố cáo ra thành hai vấn đề để xử lý cho phù hợp là một quyết định, theo chúng tôi, là cần thiết. Tuy nhiên, có nên xây dựng một đạo luật riêng về tố cáo hay không thì lại là việc phải cân nhắc. Hãy thử hình dung các khả năng xảy ra tố cáo và từ đó “định vị” được các loại tố cáo để xác định cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Để làm được điều này, theo chúng tôi, có ba vấn đề cần giải quyết:

- Phân định giữa tố cáo hành vi vi phạm của cán bộ, công chức khi thực hiện công vụ với hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ cá nhân nào với tư cách công dân;

- Phân định giữa tố cáo tội phạm và tố cáo hành vi vi phạm pháp luật khác chưa đến mức độ tội phạm;

- Phân định giữa tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức và hành vi vi phạm của công chức, cán bộ đó với tư cách là một đảng viên đã vi phạm Điều lệ Đảng.

Tất nhiên đây sẽ là một vấn đề cực kỳ phức tạp và phương án giải quyết nào cũng sẽ có những điểm hạn chế, mâu thuẫn. Xin nêu ra đây một số giải pháp bước đầu:

Trước hết, điều quan trọng nhất là xác định đối tượng bị tố cáo và tính chất hành vi bị tố cáo. Theo chúng tôi nên chia làm hai loại:

Loại thứ nhất: đối tượng tố cáo là công dân bình thường và hành vi vi phạm của họ không liên quan đến nhân thân, nghề nghiệp của họ. Chẳng hạn hành vi đánh bạc, đua xe máy hay

buôn lậu... có thể xảy ra với bất kỳ ai. Đối với đối tượng và loại hành vi này thì cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo là cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực đó (chẳng hạn cơ quan giải quyết chuyện đánh bạc là cảnh sát, giải quyết tố cáo buôn lậu là cơ quan thuế...), nếu những hành vi này đến mức độ tội phạm thì cơ quan tố tụng hình sự có thẩm quyền giải quyết. Giữa hai loại cơ quan này có mối quan hệ qua lại để xử lý vụ việc tùy theo tính chất và mức độ nguy hiểm của nó. Nếu cơ quan quản lý thấy đến mức độ tội phạm thì chuyển cơ quan điều tra và ngược lại, nếu cơ quan điều tra nhận được tố cáo nhưng xét thấy hành vi đó chưa đến mức độ tội phạm thì gửi sang cơ quan quản lý để xử lý bằng các biện pháp hành chính.

Loại thứ hai: đối tượng bị tố cáo là cán bộ, công chức và hành vi bị tố cáo liên quan đến việc thực thi nhiệm vụ, công vụ. Đây là vấn đề phức tạp nhất. Theo chúng tôi chỉ có một cách khả dĩ có thể tránh được sự phức tạp chông chéo khi giải quyết loại tố cáo này là giao cho cơ quan thanh tra nhà nước, bởi vì về bản chất, cơ quan thanh tra chính là cơ quan giám sát việc thực thi nhiệm vụ, công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức (Điều 1 của Sắc lệnh số 64 ngày 23/11/1945 đã thể hiện rõ điều này và đây chính là tư tưởng của Hồ Chí Minh về công tác thanh tra). Phương án này sẽ dễ dàng thực hiện với sự đổi mới toàn diện tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước theo hướng, thanh tra sẽ thực hiện chức năng giám sát hành chính, việc giải quyết khiếu nại hành chính sẽ giao cho cơ quan chuyên trách (cơ quan tài phán hành chính như hiện nay đang nghiên cứu xây dựng), việc thanh tra các doanh nghiệp, đơn vị, tổ chức ngoài nhà nước (thường được gọi là thanh tra kinh tế - xã hội) sẽ do các bộ, ngành đảm nhiệm theo chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của bộ, ngành đó trên các lĩnh vực mà họ được phân công phụ trách, bởi vì bất cứ lĩnh vực nào cũng đều đã có một bộ chịu trách nhiệm quản lý mà công tác thanh tra, kiểm tra là một khâu trong công tác quản lý của bộ ngành đó.

Tiếp đó nếu cán bộ, công chức đó là đảng viên thì phải giải quyết mối quan hệ giữa cơ

quan thanh tra nhà nước và cơ quan kiểm tra kỷ luật của Đảng. Chúng ta nên nhớ rằng, Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ (Điều 4 Pháp lệnh Cán bộ, công chức và nguyên tắc đầu tiên về quản lý cán bộ, công chức là “Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam” (Điều 5 Luật Cán bộ, công chức có hiệu lực từ 01/01/2010). Giải quyết tố cáo chắc chắn sẽ dẫn đến việc xử lý cán bộ (nếu tố cáo đó là đúng).

Trong việc xử lý cán bộ thì ý kiến của cơ quan đảng có tính chất quyết định, vì vậy, công tác giải quyết các tố cáo của các tổ chức thanh tra nhà nước phải phối hợp chặt chẽ với các cơ quan kiểm tra của Đảng (theo chúng tôi, tốt nhất là cơ quan kiểm tra và kỷ luật của Đảng). Phương thức kết hợp có thể như sau:

- Đối với cán bộ, công chức là đảng viên bình thường thì cơ quan thanh tra tiến hành xem xét, xác minh tố cáo về những vi phạm pháp luật của người này, sau đó kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý kỷ luật (nếu đến mức độ hình sự thì chuyển cho cơ quan tố tụng hình sự), đồng thời báo cáo cơ quan kiểm tra, kỷ luật đảng để xử lý về mặt Đảng.

- Đối với cán bộ công chức là đảng viên thuộc diện cấp uỷ cấp trên quản lý thì có thể cơ quan kiểm tra kỷ luật của Đảng chủ trì phối hợp với cơ quan thanh tra nhà nước xem xét giải quyết tố cáo đó. Hoặc có thể trong quá trình xem xét giải quyết tố cáo một đảng viên giữ vị trí lãnh đạo, quản lý trong cơ quan nhà nước, cơ quan kiểm tra kỷ luật của Đảng có thể yêu cầu cơ quan thanh tra tiến hành xem xét làm rõ một hoặc một số vấn đề liên quan đến trách nhiệm của người bị tố cáo, sau đó báo cáo kết quả cho cơ quan kiểm tra kỷ luật của Đảng để cơ quan này quyết định xử lý đối với cán bộ, đảng viên đó. Cơ quan kiểm tra, kỷ luật của Đảng sau khi đã có kết luận và xử lý về mặt Đảng sẽ yêu cầu cơ quan nhà nước xử lý theo pháp luật đối với người bị tố cáo.

Để thực hiện sự phối hợp này thì phương án kết hợp giữa cơ quan thanh tra nhà nước và cơ quan kiểm tra, kỷ luật của Đảng theo mô hình “*một nhà hai cửa*” của Trung Quốc sẽ là tối ưu. ■

MỘT SỐ ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO HOẠT ĐỘNG

GIÁM SÁT VÀ PHẢN BIỆN XÃ HỘI CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM

■ NGUYỄN THANH BÌNH *

Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng đã khẳng định “Xây dựng quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đối với việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách, quyết định lớn của Đảng và việc tổ chức thực hiện, kể cả đối với công tác tổ chức và cán bộ”; đồng thời, cũng chỉ rõ “Nhà nước ban hành cơ chế để Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội”.

Do vậy, có thể khẳng định rằng, tinh thần của Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng ta là: Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân tham gia xây dựng, chỉnh đốn Đảng, nâng cao năng lực lãnh đạo, năng lực cầm quyền và sức chiến đấu của Đảng; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tạo sự đồng thuận xã hội và xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Thời gian qua, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đã thực hiện hoạt động giám sát; tích cực tham gia góp ý kiến vào dự thảo nghị quyết của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; chủ động phối hợp với cơ quan nhà nước xây dựng và ban hành một số quy định, cụ thể hoá một bước cơ chế giám sát và đã đạt được kết quả bước đầu. Tuy nhiên, đến nay hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân còn nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao. Phản biện xã hội là nhiệm vụ mới, rất quan trọng, khó khăn và nhạy cảm, nhưng chưa có cơ chế phản biện xã hội cụ thể, chưa có quy định thật rõ về mục đích, yêu cầu, nguyên tắc, chủ thể, đối tượng, nội dung... phản biện xã hội. Do đó, để phát huy tốt vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong hoạt động giám sát và phản biện xã hội cần có các điều kiện bảo đảm sau.

1. Bảo đảm về nhận thức

Giám sát và phản biện xã hội, đặc biệt là phản biện xã hội là chủ trương mới của Đảng ta nhằm phát huy và mở rộng một bước dân chủ

(*) Ban Dân chủ - Pháp luật, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

trong xã hội, khơi dậy ý thức và trách nhiệm xã hội, huy động sự tham gia của các tổ chức nhân dân và cá nhân đóng góp trực tiếp vào việc xây dựng chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; bảo đảm cho chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước khi ban hành được sự hưởng ứng và chấp hành nghiêm chỉnh của mọi công dân, khắc phục được những khiếm khuyết mà trong xã hội thường nêu về sự quan liêu, chủ quan, lợi ích cục bộ, xa thực tế, thiếu khả thi và hình thức trong quá trình xây dựng v.v.. đồng thời chất lượng xây dựng văn bản từng bước được nâng cao.

Phản biện xã hội thể hiện quan hệ hợp tác, phối hợp giữa chủ thể phản biện và chủ thể được phản biện trong quá trình thực hiện phản biện, giữa cơ quan nhà nước với Mặt trận Tổ quốc; giữa cơ quan quyền lực và tổ chức của nhân dân, do đó cần có sự thống nhất về nhận thức và hành động trong toàn Đảng, Nhà nước và xã hội, nhất là trong cán bộ, công chức và nhân dân. Từ đó, các kiến nghị phản biện xã hội của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận phải được cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tiếp nhận và giải trình đầy đủ trước khi dự án, đề án được ban hành, thực hiện.

