

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

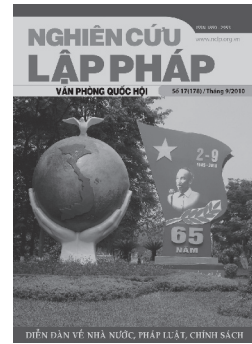
Số 17(178) / Tháng 9/2010



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** Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia
GS, TS. Đào Trí Úc
- 14** Vận dụng tư tưởng Hồ Chí Minh vào xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân
TS. Phương Minh Hòa
- 18** Mục đích và nguyên tắc thực hiện đặc xá
TS. Phạm Ngọc Kỳ
- 23** Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước
ThS. Phan Quang Vinh

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 28** Ý tưởng về chế định quyền hưởng dụng trong Bộ luật Dân sự tương lai của Việt Nam
TS. Ngô Huy Cương
- 35** Vai trò của Viện kiểm sát trong vụ án hành chính và vấn đề độc lập xét xử
TS. Nguyễn Hoàng Anh

CHÍNH SÁCH

- 40** Xây dựng thị trường xăng dầu cạnh tranh: Những bất cập và giải pháp
ThS. Trịnh Anh Tuấn

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 45** Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động của hệ thống chính trị cấp cơ sở ở Đắk Lắk
ThS. Đỗ Văn Dương

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 50** Cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh liên quan đến phân cấp, phân quyền tại Cộng hòa liên bang Đức
ThS. Võ Trí Hào

THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 59** Phiên họp thứ 33 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

PV

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

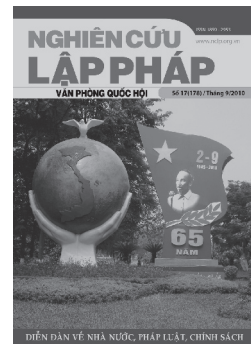
IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Hà Nội chào mừng Quốc khánh
Tác giả: Nam Phong

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Legis 9/2010

STATE AND LAW

- 5** Constitution to the society and the nation
Prof. Dr. Dao Tri Uc
- 14** Applying Ho Chi Minh ideology on building law-governed state of the people, by people and for people
Dr. Phuong Minh Hoa
- 18** Purposes and principles of special amnesty
Dr. Pham Ngoc Ky
- 23** To perfect the regulation on protection of state secrets
LL.M. Phan Quang Vinh

DISCUSSION OF BILLS

- 28** The idea of tenure regulatory in the future Civil Code of Vietnam
Dr. Ngo Huy Cuong
- 35** The role of the Procuracy in the administrative case and judicial independence issue
Dr. Nguyen Hoang Anh

POLICIES

- 40** Building competitive petroleum market: The shortcomings and solutions
LL.M. Trinh Anh Tuan

LEGAL PRACTICE

- 45** Continuing innovation, improving the quality of the activities of the political system at grassroots level Dak Lak
LL.M. Do Van Duong

FOREIGN EXPERIENCE

- 50** Mechanism for settling disputes relating to deconcentration, decentralization in the Federal Republic of Germany
LL.M Vo Thi Hao

LEGISLATIVE NEWS

- 59** The 33rd session of the National Assembly's Standing Committee

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 PUBLISHMENT:

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

HIẾN PHÁP TRONG ĐỜI SỐNG XÃ HỘI VÀ QUỐC GIA

■ ĐÀO TRÍ ÚC*

1. Bản chất pháp lý và bản chất xã hội của Hiến pháp

Các tư tưởng lập hiến hiện đại đều coi Hiến pháp như một văn bản có sứ mệnh xác lập chế độ mới thay thế chế độ cũ và coi nó như là một bản khế ước xã hội của nhân dân.

Hiến pháp của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ năm 1787 được coi là bản Hiến pháp thành văn đầu tiên trong lịch sử lập hiến hiện đại. Trước khi có Hiến pháp, Hoa Kỳ đã có các bản kiến ước của một số tiểu bang và đặc biệt là Tuyên ngôn Độc lập ngày 4/7/1776. Chính vì vậy mà từ đó người ta thường gắn Hiến pháp với sự kiện lập quốc và coi Hiến pháp là biểu tượng của nền độc lập. Đó cũng là cách hiểu về Hiến pháp của người sáng lập ra Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, Nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên ở Đông Nam Á - Hồ Chí Minh. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: “Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ”¹. Việc ban hành Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà vào ngày 9/11/1946 không lâu sau ngày Tuyên ngôn độc lập ngày

2/9/1945 là sự khẳng định mạnh mẽ về mặt pháp lý chủ quyền quốc gia của nhân dân Việt Nam, sự độc lập và toàn vẹn lãnh thổ của nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà.

Xét về bản chất, Hiến pháp vừa là văn bản pháp lý của Nhà nước, vừa là bản khế ước mang trong mình nó ý chí chung của xã hội. Vì vậy, khi nói đến Hiến pháp, chúng ta phải nhìn nhận ở cả hai mặt - bản chất pháp lý và bản chất xã hội của nó.

Bản chất pháp lý của Hiến pháp được thể hiện ở vị trí của nó với tính cách là Luật cơ bản của Nhà nước

Tính cơ bản của Hiến pháp trước hết thể hiện ở chỗ, Hiến pháp không điều chỉnh mọi loại quan hệ xã hội hiện hữu mà chỉ điều chỉnh những quan hệ chủ đạo nhất, chính yếu nhất, có tính nguyên tắc và tính nền tảng nhất. Nói khác đi, Hiến pháp phải phản ánh, bảo đảm và bảo vệ những lợi ích sống còn của các lực lượng xã hội làm nền tảng pháp lý cho đường lối chính trị chủ đạo nhằm phát triển đất nước và xã hội.

Xem xét Hiến pháp của các nước trên thế giới cho thấy, các quan hệ xã hội chủ đạo mà Hiến pháp điều chỉnh bao gồm: chế độ xã hội và chế độ nhà nước, vị trí pháp lý của con

(*) GS,TSKH. Chủ tịch Hội đồng Khoa học và Đào tạo Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội; Ủy viên Hội đồng lý luận TW Đảng.
(1) Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984, tr. 6.

người, của công dân, vị trí của quốc gia trong cộng đồng quốc tế.

Ngoài những điểm chung và phổ biến nhất, mỗi một quốc gia sẽ xác định cho mình quan hệ xã hội nào là quan hệ mang tính nền tảng và cơ bản. Có thể, một loại quan hệ được coi là nền tảng, là cơ bản và trở thành đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp ở một quốc gia này, lại không được coi là cơ bản và nền tảng ở một quốc gia khác.

Tính cơ bản của Hiến pháp cũng có ý nghĩa rằng, Hiến pháp là nền tảng pháp lý, căn cứ chủ đạo đối với việc ban hành toàn bộ các văn bản pháp lý khác của Nhà nước, là cơ sở định hướng hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội cũng như hành vi và ý thức pháp luật của công dân. Vì vậy, Hiến pháp là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, tất cả các văn bản khác đều phải phù hợp với Hiến pháp. Do tính chất pháp lý đặc biệt đó mà Hiến pháp có tính ổn định cao nhất so với tất cả các văn bản pháp lý khác. Việc ban hành, sửa đổi Hiến pháp luôn luôn đòi hỏi những thủ tục chặt chẽ nhất, bảo đảm sự thận trọng nhất.

Bản chất xã hội của Hiến pháp

Chủ nghĩa Mác - Lênin quan niệm về bản chất của pháp luật nói chung cũng như của Hiến pháp nói riêng trên cơ sở nhìn nhận bản chất giai cấp của nó: Hiến pháp là của ai? Phục vụ cho lợi ích của giai cấp (hoặc các giai cấp) nào? Hiến pháp được tạo ra vì một trật tự xã hội theo định hướng giai cấp nào? Đó chính là quan điểm phương pháp luận kinh điển của các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác - Lênin mà các vị ấy đã sử dụng khi đánh giá về các bản Hiến pháp đương thời. Theo đó, mọi Hiến pháp đều là sản phẩm của đấu tranh giai cấp, đều là công cụ mà giai cấp hoặc liên minh chính trị

sử dụng để khẳng định và duy trì sự thống trị của mình².

Quan điểm giai cấp về Hiến pháp của C.Mác và Ăng-ghe-n được Ph.Lassal, nhà cách mạng xã hội Đức (1825-1864) tiếp thu trên cơ sở đối chiếu giữa bản tính pháp lý và bản tính xã hội thực tế của Hiến pháp. Theo ông, bản chất xã hội của Hiến pháp là ở cái bản tính thực tế của nó, nói cách khác, đó là sự phản ánh sự tương quan của các lực lượng xã hội. Một bản Hiến pháp thành văn chỉ có sự vững chắc và có ý nghĩa khi nó là sự phản ánh chính xác mối tương quan thực tế của các lực lượng xã hội³.

Cùng quan điểm với Ph.Lassal nhưng trực diện hơn, V.I.Lênin đã viết: “Bản chất của Hiến pháp là ở chỗ các đạo luật cơ bản của nhà nước nói chung và các đạo luật về quyền bầu cử các cơ quan đại diện, về chức năng của các cơ quan đó v.v.. đều thể hiện mối tương quan thực tế của các lực lượng trong đấu tranh giai cấp”⁴. Quan điểm giai cấp của C.Mác, Ph.Ăng-ghe-n, V.I.Lênin và của các nhà cách mạng xã hội châu Âu đã phản ánh đúng thực chất sự ra đời của các Hiến pháp đương thời. Và trên cơ sở quan điểm tiếp cận mang tính giai cấp đó, các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác cũng đã thấy rõ giá trị to lớn của những bản Hiến pháp dân chủ lúc bấy giờ trong quá trình đấu tranh chống chế độ chuyên chế, đề cao phẩm giá con người, các quyền về tự do cá nhân. Hiến pháp năm 1787 của Hoa Kỳ là sự ghi nhận việc giành chính quyền của giai cấp tư sản và các dân tộc ở một thuộc địa từ chế độ quân chủ Anh quốc. Hiến pháp năm 1789 của nước Pháp đã phản ánh sự cáo chung của các đặc quyền thuộc về tầng lớp quý tộc và nhà thờ. Hiến pháp năm 1918 của nước Nga Xô viết đã lập nên “nền chuyên chính của giai

(2) Xem: 1/Đấu tranh giai cấp ở Pháp, C.Mác - Ph.Ăng-ghe-n toàn tập, tập 7, tr. 95-119, Maxcova, 1995;

2/Hiến pháp Anh. C.Mác - Ph.Ăng-ghe-n toàn tập, tập 11, tr. 99-102, Maxcova, 1995;

3/Ph.Ăng-ghe-n: Thư gửi I.Bloch ngày 21, 22/9/1890 C.Mác - Ph.Ăng-ghe-n toàn tập, tập 37, tr. 393-397, Maxcova, 1998;

4/V.I.Lênin: Các nhà cách mạng xã hội sẽ tổng kết cuộc các mạng như thế nào và cuộc cách mạng đã chỉ ra những bài học gì cho các nhà cách mạng xã hội? Lênin toàn tập, tập 3, Maxcova, tr. 204, 1882.

(3) Trích trong cuốn: “Ten years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Budapesht, 2001, p. 33.

(4) V.I.Lênin: Các nhà cách mạng xã hội sẽ tổng kết cuộc các mạng như thế nào và cuộc cách mạng đã chỉ ra những bài học gì cho các nhà cách mạng xã hội? V.I.Lênin toàn tập, tập 3, tr. 204, Maxcova, 1882.

cấp vô sản”. Những bản Hiến pháp về sau này cũng là kết quả của những cuộc đấu tranh cách mạng chống lại ách áp bức của chủ nghĩa thực dân và ách thống trị phong kiến. Chính Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam trong Lời nói đầu đã nói rất rõ điều đó: “Sau 80 năm tranh đấu, dân tộc Việt Nam đã thoát khỏi vòng áp bức của chính sách thực dân, đồng thời đã gạt bỏ chế độ vua quan. Nước nhà đã bước sang một quãng đường mới”; “Quốc hội nhận thấy rằng Hiến pháp Việt Nam phải ghi lấy những thành tích vẻ vang của cách mạng”.

Tuy nhiên, nhìn vào thực tiễn của lịch sử lập hiến trên thế giới có thể nhận thấy rằng, việc xác nhận bản chất của Hiến pháp chỉ từ góc độ lợi ích giai cấp là rất đúng đắn, nhưng chưa đủ. Hiến pháp ghi nhận và thể hiện những lợi ích cơ bản và sống còn của giai cấp thống trị hoặc của một tầng lớp xã hội nổi trội nhất trong xã hội. Nhưng Hiến pháp, cũng như bản thân quyền lực nhà nước, cũng luôn luôn là cơ sở pháp lý của toàn xã hội *nhằm ghi nhận và thể hiện những lợi ích tương hợp của các tầng lớp xã hội, lợi ích chung của nhân dân, của dân tộc*, đương nhiên ở đó luôn luôn có tính đến và trên thực tế phải tính đến lợi ích và ý chí của tầng lớp, của giai cấp là lực lượng xã hội chủ đạo trong từng thời kỳ lịch sử nhất định. Cũng vì thế mà những khái niệm “nhân dân”, “dân tộc” luôn luôn là những khái niệm mở đầu cho các bản Hiến pháp.

Bản chất xã hội của các Hiến pháp ngày nay phản ánh một giai đoạn mới của chủ nghĩa lập hiến hiện đại. Theo đó, các quốc gia cố gắng tìm kiếm những phương thức thể hiện lợi ích vì một *sự đồng thuận xã hội* để phát triển, nhất là trong bối cảnh xung đột sắc tộc, tôn giáo, chính trị, kinh tế, đang có chiều hướng gia tăng ở nhiều khu vực trên thế giới. Vì vậy, Hiến pháp đã được trao trả lại sứ mệnh của một bản khế ước về mặt pháp lý của các lực lượng xã hội mà đối tượng điều chỉnh trọng tâm là sự thoả hiệp lợi ích giữa các giai tầng xã hội, các lực lượng xã hội. Mức độ của sự

tương hợp lợi ích có thể rất khác nhau và đó là cơ sở để mỗi bản Hiến pháp xác định cho mình phương pháp điều chỉnh hợp lý. Các mức độ đó có rất nhiều loại. Đó có thể là sự liên minh của các lực lượng tuy có khuynh hướng chính trị và lợi ích khác nhau nhưng thân thiện và hợp tác hữu nghị; cũng có thể đó là sự thoả hiệp ở những lợi ích nhất định của các lực lượng đối lập nhau và vì vậy, sự thoả hiệp xã hội được Hiến pháp ghi nhận là kết quả của quá trình vừa đấu tranh, vừa hợp tác giữa các lực lượng xã hội. Lẽ đương nhiên, phản ánh mối quan hệ như vậy, Hiến pháp không thể chỉ đứng về phía lợi ích của một lực lượng mà luôn phải tìm thế cân bằng về lợi ích, mặc dù trên thực tế ở bất kỳ quốc gia và dân tộc nào thì trong xã hội luôn luôn có những lực lượng, những lợi ích giữ vị trí ưu thế.

Bản chất xã hội của Hiến pháp thể hiện ở chỗ nó chính là *sự ghi nhận và thể hiện những giá trị xã hội* được toàn xã hội và nhân dân chấp nhận và chia sẻ. Đó là các giá trị như Tự do, Công bằng, Bình đẳng, Dân chủ, Nhân quyền, Chủ nghĩa cá nhân, Chủ nghĩa tập thể, Chủ nghĩa dân tộc v.v.. Sự phát triển của văn minh nhân loại đã góp phần chuẩn hoá và kết tinh các giá trị xã hội giúp các quốc gia lựa chọn các giá trị ưu tiên trên con đường phát triển của mình. Chẳng hạn, trong những năm 60 - 70, kể đó là thời kỳ năm 80 - 90 của thế kỷ XX, cộng đồng quốc tế, thông qua các văn kiện của Liên hợp quốc, đã đặc biệt nhấn mạnh đến giá trị ưu tiên hàng đầu là quyền con người, nâng nó lên thành quan điểm: “Con người, các quyền tự do của con người là giá trị cao quý nhất”⁵. Quan điểm đó đã được phản ánh trong hầu hết các bản Hiến pháp ra đời hoặc được sửa đổi trong thời kỳ đó và các thời kỳ tiếp theo.

Ở Việt Nam, Hiến pháp cũng đã phát triển theo hướng phản ánh những giá trị cao quý của dân tộc, của nhân dân. Đó là truyền thống lao động cần cù, sáng tạo, chiến đấu anh dũng để dựng nước và giữ nước, truyền thống đoàn kết,

(5) Công ước năm 1966 của Liên hợp quốc về các quyền dân sự và chính trị.

nhân nghĩa, kiên cường bất khuất (Lời nói đầu, Hiến pháp năm 1992); “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”, “ấm no, tự do, hạnh phúc”, con người “có điều kiện phát triển toàn diện” (Điều 3 Hiến pháp năm 1992)

2. Đặc trưng và chức năng của Hiến pháp

2.1 Đặc trưng của Hiến pháp

Nói đến các đặc trưng của Hiến pháp, người ta phân biệt các đặc trưng về pháp lý, về chính trị, về tư tưởng.

Đặc trưng về mặt pháp lý, như đã nói ở trên, Hiến pháp được coi là Luật cơ bản của Nhà nước, có giá trị và vị trí pháp lý cao nhất, việc ban hành và sửa đổi phải tuân theo một trình tự đặc biệt.

Khi nói đến Hiến pháp, một trong những tố chất thường được nhắc đến là *tính ổn định cao* của nó. Tuy nhiên, đặc trưng này cũng đã cho thấy những ngoại lệ. Chẳng hạn, từ năm 1811 đến nay, Venezuela đã lần lượt có 40 lần ban hành Hiến pháp, tức là cứ 5 - 6 năm thì có một Hiến pháp mới, thường là khi có Tổng thống mới, mặc dù nội dung Hiến pháp ít có gì mới. Thái Lan cũng là nước hay sửa đổi Hiến pháp. Ở Liên Xô trước đây, bản Hiến pháp năm 1977 cũng đã có hàng trăm sửa đổi. Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp, Hiến pháp năm 1949 của Cộng hòa Liên bang Đức cũng tương tự. Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 trong khoảng 220 năm tồn tại đã có 27 lần bổ sung và điều khoản thay thế. Chỉ có Hiến pháp năm 1946 của Nhật Bản là chưa có sự sửa đổi, bổ sung nào.

Đặc trưng về chính trị của Hiến pháp phản ánh tính chất của những quan hệ được Hiến pháp điều chỉnh. Tính chất chính trị của Hiến pháp phụ thuộc trước hết vào đặc điểm của đường lối chính trị của đất nước, đặc điểm của hệ thống chính trị, tổ chức của quyền lực nhà nước. Ở các quốc gia khác nhau, tính chất chính trị của Hiến pháp thường phụ thuộc nhiều vào vai trò của các đảng chính trị trong xã hội cũng như của các chế định dân chủ trực

tiếp quan trọng như chế độ bầu cử, trung cầu ý dân, vị trí, vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong cơ cấu xã hội.

Đặc trưng tư tưởng của Hiến pháp thể hiện ở chỗ hầu hết đều mang trong nội dung của nó một hệ tư tưởng nhất định. Tính tư tưởng hệ đó được thể hiện thông qua các nguyên tắc được Hiến pháp ghi nhận, trong những quy phạm mang tính định hướng mục tiêu và cương lĩnh hoặc thậm chí Hiến pháp xác định một cách rõ ràng một hệ tư tưởng chủ đạo. Tuy nhiên, phần lớn nội dung và định hướng tư tưởng của Hiến pháp chỉ có thể thấy được trên cơ sở phân tích những ý niệm được cài đặt vào các nguyên tắc, quy phạm của Hiến pháp. Khi nói về Hiến pháp Hoa Kỳ, nhiều tác giả thường gọi đó là một bản Hiến pháp “phi tư tưởng điển hình”. Thế nhưng, tính chất tư tưởng hệ của nó được bộc lộ trong các tuyên bố về chủ quyền của nhân dân và chế độ cộng hoà (mà không phải là quân chủ), việc duy trì chế độ nô lệ đối với người da đen⁶ v.v..

Có thể nói, bất kỳ một bản Hiến pháp nào cũng đều có vị trí dẫn dắt quan trọng đối với nhận thức của những người lãnh đạo quốc gia và đối với công dân. Đó chính là giá trị tư tưởng của nó.

2.2 Chức năng của Hiến pháp

Chức năng chung nhất của Hiến pháp là hợp pháp hoá ở mức cao nhất cơ sở tồn tại của một chế độ xã hội, chế độ nhà nước, một trật tự các quan hệ xã hội. Hiến pháp nào cũng vậy, dù đó là Hiến pháp tốt hay Hiến pháp xấu, dân chủ hay phi dân chủ, đều có chức năng bảo đảm tính hợp pháp cao nhất cho chế độ xã hội và chế độ nhà nước, xác định địa vị pháp lý chung nhất của cá nhân, của tập thể.

Chức năng thứ hai của Hiến pháp là quy định cơ sở xuất phát điểm và định hướng cho quá trình phát triển và hoàn chỉnh các chế định pháp lý, tạo khuôn khổ pháp lý chung cho toàn bộ hệ thống pháp lý. Có thể gọi đó là chức năng sáng tạo và phát triển của Hiến pháp. Những quy định của Hiến pháp về mục tiêu phát triển

(3) Sau này, chế độ nô lệ đối với người da đen không còn tồn tại (BBT).

đất nước, những bảo đảm pháp lý cho quyền và tự do của con người và của công dân có khả năng định hướng cho hoạt động của Nhà nước và hành vi của cá nhân, làm cơ sở chung cho việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp và chính đáng của cá nhân và tập thể.

Chức năng thứ ba của Hiến pháp là chức năng ổn định hoá các quan hệ xã hội. Bản thân Hiến pháp là văn bản có tính ổn định cao, do vậy khả năng của nó trong việc bảo đảm sự ổn định của các quan hệ xã hội, các thiết chế chính trị và Nhà nước cũng như các định chế xã hội và sự an toàn pháp lý cho cá nhân, cho xã hội là rất lớn.

3. Các mô hình Hiến pháp

Sự hiện diện của một Hiến pháp luôn luôn là hiện thân của những tư tưởng lập hiến nhất định, là kết quả của sự phát triển những tư tưởng đó. Đó là những tư tưởng về dân chủ, về quyền con người, về tính chất của quyền lực và giới hạn của quyền lực, về cách thức tổ chức quyền lực hợp lý, về vai trò và mối liên hệ giữa nhà nước và xã hội, nhà nước và cá nhân, về vị trí của quốc gia trong cộng đồng quốc tế.

Chủ nghĩa lập hiến đòi hỏi sự hiện diện của Hiến pháp và vai trò điều chỉnh của Hiến pháp đối với các quá trình và quan hệ xã hội.

Theo đó, Hiến pháp chỉ cần thiết và phải “có mặt” trong những bước ngoặt của quá trình phát triển xã hội nhằm khẳng định, hợp pháp hoá một giai đoạn mới của sự phát triển đó. Đồng thời, sự ra đời của Hiến pháp cũng phản ánh một thế giới quan hay một mức độ khác hơn của ý thức chính trị và pháp lý về tiến trình phát triển đất nước. Nó tạo ra những định hướng cho tương lai, “vẽ” nên sơ đồ của các định hướng phát triển mới.

Ra đời trong những bước ngoặt như vậy, *Hiến pháp không thể đóng vai trò một văn bản của bất kỳ sự thay đổi nào đơn lẻ hay ở một hay một số lĩnh vực nào của đời sống xã hội mà là của một quá trình thay đổi lớn lao, có ý nghĩa quan trọng đối với nhân dân, đối với dân tộc, đối với đất nước và giai đoạn ổn định*

hoá của nó đã đến, đã đặt ra nhu cầu về một bản văn có giá trị sự ổn định hoá cao là Hiến pháp.

Trong phạm vi toàn thế giới, với nhận thức như trên về thời điểm lịch sử của Hiến pháp và sứ mệnh lịch sử của nó, chúng ta có thể chứng kiến một hành trình phát triển của các mô hình hiến pháp.

Mô hình thứ nhất ra đời trong kết quả của bão táp cách mạng tư sản chống cường quyền và giành chính quyền từ tay giai cấp phong kiến. Nền tảng chủ đạo của nó là tư tưởng đấu tranh chống chế độ chuyên chế chà đạp con người và các quyền cơ bản của con người, đòi hỏi thực hiện các quyền và tự do mang bản chất tự nhiên và không thể tước đoạt của con người; đòi hỏi về một chế độ cai trị dân chủ dưới hình thức chính thể cộng hoà, chế độ đại nghị, thực hiện quyền bầu cử hạn chế. Cốt lõi của tư tưởng lập hiến chủ đạo lúc bấy giờ là mối liên hệ quyền lực - quyền con người - nền dân chủ hạn chế. Bên cạnh đó là những đòi hỏi về giới hạn của quyền lực trong việc can thiệp vào đời sống của xã hội dân sự, ghi nhận những giá trị được khẳng định là tự do, bình đẳng, quyền tự hữu, quyền tự nhiên của con người. Những văn kiện có tính hiến ước của cách mạng Pháp lúc đó còn có khái niệm “tình hữu ái của mọi người trong cuộc đấu tranh chung chống chế độ chuyên chế”. Mô hình Hiến pháp của thời kỳ này có thể được coi là mô hình Hiến pháp tư sản tự do, tập trung chủ yếu vào việc chế định các quyền con người, hạn chế quyền lực thông qua việc quy định về tổ chức quyền lực nhà nước. Các quy định mang màu sắc dân chủ về mặt chính trị chiếm vị trí rõ nét và chủ đạo. Chưa có bóng dáng của lĩnh vực dân chủ về xã hội cũng như các quyền và tự do về kinh tế - xã hội như quyền về lao động, nghỉ ngơi, hưu trí, trợ cấp, giáo dục, y tế, văn hoá v.v..

Mô hình thứ hai của Hiến pháp ra đời sau thắng lợi của Cách mạng tháng Mười Nga năm 1917 với sự thành lập Nhà nước Xô viết. Dưới ảnh hưởng của các tư tưởng xã hội ở châu Âu và Mỹ - Latin đã xuất hiện trào lưu của một chủ nghĩa lập hiến xã hội. Theo đó, Hiến pháp

của nhiều quốc gia đã quan tâm đặt ra mục tiêu nâng cao đời sống về kinh tế, xã hội và văn hoá cho nhân dân, xác định những đòi hỏi về công bằng xã hội, về chức năng xã hội của chế độ tư hữu. Do vậy, có thể gọi đây là mô hình Hiến pháp dân chủ theo định hướng xã hội.

Mô hình thứ ba của Hiến pháp là mô hình của giai đoạn phát triển hiện nay của chủ nghĩa lập hiến hiện đại. Mô hình đó phản ánh đặc điểm chủ yếu của một thời đại mới: thời kỳ hậu công nghiệp, thời đại thông tin với những đòi hỏi về một xã hội cởi mở, dân chủ và tiến bộ, công bằng hơn. Những đòi hỏi đó không chỉ phản ánh bước tiến mới của nhân loại, cách nhìn nhận mới của các dân tộc mà còn nhằm tạo ra những khả năng và những bảo đảm chắc chắn hơn trước những thách thức mới của thời đại với những “căn bệnh” mới của xã hội hiện đại như sự phân hoá giàu nghèo, tệ quan liêu, nạn tham nhũng và tội phạm.

Đứng trước tình hình đó, Hiến pháp đóng vai trò khẳng định những giá trị bất biến và tiến bộ mà các thế hệ con người đã khó khăn lắm mới giành và tạo được như chế độ đa sở hữu, tự do kinh doanh, dân chủ và quyền lực của nhân dân, các quyền kinh tế - xã hội, đặc biệt là quyền của các nhóm xã hội yếu thế và thiểu số; nguyên tắc phân quyền và sự kiểm soát đối với quyền lực, khả năng tiếp cận thông tin và tiếp cận công lý, sự độc lập và vai trò nổi trội của Toà án; chế độ tự quản địa phương v.v..

4. Mức độ và phương pháp điều chỉnh của Hiến pháp

Có thể nói rằng, mức độ điều chỉnh của các Hiến pháp trước hết do mô hình Hiến pháp quyết định. Nói cách khác, quan niệm về sứ mệnh của Hiến pháp ở mỗi thời kỳ là yếu tố quyết định phạm vi đối tượng điều chỉnh của nó.

Hiến pháp là Luật cơ bản - điều đó không có ai tranh luận và có ý kiến khác. Tuy nhiên, trong các hệ thống pháp luật khác nhau thì không phải mọi quan hệ xã hội mang tính cơ bản, nền tảng đều chỉ do Hiến pháp điều chỉnh. Như vậy có nghĩa rằng, bên cạnh Hiến pháp và

cùng với Hiến pháp còn có thể có những văn bản khác điều chỉnh các quan hệ mang tính hiến ước. Ở đây dường như có một sự “phân công” điều chỉnh giữa các đạo luật lớn. Tất nhiên sự “phân công” ấy chắc chắn là do điều kiện lịch sử cụ thể của thời điểm ra đời của Hiến pháp quyết định và, như đã nói ở trên, nó được quyết định bởi những quan niệm về sứ mệnh và chức năng của Hiến pháp trong đời sống xã hội và nhà nước.

Do đó, các bản Hiến pháp có thể được chia thành hai loại: Hiến pháp có *phạm vi điều chỉnh hẹp* và Hiến pháp có *phạm vi điều chỉnh rộng*. Loại thứ nhất đặc trưng cho các Hiến pháp lâu đời như Hiến pháp Hoa Kỳ, Hiến pháp Na Uy. Chẳng hạn, Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 cùng với 27 bản tu chính án cũng chỉ hạn chế trong phạm vi điều chỉnh các vấn đề về tổ chức nhà nước (hình thức chính thể, chế độ liên bang, tổ chức, hoạt động và chức năng, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước) và các quyền con người, quyền công dân. Các nhà hiến pháp học gọi đó là loại “Hiến pháp công cụ” (Instrumental constitution). Trong những trường hợp đó, bên cạnh Hiến pháp còn có khá nhiều đạo luật chủ yếu khác điều chỉnh các vấn đề quan trọng của đời sống xã hội.

Trong khi đó, loại Hiến pháp thứ hai có phạm vi rộng nhằm điều chỉnh không chỉ các vấn đề tổ chức nhà nước, quyền con người, quyền công dân mà cả các vấn đề kinh tế - xã hội. Người ta gọi đó là các “Hiến pháp xã hội”. Những bản Hiến pháp này ra đời từ sau Thế chiến lần thứ nhất và đặc biệt là sau Thế chiến lần thứ hai. Khởi đầu là Hiến pháp Mexico năm 1917, sau đó là Hiến pháp Weima của Cộng hòa Liên bang Đức năm 1919, điều chỉnh các vấn đề kinh tế - xã hội, như đất đai, vấn đề độc quyền, lao động, các thiết chế như nhà thờ, trường học v.v.. Sự điều chỉnh ở một phạm vi rộng như vậy xuất phát từ đòi hỏi ghi nhận và củng cố những thành quả của cách mạng mang màu sắc chống phong kiến và đế quốc ngoại bang.

Sau Thế chiến lần thứ hai, các bản Hiến pháp, trước hết là Hiến pháp của các nước xã

hội chủ nghĩa hầu hết có phạm vi điều chỉnh rộng. Cách tiếp cận ấy thoả mãn đòi hỏi và mong muốn của quảng đại các tầng lớp nhân dân. Bởi vì trên thực tế, người dân ít quan tâm hơn đến các vấn đề tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước so với các vấn đề xã hội, các vấn đề dân sinh của họ.

