

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Kết quả ký hợp thư 6 Quốc hội khoa XI
- Những đóng góp cho Tạp chí ngày càng phát triển
- Triển khai các giải pháp phát triển kinh tế - xã hội năm 2005
- Góp ý dự thảo Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế
- Sự hình thành và phát triển chế định lập pháp ở CHDCND Lao

NCLP

TRỤ SỞ
 27A Võng Thị - Tây Hồ
 Hà Nội
 ĐT: 080-48486 / 48487
 Fax: 080-48486
 E-mail: nclp@qh.gov.vn

BAN CỐ VẤN
 Vũ Mão
 TS. Vũ Đức Khiển
 TS. Trần Ngọc Đờng
 Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
 Nguyễn Chí Dũng

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

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

TÀI KHOẢN
 0011000467735
 Tạp chí
 Nghiên cứu Lập pháp
 Ngân hàng ngoại th-ơng
 Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

Kết quả kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI: Định h-ớng cho b-ớc chuyển mới	<i>Xuân Anh</i>	3
Những đóng góp cho Tạp chí phát triển	<i>NLCP</i>	7
Góp ý kiến vào Dự thảo BLDS (sửa đổi): Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật	<i>Trần Hồng Nguyễn</i>	10
Nâng cao kỹ năng xét xử vụ án hình sự	<i>Lê Văn Thảo</i>	12
Bình đẳng và pháp luật	<i>Nguyễn Thanh Bình</i>	15
Khái niệm “Đại lý Internet” và “Đại lý dịch vụ viễn thông”	<i>Trần Hoài Văn</i>	18

NHÀ N-ỚC VÀ PHÁP LUẬT

Góp ý dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế: Thẩm định, thẩm tra các điều -ớc quốc tế	<i>Đặng Trung Hà</i>	21
Mối quan hệ giữa điều -ớc quốc tế và pháp luật quốc gia	<i>Ngô Đức Mạnh</i>	25
Bàn về khía cạnh pháp lý của tài sản quyền sử dụng đất	<i>Phạm Xuân Hoàng</i>	29
Dự thảo Luật Đờng sắt Việt Nam: Bóc tách hạ tầng khỏi kinh doanh đ-ờng sắt	<i>Nguyễn Hoài</i>	32
Xây dựng làng xã phù hợp với nhà n-ớc pháp quyền	<i>Võ Trí Hảo</i>	36

CHÍNH SÁCH

Thế chế hoá đ-ờng lối của Đảng	<i>Trần Thái D-ơng</i>	42
Lựa chọn, triển khai các giải pháp phát triển kinh tế và xã hội năm 2005	<i>Đặng Văn Thanh</i>	47

THAM KHẢO N-ỚC NGOÀI

Sự hình thành và phát triển chế định lập pháp n-ớc CHDCND Lào	<i>Chalon Nhiapaohơ</i>	55
Điều -ớc quốc tế về lĩnh vực th-ơng mại và kinh nghiệm thi hành các hiệp định của vòng Urugoay trong pháp luật Hoa Kỳ	<i>Nguyễn Khánh Ngọc</i>	60
Kinh nghiệm của CHLB Đức về việc giải quyết mối quan hệ giữa điều -ớc quốc tế và pháp luật quốc gia	<i>L-ơng Minh Tuân</i>	71

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

Đăng ký hộ khẩu tại TP. Hồ Chí Minh: Mâu thuẫn từ quản lý hành chính	<i>Nguyễn Ph-ớc Thọ</i>	75
Tổng mục lục năm 2004	<i>NCLP</i>	79

Ảnh bìa: Tổng bí th- Nông Đức Mạnh và Đại t-ớng Võ Nguyên Giáp tại cuộc gặp các thế hệ bộ đội Cụ Hồ ngày 16/12/2004 - Tg: Đinh Xuân Tân -TTXVN

LegiS 12/2004

News in Focus

- P. 3. **Overview on the 6 session of the NA XI Legislation**, by *Xuan Anh*.
- P. 7. **Some suggestions for LegiS**, by *NCLP*.
- P.10. **Towards the unity of the legal system in the amending Civil Code**, by *Tran Hong Nguyen*
- P. 12. **Enhancing trial skills in the criminal cases**, by *Le Van Thao*.
- P. 15. **Equality and Law**, by *Nguyen Thanh Binh*.
- P.18. **On the terms “Internet agent” and “communication service agent”**, by *Tran Hoai Van*.

State and Law

- P. 21. **On the Law on international conventions: revision of international conventions by a governmental bodies and the NA committees**, by *Dang Trung Ha*.
- P. 25. **Relation between international conventions and national law**, by *Ngo Duc Manh*.
- P. 29. **On some legal aspects of property of land use right**, by *Pham Xuan Hoang*.
- P. 32. **Bill of Law on Railway in Vietnam: separating infrastructure from on-way services**, by *Nguyen Hoai*.
- P. 36. **Building villages in the State Ruled of Law**, by *Vo Tri Hao*.

Policies

- P. 42. **Law and CPV policies**, by *Tran Thai Duong*.
- P. 47. **Implementation of measures for 2005 socio-economic development**, by *Dang Van Thanh*.

Foreign Experience

- P. 55. **Formation and development of legislative in Laos**, by *Chalon Nhiapaolo*.
- P. 60. **US law on the international commercial conventions and its experience on implementation of the Uruguay round agreements**, by *Nguyen Khanh Ngoc*.
- P. 71. **Relationship between international and national law in Germany**, by *Luong Minh Tuan*.

Local Issues

- P. 75. **Residence registration in HCM city: administrative shortcomings**, by *Nguyen Phuoc Tho*.
- P. 79. **The content of LegiS 2004**

Kết quả kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI**ĐỊNH H-ỚNG CHO B-ỚC CHUYỂN BIẾN MỚI****XUÂN ANH**

Kỳ họp cuối năm - kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI đã bế mạc vào ngày 03/12/2004 sau hơn một tháng làm việc tích cực, khẩn tr-ơng, dân chủ và trách nhiệm (từ ngày 25/10 đến ngày 03/12/2004). Tại kỳ họp này, Quốc hội đã thông qua 6 luật, cho ý kiến lần đầu về 9 dự án luật, bộ luật; thông qua một số Nghị quyết quan trọng nhằm đánh giá kết quả đạt đ-ợc trong năm 2004 của cả n-ớc và định h-ớng cho b-ớc chuyển biến mới về hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội của đất n-ớc trong năm 2005

Xây dựng luật

Thực hiện Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2004, tại kỳ họp này, Quốc hội đã thông qua 6 luật: *Luật Cảnh tranh; Luật Điện lực; Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Luật Xuất bản; Luật An ninh quốc gia; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.* Quốc hội cũng đã thông qua *Nghị quyết về Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005¹.*

Quốc hội thảo luận và cho ý kiến lần đầu đối với các dự án luật, bộ luật: *Bộ luật Dân sự (sửa đổi); Bộ luật Hàng hải Việt Nam (sửa đổi); Luật Thương mại (sửa đổi); Luật Giáo dục (sửa đổi); Luật Đ-ờng sắt Việt Nam; Luật D-ợc; Luật Quốc phòng; Luật Kiểm toán; Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều-ớc quốc tế.*

Công tác giám sát

Quốc hội đã xem xét các báo cáo công tác của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, của Viện tr-ởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; các báo cáo của Chính phủ về công tác thi hành án, về công tác phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác đối ngoại, về tình hình quốc phòng; kết quả thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức quản lý dạy nghề và giải quyết việc làm cho ng-ời sau cai nghiện ma túy ở thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng.

Quốc hội đã nghe báo cáo của Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về tổng

hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri cả n-ớc.

Quốc hội đã tiến hành giám sát 2 chuyên đề trên cơ sở báo cáo của Chính phủ về tình hình giáo dục và về công tác đầu t- xây dựng cơ bản. (Xem hộp 1)

Trên cơ sở thảo luận đánh giá những kết quả đạt đ-ợc, những khuyết điểm, yếu kém, phân tích rõ nguyên nhân, trách nhiệm tập thể, cá nhân, Quốc hội đã nhất trí thông qua *Nghị quyết về công tác đầu t- xây dựng cơ bản sử dụng vốn Nhà n-ớc* với những giải pháp chủ yếu để nâng cao hiệu quả, tăng c-ờng kỷ c-ơng, lập lại trật tự trong hoạt động đầu t- xây dựng cơ bản sử dụng vốn Nhà n-ớc và quyết định lấy năm 2005 là năm “*Nâng cao hiệu quả đầu t-, chống thất thoát,*

¹ Xem Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11 (46) tháng 11/2004, Tr.3.

lãng phí, đầu t- dàn trải, nợ đọng vốn đầu t- xây dựng cơ bản” nhằm tạo sự chuyển biến rõ rệt về lĩnh vực này trong thời gian tới.

Quốc hội đã nghe Thủ t-ớng Chính phủ, 6 vị bộ tr-ớng và Tổng thanh tra Chính phủ báo cáo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri và trả lời chất vấn của Đại biểu Quốc hội. (Xem hộp 2)

Các phiên trả lời chất vấn này đều đ-ợc Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam t-ờng thuật trực tiếp để cử tri và đồng bào cả n-ớc cùng theo dõi.

Trên cơ sở đánh giá hoạt động giám sát năm 2004, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về Ch-ơng trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2005 để ra những yêu cầu: Nội dung giám sát phải bao quát đ-ợc các lĩnh vực của đời sống kinh tế – xã hội, tập trung vào việc thực hiện những chủ tr-ơng lớn, những nhiệm vụ và giải pháp chính đ-ợc đề ra trong các nghị quyết của Quốc hội và những vấn đề đ-ợc cử tri cả n-ớc đặc biệt quan tâm. Tăng c-ờng giám sát tại các phiên họp, các cuộc làm việc với các bộ, ngành và các cơ quan hữu quan ở trung -ơng, hoạt động giám sát tại địa ph-ơng.

Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2005 phải đ-ợc xem xét, quyết định cùng với những điều kiện bảo đảm để có tính khả thi và đạt kết quả cao hơn.

Những quyết định quan trọng về kinh tế – xã hội

Theo đề nghị của Chính phủ, Quốc hội đã xem xét, thông qua Nghị quyết về chủ tr-ơng đầu t- xây dựng đ-ờng Hồ Chí Minh. Quốc hội giao Chính phủ triển khai xây dựng công trình với 5 yêu cầu cơ bản và yêu cầu Chính phủ hàng năm báo cáo với Quốc hội tình hình thực hiện công trình; yêu cầu các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu

Hộp 1. Trong lời bế mạc kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nêu rõ:

Về tình hình giáo dục: “Trong những năm đổi mới, sự nghiệp giáo dục của n-ớc ta tiếp tục phát triển về quy mô, đáp ứng yêu cầu học tập ngày càng cao của nhân dân; chất l-ợng giáo dục có những mặt chuyển biến tích cực, lực l-ợng lao động đ-ợc đào tạo đã và đang góp phần vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, từ hệ thống, quy mô, chất l-ợng đến công tác quản lý giáo dục vẫn còn những yếu kém, bất cập, ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất n-ớc.

Quốc hội đã thảo luận, khẳng định những thành tựu đạt đ-ợc về lĩnh vực giáo dục trong thời gian qua, đồng thời nhấn mạnh đến các giải pháp tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, nâng cao chất l-ợng giáo dục, đào tạo trong thời gian tới, trong đó nhấn mạnh đến việc *tập trung xây dựng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đủ về số l-ợng, đồng bộ về cơ cấu, đạt chuẩn về trình độ đào tạo; đặc biệt coi trọng việc nâng cao bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, l-ơng tâm, trách nhiệm nghề nghiệp. Hoàn thiện cơ chế, chính sách về đào tạo, bồi d-ỡng, sử dụng và tạo điều kiện cho nhà giáo, cán bộ quản lý giáo dục th-ờng xuyên tự tu d-ỡng, học tập để cập nhật kiến thức, nâng cao trình độ, kỹ năng về chuyên môn, nghiệp vụ...*

Về công tác đầu t- xây dựng cơ bản, Quốc hội cho rằng trong những năm qua, công tác này đã đạt đ-ợc những kết quả quan trọng, góp phần làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo h-ớng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội, tăng năng lực sản xuất mới, thúc đẩy tăng tr-ởng kinh tế, xoá đói, giảm nghèo, tạo thêm việc làm, cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân... Tuy nhiên, về lĩnh vực này vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề bức xúc: quy hoạch, kế hoạch đầu t- ch-a đồng bộ, chất l-ợng ch-a cao; việc giải quyết chủ tr-ơng đầu t- có những tr-ờng hợp còn thiếu chính xác; tình trạng đầu t- dàn trải diễn ra phổ biến; thất thoát, lãng phí xảy ra ở nhiều ngành, lĩnh vực...; nợ đọng vốn đầu t- xây dựng cơ bản ở mức cao, hiệu quả đầu t- thấp...

Hộp 2. Thủ t-ớng Chính phủ Phan Văn Khải thay mặt Chính phủ báo cáo giải trình thêm một số vấn đề quan trọng trong việc quản lý, điều hành kinh tế - xã hội của đất n-ớc thuộc trách nhiệm của Chính phủ và Thủ t-ớng Chính phủ. Nội dung Thủ t-ớng Chính phủ trả lời chất vấn tập trung vào các vấn đề: - Trách nhiệm và giải pháp của Thủ t-ớng Chính phủ trong việc chống tham nhũng; - Những nguyên nhân gây thất thoát, lãng phí vốn trong đầu t- xây dựng cơ bản; - Về chất l-ợng quy hoạch đầu t- phát triển; - Việc thu hồi đất cấp sai thẩm quyền; - Vấn đề tiền l-ợng của cán bộ, công chức; - Các giải pháp khắc phục tình trạng kỷ luật hành chính không nghiêm; - Biện pháp nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả các quyết định của Thủ t-ớng Chính phủ.

1)- Bộ tr-ởng Bộ B-u chính - viễn thông Đỗ Trung Tá trả lời chất vấn bằng văn bản về 4 nhóm vấn đề lớn: - Việc mở cửa thị tr-ờng, thúc đẩy cạnh tranh và chống độc quyền; - Về giá c-ớc dịch vụ b-u chính, viễn thông; - Vấn đề thanh tra tại Tổng công ty b-u chính viễn thông; - Trách nhiệm của Bộ tr-ởng và vai trò quản lý nhà n-ớc của Bộ B-u chính - viễn thông.

2)- Bộ tr-ởng Bộ Công nghiệp Hoàng Trung Hải trả lời chất vấn bằng văn bản về 3 nhóm vấn đề lớn: tình hình điện nông thôn; tình hình đầu t- dự án nhà máy lọc dầu Dung Quất; tình hình thực hiện các dự án đầu t- ngành giấy, trong đó có dự án nhà máy giấy Kon Tum.

3)- Bộ tr-ởng Bộ Thủy sản Tạ Quang Ngọc trả lời chất vấn bằng văn bản về 5 nhóm vấn đề lớn: về Tổng công ty thủy sản Việt Nam và các vấn đề liên quan; việc thanh tra các cảng cá do Bộ Thủy sản quản lý đầu t-; về vấn đề cá tra và cá basa hiện nay; về khắc phục rủi ro, phát triển nuôi trồng thủy sản bền vững; về vay vốn đóng tàu khai thác xa bờ.

4)- Bộ tr-ởng Bộ Thương mại Trương Đình Tuyển trả lời chất vấn bằng văn bản về các nhóm vấn đề lớn: - Về những tiêu cực trong phân bổ hạn ngạch hàng dệt may ở Vụ xuất nhập khẩu- Bộ Thương mại; - Về quản lý thị tr-ờng, chống buôn lậu và gian lận thương mại; - Về tăng c-ờng đầu t- cho công tác xúc tiến thương mại, mở rộng thị tr-ờng xuất khẩu; - Về tình hình xuất khẩu gạo; - Về đề nghị tăng c-ờng kiểm tra, quản lý thị tr-ờng chống hàng giả, bảo vệ ng-ời tiêu dùng và phát triển sản xuất; - Về việc chỉ đạo Tổng công ty xăng dầu Việt Nam xem xét mức thù lao đại lý cung ứng dầu hỏa nhằm đảm bảo bù đắp chi phí cho khâu bán lẻ.

5)- Bộ tr-ởng Bộ Giáo dục và đào tạo Nguyễn Minh Hiền, Bộ tr-ởng Bộ Kế hoạch và đầu t- Võ Hồng Phúc đã kết hợp trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội về những vấn đề liên quan ở các phiên họp xem xét, thảo luận hai báo cáo chuyên đề về giáo dục - đào tạo và đầu t- xây dựng cơ bản. (Xem hộp 1)

6)- Tổng thanh tra Chính phủ Quách Lê Thanh trả lời chất vấn bằng văn bản về 6 nhóm vấn đề lớn: - Những nguyên nhân của tình trạng lãng phí, thất thoát trong quá trình thực hiện các dự án đầu t-; - Những giải pháp mang tính đột phá nhằm ngăn chặn, đẩy lùi tệ nạn tiêu cực trong quá trình thực hiện các dự án đầu t-; - Về chế độ trách nhiệm đối với ng-ời đứng đầu và trách nhiệm của các ngành chức năng trong việc quản lý thực hiện kiểm tra, thanh tra nh-ng để xảy ra tham nhũng, tiêu cực; - Vai trò của Thanh tra trong việc góp phần phát hiện, xử lý các vụ tham nhũng; - Việc thành lập cơ quan chống tham nhũng và các biện pháp đột phá nhằm ngăn chặn tham nhũng; - Về trách nhiệm của ng-ời đứng đầu và chế độ trách nhiệm đối với các ngành chức năng trong quản lý thực hiện, kiểm tra khi để xảy ra những vụ án lớn.

Quốc hội, đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các địa phương có liên quan, trong phạm vi, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện Nghị quyết.