Muốn không ngừng nâng cao nhận thức của nhân dân về tầm quan trọng trong hoạt động giám sát và phản biện xã hội của họ, của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân cần nâng cao ý thức chính trị và ý thức pháp luật của nhân dân thông qua việc tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, nhất là các chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật về quyền giám sát và phản biện xã hội của họ. Bên cạnh đó, cần nâng cao dân trí và có biện pháp cụ thể để khuyến khích, động viên các tầng lớp nhân dân tham gia đối thoại với đảng viên, cán bộ, công chức và các tổ chức, cơ quan đảng, nhà nước. Trang bị cho nhân dân các thông tin và kiến thức cần thiết để họ có thể tự mình trực tiếp thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội.

Về nhận thức, cần phải thấy rằng, giám sát và phản biện xã hội là quyền của dân, là trách nhiệm của Mặt trận với dân, với Đảng. Đảng là thành viên lãnh đạo của Mặt trận, Đảng cần tạo mọi điều kiện để Mặt trận hoàn thành nhiệm vụ đưa giám sát và phản biện xã hội vào cuộc sống, trở thành một nếp sinh hoạt thường xuyên ở mọi nơi trong cả nước. Thông qua Mặt trận, nhân dân thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội giúp Đảng và Nhà nước chống tham nhũng, đói nghèo, tụt hậu có hiệu quả, làm trong sạch bộ máy nhà nước và đảm bảo trong Đảng không thể có “vùng cấm” và “siêu đảng viên”. Mặt trận cần phải chủ động đề xuất với Đảng và Nhà nước những vấn đề tham gia phản biện. Phản biện trên tinh thần xây dựng. Đồng tình với những vấn đề đúng nguyện vọng, lợi ích của nhân dân, phản đối những vấn đề có hại đến lợi ích của nhân dân, chấp nhận những điều hợp lý và bổ sung những gì còn thiếu.

2. Bảo đảm về thể chế

2.1. Những thể chế liên quan

Những quy định pháp luật hiện hành chưa thực sự tạo được một cơ chế pháp lý hữu hiệu cho Mặt trận Tổ quốc thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội. Do vậy, cần hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm cho Mặt trận tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội theo hướng sau.

Một là, xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm cho nhân dân kiểm tra, giám sát hoạt động của đảng viên, cán bộ, công chức và các tổ chức, cơ quan đảng, nhà nước, cũng như thực hiện sự phản biện xã hội đối với quá trình xây dựng, hoạch định chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước phải trên cơ sở quán triệt quan điểm của Đảng về mở rộng dân chủ, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng, tăng cường hoạt động giám sát của nhân dân. Đồng thời, luôn suy tôn quyền tối thượng của Hiến pháp và bảo đảm thực hiện nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, song có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực



Báo chí đóng vai trò ngày càng lớn trong phân biện xã hội - Ảnh: S.T

nhà nước, nhằm xây dựng các thiết chế giám sát có hiệu quả, tránh sự chông chéo về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm được tính thống nhất trong một cơ chế pháp lý hữu hiệu để nhân dân thực hiện quyền giám sát và quyền phân biện xã hội.

Hai là, nghiên cứu ban hành một số luật sau: Thứ nhất, ban hành Luật về hoạt động giám sát của nhân dân, trong đó có quy định về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong Luật này quy định đầy đủ và rõ ràng về nội dung, hình thức, cơ chế và hiệu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Mặt trận. Đồng thời, Luật cũng quy định rõ về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước các yêu cầu kiến nghị giám sát của Mặt trận cũng như bảo đảm những điều kiện cần thiết cho việc thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát của Mặt trận. Đó là những cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện tốt và có hiệu quả chức năng giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, các đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước, góp phần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và phát huy quyền làm chủ của nhân dân thông qua Mặt trận. Thứ hai, ban hành Luật về hoạt động phân biện xã hội. Phân biện xã hội là một trong những giải pháp cấp thiết nhằm thực hiện quyền dân chủ, tự do

của nhân dân. Hơn thế, đó còn là giải pháp quan trọng nhằm góp phần đổi mới sự lãnh đạo của Đảng, tăng cường hiệu quả quản lý, điều hành của Nhà nước và nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Ba là, xuất phát từ cơ chế hoạt động của hệ thống chính trị nước ta là Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ, cần tổ chức triển khai thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng một cách toàn diện. Trong đó, chú trọng việc tăng cường hoạt động giám sát của nhân dân đối với đảng viên, cán bộ, công chức và các tổ chức, cơ quan đảng, nhà nước. Cần có các điều kiện bảo đảm, các phương án bảo vệ cho những cá nhân mạnh dạn tố cáo các hành vi tham nhũng, đi đôi với chế độ khen thưởng kịp thời. Nâng Pháp lệnh Dân chủ cơ sở thành Luật Dân chủ cơ sở. Đây là một việc cần sớm được tiến hành để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hành dân chủ trực tiếp ở cơ sở. Bởi vì, về lâu dài, nếu cứ để hình thức pháp lệnh thì tính ổn định không cao và giá trị pháp lý thấp hơn hình thức luật. Hơn nữa, cần quán triệt quan điểm: hạn chế tối đa việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh. Đối với Luật Khiếu nại, tố cáo, cần nhanh chóng hoàn thiện trên cơ sở tổng kết việc thực hiện Luật

Khiếu nại, tố cáo hiện hành và tổng kết việc thực hiện Chi thị số 09-CT/TW, ngày 6/3/2002, của Ban Bí thư, về “Một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay”. Trước mắt, có thể tách Luật Khiếu nại, tố cáo thành Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo, đi đôi với việc đổi mới quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo để nâng cao chất lượng của hoạt động giải quyết khiếu nại và giải quyết tố cáo. Tất cả những việc làm nói trên đều nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm cho nhân dân tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội.

Bốn là, tăng cường hoạt động giám sát của nhân dân phải được tiến hành đồng thời với việc tăng cường hoạt động giám sát của các cơ quan có chức năng kiểm tra, thanh tra, giám sát thuộc bộ máy đảng và nhà nước. Cụ thể, tăng cường sự phối hợp, kết hợp giữa hoạt động giám sát của nhân dân, thông qua hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên cũng như của Ban thanh tra nhân dân, với hoạt động thanh tra của Thanh tra Chính phủ, hoạt động kiểm tra của Đảng và hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Đặc biệt, cần chú trọng việc phối hợp giữa hoạt động giám sát của nhân dân với hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Bởi vì, hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là hoạt động giám sát mang tính quyền lực nhà nước cao nhất, và do vậy, khi được kết hợp với hoạt động giám sát trực tiếp của nhân dân (giám sát mang tính xã hội), sẽ tạo ra một cơ chế pháp lý bảo đảm cho hoạt động giám sát của nhân dân được tiến hành có hiệu quả trên thực tế.

Năm là, thiết lập mối quan chặt chẽ hơn nữa giữa Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân. Muốn vậy, cần cải tiến, hoàn thiện chế độ, thể chế bầu cử, bảo đảm đại biểu dân cử vừa mang tính đại diện, vừa hoạt động có chất lượng, hiệu quả, nhất là đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và cán bộ làm việc trong các cơ quan của Mặt trận Tổ quốc. Để làm tốt việc này, Mặt trận Tổ quốc cần đổi mới về chất hoạt động giới thiệu đại biểu và

hoạt động hiệp thương lựa chọn danh sách đại biểu. Đồng thời, cử tri cần được cung cấp đầy đủ thông tin về ứng cử viên cũng như chương trình hành động của họ khi trúng cử; và cuối cùng, cần tăng cường hoạt động giám sát trực tiếp của cử tri trong lúc bầu cử.

2.2. Thể chế trực tiếp

Trước mắt cần ban hành ba Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân với ba loại hình khác nhau là:

Thứ nhất, Giám sát và phản biện xã hội đối với tổ chức đảng và đảng viên;

Thứ hai, Giám sát và phản biện xã hội đối với Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan tư pháp khác, cán bộ công chức của các cơ quan này và đại biểu dân cử;

Thứ ba, Giám sát và phản biện xã hội đối với các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước và cán bộ, công chức trong hệ thống các cơ quan đó.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần kiến nghị đề xuất với Đảng có Nghị quyết hoặc Chỉ thị chuyên đề và Nhà nước cần thể chế hóa bằng văn bản pháp luật về phản biện xã hội, để quy định rõ về đối tượng, phạm vi, nội dung, hình thức, cơ chế cụ thể và điều kiện đảm bảo thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mới thực hiện tốt được vai trò phản biện xã hội. Xin được kiến nghị một số nội dung liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cần được quán triệt trong ba quy chế nêu trên như sau:

- Phạm vi nội dung phản biện xã hội: Không phải mọi chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đều phản biện, mà chỉ phản biện những chủ trương, chính sách, pháp luật có liên quan đến quyền, nghĩa vụ và lợi ích chính đáng của các tầng lớp nhân dân, đến tổ chức bộ máy và cán bộ chủ chốt trong hệ thống chính trị, những chính sách cụ thể đối với các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam ở nước ngoài; quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

kế hoạch, chương trình và những chính sách cụ thể về kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại.

- Chủ thể được phản biện xã hội là cơ quan, tổ chức của Đảng, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có thẩm quyền xây dựng đề án và thời điểm phản biện xã hội được bắt đầu từ khi khởi thảo dự án, đề án.

- Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận với tư cách là chủ thể phản biện xã hội có quyền và trách nhiệm: Chủ động đề nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xây dựng dự án, đề án chuyển đến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên hữu quan văn kiện khởi thảo dự án, đề án và dự thảo dự án, đề án để phản biện; tổ chức phản biện, gửi kết quả phản biện đến cơ quan, tổ chức hữu quan để giải quyết. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xây dựng dự án, đề án trả lời bằng văn bản về việc tiếp thu phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên hữu quan. Trường hợp cơ quan, tổ chức được phản biện không tiếp thu kết quả phản biện, thì có quyền kiến nghị lên cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp hoặc cơ quan tổ chức có thẩm quyền xem xét, quyết định. Được bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện phản biện và chịu trách nhiệm trước nhân dân về nội dung phản biện của tổ chức mình.

- Cơ quan, tổ chức với tư cách là chủ thể được phản biện có quyền và trách nhiệm: Đề nghị Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên hữu quan thực hiện việc phản biện đối với dự án, đề án thuộc thẩm quyền xây dựng, ban hành của cơ quan, tổ chức mình từ khi khởi thảo dự án, đề án. Tiếp thu toàn bộ kết quả phản biện, không tiếp thu hoặc tiếp thu từng nội dung của kiến nghị phản biện và trả lời bằng văn bản để chủ thể phản biện biết. Đối thoại với chủ thể phản biện về những nội dung, kiến nghị phản biện khi cần làm rõ. Cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung phản biện của dự án, đề án theo yêu cầu của chủ thể khi thực hiện phản biện và cấp kinh phí từ dự án, đề án để chủ thể thực hiện phản biện xã hội.

- Nguồn lực con người và nguồn tài chính để thực hiện phản biện xã hội cần được đảm bảo và quy định rõ trong ba quy chế. Cần đảm bảo điều kiện về tài chính, vật chất thực thi công tác giám sát, phản biện xã hội; có chế độ đãi ngộ phù hợp để khuyến khích cán bộ mặt trận.

- Quá trình tổ chức phản biện xã hội phải đảm bảo tính Đảng, tính nhân dân; tính trung thực; tính khoa học, khách quan và thiết thực. Đồng thời các kiến nghị phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên phải được cơ quan tổ chức có thẩm quyền tiếp thu và giải trình đầy đủ trước khi dự án, đề án được ban hành, thực hiện. Như vậy, hoạt động phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam sẽ thực sự góp phần làm cho chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước sát hợp với thực tiễn của đời sống xã hội, đáp ứng tốt nhất công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong giai đoạn cách mạng hiện nay.

3. Bảo đảm về nguồn lực

Phát huy vai trò của các thành viên rộng lớn của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, của các cá nhân tiêu biểu, các Hội đồng Tư vấn của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (hiện ở Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có 8 Hội đồng Tư vấn trên các lĩnh vực pháp luật về kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học và giáo dục và đối ngoại), lực lượng cộng tác viên và đoàn viên, hội viên là những chuyên gia trên các lĩnh vực. Đồng thời, thông qua hoạt động của Mặt trận và các tổ chức thành viên, Mặt trận thường xuyên tổng hợp ý kiến, đề nghị, kiến nghị của cử tri và các tầng lớp nhân dân tập hợp dư luận xã hội là nguồn thông tin, tư liệu vô cùng phong phú về cả lý luận và thực tiễn để có cơ sở phản biện.

Mặt trận cần xây dựng lực lượng nòng cốt làm nhiệm vụ tiên phong, đột phá. Mặt trận và các đoàn thể nhân dân phải có những người thật sự có đức, có tài, có dũng khí, dám phản biện và biết phản biện. Mặt trận cần có các biện pháp nâng cao trình độ đội ngũ lãnh đạo mặt trận các cấp, có chính sách quy hoạch đào tạo,

bồi dưỡng và thu hút cán bộ có năng lực, trình độ, phẩm chất, đạo đức. Tập hợp xây dựng một đội ngũ chuyên gia có trình độ chính trị, chuyên môn, có chính kiến, có tư duy độc lập, thực sự “phụng công, thủ pháp”, theo tinh thần của Chủ tịch Hồ Chí Minh, thực sự có “tâm”, nắm và hiểu được nguyện vọng chính đáng, hợp lý của dân và có đủ năng lực phản biện. Với tổ chức hệ thống mặt trận chặt chẽ, hợp lý, hoạt động có hiệu quả sẽ thực hiện được chức năng giám sát và phản biện xã hội mà Đảng, Nhà nước và nhân dân mong muốn.

Quá trình tổ chức phản biện xã hội phải đảm bảo tính đảng, tính nhân dân, tính trung thực, tính khoa học, khách quan và thiết thực như đã nêu trên. Muốn có những ý kiến phản biện đúng, chính xác phải có hệ thống thông tin tốt, nhanh nhạy, nhưng đồng thời cũng phải có hệ thống phân tích thông tin trên cơ sở khoa học để xác nhận thông tin chính xác, đúng đắn của đa số. Đòi hỏi cấp bách của Mặt trận hiện nay là phải có hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin, trên cơ sở đó để Mặt trận dựa vào đây đưa ra những ý kiến của mình. Đồng thời, Mặt trận cũng dựa vào báo chí để phản ánh kịp thời, mang tính công khai những vấn đề giám sát, phản biện...

4. Xác định lại chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của Mặt trận Tổ quốc

Trong thời kỳ đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế, Mặt trận cần tập trung vào 5 nhiệm vụ chủ yếu sau: *Một là*, tập hợp, xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân; *Hai là*: phát huy dân chủ; *Ba là*: đại diện cho quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; *Bốn là*: xây dựng sự đồng thuận xã hội; *Năm là*: giám sát và phản biện xã hội. Năm nhiệm vụ này có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, bổ sung và tạo điều kiện cho nhau trong thực tiễn hoạt động của Mặt trận và đều xuất phát từ các Nghị quyết gần đây của Đảng ta, trong đó phản biện xã hội là một trong những chủ trương mới của Đảng, nhằm “xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân”. Đây là một vấn đề mới

góp phần nâng cao chất lượng lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước.

Trong điều kiện đặc thù của thể chế chính trị nước ta với chỉ một đảng lãnh đạo, đề cập cổ và nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng, Mặt trận có vai trò hết sức lớn, nhất là khi Đảng chủ động yêu cầu Mặt trận phải làm tốt chức năng phản biện xã hội. Đây chính là nhiệm vụ lớn lao mà không một tổ chức nào có thể đảm đương thay Mặt trận được. Vì vậy, *phải dám mạnh dạn tập trung vào chức năng quan trọng này, giảm bớt những việc tuy có thể cũng quan trọng và có ích, song các tổ chức khác có thể làm.*

Chúng ta đang sống trong một thế giới của những thành tựu kỳ diệu của cách mạng khoa học và công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin, một thế giới của Internet nối mạng toàn cầu. Ở mọi nơi, các hệ thống thứ bậc đang bị thách thức từ bên dưới, vì vậy, hệ thống cấu trúc theo chiều dọc phải tự biến đổi thành cấu trúc theo chiều ngang và có tính cộng tác hơn để tạo ra nhiều giá trị hơn. Đặc điểm cấu trúc này bắt gặp với tư tưởng Hồ Chí Minh về một cấu trúc xã hội và thể chế chính trị, trong đó “quyền hành và lực lượng đều nơi dân”. Chức năng phản biện xã hội của Mặt trận là một biểu hiện sinh động của tư tưởng đó. Là tổ chức duy nhất có điều kiện tập hợp rộng rãi mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội, Mặt trận có lợi thế hơn hẳn so với bất cứ tổ chức nào để thực hiện tốt chức năng phản biện xã hội. Vì thế nhằm tạo ra sự đồng thuận xã hội làm động lực cho đất nước vượt qua những thách thức, biến thách thức thành vận hội, đưa đất nước bứt lên, cần phải làm cho phản biện xã hội dần trở thành chức năng chính của Mặt trận trong giai đoạn mới. Mặt trận với lợi thế của mình phải vươn lên trên một tầm cao mới của nhận thức và hành động để đáp ứng đòi hỏi mới của đất nước, khởi động, tổ chức và phát huy tính đồng thuận xã hội, động lực mạnh mẽ của phát triển và hội nhập. Muốn vậy phải mạnh dạn đổi mới tổ chức, phương pháp công tác của Mặt trận tương xứng với chức năng và nhiệm vụ mới như phản biện xã hội. ■

SỰ TRỞ LẠI ĐÁNG LO NGẠI CỦA MỘT HỌC THUYẾT LỖI THỜI

■ NGUYỄN QUỐC VINH*

Những tương quy định lỗi thời của Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế năm 1989 (Pháp lệnh HĐKT) và Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995 rằng, giao dịch do một pháp nhân giao kết khi pháp nhân này không (hoặc chưa) có đăng ký kinh doanh (ĐKKD) trong lĩnh vực cụ thể nào đó sẽ bị vô hiệu, đã được loại bỏ bởi việc ban hành BLDS năm 2005. Nhưng, với số lượng ngày càng tăng các bản án tuyên vô hiệu hợp đồng do doanh nghiệp không ĐKKD trong thời gian gần đây, (thời điểm gần nhất mà chúng tôi được biết là Bản án số 2354/2009/DSPT ngày 10/12/2009 của TAND TP. Hồ Chí Minh¹), thì đây là sự trở lại đáng lo ngại của hiện tượng tuyên vô hiệu hợp đồng do pháp nhân không có ĐKKD. Bài viết, vì vậy, sẽ tập trung phân tích nguồn gốc học thuyết yêu cầu pháp nhân phải kinh doanh trong phạm vi ĐKKD trên thế giới, lược sử áp dụng quy định tại Việt Nam và những khuyến nghị cho Tòa án và cơ quan lập pháp Việt Nam về vấn đề này.