Phương pháp điều chỉnh của Hiến pháp cũng là dấu hiệu đặc thù, qua đó ta có thể thấy được rõ hơn tính chất đặc biệt của Hiến pháp với tính cách là Luật cơ bản của nhà nước. Để điều chỉnh các quan hệ xã hội ở đúng tầm của nó, Hiến pháp thường sử dụng các quy phạm có tính khái quát cao phản ánh mối quan hệ chung giữa cá nhân, tập thể, nhà nước và xã hội, xử lý mối quan hệ ấy bằng các quy phạm nguyên tắc vì thực chất của những mối liên hệ ấy là những mối liên hệ mang tính nguyên tắc. Chẳng hạn, Điều 2 của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 là một quy phạm mang tính nguyên tắc nói lên mối quan hệ giữa nhân dân và nhà nước, theo đó nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Điều 2 của Hiến pháp cũng đưa ra một nguyên tắc cho việc tổ chức quyền lực nhà nước: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Ở một mức độ khái quát gần với quy phạm nguyên tắc là các quy phạm mục tiêu cũng được sử dụng khá phổ biến trong các Hiến pháp. Chẳng hạn, Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 xác định: “Chúng tôi muốn có một vị trí xứng đáng trong cộng đồng quốc tế”. Lời nói đầu của Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa khẳng định mục tiêu đưa đất nước “thành một quốc gia xã hội chủ nghĩa có trình độ văn minh và dân chủ cao”. Hiến pháp năm 1992 của Việt Nam tại Điều 3 đã đưa ra cam kết “không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”.

Tuyệt đại đa số các quy phạm được sử

dụng trong Hiến pháp là các *quy phạm mang tính quy tắc*. Đó là quy tắc về mối quan hệ về quyền con người, về quyền và nghĩa vụ của công dân; quy tắc về thẩm quyền của các cơ quan và cá nhân như Tổng thống, Nghị viện, Chính phủ, v.v.. Có hai loại quy tắc: quy tắc vật chất và quy tắc thủ tục. Quy tắc vật chất có vị trí chủ yếu, bao gồm quy tắc về thẩm quyền hoặc về trách nhiệm như quyền phủ quyết của Tổng thống, quyền chất vấn của Nghị viện, trách nhiệm của Tổng thống ký và công bố luật khi quyền phủ quyết của mình đã không được Quốc hội chấp thuận v.v.. Các quy tắc thủ tục thường được quy định đối với các trường hợp quan trọng như thủ tục luận tội, thủ tục chất vấn, điều trần trước Quốc hội; các thủ tục khác thường do Quy chế làm việc điều chỉnh.

Quy phạm định nghĩa cũng là quy phạm đặc trưng của Hiến pháp. Chẳng hạn, tất cả các điều đầu tiên của các quy phạm về các cơ quan quyền lực nhà nước đều phải sử dụng định nghĩa. Ví dụ, Điều 109 Hiến pháp Việt Nam hiện hành xác định: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”

Có thể nói rằng, về số lượng, các quy phạm định nghĩa, quy phạm quy tắc luôn chiếm đa số các quy phạm của Hiến pháp. Nhưng về mặt vai trò và ý nghĩa thì trước hết thuộc về các quy phạm nguyên tắc, quy phạm mục tiêu. Đây chính là các quy phạm có khả năng nêu bật được tính chất và ý nghĩa của Hiến pháp, bởi vì đại đa số dân chúng cần đến Hiến pháp bởi những quy định đó nhiều hơn so với những điều cần biết về cơ cấu của Nghị viện, thời hạn ký và ban bố luật v.v.. Tuy nhiên, xử lý mức độ cần và đủ của các loại quy phạm là rất cần thiết để một mặt bảo đảm Hiến pháp là văn bản chính trị, pháp lý cơ bản nhất, khái quát nhất; mặt khác, không biến nó thành một bản cương lĩnh với những quy định mang tính tuyên ngôn mà vẫn là một đạo luật của nhà nước.

Việc sử dụng đúng mức các quy phạm nói trên của Hiến pháp còn được lý giải bởi nhu cầu áp dụng Hiến pháp và giải thích Hiến

pháp. Đòi hỏi của nền dân chủ, mong muốn của dân chúng và nói chung là nguyên tắc pháp quyền đặt ra nhu cầu Hiến pháp cần phải được áp dụng trực tiếp. Chính vì vậy, các quy định của nó phải đáp ứng được yêu cầu cho việc áp dụng trực tiếp và bảo đảm để sự giải thích được chính xác.

Xét từ phương diện tính chất của các quy phạm, Hiến pháp, với tính cách là một đạo luật tổng quát mang đầy đủ trong mình nó những phương pháp điều chỉnh của pháp luật: phương pháp khuyến khích, phương pháp cho phép, phương pháp bảo vệ, phương pháp buộc thực hiện, phương pháp yêu cầu, phương pháp cấm, phương pháp truy cứu trách nhiệm.

Phương pháp khuyến khích được sử dụng nhằm khuyến khích phát triển một loại quan hệ hay hoạt động nhất định mà nhà lập hiến mong muốn thông qua việc đặt ra những điều kiện có lợi cho người áp dụng. Chẳng hạn, Điều 38 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 quy định: “Nhà nước đầu tư và khuyến khích tài trợ cho khoa học bằng nhiều nguồn vốn khác nhau, ưu tiên cho những hướng khoa học, công nghệ mũi nhọn”.

Phương pháp cho phép cũng có tính chất khuyến khích, nhưng ở một mức độ không cao như phương pháp khuyến khích. Mục đích của việc đưa ra các quy phạm này là tạo những điều kiện cho cá nhân và tổ chức tự thực hiện các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Các quy định thường được áp dụng là thông qua các khái niệm: “có thể”, “có quyền”, “được”... làm một điều gì đó, chẳng hạn, công dân có quyền tự do lập hội, tự do ngôn luận.

Phương pháp bảo vệ nhằm mục đích thể hiện chức năng bảo vệ của nhà nước đối với những lĩnh vực cụ thể. Các quy phạm bảo vệ thường được bắt đầu từ các từ “bảo vệ”, “bảo đảm”, “bảo hộ”. Chẳng hạn, Điều 51 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 ghi: “Nhà nước bảo đảm các quyền của công dân”; Điều 64: “Nhà nước bảo vệ hôn nhân và gia đình”.

Phương pháp bắt buộc được thực hiện khi Hiến pháp đặt ra trách nhiệm cho cá nhân, cơ quan, tổ chức phải hành động theo cách này

hay cách khác trong những điều kiện nhất định. Chẳng hạn, quy định bậc tiểu học là bắt buộc đối với công dân; công dân có nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích; người nước ngoài cư trú ở nước sở tại phải tuân thủ theo Hiến pháp và pháp luật của nước đó v.v..

Phương pháp yêu cầu thể hiện qua các quy phạm quy định rất cụ thể yêu cầu của Nhà nước đòi hỏi phải có những hành vi nhất định và nếu không thực hiện thì phải chịu những chế tài pháp lý. Khác với quy phạm bắt buộc, quy phạm yêu cầu có mức độ gay gắt hơn, thể hiện sự đòi hỏi cao hơn đối với đối tượng thực hiện Hiến pháp. Chẳng hạn, Điều 54 Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam quy định: “Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức”. Sau cuộc biểu quyết tại lần thảo luận thứ hai về việc Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm thì Nội các mất tín nhiệm phải từ chức. Trong những trường hợp như vậy, các thuật ngữ dùng trong Hiến pháp phải rất rõ ràng, dễ hiểu để tránh những cách hiểu khác nhau.

Phương pháp cấm là phương pháp được sử dụng rất hạn hữu trong các Hiến pháp. Hiến pháp thường phải sử dụng đến phương pháp này sau khi đã xác định rõ không úp mở thái độ đối với những hành vi và hiện tượng được coi là nguy hại cho xã hội. Chẳng hạn, Hiến pháp cấm không được giải tán Nghị viện trong những thời kỳ nhất định (Ví dụ: trong năm đầu tiên sau bầu cử); cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác.

5. Phương pháp soạn thảo và sửa đổi Hiến pháp

Yêu cầu phổ biến và được thừa nhận rộng rãi đối với việc soạn thảo và sửa đổi Hiến pháp là sự tham gia của nhân dân.

Tuy nhiên, mức độ và hình thức tham gia lại rất khác nhau ở các nước. Nhiều nước xem Quốc hội hoặc Quốc hội lập hiến chính là nhân dân. Nhưng quy trình tương đối phổ biến ở đa số các nước, là Hiến pháp do Quốc hội tổ chức rồi sau đó đưa ra toàn dân thảo luận để rồi bản dự thảo được tiếp thu, chỉnh lý

và thông qua tại Quốc hội hoặc đưa ra trưng cầu ý dân (phúc quyết).

Như vậy, toàn dân thảo luận dự thảo Hiến pháp là khâu không thể thiếu được, kể cả trong trường hợp sau đó cần đến sự phúc quyết của nhân dân theo thủ tục trưng cầu ý dân. Đối với Hiến pháp, việc đưa ra thảo luận toàn dân là điều hết sức quan trọng. Thứ nhất, nếu việc thảo luận có chất lượng, nó sẽ bảo đảm để Hiến pháp ghi nhận và phản ánh được ý chí chung của các giai tầng và nhóm xã hội. Thứ hai, thảo luận toàn dân là yếu tố tâm lý tạo nên ý thức về sự gắn bó của dân chúng với Hiến pháp sau khi Hiến pháp được ban hành.

Để soạn thảo và ban hành Hiến pháp có thể có hai hình thức tổ chức thực hiện là: a) Thành lập Quốc hội lập hiến hay Hội nghị lập hiến; b) giao cho Quốc hội (Nghị viện) đương nhiệm.

Quốc hội lập hiến hay Hội nghị lập hiến là một cơ quan dân bầu với thời hạn và mục đích rất cụ thể và được xác định là soạn thảo và ban hành Hiến pháp. Hình thức này được tổ chức đầu tiên ở Hoa Kỳ dưới tên gọi là Hội đồng lập hiến Philadelphia để soạn thảo Hiến pháp năm 1787 của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ. Hiến pháp Italia năm 1947, Hiến pháp Bồ Đào Nha năm 1976, Hiến pháp Rumani 1991, Hiến pháp Estonia năm 1992, Hiến pháp Campuchia... đều được soạn thảo và ban hành theo cách đó.

Giữa Quốc hội lập hiến và Hội nghị lập hiến có nhiều điểm giống nhau, nhưng cũng có một số nét khác nhau. Nếu như Quốc hội lập hiến chỉ bao gồm những người được cử tri bầu, thì Hội nghị lập hiến có thể có những thành viên được bầu là chủ yếu cộng với những thành viên theo cơ cấu quyền lực, cơ cấu xã hội hoặc các chuyên gia lớn trong lĩnh vực Hiến pháp (Italia, Nga, Brazil, Ấn Độ, Ucraina, Campuchia v.v.).

Quốc hội lập hiến hoặc Hội nghị lập hiến ở các nước trên thế giới có phạm vi thẩm quyền không giống nhau theo hai mức độ của trình tự soạn thảo và ban hành Hiến pháp.

Ở mức độ thứ nhất, Quốc hội lập hiến vừa là cơ quan soạn thảo, vừa là cơ quan ban hành Hiến pháp. Trong trường hợp đó, Quốc hội lập

hiến là cơ quan có toàn quyền lập hiến.

Ở mức độ thứ hai, Quốc hội lập hiến có chức năng soạn thảo Hiến pháp, còn việc ban hành Hiến pháp sẽ do một Quốc hội khác hoặc do kết quả trưng cầu ý dân quyết định. Ở trường hợp này Quốc hội lập hiến có thẩm quyền hạn chế.

Hình thức thứ hai của việc soạn thảo và ban hành Hiến pháp thường thấy là hình thức do Quốc hội đương nhiệm thực hiện. Trong những trường hợp như vậy, người ta thường lập ra Ủy ban soạn thảo Hiến pháp gồm các thành phần hết sức đa dạng, từ đại diện của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp cho đến đại diện của tổ chức, đảng phái, các chuyên gia có tên tuổi, Ủy ban này do Quốc hội chỉ đạo. Ban soạn thảo Hiến pháp có tính lâm thời, hoạt động có mục đích và giải tán sau khi trình được dự thảo Hiến pháp. Kế đó là thủ tục thảo luận và thông qua ở Quốc hội. Việc thảo luận bao giờ cũng gồm hai vòng. Vòng thứ nhất được tổ chức và thực hiện để thảo luận về dự thảo của Ban soạn thảo, quyết định đưa dự thảo Hiến pháp ra thảo luận toàn dân. Vòng thứ hai là trên cơ sở kết quả thảo luận toàn dân, Quốc hội tiếp tục thảo luận và quyết định thông qua Hiến pháp, hoặc, nếu Hiến pháp quy định, đưa kết quả ra để cử tri phúc quyết.

Để đánh giá về hiệu quả và tính ưu việt của các hình thức, thủ tục soạn thảo và ban hành Hiến pháp vừa nêu trên, cần có các tiêu chí. Tiêu chí khách quan đầu tiên là phải dựa vào điều kiện lịch sử cụ thể của việc áp dụng hình thức này hay hình thức khác ở mỗi nước. Những tiêu chí chung nhất có thể kể đến là tính dân chủ của thủ tục, mức độ hợp pháp và chính đáng của phương pháp thực hiện, tính hoàn chỉnh, mức độ phức tạp và thời gian của việc áp dụng các hình thức và thủ tục. Trong số đó, đáng chú ý nhất phải là các yếu tố về tính dân chủ của thủ tục, làm sao để thu hút được nhân dân tham gia, khả năng bảo đảm tính hợp pháp của các thủ tục. Hiệu lực của Hiến pháp một phần lớn phụ thuộc vào chính quá trình và các thủ tục ban hành, sửa đổi này. ■

KỶ NIỆM 65 NĂM CÁCH MẠNG THÁNG TÁM VÀ QUỐC KHÁNH 2/9

VẬN DỤNG TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH VÀO XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN CỦA DÂN, DO DÂN VÀ VÌ DÂN

■ PHƯƠNG MINH HÒA *

Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Nhà nước pháp quyền, Nhà nước của dân, do dân và vì dân là tư tưởng độc đáo, sáng tạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và của Đảng ta trong quá trình lãnh đạo cách mạng Việt Nam, là kết quả của sự vận dụng và phát triển những quan điểm tư tưởng của chủ nghĩa Mác-Lênin, sự tiếp thu có chọn lọc tinh hoa văn hoá thế giới vào xây dựng chính quyền nhà nước kiểu mới do nhân dân làm chủ. Ngay sau ngày giành được chính quyền về tay nhân dân, Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng ta đã chủ trương xây dựng Hiến pháp, biểu hiện đầu tiên của một Nhà nước pháp quyền. Hiến pháp năm 1946 là Hiến pháp dân chủ đầu tiên của nước Việt Nam mới, phù hợp với giai đoạn cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân của nước ta, là một mốc son quan trọng đánh dấu quá trình bắt đầu xây dựng một nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

Theo Hồ Chí Minh: “Dân là chủ, Chính phủ

là đầy tớ”¹. Đây là một trong những vấn đề hết sức căn bản trong xây dựng nhà nước kiểu mới, Nhà nước pháp quyền của dân, do nhân dân làm chủ, mà Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất do nhân dân trực tiếp bầu ra. Trong thư gửi Ủy ban hành chính các bộ, huyện, làng xã ngày 17/10/1954, Người viết: “Cơ quan Chính phủ từ toàn quốc đến các làng, xã là đầy tớ của dân, nghĩa là để gánh vác việc chung chứ không phải đè đầu dân như trong thời kỳ dưới quyền thống trị của thực dân Pháp và phát xít Nhật”². “Dân là chủ thì Chính phủ là đầy tớ, nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi Chính phủ đi”³. Mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân được thể hiện cụ thể trong mối quan hệ giữa quyền và nghĩa vụ. Nhà nước có nghĩa vụ với công dân đồng thời có những quyền theo quy định của pháp luật để thực thi công quyền mà nhân dân giao phó, ngược lại công dân vừa có quyền, đồng thời có nghĩa vụ đối với Nhà nước. Người viết: “Những khi dân dùng đầy tớ để bảo vệ cho mình thì phải

(*) TS, Trung tướng, Ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng, Chính ủy Quân chủng Phòng không - Không quân

(1) Hồ Chí Minh, Toàn tập, Tập 5, Tập 2, Nxb Chính trị quốc gia, H.1995; tr. 201-410.

(2) Hồ Chí Minh, Sđd, tr. 201-410.

(3) Hồ Chí Minh, Sđd, tr. 201-410.



chức nên.

Quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân⁶.

Nhà nước phải thể hiện ý chí quyền lực của dân, mưu cầu hạnh phúc cho dân, phấn đấu đem lại lợi ích cho dân, thoả mãn những nhu cầu hợp lý của các tầng lớp nhân dân trong xã hội. Đó là một Nhà nước dân chủ và tiên bộ. Những lợi ích và nhu cầu đó lại phải được thực hiện một cách công bằng, dân chủ, văn minh, chính đáng, bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa phát triển các cá nhân với mục tiêu phát triển xã hội. Đồng thời, lại phải chăm lo

giúp đỡ, nếu Chính phủ sai thì phải phê bình, phê bình không có nghĩa là chửi⁴. Đối với cán bộ, đảng viên, nhân viên nhà nước, Người gọi đó là “công bộc”⁵ của dân, cách gọi ấy thật là dân dã mà sâu sắc. Trên tinh thần đó, Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có những quy định rất cụ thể về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan trong bộ máy Nhà nước, đồng thời cũng dành toàn bộ Chương V với 34 điều (từ Điều 49 đến Điều 82) quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Trong trước tác của mình, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn luôn nhắc nhở Đảng, Nhà nước ta phải thực hành dân chủ. Người khẳng định:

Nước ta là nước dân chủ.

Bao nhiêu lợi ích đều vì dân.

Bao nhiêu quyền hạn đều của dân.

Công cuộc đổi mới, xây dựng là *trách nhiệm của dân*.

Sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc là công việc của dân.

Chính quyền từ xã đến Chính phủ, Trung ương *do dân cử ra*.

Đoàn thể từ Trung ương đến xã *do dân tổ*

giải quyết những vấn đề bức xúc hàng ngày của dân tộc, của đất nước.

Quan điểm về quyền làm chủ đất nước và xã hội của nhân dân đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng ta đề cập hết sức đầy đủ và sâu sắc. Đến nay, các quan điểm này của Người vẫn giữ nguyên giá trị và có ý nghĩa thực tiễn to lớn đối với nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, cách mạng là sự nghiệp của nhân dân, do nhân dân, vì vậy, vấn đề cốt tử là làm sao để nhân dân thực sự làm chủ vận mệnh của đất nước. Để quyền làm chủ của nhân dân được bảo đảm và thực thi trong cuộc sống, cần xây dựng và hoàn thiện thể chế, phương thức, cơ chế thực hiện. Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ rõ, phải xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa (XHCN), trong đó nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình bằng Nhà nước pháp quyền và các tổ chức xã hội do chính họ lập ra và quản lý. Theo đó, nhân dân vừa là người cử ra chính quyền các cấp, vừa là người quản lý, kiểm tra, kiểm soát toàn bộ hoạt động của bộ máy quyền lực đó.

Quán triệt tư tưởng Hồ Chí Minh về quyền làm chủ đất nước và xã hội của nhân dân, Đảng

(4) Hồ Chí Minh, *Sđd*, tr. 201-410.

(5) Hồ Chí Minh, *Sđd*, tr. 201-410.

(6) Hồ Chí Minh: *Sđd*, tr. 698.

ta đã đúc kết thành cơ chế, chính sách quản lý, điều hành đất nước: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Cơ chế đó phát huy được tính tích cực, chủ động của các tổ chức chính trị - xã hội, tạo nên sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, đáp ứng đòi hỏi của các cuộc chiến tranh giải phóng dân tộc cũng như sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN.

Bước vào thời kỳ mới, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước theo định hướng XHCN, việc xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân phải tiếp tục quán triệt sâu sắc tư tưởng và học tập và làm theo tấm gương đạo đức Hồ Chí Minh về quyền làm chủ đất nước và xã hội của nhân dân. Bởi, đây là nền tảng tư tưởng, lý luận quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền kiểu mới do nhân dân làm chủ.

Để tiếp tục quán triệt, học tập, vận dụng tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, cần nắm chắc, thực hiện tốt một số nội dung cơ bản sau:

Trước hết, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân phải nắm vững mục tiêu là tôn trọng, bảo vệ, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tất cả vì độc lập dân tộc, dân chủ, tự do, hạnh phúc của nhân dân. Điều 2 Hiến pháp 1992 khẳng định rõ: Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

Quan điểm trên càng có ý nghĩa quan trọng trong xây dựng một Nhà nước pháp quyền dân chủ nhân dân - do nhân dân làm chủ, nhất là khi các thế lực thù địch đang lợi dụng chiêu bài “dân chủ” và “nhân quyền” cũng như các thủ đoạn khác để vu cáo, xuyên tạc chế độ dân chủ, chống phá cách mạng nước ta. Văn kiện Đại hội lần thứ IX của Đảng Cộng sản

Việt Nam khẳng định: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân”⁷. Tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền phải quán triệt sâu sắc quan điểm tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân. Vấn đề là phải thống nhất nhận thức về mối quan hệ giữa toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân với quyền lực của Nhà nước. Xét về mặt chính trị - xã hội thì nhân dân là cội nguồn của quyền lực Nhà nước, là chủ thể quản lý đất nước. Quyền lực của Nhà nước pháp quyền chính là quyền lực do nhân dân làm chủ trao cho Nhà nước, thay mặt cho nhân dân quản lý xã hội. Xét về mặt quản lý thì Nhà nước là một tổ chức công quyền thực thi quyền lực. Dựa vào hệ thống pháp luật và bộ máy của mình, Nhà nước thực hiện việc điều chỉnh các quá trình xã hội theo ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Vì vậy, giữa quyền lực Nhà nước với quyền làm chủ của nhân dân là thống nhất, không có sự đối lập về mục tiêu và lợi ích. Pháp luật là ý chí của nhân dân lao động, thể hiện sự thống nhất giữa lợi ích cá nhân, lợi ích tập thể và lợi ích xã hội. Những quyền tự do, dân chủ, nghĩa vụ của nhân dân được đưa lên thành luật, và Nhà nước chịu trách nhiệm trước nhân dân, bảo đảm và bảo vệ những quyền lợi, nghĩa vụ ấy của nhân dân. Như vậy, việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN thực hiện công việc quản lý đất nước bằng pháp luật, bảo đảm tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, đòi hỏi Nhà nước phải tự đặt mình dưới pháp luật, tổ chức và hoạt động theo pháp luật. Đồng thời, phải nâng cao dân trí, động viên, giáo dục và tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân sử dụng quyền làm chủ, quyền lực của mình tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Hai là, phát huy quyền làm chủ của nhân dân để nhân dân thực sự thực hiện quyền làm chủ đất nước của mình. Vấn đề quan trọng hiện nay là phải tìm ra và thực thi những cơ chế, hình thức dân chủ hữu hiệu để nhân dân

(7) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 2001, tr.131.

thật sự quyết định những công việc trọng đại của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN, trước hết và trực tiếp ở cơ sở. Thực tiễn cuộc sống đã chỉ rõ, chừng nào và khi nào Nhà nước chưa tạo đủ điều kiện để nhân dân thực hiện phát huy quyền làm chủ của mình ở cơ sở, hoặc để xảy ra dân chủ cực đoan, dân chủ quá trớn, gây trở ngại cho hoạt động điều hành và quản lý của bộ máy chính quyền cơ sở, thì chừng đó quyền lực Nhà nước ở địa phương bị suy giảm, cản trở việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân.

Trong quá trình phát huy dân chủ XHCN, để nhân dân thực sự thực hiện quyền lực và quyền làm chủ đất nước của mình, cần nắm vững bản chất và nội dung của vấn đề dân chủ. Dân chủ ở nước ta là dân chủ XHCN, là nền dân chủ của khối đại đoàn kết toàn dân trên cơ sở liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Dân chủ đi đôi với kỷ luật, kỷ cương; quyền lợi đi đôi với trách nhiệm và nghĩa vụ; dân chủ được cụ thể hóa thành pháp luật, dân chủ trong khuôn khổ pháp luật; khắc phục tình trạng vô kỷ luật, dân chủ cực đoan, lợi dụng dân chủ để phá hoại chế độ XHCN. Đồng thời, tuyệt đối không mơ hồ trước những luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch đối với các giá trị văn hoá dân chủ XHCN. Cần phải kiên quyết chống lại những luận điệu xuyên tạc, mị dân, núp dưới chiêu bài “tự do”, “dân chủ”, “nhân quyền” tư sản để xuyên tạc những giá trị dân chủ XHCN mà Đảng và nhân dân ta đã xây dựng, vun đắp trong cuộc đấu tranh cách mạng lâu dài, gian khổ giải phóng dân tộc, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc XHCN.

Ba là, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức trong các cơ quan quyền lực của tổ chức nhà nước về phẩm chất chính trị, đạo đức, phong cách, năng lực quản lý, năng lực chuyên môn để họ thực sự là “người đầy tớ thật trung thành của nhân dân”, toàn tâm, toàn ý phục vụ lợi ích của nhân dân. Đây là nhân tố “cốt lõi” bảo đảm sự thành công của nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền

của dân, do dân và vì nhân dân. Theo đó, cùng với việc nâng cao bản lĩnh chính trị, giáo dục đạo đức cách mạng, phải đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức nhà nước có đủ tri thức về chính trị học, xã hội học, về hệ thống chính trị, pháp luật, quản lý hành chính nhà nước, về tổ chức lao động khoa học và tâm lý quản lý... Thực hiện tiêu chuẩn hóa đội ngũ công chức theo các ngạch, bậc; tổ chức tốt việc đào tạo và thi tuyển, sát hạch, sàng lọc, bổ nhiệm theo chức danh.

Bốn là, tăng cường vai trò lãnh đạo và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, đáp ứng được những đòi hỏi của sự nghiệp đổi mới đất nước theo định hướng XHCN thời kỳ mới. Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đã được thực tiễn lịch sử cách mạng Việt Nam hơn 80 năm qua khẳng định và được xác định tại Điều 4 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992. Thực tiễn đã chỉ rõ: sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là điều kiện để bảo đảm Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, bảo đảm cho hệ thống chính trị có đủ khả năng đưa đất nước ta từng bước vượt qua nguy cơ, thách thức, vững vàng đi theo con đường cách mạng XHCN. Để nhân dân thực sự phát huy được quyền làm chủ thì vấn đề cốt tử hiện nay phải ra sức xây dựng, củng cố hệ thống chính trị một cách đồng bộ; đặc biệt là đổi mới và chỉnh đốn Đảng, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị và xã hội, đồng thời xây dựng kiện toàn bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN vững mạnh, trong sạch, có hiệu lực, hiệu quả cao.

Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước kiểu mới, Nhà nước của dân, do dân và vì dân vẫn mãi mãi có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn sâu sắc. Ngày nay, trước yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chúng ta nhất định thực hiện thắng lợi tư tưởng Hồ Chí Minh trong thực tiễn, phấn đấu xây dựng một Nhà nước Việt Nam XHCN là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. ■

MỤC ĐÍCH VÀ NGUYÊN TẮC THỰC HIỆN ĐẶC XÁ

■ PHẠM NGỌC KỲ*

1. Đặc xá và khái niệm đặc xá

Theo Từ điển Tiếng Việt, đặc xá là việc cơ quan quyền lực tối cao của một nước tha hẳn hoặc giảm hình phạt cho những phạm nhân nhất định. Cụ thể hơn, Từ điển Bách khoa Việt Nam của Trung tâm biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam xuất bản năm 1995 ghi: “đặc xá là thể thức miễn tội, giảm hình phạt, miễn hình phạt hoặc xoá án đối với một người hoặc một số người có biến cải đặc biệt và theo đơn xin của người phạm tội, của gia đình họ, của cơ quan và tổ chức hữu quan hoặc căn cứ vào chính sách đối nội, đối ngoại của Nhà nước khi xét thấy cần thiết. Người bị kết án tử hình nếu được đặc xá thì được tha tội chết, giảm thành tù chung thân”. Cuốn từ điển này cũng đưa ra khái niệm ân xá, theo đó ân xá là quyết định của người đứng đầu Nhà nước miễn toàn bộ hay một phần hình phạt cho người bị kết tội theo bản án đã có hiệu lực pháp luật. Nếu quyết định ân xá chỉ giảm hình phạt thì hình phạt được hạ xuống bậc dưới trong thang hình phạt. Án phạt không bị xoá bỏ, vẫn được ghi vào lý lịch tư pháp có ghi chú việc ân xá. Ân xá có hai hình thức: đặc xá và đại xá. Theo Từ điển Bách khoa Công an nhân dân (xuất bản năm 2005) thì: “Đặc xá là miễn toàn bộ hay

một phần hình phạt trước thời hạn cho những phạm nhân có quá trình cải tạo tốt, đạt những tiêu chuẩn quy định nhân dịp những sự kiện chính trị đặc biệt của quốc gia. Người bị kết án tử hình nếu được đặc xá thì được tha tội chết, giảm thành chung thân”.

Luật Đặc xá năm 2007 hiện hành quy định: “Đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của Nhà nước do Chủ tịch nước quyết định tha tù trước thời hạn cho những người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt”.

Mặc dù có nhiều quan niệm và cách diễn đạt khác nhau về đặc xá, nhưng có thể thấy, nội hàm của khái niệm đặc xá gồm những yếu tố đặc trưng cơ bản sau:

1.1. Người, cơ quan có quyền ban hành quyết định đặc xá

Quyền quyết định đặc xá là một quyền đặc biệt, thường do người đứng đầu Nhà nước thực hiện, dưới thời phong kiến ở nước ta là nhà vua, từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 thì tùy theo quy định của Hiến pháp từng thời kỳ, thẩm quyền quyết định đặc xá thuộc về Chủ tịch nước (Hiến pháp 1946), Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Hiến pháp 1959), Hội

(*) TS, Văn phòng Chủ tịch nước.

(1) Viện Ngôn ngữ học, Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, 2002.



Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng, Chủ tịch Hội đồng tư vấn đặc xá kiểm tra công tác triển khai đặc xá năm 2010 tại Trại giam Thủ Đức ngày 4-7 - Ảnh: Thế Anh

đồng Nhà nước (Hiến pháp 1980) và Chủ tịch nước (Hiến pháp 1992). Việc quy định thẩm quyền quyết định đặc xá thuộc một người hoặc cơ quan có thẩm quyền khác nhau là do tình hình lịch sử của từng thời kỳ, nhưng cơ bản vẫn do cấp có thẩm quyền cao nhất (Chủ tịch nước, Hội đồng Nhà nước) và thường là do Chủ tịch nước quyết định.

1.2. Đối tượng được xem xét và được hưởng đặc xá

Đặc xá áp dụng với những người bị kết án phạt tù có đủ các điều kiện, tiêu chuẩn được quy định trong văn bản về đặc xá vào dịp diễn ra những sự kiện trọng đại của đất nước. Tuy có sự khác nhau trong mỗi giai đoạn, nhưng nhìn chung, đặc xá phổ biến là tha tù cho phạm nhân đang chấp hành hình phạt tù trong các trại giam, trại tạm giam. Trong một số đợt đặc xá có xét miễn chấp hành hình phạt cho những người đang được hoãn, tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù đang ở ngoài xã hội. Trong một số năm, đặc xá có thêm việc xét giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù cho phạm nhân đang chấp hành hình phạt tù.