Quốc hội đã phê chuẩn đề nghị của Thủ t-ớng Chính phủ về việc bổ nhiệm ông Cao Đức Phát giữ chức vụ Bộ tr-ởng Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Quốc hội thông qua Nghị quyết về nhiệm vụ năm 2005 với mục tiêu tổng quát "Tạo đ-ợc b-ớc chuyển biến mạnh hơn về tốc độ và cao hơn về chất l-ợng tăng tr-ởng. Phần

Hộp 3. Tổng sản phẩm trong n-ớc (GDP) tăng 8,5%; giá trị sản xuất nông, lâm, ng- nghiệp tăng 5,2%; giá trị tăng thêm tăng 3,8%; giá trị sản xuất công nghiệp và xây dựng tăng 16%; giá trị tăng thêm tăng 11%; giá trị tăng thêm của các ngành dịch vụ tăng 8,2%; chỉ số giá tiêu dùng tăng d-ới 6,5%; tổng kim ngạch xuất khẩu tăng 16%; tổng nguồn vốn đầu t- phát triển toàn xã hội bằng 36,5% GDP; tạo việc làm mới cho 1,6 triệu lao động; trong đó, xuất khẩu lao động 7 vạn ng-ời; số học sinh học nghề tăng 12%; giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống d-ới 7%; giảm tỷ lệ trẻ em d-ới 5 tuổi suy dinh d-ỡng xuống 25%; giảm tỷ lệ sinh 0,4 ‰.

đấu phát triển kinh tế nhanh gắn với nâng cao hiệu quả và tính bền vững. Huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực trong và ngoài n-ớc. Cải thiện môi trường đầu t-, sản xuất, kinh doanh. Tạo chuyển biến rõ nét trong cách hành chính, thể chế kinh tế. Có cơ chế khuyến khích thu hút mạnh mẽ nguồn lực trong nhân dân cùng với Nhà n-ớc chăm lo phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá, thể dục thể thao. Giữ vững ổn định chính trị, tăng c-ờng công tác đối ngoại, bảo đảm quốc phòng, an ninh". Nghị quyết đ- ra các chỉ tiêu chủ yếu (Xem hộp 3).

Kỳ họp cuối năm với những kết quả tốt đẹp nêu trên là nền tảng tạo đà cho b-ớc chuyển biến mới của đất n-ớc trong năm 2005. Trong phiên bế mạc kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nói:

"Sau kỳ họp này, đề nghị các vị đại biểu Quốc hội báo cáo kết quả kỳ họp với cử tri, tích cực thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội, làm cầu nối giữa nhân dân với Quốc hội, giữa nhân dân với Đảng và Nhà n-ớc, góp phần làm cho Nhà n-ớc ta gắn bó chặt chẽ với nhân dân, thực sự là Nhà n-ớc của dân, do dân và vì dân.

Cuối tháng 12 này, cả n-ớc ta sẽ t-ng bưng kỷ niệm 60 năm Ngày thành lập Quân đội nhân dân Việt Nam (22/12/1944-22/12/2004), 15 năm Ngày quốc phòng toàn dân (22/12/1989-22/12/2004), ôn lại truyền thống "quyết chiến, quyết thắng", hào hùng của quân và dân ta d-ới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vĩ đại. Nhân dịp này, thay mặt Quốc hội, tôi xin gửi tới các vị t-ớng lĩnh, sĩ quan, chiến sĩ, cựu chiến binh Quân đội nhân dân Việt Nam và đồng bào cả n-ớc

lời chúc sức khoẻ; chúc các đồng chí hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ mà Đảng và Nhà n-ớc giao phó, xứng danh "bộ đội Cụ Hồ" .

Chúng ta sắp b-ớc vào năm 2005, năm cuối cùng thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2001-2005) với nhiệm vụ còn lại rất nặng nề. Năm 2005 cũng là năm đất n-ớc ta có nhiều ngày lễ lớn: kỷ niệm 75 năm Ngày thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, 60 năm Ngày Quốc khánh, 30 năm Ngày giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất n-ớc... Quốc hội kêu gọi đồng bào và chiến sĩ cả n-ớc hãy phát huy truyền thống yêu n-ớc, đoàn kết, nhất trí, hăng hái thi đua, thực hành tiết kiệm, phấn đấu hoàn thành thắng lợi nhiệm vụ năm 2005, lập thành tích chào mừng các ngày kỷ niệm lớn của đất n-ớc, chào mừng Đại hội Đảng các cấp, tiến tới Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng" ./.

NHỮNG ĐÓNG GÓP CHO TẠP CHÍ PHÁT TRIỂN

NCLP

Năm 2004 sắp đi qua, một năm có nhiều hoạt động đổi mới của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Với tôn chỉ mục đích của mình “là diễn đàn lý luận và thực tiễn về chính sách, nhà n-ớc và pháp luật”, Tạp chí ngày càng thu hút nhiều đối t-ợng bạn đọc và luôn nhận đ-ợc sự quan tâm, chỉ đạo, động viên kịp thời của lãnh đạo Quốc hội, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, của Ban cố vấn, sự tham gia nhiệt tình của bạn đọc, cộng tác viên trong và ngoài n-ớc... Tất cả những đóng góp đó đã và đang tiếp tục tạo điều kiện cho Tạp chí ngày càng phát triển

Đóng góp mang tính định h-ớng

Bám sát hoạt động của Quốc hội, nhất là hoạt động lập pháp là một trong những nội dung chủ đạo của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (TCNCLP). Trong năm 2004, TCNCLP phản ánh các hoạt động của Quốc hội qua các kỳ họp, các hoạt động hội thảo, tọa đàm của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các ban của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các Vụ chuyên môn phục vụ Ủy ban, phục vụ các Ban, các Vụ phục vụ trong Văn phòng Quốc hội. Các bài viết đăng tải trên TCNCLP có nội dung mang tính định h-ớng hoạt động lập pháp của Quốc hội¹; công tác xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ²; các bài viết của nhiều tác giả là các Đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học, chuyên gia trong các Tr-ờng Đại

học, Học viện, Viện nghiên cứu... tập trung nghiên cứu về quy trình lập pháp, về các vấn đề cụ thể của từng dự thảo luật, Nghị quyết, pháp lệnh... nhằm trao đổi và cung cấp thông tin cho Quốc hội trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Thông qua các chuyên mục truyền thống về các vấn đề mang tính chất trao đổi, các vấn đề thuộc mảng Nghiên cứu nhà n-ớc; Nghiên cứu pháp luật; Nghiên cứu chính sách; Lịch sử nhà n-ớc và pháp luật; Tham khảo n-ớc ngoài, Trang địa ph-ơng v.v... Tạp chí đã chuyển tải những quan điểm lý luận và thực tiễn tới diễn đàn trao đổi về chính sách và pháp luật, thu hút sự quan tâm của các Đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách, góp phần nâng cao chất l-ợng lập pháp của Quốc hội và sự tham gia của công chúng

vào hoạch định, giám sát thi hành chính sách và pháp luật.

Tạp chí luôn phấn đấu thực hiện tốt lời động viên, lời chúc đầu năm 2004 của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An: “Tạp chí Nghiên cứu lập pháp cần phát huy kết quả đạt đ-ợc, tiếp tục xây dựng tạp chí thực sự là diễn đàn trao đổi nghiên cứu khoa học, dân chủ, gắn bó chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn; là nguồn cung cấp thông tin tài liệu có giá trị cho mỗi đại biểu Quốc hội, góp phần nâng cao hoạt động của Quốc hội, đồng thời thu hút thêm cộng tác viên từ nhiều ngành khoa học, thực hiện tốt nhiệm vụ chung của báo chí về tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật, nhằm góp phần đ-a pháp luật vào cuộc sống”³.

Đóng góp quan trọng vào hoạt động và phát triển của Tạp

¹ Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An - “Đẩy nhanh tiến độ, nâng cao chất l-ợng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật n-ớc ta hiện nay” - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 01 (36) tháng 01/2004, tr. 3 - 7.

² Đoàn Mạnh Giao - “Công tác xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ - Thực trạng và giải pháp” - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 08 (43) tháng 8/2004, tr. 15 - 24.

³ Th- của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An gửi bạn đọc, cộng tác viên và Tòa soạn Tạp chí NCLP năm 2004 - Tạp chí NCLP, số 12 (35) tháng 12/2003, tr. 01.

chí trong những năm qua là những ý kiến chỉ đạo về định hướng nghiên cứu, về quan điểm khoa học và là nguồn động viên tinh thần của các thành viên trong Ban cố vấn.

Ban cố vấn của Tạp chí ban đầu gồm ba thành viên là lãnh đạo Văn phòng Quốc hội - cơ quan chủ quản của Tạp chí, sau đó bổ sung thêm một thành viên là Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, đã giúp đỡ TCNCLP trong việc hình thành và phát triển đội ngũ cán bộ của TCNCLP, tháo gỡ những khó khăn về cơ sở vật chất của Tạp chí, nhận xét và cho ý kiến về hệ thống chủ đề hàng năm, về định hướng biên tập một số bài viết cụ thể...

Đến nay, trong quá trình đổi mới hoạt động của Quốc hội, Tạp chí mở rộng nhiều chủ đề nghiên cứu và tổ chức các hoạt động sinh hoạt chuyên môn gắn liền với công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội. Tạp chí đã khẳng định được bản sắc và vị thế trên diễn đàn khoa học về chuyên ngành pháp luật - kinh tế - chính trị, ngày càng có uy tín với bạn đọc và thu hút nhiều cộng tác viên có tâm huyết quan tâm đến diễn đàn lý luận và thực tiễn về chính sách, nhà nước và pháp luật.

Nhiệm vụ giữ vững và nâng cao chất lượng Tạp chí là yêu cầu đòi hỏi khách quan. Việc đánh giá các bài viết đăng tải trên Tạp chí về mặt nghiên cứu khoa học cần có sự phản biện của một Hội đồng biên tập là cần

thiết và có ý nghĩa khoa học đối với Hội đồng học hàm, học vị Quốc gia. Điều đó đặt ra nhu cầu chuyển đổi hoạt động của Ban cố vấn bằng hoạt động của Hội đồng biên tập trên cơ sở một số thành viên Ban cố vấn có bổ sung thêm các thành viên là các nhà khoa học có uy tín về các lĩnh vực chuyên ngành phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Tạp chí.

Trong năm 2004, các công tác chuẩn bị cho việc thành lập Hội đồng biên tập đã được Tạp chí thực hiện và báo cáo lãnh đạo VPQH dự kiến Hội đồng biên tập sẽ ra mắt và hoạt động từ năm 2005. Hội đồng biên tập là tổ chức tư vấn khoa học về định hướng nội dung, hình thức và các hoạt động, sinh hoạt khoa học của Tạp chí.

Kết quả từ những đóng góp thiết thực của các cộng tác viên

Ngay từ đầu năm, để nhìn nhận lại những việc đã làm được và hướng phát triển, Tạp chí NCLP đã tổ chức Hội nghị cộng tác viên phía Nam vào ngày 09/01/2004, (tại TP Hồ Chí Minh) có mặt các nhà khoa học, các chuyên gia nhiều lĩnh vực tại TP. Hồ Chí Minh và một số tỉnh phía nam; sau đó là Hội nghị cộng tác viên phía Bắc được tổ chức vào ngày 20/3/2004 tại Hà Nội. Tham dự Hội nghị có đại diện lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, một số đại biểu Quốc hội và đông đảo các cộng tác viên của TC NCLP.

Thông qua các Hội nghị nêu trên, TCNCLP tập trung lắng

nghe những tiếng nói tâm huyết của các cộng tác viên đóng góp vào quá trình hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật của Quốc hội, về định hướng chủ đề hoạt động của Tạp chí và những góp ý chân tình về nội dung, hình thức nhằm nâng cao chất lượng của Tạp chí⁴. Từ đó, Tạp chí đã có những đổi mới về nội dung, cách trình bày và công tác biên tập, công tác tổ chức Toạ đàm, Hội thảo khoa học.

Trong năm 2004, Tạp chí đã bám sát những nội dung xây dựng pháp luật được xã hội quan tâm để tạo thành các chủ đề sinh hoạt khoa học như Toạ đàm cuối năm 2003 về *"Bộ máy hiệu quả phục vụ một Quốc hội chuyên nghiệp"*, Toạ đàm đầu năm 2004 *"Dịch vụ pháp lý ở Việt Nam trước thềm WTO"*⁵, Hội thảo tại thành phố Hồ Chí Minh về chủ đề *"Phát triển dịch vụ du lịch - thong mại"*; về *"Nâng cao chất lượng đào tạo dạy nghề"*; hội thảo về *"Luật đất đai năm 2003 - những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện"* tại trường Đại học Luật Hà Nội⁶.

Các hoạt động sinh hoạt khoa học của Tạp chí còn gợi mở nội dung nghiên cứu theo chủ đề cho các cộng tác viên tham gia viết bài trao đổi trên diễn đàn của Tạp chí và tập hợp thành những số chuyên đề cung cấp trực tiếp cho các Đại biểu Quốc hội làm tài liệu tham khảo trong

⁴ NCLP - Tạp chí đã đi đúng hướng và đang trên đà phát triển - Tạp chí NCLP, số 01 (36) tháng 1/ 2003, tr. 08 - 14. Nâng cao hơn nữa chất lượng Tạp chí - Tạp chí NCLP, số 04 (39) tháng 04/ 2003, tr. 04 -06.

⁵ Xem Đào Xuân Tiến - Tạp chí NCLP, số 02 (37) tháng 02/2004, tr. 02 -04.

⁶ Xem Đào Xuân Tiến - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 05 (40) tháng 5/2004, tr. 08 -10.

hoạt động xây dựng pháp luật.

Chuyên mục “*Trang địa ph-ơng*” trong năm 2004 có ý nghĩa thiết thực tạo diễn đàn trao đổi những vấn đề lý luận, thực tiễn về chính quyền địa ph-ơng theo cách tuyên truyền pháp luật và giới thiệu kinh nghiệm hoạt động của HĐND, UBND, hoạt động của Đại biểu HĐND và của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội; Văn phòng Hội đồng nhân dân địa ph-ơng theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, về hoạt động và kết quả bầu cử Đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Phản ánh, trao đổi kinh nghiệm kỹ năng phân tích chính sách, giám sát tài chính và ngân sách địa ph-ơng, đầu t-, phát triển địa ph-ơng, công tác giám sát thi hành pháp luật và quá trình thực hiện luật đất đai ở địa ph-ơng. Thông tin về tổ chức chính quyền địa ph-ơng ở một số n-ớc trong khu vực và trên thế giới. Ngoài ra, có thể giới thiệu kinh nghiệm tổ chức, hoạt động của một số địa ph-ơng cụ thể trong cả n-ớc, h-ớng tới đối t-ợng bạn đọc là Đại biểu HĐND các cấp và mở rộng phạm vi đối t-ợng bạn đọc của Tạp chí.

H-ớng tới b-ớc chuyển biến của năm 2005

Năm 2004 đi qua, nh-ng những đóng góp của lãnh đạo Quốc hội, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, của Ban cố vấn, sự tham

gia nhiệt tình của bạn đọc, cộng tác viên trong và ngoài n-ớc... vào sự thành công của Tạp chí sẽ luôn đ-ợc ghi nhận và là nguồn khích lệ trên từng b-ớc phát triển của Tạp chí. Trong thời khắc khép lại của số Tạp chí cuối năm, Tạp chí xin chân thành cảm ơn đối với tất cả sự đóng góp nêu trên và mong tiếp tục nhận đ-ợc sự chỉ đạo, định h-ớng của lãnh đạo Quốc hội, lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, các thành viên Ban cố vấn và sự tham gia nhiệt tình của các cộng tác viên, của bạn đọc trong và ngoài n-ớc giúp cho Tạp chí luôn phát triển, trở thành diễn đàn rộng lớn trao đổi về Nhà n-ớc, chính sách và pháp luật.

Năm 2005 là năm cuối cùng thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2001-2005), mục tiêu cơ bản nêu trong Nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ năm 2005 là “*Tạo đ-ợc b-ớc chuyển biến mạnh hơn về tốc độ và cao hơn về chất l-ợng tăng tr-ởng. Phấn đấu phát triển kinh tế nhanh gắn với nâng cao hiệu quả và tính bền vững*”⁷. Công tác lập pháp với Ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 đã đ-ợc Quốc hội thông qua tại kỳ họp cuối năm 2004 đặt ra nhiệm vụ quan trọng cho quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật chuẩn bị cho đất n-ớc b-ớc vào thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế. Năm 2005 cũng là năm có nhiều ngày lễ lớn: kỷ niệm 75 năm Ngày thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, 60 năm Ngày Quốc khánh, 30 năm Ngày

giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất n-ớc...

Hoạt động của TCNCLP sẽ bám sát các nội dung chủ yếu nêu trên, ngay từ bây giờ, TCNCLP đang h-ớng đến một trong những chủ đề của năm 2005 là “*xây dựng một nền lập pháp vì dân giàu, n-ớc mạnh*”. Đây cũng chính là mục tiêu cơ bản của quá trình xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Tr-ớc mắt, cần nêu rõ một số vấn đề nh-: trong năm 2005, chính sách nào cho phát triển kinh tế, phát triển văn hoá, xã hội, y tế, nâng cao chất l-ợng giáo dục và đào tạo? Giải pháp nào cho việc đẩy lùi tệ nạn tham nhũng một cách hiệu quả? Xây dựng pháp luật như thế nào để có tính khả thi, đi ngay vào cuộc sống? Làm thế nào để công cuộc cải cách hành chính, cải cách t- pháp có hiệu quả...? và nhiều vấn đề khác mà xã hội quan tâm. Tạp chí mong nhận đ-ợc sự cộng tác nhiệt tình của các cộng tác viên trong việc viết bài cho Tạp chí và tiếp tục đóng góp ý kiến cho Tạp chí về những chủ đề tiếp theo đặt ra trong năm 2005./.