1. Nguồn gốc của học thuyết *ultra vires*

Học thuyết yêu cầu doanh nghiệp phải kinh doanh trong phạm vi ĐKKD hay trong văn kiện thành lập công ty như Điều lệ (Charter hay Articles of Association) hoặc Thỏa thuận thành lập (Memorandum of Association) được hiểu chung trên thế giới là học thuyết về *ultra vires* (the doctrine of *ultra vires*). Học thuyết này có nguồn gốc từ nước Anh. Tại các nước theo hệ thống luật lục địa, học thuyết này

không tồn tại (như tại nước Đức) hoặc có phạm vi áp dụng không đáng kể (như tại nước Pháp)². “Ultra” theo tiếng La-tinh có nghĩa là vượt quá, còn “vires” có nghĩa là thẩm quyền của một người³. Học thuyết *ultra vires* được áp dụng trong một số ngành luật như luật hiến pháp, hành chính và công ty. Tuy nhiên, học thuyết được áp dụng phổ biến nhất trong luật công ty với nghĩa là hành vi vượt quá phạm vi hoạt động kinh doanh của công ty mà đã được nêu trong văn kiện thành lập công ty (và đã

(* TS, Giảng viên Học viện Tư pháp - Cơ sở 2, TP. Hồ Chí Minh.

(1) Nội dung tranh chấp của vụ án là nguyên đơn giao kết hợp đồng dịch vụ (thực chất là hợp đồng ủy quyền) với bị đơn, ủy quyền cho bị đơn thay mặt mình giải quyết những vấn đề tồn đọng của một hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Nguyên đơn đã thanh toán phí dịch vụ làm nhiều đợt, tổng cộng 300.000.000 đồng cho bị đơn. Sau này, cho rằng bị đơn không hoàn thành công việc và không có chức năng làm dịch vụ pháp lý nên nguyên đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên bố vô hiệu hợp đồng dịch vụ. Bị đơn cho rằng hợp đồng dịch vụ này là hợp đồng dân sự thuần túy và mình đã thực hiện một số công việc nhất định nên yêu cầu Tòa án thừa nhận tính có hiệu lực của hợp đồng và nguyên đơn có nghĩa vụ thanh toán phí dịch vụ. TAND TP. Hồ Chí Minh ngày 12/10/2009 đã tuyên: “Căn cứ Điều 7 và Điều 9, Luật Doanh nghiệp [2005] thì doanh nghiệp phải thực hiện kinh doanh ngành, nghề cụ thể được thể hiện bằng giấy phép kinh doanh, hoạt động kinh doanh theo đúng ngành, nghề đã ghi trong giấy chứng nhận ĐKKD”. Do nội dung ĐKKD của bị đơn “không có nội dung nào như hợp đồng dịch vụ đã ký” nên hợp đồng dịch vụ này là vô hiệu, bị đơn phải hoàn trả cho nguyên đơn khoản phí dịch vụ đã nhận (300.000.000 đồng).

(2) Xem Lutz-Christian Wolf trong “The Disappearance of the Ultra Vires Doctrine in Greater China: Harmonized Legislative Action or (simply) an Accident of History?”, *Northwestern Journal of International Law and Business*, 2003, tr. 635.

(3) Xem Paul L. Davies trong cuốn sách “Principles of Modern Company Law”, Nxb. Sweet & Maxwell Ltd, 1997, tr. 202.

được đăng ký với cơ quan đăng ký công ty)⁴.

Về lịch sử, học thuyết *ultra vires* được áp dụng đầu tiên tại Anh đối với công ty thành lập theo các đạo luật của Nghị viện. Các công ty này được thành lập nhằm phục vụ cho các nhu cầu thiết yếu của xã hội như giao thông vận tải, điện lực hay khai thác than... Trong các đạo luật thành lập công ty có các quy định hạn chế phạm vi hoạt động của công ty. Việc vi phạm các quy định hạn chế này được coi là hành vi *ultra vires* và giao dịch vì vậy sẽ vô hiệu⁵.

Tuy nhiên, học thuyết chỉ bắt đầu được áp dụng phổ biến sau sự ban hành Đạo luật về Công ty cổ phần năm 1856 (Joint Stock Company Act 1856). Trước thời điểm ban hành đạo luật này, một công ty cổ phần tại Anh có tư cách và trách nhiệm giống như một công ty hợp danh. Đạo luật về Công ty cổ phần 1856 được ban hành nhằm mục đích sửa đổi bản chất hợp danh của công ty cổ phần. Đặc tính vô hạn của thành viên hợp danh được chuyển thành đặc tính trách nhiệm hữu hạn của một cổ đông công ty, sao cho phù hợp với tinh thần của Đạo luật về Trách nhiệm hữu hạn 1855 (Limited Liability Act 1855). Tuy nhiên, khi ban hành Đạo luật về Công ty cổ phần năm 1856, các nhà lập pháp có suy nghĩ rằng, một khi cho phép trách nhiệm của cổ đông là hữu hạn thì chủ nợ của công ty sẽ không được đảm bảo. Bởi vì, cổ đông trong công ty có thể lạm dụng địa vị trách nhiệm hữu hạn để trốn tránh trách nhiệm cá nhân của mình⁶. Vì lẽ đó, để bảo vệ chủ nợ và cổ đông tương lai, Đạo luật về Công ty cổ phần 1856 có một điều khoản quy định rằng trong thỏa thuận thành lập công

ty⁷, các cổ đông phải có điều khoản về phạm vi hoạt động của công ty, trong đó liệt kê các lĩnh vực kinh doanh của công ty^{8,9}. Bằng cách này, một chủ nợ hoặc một cổ đông tương lai có thể tham chiếu đến điều khoản về phạm vi hoạt động của công ty tại thỏa thuận thành lập/điều lệ công ty để biết phạm vi hoạt động của công ty và quyết định có cho nợ hoặc đầu tư vào công ty hay không. Nếu công ty có hành vi vượt quá phạm vi hoạt động đã quy định thì chủ nợ hoặc cổ đông có quyền yêu cầu tòa án ra lệnh cho công ty chấm dứt hành vi vượt quá thẩm quyền hoặc yêu cầu giải thể công ty. Đối với giao dịch vượt quá thẩm quyền đã giao kết với bên thứ ba, cổ đông hoặc chủ nợ có quyền yêu cầu tòa án tuyên vô hiệu giao dịch với bên thứ ba. Từ thời điểm ban hành Đạo luật về Công ty cổ phần 1856 và qua án lệ vụ *Ashbury Carriage Company v. Riche*¹⁰, học thuyết *ultra vires* đã được áp dụng rộng khắp nước Anh¹¹.

Tuy nhiên, ngay từ khi áp dụng học thuyết *ultra vires*, các bên liên quan đã thấy những nhược điểm của học thuyết này khi nó hạn chế quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp. Những người điều hành doanh nghiệp một mặt luôn phải xác định xem hành vi của mình đang thực hiện nhân danh doanh nghiệp có nằm trong phạm vi hoạt động của doanh nghiệp hay không. Nếu không, dù đó là cơ hội kinh doanh có lợi nhuận cao cũng không được giao dịch. Tất nhiên, các cổ đông có thể sửa đổi thỏa thuận thành lập và điều lệ tương ứng nhưng quy trình sửa đổi thì lâu mà cơ hội kinh doanh có thể đã bị mất. Đối với các bên giao dịch với doanh nghiệp, trước khi giao dịch cũng phải

(4) Trong một số trường hợp khác, *ultra vires* là hành vi vượt quá thẩm quyền của một cơ quan chức năng của công ty như giám đốc, hội đồng quản trị... Tuy nhiên, do mang bản chất khác, vấn đề không được đề cập tại đây.

(5) Xem Stephen Griffin trong "The Rise and Fall of the Ultra Vires Rule in Corporate Law", *Mountbatten Journal of Legal Studies*, số 2, 1998.

(6) Xem Stephen. *tđđ*.

(7) Theo luật công ty các nước theo hệ thống thông luật, văn kiện thành lập công ty bao gồm điều lệ và thỏa thuận thành lập công ty.

(8) Điều khoản về hoạt động của công ty cũng được nêu tại điều lệ của công ty.

(9) Một lý do kém quan trọng hơn là để tránh hiện tượng "buôn bán đăng ký công ty".

(10) Xem vụ *Ashbury Carriage Company v. Riche*, L.R. 7 H.L. 653 (1875). Trong vụ kiện này, nguyên đơn chỉ ĐKKD là sản xuất và bán tua xe lửa nhưng đã ký hợp đồng đồng ý cấp vốn cho việc xây dựng hệ thống xe lửa tại Bỉ. Sau đó, công ty không thực hiện việc cấp vốn và bị kiện. Công ty viện lý cho việc vi phạm hợp đồng là hành vi cấp vốn vượt quá phạm vi hoạt động kinh doanh của công ty. Vụ kiện được đưa đến Tòa án tối cao (the House of Lords) và tòa này đã phán quyết rằng hành vi cấp vốn là hành vi *ultra vires*, vượt quá thẩm quyền của công ty và vì vậy, vô hiệu tuyệt đối (void ab initio).