Năm 1985, Nhà nước ta ban hành Bộ luật Hình sự đã có quy định về đặc xá, nhưng đến năm 1988 mới ban hành Bộ luật Tố tụng hình sự, nên trong khoảng thời gian từ 1985-1988 đặc xá bao gồm cả việc giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù.

Các quy định về đối tượng đặc xá có sự thay đổi nhất định theo từng thời kỳ, nhưng chủ yếu xác định đối tượng đặc xá là người bị kết án phạt tù. Riêng các năm 1946 và 1948 quy định đối tượng đặc xá gồm cả người bị kết án tử hình. Giai đoạn 1977-1988 (trước khi ban hành Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính) đối tượng đặc xá còn gồm cả người bị tập trung cải tạo, tập trung giáo dục cải tạo (nay là biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục).

Do yêu cầu của thực tiễn, hầu hết các văn bản về đặc xá thường quy định một số loại đối tượng hoặc một số loại tội không được đặc xá; hoặc nếu có xét thì phải theo thủ tục riêng, nhằm đảm bảo tính chặt chẽ, nghiêm minh.

1.3. Điều kiện, tiêu chuẩn xét đặc xá

Tùy thuộc vào hoàn cảnh lịch sử cụ thể và những mục đích khác nhau của mỗi lần đặc

xá mà điều kiện, tiêu chuẩn xét đặc xá được quy định khác nhau. Nhưng nhìn chung, điều kiện, tiêu chuẩn xét đặc xá gồm có điều kiện về thời gian đã chấp hành hình phạt tù, điều kiện về kết quả chấp hành hình phạt tù và các điều kiện khác. Tùy theo tình hình chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước ở từng thời điểm mà quy định tiêu chuẩn.

1.4. Quan hệ giữa người có thẩm quyền ban hành quyết định đặc xá với người được hưởng đặc xá

Về bản chất, đây là mối quan hệ giữa cơ quan quyền lực nhà nước và người phạm tội. Nhà nước - với tư cách là người trực tiếp có quyền buộc người phạm tội phải chịu trách nhiệm hình sự về hành vi của mình - có quyền tha miễn cho người phạm tội khi họ đáp ứng được những điều kiện nhất định do Nhà nước đặt ra. Điều này thể hiện chính sách khoan hồng, nhân đạo của Nhà nước đối với người phạm tội.

1.5. Hiệu lực và giá trị pháp lý của quyết định đặc xá

Tùy thuộc vào hoàn cảnh lịch sử cụ thể và những mục đích khác nhau của mỗi lần đặc xá mà quyết định đặc xá sẽ có những quy định về hiệu lực và giá trị pháp lý khác nhau, nhưng điểm chung nhất là đối tượng được hưởng đặc xá sẽ được trả tự do, không phải tiếp tục thực hiện việc chấp hành hình phạt tù có thời hạn, nhưng vẫn có nghĩa vụ phải chấp hành những hình phạt và hạn chế khác mà bản án của Tòa án đã tuyên đối với tội mà họ đã phạm phải. Quyết định đặc xá cũng quy định về thời gian có hiệu lực của quyết định đặc xá và những người có trách nhiệm phải thực hiện quyết định này.

Theo quy định của Hiến pháp và những văn bản quy phạm pháp luật về đặc xá đang có hiệu lực thi hành, khái niệm đặc xá được xác định như sau:

“Đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của Nhà nước mang tính chất tổng hợp về chính trị - xã hội - pháp lý, được thực hiện theo trình tự, thủ tục ngoài Tòa án do người đứng đầu Nhà nước (Chủ tịch nước) quyết định:

- Tha tù trước thời hạn cho người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân hoặc miễn chấp hành hình phạt cho người đang được hoãn, tạm đình chỉ thi hành án, nhân sự kiện chính trị trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt.

- Ân giảm hình phạt tử hình xuống hình phạt tù chung thân cho người bị kết án tử hình”.

2. Mục đích của đặc xá

Mục đích của đặc xá trong mỗi thời kỳ đều có những điểm khác nhau, phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử cụ thể và nhiệm vụ chính trị, ý chí của Đảng và Nhà nước tại thời điểm quyết định thực hiện đặc xá. Tuy nhiên, khi khảo sát, nghiên cứu các quyết định đặc xá của Nhà nước ta ban hành từ năm 1945 đến nay, chúng tôi nhận thấy, dù có những điểm khác nhau nhưng mục đích đặc xá có những điểm chung, cơ bản giống nhau, đặc biệt là về mục đích của việc đặc xá. Hiện nay, việc thực hiện đặc xá cũng cần đạt được những mục đích chung đó để phát huy giá trị xã hội của công tác đặc xá, đồng thời chú trọng đến các điều kiện mới, khi nền kinh tế - xã hội ta đang có các thay đổi mạnh mẽ.

2.1. Đặc xá phải góp phần tích cực vào việc giáo dục, cải tạo người phạm tội, đấu tranh, phòng và chống tội phạm, bảo đảm an ninh và trật tự an toàn xã hội

Đặc xá là sự thể hiện nhất quán chính sách hình sự của Nhà nước ta trong việc đấu tranh phòng, chống tội phạm và giáo dục người phạm tội tái hoà nhập cộng đồng. Vì vậy, mục đích đầu tiên của công tác đặc xá là phải góp phần tích cực vào việc giáo dục, cải tạo người phạm tội, đấu tranh phòng và chống tội phạm, bảo vệ an ninh và trật tự, an toàn xã hội.

Việc trả lại tự do cho những người đang chấp hành hình phạt tù có thời hạn và những hình phạt hạn chế quyền tự do khác phải có tác dụng thực sự khuyến khích, động viên những người đang phải chấp hành hình phạt tù hoặc hình phạt hạn chế quyền tự do khác có quyết tâm và động lực cải tạo tốt để được sớm tái hoà

nhập cộng đồng, hoàn lương, trở thành những công dân có ích cho xã hội và gia đình họ.

Thực tiễn công tác đặc xá đã chứng minh rằng, không có một biện pháp giáo dục, cải tạo nào có tác động mạnh mẽ, trực tiếp đến tâm lý của người phạm tội như công tác đặc xá bằng việc những phạm nhân được trực tiếp chứng kiến thực tế việc trả lại tự do cho những phạm nhân khác được hưởng đặc xá. Những phạm nhân đang chấp hành hình phạt thường có tâm lý bi quan, mặc cảm và từ đó tiềm ẩn những nguy cơ dẫn đến việc tự huỷ hoại cuộc sống của bản thân họ hoặc có những hành động tiêu cực khác. Thực hiện đặc xá phải đem lại cho phạm nhân đang chấp hành hình phạt tù khát vọng được trở về xã hội, tái hoà nhập cộng đồng và làm lại cuộc đời. Từ đó, họ quyết tâm cải tạo, hoàn lương để được hưởng đặc xá.

2.2. Đặc xá phải góp phần tích cực vào việc khắc phục những hậu quả do hành vi phạm tội gây ra và được nhân dân đồng tình, ủng hộ

Khi một người phạm tội, người đó đã thực hiện những hành vi nguy hiểm cho xã hội, xâm phạm và làm thiệt hại đến quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của những người khác. Do đó, một mặt họ phải chịu hình phạt do pháp luật quy định, mặt khác họ phải có nghĩa vụ khắc phục những hậu quả do hành vi phạm tội của họ gây ra. Khi thi hành chính sách đặc xá, Nhà nước có thể tha miễn hình phạt cho phạm nhân nhưng những hậu quả, thiệt hại mà người phạm tội đã gây ra thì họ vẫn phải có trách nhiệm khắc phục theo quy định của pháp luật.

Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, vì Nhà nước phải xử lý một cách hợp tình, hợp lý cùng một lúc mối quan hệ giữa Nhà nước với người phạm tội và mối quan hệ giữa người phạm tội với những nạn nhân và hậu quả do hành vi phạm tội của họ gây ra. Nghĩa là, chính sách nhân đạo của Nhà nước phải được đảm bảo thực hiện một cách công bằng không phải chỉ với những người đã phạm tội mà còn cả với những nạn nhân của họ. Có như vậy, đặc xá mới được xã hội chấp nhận và được người dân ủng hộ. Chính vì thế mà một trong những điều

kiện để phạm nhân được hưởng đặc xá (nhất là những tội phạm tham nhũng và tội phạm về kinh tế) là họ phải hoàn thành nghĩa vụ bồi thường thiệt hại cho nạn nhân và phải bồi hoàn cho Nhà nước những khoản tiền thu được do hành vi phạm tội mà có. Những quy định này còn có tác dụng ngăn chặn những kẻ có ý định “hy sinh đời bố, củng cố đời con” cam chịu tù tội để tham nhũng, lấy tiền của của Nhà nước, của nhân dân cho con cháu, gia đình họ.

2.3. Đặc xá phải góp phần tích cực vào việc phục vụ những nhiệm vụ đối ngoại của Nhà nước trong quá trình hội nhập và phát triển

Trong quá trình hội nhập và phát triển kinh tế, có rất nhiều vấn đề đặt ra đòi hỏi Nhà nước phải có biện pháp giải quyết phù hợp với những quy định của các điều ước quốc tế đa phương và song phương mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã tham gia, trong đó có những điều ước quốc tế liên quan trực tiếp đến việc đấu tranh phòng, chống các tội phạm xuyên quốc gia, các tội ác chống lại loài người và việc đấu tranh chống lại các tổ chức tội phạm mang tính chất quốc tế. Vì vậy, thực hiện đặc xá phải tính đến những cam kết của Việt Nam về những vấn đề đấu tranh phòng và chống tội phạm quy định trong các điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, phải tính đến và xem xét đến những khuyến nghị của các tổ chức ân xá quốc tế để vừa đảm bảo được chủ quyền quốc gia, vừa được sự ủng hộ của thế giới và góp phần nâng cao vị thế của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trên diễn đàn chính trị thế giới.

3. Những nguyên tắc thực hiện đặc xá

- Đặc xá phải được thực hiện đúng người, đúng pháp luật, bảo đảm những phạm nhân khi được đặc xá sẽ không làm ảnh hưởng đến tình hình an ninh trật tự, an toàn xã hội. Thực tế thực hiện công tác đặc xá ở Việt Nam cho thấy, so với nhiều nước khác trên thế giới thì số lượng phạm nhân được hưởng đặc xá mỗi lần rất lớn, có thể lên tới hàng chục nghìn người từ các trại giam được trả về xã hội. Do đó,

công tác hậu đặc xá, hạn chế tái phạm là cực kỳ quan trọng, nếu không sẽ “lợi bất cập hại”, thực hiện chính sách nhân đạo với một nhóm người đã từng phạm tội lại làm phát sinh nỗi lo tiềm ẩn đối với đa số những người dân lương thiện. Không những thế, việc này lại dễ gây ra tâm lý bức xúc của không ít người đã từng là nạn nhân của những hành vi phạm tội và thân nhân của họ. Chính vì vậy, một trong những điểm chung nhất trong các quy định về điều kiện được hưởng đặc xá của những đối tượng được xét đặc xá theo bản Hướng dẫn của Hội đồng Tư vấn đặc xá là: *Người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân đã được giảm xuống tù có thời hạn được đề nghị đặc xá phải chấp hành tốt Quy chế, Nội quy trại giam, trại tạm giam, tích cực học tập, lao động, trong quá trình chấp hành hình phạt tù được xếp loại cải tạo từ loại khá trở lên; khi được đặc xá không làm ảnh hưởng đến an ninh, trật tự an toàn xã hội.*

Kiên quyết không đặc xá cho những đối tượng chưa thực sự ăn năn, hối cải và quyết tâm hoàn lương; không đặc xá cho những đối tượng phạm những loại tội phạm đang gia tăng mà cả xã hội đang đặc biệt lo ngại, cho dù đối tượng đó đã đủ thời gian chấp hành hình phạt và các nghĩa vụ khác theo quy định của quyết định đặc xá (điều này thường được quy định ngay trong bản Quyết định đặc xá của Chủ tịch nước).

- Đặc xá phải được thực hiện công khai, minh bạch với toàn xã hội và phải chịu sự giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và của nhân dân.

Một trong những nguyên tắc khi tiến hành đặc xá là phải công khai, minh bạch. Cụ thể là Quyết định đặc xá của Chủ tịch nước phải được đăng trên Công báo và các phương tiện thông tin đại chúng và phải được thông tin đầy đủ cho người dân, nhất là phải được phổ biến tới tất cả các phạm nhân đang chấp hành hình phạt và gia đình của họ. Đối tượng được đặc xá, điều kiện và tiêu chuẩn để được đặc xá, hồ sơ đặc xá cũng như quy trình xem xét đặc xá phải được thể hiện rõ ràng trong Quyết định

đặc xá của Chủ tịch nước và hướng dẫn của Hội đồng Tư vấn đặc xá.

Toàn bộ quá trình xem xét đặc xá phải chịu sự kiểm tra chặt chẽ của các cơ quan chức năng của Nhà nước và sự giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên và của nhân dân.

Thực hiện đúng và đầy đủ nguyên tắc trên là điều kiện để hạn chế tới mức thấp nhất những sai sót, tránh các hành vi sách nhiễu và tệ tham nhũng trong quá trình xem xét và thực hiện Quyết định đặc xá của Chủ tịch nước.

- Công tác hậu đặc xá phải được chuẩn bị chu đáo, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng của Nhà nước, các tổ chức xã hội và gia đình những phạm nhân được hưởng đặc xá.

Thực hiện nguyên tắc này là biểu hiện trách nhiệm của cả cộng đồng đối với quá trình tái hoà nhập cộng đồng của những phạm nhân được hưởng đặc xá, vì sau một thời gian bị cách ly khỏi đời sống xã hội, những con người này khó tránh được những mặc cảm về bản thân, cuộc sống lại rất khó khăn, họ cần có công ăn, việc làm và sự giúp đỡ của cả cộng đồng mới có thể vượt qua những nguy cơ tái phạm.

- Đặc xá phải phù hợp với đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ lịch sử.

Thực hiện nguyên tắc này, Nhà nước cần tổ chức họp báo công khai, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà báo trong nước và nước ngoài được chứng kiến và tiếp cận với những thông tin liên quan đến đặc xá, nhằm chống lại những luận điệu xuyên tạc về chính sách của Đảng và Nhà nước ta về đặc xá, nâng cao vị thế chính trị của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về nhân quyền trong quan hệ quốc tế.

- Công tác tổng kết, đánh giá kết quả đặc xá phải được tiến hành một cách khách quan và kịp thời, nhằm khẳng định những giá trị xã hội của đặc xá và đó cũng là cơ sở để tiếp tục hoàn thiện chế định đặc xá cho những lần thực hiện đặc xá tiếp theo. ■

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ BÍ MẬT NHÀ NƯỚC

■ PHAN QUANG VINH*

Bí mật nhà nước (BMNN) được coi là “tài sản” đặc biệt thuộc sở hữu Nhà nước, do Nhà nước quản lý, nắm giữ, bảo vệ và khai thác hoặc chuyển giao để phục vụ cho hoạt động đối nội, đối ngoại của đất nước. BMNN có liên quan trực tiếp đến sự ổn định về chính trị, vững mạnh về quốc phòng - an ninh và phát triển bền vững về kinh tế - xã hội. Các thế lực thù địch, các loại đối tượng xấu luôn tìm cách thu thập, khai thác BMNN nhằm gây nguy hại cho Nhà nước. Chính vì vậy, phải có biện pháp bảo vệ, bảo đảm an toàn cho các BMNN, không để lộ, mất BMNN. Hiện nay, việc bảo vệ BMNN như thế nào để vừa bảo đảm an toàn BMNN, vừa không ảnh hưởng đến quyền tiếp cận thông tin của người dân là vấn đề được đặt ra. Vì vậy, cần phải nhận diện BMNN và xác định phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN.

1. Bí mật nhà nước và công tác bảo vệ bí mật nhà nước

BMNN là những thông tin thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ, các lĩnh vực khác mà Nhà nước không công bố hoặc chưa công bố và nếu bị tiết lộ có thể gây nguy hại cho Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. BMNN có thể tồn tại trong các vật, tài liệu, lời nói hoặc dưới các hình thức khác về vụ việc, thời gian, địa điểm... Căn cứ vào tính chất quan trọng của nội dung thông tin, mức độ nguy hại nếu bị tiết lộ, các thông tin thuộc phạm vi BMNN được chia làm ba mức độ Tuyệt mật, Tối mật và Mật. Danh mục BMNN độ Tuyệt mật và Tối mật do Thủ tướng Chính phủ quyết định, danh mục BMNN độ Mật do Bộ trưởng Bộ Công an quyết định sau khi thống nhất với người đứng đầu hoặc người được uỷ quyền của cơ quan, tổ chức có liên quan..

Bảo vệ BMNN là tổng hợp các hoạt động

bảo đảm cho BMNN luôn nằm trong trật tự vốn có của nó, bao gồm các hoạt động phòng ngừa, ngăn chặn lộ, mất BMNN; các hoạt động phòng ngừa, ngăn chặn và vô hiệu hóa hoạt động thu thập BMNN của các loại đối tượng nhằm gây nguy hại cho Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Để bảo vệ BMNN, phía Nhà nước có trách nhiệm tiến hành các hoạt động như: ban hành và hướng dẫn thi hành các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ BMNN; quy định và công bố danh mục BMNN thuộc các độ mật (Tuyệt mật, Tối mật và Mật); quyết định và giải mật BMNN; thực hiện các quy trình bảo vệ đối với tài liệu, vật mang BMNN (như xác định và đóng dấu độ mật, in, sao, chụp, vận chuyển, giao nhận, truyền nhận qua các thiết bị vô tuyến, hữu tuyến, thống kê, lưu giữ, bảo quản, khai thác, sử dụng, chuyển loại, tiêu hủy); tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; ngăn

(*) *ThS. Vụ Quốc phòng và an ninh, Văn phòng Quốc hội.*

chặn và đấu tranh vô hiệu hoá các hoạt động thu thập BMNN...

Còn đối với công dân (kể cả cán bộ, công chức, chiến sĩ, sĩ quan), pháp luật nghiêm cấm mọi hành vi thu thập, làm lộ, làm mất, chiếm đoạt, mua bán, tiêu huỷ trái phép BMNN và việc lạm dụng bảo vệ BMNN để che giấu hành vi vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân hoặc làm cản trở việc thực hiện các kế hoạch nhà nước. Việc tiếp xúc, bảo quản, cung cấp và xử lý BMNN phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

2. Bảo vệ bí mật nhà nước và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân

Bảo vệ BMNN và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân thường có sự xung đột, kể cả trong các quy định của pháp luật và trong thực tiễn áp dụng, không chỉ ở Việt Nam mà ở cả nhiều nước trên thế giới. Việc mở rộng phạm vi BMNN, không những làm yếu đi khả năng bảo vệ các thông tin đó, mà còn hạn chế quyền tiếp cận thông tin - quyền cơ bản của công dân - và ngược lại, nếu mở rộng theo hướng tự do tiếp cận thông tin sẽ dễ dẫn đến lộ, lọt, mất BMNN, cũng là điều kiện thuận lợi cho các hoạt động thu thập BMNN và có thể gây ra những thiệt hại cho lợi ích quốc gia. Vì vậy, việc xác định đúng phạm vi BMNN và phạm vi thông tin được công khai là rất hệ trọng. Nếu làm được điều đó, sẽ tạo lập được sự cân bằng đúng mức giữa bí mật và công khai.

Trong hệ thống pháp luật hiện hành, đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về quyền tiếp cận thông tin của công dân, trong đó có việc công bố, công khai thông tin, dữ liệu có liên quan đến hoạt động công quyền. Các văn bản này cũng đồng thời đưa ra các trường hợp ngoại lệ như không được công bố, công khai, cung cấp thông tin thuộc BMNN hoặc quy định thành các loại hành vi bị nghiêm cấm. Tuy vậy, các văn bản này lại không quy định loại thông tin nào thuộc BMNN. Việc xác

định thông tin nào thuộc BMNN lại phải dựa vào quy định của các văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp điều chỉnh về bảo vệ BMNN, như Pháp lệnh Bảo vệ BMNN và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Trong khi đó, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành trực tiếp điều chỉnh về bảo vệ BMNN đã xuất hiện nhiều bất cập như giá trị pháp lý chưa cao, phạm vi điều chỉnh chưa toàn diện, nội dung thiếu thống nhất, nhiều quy định còn chung chung, dẫn đến việc áp dụng còn tùy tiện, chưa thực sự đáp ứng yêu cầu bảo vệ lợi ích quốc gia cũng như yêu cầu công khai thông tin trong tình hình hiện nay.

3. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước

Pháp luật về bảo vệ BMNN có vai trò đặc biệt quan trọng trong thực hiện nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc XHCN, là công cụ pháp lý quan trọng để quản lý nhà nước về BMNN và phòng, chống các hoạt động vi phạm pháp luật về bảo vệ BMNN.

Xác định rõ được tầm quan trọng của pháp luật về bảo vệ BMNN, Nhà nước ta đã từng bước xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN, tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và thực hiện công tác bảo vệ BMNN phù hợp với từng giai đoạn cách mạng, như Sắc lệnh số 154/SL ngày 17/11/1950 ấn định những hình phạt trừng trị việc để tiết lộ bí mật, Sắc lệnh số 69/SL ngày 05/12/1951 về giữ bí mật quốc gia, Nghị định số 69/CP ngày 14/06/1962 quy định những vấn đề thuộc phạm vi bí mật của Nhà nước và trách nhiệm trong việc giữ gìn bí mật của Nhà nước... Bên cạnh Pháp lệnh Bảo vệ BMNN (năm 2000) hiện hành là các văn bản hướng dẫn thi hành. Ngoài ra, còn có hơn 53 văn bản luật, pháp lệnh tuy không trực tiếp điều chỉnh về bảo vệ BMNN, nhưng có chứa đựng những quy phạm chung nhất về bảo vệ BMNN.

Nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ BMNN được ban hành đã điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội cơ bản có liên quan

đến bảo vệ BMNN, từng bước nâng cao chất lượng công tác bảo vệ BMNN, góp phần quan trọng vào sự nghiệp bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc và an ninh quốc gia (ANQG), phục vụ có hiệu quả sự nghiệp đổi mới, công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, mở rộng quan hệ đối ngoại và phát triển kinh tế của đất nước.

Tuy đạt được những kết quả quan trọng bước đầu đạt trong xây dựng pháp luật về bảo vệ BMNN, nhưng pháp luật hiện hành về bảo vệ BMNN vẫn còn nhiều yếu kém và bất cập, chưa theo kịp, chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của công tác bảo vệ BMNN hiện nay. Việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN là cần thiết và cấp bách, xuất phát từ các lý do sau:

- Bảo vệ BMNN là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng, bởi kết quả của nó liên quan trực tiếp đến sự ổn định về chính trị, vững mạnh về quốc phòng - an ninh và phát triển bền vững về kinh tế - xã hội. Để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quan trọng đó, phải có một hệ thống quy phạm pháp luật về bảo vệ BMNN đầy đủ, toàn diện, hiệu lực và hiệu quả.

- Bảo vệ BMNN là bảo vệ ANQG, có liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cần được điều chỉnh bằng văn bản luật. Nhưng đến nay, văn bản có giá trị pháp lý cao nhất trực tiếp điều chỉnh mới chỉ là Pháp lệnh Bảo vệ BMNN. Bên cạnh đó, một số quan hệ xã hội phát sinh có liên quan đến bảo vệ BMNN lại được điều chỉnh bởi các văn bản luật khác như Bộ luật Hình sự, Luật Quốc phòng, Luật ANQG, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Báo chí và đang xây dựng Luật Cơ yếu, Luật Tiếp cận thông tin.

- Một số vấn đề liên quan đến bảo vệ BMNN chưa được điều chỉnh bằng pháp luật như: nguyên tắc bảo vệ BMNN; việc cung cấp thông tin và phạm vi tiếp cận BMNN; chế độ quản lý BMNN; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý BMNN; việc tiêu hủy BMNN; thủ tục giải mật; số lượng, tiêu chuẩn, điều kiện, chế độ, chính sách đối với người làm công tác quản lý và người trực

tiếp bảo vệ BMNN; điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị bảo đảm cho công tác bảo vệ BMNN...

- Một số nội dung của bảo vệ BMNN tuy đã được điều chỉnh bằng pháp luật, nhưng chưa đầy đủ và thiếu cụ thể như: trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, công dân tham gia bảo vệ BMNN; việc lưu giữ, vận chuyển, truyền nhận BMNN; việc lập, quyết định, thay đổi độ mật và giải mật đối với từng BMNN; các nghiên cứu, phát minh có liên quan đến BMNN...

- Trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước, thông tin về các lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng và an ninh có sự vận động, sẽ kéo theo sự thay đổi nhất định về phạm vi BMNN và yêu cầu công tác quản lý, công tác bảo vệ BMNN. Việc đổi mới, mở cửa tăng cường hợp tác quốc tế, bên cạnh việc tạo ra nhiều thời cơ, vận hội thì cũng làm xuất hiện nhiều nguy cơ, thách thức đối với công tác bảo vệ BMNN. Cơ chế tiếp cận thông tin ngày càng tự do, dân chủ hơn, nhu cầu trao đổi thông tin ngày càng nhiều hơn kết hợp với sự phát triển nhanh chóng, mạnh mẽ của công nghệ thông tin, nhất là các loại phương tiện thông tin liên lạc, phương tiện thu tin, sao chụp tài liệu, ghi âm, ghi hình hiện đại nên BMNN dễ bị lộ, lọt.

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ BMNN đã bộc lộ một số bất cập không những từ nhận thức của người dân, của cơ quan có BMNN, mà còn trong cả quá trình thực hiện nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Một số cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa xem trọng công tác bảo vệ BMNN, chưa đặt công tác này đúng vị trí của nó, nhiều lúc còn buông lỏng, lơ là, sơ hở để xảy ra lộ, lọt, mất BMNN. Ngoài ra, có không ít trường hợp lợi dụng danh nghĩa bảo vệ BMNN để che giấu thông tin, không giải mật những thông tin không còn mật, gián tiếp làm thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước và nhân dân.

- Các thế lực thù địch, các loại đối tượng xấu tích cực lợi dụng sơ hở, thiếu sót trong công tác quản lý, bảo vệ BMNN để thu thập,

khai thác BMNN phục vụ âm mưu, ý đồ của chúng, gây thiệt hại nghiêm trọng cho lợi ích quốc gia, gây phương hại đến sự tồn tại, vững mạnh của chế độ XHCN Việt Nam.

- Ngày nay, chúng ta đang xây dựng một xã hội tôn trọng pháp luật, trong đó công dân được phép làm những gì mà pháp luật không cấm. Nhưng thực tế, công dân lại không biết để bảo vệ BMNN thì pháp luật cấm làm những việc gì. Một trong những nguyện vọng, yêu cầu của người dân là pháp luật phải quy định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể những loại thông tin nào người dân được tiếp cận hoặc không được tiếp cận, trong đó có thông tin thuộc BMNN và công khai các quy định đó để người dân biết và thực hiện.

4. Những yêu cầu và phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN

Để bảo đảm cơ sở pháp lý vững chắc, hiệu lực và hiệu quả cho việc tổ chức và thực hiện công tác bảo vệ BMNN, việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN trong thời gian tới cần phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Thể chế hoá đầy đủ các quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với công tác bảo vệ BMNN;

- Khẳng định rõ công tác bảo vệ BMNN là một bộ phận của nhiệm vụ bảo vệ ANQG và đặt trong mối quan hệ tương hỗ với các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, công nghệ, quốc phòng, an ninh và đối ngoại;

- Xác định những nguyên tắc pháp lý, quyền và nghĩa vụ bảo vệ BMNN không chỉ đối với cơ quan chuyên trách bảo vệ BMNN mà còn đối với tất cả cơ quan, tổ chức và mọi công dân nhằm tạo khung pháp lý rõ ràng, cụ thể để các chủ thể liên quan xác định được quyền và nghĩa vụ của mình trong bảo vệ BMNN;

- Bảo đảm tính thống nhất trong nội tại hệ thống quy phạm pháp luật về bảo vệ BMNN và trong hệ thống pháp luật nói chung; đồng thời thể hiện được tính đặc thù về tổ chức và hoạt động bảo vệ BMNN;

- Kế thừa được những kinh nghiệm quý

báu trong lịch sử xây dựng và thực hiện pháp luật bảo vệ BMNN; mặt khác tiếp thu được kinh nghiệm lập pháp của nước ngoài về lĩnh vực này.

Việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN cần tập trung vào những nhóm nội dung cơ bản sau:

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức và mọi công dân tham gia bảo vệ BMNN.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về tổ chức, hoạt động, chế độ, chính sách của cơ quan chuyên trách quản lý nhà nước, các lực lượng, cá nhân trực tiếp bảo vệ BMNN.

- Hoàn thiện các loại danh mục BMNN bảo đảm đầy đủ, toàn diện và thống nhất cho từng ngành, lĩnh vực; đồng thời có tính đến sự thay đổi về phạm vi BMNN trong tương lai.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về thủ tục, quy trình quản lý nhà nước đối với BMNN như việc lập, quyết định, thay đổi độ mật, giải mật, mức độ, phạm vi tiếp cận, truyền nhận, lưu trữ, sao chép và tiêu hủy BMNN.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về các loại hành vi được coi là tội phạm, các hành vi vi phạm hành chính, các hành vi bị nghiêm cấm có liên quan đến bảo vệ BMNN.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý về chế tài xử lý vi phạm pháp luật về BMNN như truy cứu trách nhiệm hình sự, các hình thức xử lý của tổ chức Đảng, chính quyền, xử lý vi phạm hành chính và các hình thức xử lý bổ sung khác.

5. Kiến nghị một số giải pháp cụ thể

Việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ BMNN phải được tiến hành khẩn trương, liên tục. Trong thời gian tới, nên tập trung vào những phần việc trọng tâm sau:

Một là, tiến hành rà soát, đánh giá đầy đủ, chính xác thực trạng pháp luật về bảo vệ BMNN nhằm phát hiện những bất cập về: tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, sự phù hợp giữa nội dung và hình thức của các văn bản quy phạm pháp luật; thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản

quy phạm pháp luật; tính khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành.

Hai là, tiến hành tổng kết việc thực hiện pháp luật về bảo vệ BMNN, thời gian tính từ thời điểm Pháp lệnh Bảo vệ BMNN hiện hành có hiệu lực (năm 2001) đến nay. Qua tổng kết nhằm phát hiện các quy phạm pháp luật còn có vấn đề để bãi bỏ hoặc sửa đổi; phát hiện những nội dung cấp thiết cần điều chỉnh bằng pháp luật để xây dựng bổ sung các quy phạm pháp luật liên quan.

Ba là, tổ chức nghiên cứu pháp luật nước ngoài về bảo vệ BMNN để vận dụng có chọn lọc những kinh nghiệm của họ vào quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật của Việt Nam, nhất là các vấn đề tổ chức, hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, nhiệm vụ, quyền hạn của các lực lượng, cá nhân trực tiếp bảo vệ BMNN, phạm vi của từng mức độ mật.