⁷ Nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ năm 2005 đ-ợc thông qua tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI

Góp ý kiến vào dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi):

BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

TRẦN HỒNG NGUYÊN*

Tại Khoản 2 Điều 1b Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi) - tháng 10/2004 - do Chính phủ trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI quy định: “Trong trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của pháp luật chuyên ngành và Bộ luật Dân sự để điều chỉnh một quan hệ xã hội, thì áp dụng quy định của pháp luật chuyên ngành để điều chỉnh quan hệ đó”. Đó là một trong những vấn đề đ-ợc nhiều đại biểu Quốc hội quan tâm trong quá trình thảo luận. Tác giả bài viết đ-a ra quan điểm của mình về quy định này để cùng trao đổi với bạn đọc, nhằm góp phần hoàn thiện dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)

Sự cần thiết sửa đổi Bộ luật Dân sự và yêu cầu bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật

Trong những năm qua, hoạt động lập pháp của Quốc hội có nhiều b-ớc cải tiến và đổi mới, đem lại những kết quả đáng khích lệ, chất l-ợng các dự án luật đã từng b-ớc đ-ợc nâng cao, hệ thống pháp luật dần hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu phát triển đất n-ớc theo h-ớng công nghiệp hoá, hiện đại hoá... Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện hành còn thiếu toàn diện, ch-a đồng bộ, thậm chí có nội dung còn chồng chéo, ch-a đáp ứng kịp thời nhu cầu của thực tiễn, nhiều lĩnh vực của đời sống xã

hội vẫn còn thiếu luật để điều chỉnh¹. Do đó, yêu cầu quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội là phải đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bộ luật Dân sự (BLDS) n-ớc ta (đ-ợc ban hành ngày 28/10/1995 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/1996) là văn bản pháp luật quan trọng trong hệ thống pháp luật của Việt Nam. BLDS có phạm vi điều chỉnh xã hội rộng lớn, điều chỉnh các quan hệ giao l-u dân sự của cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác.

Qua 8 năm thi hành, về cơ bản, BLDS đã đi vào cuộc sống, tạo lập hành lang pháp lý cho các giao l-u dân sự trên nguyên

tắc bình đẳng, tự nguyện và tự chịu trách nhiệm của các bên; góp phần bảo đảm các quan hệ dân sự ổn định, lành mạnh; góp phần vào việc giải quyết các tranh chấp dân sự nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và các chủ thể dân sự khác. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt đ-ợc, BLDS cũng còn những tồn tại cần đ-ợc nghiên cứu sửa đổi. Mặt khác, trong những năm qua, Nhà n-ớc ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật mới có nội dung mâu thuẫn và không thống nhất với BLDS. Vì vậy, tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI, Quốc hội đã cho ý kiến đối với dự án BLDS (sửa đổi) nhằm khắc phục những tồn tại nêu trên.

¹ Phát biểu khai mạc của đồng chí Nguyễn Văn Yếu - Phó Chủ tịch Quốc hội tại hội thảo về đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh tại thành phố Hồ Chí Minh, ngày 12 - 14/7/2004.

H-ớng quy định nguyên tắc áp dụng thống nhất trong BLDS

Một trong những vấn đề đ-ợc nhiều đại biểu Quốc hội quan tâm trong quá trình thảo luận tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI về Dự thảo BLDS (sửa đổi) là quy định tại Khoản 2 Điều 1b: *“Trong tr-ờng hợp có sự khác nhau giữa quy định của pháp luật chuyên ngành và BLDS để điều chỉnh một quan hệ xã hội, thì áp dụng quy định của pháp luật chuyên ngành để điều chỉnh quan hệ đó”*².

Theo chúng tôi, do hệ thống pháp luật của chúng ta ngày càng đ-ợc hoàn thiện nên đã có nhiều văn bản pháp luật khác có mối liên hệ mật thiết với BLDS đ-ợc ra đời nh-: Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp Nhà n-ớc, Luật Đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam, Luật Khuyến khích đầu t- trong n-ớc, Luật Thương mại, Luật Kinh doanh bảo hiểm... và sắp tới đây sẽ ban hành Luật về Sở hữu trí tuệ, Luật về Chuyển giao công nghệ, Luật về Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đăng ký bất động sản³. Do đó, một trong những biện pháp quan trọng để khắc phục đ-ợc sự chồng chéo, không thống

nhất giữa các văn bản pháp luật là phải giới hạn những vấn đề gì cần đ-ợc quy định trong BLDS, còn lại những vấn đề gì thì sẽ quy định trong luật chuyên ngành chứ không nên quy định *“Trong tr-ờng hợp có sự khác nhau giữa quy định của pháp luật chuyên ngành và BLDS để điều chỉnh một quan hệ xã hội, thì áp dụng quy định của pháp luật chuyên ngành để điều chỉnh quan hệ đó”*.

Có ý kiến cho rằng, *“khác nhau”* ở đây đ-ợc hiểu là do đặc thù, do đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh của luật chuyên ngành có cái khác cho nên phải có những quy định riêng để điều chỉnh và đòi hỏi những quy định cụ thể đó không đ-ợc trái với quy định của BLDS. Về vấn đề này, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định: *“Trong tr-ờng hợp các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản đ-ợc ban hành sau”*⁴. Hơn nữa, trong hoạt động lập pháp, không nên quy định lặp lại những vấn đề mà đã đ-ợc BLDS điều chỉnh trong các luật chuyên ngành.

Một trong những nguyên tắc của hoạt động lập pháp là: Văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật⁵. Do đó, không cho phép ban hành các văn bản pháp luật trong hệ thống pháp luật mà nội dung có chứa đựng sự khác nhau đối với cùng một quan hệ xã hội. Luật chuyên ngành chỉ có thể quy định chi tiết hơn cho phù hợp với tính đặc thù riêng của ngành, lĩnh vực mình chứ không thể quy định khác so với BLDS. Vì vậy, nếu trong các luật chuyên ngành có những quy định khác so với BLDS thì kết quả sẽ tạo ra một hệ thống pháp luật thiếu sự thống nhất.

Trong quá trình phát triển của xã hội, theo nhu cầu khách quan, đòi hỏi phải có những quy định mới của luật chuyên ngành ra đời khác với những quy định trong BLDS thì cùng với việc ban hành luật chuyên ngành này là yêu cầu sửa đổi BLDS sao cho phù hợp. Có nh- vậy, chúng ta mới góp phần vào việc *xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và ổn định*⁶.

**Th.S Luật học, Vụ pháp luật - Văn phòng Quốc hội*

² Khoản 2 Điều 1b Dự thảo Bộ luật dân sự (sửa đổi), tháng 10/2004 do Chính phủ trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI.

³ Theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005.

⁴ Khoản 3 Điều 80 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁵ Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

⁶ Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An phát biểu tại phiên bế mạc Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách tại Hà Nội, Báo Ng-ời đại biểu nhân dân, số 100, thứ hai ngày 20/10/2003.

NÂNG CAO KỸ NĂNG XÉT XỬ VỤ ÁN HÌNH SỰ

LÊ VĂN THẢO*

Đã từ lâu, kỹ năng xét xử của n-ớc ta ch-a đ-ợc chú trọng đúng mức đã ảnh h-ởng phần nào đến uy tín và chất l-ợng xét xử của Toà án. Bài viết d-ới đây nêu lên một số vấn đề về nâng cao kỹ năng xét xử vụ án hình sự của các Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân

Theo Từ điển Luật học thì “xét xử vụ án (hình sự) là giai đoạn quan trọng nhất của quá trình tố tụng, trong đó, Toà án sau khi nghiên cứu khách quan, toàn diện và đầy đủ các tình tiết của vụ án, sẽ ra bản án khẳng định bị cáo có tội hay không có tội và áp dụng hình phạt đối với bị cáo hay không”¹. Nh- vậy, xét xử vụ án hình sự là một khái niệm pháp lý dùng để chỉ hoạt động của Toà án, nhằm làm sáng tỏ bản chất khách quan của vụ án, trên cơ sở đó, áp dụng hình phạt đúng ng-ời, đúng tội; không bỏ lọt tội phạm, không xử oan ng-ời vô tội.

Trong giai đoạn xét xử vụ án hình sự, thì chủ thể tiến hành tố tụng là Hội đồng xét xử (HĐXX), trong các phiên toà sơ thẩm là Thẩm phán (TP) và Hội

thẩm nhân dân (HTND), trong phiên toà phúc thẩm là TP, đây là nhân tố quyết định đến chất l-ợng và hiệu quả của xét xử. Vì vậy, khi tiến hành tố tụng, TP và HTND không chỉ cần quan tâm đến các nguyên tắc, các hoạt động đ-ợc pháp luật quy định, mà cần phải quan tâm đến việc nâng cao kỹ năng xét xử.

Thứ nhất, kỹ năng sử dụng tiếng nói khi xét xử

Tiếng nói của các thành viên HĐXX có tầm quan trọng đặc biệt trong toàn bộ hoạt động xét xử tại phiên toà, âm l-ợng tiếng nói của TP và HTND cần đúng mức, không cần phải sang sảng nh- “tiếng chuông”, nh-ng cũng cần tránh giọng nói mang tính phản cảm. Hơn nữa, cần phát âm chuẩn tiếng phổ thông, có sức truyền cảm, âm l-ợng vừa phải, lập luận chặt chẽ, khúc chiết mà dễ

hiểu. Sự phân tích của TP trong phiên toà phải có sức thuyết phục cao, sự khéo léo của HTND phải có sức lay động l-ợng tâm của bị cáo và thể hiện sự cảm thông sâu sắc đối với ng-ời bị hại...

Thứ hai, tác phong, trang phục của HĐXX

HĐXX nhân danh N-ớc CHXHCN Việt Nam, nhân danh công lý để xét xử. Do đó, đòi hỏi phiên toà phải trang nghiêm (thể hiện trong tác phong, trang phục... của các thành viên HĐXX). Điều đó tác động đến tâm lý của bị cáo, những ng-ời tham dự phiên toà, giúp họ có ý thức và thái độ đúng đắn trong việc chấp hành pháp luật, nội quy phiên toà. Tác phong lễ mễ, t- thể không chững chạc, trang phục luộm thuộm... làm cho không khí phiên toà trở nên thiếu nghiêm túc.

¹ Từ điển Luật học, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 1999, tr.577.

Thứ ba, thái độ của các thành viên HĐXX

Thái độ của các thành viên trong HĐXX có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến tâm lý của bị cáo, những người tham gia tố tụng, cũng như những người tham dự phiên tòa. Nếu thái độ của TP, HTND đối với bị cáo đúng mực, không “*định kiến*”, “*đọa nạt*” hay “*mạt sát*”, không làm họ mất bình tĩnh; giúp họ vững tâm khai báo hành vi của mình một cách trung thực được coi là một trong những thành công quan trọng nhất trong việc điều hành phiên tòa. Bởi, chính những lời khai báo trung thực của bị cáo sẽ giúp cho việc giải quyết vụ án được nhanh chóng, toàn diện và đúng pháp luật. Ngoài ra, đối với những người tham gia tố tụng, thái độ trang nghiêm của HĐXX cũng sẽ làm họ ý thức hơn về quyền và nghĩa vụ khai báo của mình.

Thứ t-, kỹ năng thẩm vấn

Đặt câu hỏi trong khi thẩm vấn vừa là kỹ năng, vừa là nghệ thuật của TP và HTND. Để bị cáo và những người tham gia tố tụng hiểu được nội dung của câu hỏi và trả lời đúng trọng tâm, thì câu hỏi phải ngắn gọn, rõ nghĩa, dễ hiểu. Đồng thời, phải đặt ra

nhiều loại câu hỏi khác nhau như: câu hỏi thẳng vào vấn đề, câu hỏi mang tính gợi mở... nhằm hướng bị cáo và những người được hỏi tập trung vào những vấn đề còn mâu thuẫn trong vụ án. Ngược lại, cũng cần tránh câu hỏi đặt ra quá dài, chung chung, khó hiểu, thiếu chính xác hay dùng từ lấp lửng, làm mất thời gian, công sức của những người tiến hành tố tụng và những người tham gia phiên tòa.

Như vậy, sử dụng tốt kỹ năng đặt câu hỏi là một điều kiện quan trọng giúp TP và HTND chủ động điều khiển phiên tòa, nhanh chóng làm sáng tỏ các tình tiết của vụ án.

Thứ năm, kỹ năng điều khiển phiên tòa

Theo cách điều khiển truyền thống, TP chủ tọa phiên tòa thường chỉ quan sát thái độ, hành vi của bị cáo, những người tham gia tố tụng, mà ít chú ý, bao quát cả phiên tòa. Do đó, đã xảy ra nhiều trường hợp quá khích, gây rối trật tự làm cho phiên tòa lâm vào cảnh huyên náo và căng thẳng, thậm chí có trường hợp, HĐXX phải cho tạm ngừng hoặc hoãn phiên tòa.

Vì vậy, trong quá trình xét xử, chủ tọa phải luôn quan sát toàn bộ phiên tòa, chú ý thái độ, hành vi của bị cáo, người bị hại, những người tham gia tố tụng và cả công chúng tới dự phiên tòa, như vậy, mới có thể giúp cho chủ tọa vừa điều khiển được hoạt động xét xử, vừa giữ gìn trật tự, kỷ cương phiên tòa, nhanh chóng phát hiện và uốn nắn kịp thời những hành vi gây mất trật tự. Đây là một kỹ năng phức tạp, song lại rất cần thiết của người chủ tọa. Hiện nay, tính chất, mức độ nguy hiểm của một số loại tội phạm ngày càng tinh vi, xảo quyệt. Nguyên vọng bức bách của nhân dân về một nền pháp luật nhanh nhạy và hiệu quả... đòi hỏi cán bộ pháp luật nói chung, người TP nói riêng phải tích cực học tập, nâng cao trình độ chuyên môn gắn liền với việc “*mài sắc*” kỹ năng nghề nghiệp, nhằm đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách pháp luật hiện nay.

Thứ sáu, tôn trọng ý kiến của người bào chữa

Khi thực hiện hoạt động bào chữa, người bào chữa không chỉ là người bảo vệ quyền lợi hợp pháp của bị cáo, người bị hại, mà còn là người bảo vệ

công lý, công bằng xã hội và pháp chế XHCN². Do đó, HĐXX cần có thái độ tôn trọng và tạo điều kiện cho ng-ời bào chữa thực hiện quyền bào chữa đã đ-ợc pháp luật ghi nhận. HĐXX có quyền nhắc nhở hoặc không chấp nhận những lập luận thiếu căn cứ mà họ đ-a ra, nh-ng phải tôn trọng những lý lẽ xác đáng, rõ ràng, mang tính thuyết phục. Cần phải khắc phục tình trạng phổ biến hiện nay coi “bào chữa là việc của luật s-”, họ “cãi chày, cãi cối” là việc của họ, còn có nghe và chấp nhận hay không là việc của HĐXX.

Không thể có một bản án, quyết định đúng pháp luật và có sức thuyết phục, nếu phán quyết của HĐXX không căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên toà; không xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của ng-ời bào chữa, bị cáo, nhân chứng và những ng-ời tham gia tố tụng khác tại phiên toà.

Thứ bảy, đào tạo và bồi d-ỡng kiến thức pháp luật, nghiệp vụ xét xử và các phẩm chất cần thiết cho HTND

HTND là thành viên của HĐXX trong các phiên toà sơ thẩm và là thành viên của HĐXX phúc thẩm “trong tr-ờng hợp cần thiết”³. Với t- cách là thành viên HĐXX, HTND ngang quyền với TP, khi xét xử, TP và HTND độc lập và chỉ tuân theo pháp luật⁴. Trong các phiên toà sơ thẩm, HTND chiếm 2/3 số thành viên của HĐXX, trong tr-ờng hợp vụ án có tính chất nghiêm trọng, phức tạp, thì HĐXX có thể gồm hai TP và ba HTND. Nh-vậy, trong tất cả các phiên toà sơ thẩm, số l-ợng HTND bao giờ cũng nhiều hơn TP. Nh-ng thực tế hiện nay, kiến thức pháp luật và kỹ năng hành nghề của HTND còn rất hạn chế, trong khi Nhà n-ớc ta mới chỉ chú trọng đến việc đào tạo, bồi d-ỡng đội ngũ TP, mà ch-a quan tâm đúng mức tới việc đào tạo, bồi d-ỡng đội ngũ HTND.

Vì vậy, quan tâm một cách nghiêm túc đối với công tác đào tạo và bồi d-ỡng đội ngũ HTND là yêu cầu cấp bách hiện nay. Các trung tâm, các cơ sở đào tạo cán bộ t- pháp phải dành một số l-ợng chỉ tiêu hợp lý cho công tác đào tạo HTND. Theo đó, nhiệm kỳ của HTND cần đ-ợc Ủy ban

th-ờng vụ Quốc hội xem xét sửa đổi, chứ không nên quy định nh- pháp luật hiện hành. Đội ngũ HTND cần đ-ợc đào tạo về kiến thức pháp luật, kỹ năng xét xử, và bồi d-ỡng th-ờng xuyên về phẩm chất chính trị, t- t-ởng, đạo đức nh- các TP. Có nh- vậy đội ngũ này mới thể hiện đ-ợc vai trò “khi xét xử, HTND ngang quyền với TP”.

* *
*

Để thực hiện thành công công cuộc cải cách t- pháp mà Đảng và Nhà n-ớc ta đang tiến hành, thì chúng ta không chỉ cần h-ớng tới những giải pháp có tầm “vĩ mô”; mà cần có sự quan tâm đúng mức đối với cả những yếu tố cụ thể nêu trên, coi đó nh- là những “viên gạch hồng” đầu tiên, đặt nền móng cho việc xây dựng một nền t- pháp của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân./.

* GV. Khoa Giáo dục Chính trị, Đại học Vinh

² Khoản 2, Điều 1 của Pháp lệnh Luật s- năm 2001.
³ Xem Điều 244 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003.
⁴ Xem Điều 15 và Điều 16 của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003.

BÌNH ĐẲNG VÀ LUẬT PHÁP

NGUYỄN THANH BÌNH*

*Xem xét vấn đề bình đẳng và luật pháp
d-ới góc nhìn của luật tự nhiên, tác giả
đ-a ra những luận giải về quyền bình đẳng
và luật pháp của con ng-ời trong nhà
n-ớc pháp quyền và xã hội công dân*

Quyền bình đẳng của con ng-ời

Trong bản Tuyên ngôn độc lập của n-ớc ta, bình đẳng đ-ợc xác định là quyền con ng-ời: *“Những sự thật sau đây là hiển nhiên, rằng tất cả mọi ng-ời sinh ra đều bình đẳng, rằng tạo hoá ban cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm đ-ợc; trong những quyền ấy có quyền đ-ợc sống, quyền tự do và quyền m-u cầu hạnh phúc”*. Nh- vậy, bình đẳng đ-ợc diễn giải bằng các **quyền tự nhiên** nh- nhau cho tất cả mọi ng-ời mà không một ai có thể xâm phạm, có ý nghĩa của luật pháp và đ-ợc bảo đảm bởi luật pháp. Vì là *“hiển nhiên”* do *“tạo hoá ban cho”* nên pháp luật đ-ợc tạo ra cho con ng-ời chứ không phải con ng-ời tạo ra pháp luật. Bình đẳng của con ng-ời nhờ luật pháp mà có thể thủ đắc. Vì vậy, từ hàng nghìn năm nay, nhân dân đã đấu tranh để *“bảo vệ luật pháp nh- bảo vệ chốn n-ơng thân của mình”* nh- lời của nhà

triết học cổ đại Hy Lạp Hêraclit đã từng nói.