(11) Xem Davies, *sđđ*, tr. 203.

tìm hiểu xem doanh nghiệp có thẩm quyền giao kết trong một lĩnh vực nào đó không. Tuy nhiên, quan trọng hơn là một bên ác ý luôn có thể lạm dụng học thuyết để yêu cầu vô hiệu hợp đồng, khiến học thuyết trở thành một cái bẫy cho những bên ngay tình¹². Chính bản thân tòa án cũng nhận thấy sự bất hợp lý của quy định mà những án lệ sau đó, tòa án bằng cách này hay cách khác giảm thiểu đi tính hà khắc của học thuyết *ultra vires* mà chính tòa đã áp dụng¹³.

Vì những lẽ này mà Anh quốc đã thực hiện một loạt những sửa đổi trong luật công ty của mình để loại bỏ ảnh hưởng bất lợi của học thuyết. Những sửa đổi lớn đối với học thuyết được thực hiện tại Đạo luật về Công ty 1948 (Companies Act 1948), Đạo luật về Công ty 1985 (Companies Act 1985) và Đạo luật về Công ty 1989 (Companies Act 1989). Trong đó, những sửa đổi tại Đạo luật về Công ty 1989 được coi là triệt để nhất.

Khoản 1 Điều 35, Đạo luật về Công ty 1989 quy định: “Tính có hiệu lực của một hành vi của công ty không bị ảnh hưởng bởi lý do rằng công ty không có thẩm quyền thực hiện hành vi đó như được quy định tại thỏa thuận thành lập công ty”¹⁴.

Theo quy định trên, dù công ty có hay không quy định tại Thỏa thuận thành lập/Điều

lệ phạm vi hoạt động, kinh doanh của mình nhưng quy định này sẽ không có hiệu lực khi công ty thực hiện giao dịch với bên thứ ba (dù bên thứ ba là ngay tình hay thậm chí ác ý)¹⁵. Nói cách khác, giao dịch với bên thứ ba vẫn có

hiệu lực dù giao dịch này vượt quá lĩnh vực ngành, nghề kinh doanh của công ty.

Tuy nhiên, mặc dù thừa nhận tính có hiệu lực của giao dịch với bên thứ ba, các nhà lập pháp

Anh vẫn cho phép học thuyết có giá trị ràng buộc trong nội bộ công ty. Giả sử các cổ đông trong Thỏa thuận thành lập vẫn quy định về phạm vi hoạt động của công ty mà người đại diện cho công ty lại hành động vượt quá phạm vi này, gây thiệt hại cho công ty hay chủ nợ thì người đại diện sẽ chịu trách nhiệm trực tiếp với cổ đông hoặc chủ nợ công ty. Cổ đông hay chủ nợ khác có quyền kiện đòi người đại diện công ty cho hành vi *ultra vires* được thực hiện bởi người này.

Như vậy, có thể thấy qua thời gian, nội hàm của học thuyết *ultra vires* đã được thay đổi ngay tại nước nguyên xứ của học thuyết. Theo đó, học thuyết không có giá trị ràng buộc đối với bên thứ ba. Hợp đồng, giao dịch với bên thứ ba vượt quá phạm vi hoạt động kinh doanh vẫn có hiệu lực. Tuy nhiên, học thuyết lại có giá trị ràng buộc trong nội bộ công ty. Cơ quan điều hành của công ty khi giao kết

Qua thời gian, nội hàm của học thuyết ultra vires đã được thay đổi ngay tại nước nguyên xứ của học thuyết. Theo đó, học thuyết không có giá trị ràng buộc đối với bên thứ ba... Tuy nhiên, học thuyết lại có giá trị ràng buộc trong nội bộ công ty. Cơ quan điều hành của công ty khi giao kết hợp đồng phải chịu trách nhiệm trực tiếp với cổ đông hay chủ nợ cho những giao dịch vượt quá phạm vi hoạt động kinh doanh nêu tại văn kiện thành lập công ty.

(12) Xem Davies, *sđd*, tr. 204.

(13) Có thể xem, ví dụ vụ *A-G v Great Eastern Rly Co*, 5 App Cas 473, HL (1880). Theo đó, Tòa án tối cao phán quyết rằng, ngoài những lĩnh vực kinh doanh đã được liệt kê cụ thể tại thỏa thuận thành lập thì những lĩnh vực bổ trợ hoặc liên quan đến lĩnh vực chính này cũng được xem là lĩnh vực kinh doanh trong thẩm quyền của công ty.

(14) Điều 35 và 35(A) của Đạo luật về Công ty 1989 đã trở thành Điều 39 và 40 của Đạo luật về Công ty 2006 hiện hành.

(15) Tức là biết hoặc không biết công ty đang có giao dịch vượt quá thẩm quyền.

hợp đồng phải chịu trách nhiệm trực tiếp với cổ đông hay chủ nợ cho những giao dịch vượt quá phạm vi hoạt động kinh doanh nêu tại văn kiện thành lập công ty.

2. Lược sử áp dụng học thuyết tại Việt Nam và một số khuyến nghị

Ở Việt Nam, dường như yêu cầu về doanh nghiệp phải hoạt động trong phạm vi ĐKKD¹⁶ được đề cập đầu tiên tại Pháp lệnh HĐKT. Điểm b, Khoản 1, Điều 8 Pháp lệnh này quy định hợp đồng sẽ vô hiệu toàn bộ nếu “một trong các bên ký kết hợp đồng kinh tế không có ĐKKD theo

Việc áp dụng trở lại học thuyết ultra vires tại Việt Nam lại một lần nữa mang đến tính không thể lường trước của giao dịch và những phán quyết bất hợp lý sau đó. Cái bẫy cho bên ngay tình lại được chăng ra và lạm dụng bởi các bên ác ý

quy định của pháp luật để thực hiện công việc đã thỏa thuận trong hợp đồng”.

Tiếp theo, Điều 96 BLDS năm 1995 cũng khẳng định một pháp nhân “phải hoạt động đúng mục đích [được thành lập]”. Đây là một quy định bắt buộc, việc vi phạm sẽ mang đến hậu quả, trong phạm vi giao dịch dân sự/kinh tế, là hợp đồng vô hiệu.

Điều 8 Luật Doanh nghiệp năm 1999 cũng quy định doanh nghiệp có nghĩa vụ “hoạt động kinh doanh theo đúng các ngành, nghề đã đăng ký”. Luật này còn đề cập hậu quả hành chính đối với hành vi vi phạm, còn hậu quả về mặt pháp luật dân sự (giao dịch có vô hiệu hay không), luật không đề cập tới.

Các nhà làm luật không giải thích vì sao họ đặt ra các yêu cầu trên. Vì vậy, thật khó mà xác định được ý chí đích thực của nhà

làm luật Việt Nam. Trong một bài nghiên cứu về học thuyết *ultra vires* tại các nước theo hệ thống kinh tế xã hội chủ nghĩa (XHCN), hai nhà nghiên cứu người Trung Quốc đã chứng minh rằng, việc quy định doanh nghiệp phải hoạt động trong phạm vi ĐKKD có nguồn gốc là nhằm để bảo đảm rằng các doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo đúng các chỉ tiêu, kế hoạch kinh tế của Nhà nước tại các nước theo mô hình kinh tế tập trung XHCN trước đây¹⁷. Nhà nước giao vốn cho

các doanh nghiệp (Nhà nước) và yêu cầu các doanh nghiệp này phải hoạt động trong phạm vi lĩnh vực, ngành

ngành mà mình cho phép thành lập.

Kể từ thời điểm Việt Nam ban hành Pháp lệnh HĐKT và BLDS năm 1995, quy định yêu cầu doanh nghiệp phải hoạt động trong phạm vi ĐKKD cũng đã tạo ra nhiều phiền toái cho doanh nghiệp làm ăn đứng đắn. Bên không ngay tình luôn viện đến quy định này để trốn tránh trách nhiệm của mình¹⁸. Tòa án đã tuyên bố vô hiệu rất nhiều hợp đồng chỉ vì doanh nghiệp vi phạm quy định này. Nhận thức được sự vô lý của quy định, trong phạm vi thẩm quyền của mình, Tòa án nhân dân tối cao trong Nghị quyết số 04/2003/NQ-HĐTP đã nói lòng tính hà khắc của quy định bằng việc cho phép bên không ĐKKD nếu đã bổ sung ĐKKD trước khi xảy ra tranh chấp (sau khi hợp đồng được giao kết) thì hợp đồng vẫn có hiệu lực¹⁹.

(16) Lưu ý rằng về hình thức áp dụng học thuyết *ultra vires* tại Việt Nam có khác một chút. Đó là pháp luật yêu cầu doanh nghiệp phải hoạt động trong phạm vi ĐKKD, còn tại Anh quốc là hoạt động trong phạm vi điều khoản về phạm vi hoạt động trong thỏa thuận thành lập và điều lệ. Tuy nhiên, sự khác biệt này chỉ là hình thức. Về bản chất đều là doanh nghiệp phải hoạt động trong phạm vi điều lệ/thỏa thuận thành lập đã được đăng ký với cơ quan đăng ký công ty.

(17) Xem Zhong Jianhua và Yu Guanghua trong “China’s Uniform Contract Law: Progress and Problems” tại Tạp chí UCLA Pacific Basin Law Journal, 1999, tr. 18 (giải thích chức năng của học thuyết *ultra vires* trong các nền kinh tế XHCN).

(18) Bởi hậu quả vô hiệu hợp đồng, các bên hoàn trả cho nhau những gì đã nhận khiến một bên không phải thanh toán thù lao, tiền lãi hoặc sử dụng tài sản một thời gian rồi lại có thể trả cho bên bán v.v...

(19) Điểm 1(a) Nghị quyết 04/2003/NQ-HĐTP của TANDTC ngày 27/05/2003.