Bốn là, xây dựng Luật Bảo vệ BMNN. Nội dung của Luật này cần giải quyết tốt những vấn đề sau:

- Xác định rõ phạm vi điều chỉnh: Chính sách bảo vệ BMNN, nguyên tắc, nội dung cơ bản của hoạt động bảo vệ BMNN, công tác quản lý nhà nước về bảo vệ BMNN; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và chế độ, chính sách đối với các lực lượng chuyên trách bảo vệ BMNN; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, quyền và nghĩa vụ của công dân về bảo vệ BMNN.

- Xác định đối tượng áp dụng: mọi cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam và cá nhân, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế cư trú, hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Nhà nước ta ký kết hoặc gia nhập quy định khác thì áp dụng theo điều ước quốc tế đó.

- Xác định chính sách bảo vệ BMNN: Nhà nước có chính sách phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, công nghệ, an ninh, quốc phòng, đối ngoại trên cơ sở bảo đảm BMNN. Nhà nước động viên toàn thể nhân dân, mọi cơ quan, tổ chức tham gia bảo vệ BMNN.

- Quy định rõ những nội dung cơ bản của hoạt động bảo vệ BMNN; những nội dung cơ

bản của công tác quản lý nhà nước về bảo vệ BMNN; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và chế độ, chính sách đối với các lực lượng chuyên trách bảo vệ BMNN; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, quyền và nghĩa vụ của công dân về bảo vệ BMNN.

Năm là, ban hành kịp thời các loại danh mục BMNN, vừa bảo đảm đúng phạm vi, vừa toàn diện, đồng bộ cho tất cả các ngành, lĩnh vực, nhất là sau khi Luật Bảo vệ BMNN được ban hành.

Sáu là, sửa đổi, bổ sung vào các văn bản quy phạm pháp luật khác, nhất là các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến hoạt động cung cấp, tiếp cận thông tin, các quy phạm pháp luật về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân và các hành vi bị nghiêm cấm có liên quan đến bảo vệ BMNN.

Bảy là, sửa đổi, bổ sung vào pháp luật hình sự các loại hành vi xâm phạm khách thể bảo vệ BMNN được coi là tội phạm, có tính đến sự thay đổi về phạm vi BMNN và phù hợp với xu thế phát triển về kinh tế, xã hội, khoa học, công nghệ và cơ chế ngày càng tự do tiếp cận thông tin.

Tám là, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử lý đối với các văn bản không đảm bảo yêu cầu về bảo vệ BMNN của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Đồng thời với việc hoàn thiện pháp luật là tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, bồi dưỡng nâng cao nhận thức pháp luật và ý thức bảo vệ BMNN cho mọi người dân, trong đó có những người làm công tác xây dựng pháp luật, cán bộ làm công tác pháp chế ở các bộ, ngành trung ương và những người làm công tác bảo vệ BMNN hoặc liên quan trực tiếp đến BMNN. Thường xuyên kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ BMNN và chủ động đấu tranh phòng, chống các tội phạm, vi phạm pháp luật về bảo vệ BMNN, kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm minh những vi phạm này. ■

Ý TƯỞNG VỀ CHẾ ĐỊNH QUYỀN HƯỞNG DỤNG

TRONG BỘ LUẬT DÂN SỰ TƯƠNG LAI CỦA VIỆT NAM

■ NGÔ HUY CƯƠNG*

Vật quyền từ xưa tới nay trên thế giới vẫn được xem là phạm vi truyền thống của luật tài sản. Thế nhưng, vật quyền lại ít được nhắc đến tên trong các văn bản pháp luật Việt Nam và ngay cả trong các giáo trình dạy luật dân sự, mặc dù nội dung của nó đã xuất hiện không ít (tuy chưa đầy đủ) trong Bộ luật Dân sự 2005 và trong một số đạo luật khác.

Hiện nay Ban soạn thảo sửa đổi Bộ luật Dân sự 2005 đang quyết tâm xác định các vật quyền tồn tại một cách khách quan để đưa vào Bộ luật sửa đổi này. Mặc dù đây là một việc làm hết sức cần thiết và đầy ý nghĩa, khi chúng ta đang xây dựng nền kinh tế thị trường mà ở đó luôn luôn đòi hỏi sự rõ ràng về tài sản, tuy nhiên không phải là dễ, khi mà nhận thức chung về vật quyền ở nước ta hiện nay còn chưa bắt kịp với nhận thức chung của các luật gia ở các nước khác về vấn đề này. Vì vậy, sự lược giải về các vật quyền có ý nghĩa thiết thực trước khi nói một cách đơn giản nhất về quyền hưởng dụng- một vật quyền lớn nhất mà không nền tài phán nào không chú ý tới nó.

1. Lược giải về các vật quyền và xác định vị trí của quyền hưởng dụng

Con người sống không thể thiếu sự đáp ứng các nhu cầu vật chất và tinh thần. Nguồn đầu tiên, cơ bản và quan trọng để đáp ứng các nhu cầu này là các vật thể vật chất hay các vật chất liệu. Ví dụ nhà để ở, quần áo để mặc, xe cộ để đi lại, ruộng để cày cấy, lúa gạo để ăn, bút để viết, mực để in ấn, máy ảnh để chụp hình... Đối với các vật thể vật chất này, người ta có một số nhận xét đơn giản sau đây mà đã kéo theo các hệ quả về việc thiết lập các quy chế pháp lý.

Nhận xét thứ nhất, để các vật thể vật chất này có thể đáp ứng nhu cầu sống của ai đó

(người có nó) thì người này cần ngăn cản hay loại trừ người khác từ việc tiếp cận tới vật thể vật chất đó, đến việc quản lý và khai thác nó... Pháp luật đã hỗ trợ cho người nắm giữ hay tạo lập vật thể vật chất (mà pháp luật cho rằng họ nắm giữ hay tạo lập hợp pháp) ngăn cản hay loại trừ tất cả những người khác bằng cách xây dựng chế định quyền sở hữu để cho người này thông trị đối với vật thể vật chất. Như vậy, quyền sở hữu là quyền thông trị của một người đối với vật thể vật chất của mình và loại trừ tất cả những người khác, nên được gọi là vật quyền hay quyền đối vật.

Nhận xét thứ hai, con người luôn luôn cần tới sản phẩm của nhau hay cần tới các vật thể

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

vật chất của nhau do nhu cầu ngày càng phát triển, sự đáp ứng nhu cầu hạn hẹp, và sự phân bổ không đồng đều của cái vật chất... Do đó, chủ sở hữu vật thể vật chất có thể cho người khác một vài quyền trên vật của mình. Ví dụ cho sử dụng và hưởng hoa lợi trên một vườn cây, cho qua lại một thửa đất hay cho sử dụng xe đạp để đi lại... Như vậy, trên một vật có thể có nhiều quyền được thiết lập. Bởi pháp luật nhiều khi phải nói chung tới tất cả các quyền trên vật mà bao gồm cả quyền sở hữu và các quyền này, nên người ta gọi chung chúng là “vật quyền” hay “quyền đối vật”. Các quyền này được gọi như vậy từ xa xưa, có ý nghĩa quan trọng trong việc phân biệt với một loại quyền khác là quyền đối nhân (quyền yêu cầu của trái chủ đối với người thụ trái xác định) mà cũng là đối tượng điều chỉnh quan trọng của luật dân sự. Nếu không có sự đặt tên theo đúng bản chất của vấn đề như vậy, sẽ gây ảnh hưởng không nhỏ tới sự phân biệt giữa hai loại quyền này để thiết lập cho từng loại qui chế pháp lý thích ứng do chính bản chất của chúng đòi hỏi.

Nhận xét thứ ba, các vật thể vật chất có thể được chia thành hai loại: Một loại di dời được (như xe cộ, quần áo, lúa gạo, bút, mực, máy ảnh...); và một loại không di dời được (như ruộng, nhà...). Vật di dời được rất dễ bị mất mát, nhầm lẫn, hư hỏng. Còn vật không di dời được gắn bó lâu dài hơn đối với đời sống con người. Do đó các quyền được thiết lập trên hai loại vật này khó có thể giống nhau hoàn toàn. Chẳng hạn ông A có nhu cầu đi ngang qua thửa đất của ông B, chứ không thể có nhu cầu đi ngang qua cái lười cửa của ông B. Do đó về mặt kỹ thuật pháp lý, người ta mô hình hóa, điển hình hóa quan hệ giữa các chủ bất động sản trong việc bên này đáp ứng các nhu cầu chính đáng của bên kia liên quan tới bất động sản của mình. Ở đây kỹ thuật pháp lý đã đi ra ngoài phạm vi quan hệ giữa những chủ sở hữu bất động sản liên hệ để xác định quan hệ giữa các bất động sản này (sẽ được nói sau).

Từ các lẽ trên, vật quyền được chia thành hai phân loại lớn: (1) quyền trên tài sản của mình (quyền sở hữu); và (2) quyền trên tài sản

của người khác. Chẳng hạn, xét từ một người cụ thể, ông A có quyền sở hữu một biệt thự, và có quyền hưởng dụng một căn hộ của một người khác, quyền đi qua bất động sản của người khác để ra đường quốc lộ. Quyền trên tài sản của người khác được gọi là dịch quyền (servitude). Dịch quyền tới lượt nó lại được chia thành hai tiểu phân loại là dịch quyền thuộc người (personal servitudes), và dịch quyền thuộc vật (real servitude hay predial servitude).

Dịch quyền thuộc người là một quan hệ mà trong đó, một tài sản tự gánh chịu dịch quyền hay dịch lụy vì lợi ích của một người. Nó lại được chia nhỏ nữa thành các vật quyền cụ thể. Trong số các vật quyền cụ thể này quyền hưởng dụng (usufruct) là vật quyền lớn nhất. Tiếp đó là các vật quyền khác nhỏ hơn, bao gồm quyền sử dụng (use), quyền ngụ cư (inhabitation), quyền thuê dài hạn (emphyteusis), quyền bề mặt (superficies). Ngoài ra trong loại này còn có các vật quyền đặc biệt trên tài sản công được tạo lập bởi Nhà nước vì lợi ích của chính mình hay vì lợi ích của tư nhân. Chẳng hạn quyền khai thác mỏ, quyền đánh cá, quyền khai thác rừng...

Dịch quyền thuộc vật hay địa dịch là một quan hệ mà trong đó một bất động sản gánh chịu dịch quyền hay dịch lụy vì lợi ích của một bất động sản khác. Từ thời La Mã cổ đại có lẽ người ta đã xét đến việc bất động sản có thể bị chuyển nhượng và quyền trên bất động sản đối kháng hay loại trừ tất cả những người khác, do đó đã chia hai bất động sản liên hệ thành bất động sản gánh chịu dịch quyền và bất động sản được hưởng dịch quyền. Bất kể ai có quyền đối với các bất động sản đó đều phải gánh chịu hoặc được hưởng dịch quyền tương ứng, có nghĩa là dịch quyền hay mối quan hệ dịch quyền được gắn trực tiếp vào các bất động sản liên hệ. Kỹ thuật pháp lý này rất quan trọng để bảo đảm sự ổn định và trật tự của các quan hệ hàng xóm.

Ngoài các vật quyền này còn phải kể đến quyền chiếm hữu - một quan hệ thực tế. Ở đây pháp luật quy định về quan hệ giữa người

chiếm hữu và tài sản.

Các quyền nêu trên là các vật quyền chính yếu. Bên cạnh đó còn có các vật quyền phụ thuộc có chức năng tạo lập sự bảo đảm cho việc thực hiện nghĩa vụ, bao gồm: cầm cố, thế chấp, để đương và một số quyền ưu tiên.

Các quyền đối vật hay vật quyền cho phép người có quyền được trực tiếp và tự do tiếp cận vật để thực hiện quyền của mình. Rất nhiều quan điểm cho rằng, quyền đối vật là thứ quyền xác định, khác với quyền đối nhân là thứ quyền vô hạn định.

2. Khái niệm về quyền hưởng dụng

Từ trước tới nay người ta vẫn thường quan niệm, quyền hưởng dụng là một vật quyền có thời hạn trên tài sản của người khác. Nó bao gồm quyền sử dụng và quyền hưởng hoa lợi trên tài sản của người khác.

Quyền sở hữu thường được xem là có ba thành tố bao gồm quyền sử dụng, quyền hưởng hoa lợi và quyền định đoạt. Nếu một người cấp cho người khác quyền hưởng dụng trên tài sản của mình, thì có nghĩa là anh ta cho người khác quyền sử dụng và quyền hưởng hoa lợi, và giữ lại quyền định đoạt. Quyền sử dụng cho phép người được cấp thu được các lợi ích khác nhau từ tài sản như cư trú, săn bắn, cấy cày, lái xe... Tất nhiên, việc chiếm hữu đối với tài sản là một thực tế để thực hiện quyền này. Quyền hưởng hoa lợi cho phép người được cấp thụ hưởng tất cả các hoa lợi tự nhiên (natural fruit) và hoa lợi dân sự (civil fruit) từ tài sản. Hoa lợi là tài sản (hay sản phẩm) được tạo ra hoặc thu được từ tài sản khác mà không làm mất hoặc giảm đi bản chất của tài sản này. Hoa lợi tự nhiên là sản phẩm của đất hoặc súc vật. Hoa lợi dân sự là thu nhập có được từ tài sản bởi hiệu lực của pháp luật hoặc bởi một hành vi pháp lý (hợp đồng hay hành vi pháp lý đơn phương). Bộ luật Dân sự 2005 của Việt Nam tại Điều 175 gọi hai loại hoa lợi trên là “hoa lợi” và “lợi tức”. Cách gọi như vậy gây khó khăn cho trường hợp gọi chung cho cả hai loại này và không cho thấy bản chất thật hay gốc gác pháp lý của hai loại này.

3. Phạm vi và bản chất của quyền hưởng dụng

Quyền hưởng dụng được thiết lập trên cả tài sản tiêu hao và tài sản không tiêu hao. Ở đây cần phân biệt: (1) Tài sản tiêu hao là tài sản không thể được sử dụng mà không bị hao tổn hoặc tiêu biến hoặc bị thay đổi về chất như tiền, nông phẩm, nước giải khát...; và (2) tài sản không tiêu hao là tài sản có thể hưởng dụng mà không biến chất, mặc dù chất của nó có thể bị giảm thiểu hoặc bị hư hỏng một cách tự nhiên bởi thời gian hoặc bởi việc sử dụng như đất, nhà, chứng khoán, động vật, đồ đạc, và xe cộ. Bộ luật Dân sự 2005 tại Điều 178 gọi hai loại tài sản này là “vật tiêu hao” và “vật không tiêu hao”, và định nghĩa về chúng có phần khác biệt. Lưu ý rằng, vật được Bộ luật Dân sự này quan niệm theo nghĩa hẹp, chỉ bao gồm các vật thể vật chất, không mang tính bao quát.

Bản chất của quyền hưởng dụng là tài sản vô hình. Tuy nhiên việc xem nó là động sản vô hình hay bất động sản vô hình phụ thuộc vào tài sản là đối tượng của nó là động sản hay bất động sản.

Các nhận xét ở mục 1 nói trên đã cho thấy, có vật không di dời được và vật di dời được. Vật không di dời được là bất động sản hữu hình. Vật di dời được là động sản hữu hình. Tuy nhiên bất động sản hữu hình còn được mở rộng tới cả các động sản gắn liền với vật không di dời được hay để phục vụ cho vật không di dời được. Các quyền có giá trị kinh tế là tài sản vô hình vì chúng không có đặc tính vật lý. Các quyền thiết lập trên bất động sản hữu hình được gọi là bất động sản vô hình. Còn các quyền thiết lập trên động sản hữu hình và các quyền khác không có đối tượng là vật hữu hình được gọi là động sản vô hình. Quyền hưởng dụng có thể thiết lập trên bất động sản hoặc động sản. Do đó, nó có thể là bất động sản vô hình hoặc động sản vô hình.

Quyền hưởng dụng có thể được thiết lập trên tất cả các loại tài sản: bất động sản hữu hình, bất động sản vô hình, động sản hữu hình hoặc động sản vô hình. Quyền hưởng dụng có

thể được thiết lập trên một công ty hay một quyền đối nhân khác. Vì vậy, hệ quả kéo theo ở đây là cần hiểu vật quyền theo nghĩa rộng hay hiểu vật theo nghĩa rộng, và phải thiết kế các qui chế pháp lý tương ứng cho các trường hợp thiết lập quyền hưởng dụng căn cứ vào đối tượng của nó.

4. Hệ quả pháp lý của phạm vi quyền hưởng dụng

Nếu tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng là tài sản tiêu hao, thì người hưởng dụng trở thành chủ sở hữu của tài sản đó. Quyền hưởng dụng có thời hạn. Do đó quyền hưởng dụng phải chấm dứt vào lúc mãn hạn, và người hưởng dụng phải trả lại tài sản cho chủ sở hữu. Nếu tài sản bị hưởng dụng là tài sản tiêu hao thì khó có thể trả lại đúng vật đó. Vì vậy logic của vấn đề là người hưởng dụng trả lại giá trị tương ứng của tài sản hoặc trả lại tài sản khác cùng số lượng, chất lượng. Người hưởng dụng là chủ sở hữu tài sản tiêu hao là đối tượng của quyền hưởng dụng, nên có thể tiêu dùng, chuyển nhượng tài sản đó hoặc dùng tài sản đó để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự.

Nếu tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng là tài sản không tiêu hao, thì người hưởng dụng phải thụ hưởng tài sản đó như một người quản lý tận tâm và trao trả tài sản đó khi chấm dứt quyền hưởng dụng. Vì quyền hưởng dụng bao gồm việc sử dụng và hưởng hoa lợi, nên sự xuống cấp của tài sản khó tránh khỏi. Do đó, người hưởng dụng phải trao trả tài sản cho chủ sở hữu trong tình trạng tốt như có thể sau khi đã hưởng dụng nó. Nên việc buộc người hưởng dụng vào nghĩa vụ của một người quản lý tận tâm để duy trì tài sản trong tình trạng đó là cần thiết cho lợi ích của chủ sở hữu và không gây lãng phí cho xã hội.

5. Căn cứ phát sinh quyền hưởng dụng

Quyền hưởng dụng có thể phát sinh bởi hành vi pháp lý giữa những người đang sống hoặc di chúc. Hành vi pháp lý tạo lập quyền hưởng dụng có thể là hợp đồng có đền bù hoặc không đền bù. Di chúc có thể thiết lập quyền

hưởng dụng cho người sống, chẳng hạn người để lại di chúc vẫn muốn giữ tài sản cho người này nhưng cho người khác hưởng dụng tài sản đó trong một khoảng thời gian nhất định. Ví dụ ông A viết di chúc để lại tài sản cho con, nhưng muốn người mẹ kế của nó (vợ hai của ông A) có quyền hưởng dụng tài sản đó trong thời gian bà ta còn sống. Quyền hưởng dụng phát sinh bởi hành vi pháp lý gọi là quyền hưởng dụng ước định.

Quyền hưởng dụng cũng có thể phát sinh bởi hiệu lực của luật và được gọi là quyền hưởng dụng pháp định. Pháp luật có thể cho một người quyền hưởng dụng trên tài sản của người khác (chẳng hạn muốn có sự công bằng trong trường hợp chia tài sản).

6. Những người có liên quan tới quyền hưởng dụng

Những người cần phải đưa vào quy chế của quyền hưởng dụng bao gồm: Chủ sở hữu giảm thiểu, người cấp quyền hưởng dụng, và người hưởng dụng.

Chủ sở hữu giảm thiểu là chủ sở hữu của tài sản mà quyền hưởng dụng được thiết lập trên đó. Khi quyền hưởng dụng được cấp cho một người trên một tài sản thì chủ sở hữu của tài sản đó chỉ còn lại quyền định đoạt, bởi quyền sử dụng và quyền hưởng hoa lợi đã thuộc về khác, vì vậy được gọi là chủ sở hữu giảm thiểu. Người cấp quyền hưởng dụng có thể là một người khác có thẩm quyền do luật định mà không phải là chủ sở hữu. Còn người có quyền hưởng dụng được gọi là người hưởng dụng.

Quyền hưởng dụng có thể được cấp cho thể nhân hoặc pháp nhân. Trước pháp luật, thể nhân hay pháp nhân đều là chủ thể của các quyền. Chúng có các quyền dân sự như nhau, trừ một số quyền chỉ có thể có bởi thể nhân do bản chất của thể nhân đòi hỏi. Hộ gia đình ở Việt Nam hiện nay cũng được xem là chủ thể của một số quyền. Nên chăng, cần mở rộng thêm các chủ thể của quyền hưởng dụng?

7. Các quyền của người hưởng dụng

Người hưởng dụng có quyền nhận tài sản

trong tình trạng thực tế tại thời điểm phát sinh quyền hưởng dụng. Bởi quyền hưởng dụng cho phép người hưởng dụng được giao tài sản để sử dụng và hưởng hoa lợi trong một khoảng thời gian nhất định và trao trả lại tài sản sau khoảng thời gian đó, nên việc quy định quyền này không chỉ để xác định quyền chiếm hữu thực tế đối với tài sản, mà còn để xác định thời điểm thụ hưởng các quyền liên quan. Hơn nữa việc trao trả tài sản trong tình trạng nào phụ thuộc vào tình trạng của tài sản khi nhận.

Người hưởng dụng có quyền hưởng hoa lợi của tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng. Quyền này phát sinh từ thời điểm có hiệu lực của quyền hưởng dụng. Như vậy người hưởng dụng có quyền sở hữu đối với hoa lợi tự nhiên trong khoảng thời gian có quyền hưởng dụng. Sau khoảng thời gian này hoa lợi thuộc về chủ sở hữu giảm thiểu. Cũng như vậy, người hưởng dụng có quyền thu đắc hoa lợi dân sự tích lũy trong khoảng thời gian tồn tại quyền hưởng dụng. Trong hoa lợi dân sự phải kể đến các lợi ích công ty. Cổ tức được tuyên bố trong khoảng thời gian tồn tại quyền hưởng dụng thuộc về người hưởng dụng. Tuy nhiên cổ tức thanh lý hay khoản chi trả thu hồi chứng khoán, cổ tức chi trả bằng chứng khoán, chứng chỉ đặc quyền dài hạn đăng ký mua chứng khoán và quyền đăng ký được tuyên bố trong khoảng thời gian tồn tại quyền hưởng dụng thuộc về chủ sở hữu giảm thiểu. Quyền tham gia biểu quyết thuộc về người hưởng dụng.

Quyền hưởng dụng được mở rộng tới tài sản phụ thêm của tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng. Việc mở rộng này có hiệu lực tại thời điểm phát sinh quyền hưởng dụng. Việc mở rộng có thể tới cả vùng đất bồi hay bị bỏ hoang hóa tùy thuộc vào quy định của pháp luật.

Quyền hưởng dụng có thể được xem xét trong không gian ba chiều tùy thuộc vào pháp luật. Việc khai thác đất, đá, cát, sỏi, cây trồng, về nguyên tắc thuộc về người hưởng dụng trong thời gian hưởng dụng. Tuy nhiên hoạt động này bị ràng buộc bởi hành vi pháp lý làm phát sinh quyền hưởng dụng và pháp luật. Các quyền của người hưởng dụng và của chủ

sở hữu giảm thiểu đối với tài nguyên, khoáng sản trong lòng đất do pháp luật về tài nguyên, khoáng sản qui định. Tài sản quý hiếm tìm thấy trong khu vực là đối tượng của quyền hưởng dụng phải trao trả cho chủ sở hữu giảm thiểu hoặc nhà nước tùy thuộc vào nguồn gốc của tài sản quý hiếm đó. Tuy nhiên, công phát hiện, tìm thấy của người hưởng dụng cần được xem xét thích đáng.

Người hưởng dụng có thể cải tạo tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng bằng chi phí của mình với điều kiện phải được sự đồng ý của chủ sở hữu giảm thiểu. Việc cải tạo tài sản đôi khi rất cần thiết cho việc hưởng dụng có hiệu quả. Tuy nhiên, người hưởng dụng có nghĩa vụ cơ bản là trao trả tài sản cho chủ sở hữu giảm thiểu. Nên quy định việc cải tạo phải được sự đồng ý một cách rõ ràng của chủ sở hữu giảm thiểu là rất cần thiết, kể cả cho việc giảm bớt các tranh chấp xảy ra trong tương lai. Việc cải tạo trong nhiều trường hợp là rất cần thiết, nhưng gặp phải sự chống trả hay bất hợp tác của chủ sở hữu giảm thiểu, nên cần có quy chế pháp lý cho các trường hợp này. Có thể cho người hưởng dụng quyền yêu cầu tòa án can thiệp.

Người hưởng dụng có quyền thụ hưởng dịch quyền thuộc vật gắn với tài sản mà mình có quyền hưởng dụng. Quyền này cho phép người hưởng dụng có thể thụ hưởng quyền hưởng dụng của mình một cách đầy đủ. Chẳng hạn khi bất động sản là đối tượng của quyền hưởng dụng bị vây bọc bởi các bất động sản khác của chủ sở hữu giảm thiểu hoặc của người cấp quyền hưởng dụng, thì người hưởng dụng có quyền qua lại các bất động sản vây bọc đó một cách tự do và miễn phí.

Người hưởng dụng có quyền định đoạt động sản hữu hình là đối tượng của quyền hưởng dụng khi nó bị hư hỏng thực sự và theo thời gian. Tuy nhiên, người hưởng dụng không có quyền định đoạt tài sản không hao mòn là đối tượng của quyền hưởng dụng trừ khi người cấp quyền hưởng dụng đã qui định một cách rõ ràng về quyền định đoạt đó. Về nguyên tắc, người hưởng dụng phải trao trả tài sản không

hao mòn cho chủ sở hữu giảm thiểu khi chấm dứt quyền hưởng dụng. Nhưng tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng đôi khi bị hư hỏng do sử dụng hoặc hư hỏng tự nhiên (như các thiết bị, phụ tùng và phương tiện...). Việc trao trả tài sản như vậy là không cần thiết, gây tốn kém. Vì thế, nhà làm luật cần cho phép người hưởng dụng định đoạt những tài sản đó, nhưng phải trả cho chủ sở hữu giảm thiểu giá trị bằng tiền của tài sản đó tại thời điểm định đoạt. Trong trường hợp đối tượng của quyền hưởng dụng là tài sản không hao mòn và không bị hư hỏng nhiều theo thời gian, thì người hưởng dụng chỉ có quyền định đoạt khi được phép rõ ràng (thường là bằng văn bản) của chủ sở hữu giảm thiểu, như trong trường hợp chủ sở hữu ủy quyền bán tài sản cho người thuê tại thời điểm mãn hạn thuê trong thuê tài chính. Nếu tài sản bị hư hỏng nhưng người hưởng dụng không có quyền định đoạt, thì người hưởng dụng phải trao trả tài sản đúng với hiện trạng tại thời điểm kết thúc quyền hưởng dụng và không được làm cho tình trạng tài sản xấu thêm. Nhiều nền tài phán miễn cho người hưởng dụng nghĩa vụ trao trả tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng nếu như tài sản đó đã hoàn toàn bị suy kiệt. Liên hệ tới các quyền này của người hưởng dụng là nghĩa vụ quản trị tài sản như một người quản lý tận tâm. Ngoài ra, nếu việc bán tài sản như vậy phải chịu bất kỳ một khoản thuế nào thì việc chi trả thuế được lấy từ số tiền bán tài sản.

Người hưởng dụng có quyền định đoạt đối với quyền hưởng dụng của mình. Quyền hưởng dụng là tài sản thuộc quyền sở hữu của người hưởng dụng. Do đó, người hưởng dụng có quyền cho thuê, chuyển nhượng hoặc dùng quyền đó làm tài sản bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự. Tuy nhiên các quyền này cùng chấm dứt theo quyền hưởng dụng, khi quyền hưởng dụng bị chấm dứt. Pháp luật thông thường thiết lập giải pháp đối với trường hợp người thuê, người được chuyển nhượng hoặc người nhận cầm cố, thế chấp quyền hưởng dụng mà lạm dụng hay gây thiệt hại cho tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng. Trong trường hợp này,

người hưởng dụng phải chịu trách nhiệm trước chủ sở hữu giảm thiểu.

Người hưởng dụng có tất cả các tổ quyền hay quyền khởi kiện chống lại chủ sở hữu giảm thiểu hoặc bất kỳ người thứ ba nào để bảo vệ quyền hưởng dụng của mình. Quyền hưởng dụng của người hưởng dụng được thể hiện cụ thể ra bằng quyền chiếm hữu, quyền thụ hưởng và quyền duy trì các quyền đó. Quyền hưởng dụng là một tài sản, nên chủ sở hữu của nó cần phải được bảo vệ bằng các tổ quyền liên quan tới các quyền cụ thể như chiếm hữu, thụ hưởng và duy trì nói trên. Nếu không có các tổ quyền này thì quyền hưởng dụng trở nên vô nghĩa. Chủ sở hữu giảm thiểu hoặc bất kỳ ai cũng có thể quấy nhiễu người hưởng dụng bằng các hành vi như chiếm hữu hay xâm phạm bất hợp pháp tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng hoặc ngăn cản không cho người hưởng dụng hưởng hoa lợi từ đó...

8. Nghĩa vụ của người hưởng dụng

Người hưởng dụng phải lập bản kê khai tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng. Bởi người hưởng dụng có quyền hưởng dụng tài sản trong trạng thái như trạng thái tài sản tại thời điểm phát sinh quyền hưởng dụng, cho nên, việc lập bản kê khai tài sản như vậy nhằm xác nhận tình trạng tài sản tại thời điểm đó vừa bảo đảm cho lợi ích của người hưởng dụng, vừa bảo đảm cho lợi ích của chủ sở hữu giảm thiểu, và để làm căn cứ cho việc giải quyết tranh chấp sau này (nếu có). Nhiều nền tài phán đưa ra quy trình, thủ tục lập bản kê khai này trong Bộ luật Tố tụng dân sự. Việc kê khai không được lập hoặc lập không đúng với qui định của pháp luật có thể ngăn trở người hưởng dụng thực hiện quyền của mình hoặc bị chủ sở hữu giảm thiểu chiếm hữu lại tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng.

Người hưởng dụng phải thụ hưởng quyền của mình với một sự cẩn trọng cao nhất và phải chịu trách nhiệm về sự vi phạm nghĩa vụ cẩn trọng. Tiêu chuẩn đánh giá sự cẩn trọng của người hưởng dụng dựa trên cách thức và thái độ tâm lý của người quản lý tận tâm. Người

hưởng dụng phải chịu trách nhiệm về những thiệt hại do sự lừa dối, lơ là hoặc bất cẩn của mình gây ra.

Người hưởng dụng có nghĩa vụ sửa chữa thông thường tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng. Sửa chữa thông thường khác với sửa chữa đặc biệt. Việc sửa chữa nhằm tái cấu trúc lại toàn bộ hoặc một phần cơ bản của tài sản được hiểu là việc sửa chữa đặc biệt. Ngoài ra là sửa chữa thường xuyên. Thông thường sửa chữa thường xuyên phát sinh từ việc sử dụng tài sản hoặc khi gặp sự cố, hoặc khi hỏng hóc do lỗi của người hưởng dụng gây ra. Sửa chữa đặc biệt thuộc nghĩa vụ của chủ sở hữu giảm thiểu. Tuy nhiên, chủ sở hữu giảm thiểu cũng tiến hành sửa chữa đặc biệt bằng chi phí của người hưởng dụng khi việc sửa chữa đó là hậu quả do lỗi của người hưởng dụng gây ra. Cả người hưởng dụng và chủ sở hữu giảm thiểu đều có các tố quyền yêu cầu bên kia thực hiện nghĩa vụ sửa chữa. Với sự chấp thuận của tòa án, người hưởng dụng có thể từ bỏ toàn bộ hay một phần quyền hưởng dụng để giải phóng khỏi nghĩa vụ sửa chữa, tuy nhiên, không thể giải phóng khỏi các chi phí thụ hưởng trong thời gian còn tồn tại quyền hưởng dụng, cũng như các trách nhiệm đối với thiệt hại do mình hoặc người của mình gây ra.