Bình đẳng giữa mọi ng-ời là một thuộc tính tự nhiên của con ng-ời. Bởi vì, tất cả mọi ng-ời đều có năng lực hiểu đ-ợc những quyền và nghĩa vụ của mình; có năng lực nh- nhau về khoái cảm và đau khổ; có phẩm giá nh- nhau vì họ đều là những thực thể đạo đức, có khả năng sử dụng lý trí của mình để đề ra và noi theo các chuẩn mực đạo đức và mọi ng-ời đều phải đ-ợc coi nh- mục đích tự thân mà không phải nh- ph-ơng tiện, nên mọi ng-ời đều bình đẳng.

Bình đẳng xã hội

Bình đẳng xã hội là bình đẳng về cơ may ban đầu (những điều kiện xã hội bình đẳng giống nhau cho mọi con ng-ời khi họ b-ớc vào đời sống xã hội) chứ không nên hiểu là sự phân phối của cải xã hội ở những mức giống nhau cho mọi ng-ời (là *“bình đẳng về phân phối”* rất gần gũi với chủ nghĩa bình quân).

Bình đẳng về quyền m-u cầu hạnh phúc trên cơ sở quyền sống và quyền tự do chứ không phải là quyền *đ-ợc hạnh phúc*. Điều tốt nhất nhà n-ớc có thể làm là tạo ra một số điều kiện mà nhờ đó ng-ời dân có thể m-u cầu hạnh phúc. Những yếu tố khác trong việc m-u cầu hạnh phúc đều nằm ngoài khả năng của nhà n-ớc. Do vậy, điều quan trọng nhất là nhà n-ớc có pháp luật bảo vệ quyền đ-ợc sống, quyền tự do, quyền sở hữu, quyền đ-ợc an toàn và chống áp bức... một cách bình đẳng (đây không có gì khác hơn là nhà n-ớc pháp quyền) để tất cả mọi ng-ời có thể m-u cầu hạnh phúc. Cho nên, bình đẳng giữa ng-ời và ng-ời không có nghĩa rằng không có ng-ời giàu và ng-ời nghèo, không có ng-ời hạnh phúc và ng-ời bất hạnh v.v... mà tất cả mọi ng-ời đều có cùng những quyền mà không một nhà n-ớc nào có thể t-ớc bỏ. Quyền con ng-ời xuất hiện d-ới dạng quyền tự nhiên, do

vậy, “Dù tôi đã nói ở trên “về bản chất tất cả mọi ng-ời đều bình đẳng”, tôi cũng không thể cho rằng mình hiểu tất cả các kiểu “bình đẳng”. Tuổi tác hoặc đức hạnh có thể cho con ng-ời một quyền -u tiên chính đáng. Sự xuất sắc về các mặt và công đức có thể đặt những ng-ời khác nằm trên mức chung... nh-ng tất cả chuyện này đều nhất quán với sự bình đẳng mà tất cả mọi ng-ời đều có đ-ợc xét về quyền tài phán hoặc quyền thống trị của ng-ời này đối với ng-ời khác” (John Locke “Về chính quyền dân sự”).

Có thể thấy rằng, quyền đ-ợc bình đẳng tr-ớc pháp luật (quyền đ-ợc luật pháp bảo vệ đồng đều) là quyền căn bản cho tất cả các xã hội công bằng và dân chủ. Dù giàu hay nghèo, dù thuộc sắc dân chiếm đa số trong xã hội hay thuộc thiểu số tôn giáo... tất cả đều đ-ợc bảo vệ công bằng tr-ớc pháp luật. Dù trong bất cứ hoàn cảnh nào, nhà n-ớc cũng không đ-ợc quyền áp đặt thêm những chuyện bất bình đẳng, nhà n-ớc buộc phải c-xử đúng mức và đồng đều với tất cả nhân dân trong n-ớc.

Bình đẳng và công bằng

Khái niệm bình đẳng gắn bó chặt chẽ với khái niệm công bằng. Công bằng là sự t-ơng xứng giữa “cống hiến” và “h-ởng thụ” trong điều kiện

mọi ng-ời có “cơ may ngang nhau” (loại bỏ các đặc quyền, mở ra khả năng cho mọi cá nhân thực hiện năng lực và tài năng của mình).

Theo khái niệm truyền thống, công bằng đ-ợc hiểu trong sự tôn trọng pháp luật và các quyền đ-ợc công nhận. Nghĩa là, phải hiểu công bằng ở quá trình hành vi mà không phải ở kết quả của hành vi dựa trên những điều kiện công bằng về pháp luật và kết quả của hành vi ấy nh- thế nào đi nữa cũng không thể bị coi là không công bằng nếu nó đ-ợc tạo ra bởi một sự cạnh tranh “trung thực”, “đúng quy tắc”¹.

Platon đã nói: “Phần của ai trả về cho ng-ời nấy” và “C- xử bình đẳng với ng-ời đồng đẳng và c- xử bất bình đẳng với ng-ời bất đồng đẳng theo mức độ bất đồng đẳng của họ”. Nhiệm vụ của nhà n-ớc là căn cứ vào pháp luật để đem lại cho mỗi ng-ời “phần” của họ. “Phần” của mỗi ng-ời chính là việc nhà n-ớc tôn trọng những quyền tự nhiên nh- quyền sống, quyền tự do và quyền m-u cầu hạnh phúc. Ví dụ, quyền đ-ợc tự do chính trị có liên quan tới quyền bầu cử cho công dân, một quyền mà theo lẽ công bằng thì phải trao cho bất kỳ ai ngoài những ng-ời còn ở tuổi vị thành niên, bệnh tâm thần, hoặc bị kết án. Sẽ là bất công khi nhà n-ớc hạn chế

quyền bầu cử của một số ng-ời vì lý do chủng tộc, tôn giáo, màu da v.v... “Phần” của các công dân chính là các quyền tự nhiên của họ. “Dành cho mỗi ng-ời điều họ đáng đ-ợc h-ởng” là một cách khác để phát biểu rằng ng-ời đóng góp nhiều phải nhận đ-ợc nhiều, ng-ời đóng góp ít sẽ nhận đ-ợc ít. Dù ở chừng mực nào, sự phân phối của cải cũng đ-ợc xác định theo cách đó mới thể hiện sự công bằng của pháp luật.

Pháp luật là một mối t-ơng quan chứ không phải là một thực thể tự thân tồn tại. Chức năng của pháp luật là mang lại cho mỗi cá nhân những gì thuộc về họ, là tìm ra tỉ lệ phân chia đúng các sự vật cho các cá nhân, tức là giải pháp hợp lý dựa trên sự công bằng và bình đẳng. Bình đẳng bao gồm cả sự “bất bình đẳng” cần thiết giữa những ng-ời có tài năng, đạo đức, lao động, cống hiến... khác nhau, là tỷ lệ phân chia đúng dựa trên cơ sở của pháp luật tự nhiên đích thực.

Nh- vậy, thứ nhất, bình đẳng là nh- nhau. Công bằng là công lý nh- nhau, là theo đúng lẽ phải, không thiên vị. Mọi ng-ời đều nh- nhau tr-ớc công lý, nh- nhau tr-ớc pháp luật. Thực tế, do khác nhau về mặt tự nhiên - thể chất, tính cách; về địa vị xã hội, nghề nghiệp, tôn giáo... giữa mỗi con ng-ời với nhau nên

¹ The road to serfdom, F.A.Hayek, The university of Chicago Press, 1994.

chỉ có thể là bình đẳng về pháp luật khi pháp luật là công bằng cho mọi người. Vì vậy, công bằng và bình đẳng phải đi liền với nhau.

Thứ hai, vì bình đẳng dựa trên sự công bằng, còn công bằng là hạt nhân của công lý và công lý chính là nền tảng của pháp luật, nên việc dùng song song và đi liền nhau hai phạm trù “*công bằng và bình đẳng*” là để diễn đạt đ-ợc đầy đủ bản chất của pháp luật và các quyền. Do đó, trong nhà n-ớc pháp quyền, toà án nhân danh công lý để phán xử chứ không nhân danh nhà n-ớc (vì chính nhà n-ớc cũng có thể bị cá nhân hoặc tổ chức kiện nên không thể nhân danh mình đ-ợc). Nhà n-ớc pháp quyền là nhà n-ớc của công lý, nhà n-ớc của công bằng và bình đẳng.

Mối quan hệ giữa bình đẳng, công bằng trong pháp luật

Công bằng xã hội - đó cũng chính là công bằng pháp lý, tức là việc chấp hành đúng nguyên tắc pháp lý về sự bình đẳng trong các lĩnh vực và các mối quan hệ t-ơng ứng của đời sống xã hội, chứ không phải là một sự công bằng nào đó, d-ờng nh- phi pháp lý. Sự công bằng và bình đẳng về thực chất là sự công bằng và bình đẳng pháp lý. Đối lập trực tiếp của công bằng với t-cách là sự thể hiện của nguyên tắc bình đẳng hình thức (bình

đẳng pháp lý) phổ biến (chung đối với tất cả mọi chủ thể) là “*sự công bằng*” của chủ nghĩa bình quân, mà tín điều của chủ nghĩa bình quân là sự bình đẳng thực tế (thực chất là h-ởng thụ) phổ biến. Sự bình quân sẽ đ-ể ra hệ thống hành chính - mệnh lệnh (c-ờng bức và bạo lực) và gây ra sự đặc quyền, đặc lợi. Sự công bằng thể hiện và phản ánh khởi nguyên pháp lý - nguyên tắc bình đẳng hình thức phổ biến, trừu t-ợng về tự do. Sự công bằng không có một nguyên tắc điều tiết hình thức - nh- nhau với mọi người, phổ biến nào khác ngoài nguyên tắc pháp luật. Việc thừa nhận sự bình đẳng hình thức giữa tất cả mọi người khác nhau có nghĩa là có sự tự do và độc lập giữa họ với nhau. Chỉ có những người tự do mới có thể là những chủ thể của pháp luật. Ở đâu không có tự do thì ở đó cũng không có pháp luật.

Để bình đẳng không phải là một lý t-ởng trống rỗng, là trái với tự do và có hại cho hiệu quả sản xuất thì bình đẳng phải đ-ợc tìm kiếm và đạt đ-ợc từ trong quyền sống, quyền tự do, quyền m-u cầu hạnh phúc của mỗi người. Bình đẳng là một giá trị, một lý t-ởng và là một thực tế hữu hạn, t-ơng đối; là cái mà con người cần v-ơn tới và xứng đáng với nó (chứ không phải là m-u cầu ích kỷ, đặt sự thoả mãn lên trên quy phạm khách quan của nghĩa vụ, lẽ phải và sự công bằng hoặc đ-ể nhằm đạt đ-ợc bình quân chủ nghĩa).

Kết luận

Pháp luật tự nhiên, quyền tự nhiên là nguồn gốc của những chuẩn mực đạo đức, nền tảng của những phán đoán đạo đức, và là thước đo sự công bằng, bình đẳng trong các luật lệ của nhà n-ớc nhân tạo. Nếu luật của nhà n-ớc đi ng-ợc với châm ngôn của luật tự nhiên thì đó là luật không công bằng, bình đẳng. Vì vậy, bình đẳng không chỉ đ-ợc đặt ra giữa người với người mà còn là bình đẳng giữa công dân và nhà n-ớc, chỉ có thể đạt đ-ợc trong nhà n-ớc pháp quyền và xã hội công dân - là nhà n-ớc và xã hội - mà trong đó: “*Luật pháp là sự biểu thị ý chí chung; mọi công dân đều có quyền tham gia trực tiếp hoặc thông qua các đại biểu của mình vào việc xây dựng luật pháp; luật pháp phải là nh- nhất đối với tất cả mọi người khi bảo hộ cũng nh- khi trừng phạt. Mọi công dân đều bình đẳng trước luật pháp, nên đều có thể đ-ợc giữ mọi chức vụ, mọi địa vị, mọi công vụ theo năng lực, và không có bất cứ sự phân biệt nào khác ngoài đạo đức và tài năng của mỗi người*”². Đó cũng là sự lý giải tuyệt vời nhất, “*hiện đại*” nhất về mặt pháp lý mối quan hệ giữa bình đẳng và pháp luật./

* *Ban Dân chủ – pháp luật, Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.*

² *Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp 1789.*

Thuật ngữ pháp lý:

KHÁI NIỆM “ĐẠI LÝ INTERNET” VÀ “ĐẠI LÝ DỊCH VỤ VIỄN THÔNG”

TRẦN HOÀI VĂN*

Trong quá trình áp dụng Nghị định 55/2001/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ Internet và Pháp lệnh B-u chính viễn thông, một số quy định trong hai văn bản này đã bộc lộ những hạn chế, bất cập cần đ-ợc sửa đổi cho phù hợp với thực tế, cũng nh- phù hợp với một số văn bản pháp luật khác, bảo đảm sự thống nhất trong hệ thống pháp luật của n-ớc ta

Khái niệm Đại lý Internet xuất hiện lần đầu tiên trong Nghị định 55/2001/NĐ-CP (NĐ 55), còn khái niệm Đại lý dịch vụ viễn thông đ-ợc quy định tại Pháp lệnh B-u chính viễn thông (PLBCVT) ngày 25/5/2002. Trên cơ sở đó, cơ quan có thẩm quyền xác định chủ thể nào là Đại lý Internet và chủ thể Đại lý dịch vụ viễn thông để quản lý đăng ký kinh doanh, thu thuế, bảo đảm an ninh thông tin v.v... Đồng thời, xác định hành lang pháp lý cho các nhà đầu t- đầu t- vào lĩnh vực này, mở ra một h-ớng mới trong đời sống kinh tế, xã hội ở n-ớc ta, góp phần “đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện

đại hoá đất n-ớc” nh- tinh thần Chỉ thị 58 CT/TW ngày 17/10/2000 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin.

VỀ CHỦ THỂ TRONG HAI KHÁI NIỆM

Từ khi PLBCVT đ-ợc ban hành, đã có nhiều tranh cãi và quan điểm khác nhau về hai khái niệm này. Có quan điểm cho rằng, hai khái niệm này mâu thuẫn với nhau, bởi chữ “tại” trong khái niệm đại lý Internet của NĐ 55 đồng nghĩa với việc cho phép cả tổ chức, cá nhân n-ớc ngoài ở Việt Nam đ-ợc mở đại lý Internet, trong khi, PLBCVT lại quy định chỉ tổ chức, cá nhân của Việt Nam mới có thể làm chủ đại lý dịch vụ viễn thông.

Quan điểm khác lại cho rằng, hai chế định này không hề mâu thuẫn với nhau, bởi NĐ 55 ra đời tr-ớc PLBCVT nên hoạt động quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ

Điều 20 NĐ 55 quy định:

Đại lý Internet là tổ chức, cá nhân tại Việt Nam có thể nhân danh doanh nghiệp cung cấp dịch vụ truy nhập, dịch vụ ứng dụng Internet để cung cấp dịch vụ truy nhập, dịch vụ ứng dụng Internet cho ng-ời sử dụng thông qua hợp đồng đại lý và h-ớng thù lao.

Điều 41 PLBCVT quy định:

Đại lý dịch vụ viễn thông là tổ chức, cá nhân Việt Nam nhân danh doanh nghiệp viễn thông cung cấp dịch vụ viễn thông cho ng-ời sử dụng thông qua hợp đồng đại lý để h-ớng hoa hồng.

Internet trong ND không thuộc phạm vi điều chỉnh của PLBCVT; và ND này cũng không phải là văn bản h-ớng dẫn thi hành PLBCVT. Mặt khác, Điều 2 PLBCVT nêu rõ: *“Pháp lệnh này quy định hoạt động b-u chính, viễn thông và tần số vô tuyến điện”*. Quy định này đ-ợc hiểu về phạm vi điều chỉnh của pháp lệnh, bao gồm: B-u chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện, không đề cập đến hoạt động Internet.

Qua nghiên cứu, tìm hiểu, chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ nhất, bởi viễn thông là *“truyền tin đi xa”*¹, là hoạt động thông tin liên lạc giữa những điểm cách xa nhau. Trong đó, có hai phương thức *“truyền tin đi xa”* gồm: hữu tuyến (có dây) và vô tuyến (không dây). Để truyền tải thông tin, ng-ời ta sử dụng những công nghệ cơ bản nh-: Công nghệ T-ơng tự (Analog), Quang, Số. Với Analog có các dịch vụ viễn thông, điện thoại cố định, fax v.v..., công nghệ số có điện thoại di động, truyền số liệu..., công nghệ quang sử

dụng vào các đ-ờng truyền dẫn bằng cáp quang. Và Internet là mạng thông tin toàn cầu, cũng nhằm để *“truyền tin đi xa”* trên hai ph-ơng thức, có dây (cáp đồng, cáp quang...) và không dây (sóng vệ tinh, vi ba...), công nghệ sử dụng là sự kết hợp chủ yếu của công nghệ Số, Analog và Quang. Do đó, khi xem xét mối quan hệ giữa hai khái niệm Viễn thông và Internet có thể thấy, chúng rất gần nhau và bản chất cũng t-ơng đối giống nhau. Hơn nữa, ngay tại Điều 37 PLBCVT cũng có những quy định về *“dịch vụ kết nối Internet”*, *“dịch vụ truy nhập Internet”*, *“Dịch vụ ứng dụng Internet trong b-u chính viễn thông”*.

Vì vậy, mặc dù Điều 2 PLBCVT không đề cập đến Internet, song cả ngữ nghĩa và luật thực định đều chứng tỏ, Internet là đối t-ợng nằm trong khái niệm Viễn thông. Do đó, hoạt động quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ Internet trong ND thuộc phạm vi điều chỉnh của PLBCVT, và chế định Đại lý Internet phải

phù hợp với chế định Đại lý dịch vụ viễn thông.