Giao dịch có vô hiệu khi một công ty chưa thỏa mãn điều kiện kinh doanh “bắt tay” với bên thứ ba - Ảnh: S.T

Một điểm cần lưu ý là trong các ngành, nghề kinh doanh luôn có ngành, nghề kinh doanh có điều kiện. Tức là pháp luật quy định doanh nghiệp chỉ có thể kinh doanh khi có chứng chỉ hành nghề hoặc điều kiện vốn hoặc điều kiện khác về cơ sở vật chất, con người... Chỉ khi thỏa mãn những điều kiện pháp luật quy định,

Việc ban hành BLDS năm 2005 và Luật Thương mại năm 2005 đã thay thế BLDS năm 1995 và Pháp lệnh HĐKT. Hậu quả vô hiệu tại các văn bản trên đã được gỡ bỏ. Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp năm 2005 lại vẫn giữ nguyên điều khoản yêu cầu doanh nghiệp có nghĩa vụ hoạt động trong phạm vi ĐKKD tại Khoản 1 Điều 9. Đây là tiền đề cho sự trở lại của hậu quả hợp đồng vô hiệu do doanh nghiệp vi phạm phạm vi ĐKKD mà vụ án nói tại phần đầu bài viết là một ví dụ.

Việc áp dụng trở lại học thuyết ultra vires tại Việt Nam lại một lần nữa mang đến tính không thể lường trước của giao dịch và những phán quyết bất hợp lý sau đó. Cái bẫy cho bên ngay tình lại được chăng ra và lạm dụng bởi các bên ác ý.

Để tạo môi trường kinh doanh ổn định, lành mạnh, bảo vệ bên ngay tình, các nhà làm luật Việt Nam cần phải quy định triệt để về hậu quả dân sự của yêu cầu kinh doanh trong phạm vi ĐKKD. Giao dịch vượt quá phạm vi ĐKKD có vô hiệu hay không? Trường hợp nào thì vô hiệu và vì sao?

Để trả lời những câu hỏi này, giải pháp của Anh quốc, nơi nguyên xứ của học thuyết ultra vires, là đáng để cho nhà làm luật và các Tòa án Việt Nam quan tâm, tham khảo.

doanh nghiệp mới được quyền kinh doanh trong lĩnh vực này. Nó khác với các ngành kinh doanh thông thường, nơi doanh nghiệp chỉ cần thực hiện việc đăng ký và sẽ đương nhiên được kinh doanh trong lĩnh vực đó. Vậy, giả sử nếu một công ty chưa thỏa mãn điều kiện kinh doanh do pháp luật yêu cầu, ví dụ chưa có chứng chỉ hành nghề, giấy phép kinh doanh hay vốn pháp định, nhưng lại giao dịch với một bên thứ ba thì giao dịch có vô hiệu hay không? Về vấn đề này, nguyên tắc chung là thẩm phán sẽ phải xác định xem yêu cầu về điều kiện kinh doanh là quy định cấm (quy định bắt buộc) của pháp luật hay chỉ là quy định mang tính quản lý hành chính. Nếu quy định về điều kiện kinh doanh là quy định cấm (bắt buộc) của pháp luật - yêu cầu được đặt ra để bảo vệ lợi ích công cộng (ví dụ sức khỏe cộng đồng, an ninh quốc gia...), bên liên quan nhất thiết phải thỏa mãn điều kiện kinh doanh mới được giao dịch, thì hậu quả giao dịch sẽ vô hiệu tuyệt đối. Nếu là quy định mang tính quản lý - yêu cầu mang tính quản lý hành chính nhà nước mà không phải để bảo vệ lợi ích công cộng, thì giao dịch không nhất thiết bị vô hiệu mà hậu quả chỉ là phạt vi phạm hành chính đối với các bên vi phạm. ■

“QUY VỀ 0” (ZEROING)

TRONG TÍNH TOÁN BIÊN ĐỘ PHÁ GIÁ ĐỐI VỚI CÁC VỤ KIỆN CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ TẠI MỸ

■ VŨ THỊ PHƯƠNG LAN *

Những năm gần đây, các doanh nghiệp Việt Nam gặp nhiều khó khăn do chính sách bảo hộ mậu dịch của Mỹ và một trong các biện pháp rất hay được sử dụng là áp thuế chống bán phá giá. Một loạt các vụ kiện chống bán phá giá mà Mỹ tiến hành trong thời gian qua như vụ kiện cá ba sa, vụ kiện bán phá giá tôm đông lạnh... đều được tiến hành theo một cách thức chủ quan, cửa quyền và bất công đối với các doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam. Trước tình trạng đó, gần đây Việt Nam đang chuẩn bị kiện Mỹ ra cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO về ba nội dung trong pháp luật chống bán phá giá của Mỹ, trong đó phương pháp “Quy về 0” (zeroing) là vấn đề được đề cập đầu tiên.

Tim hiểu về Zeroing là một việc làm cần thiết và mang tính thời sự, góp phần phổ biến kiến thức pháp luật về thương mại quốc tế.

1. Zeroing là gì?

Bán phá giá được định nghĩa một cách đơn giản là khi hàng hóa được bán ở nước nhập khẩu với giá thấp hơn giá trị thông thường của nó tại thị trường nội địa (thị trường nước xuất khẩu). Tuy nhiên, để xác định được doanh nghiệp xuất khẩu có bán phá giá hay không và biên độ bán phá giá thì rất không đơn giản, bởi doanh nghiệp xuất khẩu thường bán vào nước nhập khẩu nhiều lô hàng và mỗi lô hàng lại có những mức giá khác nhau. Trong một vụ việc bán phá giá thông thường, quá trình tính biên độ bán phá giá luôn trải qua từng bước như sau: (i) tính giá trị thông thường (hoặc giá trị bình quân gia quyền thông thường) của sản phẩm tương tự ở nội địa; (ii) tính giá xuất khẩu của sản phẩm bị kiện; (iii) so sánh giá trị thông thường với giá xuất khẩu theo phương pháp bình quân gia quyền. Đến lúc này, giá xuất khẩu của mỗi giao dịch bán sẽ được so sánh

với giá trị thông thường của sản phẩm.

Có thể lấy ví dụ như sau: Một công ty bị kiện bán phá giá đối với sản phẩm S của mình ở Mỹ. Mỹ mở cuộc điều tra vụ kiện này. Trong giai đoạn điều tra, có 9 giao dịch của mặt hàng này tại thị trường nước xuất khẩu. Qua đó, giá trị bình quân gia quyền thông thường của S tại thị trường nội địa được xác định là 34,5 USD (sau khi đã quy đổi từ đồng tiền nội địa). Cũng trong giai đoạn điều tra, có 9 giao dịch bán sản phẩm S vào Mỹ với số lượng và giá xuất khẩu đã được xác định. Việc tính toán khối lượng bán phá giá và biên độ bán phá giá tại Mỹ được thực hiện như sau: (Xem bảng trang bên)

Theo phương pháp bình quân gia quyền¹ thì tất cả các mức biên độ của các chênh lệch được cộng hết với nhau. Các giá trị biên độ âm bù trừ cho các giá trị biên độ dương để ra một khối lượng bán phá giá cuối cùng. Sau khi

(*) ThS, Giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội.

<i>Giao dịch/ Tổng số</i>	<i>Số lượng hàng bán theo giao dịch</i>	<i>Giá xuất khẩu (USD)</i>	<i>Tổng hóa đơn theo giao dịch tính tại thời điểm xuất xuống (USD)</i>	<i>Giá trị bình quân gia quyền thông thường (USD)</i>	<i>Mức bán phá giá (USD)</i>	<i>Khối lượng bán phá giá theo giao dịch (USD)</i>
1	7000	32	224000	34.5	2.5	17500
2	85000	34	2890000	34.5	0.5	42500
3	45700	37	1690900	34.5	-2.5	-114250
4	50000	33	1650000	34.5	1.5	75000
5	56550	32	1809600	34.5	2.5	141375
6	300000	33.5	10050000	34.5	1	300000
7	24500	37	906500	34.5	-2.5	-61250
8	9000	34.5	310500	34.5	0	0
9	64500	36	2322000	34.5	-1.5	-96750
Tổng số	642250	34	21853500			304125

tính toán như trên, giá xuất khẩu bình quân gia quyền sẽ là 34 USD. Khối lượng bán phá giá được xác định theo phương pháp bình quân gia quyền là 304,125 USD. Giá sử giá bán CIF của sản phẩm S tại Mỹ là 42 USD, việc tính toán biên độ bán phá giá sẽ được tiếp tục tiến hành theo công thức như sau:

Biên độ bán phá giá = (giá trị thông thường bình quân gia quyền - giá xuất khẩu bình quân gia quyền)/Giá CIF = (34,5-34)/42 = 1,19%.

Tuy nhiên, lúc này cũng có thể áp dụng một cách thức tính khác. Đó là tách riêng từng giao dịch và chỉ lấy những giao dịch có biên độ dương để tính khối lượng bán phá giá. Còn các giao dịch có biên độ bán phá giá là âm thì coi như không có bán phá giá và không tính vào khối lượng bán phá giá chung. *Cách thức này gọi là “Quy về 0” (Zeroing)* và là chủ đề được tranh cãi gay gắt trong thực tiễn chống bán phá giá quốc tế. Nếu lấy ví dụ trong bảng trên để tính theo cách thức này thì chỉ có giao dịch số 1, 2, 4, 5, 6 được xem xét và kết quả sẽ như sau:

Tổng khối lượng bán phá giá = 576.375

USD

Tổng giá trị sản phẩm bán phá giá tính theo giá CIF: = 42x642.250 = 26.974.500 USD

Biên độ bán phá giá = 576.357/26.974.500 = 2,13%

Rõ ràng cách tính này bất lợi hơn rất nhiều cho doanh nghiệp xuất khẩu. Trong cùng một ví dụ trên đây, nếu tính theo cách thông thường thì biên độ bán phá giá là 1,19%; doanh nghiệp xuất khẩu sẽ được coi là không bán phá giá vì biên độ này được coi là không đáng kể (nhỏ hơn 2%). Trong khi đó, nếu áp dụng cách thức “Quy về 0” thì biên độ sẽ là 2,13% và doanh nghiệp xuất khẩu gần như chắc chắn bị áp thuế chống bán phá giá.