Người hưởng dụng không phải chịu trách nhiệm về những khoản nợ của người cấp quyền hưởng dụng khi quyền này được thiết lập giữa những người đang sống. Nếu tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng bị đem thế chấp, cầm cố hay chịu đặc quyền, thì người hưởng dụng có thể thanh toán khoản nợ và yêu cầu chủ sở hữu hoàn trả. Tuy nhiên, đối với quyền hưởng dụng không có đền bù, việc thực hiện tố quyền đòi hoàn trả như trên phụ thuộc vào các quy định về tặng cho.

Người hưởng dụng có thể phải đưa ra biện pháp bảo đảm khi nhận quyền hưởng dụng. Bởi người hưởng dụng có nghĩa vụ quản trị tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng như một người quản lý tận tâm và thực hiện trung thực nghĩa vụ của mình, trong nhiều

trường hợp để bảo đảm cho người có lợi ích liên quan, pháp luật đòi hỏi người hưởng dụng phải đưa ra biện pháp bảo đảm thích hợp. Các biện pháp này có thể do tòa án quyết định.

9. Chấm dứt quyền hưởng dụng

Quyền hưởng dụng chấm dứt trong các trường hợp sau: (1) khi người hưởng dụng chết; (2) khi quyền hưởng dụng và quyền sở hữu giảm thiểu hòa nhập về một người; (3) khi đối tượng của quyền hưởng dụng bị tiêu hủy hoàn toàn hoặc người hưởng dụng không hưởng dụng trong một khoảng thời gian dài.

Sự kiện người hưởng dụng chết chỉ làm chấm dứt quyền hưởng dụng trong một số trường hợp. Pháp luật nên quy định cụ thể các trường hợp này. Việc hưởng dụng đất ở Việt Nam hiện nay có thể truyền lại cho người thừa kế. Việc không thực hiện quyền hưởng dụng trong một khoảng thời gian liên tục quá 10 năm có thể là lý do chấm dứt quyền hưởng dụng để bảo đảm không lãng phí tài sản xã hội và coi như người có quyền hưởng dụng không có nhu cầu hưởng dụng.

10. Kiến nghị

Khi xây dựng Bộ luật Dân sự mới thay thế Bộ luật Dân sự 2005 (như mong ước của nhiều luật gia hiện nay) cần nghiên cứu cụ thể, chi tiết về tất cả và từng vật quyền trong sự suy ngẫm đến truyền thống, hiện tại và tương lai; phải tìm và xử lý từng chi tiết trong nội dung của vật quyền liên quan tới các chế định pháp luật khác. Điều đặc biệt quan trọng ở Việt Nam hiện nay (nếu không thay đổi được chế độ sở hữu đất đai) là thay thuật ngữ “quyền sử dụng đất” bằng “quyền hưởng dụng đất”, và thiết lập hai loại quy chế pháp lý đối với quyền hưởng dụng đất căn cứ vào quyền hưởng dụng có thời hạn và không thời hạn, bên cạnh các quy chế được thiết lập dựa trên các căn cứ khác. Tuy vật quyền nói chung và quyền hưởng dụng nói riêng xuất phát từ chế độ tư hữu, nhưng kỹ thuật pháp lý này có thể sử dụng vào chế độ công hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay. ■

VAI TRÒ CỦA VIỆN KIỂM SÁT

TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

VÀ VẤN ĐỀ ĐỘC LẬP XÉT XỬ

■ NGUYỄN HOÀNG ANH *

Độc lập xét xử được coi là nguyên tắc đầu tiên và cơ bản nhất trong tổ chức và hoạt động của Tòa án. Độc lập xét xử phải được nhìn nhận từ hai góc độ: sự không phụ thuộc của quan tòa vào các thiết chế quyền lực nhà nước, và sự không phụ thuộc của quan tòa vào bất kỳ bên tham gia tố tụng nào. Từ đó có thể thấy rằng, sự độc lập của Tòa án là điều rất khó khăn: là một thiết chế Nhà nước, Tòa án khó có thể tồn tại tách rời với các thiết chế Nhà nước khác; mặt khác, là một cá thể trong xã hội, thẩm phán khó có thể có một đời sống hoàn toàn tách rời các cá nhân khác trong cộng đồng. Vì vậy, việc ứng dụng nguyên tắc độc lập xét xử luôn gặp khó khăn trong thực tiễn.

Hệ thống tư pháp ở Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật chung đó. Vấn đề độc lập xét xử lại có tầm quan trọng đặc biệt đối với Tòa Hành chính - bởi đối tượng xét xử rất đặc thù: công quyền. Có khá nhiều yếu tố có thể chi phối đến sự độc lập trong xét xử hành chính. Trong phạm vi bài viết, chúng tôi chỉ đề cập đến vai trò của Viện kiểm sát (VKS) trong vụ án hành chính (VAHC) và sự ảnh hưởng tới nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa hành chính. VKS có thể can thiệp từ hai phía: với tư cách một cơ quan giám sát, và với tư cách thứ hai, rất đặc thù cho VAHC - tư cách người khởi kiện vụ án hành chính.

1. Viện kiểm sát với tư cách một thiết chế quyền lực nhà nước: chức năng kiểm sát hoạt động xét xử hành chính

Chức năng kiểm sát hoạt động xét xử - trong đó có xét xử hành chính - được khẳng định trong Hiến pháp. Kiểm sát xét xử vốn là một nội dung trong hoạt động kiểm sát chung (KSC). Đây là hoạt động đặc thù của VKS, vốn chỉ tồn tại ở các nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa (XHCN). Có thể, sự cần thiết có một cơ quan độc lập, tập trung, đứng ra giám sát hoạt động của các cá nhân, tổ chức trong xã hội bắt nguồn từ nguyên lý tổ chức quyền lực nhà nước XHCN. Nếu như trong quốc gia tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, việc giám sát các

hoạt động của công quyền được đảm nhiệm bởi Tòa án, thông qua tố tụng hành chính, thì trong hệ thống tổ chức quyền lực XHCN, sự thiếu vắng vai trò của Tòa án trong kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước - mà chủ yếu là bộ máy hành chính - đã dẫn đến một khả năng “bù đắp” bởi sự tồn tại của chức năng KSC - mà một trong những đối tượng kiểm sát quan trọng là cơ quan hành chính. Theo quan sát của các học giả phương Tây, “từ góc độ lịch sử cho thấy, thiết chế VKS chỉ tồn tại trong những hệ thống hành chính XHCN, nơi vắng bóng vai trò của Tòa án hành chính, hoặc có Tòa án hành chính nhưng chỉ phôi thai hay không được coi trọng lắm”¹. Hơn nữa, có vẻ như sự tồn tại của

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

(1) André LEGRAND, Gérard MARCOU et Bertil WENNERGREN, «Ombudsmans et procuratures», in *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest, Institut de recherches juridiques comparatives, Edition du CNRS, 1985, p.99.*

chức năng KSC hoàn toàn phù hợp với những nguyên tắc lớn của học thuyết về nhà nước và pháp luật XHCN: nguyên tắc tập trung dân chủ và vai trò xây dựng kiến tạo mới của Nhà nước. Theo nguyên tắc tập trung dân chủ, VKS, với chức năng khởi tố, truy tố các hành vi vi phạm pháp luật, đã thực sự chứng tỏ vai trò người lính gác gìn giữ, đảm bảo cho pháp luật được áp dụng một cách thống nhất và nghiêm túc trên toàn quốc. Mặt khác, chức năng này cũng phù hợp với vai trò của Nhà nước XHCN, một Nhà nước kiểu mới, Nhà nước luôn giữ vai trò chủ động trong xây dựng và kiến tạo một xã hội mới. Trong Nhà nước đó, VKS, khác với Tòa án, không chỉ bị triệu hồi theo yêu cầu đương sự, mà còn có quyền tự phát hiện các vi phạm pháp luật và thực hiện quyền công tố.

Dẫu nguyên lý tổ chức không thay đổi nhưng cho đến nay, chức năng KSC của VKS đã bị bãi bỏ do trùng lặp với những hoạt động khác như thanh tra, kiểm tra của cơ quan hành chính, giám sát của cơ quan quyền lực. Riêng có kiểm sát xét xử (KSXX) là vẫn được duy trì. Lý giải điều này, theo một số luật gia, việc duy trì KSXX bắt nguồn từ tình hình thực tiễn của nước ta. KSXX vẫn còn cần thiết khi hoạt động xét xử đang còn gặp nhiều khó khăn, do những nguyên nhân khách quan để lại (ví dụ: chiến tranh, thất lạc các giấy tờ chứng cứ) và cả nguyên nhân chủ quan (trình độ hạn chế của thẩm phán, của người đi kiện - đặc biệt trong các phiên tòa dân sự, khi đương sự có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ). Chính vì vậy, vai trò giám sát của VKS trong những phiên tòa này thực sự cần thiết để đảm bảo tính hợp pháp và tính vô tư trong xét xử của Tòa án².

Tuy nhiên, bên cạnh các lý do để duy trì chức năng KSXX, thì một câu hỏi được đặt ra: liệu KSXX - một chức năng vẫn được coi là cần thiết trong thời điểm hiện nay - có thể dẫn đến khả năng can thiệp vào hoạt động xét xử hành chính? Câu trả lời phụ thuộc vào tầm hoạt động cũng như những uy quyền của VKS trong quá

trình xét xử VAHC.

Thứ nhất, VKS hiện diện hầu khắp trong các giai đoạn của quá trình tổ tụng hành chính. Về nguyên tắc, theo Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (Pháp lệnh TTGQCVAHC), VKS có quyền tham gia vào bất cứ vụ án nào và từ bất kỳ giai đoạn tố tụng nào của xét xử hành chính nếu xét thấy cần thiết³. Với quy định này, quyền tự quyết được dành cho VKS. Hơn nữa, cũng theo Pháp lệnh TTGQCVAHC, có những vụ án bắt buộc phải có mặt VKS. Ở cấp xử sơ thẩm, VKS bắt buộc phải tham gia vào các vụ án do chính VKS khởi kiện, những vụ án trong đó đương sự là người chưa thành niên hoặc có nhược điểm về thể chất hoặc tinh thần, những vụ án liên quan đến việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt như đưa vào trại giáo dưỡng v.v.. Ở cấp phúc thẩm, VKS sẽ tiếp tục hiện diện trong những vụ việc mà VKS đã tham gia từ giai đoạn sơ thẩm. Riêng với cấp xử giám đốc thẩm và tái thẩm, sự có mặt của VKS là bắt buộc.

Thứ hai, không chỉ hiện diện hầu khắp trong các vụ xét xử hành chính, mà VKS còn có những thẩm quyền quan trọng có thể gây áp lực hoặc thậm chí can thiệp trực tiếp vào hoạt động này. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, VKS có quyền đề nghị chuyển giao để kiểm tra hồ sơ tố tụng (đặc biệt theo Điều lệ tạm thời về KSXX các VAHC ban hành kèm theo Quyết định số 51/QĐ ngày 17/6/1996 của Viện trưởng VKSNDTC, VKS không chỉ có quyền đọc các hồ sơ đó tại Tòa án mà còn có thể đọc tại trụ sở VKS). Tiếp đó, VKS có quyền ra lệnh cho Tòa án tiến hành các biện pháp điều tra bổ sung, nếu Viện cho rằng cần thiết, như: xác minh, thu thập chứng cứ, giám định v.v.. Trong trường hợp đặc biệt, VKS còn có thể tự mình tiến hành điều tra. Tại phiên tòa, sự tham gia của VKS là trực tiếp: không chỉ kiểm soát diễn tiến phiên tòa mà còn có thể đề nghị triệu tập bổ sung nhân chứng, người giám định hay phiên dịch. Cũng như thế, VKS có quyền cung cấp những chứng

(2) Nguyễn Ngọc Khánh, Về một số điều của Luật Tổ chức viện Kiểm sát và thẩm quyền của Viện Kiểm sát trong xét xử các vụ án hành chính, kinh tế và lao động, Tạp chí Kiểm sát, số 3/2002, tr. 26.

(3) Điều 18 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (đã được sửa đổi bổ sung năm 2006).

cứ bổ sung ngay tại phiên tòa. Đặc biệt là trong giai đoạn thẩm vấn, đại diện VKS có quyền đặt câu hỏi, tham gia xét hỏi trực tiếp. Cũng ở giai đoạn này, VKS có quyền rất lớn: đọc kết luận của mình, trong đó nêu rõ nhận định chủ quan, đường hướng xét xử của vụ án. Ở đây có thể nói rằng, vai trò của VKS tương tự với chức năng của “Ủy viên Chính phủ” trong tổ tụng hành chính Pháp - nhân vật này có quyền tham dự phiên tòa hành chính và đọc kết

luận của mình về vụ việc. Nhưng cũng nhấn mạnh rằng khác với tên gọi của mình, Ủy viên Chính phủ ở Pháp chính là một thẩm phán hành chính đặc biệt, nằm trong Tòa Hành chính, có vai trò đúc rút thực tiễn xét xử thành các bài học áp dụng pháp luật, thành học thuyết pháp lý.

Vai trò của “Ủy viên Chính phủ” trong phiên tòa hành chính Pháp đã tạo ra không ít tranh luận tại Cộng đồng châu Âu với lý do nghi ngờ về tính độc lập của Tòa án, ít nhất là về hình thức⁴. Còn ở Việt Nam, vai trò của đại diện VKS không chỉ dừng lại ở việc trình bày kết luận của mình trước HĐXX, mà VKS còn có quyền kháng nghị theo tất cả các thủ tục phúc thẩm, tái thẩm, giám đốc thẩm. Đó là điều khác biệt so với pháp luật nước ngoài - vai trò kháng nghị chỉ dành cho đương sự. Có lẽ, quyền hạn này xuất phát từ vai trò của VKS: đảm bảo việc tuân thủ pháp luật thống nhất? Hiệu lực của

kháng nghị là bắt buộc, bởi Tòa án luôn luôn phải tiến hành các thủ tục xét xử tiếp theo nếu bản án bị kháng nghị.

KSXX bảo đảm cho việc tuân thủ pháp luật

trong hoạt động của Tòa án, tuy nhiên, liệu có thể dẫn đến khả năng can thiệp vào hoạt động xét xử của Tòa án, thông qua con đường KSXX? Câu trả lời không thể luôn luôn là phủ định, vì lý do khá đơn giản, nếu không theo sát đường hướng xét xử nêu ra trong kết luận của

Hộp 1

Thiết chế VKS là một thiết chế của hệ thống các nước XHCN, mà đứng đầu là Liên Xô, khi họ thấy cần giám sát theo tư tưởng không phải là song trùng trực thuộc mà chỉ là trực thuộc một chiều của cấp trên để bắt các chủ thể, nhất là địa phương và cấp dưới phải luôn luôn tuân theo pháp luật, quyết định và cũng như ý chí của cấp trên - trung ương. VKS như là một thiết chế đại diện cho cấp trên trung ương và bao giờ cũng là phải đúng, buộc các cấp chính quyền địa phương và các ban ngành trực thuộc cấp dưới, kể cả công dân phải chấm dứt hoặc thay đổi ngay các hoạt động không phù hợp với các quyết định và luật của các cơ quan nhà nước cấp trên. Mặc dù quyết định của VKS chỉ được dừng ở dạng kiến nghị, nhưng bao giờ cũng phải được các cơ quan khác thực thi (PGS,TS. Nguyễn Đăng Dung: Sự hạn chế quyền lực Nhà nước, Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật, Nxb. ĐHQGHN, 2005, tr.652).

đại diện VKS, phán quyết của Tòa án sẽ bị kháng nghị. Nói cách khác, VKS, thông qua quyền kháng nghị, có thể gây áp lực trực tiếp đối với việc xét xử của Tòa. Hơn nữa, những vấn đề mà VKS đề xuất, thông thường có ý nghĩa bắt buộc đối với các chủ thể liên quan. (xem hộp 1).

KSC, nếu bị sử dụng sai mục đích, có thể can thiệp trực tiếp vào hoạt động xét xử của Tòa án và do vậy, ảnh hưởng trực tiếp đến nguyên tắc độc lập xét xử. Sự tồn tại của chức năng này liệu có thực sự cần thiết, đặc biệt khi mà nhiều con đường khác để kiểm soát sự tuân thủ pháp luật trong hoạt động xét xử cũng như để bảo vệ quyền lợi của đương sự vẫn tồn tại, ví dụ: thông qua quyền kháng cáo của đương sự, thông qua kháng nghị của Tòa án cấp trên, thông qua chức năng giám sát tư pháp của cơ quan quyền lực nhà nước?

(4) O. GOHIN, *Contentieux administratif, op. cit.*, p.327.

2. Viện Kiểm sát với tư cách người khởi kiện trong vụ án hành chính

Theo Điều 18 Pháp lệnh TTGQCVAHC, “đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần, nếu không có ai khởi kiện thì VKS có quyền khởi tố vụ án hành chính và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ”.

Quyền khởi tố VAHC của VKS có lẽ xuất phát từ chức năng của Viện Kiểm sát là bảo vệ pháp chế XHCN, trừng trị tất cả các hành vi vi phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội, đúng như quy định của Hiến pháp hiện hành⁵. Nhưng bên cạnh mục tiêu đó, quyền khởi kiện của VKS trong VAHC có thể làm dấy lên những hoài nghi về tính độc lập của Tòa hành chính. Hơn nữa, cả về lý thuyết cũng như thực tiễn, quyền khởi kiện VAHC của VKS có vẻ rất khó khả thi.

Trước tiên, và quan trọng nhất, nếu VKS đứng ra khởi tố VAHC, nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa hành chính sẽ ít nhiều bị tổn thương, bởi lẽ trong trường hợp này, VKS vừa là người khởi kiện, vừa là người giám sát quá trình xét xử! Nếu thực hiện chức năng KSXX, VKS sẽ có quyền can thiệp vào quá trình điều tra, thậm chí áp dụng các biện pháp điều tra độc lập, có quyền xét hỏi, kết luận về vụ việc - trong đó chính VKS đóng vai trò là một bên khởi kiện. Tình thế này có thể so sánh với tình thế trong vụ án hình sự, khi mà “VKS vừa là chủ thể buộc tội, một bên của tố tụng, vừa lại đứng ra KSXX”. Thẩm phán hành chính có lẽ khó xét xử công tâm, độc lập nếu một bên trong vụ kiện đồng thời chính là người giám sát tiến trình xét xử. Tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” đương nhiên sẽ làm tổn hại đến nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án.

Hơn nữa, quyền khởi kiện của VKS rất khó thực hiện trên thực tiễn. Theo một nghiên cứu, từ khi có Tòa Hành chính đến nay, VKS chưa từng thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính nào⁶. Có lẽ hạn chế này nảy sinh từ những khó khăn ngay trên văn bản. Thứ nhất, theo quy định về tố tụng hành chính, trước khi khởi kiện VAHC ra Tòa án, người khởi kiện phải bắt buộc thực hiện thủ tục khiếu nại hành chính. Đây là điều kiện không thể thiếu để thụ lý vụ án⁷. Thế nhưng pháp luật hiện hành lại không hề đề cập đến việc khiếu nại của VKS, (kể cả trong Luật Khiếu nại, tố cáo hay Pháp lệnh TTGQCVAHC). Nếu VKS không thực hiện thủ tục khiếu nại, có thể suy ra rằng, Tòa không thể thụ lý vụ kiện do VKS khởi kiện! Hoặc trong trường hợp ngược lại, nếu thụ lý vụ kiện, Tòa án đã đi ngược lại quy định của pháp luật về điều kiện thụ lý vụ án hành chính! Thứ hai, trên thực tế VKS có rất ít cơ hội để thực hiện quyền này. Bởi lẽ, để có thể đại diện cho những đối tượng kể trên trong khởi kiện VAHC, VKS phải chắc chắn rằng, không có ai khác đại diện cho họ thực hiện quyền khởi kiện. Thông thường, điều này chỉ có thể được khẳng định nếu hết thời hiệu khởi kiện, không xuất hiện ai đại diện cho các đương sự trên trong VAHC. Nhưng nếu như vậy thì chính VKS cũng không thể khởi kiện vụ án, bởi lẽ lại vướng vào “rào cản” về thời hiệu: một khi đã hết thời hiệu khởi kiện, bất kỳ chủ thể nào (kể cả VKS) cũng không thể thực hiện quyền khởi kiện!

Cuối cùng, quyền khởi kiện VAHC của VKS có thể được thực hiện dễ dàng hơn trong điều kiện VKS còn thực hiện chức năng KSC. Bởi trong quá trình kiểm sát các hành vi vi phạm pháp luật của cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước, VKS có thể dễ dàng phát hiện các trường hợp cơ quan hành chính làm sai và xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân -

(5) Điều 126 Hiến pháp 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) : *Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong phạm vi chức năng của mình, có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân.*

(6) Trần Đình Khánh, *Nâng cao vai trò của Viện Kiểm sát trong vụ án hành chính theo tinh thần cải cách tư pháp*, trong “*Những biện pháp nâng cao hiệu quả và chất lượng của xét xử hành chính trên tinh thần cải cách tư pháp*”, Đề tài Nghiên cứu khoa học của Tòa án nhân dân tối cao, Chủ nhiệm: Đặng Xuân Đào, Hà Nội 2005, tr. 146.

(7) Khoản 1 Điều 2 và mục c Khoản 1 Điều 3 Pháp lệnh TTGQCVAHC (sửa đổi bổ sung năm 2006).

Hộp 2

Trong vụ án Đồ Sơn, VKS đã đề nghị miễn trách nhiệm hình sự cho bị can Chu Minh Tuấn. Cụ thể:

“Cơ quan điều tra (CQĐT) cho hay, từ ngày 15/12/2003 đến ngày 5/1/2004, ông Tuấn đã ký ba văn bản trả lời UBND TP. Hải Phòng khẳng định việc cấp đất là đúng quy định.

Sau khi UBND TP. Hải Phòng ra văn bản số 6018 (ngày 25/12/2003) giao Sở Tài nguyên - môi trường thẩm tra, đến ngày 30/12/2003, ông Tuấn đã ký văn bản khẳng định vấn đề này với UBND TP. Hải Phòng.

CQĐT nhận định: chỉ trong 5 ngày, kể từ khi nhận được yêu cầu của UBND TP, trước vấn đề phức tạp như vậy mà ông Tuấn đã có kết luận thẩm tra là quá sơ sài, thể hiện hành vi thiếu trách nhiệm. Chưa kể cần phải làm rõ có hay không động cơ tiêu cực ở đây.

Thực tế, CQĐT từng khởi tố ông Tuấn về Tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng. Tuy nhiên, ngày 8/5/2006, VKSNDTC đã ra Quyết định số 04 miễn trách nhiệm hình sự đối với bị can Chu Minh Tuấn.

Về sau, sự việc được làm rõ là do có sự “can thiệp” từ phía lãnh đạo Hải Phòng.

(Hà Trường, Hủy quyết định đình chỉ điều tra bị can Chu Minh Tuấn, <http://vietnamnet.vn/xahoi/2006/10/621302/>, thứ tư ngày 11/10/2006, tra cứu ngày 29/7/2009).

đặc biệt là những người thuộc diện cần bảo vệ. Nhưng khi chức năng KSC đã bị bãi bỏ theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992, thì quyền khởi kiện VAHC của VKS cũng ít nhiều mất đi tính khả thi. Hơn nữa, để bảo vệ cho những đối tượng bị thiệt thòi trong xã hội, đã có những thiết chế khác, ví dụ: các đoàn thể, các hiệp hội – những thành tố của xã hội dân sự đang được khuyến khích phát triển hiện nay. Quyền khởi kiện của những đối tượng này, do vậy có thể được thực hiện bởi các tổ chức đại diện cho họ.

Về nguyên tắc, chức năng KSXX và khởi kiện VAHC của VKS đều nhằm mục đích bảo đảm pháp chế và bảo vệ quyền lợi của người dân, đặc biệt là những đối tượng chịu thiệt thòi trong xã hội. Nhưng cũng giống như KSXX, khởi kiện VAHC một mặt vừa có thể ảnh hưởng đến nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa hành

chính, mặt khác vừa kém tính khả thi. Cần nhắc tất cả những tác động của các thẩm quyền này có lẽ là việc làm không chỉ dựa trên bình diện lý thuyết mà cần cả các chỉ số thực tiễn. Kinh nghiệm của Pháp trong lĩnh vực này cũng có thể là một gợi ý, khi mà vai trò công tố của Ủy viên Chính phủ đang bị Cộng đồng châu Âu xem xét lại. Ở Việt Nam, vụ án Đồ Sơn với sự can thiệp của VKS vào nội dung xét xử của Tòa án trong một vụ án mà các bị can là đại diện công quyền - có lẽ cũng để lại khá nhiều điều cần suy nghĩ (*xem hộp 2*). Và hơn tất cả, với chức năng của Tòa án là người bảo vệ công lý, có lẽ niềm tin về công lý cần đặt trên nhất và cuối cùng cho Tòa án, bởi lẽ “nếu như Tòa án là thành trì cuối cùng của việc bảo vệ tự do cá nhân, thì Tòa án cũng là thành trì cuối cùng chống lại những sự vi phạm Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan và nhân viên nhà nước - một thành trì cuối cùng của sự hạn chế quyền lực của Nhà nước”⁸. ■

(8) PGS, TS. Nguyễn Đăng Dung, *Sự hạn chế quyền lực Nhà nước*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. ĐHQGHN, 2005, tr.666.

XÂY DỰNG THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU CẠNH TRANH: NHỮNG BẤT CẬP VÀ GIẢI PHÁP

■ TRỊNH ANH TUẤN *

Xăng dầu luôn được coi là một loại hàng hóa đặc biệt quan trọng, là “máu huyết” của nền kinh tế quốc dân và quốc phòng. Biến động giá xăng dầu có tác động lớn đến hầu hết các ngành nghề và người dân trong xã hội, trong đó trực tiếp là các ngành thuộc lĩnh vực giao thông vận tải, khai mỏ, sản xuất điện, xi măng, tiêu dùng sinh hoạt... chưa kể tới hàng loạt các lĩnh vực bị ảnh hưởng gián tiếp. Một trong những vấn đề quan tâm hiện nay đối với dư luận xã hội là cơ chế quản lý giá bán lẻ xăng dầu. Theo quy định tại Nghị định số 84/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/10/2009 về kinh doanh xăng dầu (Nghị định 84), quản lý giá bán xăng dầu được thực hiện trên nguyên tắc cơ chế thị trường với sự quản lý của nhà nước, nhưng hiện nay thị trường xăng dầu thực chất vẫn chưa vận hành theo cơ chế thị trường.

1. Những bất cập trên thị trường xăng dầu

Các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu hiện vẫn chưa hoàn toàn có thực quyền về xác định giá bán như các văn bản quy định

Để đảm bảo ổn định mặt bằng giá, tránh những xáo trộn lớn về giá cả ảnh hưởng đến sản xuất và tiêu dùng, mặt bằng giá xăng dầu được Nhà nước giữ tương đối ổn định trong những khoảng thời gian tương đối dài, bất chấp thị trường có biến động lớn. Nhà nước can thiệp vào giá cả xăng dầu thông qua các công cụ tài chính. Khi giá xăng dầu thế giới xuống thấp, giá bán xăng dầu trong nước thường không được điều chỉnh xuống theo, mà giữ nguyên để tăng phần thu của Nhà nước thông qua tăng thuế suất thuế nhập khẩu và các khoản thu khác, thậm chí để doanh nghiệp có thể bố trí trả những khoản được Nhà nước “bù lỗ” trước đó. Ngược lại, khi giá thị trường

thế giới lên cao, giá trong nước lại chỉ được điều chỉnh lên ít hơn và Nhà nước lại phải cắt giảm các khoản thu, thậm chí còn phải hỗ trợ tài chính (bù lỗ) thông qua quỹ bình ổn xăng dầu của doanh nghiệp.

Nói cách khác là hiện nay, việc định giá bán lẻ xăng dầu phải đảm bảo cân bằng lợi ích giữa Nhà nước - người tiêu dùng - doanh nghiệp. Điều này đã làm bóp méo sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên thị trường xăng dầu. Trong trường hợp có sự biến động về giá xăng dầu trên thị trường thế giới, cả Nhà nước và doanh nghiệp đều rơi vào thế bị động.

Mức độ cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên thị trường xăng dầu là rất thấp

Một trong những nguyên tắc cơ bản trong cạnh tranh là phải đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng về giá. Nghịch lý cho thấy, mặc dù giá vốn của các doanh nghiệp đầu mỗi nhập khẩu

(*)ThS, Cục quản lý cạnh tranh Bộ Công thương.

Bảng 1.

Thị phần nhập khẩu sản phẩm xăng 2006-6T/2009

ĐVT: triệu USD

	2006		2007		2008		6T/2009	
Toàn thị trường	1,764	100.0%	2,326	100.0%	3,266	100.0%	1,146	100.0%
1 Petrolimex	1,113	63.1%	1,433	61.6%	1,941	59.4%	638	55.7%
2 SaigonPetro	180	10.2%	217	9.3%	289	8.9%	142	12.4%
3 Petec	211	12.0%	245	10.5%	314	9.6%	82	7.2%
4 PV Oil	94	5.3%	206	8.9%	291	8.9%	96	8.4%
5 Mipeco	85	4.8%	111	4.8%	168	5.2%	58	5.0%
6 Các DN khác	80	4.6%	115	5.0%	262	8.0%	130	11.4%

Nguồn: Báo cáo đánh giá cạnh tranh trên thị trường xăng dầu Việt Nam - Cục Quản lý cạnh tranh.

khác nhau; điều kiện cơ sở vật chất kỹ thuật, điều kiện kinh doanh; lãi, lỗ của các doanh nghiệp này cũng khác nhau, nhưng trên thực tế, hệ thống phân phối bán lẻ của nước ta vẫn là hệ thống cửa hàng “một giá”. Như vậy, các doanh nghiệp không có sự cạnh tranh về giá trên thị trường xăng dầu. Điều này đã làm triệt tiêu động lực cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên thị trường xăng dầu của Việt Nam, gây tác động tiêu cực đến lợi ích của người tiêu dùng.

Bên cạnh đó, những bất cập về cấu trúc thị trường cũng là một vấn đề lớn gây nên bất ổn trên thị trường xăng dầu hiện nay. Trong khi hệ thống phân phối vươn rộng khắp cả nước với 344 tổng đại lý, 4.632 đại lý và hơn 10.000 cửa hàng bán lẻ, có sự góp mặt đa dạng của các thành phần kinh tế, thì ở phân khúc nhập khẩu xăng dầu chỉ có 10 doanh nghiệp tham gia, đều là doanh nghiệp nhà nước. 10 doanh nghiệp là xét về số lượng, còn trên thực tế, thị trường kinh doanh xuất nhập khẩu xăng dầu đang bị chi phối bởi Petrolimex.