Về hình thức đại lý trong Điều 41 của PLBCVT

Khoản 1, Điều 41 PLBCVT quy định: *“Đại lý dịch vụ viễn thông là... cung cấp dịch vụ viễn thông cho ng-ời sử dụng thông qua hợp đồng đại lý để h-ớng hoa hồng”*. Theo đó, có thể hiểu, đại lý dịch vụ viễn thông chỉ đ-ợc mở d-ới hình thức đại lý hoa hồng (đại lý hoa hồng là hình thức đại lý mà bên đại lý thực hiện việc mua, bán hàng theo giá mua, giá bán do bên giao đại lý ấn định để đ-ợc h-ớng hoa hồng)².

Khoản 1 quy định nh- vậy, nh-ng khoản 2 lại cho phép bên đại lý dịch vụ viễn thông đ-ợc: *“Thiết lập hệ thống thiết bị đầu cuối tại địa điểm mà mình đ-ợc toàn quyền sử dụng hợp pháp để cung cấp các dịch vụ viễn thông tại địa điểm đó theo đúng loại hình, chất l-ợng và giá c-ớc dịch vụ đã thoả thuận trong hợp đồng đại lý và h-ớng hoa hồng; bán lại dịch vụ viễn thông cho ng-ời sử dụng tại địa điểm đó*

¹ Từ điển Tiếng Việt, NXB Văn hoá thông tin, Hà Nội, 1999, tr.915.

² Khoản 1, Điều 116 Luật Th-ơng mại.

trên cơ sở mua dịch vụ của doanh nghiệp viễn thông theo loại hình, chất lượng và giá c-ớc dịch vụ đã thoả thuận trong hợp đồng đại lý”. Trên cơ sở này, bên đại lý dịch vụ viễn thông có quyền thực hiện hai hành vi: *thứ nhất*, cung cấp dịch vụ cho người sử dụng để hưởng hoa hồng, khi đó bên đại lý ký với doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông d-ới hình thức đại lý hoa hồng; *thứ hai*, bán lại dịch vụ cho người sử dụng để hưởng chênh lệch giá, khi đó bên đại lý ký với doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông d-ới hình thức đại lý bao tiêu (đại lý bao tiêu là hình thức đại lý mà bên đại lý thực hiện việc mua, bán trọn vẹn một khối lượng hàng theo giá do bên giao đại lý ấn định để đ-ợc hưởng thù lao. Mức thù lao đ-ợc hưởng là mức chênh lệch giá giữa giá mua, giá bán thực tế so với giá do bên giao đại lý ấn định)³. Như vậy, Khoản 2 đã mặc nhiên thừa nhận đại lý dịch vụ viễn thông có thể là đại lý hoa hồng hoặc đại lý bao tiêu; và trên thực tế, các đại lý dịch vụ viễn thông cũng tồn tại d-ới cả hai hình này. Do đó, có thể thấy,

định nghĩa Đại lý dịch vụ viễn thông trong Khoản 1, Điều 41 PLBCVT còn thiếu chính xác, không phù hợp với thực tiễn, gây khó khăn cho việc giải thích và áp dụng pháp luật.

Ch-a thống nhất với Luật Thương mại

Khái niệm đại lý trong ND 55 và PLBCVT ch-a thống nhất với khái niệm về đại lý trong Luật Thương mại (LTM). Bởi vì, đại lý theo quy định tại Điều 111 LTM là: “hành vi”, chứ không phải là “Tổ chức, cá nhân”. Theo Từ điển Tiếng Việt của Nguyễn Văn Đạm, NXB Văn hoá Thông tin, thì “đại lý” có hai nghĩa, nghĩa thứ nhất là hành vi, nghĩa thứ hai là chủ thể thực hiện hành vi đó. Trong LTM và Dự thảo LTM sửa đổi chỉ sử dụng nghĩa thứ nhất, có lẽ, d-ới con mắt các nhà làm luật, việc quy định đại lý là “hành vi” vẫn thông dụng và phù hợp hơn.

Hơn nữa, LTM có giá trị pháp lý cao hơn PLBCVT, ND 55, do đó, các quy định trong hai văn bản trên phải phù hợp với các quy định trong LTM.

Từ những bất cập trên, chúng tôi xin kiến nghị sửa

đổi khái niệm đại lý Dịch vụ viễn thông và đại lý Internet như sau:

1. Khái niệm đại lý dịch vụ viễn thông: “Đại lý dịch vụ viễn thông là hành vi thương mại, theo đó bên giao đại lý (các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông theo quy định pháp luật) và bên đại lý (tổ chức, cá nhân Việt Nam) thoả thuận việc bên đại lý nhân danh bên giao đại lý bán dịch vụ viễn thông để hưởng thù lao”.

2. Khái niệm đại lý Internet: “Đại lý Internet là hành vi thương mại, theo đó bên giao đại lý (các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ Internet theo quy định của pháp luật) và bên đại lý (tổ chức, cá nhân Việt Nam) thoả thuận việc bên đại lý nhân danh bên giao đại lý bán dịch vụ Internet để hưởng thù lao”.

*Ths Luật học

³Khoản 2, Điều 116, Luật Thương mại

**Góp ý dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và
thực hiện điều -ức quốc tế:**

THẨM ĐỊNH, THẨM TRA CÁC ĐIỀU -ỨC QUỐC TẾ

ĐẶNG TRUNG HÒA*

Trong quá trình hội nhập quốc tế, nội dung và số lượng các điều -ức quốc tế giữa n-ớc ta và các n-ớc ngày càng mở rộng. Vì thế, việc thẩm định, thẩm tra các điều -ức quốc tế có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm lợi ích quốc gia và thực thi các điều -ức quốc tế. Bài viết d-ới đây đề cập đến thực trạng của quy trình này và đóng góp ý kiến vào dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ức quốc tế.

1. Thẩm định điều -ức quốc tế

Thẩm định các điều -ức quốc tế là công tác nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật và tính thực thi của điều -ức quốc tế khi nó phát sinh hiệu lực. Đây là vấn đề mới, phức tạp, đụng chạm đến không chỉ hệ thống pháp luật trong n-ớc mà còn cả hệ thống các điều -ức quốc tế n-ớc ta đã ký kết và tham gia.

Vấn đề thẩm định điều -ức quốc tế lần đầu tiên đ-ợc quy định tại Pháp lệnh số 07/1998-PL-UBTVQH ngày 20/8/1998 của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội về ký kết và thực hiện điều -ức quốc tế (gọi tắt là Pháp lệnh năm 1998). Theo đó, việc thẩm định sẽ đ-ợc tiến hành nếu trong quá trình đề xuất đàm phán và ký điều -ức quốc tế phát hiện thấy điều -ức quốc tế có điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành¹. Bộ T- pháp

là cơ quan đ-ợc giao trách nhiệm thẩm định các điều -ức quốc tế. Vấn đề thẩm định điều -ức quốc tế cũng đ-ợc cụ thể hoá trong Nghị định số 161/1999/NĐ-CP ngày 18/10/1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều -ức quốc tế (gọi tắt là Nghị định 161). Theo Nghị định 161, Bộ T- pháp có trách nhiệm thẩm định tính hợp hiến, sự phù hợp và tính thống nhất của dự thảo điều -ức quốc tế với các văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành và trình bày rõ ý kiến về kiến nghị của cơ quan đề xuất ký đối với các ph-ơng án xử lý điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định trong các văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội ban hành.

- Về tr-ờng hợp cần thẩm định: Pháp luật hiện hành quy định yêu cầu thẩm định điều -ức quốc tế chỉ đ-ợc đặt ra tr-ớc khi ký (thẩm định đối với các dự thảo điều -ức quốc tế - Điều 3 Nghị định 161), mà không đặt ra với

¹ Khoản 3, Điều 5, Pháp lệnh 1998

tr-ờng hợp gia nhập điều -ớc quốc tế. Nh-vậy, khi gia nhập các điều -ớc quốc tế, bất kể điều -ớc quốc tế đó có điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định trong các văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành mà không cần thẩm định là hết sức vô lý bởi việc thẩm định điều -ớc quốc tế trong tr-ờng hợp này là cần thiết vì nó sẽ phát sinh hiệu lực đối với nhiều quốc gia (việc gia nhập điều -ớc quốc tế chỉ đặt ra đối với các điều -ớc quốc tế đa ph-ơng). Việc thẩm định điều -ớc quốc tế cũng chỉ đặt ra trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế có quy định trái với văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành. Nh-ng vấn đề ở chỗ, các cơ quan đề xuất việc ký kết điều -ớc quốc tế khó có thể bảo đảm rằng nội dung điều -ớc quốc tế mà mình đề xuất có trái với các luật và pháp lệnh hay không vì có những điều -ớc quốc tế liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực mà cơ quan đề xuất đàm phán và ký điều -ớc quốc tế nhiều khi không thể nắm hết đ-ợc.

- Về nội dung thẩm định: Điều 5 Nghị định 161 quy định, Bộ T- pháp thẩm định tính hợp hiến, sự phù hợp và tính thống nhất của dự thảo điều -ớc quốc tế với các văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành và trình bày rõ ý kiến về ph-ơng án xử lý điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định đó. Tuy nhiên, điều này mâu thuẫn với Khoản 3, Điều 5 của Pháp lệnh quy định: nếu dự thảo điều -ớc có điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định trong các văn bản QPPL do Quốc hội và Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội ban hành thì mới yêu cầu Bộ T- pháp thẩm định. Mặt khác, vấn đề về nội

dung thẩm định dự thảo điều -ớc quốc tế tại Điều 5 Nghị định 161 cũng ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu đặt ra đối với nguyên tắc ký kết điều -ớc quốc tế đ-ợc quy định tại Điều 3 Pháp lệnh, đó là: đánh giá việc tuân thủ “những nguyên tắc cơ bản của pháp luật và các quy định của Hiến pháp” và “không đ-ợc trái với điều -ớc quốc tế đ-ợc ký kết với danh nghĩa với cấp cao hơn”.

- Về quy trình thẩm định. Pháp lệnh năm 1998 và Nghị định số 161 mới chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm của Bộ T- pháp trong việc thẩm định điều -ớc quốc tế mà ch-a có những quy định cụ thể nhằm đảm bảo cho việc triển khai áp dụng trên thực tế (nh- các tr-ờng hợp phải thành lập Hội đồng thẩm định, thành phần, quy chế làm việc của Hội đồng thẩm định...), dẫn đến việc áp dụng pháp luật gặp nhiều khó khăn.

Thực tế, trong thời gian qua, công tác thẩm định điều -ớc quốc tế ch-a đạt đ-ợc hiệu quả nh- mong muốn. Các cơ quan đề xuất th-ờng ch-a chủ động gửi công văn yêu cầu Bộ T- pháp thẩm định mà chủ yếu gửi dự thảo điều -ớc quốc tế để Bộ T- pháp góp ý. Việc thẩm định điều -ớc quốc tế so với công tác thẩm định các văn bản QPPL trong n-ớc vẫn còn bị xem nhẹ, mặc dù đây là một công việc rất phức tạp, đòi hỏi phải huy động thời gian, trí tuệ.

Góp ý vào Dự thảo Luật

Vừa qua, Chính phủ trình Quốc hội về Dự thảo Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế (gọi tắt là Dự thảo Luật). So với Pháp lệnh năm 1998, dự thảo Luật có những

sửa đổi căn bản về quy trình đàm phán, ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế nói chung cũng nh- về thẩm định điều -ớc quốc tế nói riêng. Dự thảo Luật dành một mục riêng cho vấn đề ký kết điều -ớc quốc tế. Theo đó, đối t-ợng thẩm định đã đ-ợc mở rộng, bao gồm toàn bộ các dự thảo điều -ớc quốc tế tr-ớc khi ký kết và cả các điều -ớc quốc tế khi tiến hành gia nhập (Điều 14, Điều 41 Dự thảo Luật). Tuy nhiên, các quy định khác liên quan thì hầu nh- vẫn giữ nguyên nh- pháp luật hiện hành. Vì vậy, để khắc phục những điểm bất cập của dự thảo cần chú ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, mở rộng phạm vi thẩm định và đảm bảo tính thống nhất, phù hợp của điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là một bên thành viên và đảm bảo nguyên tắc thứ bậc của điều -ớc (điều -ớc ký kết với danh nghĩa ở cấp thấp không đ-ợc trái với điều -ớc quốc tế đ-ợc ký với danh nghĩa ở cấp cao hơn).

Thứ hai, cần phân thành hai loại điều -ớc với phạm vi thẩm định khác nhau: thẩm định dự thảo điều -ớc tr-ớc khi trình Chính phủ để tiến hành đàm phán và thẩm định dự thảo điều -ớc hay văn kiện điều -ớc tr-ớc khi trình Chính phủ ký, gia nhập. Đối với việc thẩm định dự thảo điều -ớc tr-ớc khi đàm phán, ngoài việc thẩm định về tính hợp hiến, mức độ t-ợng thích với các văn bản QPPL, Bộ T-pháp cần tiến hành thẩm định cả các ph-ơng án đàm phán, cho ý kiến về việc chấp nhận hay không chấp nhận ph-ơng án đàm phán đ-ợc đ-a ra.

Thứ ba, cần bổ sung những nội dung về

quy trình thẩm định điều -ớc quốc tế nhằm đ-a công tác thẩm định vào nề nếp. Theo chúng tôi, nên quy định quy trình này t-ợng tự nh- đối với quy trình thẩm định các văn bản QPPL trong n-ớc về sự phối hợp giữa cơ quan đề xuất và cơ quan thẩm định, quy định cụ thể các tr-ờng hợp phải thành lập Hội đồng thẩm định, thành phần, quy chế làm việc của Hội đồng thẩm định.

2. Thẩm tra điều -ớc quốc tế

Sự cần thiết phải thẩm tra điều -ớc quốc tế

Pháp lệnh năm 1998 và Nghị định 161 ch-a quy định về thẩm tra điều -ớc quốc tế. Luật ban hành văn bản QPPL chỉ quy định việc thẩm tra đ-ợc đặt ra đối với các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và nghị quyết của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và do Hội đồng dân tộc, các Ủy ban hữu quan của Quốc hội tiến hành. Theo Luật này, công tác thẩm tra chủ yếu tập trung vào sự cần thiết (hay lợi ích) của việc ban hành văn bản; sự phù hợp với chủ t-ợng, đ-ờng lối của Đảng².

Vấn đề đặt ra là có nên quy định việc thẩm tra đối với điều -ớc quốc tế hay không, nếu thẩm tra thì thẩm tra đối với loại điều -ớc nào, cơ quan nào tiến hành thẩm tra và nội dung thẩm tra gồm những vấn đề gì?

Theo chúng tôi, thẩm tra đối với điều -ớc quốc tế là vấn đề cần thiết. Thẩm tra đối với điều -ớc quốc tế tr-ớc tiên cần xem xét khía cạnh lợi ích của quốc gia, ph-ơng án thực hiện điều -ớc quốc tế. Công tác thẩm tra điều -ớc quốc tế cần đ-ợc đặt ra tr-ớc khi thực

² Điều 34 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đ-ợc sửa đổi, bổ sung năm 2002.

hiện biểu thị chấp nhận sự ràng buộc của một điều -ớc quốc tế bằng các hành vi nh-: ký điều -ớc quốc tế không phải phê chuẩn hoặc phê duyệt; phê chuẩn điều -ớc quốc tế; phê duyệt điều -ớc quốc tế; gia nhập điều -ớc quốc tế... Đây là các hành vi hết sức quan trọng, thể hiện ý chí đại diện nhân dân của các cơ quan nhà n-ớc tối cao (Quốc hội, Chủ tịch n-ớc, Chính phủ) trong quan hệ quốc tế. Các hành vi này cũng quyết định việc điều -ớc quốc tế phát sinh hiệu lực đối với quốc gia.

Góp ý với Dự thảo Luật

- Về đối tượng thẩm tra: Theo Điều 31 Dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế, đối tượng thẩm tra chỉ bó hẹp ở những điều -ớc đ-ợc Quốc hội quyết định phê chuẩn (do Chủ tịch n-ớc trực tiếp ký hoặc theo đề nghị của Chủ tịch n-ớc). Quy định nh- vậy là quá hẹp, nhất là đối với các điều -ớc quốc tế cần đ-ợc Chủ tịch n-ớc phê chuẩn (các điều -ớc nhân danh Nhà n-ớc và có nội dung liên quan đến các vấn đề hệ trọng nh-: an ninh quốc gia, hoà bình, biên giới, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân...). Nếu các điều -ớc này sau khi ký không qua thủ tục thẩm tra thì việc phê chuẩn của Chủ tịch n-ớc sẽ mang tính hình thức và không thể hiện đ-ợc ý chí đại diện của nhân dân.

Vì vậy, đối với các điều -ớc mà Chủ tịch n-ớc phê chuẩn cũng cần phải thông qua thủ tục thẩm tra, trong đó Ủy ban thường vụ Quốc hội có ý kiến về các vấn đề quan trọng nh- sự cần thiết của điều -ớc, giải pháp xử lý đối với các điều khoản trái hoặc ch-a đ-ợc quy định trong văn bản luật, pháp lệnh để đảm bảo tính thực thi của điều -ớc.

- Về phạm vi thẩm tra

Khoản 3 Điều 31 dự thảo Luật quy định, điều -ớc quốc tế đ-ợc thẩm tra về tính hợp hiến, sự cần thiết phê chuẩn điều -ớc quốc tế, mức độ trái với quy định trong các văn bản QPPL do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc ban hành văn bản QPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội để thực hiện điều -ớc quốc tế, khả năng áp dụng trực tiếp điều -ớc quốc tế, việc tuân thủ trình tự, thủ tục đề xuất phê chuẩn điều -ớc quốc tế.