Không chỉ gây ra sự thiệt thòi hơn cho doanh nghiệp xuất khẩu, phương pháp “Quy về 0” còn không thuyết phục được doanh nghiệp xuất khẩu về tính công bằng. Mục đích cuối cùng của chống bán phá giá vẫn được coi là ngăn chặn cạnh tranh không lành mạnh từ bên ngoài để tránh ảnh hưởng tới toàn bộ nền công nghiệp trong nước của nước nhập khẩu. Vì vậy, không có lý do chính đáng nào biện hộ

(1) Hiểu một cách đơn giản nhất, phương pháp bình quân gia quyền là phương pháp dùng để tính toán cận kề biên độ bán phá giá căn cứ trên giá bán từng đơn vị sản phẩm của từng lô hàng chứ không chỉ là phép trung bình cộng đơn giản giữa các lô hàng với nhau.

cho việc loại bớt một số giao dịch và không xem xét một cách toàn diện sự tác động của tất cả các đơn hàng bị kiện đối với ngành công nghiệp của nước nhập khẩu.

Trước khi Đạo luật chống bán phá giá năm 1995 được ban hành, WTO chưa có các quy định cụ thể về nội dung “Quy về 0”. Chính vì vậy, cách tính này vẫn còn được áp dụng khá nhiều bởi các nước phát triển, kể cả trong EC và Mỹ. Điều này đã làm cho pháp luật chống bán phá giá trở thành công cụ hữu hiệu để các nước này bảo hộ ngành công nghiệp trong nước. Cho đến nay, sau khi phần lớn các nước và cả EC đã không còn sử dụng phương pháp này nữa vì nó trái với pháp luật của WTO, thì Mỹ vẫn là nước duy nhất tiếp tục còn sử dụng khi tiến hành xác định biên độ bán phá giá giữa các phân nhóm, loại hay mẫu sản phẩm. Đây là điều đi ngược lại với luật lệ của WTO.

Trong các lần xem xét lại thuế chống bán phá giá đã áp dụng đối với mỗi loại sản phẩm (*administrative review*), Mỹ cũng áp dụng “Quy về 0” gần như cho mọi giao dịch. Lập luận của Mỹ trong trường hợp này là khi xem xét lại mức thuế chống bán phá giá đối với từng giao dịch thì cũng giống như là việc tính lại thuế cho từng lô hàng khi được chuyển tới Mỹ. Nếu công nhận bù trừ các biên độ bán phá giá âm thì cũng giống như chính quyền Mỹ sẽ phải trả tiền ngược lại cho những lô hàng có biên độ âm; và điều này là vô lý. Quan điểm này của Mỹ đã là trung tâm của một tranh chấp trước WTO suốt từ năm 2004. Năm 2007, cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO đã ra phán quyết chấp nhận quan điểm này, theo đó “Quy về 0” có thể được áp dụng khi tiến hành xem xét lại các mức thuế bán phá giá².

Việc áp dụng phương pháp “Quy về 0” một cách tùy tiện đã làm cho chính sách chống bán phá giá của Mỹ bị lên án gay gắt trong thương mại quốc tế và trực tiếp làm cho Mỹ dính vào vòng kiện tụng nhiều lần với các nước đang phát triển.

2. So sánh phương pháp Zeroing với các Quy định của WTO về phương pháp tính toán biên độ phá giá

Sau khi Hiệp định ADA (Antidumping Agreement), còn được biết đến với cái tên Đạo luật chống bán phá giá (Antidumping Code) được ban hành năm 1995 trong khuôn khổ WTO thì cách tính “Quy về 0” đã được hiểu là không được phép áp dụng trong quá trình tính toán biên độ bán phá giá. Điều 2.4.2 Hiệp định ADA quy định cơ quan điều tra phải “so sánh giữa giá trị bình quân gia quyền thông thường với giá bình quân gia quyền của tất cả các giao dịch xuất khẩu có thể so sánh được hoặc thông qua so sánh giữa giá trị thông thường với giá xuất khẩu trên cơ sở từng giao dịch”. Ở đây, việc so sánh phải được thực hiện trên tất cả các giao dịch xuất khẩu mới bảo đảm sự công bằng, vì trong các giao dịch đó có giao dịch có biên độ phá giá dương nhưng cũng có các giao dịch có biên độ phá giá âm và giữa chúng khi bù trừ cho nhau sẽ phản ánh một cách chính xác nhất về việc có bán phá giá hay không và mức độ bán phá giá tác động lên thị trường nước nhập khẩu như thế nào. Khi sử dụng phương pháp zeroing với việc quy về 0 tất cả các giao dịch có biên độ phá giá âm là vi phạm vào nguyên tắc “so sánh công bằng” mà Điều 2.4.2 Hiệp định ADA đã quy định.

WTO đã thể hiện rất rõ quan điểm này trong các án lệ của mình đó. Trong vụ *Bed linen*, WTO phán quyết rằng:

“Chúng tôi thấy rằng Điều 2.4.2, đoạn một, quy định rằng việc xác định biên độ bán phá giá đối với sản phẩm bị điều tra phải được thực hiện theo một trong hai phương pháp. Trong trường hợp này đang áp dụng phương pháp thứ nhất trong quy định đó, theo đó biên độ bán phá giá được xác định: “...trên cơ sở so sánh một giá trị bình quân gia quyền thông thường với giá trị bình quân gia quyền của giá của tất cả các giao dịch xuất khẩu có thể so sánh được...” Theo phương pháp này, các cơ quan điều tra

(2) Brittany Eck, *Cơ quan giải quyết tranh chấp WTO phán quyết có lợi cho Mỹ trong tranh chấp về “Quy về số không” với Mexico (WTO Panel Finds for United States in “Zeroing” Dispute with Mexico)*, http://www.trade.gov/press/press_releases/2007/mexico_122007.asp

phải so sánh giá trị bình quân gia quyền với giá bình quân gia quyền của tất cả các giao dịch xuất khẩu có thể so sánh được. Ở đây, chúng tôi nhấn mạnh rằng Điều 2.4.2 nói tới “tất cả” các giao dịch xuất khẩu có thể so sánh được. Như giải thích trên đây, khi “Quy về 0”, Ủy ban Châu Âu đã đếm số không tất cả các “biên độ phá giá” của các mẫu có biên độ “âm”. Như Hội đồng sơ thẩm đã kết luận một cách chính xác, đối với những mẫu đó, Ủy ban Châu Âu đã coi như “giá xuất khẩu bình quân gia quyền là bằng với giá trị bình quân gia quyền thông thường... bất chấp sự thực là trên thực tế nó cao hơn giá trị bình quân gia quyền”. Khi “Quy về 0” các biên độ bán phá giá âm, Cộng đồng Châu Âu đã không xem xét một cách đầy đủ tới tính toàn thể của các mức giá của một số giao dịch xuất khẩu, tức là những giao dịch xuất khẩu của những mẫu tấm trải giường loại vải cotton có “biên độ bán phá giá âm”. Thay vào đó, Cộng đồng Châu Âu đã coi những giao dịch này thấp hơn với giá trị đáng có của nó. Điều này đã gây méo mó trong quá trình tính toán biên độ bán phá giá. Vì vậy, Cộng đồng Châu Âu không xác định được “sự tồn tại của biên độ bán phá giá” đối với sản phẩm tấm trải giường loại cotton trên cơ sở so sánh giá trị bình quân gia quyền thông thường với giá bình quân gia quyền của tất cả các giao dịch xuất khẩu có thể so sánh được - tức là đối với tất cả các giao dịch liên quan tới tất cả các mẫu hoặc loại của sản phẩm đang bị điều tra. Hơn nữa, chúng tôi cũng có quan điểm rằng phép so sánh giữa giá xuất khẩu và giá trị thông thường mà không xem xét đầy đủ các giá của tất cả các giao dịch xuất khẩu - ví dụ như cách tính “Quy về 0” trong vụ tranh chấp này - không phải là “sự so sánh công bằng” giữa giá xuất khẩu và giá trị thông thường, như yêu cầu của Điều 2.4 và Điều 2.4.2”³

Trong vụ *US - Lumber V* năm 2004, WTO lại khẳng định lại quan điểm này một lần nữa:

“Quy về 0” có nghĩa chung nhất là giá xuất khẩu được xem như thấp hơn giá trị thật của chúng, ít nhất là đối với một vài giao dịch xuất

khẩu. Vì vậy, “quy về 0” không xem xét tới tính toàn diện của các mức giá của một số giao dịch xuất khẩu, tức là những mức giá của những giao dịch xuất khẩu trong những nhóm nhỏ trong đó giá trị bình quân gia quyền thông thường thấp hơn giá xuất khẩu bình quân gia quyền. Vì vậy, “Quy về 0” thổi phồng biên độ bán phá giá đối với toàn bộ tình hình nhập khẩu sản phẩm”⁴.

3. Ảnh hưởng của việc áp dụng phương pháp này đối với các doanh nghiệp xuất khẩu

Việc áp dụng phương pháp zeroing gây ra rất nhiều thiệt hại cho các doanh nghiệp xuất khẩu của nước xuất khẩu.