Nhìn vào Bảng 1 ta có thể thấy, xét về tổng quan thị trường thì Petrolimex là doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường nhập khẩu xăng (mức thị phần gần 60%). Bên cạnh đó, vấn đề đáng quan tâm ở đây là ngoài Petrolimex, nhóm

doanh nghiệp còn lại trên thị trường có quy mô và thị phần tương đối nhỏ so với Petrolimex (có thị phần khoảng trên dưới 10%) nên rất khó để các doanh nghiệp này có thể cạnh tranh bình đẳng với Petrolimex.

Rào cản gia nhập thị trường xăng dầu là quá cao

Một trong những thước đo rào cản thị trường là số lượng doanh nghiệp trên thị trường, số lượng doanh nghiệp gia nhập và rút lui khỏi thị trường theo thời gian. Bảng 2 dưới đây thống kê số lượng doanh nghiệp gia nhập và rút lui khỏi thị trường nhập khẩu xăng dầu tại Việt Nam trong vòng 10 năm gần đây.

Nhìn vào bảng trên có thể thấy, sự thay đổi về số lượng doanh nghiệp nhập khẩu xăng dầu trong 10 năm gần đây là hầu như không có. Trên thực tế chỉ có duy nhất hai sự thay đổi năm 2008, khi Công ty Petechim và Công ty PDC hợp nhất trở thành Công ty PVOil và năm 2010 khi Công ty Petec bị sáp nhập vào công ty PVOil. Việc hợp nhất và sáp nhập này về cơ bản không tăng thêm doanh nghiệp mới cho thị trường và cũng không làm mất đi các nhân tố hiện tại trên thị trường. Như vậy có thể thấy, thị trường nhập khẩu xăng dầu có rào cản rất cao và khả năng gia nhập thị trường của

Bảng 2.

Số lượng doanh nghiệp xăng dầu đầu đầu mỗi qua các năm 2001-2010

Năm	Trước 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Số DN gia nhập	11	0	0	0	0	0	0	1	0
Số DN rút lui	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Tổng DN trên thị trường	11	11	11	11	11	11	11	10	10

các doanh nghiệp mới là không có. Vậy đâu là câu trả lời cho việc không có các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường xăng dầu?

- Chi phí đầu tư ban đầu để gia nhập thị trường xăng dầu là tương đối lớn. Theo Điều 7 Nghị định 84, doanh nghiệp muốn tham gia xuất nhập khẩu xăng dầu cần thỏa mãn những điều kiện sau về quy mô (có thể sở hữu hoặc thuê từ năm năm trở lên):

- + Có cầu cảng chuyên dụng nằm trong hệ thống cảng quốc tế có thể tiếp nhận được tàu có trọng tải tối thiểu 7.000 tấn;

- + Có kho tiếp nhận dung tích tối thiểu 15.000 m³;

- + Có phương tiện vận tải chuyên dụng;

- + Có ít nhất 10 cửa hàng bán lẻ;

- + Có ít nhất 40 đại lý bán lẻ.

Xem xét những điều kiện pháp luật quy định, có thể thấy, hoạt động kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu xăng dầu đòi hỏi một sự đầu tư lớn, chỉ những doanh nghiệp nhà nước có tiềm lực mạnh mới có thể đáp ứng, điều này cũng đặt ra một rào cản lớn đối với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, bằng nguồn vốn tự huy động có thể xây dựng và tạo lập một cơ sở hạ tầng theo quy định để chen chân vào hình thức kinh doanh xăng dầu này. Như vậy, có thể kết luận, chi phí đầu tư ban đầu là rào cản lớn đối với việc gia nhập thị trường nhập khẩu xăng dầu.

- Một trong những rào cản đối với các doanh nghiệp tiềm năng trên thị trường nhập

khẩu xăng dầu là việc tồn tại hợp đồng độc quyền giữa các doanh nghiệp nhập khẩu và các nhà phân phối (kể cả bán buôn và bán lẻ). Điều đáng ngạc nhiên là những hợp đồng độc quyền này lại bắt nguồn từ các quy định pháp luật (Điều 17 Nghị định số 55 trước đây và Nghị định 84 hiện nay). Theo đó, mỗi thương nhân trong chuỗi kinh doanh xăng dầu chỉ được phép mua sản phẩm từ một thương nhân duy nhất ở tuyến trước. Điều này dẫn đến việc doanh nghiệp mới không có khả năng gia nhập thị trường ở những phân khúc đã bão hòa (đối với các thị trường khác, một doanh nghiệp mới hoạt động hiệu quả vẫn có thể gia nhập thị trường đã bão hòa bằng cách lấy bớt thị phần của các doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả hơn). Trong khi đó, thị trường phân phối xăng dầu gần như đã bão hòa tại các phân khúc thị trường chủ chốt và lợi nhuận cao.

Tuy quy định trên xuất phát từ mục tiêu đảm bảo trách nhiệm về chất lượng của các doanh nghiệp nhập khẩu đầu mối, nhưng tính hạn chế cạnh tranh của quy định như vậy là quá cao và triệt tiêu động cơ cạnh tranh của các doanh nghiệp đầu mối. Vì vậy, đây là một rào cản chiến lược quan trọng đối với các công ty muốn tham gia vào thị trường.

- So với các loại hàng hóa khác, kinh doanh xăng dầu là một ngành đặc thù, đòi hỏi phải đáp ứng những quy định của pháp luật về chủ thể kinh doanh, cơ sở vật chất, trang thiết bị, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ

Chuyên gia kinh tế Nguyễn Quang A chỉ ra rằng, chúng ta “mang tiếng” là có tới 11 doanh nghiệp đầu mỗi xăng dầu, tổng chừng số lượng rất lớn nhưng chẳng thấy cạnh tranh ở đâu, thị trường ở đâu. Đập vào mắt người tiêu dùng hiện nay vẫn chỉ là những tín hiệu “phi thị trường” mà xuất phát từ chính cơ chế. Nghịch lý ấy là, dù giá vốn của 11 doanh nghiệp khác nhau, lãi, lỗ của từng doanh nghiệp là khác nhau nhưng họ vẫn bán chung một mức giá giống nhau.

Hệ thống phân phối bán lẻ của ta cũng đã bung ra tới 10.000 cửa hàng nhưng vẫn là hệ thống “một giá”. “Tôi đi nhiều nước, có để ý chuyện bán xăng thì thấy, cửa hàng này một giá, cửa hàng kia là giá khác”, ông Nguyễn Quang A nói.

Theo ông, cái một giá này, bây giờ là Nhà nước đang ấn định. Còn mai sau, 11 doanh nghiệp mà tự định giá và thị trường vẫn chỉ có một giá, thì đó là dấu hiệu câu kết, là việc làm thủ tiêu sự cạnh tranh của thị trường. Đó là điều mà luật của Việt Nam nghiêm cấm.

Ngoài ra, tín hiệu phi thị trường khác do lịch sử ngành xăng dầu để lại, đó là tỷ lệ 57% thị phần do Petrolimex nắm giữ, 10 doanh nghiệp còn lại chia nhau, nắm 43% thị phần. Với tỷ lệ này thì Luật Cạnh tranh đã quy định là vị trí thống lĩnh thị trường, độc quyền. Trên thực tế, mọi tín hiệu điều chỉnh giá hiện nay đều phải chờ động thái của “ông anh cả” này.

Thế nhưng, Liên Bộ Tài chính-Công thương, các nhà soạn thảo Nghị định mới về kinh doanh xăng dầu hơn một lần, vẫn khẳng định, tỷ lệ ấy không ảnh hưởng gì tới quá trình thị trường hóa xăng dầu.

Xem: Thị trường xăng dầu cạnh tranh, đùng kỳ vọng. Nguồn <http://vietnamnet.vn/kinhsach/chinh sach/2009/10/871363/>

nhân viên cũng như các yêu cầu về bảo vệ môi trường và phòng chống cháy nổ.

Hiện nay kinh doanh xăng dầu theo quy định của pháp luật bao gồm các hoạt động: xuất khẩu (xăng dầu, nguyên liệu sản xuất trong nước và xăng dầu, nguyên liệu có nguồn gốc nhập khẩu); nhập khẩu; sản xuất và phân phối. Thương nhân kinh doanh xăng dầu bao gồm: thương nhân kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu xăng dầu; thương nhân sản xuất xăng dầu; thương nhân làm tổng đại lý, đại lý bán lẻ xăng dầu; thương nhân kinh doanh dịch vụ xăng dầu. Mỗi hình thức kinh doanh xăng dầu đều có các quy định khác nhau nhằm đảm bảo một trật tự nhất định đối với loại hàng hóa đặc biệt này. Đây cũng là một trong những rào cản đối với các doanh nghiệp tham gia thị trường.

2. Một số giải pháp

Nhằm khắc phục những tồn tại của thị trường xăng dầu, cải thiện môi trường cạnh tranh, tạo sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp tham gia hoạt động kinh doanh xăng dầu, chúng tôi xin đưa ra một số khuyến nghị sau:

- Thúc đẩy cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trên thị trường thông qua việc hạn chế sự can thiệp của Nhà nước

Việc vận hành kinh doanh xăng dầu theo cơ chế thị trường đồng nghĩa với việc phải có cạnh tranh về giá bán của các doanh nghiệp tham gia thị trường. Muốn vậy, nên giao quyền quyết định giá bán lẻ cho các doanh nghiệp đầu mỗi nhập khẩu để họ điều tiết thị trường, để tạo được sức cạnh tranh giữa các doanh

nghiệp đến từng đại lý, cửa hàng, cây xăng...

Nhà nước chỉ can thiệp vào thị trường trong điều kiện thị trường khủng hoảng, hoặc có những sự biến động mạnh về giá trên thị trường thế giới (ví dụ, năm 2008, trong một đêm, giá đã tăng vài chục USD/thùng; hay khi giá rơi tự do, giảm sâu; hoặc có biểu hiện mất cân đối về cung - cầu) nhưng vẫn phải minh bạch. Còn trong hoàn cảnh nền kinh tế phát triển bình thường, nên trao cho doanh nghiệp quyền chủ động quyết định giá bán phù hợp với cung - cầu và biến động của thị trường thế giới. Nhà nước chỉ nên can thiệp ở mức độ hợp lý thông qua các công cụ điều tiết như quy hoạch, thuế, các loại chi phí, các tiêu chuẩn kỹ thuật và môi trường hoặc sử dụng kho dự trữ xăng dầu quốc gia chứ không phải bằng các thủ tục hành chính hay các ràng buộc mức tăng giảm và tần suất tăng giảm giá bán lẻ xăng dầu.

Các cơ quan quản lý, trong đó có các cơ quan quản lý cạnh tranh phải tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra để kịp thời phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp và có chế tài xử lý nghiêm khắc đối với những hành vi vi phạm này.

- Cấu trúc lại thị trường xăng dầu

Để đảm bảo sự cân đối của thị trường và tạo lập một môi trường cạnh tranh lành mạnh, chúng tôi khuyến nghị cấu trúc lại thị trường xăng dầu theo hướng:

a) Phân định lại quyền sở hữu hệ thống cầu cảng, kho tiếp nhận, thiết bị vận chuyển chuyên dụng

Chi phí đầu tư ban đầu để gia nhập thị trường xăng dầu là tương đối lớn, trong đó tập trung chủ yếu vào việc đầu tư các cầu cảng, kho tiếp nhận, thiết bị vận chuyển chuyên dụng. Trong khi hiện nay, do lịch sử để lại, một số doanh nghiệp nhập khẩu đầu mối lớn như Petrolimex đang sở hữu phần lớn hệ thống này. Điều này tạo ra lợi thế cạnh tranh không nhỏ so với các doanh nghiệp khác. Do vậy, việc phân định lại quyền sở hữu hệ thống kho/cảng, bến bãi, hệ thống thiết bị vận chuyển và phân phối xăng dầu theo hướng tách phần sở hữu hệ thống này ra cho một doanh nghiệp độc lập quản lý và

khai thác sẽ tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

Khi đó, các doanh nghiệp khó có cơ hội tận dụng lợi thế nhờ sở hữu các hệ thống cơ sở vật chất kỹ thuật này và phải thuê bình đẳng như các doanh nghiệp khác trên thị trường. Khi lợi thế cạnh tranh về cơ sở hạ tầng ngang bằng nhau giữa các doanh nghiệp, họ phải tận dụng các lợi thế cạnh tranh khác như khai thác công nghệ, nâng cao chất lượng, dịch vụ để có thể cạnh tranh trên thị trường

b) Cơ cấu lại các doanh nghiệp nhập khẩu đầu mối

Với việc cả 10 doanh nghiệp nhập khẩu đầu mối hiện nay đều là doanh nghiệp nhà nước thì sức ỳ của các doanh nghiệp này là rất lớn, đồng nghĩa với sức cạnh tranh của thị trường là không cao. Vì thế, một mặt để tận dụng các nguồn lực của Nhà nước, đồng thời làm thu hẹp khoảng cách về thị phần giữa các doanh nghiệp nhằm tạo sự cân đối trên thị trường nhập khẩu xăng dầu, tăng động lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp, chúng tôi khuyến nghị nên giảm số lượng các doanh nghiệp nhập khẩu đầu mối bằng cách cho sáp nhập một số doanh nghiệp đầu mối nhập khẩu có thị phần nhỏ lại với nhau.

Tháng 2/2010, Công ty Petec đã được sáp nhập vào Công ty PVOIL và như vậy, thị phần của công ty PVOIL trên một số thị trường liên quan đã tăng trên dưới 20%. Ví dụ, sau khi sáp nhập, trong thị trường phân phối dầu Diesel, thị phần của Công ty PVOIL đã tăng lên 23,6%, trong khi thị phần của Petrolimex trên thị trường này là khoảng 46%. Như vậy khoảng cách thị phần giữa Petrolimex với nhóm các doanh nghiệp còn lại đã giảm đi đáng kể.

Một số nước như Thái Lan, Trung Quốc, Malaysia cũng chỉ có vài ba đầu mối nhập khẩu, nhưng tính cạnh tranh rất cao. Do đó, chỉ cần vài ba doanh nghiệp đủ mạnh, đủ sức để cạnh tranh với nhau và cạnh tranh quốc tế, thì sẽ đảm bảo có được một thị trường cạnh tranh thực sự.

(Xem tiếp trang 58)

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI, NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ CẤP CƠ SỞ Ở ĐẮKLẮK

■ ĐỖ VĂN DƯƠNG*

1. Những chuyển biến tích cực trong hệ thống chính trị cấp cơ sở ở Đắk Lắk

Trong những năm qua, Ban thường vụ Tỉnh ủy Đắk Lắk đã chú trọng xây dựng hệ thống chính trị (HTCT) các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở, nhằm nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng, điều hành của chính quyền để phát huy và khai thác tiềm năng kinh tế, bảo đảm an ninh - quốc phòng, chăm lo đời sống cho đồng bào các dân tộc, xóa đói giảm nghèo. Sự nỗ lực đó đã và đang góp phần quan trọng cho sự phát triển và ổn định tình hình kinh tế, văn hóa, xã hội, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện, HTCT cơ sở được xây dựng và từng bước được kiện toàn, hoạt động có hiệu quả, bộ mặt kinh tế - xã hội ngày càng thay đổi.

Đội ngũ cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn đã tăng lên cả về số lượng và chất lượng. Số cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn của tỉnh hiện có là 3.691 người, trong đó 97,9% là cán bộ tại cơ sở, còn lại là cán bộ tăng cường từ huyện xuống, cán bộ hưu trí... (cán bộ là nữ chiếm 12,64%, dân tộc thiểu số chiếm 21,81%) với độ tuổi bình quân là 42,09 tuổi. Trình độ đại học chiếm 5,58%; cao đẳng, trung cấp 25,11%, sơ cấp 10,87%. Trình độ lý

luận chính trị cao cấp chiếm 4,8%; trung cấp 31,74%; sơ cấp 14,14%.

Kết quả đánh giá chất lượng tổ chức đảng và đảng viên ở cơ sở xã, phường, thị trấn năm 2009, trong tổng số 176 tổ chức cơ sở đảng được đánh giá có 106 tổ chức đạt trong sạch vững mạnh, chiếm 60,22%, có 67 tổ chức hoàn thành nhiệm vụ, chiếm 38,06%, có ba tổ chức yếu kém, chiếm 1,7%. Về đảng viên, có 21.760 đảng viên đủ tư cách hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, chiếm 25,2% và còn 205 đảng viên vi phạm tư cách, chiếm 0,94%.

Hầu hết các tổ chức cơ sở đảng xã, phường, thị trấn đã giữ vững và phát huy vai trò là nền tảng của Đảng, là hạt nhân chính trị, là cầu nối giữa Đảng với nhân dân ở cơ sở, luôn thể hiện được vai trò lãnh đạo nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh, tổ chức các phong trào quần chúng nhân dân thực hiện phát huy quyền làm chủ của mình, chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, chỉ đạo các chi bộ trực thuộc Đảng bộ cơ sở xây dựng và thực hiện tốt quy chế làm việc, từng bước chú trọng đổi mới nội dung, nâng cao chất lượng sinh hoạt của chi bộ.

Công tác giáo dục chính trị, tư tưởng đã có những chuyển biến tích cực; đội ngũ báo

(*) ThS. Trường Chính trị tỉnh Đắk Lắk.

cáo viên, tuyên truyền viên được hình thành và củng cố; việc tổ chức học tập, nghiên cứu, quán triệt, thực hiện các nghị quyết của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước đã được triển khai sâu rộng hơn đến cán bộ, đảng viên, các tầng lớp nhân dân. Công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí cán bộ được triển khai cơ bản, thực hiện đảm bảo quy trình, chất lượng tiêu chuẩn và tỷ lệ, cơ cấu phù hợp. Nhiều cấp ủy viên, cán bộ, đảng viên ở cơ sở đã được rèn luyện, thử thách, trưởng thành qua thực tiễn công tác. Công tác bồi dưỡng, kết nạp quần chúng ưu tú vào Đảng được triển khai thực hiện thường xuyên, quan tâm kết nạp đảng viên ở những thôn, buôn, chưa có đảng viên là người tại chỗ. Công tác kiểm tra, giám sát của Đảng ở cơ sở từng bước được tăng cường, đổi mới; nội dung kiểm tra đã đi vào trọng tâm, trọng điểm hơn trước.

Khối dân vận, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể ở cơ sở đã tăng cường các hoạt động tuyên truyền, vận động nhân dân củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, hăng hái tham gia phát triển sản xuất, xóa đói, giảm nghèo, xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư, thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở, góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn.

Hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) xã, phường, thị trấn đã có những chuyển biến tích cực, dần đi vào nề nếp, chất lượng các kỳ họp được nâng lên. Việc xây dựng và ban hành nghị quyết ngày càng có chất lượng, sát với tình hình thực tế của địa phương; cụ thể hóa các chủ trương của Đảng để giám sát Ủy ban nhân dân (UBND) cùng cấp, các bộ phận trực thuộc UBND trong triển khai thực hiện.

Hoạt động của UBND các xã, phường, thị trấn ngày càng có hiệu quả, thực hiện tốt mối quan hệ giữa Đảng, chính quyền, Mặt trận và các đoàn thể nhân dân; có tiến bộ trong thực hiện cải cách hành chính và thực hiện Quy chế dân chủ. Chức năng, nhiệm vụ của UBND được thể hiện rõ nét hơn trong công tác quản lý và điều hành. Các bộ phận chuyên môn, Ban tự quản thôn, buôn, tổ dân phố đã từng bước được củng cố, tăng cường về số lượng,

nâng cao chất lượng hoạt động, cơ bản đáp ứng trước mắt yêu cầu nhiệm vụ chính trị ở địa phương

2. Một số hạn chế

Tuy quá trình đổi mới và xây dựng củng cố HTCT ở cơ sở những năm qua đã và đang có sự chuyển biến tích cực, nhưng chưa toàn diện; tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nhưng chưa vững chắc; tỷ lệ đói nghèo trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn cao, trình độ dân trí thấp so với mặt bằng chung của toàn tỉnh. Các hạn chế này đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết và bất cập trong bản thân HTCT, bộ máy tổ chức của chính quyền, trong công tác cán bộ và trong cơ chế hoạt động của từng tổ chức cũng như cả HTCT ở cơ sở. Thể hiện rõ nhất là năng lực nắm bắt đường lối chủ trương, chính sách, nghị quyết của cấp trên để vận dụng cụ thể vào cấp mình, năng lực quán triệt và tổ chức thực hiện, tinh thần trách nhiệm... còn yếu. Một số cán bộ, đảng viên còn sa sút ý chí chiến đấu; tư tưởng cục bộ địa phương, bè phái chưa được khắc phục một cách triệt để. Đội ngũ cán bộ cơ sở tuy đủ về số lượng nhưng còn hạn chế về trình độ học vấn, chuyên môn, nghiệp vụ và lý luận chính trị. Toàn tỉnh hiện vẫn còn 650 cán bộ chuyên trách và 1.054 cán bộ, công chức (thuộc bảy chức danh) của xã, phường, thị trấn chưa qua đào tạo lý luận. Việc bố trí cán bộ công chức xã chưa đúng với chuyên môn nghiệp vụ còn khá phổ biến.

Một số cấp ủy cơ sở chưa tập trung đúng mức vào công tác xây dựng Đảng, chưa coi trọng đổi mới phương thức lãnh đạo, phong cách, lề lối làm việc; nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng ở nhiều nơi thực hiện chưa tốt; chế độ sinh hoạt Đảng, nội dung sinh hoạt chi bộ chậm đổi mới, phân công nhiệm vụ cho cấp ủy và đảng viên thiếu cụ thể, nhiều xã cán bộ chủ chốt kiêm nhiệm nhiều việc. Toàn tỉnh vẫn còn 26 thôn, buôn chưa có đảng viên; trên 400 buôn, thôn và 300 trường học chưa có chi bộ.

Một số cơ sở vẫn còn mất đoàn kết nội bộ, thiếu thống nhất trong lãnh đạo, quản lý; một số nơi, cán bộ chủ chốt còn vi phạm nguyên



Hoàn thiện hệ thống chính trị cấp cơ sở nâng cao tính đoàn kết trong xã hội - Ảnh: S.T

tác quản lý tài chính, quản lý đất đai...

Mối quan hệ giữa các tổ chức trong HTCT trên một số mặt chưa tốt. Công tác đánh giá chất lượng tổ chức cơ sở đảng và đảng viên hàng năm ở một số nơi thiếu chặt chẽ, chưa phản ánh đúng thực chất, nhiều Đảng bộ ở cơ sở chưa dồn sức tập trung xây dựng HTCT ở thôn, buôn, tổ dân phố gắn với củng cố nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của tổ chức cơ sở Đảng, năng lực hoạt động của bộ máy chính quyền ở cơ sở.

Việc thực hiện chương trình, kế hoạch kiểm tra, giám sát của đảng ủy, ủy ban kiểm tra ở một số đơn vị chưa hiệu quả. Tình trạng tham nhũng, lãng phí, vi phạm pháp luật chưa được ngăn chặn có hiệu quả, nhiều vụ việc xảy ra ở cơ sở nhưng chưa chủ động giải quyết triệt để, còn đùn đẩy lên cấp trên. Giám sát là một nhiệm vụ mới, cấp ủy cơ sở còn lúng túng trong quá trình triển khai thực hiện nên hiệu quả đạt được còn hạn chế.

Hoạt động của khối dân vận, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể ở một số nơi còn mang tính hình thức, hành chính hóa.

Hoạt động của chính quyền cơ sở hiệu lực, hiệu quả chưa cao; lề lối, phong cách làm việc chậm được đổi mới cải tiến; việc sắp xếp tổ chức bộ máy, cải cách hành chính chưa đạt

yêu cầu. Việc tổ chức thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước của các ngành, các cấp, có lúc thiếu chặt chẽ, không đồng bộ, tiến triển chậm. Một số lĩnh vực còn buông lỏng quản lý, dẫn đến sai phạm.

Hoạt động giám sát của HĐND trên một số lĩnh vực còn lúng túng, thiếu chiều sâu, tác dụng thấp.

3. Nhiệm vụ cơ bản xây dựng hệ thống chính trị cơ sở ở Đắk Lắk

Năm 2010 và định hướng đến năm 2015, tỉnh Đắk Lắk đề ra các mục tiêu chủ yếu, đó là:

Thứ nhất, tập trung củng cố các tổ chức cơ sở đảng, hạn chế thấp nhất số tổ chức cơ sở đảng yếu kém; 100% thôn, buôn, tổ dân phố có chi bộ đảng; trên 75% số tổ chức cơ sở đảng đạt tiêu chuẩn trong sạch vững mạnh; có từ 90% trở lên đảng viên đủ tư cách hoàn thành tốt nhiệm vụ. Thường xuyên chăm lo phát triển đảng viên mới, coi trọng chất lượng, gắn với việc phát triển đảng viên với xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã, phường thị trấn; hàng năm có 100% tổ chức cơ sở đảng phát triển được đảng viên, kết nạp từ 2.500 đảng viên trở lên.

Thứ hai, phát huy hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND và UBND, thực hiện tốt cải cách hành chính. Phần đầu từ 70-80% chính quyền cấp xã vững mạnh, hạn chế thấp nhất chính quyền cấp xã yếu kém.

Thứ ba, xây dựng, củng cố nâng cao chất lượng, đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân ở cơ sở. Giảm số lượng Tổ chức Mặt trận và các đoàn thể nhân dân cơ sở yếu kém, tất cả các thôn, buôn, tổ dân phố đều có ban Mặt trận, chi hội đoàn thể; tập hợp đại bộ phận

quần chúng vào các tổ chức đoàn thể, hội quần chúng; 90% trở lên số lượng các Chủ tịch Mặt trận và trưởng các đoàn thể cấp xã, phường, thị trấn phải là đảng viên.

Thứ tư, đẩy mạnh công tác quy hoạch, chăm lo đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cơ sở để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển mới. Phần đầu từ nay đến cuối năm 2015 có trên 80% cán bộ chủ chốt, các chức danh bầu cử cấp xã đạt trình độ học vấn từ trung học phổ thông (hoặc bổ túc THPT) và trình độ lý luận chính trị từ trung cấp trở lên; 100% cán bộ chuyên môn thuộc UBND xã có trình độ chuyên môn trung cấp, trình độ lý luận chính trị sơ cấp trở lên. Đến năm 2015, đội ngũ cán bộ chuyên trách và công chức cấp xã đều phải tốt nghiệp trung học phổ thông (hoặc bổ túc THPT), có trình độ trung cấp lý luận chính trị trở lên; phần đầu đạt trên 70% số người giữ các chức danh Bí thư, Phó Bí thư, Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn có trình độ chuyên môn từ trung cấp trở lên và 20% có trình độ đại học; 100% cán bộ trưởng thôn, phó trưởng thôn, buôn, tổ dân phố được bồi dưỡng lý luận chính trị, kỹ năng quản lý cộng đồng; 100% cán bộ đoàn thể được bồi dưỡng nghiệp vụ và kỹ năng công tác chuyên môn.

4. Giải pháp tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở ở Đắk Lắk hiện nay

Một là, làm cho cán bộ, đảng viên và nhân dân nhận thức rõ hơn vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng về chính trị - kinh tế, an ninh, quốc phòng, bảo vệ môi trường sinh thái của vùng miền núi Tây Nguyên trong tình hình mới; tăng cường đầu tư phát triển, tạo thế và lực để Đắk Lắk phát huy tốt tiềm năng, tham gia vào sự phát triển chung của khu vực và cả nước

Thực hành nghiêm Quy chế dân chủ, trước hết là dân chủ trong các tổ chức đảng, kiên quyết khắc phục tư tưởng tự ti, bảo thủ, trông chờ, ỷ lại, an phận cam chịu đối nghèo trong cán bộ và nhân dân.

Hai là, tăng cường công tác giáo dục chính trị tư tưởng cho cán bộ đảng viên trong HTCT

ở cơ sở, khẳng định tổ chức cơ sở là nền tảng của Đảng, là cầu nối giữa Đảng với nhân dân, có vị trí rất quan trọng trong hệ thống tổ chức của Đảng và là nơi tổ chức thực hiện mọi chủ trương, nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Củng cố kiện toàn, nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của các tổ chức cơ sở đảng, xây dựng tổ chức cơ sở đảng vững mạnh về chính trị, tư tưởng và tổ chức. Hoàn thiện xây dựng quy chế làm việc của cấp ủy, thực hiện tốt nguyên tắc tập trung dân chủ, nâng cao chất lượng sinh hoạt đảng, giữ nghiêm kỷ luật, tăng cường đoàn kết trong Đảng. Đẩy mạnh công tác phát triển đảng viên, nhất là những thôn, buôn, tổ dân phố, các tổ chức chưa có đảng viên, chú ý người tại chỗ, vùng tôn giáo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Phải tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức về công tác kiểm tra, giám sát, kỷ luật của Đảng; cấp ủy ủy ban kiểm tra cơ sở phải xây dựng phương hướng, nhiệm vụ, chương trình công tác kiểm tra, giám sát toàn khóa, hàng năm và thực hiện kiểm tra, giám sát theo chương trình kế hoạch đã đề ra. Tập trung kiểm tra, giám sát cấp ủy, người đứng đầu cấp ủy, chính quyền, mặt trận, đoàn thể trong việc thực hiện các nghị quyết, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, cũng như việc chấp hành nguyên tắc sinh hoạt Đảng và thực hiện nhiệm vụ của đảng viên; kiểm tra Quy chế làm việc của cấp ủy cơ sở; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát đảng viên trong chi bộ.

Trước mắt, Ban thường vụ Tỉnh ủy chỉ đạo các cơ quan chức năng tiến hành tổng kết việc xây dựng HTCT ở cơ sở. Đồng thời yêu cầu cấp huyện, thành phố, thị xã chỉ đạo các xã, phường, thị trấn xây dựng và hoàn thiện cơ bản phương thức lãnh đạo của các cấp ủy cơ sở.

Ba là, phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân là một trong bảy định hướng cơ bản nhằm tiếp tục đẩy mạnh công cuộc đổi mới và xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Để

làm cho Nhà nước mạnh lên, quản lý có hiệu lực và hiệu quả, theo chúng tôi, cần đổi mới và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của của chính quyền cấp cơ sở. Hằng năm, chính quyền cấp cơ sở xây dựng kế hoạch kiện toàn, củng cố, bồi dưỡng kiến thức về công tác quản lý và hoạt động cho Ban tự quản thôn, buôn, tổ dân phố; đồng thời thực hiện tốt Quy chế dân chủ cơ sở theo tinh thần Chỉ thị số 30 của Bộ Chính trị và Pháp lệnh số 34 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tạo điều kiện để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và dựa vào nhân dân để xây dựng chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh. Tiến hành xây dựng, hoàn thiện tổ chức tự quản (ban tự quản) của thôn, buôn, tổ dân phố, để thực sự là một tổ chức đại diện cho nhân dân, có khả năng tổ chức và quản lý các phong trào hành động của quần chúng, thể hiện năng lực và hiệu quả là cầu nối của chính quyền cơ sở, đáp ứng yêu cầu xử lý những nảy sinh trong cuộc sống ở khu dân cư.

Bốn là, cần đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của khối dân vận, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, nâng cao vai trò chủ động tham mưu cho cấp ủy cơ sở, khắc phục tình trạng “hành chính hóa”, dành nhiều thời gian làm việc ở khu dân cư; đa dạng hóa các hình thức tập hợp quần chúng, mở rộng các tổ chức và hoạt động tự quản của nhân dân dưới nhiều hình thức phong phú; nâng cao tính tự giác của hội viên, đoàn viên.

Xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc; đẩy mạnh công tác kết nghĩa giữa các thôn người Kinh với buôn đồng bào dân tộc thiểu số, giữa dân cư ở vùng thuận lợi với vùng khó khăn. Đẩy mạnh việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. Xây dựng các quy định lấy ý kiến nhân dân, tổ chức thực hiện tốt và đảm bảo khách quan việc cán bộ, nhân dân ở khu dân cư, ở cơ quan, đơn vị góp ý xây dựng đảng viên, tổ chức cơ sở đảng, các chức danh cán bộ chính quyền.

Năm là, cần thực hiện nhất thể hóa chức danh Bí thư và Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn. Đây là mô hình phù hợp với xu hướng

phát triển của thời đại và hội nhập. Tuy nhiên, Bí thư kiêm Chủ tịch, theo chúng tôi, cần có đủ có ít nhất ba điều kiện: i) Ở đó tập thể cấp ủy mạnh, đoàn kết thống nhất trong một quy chế hoạt động lãnh đạo và quản lý khoa học, đổi mới, hiệu quả; ii) Bí thư kiêm Chủ tịch phải là cán bộ giỏi toàn diện, có phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng, có năng lực thực sự, được đào tạo cơ bản đáp ứng được nhiệm vụ kiêm nhiệm; iii) Đảng bộ, chi bộ ở đó phải trong sạch vững mạnh, có đội ngũ đảng viên thực sự tiên phong gương mẫu, vững vàng về chính trị, có đạo đức trong sáng, lối sống lành mạnh, gần bó với nhân dân.

Đảng ta chủ trương hướng về cơ sở, đề cao các sáng kiến từ cơ sở. Nhân mạnh vai trò của cơ sở thực chất là nhân mạnh vai trò của nhân dân trong xây dựng chế độ mới, xây dựng chế độ dân chủ, thực hiện quyền lực của nhân dân. Tập trung xây dựng tổ chức HTCT vững mạnh sẽ từng bước làm cho chính trị, kinh tế-xã hội, an ninh-quốc phòng ở Đắk Lắk nói riêng và Tây Nguyên nói chung ngày càng vững bước đi lên CNXH

Sáu là, thường xuyên chăm lo đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cơ sở để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển mới.

Có chính sách phù hợp để thu hút cán bộ trẻ, có năng lực về công tác tại cơ sở, nhất là sinh viên tốt nghiệp tại các trường đại học, cao đẳng để thay thế những cán bộ lớn tuổi, chưa qua đào tạo, năng lực hạn chế; có cơ chế, chính sách để giải quyết đối với những cán bộ chưa được chuẩn hóa nhưng chưa đủ tuổi, đủ năm công tác để nghỉ theo chế độ. Nghiên cứu đổi mới nội dung, hình thức đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ; chú trọng bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ và kinh nghiệm để giải quyết những tình huống cụ thể xảy ra ở cơ sở.

Hằng năm, phải có kế hoạch bồi dưỡng, cập nhật kiến thức mới cho cán bộ chuyên trách, cấp ủy viên cơ sở, chú trọng bồi dưỡng, đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ thôn, buôn, tổ dân phố... đáp ứng yêu cầu công tác, hoàn thành tốt nhiệm vụ. ■

CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP PHÁT SINH

LIÊN QUAN ĐẾN PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TẠI CHLB ĐỨC

■ VÕ TRÍ HẢO *

Việc phân cấp, phân quyền chỉ đạt được mục đích khi các vấn đề được giao cho các cấp phù hợp với năng lực của cấp tương ứng và phù hợp với bản chất của từng vấn đề. Nói cách khác, phải có một đường ranh giới phân định thẩm quyền khoa học, rõ ràng và ổn định tương đối giữa các cấp. Đây cũng là vấn đề mà khoa học tổ chức nhà nước ở nước ta quan tâm. Vì vậy, những kinh nghiệm quý báu của các quốc gia, trong đó có CHLB Đức sẽ là tài liệu đáng tham khảo.

1. Đặt vấn đề

Dù cố gắng đến đâu thì những bất đồng, tranh chấp liên quan đến phân cấp, phân quyền là không thể tránh khỏi. Một vài quốc gia sử dụng cơ chế hành chính - chính trị để giải quyết các tranh chấp này. Theo đó, thông thường, các cơ quan hành chính cấp trên sẽ tự phán quyết các tranh chấp về thẩm quyền giữa mình và cấp dưới. Cơ chế hành chính - chính trị thường dựa vào lý do “bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước” hoặc dựa vào nguyên tắc mệnh lệnh phục tùng của luật hành chính. Thực tế cho thấy, chính cơ chế giải quyết này đã dẫn việc phân cấp, phân quyền tới tình trạng nhập nhằng, vô định. Vì thông qua quyền giải quyết tranh chấp, cấp trên dường như đã giữ lại quyền vẽ lại ranh giới, quyền bất kỳ lúc nào cũng có thể “nhỏ hàng rào đi cấm lại”. Việc thiếu một cơ chế giải quyết tranh chấp hữu hiệu đã biến “hàng rào” mà chủ nhân của nó đã dày công trau chuốt trở nên vô dụng.

Thay vào cơ chế hành chính - chính trị, *cơ chế tư pháp* được sử dụng ở CHLB Đức để giải quyết những tranh chấp phát sinh trong

phân cấp, phân quyền giữa các cấp nói chung và giữa liên bang và tiểu bang nói riêng. Ở Đức, mối quan hệ giữa Nhà nước liên bang và các tiểu bang là mối quan hệ hiến định, nên các tranh chấp này là tranh chấp hiến pháp và Tòa án Hiến pháp liên bang sẽ là cơ quan giải quyết cuối cùng.

Tranh chấp giữa các bộ phận trong nội bộ một tiểu bang trước hết được giải quyết theo các cơ chế được quy định trong Hiến pháp tiểu bang (thường thông qua Tòa án Hiến pháp tiểu bang). Trong một số trường hợp, các tranh chấp này cũng được mang ra giải quyết tại Tòa án Hiến pháp liên bang. Cụ thể:

2. Giải quyết tranh chấp tại Tòa án Hiến pháp liên bang theo điểm 1, Khoản 1, Điều 93 Hiến pháp - tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định

Cơ chế tại Điều 93, Khoản 1, điểm 1 (Organstreitverfahren) không phải dành riêng để giải quyết tranh chấp giữa Nhà nước liên bang và các tiểu bang, mà để giải quyết tranh chấp về quyền và nghĩa vụ giữa các cơ quan

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

hiến định; và trong một số trường hợp còn để giải quyết tranh chấp giữa các bộ phận khác nhau trong cùng một cơ quan hiến định¹. Ví dụ: giữa đảng đoàn trong Quốc hội với chính bản thân Quốc hội. Vì vậy, những điều trình bày dưới đây không chỉ áp dụng cho Nhà nước liên bang và các tiểu bang, mà áp dụng chung cho các bên tham gia tổ tụng khác.

Cơ chế này có gốc rễ từ nguyên tắc tam quyền phân lập và sự bảo vệ thiểu số². Trong thực tế, vai trò bảo vệ thiểu số của cơ chế này nổi trội hơn vai trò cân bằng quyền lực giữa các cơ quan hiến định. Cơ chế này trao cho phe thiểu số khả năng bảo vệ quyền thiểu số của mình hoặc quyền lợi của các cơ quan nơi mà phe thiểu số tham gia. Điều này rất có ý nghĩa đối với một vài tiểu bang, nơi một đảng phái nhỏ, được đa số dân chúng ủng hộ tại bang đó nhưng lại là thiểu số ở Hạ viện và Thượng viện Liên bang. Đảng phái sẽ rất tích cực sử dụng cơ chế Organstreitverfahren để bảo vệ lợi ích của tiểu bang, khi phe đa số thông qua chính quyền liên bang, đặc biệt là thông qua Hạ viện và Thượng viện liên bang, có những hành động xâm phạm thẩm quyền của tiểu bang. Trong trường hợp này, việc bảo vệ lợi ích của tiểu bang gắn liền với uy tín của đảng đó tại tiểu bang và gắn liền với việc bảo vệ lợi ích thiểu số nói chung.

Ở đây, bên tham gia tổ tụng phải là cơ quan hiến định. Mặc dầu trong quan hệ đối ngoại, cũng như nhiều mối quan hệ khác thì tiểu bang là một bộ phận của liên bang, nhưng trong quan hệ tổ tụng này, các tiểu bang được xem là một cơ quan hiến định, độc lập với Nhà nước liên bang. Điều đáng lưu ý, các đảng phái chính trị về mặt lý thuyết không phải là cơ quan hiến định (tức không phải là một cơ quan nhà nước), nhưng Tòa án Hiến pháp coi các đảng phái chính trị được phép tham gia với

tư cách là một bên tố tụng trong thủ tục này³. Lý do đưa ra ở đây là mặc dầu đảng phái chính trị không phải là cơ quan nhà nước, nhưng địa vị của nó được ghi nhận tại Điều 21 Hiến pháp và nó như là một nhân tố không thể thiếu được của đời sống hiến pháp. Nói cách khác, tổ chức và chức năng của đảng phái chính trị giống như một cơ quan cấp cao của liên bang, bởi vậy thủ tục khiếu kiện Hiến pháp không phù hợp để áp dụng với đảng phái chính trị, mà phải là thủ tục giải quyết tranh chấp về thẩm quyền (Organstreitverfahren)⁴. Tranh chấp giữa một tiểu bang và một đảng phái chính trị cũng có thể được giải quyết theo thủ tục này.

Bên bị kiện bao gồm: Hạ viện, Thượng viện, Chính phủ liên bang, Tổng thống liên bang, các ủy ban liên viện, các ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện, các đảng phái chính trị, các tiểu bang.

Đơn khởi kiện phải nêu rõ hành vi của bên bị kiện (bị đơn) theo đúng Khoản 1, Điều 64 Luật Tòa án Hiến pháp liên bang. Hành vi này có thể là một hành vi chủ động hoặc một hành vi thụ động (không thực hiện nghĩa vụ của mình). Hành vi phải mang tính pháp lý⁵. Các hành động chuẩn bị hoặc hành động thuần túy kỹ thuật nghiệp vụ không phải là đối tượng xét xử của thủ tục này. Hành vi thụ động sẽ mang tính pháp lý khi bị đơn có nghĩa vụ phải hành động. Hầu hết các hành vi thụ động liên quan đến việc bị đơn không ban hành một văn bản cần thiết hoặc không hủy bỏ một văn bản cần thiết dẫn đến tình trạng bất hợp hiến, làm ảnh hưởng đến lợi ích của nguyên đơn. Ví dụ: Tổng thống phải công bố dự luật được chuyển đến mình khi dự luật được thông qua một cách hợp hiến.

Người nộp đơn khởi kiện phải chứng minh rằng bản thân anh ta hoặc cơ quan mà anh ta thuộc về bị hành vi của bị đơn xâm hại quyền

(1) Klaus Schleich/Stefan Koriath (2007), *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, Verlag C.H.Beck. München, S.47.Rn.79.

(2) Harmut Mauer (2007), *Staatsrecht II*, C.H.Beck. München, S.462.Rn.41.

(3) BVerfGE 4,27 (Plenum); 1, 208 (223f).

(4) BVerfGE 66, 107(115); 67, 65(69); 60, 53(61f).

(5) BVerfGE 68, 1 (74f); 97, 408(414).

và nghĩa vụ hiến định hoặc hành vi của nguyên đơn chưa xâm hại nhưng trực tiếp đe dọa quyền và nghĩa vụ hiến định của nguyên đơn. Với tư cách là một bộ phận của bộ máy nhà nước, tiểu bang không có “quyền gắn liền chủ thể” (subjektive Rechte) như các tự nhiên nhân, thay vào đó là trách nhiệm và thẩm quyền. Tuy nhiên, trong trong thủ tục tố tụng này thì tiểu bang, cũng như các bên tham gia tố tụng khác có thể bảo vệ và thực hiện các thẩm quyền và trách nhiệm như thể là các tự nhiên nhân bảo vệ các “quyền gắn liền chủ thể” trong thủ tục tố tụng dân sự⁶. Bởi vậy, mối quan hệ pháp luật giữa các bên tham gia tố tụng được định hình theo quan hệ luật Hiến pháp; các quyền và nghĩa vụ đối kháng phải xuất phát từ một quan hệ pháp luật Hiến pháp⁷. Quyền được nại ra trong đơn khởi kiện phải là quyền hiến định; nếu một hành vi của bị đơn trái với đạo luật thường hoặc nội quy thì không phải là đối tượng xét xử của thủ tục Organstreitverfahren. Tuy nhiên trong một số trường hợp, quy định của nội quy có thể là căn cứ của một quyền được nại ra trong đơn khởi kiện, nếu qua định của nội quy xuất phát từ một quy định của Hiến pháp và khi giải thích quy định của Hiến pháp tương ứng sẽ viện dẫn đến nội quy này. Ví dụ: quyền phát biểu của nghị sĩ không được nêu minh thị, trực tiếp trong Hiến pháp mà chỉ được điều chỉnh trong Nội quy Nghị viện. Nhưng quyền phát biểu này lại xuất phát từ địa vị hiến định của nghị sĩ theo điểm 2, Khoản 1, Điều 38 và vì vậy, nếu quyền phát biểu của nghị sĩ bị hạn chế qua Nội quy, nghị

sĩ có quyền viện dẫn điểm 2, Khoản 1, Điều 38 để chống lại Nội quy.

“Các bộ phận của một cơ quan hiến định có thể đứng ra khởi kiện bảo vệ quyền hiến định của cơ quan theo hình thức khởi kiện vì lợi ích chung (Prozessstandschaft)⁸. Bộ phận này không nhất thiết phải là đa số của cơ quan⁹. Hay nói cách khác khi đa số cơ quan không xem là quyền hiến định của cơ quan bị xâm hại thì một bộ phận thiểu số của cơ quan vẫn có thể đứng ra khởi kiện theo hình thức Prozessstandschaft để bảo vệ quyền lợi của cơ quan. Ví dụ: đa số nghị sĩ trong Hạ viện không cho rằng Chính phủ đang xâm hại quyền hiến định của Hạ viện, nhưng một nhóm thiểu số, ví dụ một đảng đoàn thiểu số trong Hạ viện, có thể đứng ra kiện Chính phủ để bảo vệ quyền của Hạ viện”.

Ý nghĩa của quyền khởi kiện của một bộ phận cơ quan vì lợi ích chung nằm ở chỗ: nó mở ra khả năng bảo vệ và thực thi chức năng của Hạ viện. Đa số thành viên của Hạ viện thường xuyên ủng hộ Chính phủ¹⁰ và bởi vậy họ không sẵn sàng chống lại các hành vi của Chính phủ xâm hại các quyền hiến định của các bộ phận của Hạ viện. Bởi vậy, các quyền của Hạ viện cũng có thể được bảo vệ bởi một bộ phận của Nghị viện, có thể là một đảng đoàn thiểu số¹¹. Tuy nhiên, cho đến nay, “Tòa Hiến pháp liên bang chỉ mới trao quyền khởi kiện vì lợi ích chung như vậy cho duy nhất các đảng đoàn Nghị viện, mà chưa trao cho một bộ phận của cơ quan nào khác”¹².

Nguyên đơn phải chứng minh nhu cầu cần

(6) Christian Hillgruber-Christoph Goos (2006), *Verfassungsprozessesrecht*, C.F Müller Verlag, S.121.-Rn.306.

(7) BVerfGE 2, 143(152).

(8) Prozessstandschaft tương tự như trường hợp Viện kiểm sát ở Việt Nam đứng ra khởi kiện bảo vệ quyền lợi của người mất năng lực hành vi dân sự khi quyền lợi của họ bị xâm hại, nhưng không có ai thân thích hoặc có nhưng những người này không khởi kiện.

(9) Vgl. Klaus Schleich/Stefan Koriath (2007), *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, Verlag C.H.Beck. München, S.58.Rn.94.

(10) Chính thể của CHLB Đức đều được xếp vào nhóm cộng hòa Nghị viện. Trong hình thức chính thể này, thì một đảng phái/liên minh đảng phái chiếm đa số trong Nghị viện sẽ đứng ra thành lập Chính phủ. Nên đa số trong Nghị viện và các thành viên Chính phủ sẽ cùng thuộc về một đảng phái/liên minh đảng phái. Vì mối liên hệ đảng phái này dẫn đến đa số thành viên Nghị viện sẽ luôn đồng ý với hành pháp, cho dù hành pháp có những hành vi gây tranh cãi về hiến tính. Nếu hiện tượng này xảy ra, chức năng giám sát, kiểm soát của Nghị viện đối với hành pháp sẽ bị vô hiệu hóa, nguyên tắc tam quyền phân lập bị tổn hại.

(11) Vgl. Christian Hillgruber-Christoph Goos (2006), *Verfassungsprozessesrecht*, C.F Müller Verlag, S.122.-Rn.307.

(12) Vgl. Klaus Schleich/Stefan Koriath (2007), *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, Verlag C.H.Beck. München, S.58.Rn.94.

được Tòa án Hiến pháp bảo vệ quyền hiến định của mình. Tòa án Hiến pháp là cơ quan phán xét cuối cùng, phương thức cuối cùng được sử dụng để giải quyết tranh chấp về trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan.

Khi kết thúc vụ án và yêu cầu của nguyên đơn được chứng minh, Tòa án Hiến pháp sẽ đưa ra kết luận về việc bị đơn thông qua những hành vi nhất định đã xâm hại vào quyền hiến định cụ thể của nguyên đơn. Tòa án Hiến pháp không tuyên bố hủy bỏ hành vi bị cáo buộc, cũng như không yêu cầu bị đơn phải thực hiện những hành vi nhất định. Tuy nhiên, từ kết luận này của Tòa án Hiến pháp thì hành vi bị cáo buộc sẽ coi như vi hiến và trong một số trường hợp bị coi là vô hiệu tuyệt đối (vô hiệu từ đầu).

Việc Tòa án Hiến pháp không trực tiếp tuyên bố hủy bỏ hành vi vi hiến không có nghĩa là có sự bao dung cho tình trạng vi hiến tiếp tục tồn tại, mà có nghĩa là bị đơn (cơ quan bị cáo buộc) phải đối chiếu với nguyên tắc nhà nước pháp quyền ở Điều 20 Hiến pháp để rút ra những hệ quả từ kết luận của Tòa án Hiến pháp và ngay lập tức thực hiện các biện pháp để loại bỏ tình trạng vi hiến.

3. Giải quyết tranh chấp tại Tòa án Hiến pháp liên bang theo điểm 3, Khoản 1, Điều 93 Hiến pháp - tranh chấp liên bang/ tiểu bang

Điều 93, Khoản 1, điểm 3 và điểm 4 quy định về việc giải quyết tranh chấp quyền và nghĩa vụ giữa liên bang và tiểu bang, giữa các tiểu bang với nhau và trong nội bộ một tiểu bang. Có thể nói trong tương quan với Organstreitverfahren tại điểm 1 thì điểm 3 và điểm 4 đóng vai trò là “luật riêng” và vì vậy, phạm vi nguyên đơn, đối tượng xét xử sẽ hẹp hơn so với Khoản 1, điểm 1.

Điểm 3 áp dụng cho trường hợp tranh chấp về quyền và nghĩa vụ giữa liên bang và tiểu bang, đặc biệt liên quan đến vấn đề các tiểu bang thực thi luật của liên bang dưới sự giám

sát của Nhà nước liên bang. Bên tham gia tố tụng chỉ có thể là Nhà nước liên bang và từng tiểu bang riêng lẻ. Đối tượng xét xử là hành vi của tiểu bang thực hiện hoặc không thực hiện luật liên bang hoặc hành vi thực hiện quyền giám sát của liên bang. Vì đối tượng xét xử liên quan đến việc thi hành pháp luật nên hành pháp sẽ là người đại diện tham gia tố tụng, tương ứng về phía Nhà nước liên bang là Chính phủ liên bang, về phía Nhà nước tiểu bang là Chính phủ tiểu bang. Tuy nhiên, về phía các tiểu bang, nếu Hiến pháp tiểu bang quy định một cơ quan đại diện tham gia tố tụng khác, ngoài Chính phủ tiểu bang, thì sẽ áp dụng quy định này. Tại bản án số 6¹³, Tòa án Hiến pháp liên bang còn nêu rõ, quyết định tham gia thủ tục tố tụng phải được thông qua bởi tập thể Chính phủ (liên bang hoặc tiểu bang), mà cá nhân Thủ tướng liên bang hay Thủ hiến tiểu bang không được trao quyền này.

Để giảm tải cho Tòa án Hiến pháp liên bang thì giai đoạn tiền tố tụng tại Thượng viện được áp dụng cho loại tranh chấp tại điểm 3. Theo Khoản 4, Điều 84 Hiến pháp, khi Chính phủ liên bang cho rằng Chính phủ tiểu bang có thiếu sót trong việc thực hiện luật liên bang, Chính phủ liên bang sẽ yêu cầu Chính phủ tiểu bang khắc phục thiếu sót này. Nếu thiếu sót không được khắc phục theo yêu cầu của Chính phủ liên bang, Chính phủ liên bang có thể đề nghị Thượng viện kết luận về vấn đề; ngược lại, nếu Chính phủ tiểu bang cho rằng cáo buộc của Chính phủ liên bang là không có cơ sở, Chính phủ tiểu bang cũng có quyền yêu cầu Thượng viện kết luận về vấn đề. Sau khi có kết luận của Thượng viện mà một trong hai bên không thỏa mãn, thì có thể khởi kiện vụ việc ra Tòa án Hiến pháp.

Đây là thủ tục tố tụng đối kháng liên quan về xác định ranh giới quyền và nghĩa vụ trong quan hệ luật Hiến pháp giữa liên bang và tiểu bang, là một loại quan hệ đặc thù cho các quốc gia liên bang. Bởi vậy, các quyền và nghĩa vụ giữa các bên không chỉ xuất phát từ các quy

(13) BverfGE 6, 309.

phạm, các điều khoản cụ thể minh thị trong Hiến pháp mà còn có thể xuất phát từ nguyên tắc chính thể liên bang, nguyên tắc thiện chí liên bang¹⁴. Nói cách khác, các quyền và nghĩa vụ này dựa vào luật nội dung chứ không chỉ là Hiến pháp thực định.

Các bên phải khởi kiện trong vòng 6 tháng kể từ thời điểm nhận được kết luận của Thượng viện. Các bên có thể rút đơn kiện trước khi Tòa án Hiến pháp tiến hành tranh tụng. Trong quá trình tố tụng các bên có thể yêu cầu, hoặc Tòa Hiến pháp có thể tự mình áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời.

4. Giải quyết tranh chấp tại Tòa án Hiến pháp liên bang theo điểm 4, Khoản 1, Điều 93, Hiến pháp - tranh chấp nội bộ tiểu bang

Các tranh chấp về luật công giữa các bộ phận trong nội bộ một tiểu bang có thể được mang ra Tòa án Hiến pháp liên bang giải quyết theo Điều 93, Khoản 1, điểm 4 nếu như không có con đường tố tụng nào khác. Khác với tranh chấp ở điểm 3 - luôn là quan hệ Hiến pháp và luôn liên quan đến phân cấp, phân quyền, tranh chấp ở điểm 4 không nhất thiết phải là quan hệ Hiến pháp và không nhất thiết phải liên quan đến phân cấp, phân quyền; mặc dù trên thực tế, đa phần vụ án liên quan đến phân cấp phân quyền.

Đây là một trường hợp ngoại lệ trong số các vụ việc thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án Hiến pháp liên bang. Trong trường hợp này, Tòa án Hiến pháp liên bang xét xử cả những tranh chấp không phải là tranh chấp Hiến pháp mà chỉ là tranh chấp về luật công. Hơn nữa ở đây, Tòa án Hiến pháp liên bang lại xét xử một vụ việc vốn dĩ thuộc công việc nội bộ của tiểu bang. Phải chăng sự phân định liên bang - tiểu bang bị phá vỡ trong trường hợp này? Không hoàn toàn như vậy. Nhà nước liên bang không làm thay, không can thiệp vào công việc nội

bộ của tiểu bang mà chỉ đóng vai trò hỗ trợ, lấp khe hở cho Nhà nước tiểu bang. Tòa án Hiến pháp liên bang không được đặt ở vị trí thứ nhất, mà chỉ đặt ở vị trí hỗ trợ cho Tòa án của tiểu bang. Vì Tòa án Hiến pháp liên bang chỉ có thẩm quyền này khi tiểu bang tương ứng không có Tòa án Hiến pháp tiểu bang và cũng không ủy quyền xét xử cho Tòa hành chính liên bang, Tòa xã hội liên bang... Hoặc khi tiểu bang tương ứng có Tòa án Hiến pháp tiểu bang nhưng Tòa án Hiến pháp tiểu bang lại không có thẩm quyền xét xử loại tranh chấp nói ở điểm 3. Trên thực tế, các tranh chấp được mang ra Tòa án Hiến pháp liên bang tại điểm 3 thường là các tranh chấp Hiến pháp tiểu bang¹⁵.

Và Luật Tòa án Hiến pháp liên bang (BverfGG) sử dụng thủ tục tố tụng tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định liên bang tại điểm 1, Khoản 1, Điều 93 để giải quyết các tranh chấp trong nội bộ một tiểu bang.

Bên tham gia tố tụng gồm các cơ quan tối cao của bang và các bộ phận của bang mà theo quy định của Hiến pháp tiểu bang hoặc nội quy tương ứng các bộ phận này được trao quyền độc lập. Nói cách khác, đó là những tổ chức có tư cách pháp nhân công quyền. Nguyên đơn phải chứng minh quyền và nghĩa vụ của mình đã bị xâm hại hoặc trực tiếp bị đe dọa bởi hành vi của bị đơn. Trong thủ tục này, Tòa án Hiến pháp liên bang không chấp nhận *khởi kiện vì lợi ích chung* như thủ tục ở điểm 1, Khoản 1, Điều 93¹⁶.

Khi xét xử vụ việc, Tòa án Hiến pháp liên bang sẽ căn cứ vào Hiến pháp của tiểu bang tương ứng và một số quy định của Hiến pháp liên bang (các quy định có hiệu lực đối với một số vấn đề của tiểu bang hoặc các chuẩn mực mà Hiến pháp của các tiểu bang phải tuân thủ. Ví dụ: như nguyên tắc dân chủ, nhà nước pháp quyền...).

Như vậy, vấn đề phân cấp phân quyền giữa các bộ phận trong nội bộ một tiểu bang có thể

(14) Meyer, Wolfgang. 2003. Artikel 93 (Bundesverfassungsgericht, Zuständigkeit), in: Münch/Kunig (Hg.). Grundgesetzkommentar, Band 3, Auflage 5. München: C.H.Beck. S. 614.
 (15) Ersatzzuständigkeit @615 {Wolfgang Meyer, 2003, #52493}
 (16) Streitigkeiten innerhalb eines Landes @617 Rn.53 {Wolfgang Meyer, 2003, #52493}

sẽ được giải quyết theo một cơ chế khác do tiểu bang quy định.

5. Giải quyết tranh chấp theo Điều 93, Khoản 4b - quyền khiếu kiện Hiến pháp của các cộng đồng tự quản

Các cộng đồng (tương đương với cấp thôn ở Việt Nam) có vai trò rất quan trọng đối với dân sinh và đời sống chính trị nói chung của quốc gia. Nếu như cấp thôn ở Việt Nam không được Hiến pháp đề cập thì Hiến pháp CHLB Đức lại đề cập khá chi tiết tại Chương II, Điều 28, Khoản 2. Theo đó, các cộng đồng phải được bảo đảm quyền tự quản, tự chịu trách nhiệm đối với tất cả các quan hệ trong phạm vi cộng đồng. Các liên minh cộng đồng (gần giống như cấp xã ở Việt Nam) cũng được quyền tự quản đối với các công việc mà liên minh cộng đồng đảm nhiệm theo quy định của luật¹⁷. Quyền tự quản ở đây bao gồm quyền tự quản các nguồn tài chính và quyền được hưởng một tỷ lệ nhất định các nguồn thuế liên quan hoạt động kinh tế tại cộng đồng hay liên minh cộng đồng.

Điều 28, Khoản 2 thực chất chủ yếu hướng tới cơ quan lập hiến và lập pháp của tiểu bang. Cơ quan lập hiến tiểu bang có nghĩa vụ khi quy định về cấu trúc bộ máy nhà nước tiểu bang phải bảo đảm sự phi tập trung hóa để bảo đảm công dân có vai trò tích cực đối với việc tham gia quản lý nhà nước ở các cộng đồng, các liên minh cộng đồng. Điều 28, Khoản 2 buộc cơ quan lập hiến tiểu bang phải tôn trọng quyền tự quản, quyền ban hành nội quy của các cộng đồng để họ tự quản lý các công việc trong phạm vi một cộng đồng hay liên minh cộng đồng. Đây là phạm vi tự quản tối thiểu mà nhà lập hiến tiểu bang phải dành cho các cộng đồng, nhưng hoàn toàn không cấm việc Hiến pháp tiểu bang dành nhiều quyền tự quản

hơn nữa cho các cộng đồng. Thực tế quyền tự quản của các cộng đồng, liên minh cộng đồng được bảo đảm bởi hai lớp¹⁸: lớp thứ nhất: Hiến pháp của tiểu bang; lớp thứ hai: Khoản 2, Điều 28, Hiến pháp liên bang

Điều 28, Khoản 2 là một quy phạm của luật tổ chức nhà nước; nó phân định thẩm quyền giữa cộng đồng, liên minh cộng đồng với các cơ quan cấp trên; nhưng trong quan hệ với công dân và các pháp nhân tư thì Điều 28, Khoản 2 hoàn toàn không tạo ra thẩm quyền cho cộng đồng hay liên minh cộng đồng để nhân danh quyền tự quản mà hạn chế hay can thiệp vào các quyền tư của công dân¹⁹. Kể cả các vấn đề mang tính địa phương, nhưng khi các cộng đồng muốn can thiệp vào các quyền cá nhân thì đòi hỏi phải có sự uỷ quyền của luật (do Nghị viện liên bang hay Nghị viện tiểu bang ban hành; các nghị định của Chính phủ không được phép uỷ quyền cho các cộng đồng làm điều này).

Điều 28, Khoản 2 còn đóng vai trò như là một sự bảo đảm về định chế cho các cộng đồng. Nó bảo đảm rằng sự tồn tại của các cộng đồng như là một cấp phi tập trung hóa của hành chính nhà nước²⁰. Nó bảo đảm rằng ở CHLB Đức sẽ tồn tại số lượng cần thiết các cộng đồng có tư cách chính trị xã hội, địa vị kinh tế đầy đủ như hình mẫu cộng đồng đã tồn tại hàng trăm năm ở nước Đức. Tuy nhiên, Điều 28, Khoản 2 không bảo đảm rằng các cộng đồng phải được tiếp tục tồn tại theo đúng địa giới lịch sử. Nó không cản trở việc sáp nhập, giải thể hoặc phân chia lại địa giới các cộng đồng²¹. Nhưng điều này cũng không có nghĩa là các cơ quan cấp trên có quyền tùy tiện sáp nhập lại các cộng đồng. Mà việc sáp nhập lại địa giới cấp liên minh cộng đồng đòi hỏi phải bằng nghị quyết của Nghị viện. Và việc sáp nhập lại cộng

(17) Tức các quy định do Nhà nước Liên bang hoặc Tiểu bang ban hành.