Cần xác định phạm vi -u tiên của việc thẩm tra trên cơ sở cân nhắc yếu tố lợi ích của điều -ớc quốc tế đối với quốc gia. Khi đã xác định các cam kết đ-ợc ghi nhận trong điều -ớc quốc tế mang lại lợi ích và cần thiết cho quốc gia thì các yếu tố khác nh- tính hợp hiến, tính phù hợp, thống nhất, mức độ trái với luật, pháp lệnh... đ-ợc coi là yếu tố bổ trợ cho việc quyết định phê chuẩn điều -ớc quốc tế.

- Về quy trình thẩm tra: Để đảm bảo công tác thẩm tra đạt hiệu quả, dự thảo Luật cần có một mục riêng bao gồm các điều quy định về vấn đề này chứ không chỉ gói gọn trong một điều. Đồng thời trong mục này cũng nên chia thành các điều khoản cụ thể quy định các vấn đề nh- đối tượng thẩm tra, phạm vi thẩm tra, cơ quan có thẩm quyền thẩm tra, trình tự, thủ tục việc thẩm tra./.

* Chuyên viên, Vụ Pháp luật quốc tế – Bộ T- pháp

MỐI QUAN HỆ GIỮA ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỚI PHÁP LUẬT QUỐC GIA

Ngô Đức Mạnh*

Xác định rõ mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và những cam kết theo điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập không chỉ nhằm giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa điều -ớc quốc tế với pháp luật quốc gia, mà còn nhằm góp phần thúc đẩy quá trình chủ động hội nhập quốc tế của n-ớc ta vì mục đích phát triển kinh tế -xã hội. Bài viết trình bày một số nhận xét và kiến nghị góp phần hoàn thiện cơ chế thực hiện điều -ớc quốc tế thông qua việc phân tích các quy định về địa vị áp dụng của điều -ớc quốc tế trong dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế sắp đ-ợc ban hành

Đ iều đã trở thành công thức chung, đ-ợc nhắc lại ở hầu hết các văn bản luật, pháp lệnh là *trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác thì áp dụng theo điều -ớc quốc tế*. Với cách tiếp cận này, phải chăng chúng ta đã có đủ cơ sở pháp lý để xác định rõ mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và những cam kết theo điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập và nhất là “*đảm bảo thi hành nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế và tăng c-ờng quản lý nhà n-ớc về điều -ớc quốc tế*”?

Sự đa dạng của thực tế

Có thể thấy rằng, sự đa dạng của các điều -ớc quốc tế mà n-ớc ta ký kết hoặc gia nhập phản ánh tính phức tạp, không thuần nhất của việc áp dụng các điều -ớc quốc tế nói chung, trong đó có cả những quy định trái với pháp luật trong n-ớc. Cụ thể nh- sau:

Thứ nhất, việc tăng nhanh về số l-ợng và các loại cam kết quốc tế là kết quả của quá trình n-ớc ta tích cực và chủ động tham gia vào việc hội nhập quốc tế.

Kể từ khi Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế đ-ợc ban hành ngày

20/8/1998 đến nay (Pháp lệnh năm 1998), Việt Nam đã ký kết, gia nhập hơn 700 điều -ớc quốc tế (ch-a kể các điều -ớc quốc tế đ-ợc ký kết với danh nghĩa bộ, ngành). Số l-ợng điều -ớc quốc tế của Việt Nam ký kết trong vòng 10 năm lại đây đã bằng số l-ợng của gần 50 năm tr-ớc đó. Một số liệu khác cho thấy, từ khi tiến hành đổi mới đất n-ớc vào năm 1986 đến nay, Việt Nam đã ký kết hơn 1000 điều -ớc quốc tế song ph-ơng và là thành viên của trên 180 điều -ớc quốc tế đa ph-ơng.

Thứ hai, sự đa dạng về các loại điều -ớc quốc tế do nhiều chủ thể có thẩm quyền đàm phán và ký kết theo pháp luật Việt nam. Pháp lệnh năm 1998 quy định “*điều -ớc quốc tế*” là toàn bộ các thoả thuận bằng văn bản đ-ợc ký kết giữa Việt Nam và một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi nh- hiệp -ớc, công -ớc, định -ớc, hiệp định, nghị định th-, công hàm trao đổi. Trên thực tế, có các loại điều -ớc quốc tế nh- sau: điều -ớc đ-ợc ký kết với danh nghĩa: (i) Nhà n-ớc; (ii) Chính phủ; (iii) Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; (iv) Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Thứ ba, quá trình hội nhập quốc tế mang

theo ảnh hưởng và mối quan hệ tác động giữa hệ thống pháp luật của quốc gia và sự đa dạng của hệ thống pháp luật quốc tế với những khác biệt rõ nét về nguồn của luật; về nội dung của các nguyên lý, nguyên tắc, khái niệm, phương thức điều chỉnh và nhất là sự khác biệt về trình độ văn hoá và đặc điểm của các truyền thống pháp lý. Ví dụ, Hiệp định thương mại giữa Việt Nam và Hoa Kỳ chứa đựng những nội hàm pháp lý hoàn toàn mới đối với chúng ta như “*quy chế tối huệ quốc*”, “*đối xử quốc gia*”, “*tính minh bạch, công khai*”... Rõ ràng là để thi hành những nghĩa vụ quốc tế đã cam kết, yêu cầu đặt ra không chỉ là đổi mới phương pháp tiếp cận, nhận thức đầy đủ những thuận lợi và khó khăn của quá trình hội nhập thông qua việc thực hiện các cam kết quốc tế mà còn phải kịp thời điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung, làm hài hoà pháp luật n-ớc ta với pháp luật quốc tế. Điều này không đồng nghĩa với việc đồng nhất hệ thống pháp luật n-ớc ta với các hệ thống pháp luật khác, mà chính là chủ động tìm kiếm phương thức, phương pháp để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình hội nhập một cách vững chắc và có hiệu quả.

Nhất nguyên luận và Nhị nguyên luận

Để có cơ sở áp dụng điều -ớc quốc tế, yêu cầu quan trọng nhất là xác định vị trí pháp lý của điều -ớc quốc tế đối với pháp luật quốc gia. Đây là vấn đề phức tạp, gây nhiều tranh cãi giữa các học giả, luật gia trong thời gian hơn một thế kỷ qua và đến bây giờ vẫn chưa có hồi kết thúc. Tuy vậy, xu hướng nổi bật chung ngày càng được khẳng định là để hiểu hệ thống pháp luật quốc tế cần phải hiểu về mối quan hệ giữa hệ thống chính trị và pháp luật quốc gia đối với hệ thống pháp luật quốc tế ấy. Liên quan đến việc xác định mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế, có hai luận thuyết cơ bản là nhị nguyên luận (*dualism*) và nhất nguyên luận (*monism*).

a) Thuyết nhị nguyên luận

Theo truyền thống, những người theo thuyết nhị nguyên luận cho rằng các điều -ớc quốc tế

là một phần của hệ thống pháp luật tách biệt khỏi hệ thống pháp luật quốc gia. Điều -ớc quốc tế không phải là một phần của pháp luật quốc gia và từ đó xuất phát khái niệm “*hai hệ thống*”. Vì vậy, để bảo đảm thi hành điều -ớc quốc tế trong hệ thống pháp luật quốc gia của những n-ớc theo thuyết nhị nguyên luận, cần phải “*chuyển hoá*” điều -ớc đó thành pháp luật quốc gia. Nói cách khác, cơ quan có thẩm quyền của n-ớc đó phải chuyển hoá những quy định của điều -ớc quốc tế thành quy phạm pháp luật của quốc gia. Đó có thể là văn bản luật do Nghị viện ban hành, sử dụng toàn bộ hoặc một phần lời văn của điều -ớc và thể hiện thành quy phạm pháp luật quốc gia hoặc là các quy định của cơ quan hành chính (tr-ờng hợp đ-ợc uỷ quyền).

b) Thuyết nhất nguyên luận

Ở những n-ớc theo thuyết nhất nguyên luận, thì hệ thống pháp luật quốc gia bao gồm các điều -ớc quốc tế mà n-ớc đó tham gia hoặc ký kết. Vì đã là một bộ phận của pháp luật quốc gia nên trong trường hợp này, điều -ớc quốc tế đ-ợc áp dụng trực tiếp mà không cần có biện pháp “*chuyển hoá*” như ở các n-ớc áp dụng thuyết nhị nguyên luận. Đồng thời, trong khi áp dụng trực tiếp điều -ớc quốc tế thì những người theo quan điểm này lại chia thành hai phái: a) phái cho rằng pháp luật quốc gia có hiệu lực cao hơn pháp luật quốc tế và b) phái khác quan niệm rằng pháp luật quốc tế có hiệu lực cao hơn pháp luật quốc gia.

c) Cách làm của các n-ớc

Nghiên cứu hệ thống pháp luật của các n-ớc cho thấy có các quan niệm khác nhau về vị trí của điều -ớc quốc tế trong hệ thống pháp luật quốc gia.

N-ớc Anh là ví dụ điển hình của việc áp dụng thuyết nhị nguyên luận. Các điều -ớc quốc tế chưa bao giờ đ-ợc áp dụng trực tiếp như là các đạo luật. Hệ thống pháp luật của nhiều n-ớc khác cũng bắt nguồn theo hình mẫu của Anh như Canada và Australia. Để thi

hành các điều -ớc quốc tế cần có hành động chuyển hoá điều -ớc quốc tế thành điều luật quốc gia thông qua nghị viện ban hành.

Còn ở Hà Lan là tr-ờng hợp điển hình của những n-ớc áp dụng thuyết nhất nguyên luận, bởi vì, ở n-ớc này thừa nhận một số điều -ớc quốc tế đ-ợc áp dụng trực tiếp. Trong tr-ờng hợp này, điều -ớc quốc tế đ-ợc xếp ở vị trí cao hơn mọi đạo luật, kể cả hiến pháp. Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp cũng quy định về việc áp dụng trực tiếp và vị trí pháp lý cao hơn của điều -ớc quốc tế so với luật trong n-ớc. Với một số biến thể không đáng kể, các quy định t-ơng tự cũng đ-ợc thấy trong Hiến pháp của Bỉ, Thụy Sĩ, Nhật Bản và các n-ớc khác.

Cách làm của Mỹ lại có những nét riêng của mình, nằm ở giữa hai thái cực của vấn đề áp dụng điều -ớc quốc tế. Theo pháp luật Mỹ, có một số điều -ớc quốc tế có khả năng tự thực hiện (*self-executing*), tức là đ-ợc áp dụng trực tiếp. Để xác định tính chất tự thực hiện của điều -ớc quốc tế, các toà án của Mỹ xem xét hàng loạt các yếu tố, trong đó, điều quan trọng, chủ yếu nhất là ý định của các nhà soạn thảo, bao gồm cả ý định đ-ợc thể hiện rõ hoặc hàm ý trong điều -ớc. Khi mà điều -ớc có ngôn ngữ thể hiện một cách rõ ràng, chính xác cho thấy không cần phải có những hành động nào khác của nhà n-ớc, thì Toà án sẽ sẵn sàng ra phán quyết rằng điều -ớc đó đ-ợc thực hiện trực tiếp và có giá trị pháp lý t-ơng tự nh- luật của liên bang. Đồng thời, do ảnh h-ởng của các tiền lệ án có lịch sử lâu đời, các đạo luật đ-ợc ban hành sau lại có giá trị thi hành hơn. Nh- vậy, vì những mục đích nội tại mà các đạo luật của Mỹ đ-ợc ban hành sau lại có hiệu lực hơn các điều -ớc quốc tế. Điều này dẫn đến thực tế là Mỹ th-ờng hay vi phạm các cam kết quốc tế của mình.

Một số kiến nghị

Cách quy định về việc áp dụng điều -ớc quốc tế

Tr-ớc hết, cần chuẩn hóa cách quy định về việc áp dụng điều -ớc quốc tế. Có thể thấy

rằng, vẫn ch-a có sự thống nhất trong các quy định về tr-ờng hợp có sự khác biệt giữa điều -ớc quốc tế với pháp luật trong n-ớc thì điều -ớc quốc tế sẽ đ-ợc áp dụng và có giá trị quyết định.

Ví dụ, Điều 120 của Nghị định 24/2000/NĐ-CP h-ớng dẫn chi tiết thi hành Luật Đầu t-n-ớc ngoài tại Việt Nam quy định rất rộng: *“trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia ký kết có điều khoản khác trái với quy định của Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác, sẽ áp dụng quy định của điều -ớc quốc tế”*. Trong khi đó, Điều 4 (1) của Luật Th-ơng mại lại có quy định hẹp hơn nhiều và chỉ áp dụng cho *“các bên tham gia ký kết”*:

“Khi điều -ớc quốc tế mà n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một bên hoặc tham gia ký kết có điều khoản khác với quy định của Luật này, các bên ký kết sẽ áp dụng quy định của điều -ớc quốc tế”.

Đồng thời, tại Điều 79 (3) Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (Luật Ban hành văn bản) lại có quy định áp dụng chung cho tất cả văn bản quy phạm pháp luật nh- sau:

“3. Văn bản quy phạm pháp luật sẽ có hiệu lực đối với các cá nhân, tổ chức và cơ quan n-ớc ngoài tại Việt Nam, trừ tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà N-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia có quy định khác”.

Với cách quy định tại Điều 79(3) của Luật Ban hành văn bản, d-ờng nh- yêu cầu tất cả các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam phải đứng sau điều -ớc quốc tế trong tr-ờng hợp có mâu thuẫn chỉ đối với *“các cá nhân, tổ chức và cơ quan n-ớc ngoài tại Việt Nam”* mà không áp dụng trong các tr-ờng hợp khác. Do đó, cần phải có quy định nhất quán về việc áp dụng điều -ớc quốc tế có quy định khác với pháp luật Việt Nam.

Về việc áp dụng điều -ớc quốc tế

Tại điểm 3 của Điều 4 Dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế đề xuất

hai ph-ơng án: (i) áp dụng trực tiếp và (ii) ban hành văn bản để thực hiện điều -ớc quốc tế.

Có thể thấy rằng, việc áp dụng trực tiếp điều -ớc quốc tế là ph-ơng án đã đ-ợc bàn luận nhiều giữa các nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực này. Trong điều kiện khuôn khổ pháp lý còn ch-a hoàn thiện và khả năng ban hành luật đầy đủ, chi tiết còn hạn chế nh- hiện nay thì việc tính toán để áp dụng quy định này là có nhiều điểm hợp lý. Trên thực tế, có nhiều điều -ớc quốc tế nh- Công -ớc Paris về bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp năm 1967, Công -ớc Berne về bảo hộ tác phẩm văn học nghệ thuật năm 1971 mà n-ớc ta vừa gia nhập là những điều -ớc quốc tế chuyên ngành, nên việc quy định áp dụng trực tiếp các điều -ớc này để bảo đảm sự hài hòa và thống nhất khái niệm giữa luật quốc gia và điều -ớc quốc tế là điều cần thiết.

Liên quan đến việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều -ớc quốc tế, thực tế cho thấy, Quốc hội đã có nhiều nghị quyết về vấn đề này.

Cụ thể là tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá IX (tháng 6 năm 1994), Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về việc phê chuẩn Công -ớc của LHQ về luật biển năm 1982, mà một trong những biện pháp đó là phải *“có những sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với các quy định liên quan của pháp luật quốc gia cho phù hợp với Công -ớc... bảo đảm lợi ích của Việt nam”*. Điều này thể hiện rõ yêu cầu cần phải biến những nội dung của Công -ớc về luật biển thành nội dung của pháp luật quốc gia thông qua việc sửa đổi, bổ sung pháp luật Việt Nam cho phù hợp với Công -ớc.

Một ví dụ nữa cho thấy, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về việc thi hành Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, trong đó nêu rõ: *“Ủy ban thương vụ Quốc hội, Chính phủ... khẩn trương xây dựng ch-ơng trình hành động cụ thể, đồng bộ, tiến hành việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật theo lộ trình của Hiệp định”*.

Nh- vậy, yêu cầu thực tiễn đặt ra là để bảo đảm thi hành các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập, trong nhiều tr-ờng hợp, ý chí của nhà làm luật khẳng định cần phải có những biện pháp tiếp theo, chứ không hẳn áp dụng nguyên xi điều -ớc quốc tế đã ký kết.

Tuy vậy, nội dung điểm 3 của Điều 4 Dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc quốc tế về cả hai ph-ơng án đã nêu đều có quy định chung là dành cho cơ quan ký kết hoặc gia nhập thẩm quyền quyết định việc áp dụng trực tiếp điều -ớc quốc tế hay ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều -ớc quốc tế. Cách quy định này không hợp lý. Vì lẽ, nh- đã trình bày ở trên, việc ký kết hoặc gia nhập lại do nhiều chủ thể thực hiện. Hơn nữa, chỉ trong những tr-ờng hợp nhất định, Quốc hội mới quyết định hoặc phê chuẩn điều -ớc quốc tế do Chủ tịch n-ớc trực tiếp ký. Điều này không những đánh đồng thẩm quyền của các chủ thể có quyền ký kết hoặc gia nhập điều -ớc quốc tế và hơn thế nữa, trong tr-ờng hợp đ-ợc áp dụng trực tiếp theo quyết định của Chủ tịch n-ớc hoặc Chính phủ, có thể có những điều khoản trái hoặc không t-ơng thích với các văn bản luật do Quốc hội hoặc pháp lệnh do Ủy ban thương vụ Quốc hội ban hành. T-ơng tự nh- vậy, cũng cần xác định lại cơ quan nào có thẩm quyền quyết định việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều -ớc quốc tế.

Thiết nghĩ, từ thực tiễn hoạt động lập pháp ở n-ớc ta và nhất là để bảo đảm hiệu lực pháp lý cao nhất của văn bản luật do Quốc hội ban hành và tính thống nhất, thứ bậc của hệ thống pháp luật, cần quy định thẩm quyền áp dụng trực tiếp hay ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều -ớc quốc tế thuộc về Quốc hội - cơ quan duy nhất có quyền lập pháp ở n-ớc ta./.