Thứ nhất, khi áp dụng phương pháp zeroing, hầu hết các kết quả điều tra đều đưa đến kết luận là có bán phá giá và bị áp thuế chống bán phá giá cao. Điều đó gây bất công và tạo ra nhiều khó khăn cho các nước xuất khẩu, từ đó hạn chế sự tự do hóa thương mại.

Thứ hai, biên độ phá giá bị đẩy lên cao không phản ánh đúng thực tế. Bởi lẽ, trong nhiều giao dịch xuất khẩu mà doanh nghiệp tiến hành, những giao dịch có biên độ phá giá âm đã không được xem xét để bù trừ cho các giao dịch có biên độ phá giá dương. Điều này có nghĩa là chỉ một phần các giao dịch của doanh nghiệp bị coi là có bán phá giá, còn các giao dịch khác là không phá giá nhưng nước nhập khẩu chỉ xem xét đến phần có bán phá giá đó và tuyên bố là doanh nghiệp xuất khẩu có bán phá giá, rồi tiến hành áp thuế chống bán phá giá cho toàn bộ các giao dịch. Rõ ràng điều này rất không công bằng khi các giao dịch không bán phá giá cũng bị áp thuế bán phá giá. Và số tiền mà doanh nghiệp phải nộp cho thuế chống bán phá giá cũng là một gánh nặng tài chính cho các doanh nghiệp xuất khẩu.

Thứ ba, ngoài thiệt hại về việc phải đóng thuế chống bán phá giá, các doanh nghiệp xuất khẩu còn phải chịu những hệ lụy khác từ việc

(Xem tiếp trang 62)

(3) *Vụ Bed linen, WT/DS141/AB/R, năm 2001, đoạn 54, 55.*

(4) *Vụ US - Lumber V năm 2004, đoạn 101.*

NGHỊ QUYẾT
CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2011,
ĐIỀU CHỈNH CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2010 VÀ BỔ SUNG
CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH
CỦA QUỐC HỘI NHIỆM KỶ KHÓA XII

QUỐC HỘI
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10;

Căn cứ Luật tổ chức Quốc hội số 30/2001/QH10 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 83/2007/QH11;

Căn cứ Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 17/2008/QH12;

Sau khi xem xét Tờ trình số 328/TTr-UBTVQH12 ngày 25 tháng 5 năm 2010 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 và ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội;

QUYẾT NGHỊ:

Điều 1

Bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011) các dự án:

1. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân;
2. Luật công an nhân dân (sửa đổi).

Điều 2

Điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010 như sau:

1. Chuyển dự án Luật Thủ đô từ Chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 7 sang Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8;
2. Chuyển dự án Luật biển Việt Nam ra khỏi Chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 7;
3. Chuyển các dự án Bộ luật lao động (sửa đổi), Luật công đoàn (sửa đổi), Luật tiếp cận thông tin, Luật đầu tư công ra khỏi Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7;
4. Chuyển dự án Luật chứng khoán (sửa đổi) từ Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 thành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật chứng khoán để thông qua tại kỳ họp thứ 8; chuyển dự án Luật kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi) từ Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 thành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật kinh doanh bảo hiểm để thông qua tại kỳ họp thứ 8;
5. Bổ sung dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân vào Chương trình thông qua tại kỳ họp thứ 8;
6. Chuyển dự án Luật nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam ra khỏi Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8.

Điều 3

Thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 như sau:

A- CHƯƠNG TRÌNH CHÍNH THỨC

1. Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XII

Thông qua 05 dự án

1. Luật phòng, chống buôn bán người
2. Luật cơ yếu
3. Luật kiểm toán độc lập
4. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng dân sự
5. Luật Thủ đô

2. Tại kỳ họp thứ 01, Quốc hội khoá XIII

a) Thông qua 01 dự án

1. Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2012

b) *Cho ý kiến 02 dự án*

1. Luật tài nguyên nước (sửa đổi)

2. Luật giáo dục đại học

3. Tại kỳ họp thứ 02, Quốc hội khoá XIII

a) *Thông qua 08 dự án*

1. Luật lưu trữ

2. Luật khiếu nại

3. Luật tố cáo

4. Luật đo lường

5. Luật hợp tác xã (sửa đổi)

6. Luật tài nguyên nước (sửa đổi)

7. Luật giáo dục đại học

8. Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XIII

b) *Cho ý kiến 09 dự án*

1. Luật giám định tư pháp

2. Luật xử lý vi phạm hành chính

3. Luật quản lý giá

4. Luật quảng cáo

5. Bộ luật lao động (sửa đổi)

6. Luật công đoàn (sửa đổi)

7. Luật bảo hiểm tiền gửi

8. Luật phổ biến, giáo dục pháp luật

9. Luật phòng, chống tác hại của thuốc lá

B. CHƯƠNG TRÌNH CHUẨN BỊ

(14 dự án)

1. Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992

2. Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi)

3. Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi)

4. Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi)

5. Luật tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi)

6. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)

7. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (sửa đổi)

8. Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (sửa đổi)

9. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (sửa đổi)

10. Luật đất đai (sửa đổi)

11. Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi)

12. Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi)

13. Luật công an nhân dân (sửa đổi)

14. Luật tổ chức cơ quan điều tra hình sự

Điều 4

1. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ tập trung chỉ đạo việc triển khai Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh ngay sau khi Chương trình được thông qua; bảo đảm tính ổn định của Chương trình, chỉ điều chỉnh trong trường hợp thật cần thiết và phải xin ý kiến đại biểu Quốc hội trước khi điều chỉnh Chương trình.

2. Chính phủ sớm phân công cơ quan soạn thảo các dự án mới được đưa vào Chương trình, củng cố các Ban soạn thảo đã được thành lập; bảo đảm kinh phí và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện Chương trình; kịp thời ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh.

3. Cơ quan trình dự án, cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan tham gia soạn thảo thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật trong quá trình chuẩn bị dự án; bảo đảm dự án được chuẩn bị kỹ về nội dung và kỹ thuật văn bản, hạn chế tối đa những quy định chung chung; bảo đảm tiến độ chuẩn bị, thời hạn gửi dự án và các tài liệu liên quan đến cơ quan thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội; tham gia chính lý, hoàn thiện dự thảo luật, pháp lệnh.

4. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội chủ động phối hợp với cơ quan soạn thảo, cơ quan, tổ chức trình dự án trong quá trình soạn thảo, thẩm tra và nghiên cứu, tiếp thu chính lý dự thảo trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua.
5. Các Đoàn đại biểu Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội tổ chức nghiên cứu, tham khảo ý kiến chuyên gia và các ngành có liên quan; dành thời gian thảo luận, cho ý kiến góp phần hoàn thiện dự thảo luật, pháp lệnh.
6. Văn phòng Quốc hội phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ, các cơ quan, tổ chức hữu quan giúp xây dựng chương trình hoạt động phù hợp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan có thẩm quyền để thực hiện tốt Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua, bảo đảm chất lượng và đúng tiến độ.

Nghị quyết này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 19 tháng 6 năm 2010.

CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

(Đã ký)

Nguyễn Phú Trọng

“QUY VỀ 0” (ZEROING)...

(Tiếp theo trang 59)

áp thuế như phải ký quỹ một khoản tiền rất lớn. Điều này một lần nữa gây khó khăn cho các doanh nghiệp xuất khẩu khi vốn - luôn là một vấn đề của doanh nghiệp - phải dùng để ký quỹ. Điều này lại làm tăng lợi thế cạnh tranh của các doanh nghiệp không bị áp thuế chống bán phá giá.

Như vậy, có thể hiểu là tại sao các nước xuất khẩu, thường là các nước đang phát triển, hết sức lên án phương pháp “Quy về 0” và coi đó là một trong những biện pháp điển hình của chống bán phá giá bất công.

4. Quan điểm của Việt Nam và các quốc gia thành viên WTO về phương pháp Zeroing

Vấn đề chống bán phá giá tác động tới Việt Nam ở cả hai góc độ, Việt Nam vừa có thể là nước bị kiện (khi hàng hóa của Việt Nam xuất khẩu sang các nước khác và bị kiện tại các nước đó) và Việt Nam cũng có thể là nước đi kiện (khi hàng hóa nước ngoài nhập khẩu vào Việt

Nam). Tuy nhiên, khi Việt Nam - với nền kinh tế hướng vào xuất khẩu và lợi thế cạnh tranh chủ yếu dựa vào giá rẻ - thể hiện quan điểm về vấn đề zeroing từ góc độ của nước bị kiện sẽ phù hợp hơn. Thêm nữa là, các doanh nghiệp Việt Nam bị kiện chống bán phá giá tại nước ngoài đã gây thiệt hại rất lớn. Đây không còn là nguy cơ mà đã là một thực tế hết sức lo ngại. Một điểm nữa cần thẳng thắn nhìn nhận, là năng lực của các ngành sản xuất, các doanh nghiệp trong nước hiện còn nhiều hạn chế trong việc đáp ứng các yêu cầu về khởi kiện. Vì vậy, khi đàm phán sửa đổi Hiệp định về chống bán phá giá của WTO thuộc khuôn khổ của vòng đàm phán Doha hiện nay, Việt Nam nên thể hiện rõ ràng quan điểm cấm sử dụng phương pháp zeroing trong mọi trường hợp. Quan điểm này đã được sự ủng hộ của nhiều nước như Braxin, Trung Quốc, Ai Cập, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mexico, Na Uy, Thái Lan, Ấn Độ và các nước này đã từng nộp đơn kiện phương pháp “quy về 0” của Mỹ. Nếu được chấp nhận thì điều này sẽ đem lại một lợi thế đáng kể cho hàng hóa của Việt Nam khi xuất khẩu vào các thị trường xuất khẩu, trong đó có Mỹ. ■