(18) Löwer, Wolfgang. 2003. Artikel 28 GG, in: Grundgesetzkommentar, Ingo von Münch/ Philip Kunig (Hg.). Grundgesetzkommentar. München: C.H.Beck. S.340 Rn.37

(19) Art.28 Abs begründet keine Kompetenz im Verhältnis zu Privaten @343 Rn.39 {Wolfgang Löwer, 2003, #87891}

(20) Löwer, Wolfgang. 2003. Artikel 28 GG, in: Grundgesetzkommentar, Ingo von Münch/ Philip Kunig (Hg.). Grundgesetzkommentar. München: C.H.Beck. S.345 Rn.42

(21) Löwer, Wolfgang. 2003. Artikel 28 GG, in: Grundgesetzkommentar, Ingo von Münch/ Philip Kunig (Hg.). Grundgesetzkommentar. München: C.H.Beck. S.345 Rn.42

đồng này phải nhằm hướng tới một cấu trúc hành chính mới hiệu quả hơn, phục vụ lợi ích dân cư tốt hơn. Và thường các cộng đồng phải được trưng cầu ý kiến trước khi việc sáp nhập, chia tách có thể diễn ra.

Với việc công nhận quyền tự quản của cộng đồng trong Hiến pháp đồng nghĩa với việc thừa nhận cộng đồng là một cấp tham gia quản lý nhà nước. Điều này dẫn đến việc có thể phát sinh trên thực tế tranh chấp thẩm quyền giữa cộng đồng với các cấp hành chính, các cơ quan nhà nước khác. Nếu tranh chấp này phát sinh sẽ được giải quyết theo thủ tục tại Điều 93, khoản 4b.

Trong thủ tục này, nguyên đơn chỉ có thể là các cộng đồng, liên minh cộng đồng. Trong trường hợp liên minh cộng đồng khởi kiện thì các thành viên của liên minh phải được gắn kết lại với nhau trên cơ sở địa lý dân cư, chứ không phải là những liên minh cộng đồng không mang tính địa phương mà liên minh trên cơ sở một mục đích khác. Ví dụ: cộng đồng A ở bang Hessen liên minh với cộng đồng B ở bang Brandenburg chỉ vì cùng quan tâm đến nghề nuôi cá cảnh, chứ không phải vì sự liên kết về địa lý. Các liên minh cộng đồng không trên cơ sở địa lý, dân cư thì không thể đứng ra khởi kiện theo Điều 93, Khoản 4b được vì bản thân các liên minh cộng đồng kiểu này không được hưởng quyền tự quản theo Điều 28, Khoản 2²².

Đối tượng xét xử là các đạo luật và các sắc lệnh, chỉ thị (của cả Nhà nước liên bang và Nhà nước tiểu bang): Khi cộng đồng cho rằng, quyền tự quản hiến định của mình bị xâm hại bởi một đạo luật của tiểu bang thì đầu tiên cộng đồng phải khiếu kiện ra Tòa án Hiến pháp tiểu bang. Chỉ khi một cơ chế như vậy không tồn tại trong Hiến pháp của tiểu bang tương ứng hoặc vì một lý do nào đó việc khởi kiện tại Tòa án Hiến pháp tiểu bang là không thể, thì lúc đó, cộng đồng mới được kiện ra Tòa án

Hiến pháp liên bang theo Khoản 4b, Điều 93, Hiến pháp liên bang. Hay nói cách khác, tương tự như tranh chấp trong nội bộ tiểu bang tại Điều 93 Khoản 4, Tòa án Hiến pháp liên bang chỉ đóng vai trò hỗ trợ cho Tòa án Hiến pháp tiểu bang đối với khiếu kiện Hiến pháp của các cộng đồng, liên minh cộng đồng.

Khi xét xử, Tòa án Hiến pháp liên bang sẽ đối chiếu hành vi bị xét xử với không chỉ Điều 28, Khoản 2 mà bất kỳ quy định nào của Hiến pháp liên quan đến quyền tự quản của các cộng đồng, liên minh cộng đồng.

Thường Tòa án không kiểm tra những vấn đề thuần túy thuộc chuyên môn, khả năng đánh giá của cơ quan hành chính, trừ khi cơ quan hành chính có sai sót rõ ràng. Tuy nhiên, mức độ kiểm tra của Tòa án sẽ tăng lên. Nếu quyết định cơ cấu lại các cộng đồng không chỉ ảnh hưởng đến một vài cộng đồng mà mang tính chất quyết định làm thay đổi tính chất và cả hệ thống các cộng đồng thì Tòa án có thể kiểm tra những vấn đề vốn thuộc về chuyên môn tự quyết của cơ quan hành chính.

Thực tế cho thấy, tranh chấp phổ biến nhất liên quan đến thủ tục tổ tụng tại Điều 93, Khoản 4b là những tranh chấp phát sinh trong quá trình chia tách, sáp nhập các cộng đồng. Đối với loại vụ việc này, ngoài việc kiểm tra thủ tục tiến hành trước khi cơ cấu lại các cộng đồng, thì trong một số trường hợp, Tòa án có thể kiểm tra việc cấu trúc lại các cộng đồng có đạt mục đích hay không, mục đích đạt được có tương xứng với những “chi phí” khác hay không, có phân biệt đối xử giữa các cộng đồng hay sự tùy tiện của cơ quan cấp trên trong quá trình cơ cấu lại các cộng đồng hay không²³.

Mặc dầu có tên gọi là “khiếu kiện Hiến pháp”, nhưng theo Tòa án Hiến pháp liên bang²⁴, bản chất của thủ tục tổ tụng tại Điều 93, Khoản 4b là thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của một đạo luật, chứ không phải là thủ tục bảo vệ quyền cơ bản như là thủ tục giải quyết

(22) Meyer, Wolfgang. 2003. Artikel 93 (Bundesverfassungsgericht, Zuständigkeit), in: Münch/Kunig (Hg.).

(23) BVerfGE 83, 90 (108f.)

(24) BVerfGE 61,82 (100)

khiếu kiện Hiến pháp của công dân. Tòa án Hiến pháp liên bang không phủ nhận việc, trong một số trường hợp các cộng đồng, liên minh cộng đồng có các quyền cơ bản tương tự như quyền cơ bản của công dân trong Chương I, Hiến pháp liên bang. Và trong trường hợp cộng đồng, liên minh khởi kiện để bảo vệ một quyền cơ bản như vậy thì thủ tục giải quyết khiếu kiện Hiến pháp tại Điều 93, Khoản 4a, vốn được áp dụng cho khởi kiện Hiến pháp của công dân, sẽ được áp dụng cho cộng đồng, liên minh cộng đồng. Nói cách khác, trong trường hợp đó, cộng đồng sẽ được đối xử tựa hồ như một công dân với tất cả các yêu cầu của thủ tục tố tụng tại Điều 93, Khoản 4a.

6. Lời kết

Thực tế ở CHLB Đức cho thấy, việc lựa chọn đúng cơ chế giải quyết các tranh chấp phát sinh liên quan đến phân cấp, phân quyền là một trong yếu tố then chốt mang lại thành công trong phân cấp, phân quyền ở nước này trong hơn 60 năm qua. Việc lựa chọn cơ chế tư pháp thay vì cơ chế hành chính - chính trị có ba ưu điểm lớn sau:

Bảo đảm sự độc lập, khách quan cao nhất.

Vì nhiệm kỳ thẩm phán Tòa án Hiến pháp liên bang rất dài so với nhiệm kỳ của Nghị viện, Thủ tướng nên cho phép họ thoát ly khỏi áp lực của các “chính trị gia quá tham vọng”, sự “nông nổi, nhất thời” của cử tri để hết lòng phụng sự công lý, lấy Hiến pháp làm tiêu chí tối cao và duy nhất để phân giải các tranh chấp. Vẫn biết sự độc lập tuyệt đối của thẩm phán sẽ khó lòng đạt được trên thực tế, nhưng khi so sánh với các cơ chế khác, thì không có cơ chế nào có thể mang lại sự độc lập cao như vậy.

Bảo đảm tính chuyên môn cao nhất. Để trở thành một chính trị gia hay một nhà lãnh đạo trong cơ quan hành pháp thì thường không đòi hỏi trình độ học vấn cao và cũng không đòi hỏi chuyên môn được đào tạo phải phù hợp với vị trí mà họ sẽ đảm nhiệm. Một tiến sĩ luật học

như ngài Karl-Theodor zu Guttenberg có thể trở thành Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Đức hay một cử nhân kinh tế - chuyên ngành thống kê như Robert Mc Namara đang là CEO của hãng sản xuất ô tô Ford được bổ nhiệm thẳng làm Bộ trưởng Quốc phòng Hoa Kỳ trong những năm sáu mươi. Nhưng những điều tương tự không xảy ra đối với việc bổ nhiệm một thẩm phán. Trở thành một thẩm phán trước hết phải có trình độ cử nhân luật. Trên thực tế, trình độ các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp CHLB Đức đều được đánh giá là bằng hoặc xuất sắc hơn các giáo sư luật học. Các thẩm phán Tòa án Hiến pháp liên bang sau khi hết nhiệm kỳ thường được các khoa luật của các trường đại học mời về làm giáo sư; và ngược lại, rất nhiều giáo sư luật học được bổ nhiệm làm thẩm phán Tòa án Hiến pháp²⁵. Điều này nói lên rằng, cơ chế tư pháp có yêu cầu rất ngặt nghèo về chuyên môn đối với nhân sự của mình. Yêu cầu ngặt nghèo về chuyên môn lại có tác động thúc đẩy sự độc lập của Tòa án, vì người yếu về chuyên môn thường sợ hãi nhiều thứ và tìm chính trị như là phương tiện bù đắp cho chuyên môn. Tư pháp là nơi dành ít cơ hội nhất cho những người như vậy.

Bảo đảm sự minh bạch nhất. Hơn bất kỳ thủ tục hành pháp nào khác, thủ tục tố tụng tư pháp bảo đảm sự minh bạch, công khai lớn nhất. Mọi sự giấu giếm, “úp mở” đều xa lạ với cơ chế tư pháp. Thủ tục ở cơ quan lập pháp có yếu tố công khai, nhưng không phải tuân theo thủ tục chặt chẽ như thủ tục tố tụng.

Không chỉ CHLB Đức mà nhìn rộng ra các nước có nền hành chính hiện đại như Hoa Kỳ, Pháp đều sử dụng cơ chế tư pháp để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong phân cấp, phân quyền. Nhưng cơ chế tư pháp của các quốc gia này có sự khác biệt đáng kể. Cơ chế tư pháp ở Pháp sử dụng Tòa án hành chính, cơ chế tư pháp ở Hoa Kỳ sử dụng Tòa án tối cao liên bang và Tòa án tối cao các tiểu bang.

So với cơ chế tòa án thông qua Tòa án hành

(25) Zb. Biographie von Dr.Prof. Philip Kunig am 25.02.2010 (http://www.jura.fuberlin.de/einrichtungen/we3/professoren/ls_kunig/mitarbeiter/kunig_philip/persinfo/bio.html)

chính của Pháp, cơ chế thông qua tòa án Hiến pháp ở CHLB Đức tỏ ra ưu thế rõ rệt. Vì cơ chế thông qua Tòa án hành chính không thể nào xem xét những tranh chấp xung quanh việc chính quyền địa phương cáo buộc Quốc hội Pháp ban hành một đạo luật vi phạm nguyên tắc hiến định về phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, bởi vì Tòa án hành chính cũng như Hội đồng Hiến pháp của Pháp không có quyền xem xét tính hợp hiến của một đạo luật do Quốc hội Pháp ban hành và đã được chuyển tới Tổng thống Pháp. Tòa án hành chính Pháp chỉ dừng lại ở việc kiểm tra các hành vi của Chính phủ. Nhưng điều này ít ý nghĩa trong vấn đề phân quyền, vì đảng/liên minh đảng kiểm soát hành pháp của Pháp thường đồng thời là đảng/liên minh đảng kiểm soát Quốc hội. Vì vậy, khi đảng kiểm soát hành pháp muốn làm một điều gì đó liên quan đến phân cấp, phân quyền thì họ không trực tiếp làm mà yêu cầu các đồng nghiệp của mình trong Quốc hội thực hiện.

So với cơ chế giải quyết thông qua Tòa án tối cao của Hoa Kỳ, thì lợi thế của mô hình Đức không nằm ở chỗ cơ quan nào giải quyết tranh chấp, phạm vi thẩm quyền của Tòa án mà lợi thế nằm ở thủ tục giải quyết tranh chấp²⁶. Ở Hoa Kỳ không có thủ tục riêng biệt cho việc giải quyết tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang, giữa các cấp hành chính mà các vụ án này sẽ được xét xử theo các thủ tục thường (dân sự, hình sự, hành chính... tùy thuộc vào nguồn gốc phát sinh vụ án). Trước Tòa án Hiến pháp CHLB Đức, mỗi loại tranh chấp nói chung và tranh chấp liên quan đến phân cấp, phân quyền nói riêng sẽ được áp dụng một thủ tục tố tụng riêng. Mỗi loại thủ tục tố tụng này có yêu cầu khác nhau về bên tham gia tố tụng, thời hiệu, điều kiện khởi kiện, phạm vi xem xét, nguồn của luật khi xét xử. Việc có riêng một thủ tục cho mỗi loại tranh chấp sẽ cho phép đẩy nhanh tiến độ xét xử, mang lại kết quả công bằng nhất. ■

(26) Vo Tri Hao – Philip Kunig (2009), Đặc trưng của mô hình tài phán Hiến pháp Đức, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (http://www.nclp.org.vn/kinh_nghiem_quoc_te/111dac-trung-cua-mo-hinh-tai-phan-hien-phap-111uc)

XÂY DỰNG THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU...

(Tiếp theo trang 44)

- Giảm rào cản gia nhập thị trường để thị trường dễ khuyến khích mở rộng đối tượng tham gia kinh doanh bán buôn/bán lẻ xăng dầu

Quy định mới của Chính phủ về điều kiện cấp giấy phép kinh doanh phân phối xăng dầu cho phép thương nhân chỉ cần là doanh nghiệp (không bắt buộc phải là doanh nghiệp nhà nước) đều được cấp giấy phép kinh doanh phân phối xăng dầu. Tuy nhiên, doanh nghiệp

phải đáp ứng đủ các điều kiện kinh doanh phân phối xăng dầu như có kho bể dung tích tối thiểu 5.000m³, có tối thiểu năm cửa hàng bán lẻ, 20 đại lý bán lẻ xăng dầu, phương tiện vận tải xăng dầu thuộc sở hữu của doanh nghiệp, đồng sở hữu hoặc thuê dài hạn...

Để tạo lập một sân chơi cạnh tranh, Nhà nước cần tạo ra môi trường cạnh tranh tốt hơn với việc xóa bỏ rào cản để tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường, đồng thời cũng tạo cơ hội cho các doanh nghiệp mở rộng hệ thống phân phối của mình trên cơ sở phù hợp với quy hoạch phát triển ngành xăng dầu nói chung, từ đó tích tụ để tạo ra nhân tố mới, cân bằng thị trường xăng dầu hiện nay với lợi thế đang nghiêng hẳn về phía Petrolimex. ■

PHIÊN HỌP THỨ 33 CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Tại Hà Nội, từ ngày 20 đến ngày 25/8/2010, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã họp phiên thứ 33 dưới sự chủ trì của chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phú Trọng. Tại phiên họp này, UBTVQH đã cho ý kiến về 06 dự án luật: Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự; Luật Khiếu nại; Luật Phòng, chống mua bán người; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm; Luật Đo lường và xem xét một số vấn đề quan trọng khác như: cho ý kiến về việc chuẩn bị kỳ họp thứ tám, Quốc hội khóa XII; xem xét đề nghị của Chính phủ về việc ký và phê chuẩn Công ước La Hay về bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực con nuôi quốc tế; cho ý kiến về Dự thảo báo cáo của UBTVQH về tình hình tổ chức và hoạt động của hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004 – 2011.

Dự án Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng - Mơ hồ quyền và nghĩa vụ

Đây là dự án luật dự định sẽ trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ tám tới đây. Nội dung mà các thành viên UBTVQH tập trung thảo luận là: vai trò, địa vị pháp lý, quyền hạn, trách nhiệm của tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và việc giải quyết tranh chấp bằng biện pháp hành chính. Theo ông Đặng Vũ Minh, Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học công nghệ và môi trường của Quốc hội, việc tham gia của các tổ chức xã hội là hết sức cần thiết để xã hội hóa hoạt động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy nhiên, một số vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau như vị trí, tính thống nhất của dự thảo Luật với hệ thống pháp luật hiện hành; trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; vai trò của các tổ chức xã hội trong việc bảo vệ quyền lợi người

tiêu dùng và cơ chế, hình thức giải quyết tranh chấp giữa người tiêu dùng với tổ chức, cá nhân kinh doanh. Theo ông Nguyễn Văn Thuận, Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội: ba vấn đề cần làm rõ là loại hình hoạt động, địa vị pháp lý và tính chất xã hội hóa liên quan đến việc hỗ trợ kinh phí cho tổ chức bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Trong quan hệ pháp luật nước ta hiện nay không có loại hình tổ chức hành chính, do đó cũng không có khái niệm “tổ chức phi hành chính”. Dự thảo cần làm rõ hơn bản chất của quy định “thực hiện các hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng”. Ông Trần Thế Vượng, Trưởng ban Dân nguyện của Quốc hội cho rằng, quy định trong dự thảo về tổ chức này là chưa rõ ràng, mơ hồ về quyền và nghĩa vụ. Hầu hết các thành viên của UBTVQH đều đánh giá dự thảo chỉ quy định việc tham gia của các tổ chức xã hội vào công tác bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mà không luật hóa

hình thức tổ chức của bất kỳ một tổ chức xã hội nào.

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự - cần cần nhắc thủ tục đơn giản và án lệ

Bộ luật Tố tụng dân sự được ban hành năm 2004 đã góp phần quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Qua 5 năm thi hành, một số quy định đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, nhiều quy định không còn phù hợp với thực tiễn, chưa thực sự bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, chưa đáp ứng được các yêu cầu cam kết quốc tế đa phương và song phương. Do đó, việc tiến hành sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật này là thực sự cần thiết, nhằm tháo gỡ những vướng mắc hiện nay, từng bước hoàn thiện một cách căn bản hệ thống pháp luật về tố tụng nói chung và tố tụng dân sự nói riêng, bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong tố tụng dân sự; tiếp tục góp phần thực hiện chiến lược cải cách tư pháp theo tinh thần của Nghị quyết số 49 của Bộ Chính trị.

Theo Tờ trình, Tòa án nhân dân tối cao đề nghị sửa đổi 73 điều, bổ sung 43 điều, bãi bỏ 10 điều của Bộ luật Tố tụng dân sự. Tờ trình nêu rõ, để bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tố tụng dân sự, cần thiết phải quy định trình tự xét xử các vụ án dân sự theo thủ tục đơn giản. Tuy nhiên, tiêu chí xác định vụ án để giải quyết theo thủ tục đơn giản và vấn đề hiệu lực của bản án, hiệu lực của quyết định giải quyết theo thủ tục đơn giản vẫn còn có những quan điểm khác nhau. Tại phiên họp, Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Lê Thị Thu Ba đưa ra nhận định, dự thảo luật chưa thể hiện rõ tính chất khác biệt cơ bản giữa thủ tục tố tụng dân sự đơn giản và thủ tục tố tụng dân sự thông thường. Nếu quan niệm “thủ tục đơn giản” chỉ là rút ngắn thời gian xét xử mà chưa “đụng” tới nhiều yếu tố đặc thù khác của các thủ tục tố tụng, như thành phần hội đồng xét xử, trình tự tố tụng, hiệu lực của bản án thì chưa nên đặt ra trong lần sửa đổi, bổ sung này. Một trong

nhiều nội dung mới được bổ sung vào dự thảo luật là quy định về án lệ. Theo đó, “khi xét xử, thẩm phán, hội thẩm nhân dân phải tham khảo bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của tòa án cấp trên giải quyết các vụ việc tương tự nhằm đảm bảo tính thống nhất và tránh mắc lại sai lầm trong việc áp dụng pháp luật”. Hiện nay tại Việt Nam, vấn đề án lệ chưa được thừa nhận một cách chính thức (chưa được coi là nguồn của pháp luật), nhưng cũng đang được vận dụng trong giải quyết các vụ việc dân sự. Tuy nhiên, qua thẩm tra dự án luật, Ủy ban Tư pháp cho rằng, trong điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay (số án phải cải sửa còn lớn, kể cả quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC; vấn đề lại chưa được nghiên cứu chín muồi), chưa nên áp dụng án lệ trong công tác xét xử của tòa án. Đa số thành viên UBTVQH phát biểu đồng tình với quan điểm này.

Dự án Luật Khiếu nại - cần bổ sung quy định khiếu nại đồng người

Việc ban hành Luật Khiếu nại nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Khiếu nại, tố cáo hiện hành; đồng thời, đáp ứng yêu cầu thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại hiện nay và xây dựng cơ chế hữu hiệu để giải quyết các khiếu nại hành chính phù hợp với tình hình thực tế của nước ta và thông lệ quốc tế. Dự án Luật Khiếu nại được tổ chức nghiên cứu, xây dựng trên cơ sở tách Luật Khiếu nại, Tố cáo thành hai luật: Luật Khiếu nại và Luật tố cáo. Một nội dung trong dự thảo Luật Khiếu nại được nhiều thành viên UBTVQH đặc biệt quan tâm là nên hay không nên quy định về khiếu nại đồng người trong luật này. Theo Tờ trình của Chính phủ, trong các khiếu nại đồng người hiện nay, kể cả khiếu nại có cùng một nội dung, thì quyền và lợi ích hợp pháp của từng người khiếu nại cũng không đồng nhất. Người có thẩm quyền giải quyết không thể ra một quyết định giải quyết chung cho mọi người mà vẫn phải ban hành những văn bản hành chính riêng biệt. Mặt khác, quy định vấn đề này trong luật có thể được hiểu như thừa nhận việc khiếu nại đồng người, ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu nhận định, khiếu nại đông người là một thực tế và “Luật về khiếu nại thì phải đặt vấn đề này ngay trong luật, còn trình tự, thủ tục giải quyết cụ thể thì có thể do Chính phủ quy định”. Tương tự, nội dung về tiếp công dân cũng cần đưa vào luật.

Dự án Luật Phòng, chống mua, bán người - lấy “phòng” là chính

Theo nhận định của Chính phủ, tình hình tội phạm mua bán người nói chung và mua bán phụ nữ, trẻ em nói riêng diễn biến ngày càng phức tạp, đa dạng. Tính chất, quy mô và thủ đoạn diễn biến ngày càng nghiêm trọng, tinh vi, xảo quyệt, có tổ chức chặt chẽ và xuyên quốc gia. Theo Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện chương trình hành động phòng, chống tội phạm buôn bán phụ nữ, trẻ em, thì từ năm 2004 - 2009, cả nước đã xảy ra 1.586 vụ, 2.888 đối tượng, lừa bán 4.008 nạn nhân. So với 5 năm trước tăng 1.090 vụ, 2.117 đối tượng và 2.935 nạn nhân. Tuy vậy, đa số ý kiến của thành viên UBTVQH còn băn khoăn, từ phạm vi điều chỉnh đến nhiều quy định cụ thể của dự thảo luật này. Cơ quan thẩm tra - Ủy ban Tư pháp của Quốc hội – đề nghị cần bổ sung các nội dung về việc xử lý đối với các hành vi mua, bán người và các hành vi vi phạm hành chính khác trong mua, bán người. Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội Nguyễn Văn Thuận băn khoăn, khi “tất cả các hành vi dự luật đề cập về cơ bản đã có trong Bộ luật Hình sự”. Một trong những nội dung được cho là khó khả thi tại dự luật là cơ chế hỗ trợ và trách nhiệm của ủy ban nhân dân cấp xã với các nạn nhân của tội phạm mua, bán người. Nhiều ý kiến đề nghị dự luật cần xử lý hài hòa hơn mối quan hệ giữa phòng và chống theo quan điểm phòng là chính. Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội Trần Đình Đoàn cho rằng: “Về quan điểm nội dung phòng và chống, nội dung “chống” đã được nêu ra trong một số bộ luật khác. Luật Phòng, chống mua bán người cần tăng cường nội dung, điều luật, yếu tố liên quan đến “phòng” nhiều hơn. Như vậy, chúng ta có nội dung luật này “phòng” nhiều hơn gắn với nội

dung “chống” đã quy định trong bộ luật khác. Kết hợp hai luật này, chúng ta sẽ đạt được giải pháp cao hơn để đưa Luật Phòng, chống mua, bán người vào cuộc sống”.

Dự án Luật đo lường - Tập trung vào đo lường pháp định

Hoạt động đo lường đang diễn ra hàng ngày và giữ vai trò quan trọng trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hiện nay ở nước ta, cơ chế, chính sách, pháp luật về đo lường và hệ thống, hoạt động đo lường đã bộc lộ một số bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu thúc đẩy phát triển hoạt động đo lường để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế quốc tế. Đại diện cơ quan thẩm tra Dự án luật, Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường của Quốc hội Đặng Vũ Minh đề nghị, trong điều kiện nước ta hiện nay, trước mắt nên tập trung chủ yếu vào quy định về đo lường pháp định như dự thảo Luật, đồng thời nên có một số điều, khoản có quy định liên quan đến đo lường khoa học cũng như đo lường công nghiệp. Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ Hoàng Văn Phong cho biết, hiện Chính phủ đã chỉ đạo Bộ này xây dựng kế hoạch phân cấp và giao quyền mạnh cho một số tổ chức sự nghiệp về đo lường có uy tín và được quốc tế công nhận đứng ra thay mặt nhà nước làm một số nhiệm vụ. Về việc kiểm tra, thanh tra đo lường, các thành viên UBTVQH cho rằng, thanh tra thuộc trách nhiệm nhà nước, còn kiểm tra là nhiệm vụ thường xuyên của người đứng đầu của mỗi đơn vị. Ban soạn thảo cần nghiên cứu kỹ hơn để phân biệt rõ thanh tra và kiểm tra, cân nhắc đặc thù của mỗi loại hình hoạt động này để quy định cho phù hợp.

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm

Theo Tờ trình của Chính phủ, dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm chỉ sửa đổi, bổ sung những nội dung quan trọng để giải quyết các vấn đề bức thiết nhất, góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động kinh doanh bảo hiểm, nhằm phát triển thị trường này ổn định; đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính và

tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho đối tượng thi hành luật. Dự thảo Luật bổ sung quy định mang tính nguyên tắc về việc cho phép cung cấp dịch vụ qua biên giới; phân loại nghiệp vụ bảo hiểm thành ba loại hình gồm: nhân thọ, hưu trí tự nguyện và phi nhân thọ, chăm sóc sức khỏe; sửa đổi theo hướng cho phép áp dụng Luật Kinh doanh bảo hiểm khi có quy định của luật khác về cùng một nội dung liên quan đến hoạt động kinh doanh bảo hiểm. Trong báo cáo thẩm tra của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, thì dự án luật cần phải bổ sung các quy định về việc hình thành cũng như hoạt động của các doanh nghiệp bảo hiểm của các tập đoàn kinh tế để đảm bảo lành mạnh tài chính doanh nghiệp. Theo phân tích của cơ quan thẩm tra dự án luật, hiện nay nhiều tổng công ty, tập đoàn kinh tế thành lập các công ty bảo hiểm và thực hiện kinh doanh bảo hiểm trong nội bộ doanh nghiệp. Điều này đã làm giảm đi tính cạnh tranh hoặc dẫn đến cạnh tranh không bình đẳng. Đặc biệt, nếu rủi ro xảy ra sẽ gây thiệt hại cho tập đoàn, không bảo đảm lành mạnh trong hoạt động tài chính doanh nghiệp. Báo cáo thẩm tra còn đưa ý kiến đề nghị cần bổ sung các quy định về quản trị doanh nghiệp nhằm hạn chế các hành vi trục lợi trong kinh doanh bảo hiểm. Bộ trưởng Bộ Tài chính Vũ Văn Ninh cũng nêu thực tế, sản phẩm bảo hiểm của các doanh nghiệp của một số tập đoàn, tổng công ty chỉ khép kín trong ngành dẫn đến thị trường bảo hiểm bị chia cắt và không đảm bảo sự lành mạnh. Song hiện nay, Luật Đấu thầu chưa có quy định đối với các sản phẩm bảo hiểm. Vì thế nên dự án Luật Kinh doanh bảo hiểm đã được sửa đổi theo hướng cho đấu thầu sản phẩm bảo hiểm, đồng thời giao Chính phủ quy định cụ thể vấn đề này. Tuy nhiên, Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính ngân sách Phùng Quốc Hiển và nhiều ý kiến khác cho rằng, nội dung này cũng như quy định về cạnh tranh, lập quỹ cần được quy định cụ thể ngay trong luật thay vì giao cho Chính phủ quy định. Phó chủ tịch Quốc hội Nguyễn Đức Kiên nhấn mạnh, dự án luật cần có quy định để “phá ranh giới” do các doanh nghiệp

bảo hiểm của các tập đoàn, tổng công ty dựng nên, tạo “sân chơi” bình đẳng cho các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm..

Ngoài những nội dung cho ý kiến về các dự án luật, UBTVQH tiếp tục cho ý kiến về việc chuẩn bị kỳ họp thứ tám, Quốc hội khóa XII. UBTVQH cơ bản thống nhất về dự kiến chương trình kỳ họp thứ tám của Quốc hội do Văn phòng Quốc hội chuẩn bị. UBTVQH yêu cầu Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phối hợp với các cơ quan hữu quan khẩn trương triển khai các công việc chuẩn bị để kỳ họp Quốc hội diễn ra đúng dự kiến và đạt kết quả tốt. UBTVQH đã biểu quyết với đa số tán thành đề nghị của Chính phủ về việc ký và phê chuẩn Công ước Lahay về bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế. Theo đó, sau khi Việt Nam trở thành thành viên của Công ước Lahay, nếu trẻ em Việt Nam được nhận làm con nuôi tại nước thành viên Công ước, nơi pháp luật quy định việc nuôi con nuôi làm chấm dứt quan hệ pháp lý giữa cha mẹ đẻ và con, thì trẻ em Việt Nam sẽ không còn giữ quan hệ pháp lý với cha mẹ đẻ ở Việt Nam. Ngược lại, nếu trẻ em Việt Nam được nhận làm con nuôi tại nước thành viên Công ước, nơi pháp luật không quy định việc nuôi con nuôi làm chấm dứt quan hệ pháp lý giữa cha mẹ đẻ và con, thì trẻ em Việt Nam làm con nuôi ở nước ngoài vẫn giữ quan hệ pháp lý với cha mẹ đẻ ở Việt Nam. Bên cạnh đó, một nội dung quan trọng khác tại phiên họp này là xem xét dự thảo báo cáo của UBTVQH về tình hình tổ chức và hoạt động của hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004 - 2011; đánh giá việc thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Theo nghị quyết của UBTVQH về vấn đề này (ban hành ngày 16/1/2009), cả nước có 67 huyện, 32 quận và 483 phường của bảy tỉnh: Lào Cai, Vĩnh Phúc, Nam Định, Quảng Trị, Phú Yên, Kiên Giang, Bà Rịa - Vũng Tàu và ba thành phố: TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân từ ngày 1/4/2009. ■

Vũ Huân