* TS, Giám đốc Trung tâm Thông tin th- viện và nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội

BÀN VỀ KHÍA CẠNH PHÁP LÝ CỦA TÀI SẢN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

PHẠM XUÂN HOÀNG*

Quyền sử dụng đất ở n-ớc ta đã đ-ợc pháp luật (trực tiếp và gián tiếp) thừa nhận là một loại tài sản bất động sản, thuộc quyền sở hữu của các chủ thể. Song, hiện nay, quyền này vẫn ch-a đ-ợc pháp luật bảo hộ đầy đủ, ảnh h-ởng đến đời sống cũng nh- hoạt động sản xuất của nhân dân. Bài viết d-ới đây xin đ-ợc bàn về vấn đề trên và đ-a ra một số kiến nghị ban đầu

Quyền sử dụng đất ở Việt Nam - một loại tài sản mới

Khởi thủy lý thuyết về sở hữu của ph-ơng Tây ghi nhận, quyền sử dụng và quyền định đoạt là các quyền cơ bản trong tập hợp các quyền của chủ thể đối với đồ vật - gọi là chủ sở hữu tài sản, và đ-ợc coi là quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm¹. Song, càng ngày ng-ời ta càng nhận ra rằng, phải tìm ra một cách thức mới để phân chia giới hạn kiểm soát tài sản, nhất là đối với các tài nguyên khan hiếm cho cả những ng-ời khác, sao cho vẫn không ảnh h-ởng đến quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm của chủ sở hữu. Và rồi “nền đại công nghiệp t- bản hình nh- đã góp phần phân tách nhanh chóng các quyền của chủ sở hữu, làm cho chiếm hữu, sử dụng và định đoạt ngày càng đ-ợc các chủ thể khác nhau thực hiện”².

Nắm bắt đ-ợc đòi hỏi khách quan này, pháp luật Việt Nam quy định: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà n-ớc với t- cách là đại diện chủ sở hữu tiến hành giao đất, cho thuê đất cho tổ

chức, hộ gia đình và cá nhân (gọi tắt là ng-ời sử dụng đất) sử dụng ổn định, lâu dài. Đây là một nguyên tắc hiến định³. Thực chất, đây là việc tiền tệ hóa hay còn gọi là th-ơng phẩm hóa quyền sử dụng đất (QSDĐ), làm cho QSDĐ trở thành tài sản có giá trị không chỉ đối với chủ sở hữu đất đai, mà còn cả với ng-ời sử dụng đất. Việc khẳng định QSDĐ là tài sản của ng-ời sử dụng đất vừa mang tính hợp lý, vừa có cơ sở pháp luật vững chắc. Hợp lý bởi, khái niệm tài sản đ-ợc quan niệm khá rộng mở: “là bất cứ những gì có giá trị, một khái niệm rộng và không có giới hạn, luôn đ-ợc bồi đắp thêm bởi những giá trị mà con ng-ời nhận ra”⁴. Về tính pháp lý, đoạn 2, Điều 118 Bộ luật Dân sự (1995) (BLDS) đã ghi nhận rằng: “QSDĐ hợp pháp của hộ gia đình cũng là tài sản chung của hộ”. Từ quy định này, có thể rút ra các kết luận: QSDĐ hợp pháp của cá nhân là tài sản của cá nhân; QSDĐ hợp pháp của tổ chức là tài sản của tổ chức...

Nh- vậy, QSDĐ ở n-ớc ta đ-ợc hình thành không dựa trên học thuyết về các quyền tự nhiên⁵, mà nó là “con đẻ” của pháp

¹ Phạm Duy Nghĩa, *Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học n-ớc ngoài và kiến nghị*, TCN-CLP, số 11/2002, tr.43.

² Phạm Duy Nghĩa, tài liệu vừa dẫn, tr.45.

³ Xem: Điều 18 Hiến pháp n-ớc cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

⁴ Phạm Duy Nghĩa, tài liệu vừa dẫn, tr.43.

⁵ Học thuyết về các quyền tự nhiên, xem trong Phạm Duy Nghĩa, *Tài sản trí tuệ Việt Nam: từ quan niệm đến rào cản và cơ chế bảo hộ*, TCNCLP, số 1/2003, tr. 92.

luật. Nói cách khác, chính sự phân chia giới hạn kiểm soát đất đai giữa Nhà n-ớc và ng-ời sử dụng đất theo quy định của pháp luật đã tạo ra một loại tài sản vô hình mới ở n-ớc ta.

QSDĐ - một loại bất động sản

QSDĐ là tài sản. Do đó, cần xác định tài sản này là động sản hay bất động sản (BĐS), vì việc phân chia tài sản thành động sản và BĐS mang lại những lợi điểm khác nhau. Chẳng hạn, nếu là BĐS thì có thể dùng làm tài sản thế chấp, hoặc có ý nghĩa trong việc xác lập quyền sở hữu theo thời hiệu.

Trong tiếng Pháp, thuật ngữ “Hypothèque” (có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp) chỉ một biện pháp bảo đảm nghĩa vụ hữu hiệu nhất trong thực tiễn áp dụng luật cận đại và đ-ơng đại ở ph-ơng Tây, biện pháp này chỉ áp dụng với BĐS và đ-ợc coi là “bà hoàng” trong các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự (Nguyễn Ngọc Điện, *Bình luận khoa học về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trong luật dân sự Việt Nam*, Nxb. Trẻ, TP Hồ Chí Minh, 2001, tr.185-186).

Theo Điều 346, khoản 1 BLDS n-ớc ta thì “*thế chấp tài sản là việc bên có nghĩa vụ dùng tài sản là BĐS thuộc sở hữu của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đối với bên có quyền*”. Nh- vậy, chỉ tài sản là BĐS mới đ-ợc dùng làm tài sản thế chấp. Song, pháp luật lại thừa nhận ng-ời sử dụng đất đ-ợc thế chấp QSDĐ để vay vốn tại các tổ chức và cá nhân⁶. Nh- vậy, bằng cách vừa trực tiếp vừa gián tiếp, có đủ cơ sở pháp lý để khẳng định rằng: **tài sản QSDĐ là một loại BĐS**. Mặc dù, ch-a đ-ợc gọi tên tại khoản 1, Điều 181 BLDS, nh-ng có

thể hiểu QSDĐ thuộc vào nhóm “*các tài sản khác do pháp luật quy định*” theo điểm d, khoản 1, điều này.

QSDĐ - BĐS thuộc quyền t- hữu

Bản chất của quá trình Nhà n-ớc tiến hành giao đất, cho thuê đất để ng-ời sử dụng đất sử dụng ổn định lâu dài là sự phân chia giới hạn kiểm soát tài sản đất đai giữa Nhà n-ớc và ng-ời dân. Nh- vậy, “*việc sáng tạo ra khái niệm QSDĐ cả ng-ời Việt Nam và ng-ời Trung Quốc đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song QSDĐ thuộc sở hữu của cá nhân hoặc tổ chức gọi là quyền t- hữu*”⁷. Mặc dù ch-a đầy đủ, song pháp luật thực định n-ớc ta đã có những quy định ghi nhận tài sản QSDĐ thuộc quyền t- hữu nh- đoạn 2, Điều 118 BLDS vừa nêu, hay khoản 5, Điều 105 Luật Đất đai 2003 cũng ghi nhận: “*ng-ời sử dụng đất đ-ợc Nhà n-ớc bảo hộ khi bị ng-ời khác xâm phạm đến QSDĐ hợp pháp của mình*”. Khi phân tích về các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự trong luật thực định Việt Nam, TS. Nguyễn Ngọc Điện cho rằng: “*không phải BĐS - không phải vật - mà chính quyền sở hữu BĐS mới là đối t-ợng của hợp đồng thế chấp*”⁸. Nh- vậy, dù đối t-ợng của hợp đồng thế chấp là QSDĐ hay quyền sở hữu tài sản QSDĐ, thì điều kiện tiên quyết là tài sản đó phải thuộc sở hữu của ng-ời thế chấp, và gọi chung là quyền t- hữu. Quyền t- hữu vốn đ-ợc quan niệm là quyền thiêng liêng và bất khả xâm phạm; và “*một khi pháp luật bảo hộ tài sản t-, có nghĩa là pháp luật đã góp phần bảo hộ một động lực mạnh mẽ thúc đẩy xã hội phát triển*”⁹.

⁶ Xem: Điều 110(2); 111(2); 112(2); 114(4; 1); 115(2); 119; 120 Luật Đất đai (2003); các Điều 727; 730 Bộ luật Dân sự (1995).

⁷ Phạm Duy Nghĩa, *Cơ sở pháp luật kinh tế Việt Nam vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hoá*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 64.

⁸ Nguyễn Ngọc Điện, *Bình luận khoa học về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trong luật dân sự Việt Nam*, Nxb. Trẻ, TP. Hồ Chí Minh, tr.299.

⁹ Svetozar Pejovich, *The Economic Foundations of Property Rights, Selected Edward Elgar, Cheltenham, (1997), tr3-6, dẫn theo Phạm Duy Nghĩa, Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học n-ớc ngoài và kiến nghị*, NCLP, số 11/2002, tr. 45.

Một số kiến nghị

Theo logic thông thường, quyền sở hữu tài sản là QSDĐ của các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình phải là quyền mang tính loại trừ (exclusive rights) và được tuyệt đối tôn trọng. Nói cách khác, quyền sở hữu QSDĐ phải được pháp luật thừa nhận là quyền t- hữu theo nghĩa đầy đủ nhất. Tuy nhiên, thực tế ở n-ớc ta hiện nay, “Nhà n-ớc vẫn có quyền rộng rãi trong việc thu hồi đất (tức là t-ớc đi quyền tài sản t-), trong rất nhiều trường hợp – về cơ bản vẫn theo ý chí nhà n-ớc”¹⁰;

Nhà n-ớc ta là một Nhà n-ớc “của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”, thiết nghĩ, cần phải có những ph-ơng cách để cùng san sẻ, lo toan với nhân dân. Sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy: “Việc gì có lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì có hại cho dân, ta phải hết sức tránh”¹¹.

Thu hồi đất vì mục đích an ninh quốc gia, lợi ích công cộng là chính đáng và cần thiết, song, cần có một cơ chế, bảo đảm hài hoà giữa lợi ích công cộng, lợi ích cá nhân, hộ gia đình và tổ chức. Theo TS. Phạm Duy Nghĩa (Đại học Quốc gia Hà Nội), muốn thay đổi tận gốc rễ những rắc rối trong vấn đề đất đai hiện nay, cần ghi nhận rõ ràng trong luật, QSDĐ của cá nhân và tổ chức là quyền tài sản t- được Nhà n-ớc bảo hộ. Song, điều này không có nghĩa là phải thay đổi sở hữu về đất đai. Chúng tôi xin được chia sẻ quan điểm này. Nh- đã phân tích, đất đai và QSDĐ là hai tài sản khác nhau, mặc dù có liên quan mật thiết với nhau, nh-ng giữa chúng có sự độc lập t-ơng đối và không hề loại trừ nhau. Thừa nhận QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân là tài sản t- không làm ảnh hưởng đến tính chất sở hữu toàn dân về đất

đai. Nói cách khác, “sở hữu toàn dân không hề mâu thuẫn và cản trở quyền tài sản t-; ng-ời làm luật hoàn toàn có thể tặng quyền cho ng-ời sử dụng đất và giám thiếu hoặc loại trừ quyền can thiệp của Nhà n-ớc vào những tài sản t- đó. T- điển, đôi khi được sử dụng hoàn toàn vì mục đích công”¹². Do đó, Nhà n-ớc cần phải có cơ chế bảo hộ để tăng tính loại trừ cho tài sản gắn liền cuộc đời và quyết định sự m-u sinh của dân chúng.

Theo chúng tôi, nên chăng, cần phân loại các “lợi ích” để có thể áp dụng linh hoạt các biện pháp nhằm thực hiện mục đích đó. Chẳng hạn nh-:

(i) Đối với trường hợp vì “lợi ích công cộng” cần thay hình thức thu hồi bằng *tr-ng mua*. Đồng thời, pháp luật cần xác định rõ trường hợp vì “lợi ích công cộng” là những trường hợp nào?

(ii) Còn với mục đích “phát triển kinh tế”, cách làm quy định trong khoản 2, Điều 40 Luật Đất đai 2003 cần được coi là giải pháp chủ yếu trong một nền sản xuất hàng hoá.

Có thể định danh cách làm vừa nêu theo ph-ơng châm của ng-ời Trung Quốc là: *Nắm vững đại cục mà linh hoạt trong tiểu tiết.*

*SV, Khoa Kinh tế 25c, Đại học Luật Hà Nội.

¹⁰ Phạm Duy Nghĩa, *Một số bình luận về Luật Đất đai (2003) d-ới khía cạnh chính sách pháp luật*, TC Luật học, Số 5/2004, tr. 27.

¹¹ Hồ Chủ tịch, *Th- gửi Ủy ban hành chính, các bộ, tỉnh, huyện và làng (10/1945) in trong Hồ Chủ tịch, Nói về Dân chủ, Kỷ luật và Đạo đức cách mạng*, 1967, tr. 7-8.

¹² Phạm Duy Nghĩa, *Một số bình luận về Luật Đất đai 2003 d-ới khía cạnh chính sách pháp luật*, TC Luật học, Số 5/2004, tr. 26.

Dự thảo Luật Đường sắt Việt Nam:

BÓC TÁCH HẠ TẦNG KHỎI KINH DOANH Đ-ỜNG SẮT?

Nguyễn Hữu*

Tại kỳ họp Quốc hội vừa qua, các đại biểu đã thảo luận sôi nổi vấn đề nên hay không nên bóc tách quản lý kết cấu hạ tầng ra khỏi kinh doanh vận tải đ-ờng sắt đ-ợc quy định tại Điều 4 và Điều 31 của Dự thảo Luật Đường sắt. Lý do để Bộ Giao thông vận tải đ-a ra quan điểm trên là nên bóc tách để chống độc quyền trong hoạt động đ-ờng sắt và tạo nên cơ hội thu hút các thành phần kinh tế đầu t- vào cơ sở hạ tầng, chia sẻ gánh nặng tài chính với Chính phủ - vấn đề đ-ợc đ-ợc coi là nan giải bấy lâu nay

Từ tr-ớc đến nay, ở bất cứ một quốc gia nào, ngành đ-ờng sắt cũng có 2 phần riêng biệt: Kết cấu hạ tầng (KCHT) cơ sở đ-ờng sắt và kinh doanh vận tải đ-ờng sắt. KCHT bao gồm các hệ thống nhà ga, sân bãi, ke, kho, đ-ờng, hệ thống thông tin tín hiệu, hệ thống cảnh báo tự động hoặc không tự động... Còn kinh doanh vận tải (KDVT) là toàn bộ những hoạt động kinh doanh của các ph-ơng tiện vận chuyển hành khách, hàng hoá trên đ-ờng ray. Mô hình của đ-ờng sắt Việt Nam tr-ớc đây là Liên hiệp đ-ờng sắt VN nay đổi thành Tổng công ty đ-ờng sắt Việt Nam. Ở mô hình hiện tại, Tổng công ty vừa quản lý KCHT vừa tổ chức khai thác kinh doanh vận tải trên đó. Không riêng gì ở Việt Nam, đầu t- vào KCHT là đầu t- theo kiểu “4 vốn một lời”, vốn cao, thu hồi chậm và lãi thấp. Vì vậy, hầu nh- không có nhà đầu t- nào mặn mà đối với lĩnh vực

này. Với mong muốn sau khi “bóc tách” xong phần KCHT ra khỏi KDVT, không để hai lĩnh vực trên tồn tại song song trong cùng Tổng công ty đ-ờng sắt VN, Bộ GTVT hy vọng đây sẽ là “một mũi tên trúng hai mục đích”: Vừa chống độc quyền trong ngành đ-ờng sắt, vừa là cơ hội để thu hút đầu t- đa sở hữu vào cơ sở hạ tầng, giảm nhẹ gánh nặng tài chính cho nhà n-ớc. Vậy, vấn đề đặt ra: chống độc quyền có phải là bằng cách tách KCHT ra KDVT không? Mặt khác, sau khi “bóc tách”, ngành đ-ờng sắt sẽ đi đến đâu và các nhà đầu t- có ào ạt “xông” vào đầu t- ở lĩnh vực khó sinh lời này, hay chỉ đ-ợc một cái nhãn thời th-ợng: “không độc quyền”?

Chống độc quyền phải từ đâu?

Vấn đề “bóc tách” để chống độc quyền trong quản lý và

kinh doanh của ngành đ-ờng sắt đ-ợc các nhà soạn thảo tranh cãi gay gắt trong quá trình “chấp bút” dự thảo. Đến khi “dăng đàn”, các ý kiến đóng góp cho Dự thảo Luật Đ-ờng sắt (DTLĐS) của các đại biểu tại kỳ họp Quốc hội lần này cũng hết sức không thống nhất và ch-a đi đến những kết luận quyết định cho một vấn đề hệ trọng không chỉ của ngành đ-ờng sắt. Một số ý kiến đồng nhất với quan điểm của Bộ GTVT. Còn không ít ý kiến khác cho rằng: mô hình hiện tại của ngành đ-ờng sắt đã và đang tiếp tục hoạt động ổn định, có hiệu quả, không những là tiền đề để ngành này phát triển mà còn tạo nên những hiệu quả kinh tế - xã hội, quốc phòng, giảm nhẹ thiên tai nhờ sự chỉ huy tập trung, thống nhất riêng có ở một lĩnh vực kinh tế hết sức đặc thù. Đại biểu Nguyễn Văn Trì (Vĩnh Phúc) còn nghi ngờ tính khả thi của việc tách bạch giữa quản lý KCHT và KDVT: “Cần nghiên cứu kỹ l-ỡng, xem đây có phải là vấn đề bức bách trong thời điểm này không?”.

Nh-ng cần hiểu rằng, để chống độc quyền có hiệu quả, hay nói cách khác, muốn hoạt động của ngành đ-ờng sắt diễn ra trong cạnh tranh thì không phải ở vấn đề “bóc tách” mà là tr-ớc hết, hệ thống KCHT đ-ờng sắt phải vào cấp kỹ thuật. Sau đó, nhà n-ớc sẽ giao cho các chủ thể khác vừa quản lý vừa kinh doanh. Để có đ-ợc điều này, không ai khác, nhà n-ớc phải tiến hành đầu t-, bởi lẽ trên thế giới ch-a từng thành công mô hình đầu t- nhân vào KCHT đ-ờng sắt. Theo thống kê, tổng chiều dài đ-ờng sắt VN hiện có 3.143 km, trong đó có 2.632 km đ-ờng chính tuyến, 403 km đ-ờng ga và 108 km

đ-ờng nhánh và chủ yếu là đ-ờng ray đơn. Toàn bộ KCHT hết sức chấp vá, tiêu chuẩn kỹ thuật thấp, độ dốc lớn, nhiều đoạn cua có bán kính nhỏ. Cầu rất yếu nên phải giảm tải trọng và tốc độ. Hệ thống thông tin tín hiệu, nhà ga, ke ga, bãi hàng cũ kỹ, lạc hậu và xuống cấp nghiêm trọng. Bên cạnh đó, có đến 5.000 đ-ờng ngang giao cắt trong khi không có hàng rào phòng vệ nên tiềm ẩn nhiều nguy cơ mất an toàn. Hiện tại, có nhiều tuyến và khu đầu mối đã cạn kiệt hoặc bão hòa năng lực vận tải trong khi nhu cầu về vận tải hàng hóa, hành khách ngày càng tăng. Bởi vậy, Quy hoạch tổng thể đến năm 2020, hạ tầng đ-ờng sắt sẽ ngốn sơ sơ... 98.051 tỷ VNĐ! Trong khi đó, phí cho thuê kết cấu hạ tầng đ-ờng sắt chỉ đạt 20 – 23% chi phí đầu t- bảo trì kết cấu hạ tầng đ-ờng sắt và các tuyến đ-ờng sắt chính đã khai thác hết năng lực thông qua, nên không thể trích thêm đ-ợc phí thuê kết cấu hạ tầng. Vì vậy, nhu cầu vốn đầu t- cho KCHT là rất lớn và rất khó thu hồi. Từ đó, ý t-ởng kêu gọi đầu t- KCHT từ phía các nhà đầu t- trong và ngoài n-ớc vào đây là không có khả thi. Nh-vậy, nếu có tách KCHT ra khỏi KDVT thì gánh nặng KCHT vẫn ở trên vai của nhà n-ớc, chớ hy vọng các nhà t- bản ngó tới. Thực tế, nhiều năm qua, nhà n-ớc đã ra sức kêu gọi nh-ng dù đã... “khản cổ” nh-ng vẫn chỉ có nhà n-ớc... nhận!

Mặt khác, trên thế giới chỉ có đầu t- nhân vào lĩnh vực KDVT. Toàn bộ KCHT do nhà n-ớc đảm nhiệm, sau đó sẽ giao cho các công ty đ-ờng sắt quản lý và khai thác. Những công ty này quản lý luôn cả KCHT và KDVT. Với hiện trạng KCHT của đ-ờng sắt

VN hiện nay rất cần đến sự tập trung thống nhất trong cùng một chủ thể. Nếu tách rời, có thể phá vỡ tính thống nhất, làm rối loạn và gây đình trệ hoạt động. Thậm chí, với KCHT thấp kém nh- vậy, ngay cả mời gọi đầu t- vào KDVT cũng còn khó bởi “*làm một thì giàu, chia nhau thì khó!*”. Vậy có nên đ-a câu chuyện “*bóc tách*” ra bàn ở đây không?

Đ-ờng sắt thế giới không chia cắt

Trên thế giới mặc dù mỗi quốc gia áp dụng một mô hình quản lý riêng nh-ng về cơ bản, việc quản lý KCHT và KDVT đều thống nhất trong cùng một tổ chức. Hầu hết các n-ớc ASEAN đều áp dụng mô hình này. Đ-ờng sắt Trung Quốc đảm nhận 97% thị phần vận tải hàng hóa và 50% thị phần vận tải hành khách nh-ng nhà n-ớc đều thống nhất quản lý cả KCHT và KDVT. Nhật Bản là quốc gia có hệ thống đ-ờng sắt phát triển nhất thế giới, đã tiến hành cổ phần hóa toàn bộ nh-ng các công ty vừa quản lý hạ tầng vừa quản lý hoạt động kinh doanh. Đối với Mỹ, thị phần vận tải đ-ờng sắt chiếm 91% tổng số tấn-km hàng hóa nh-ng các công ty t- nhân đều sử dụng các đ-ờng riêng của mình để tiến hành kinh doanh trên đó. Ngay cả những c-ờng quốc về đ-ờng sắt ở các n-ớc EU, phần lớn các công ty cũng áp dụng mô hình t-ơng tự. Tuy nhiên, những năm gần đây, đã có một số n-ớc nh- Anh, Malaysia, Thụy Điển không áp dụng mô hình quản lý chung giữa KCHT và KDVT. Họ tiến hành cổ phần hóa và quản lý độc lập giữa KCHT và KDVT. Nh-ng họ đã phải trả một cái giá rất đắt. Đ-ờng sắt Malaysia tiến hành t- nhân hóa một thời gian, sau khi thất bại đã phải quay trở về mô hình nhà n-ớc

quản lý cả KCHT và KDVT. Năm 1993, Thụy Điển cũng tiến hành cải tổ và tách KCHT ra khỏi KDVT nh-ng bị lâm vào khủng hoảng. T-ơng tự, n-ớc Anh cũng tiến hành “*bóc tách*” và mặc dù đã sửa sai nh-ng vẫn phải chịu hậu quả nặng nề do chi phí hạ tầng bị đẩy lên và chất l-ợng của tàu xuống cấp ghê gớm. Ông Alistair Darling, Quốc vụ khanh về vận tải của Anh đã thốt lên: “*Sự chia tách, sự phức tạp quá độ và sự rối loạn chức năng đã làm trầm trọng thêm các vấn đề sau hàng thập kỷ thiếu đầu t-*” – (Tạp chí Đ-ờng sắt Thế giới số 2/2004). Còn ông Kim Howells, Bộ tr-ởng Vận tải Anh đã phải thừa nhận: “*Tôi ch-a thấy cái logic trong việc cắt đứt mối liên quan giữa tàu và đ-ờng - Đó là một rào cản trong việc nâng cao độ tin cậy và đúng giờ!*”.

Mô hình nào cho đ-ờng sắt Việt Nam?

Vậy, phải áp dụng mô hình quản lý nào cho hệ thống đ-ờng sắt hiện nay? Để giải quyết vấn đề này, cần hiểu rằng: so với các ngành vận tải khác nh- đ-ờng bộ, đ-ờng không, đ-ờng thủy thì ngành vận tải đ-ờng sắt là một ngành kinh tế hết sức đặc thù. Có ng-ời đã ví von rằng KCHT và KDVT giống nh- đôi chân của một cơ thể. Ng-ời ta đã tiến hành so sánh quá trình vận hành giữa đ-ờng sắt với đ-ờng bộ, đ-ờng không, đ-ờng thủy và tìm thấy những điểm khác biệt hết sức thú vị. Đối với đ-ờng bộ, l-u thông rất tự do, không cần tuân theo một biểu đồ vận hành máy móc và thống nhất cao. Các tuyến đ-ờng bộ th-ờng có ít nhất 2 làn xe nên việc tránh và v-ợt nhau không hoàn toàn khó khăn. Khi có tai nạn hoặc thiên tai đối với ph-ơng tiện hoặc kết cấu hạ tầng thì có thể khắc phục dễ dàng hơn

đ-ờng sắt. Đ-ờng hàng không cũng chỉ phụ thuộc vào kết cấu hạ tầng của 2 đầu sân bay đi và đến, khi gặp tai nạn hay sự cố chỉ có bản thân ph-ơng tiện bị ảnh h-ởng, không ảnh h-ởng đến hạ tầng đ-ờng hàng không. Đ-ờng hàng hải cũng gần nh- vậy.

Nh-ng với đ-ờng sắt lại hoàn toàn khác. Xét về mặt lý luận, mối quan hệ quản lý giữa KCHT và KDVT đ-ờng sắt d-ờng nh- là mối quan hệ hữu cơ trong cùng một chủ thể không thể tách rời. Điều này thể hiện rất rõ: hoạt động tổ chức chạy tàu phải tuân thủ hoạt động tổ chức điều hành của hệ thống KCHT; hoạt động khai thác kinh doanh vận tải và quản lý KCHT phải tuân thủ trong cùng một quy trình thống nhất, chặt chẽ, mật thiết. Hơn thế, trong sản phẩm của ngành đ-ờng sắt luôn phản ánh 2 yếu tố khai thác vận tải và quản lý KCHT, yếu tố này hoạt động phải vì yếu tố kia và ng-ợc lại. Nếu chia tách 2 yếu tố nói trên sẽ gây rối loạn toàn bộ hệ thống và hiệu quả sản xuất sẽ không cao. Xét về mặt thực tế, đ-ờng sắt VN là đ-ờng đơn, không có đ-ờng đôi nên phạm vi hoạt động của ph-ơng tiện chỉ giới hạn trên ray và trên một tuyến đ-ờng; ph-ơng tiện này vận hành thì ph-ơng tiện khác nằm chờ tránh ở các ga. Vì thế, sự vận hành của các ph-ơng tiện trên ray phải tuân theo một biểu đồ rất chặt chẽ và thống nhất; phải luôn gắn chặt và phụ thuộc hoàn toàn vào chế độ điều độ, trực ban chạy tàu, gác ghi, nhà ga, thông tin tín hiệu, sự an toàn ở các đ-ờng ngang của KCHT. Mối quan hệ chặt chẽ giữa KCHT và KDVT còn thể hiện ở chỗ: mỗi khi gặp sự cố đều ảnh h-ởng trực tiếp đến sự vận hành của cả 2 yếu tố nói trên. Việc khắc phục những

sự cố này nếu không có sự tập trung cao trong cùng một chủ thể sẽ ảnh h-ởng lớn quá trình vận hành của cả hệ thống. Đó là ch-a nói đến, chất l-ợng của KDVT luôn phụ thuộc vào chất l-ợng của KCHT; tốc độ và sự an toàn của ph-ơng tiện khi vận hành luôn là th-ớc đo trình độ quản lý và chất l-ợng hệ thống tải trọng cầu đ-ờng, điều vận, thông tin và sự an toàn ở các đ-ờng ngang. Ngay cả khi hệ thống hạ tầng có nhiều tiến bộ, có ít nhất 2 đ-ờng cùng vận hành trên cùng một h-ớng thì mối quan hệ giữa KCHT và KDVT cũng không phải vì thế mà lỏng lẻo hơn. Hơn nữa, vấn đề “*bóc tách*” lại càng không nên đ-a nó vào một bộ luật. Luật chỉ phản ảnh những điều khoản, quy định sự ứng xử của mối quan hệ giữa ng-ời dân và chính phủ, giữa đối t-ợng quản lý và bị quản lý. Việc bóc tách hay không bóc tách là câu chuyện riêng của cơ quan quản lý.

Nh- vậy, có thể thấy, đầu t- vào KCHT luôn phải dựa vào nguồn ngân sách nhà n-ớc. Theo từng lộ trình nhất định, nhà n-ớc phải từng b-ớc đ-a KCHT đ-ờng sắt vào cấp kỹ thuật quốc gia và khu vực, hình thành một số tuyến đ-ờng đôi, đ-ờng sắt điện khí hoá, mạng l-ới đ-ờng sắt đ-ợc kết nối với các cảng biển và ga đầu mối, các chỉ tiêu về an toàn giao thông đ-ờng sắt phải đ-ợc đảm bảo. Sau đó, nhà n-ớc có thể cho các chủ thể thuê lại kết cấu hạ tầng để kinh doanh trên đó. Nh- vậy, phải chăng, ***câu chuyện chống độc quyền nên bắt đầu từ đây?***

* Thời báo Kinh tế Việt Nam

XÂY DỰNG LÀNG XÃ PHÙ HỢP VỚI NHÀ N-ỨC PHÁP QUYỀN

Võ Trí Hào*

Trong thời gian qua, đã có không ít bài viết đề cập đến quan hệ tác động qua lại giữa văn hoá truyền thống Việt Nam và việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền trong giai đoạn hiện nay. Trong bài viết này, tác giả đề cập sâu hơn vào những tác động nghịch của văn hoá làng xã - một nét đặc thù của văn hoá truyền thống tới việc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền XHCN; đồng thời, d-a ra một số đề xuất về việc xây dựng làng xã Việt Nam phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền.

I. Tác động của văn hoá làng đối với chế độ nhà n-ớc pháp quyền

Nhà n-ớc pháp quyền là sản phẩm đ-ợc hình thành trên nền tảng văn hoá và những điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội tồn tại ở ph-ơng Tây vào khoảng thế kỷ 18, 19. Chế độ nhà n-ớc pháp quyền ở ph-ơng Tây lan rộng ra trên phạm vi toàn thế giới, trở thành di sản chung của nhân loại. Trong quá trình lan rộng của chế độ nhà n-ớc pháp quyền vào các cộng đồng, các vùng lãnh thổ trên thế giới sẽ diễn ra sự t-ơng tác giữa chế độ nhà n-ớc pháp quyền và văn hoá bản địa theo các cách thức sau:

- Chế độ pháp quyền dung hợp hoàn toàn, t-ơng tác thuận với văn hoá bản địa;
- Chế độ pháp quyền đ-ợc văn hoá bản địa hấp thụ và biến đổi đi một ít;
- Chế độ pháp quyền thủ tiêu và thay thế

văn hoá bản địa;

- Văn hoá bản địa phải “biến” để tiếp nhận chế độ nhà n-ớc pháp quyền.

Vậy, ở n-ớc ta trong công cuộc xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền XHCN, văn hoá làng xã, “căn tính làng xã” của ng-ời Việt có là những điều kiện thuận lợi cho chế độ nhà n-ớc pháp quyền hình thành và phát triển hay không?

Có thể nói ngay rằng: văn hoá làng xã tạo nên truyền thống “hoà”¹; truyền thống “hoà” của ng-ời Việt có -u điểm là không có vấn đề gì bị coi là không thể đàm phán, giải quyết, rất khác với những nền văn hoá cực đoan; văn hoá làng xã tạo nên trách nhiệm với cộng đồng cao.

Bên cạnh đó, văn hoá làng xã có nhiều tác động nghịch đến việc thâm nhập của chế độ nhà n-ớc pháp quyền vào Việt Nam nói

¹ Xem Nguyễn Đăng Dung – Bùi Ngọc Sơn, *Lệ làng x-a và lệ làng nay*, *Tạp chí Cộng sản*, Số 19 năm 2001; Bùi Ngọc Sơn, *Trống làng nào làng ấy đánh*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 năm 2002; Bùi Ngọc Sơn, *Một số yếu tố văn hoá truyền thống với việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 năm 2003.

chung và vào cộng đồng làng nói riêng. Sau đây là một số biểu hiện.

Quyền cá nhân không đ-ợc chú trọng. Trong nền tảng hình thành nên chế độ nhà n-ớc pháp quyền, quyền tự nhiên, quyền cá nhân đ-ợc nhấn mạnh. Nh-ng, đối với n-ớc ta, do mối quan hệ giữa các thành viên làng rất chặt chẽ, cùng với ảnh h-ởng của đạo Nho, dẫn đến ng-ời Việt Nam không chú trọng đến quyền cá nhân của mình; không ý thức đ-ợc mình có những quyền tự do gì mà không ai có thể t-ớc đoạt. Ng-ời ta quan niệm rằng: những quyền của mình là do vua ban, do cộng đồng làng xã thừa nhận, nếu đòi hỏi, nhấn mạnh nhiều đến quyền lợi cá nhân (mặc dù chính đáng) sẽ bị xem là ích kỷ. Trong cộng đồng làng, từ đầu làng đến cuối làng ai cũng biết nhau, làm cái gì cũng phải “*trông tr-ớc, trông sau*”, suy nghĩ, cân nhắc quá nhiều dẫn đến tự “*rút hết gân cốt*” của mình, không dám cải cách, đổi mới, sống theo kiểu “*khôn độc khôn bằng gốc đàn*”. Đến nay, mặc dù Nhà n-ớc, Đảng đã ban hành nhiều pháp luật, chính sách về thực hiện quyền dân chủ, nh-ng không hiếm nơi vẫn còn tình trạng ng-ời dân không dám phê bình cán bộ vì cán bộ không họ hàng đảng nội thì cũng đảng ngoại; không dám thực hiện quyền đó vì “*xung quanh ch-a thấy ai làm nh- vậy*”.

Khi không ý thức đ-ợc quyền cá nhân của mình; có nghĩa là luôn đặt cộng đồng, nhà n-ớc lên hàng đầu; luôn đặt nhà n-ớc lên hàng đầu có nghĩa là không ý thức đ-ợc “*chủ quyền nhân dân*”; không ý thức đ-ợc chủ quyền nhân dân thì sẽ không có ý thức giám sát, kiểm tra hoạt động của nhà n-ớc; nếu nhà n-ớc không bị giám sát, hành vi

của các quan chức không bị nhân dân kiểm tra thì chế độ nhà n-ớc pháp quyền sẽ không tồn tại.

Phép vua thua lệ làng: Một trong hệ quả của nghìn năm ph-ơng Bắc đô hộ n-ớc ta là ý thức ng-ời dân chống đối luật do nhà n-ớc trung -ơng ban hành. Mọi sự thâm nhập từ bên ngoài vào ngôi làng với lũy tre khép kín là rất khó. Pháp luật của nhà n-ớc chỉ về đến cổng làng; qua cánh cổng làng mọi ng-ời lại sống với nhau bằng lệ làng.

Không những pháp luật mà tất cả các yếu tố văn hoá từ bên ngoài đều phải cởi bỏ, để lại ngoài cổng làng; Ví dụ: ng-ời đi làm ăn ở xa có thể bắt ch-ớc giọng Sài Gòn, Hà Nội... nh-ng về đến đầu làng thì phải chào ng-ời làng bằng giọng của làng. Trong cộng đồng làng, không ai dám sống trái lệ làng, d- luật của làng là một thứ hình phạt ghê gớm t-ơng đ-ơng với án l-u đầy; l-u đầy không chỉ bản thân ng-ời vi phạm mà l-u đầy cả gia đình. Kể cả là lý tr-ởng x-a kia hay chủ tịch xã bây giờ cũng không dám trái lệ làng. Vì, đằng sau lệ làng là dòng họ, cái mà không thể dùng quyền lực nhà n-ớc để dọa nạt đ-ợc; cho dù nhà có thể lực, giàu có nh-ng dám c-ới “*mâm cao cổ đầy*” mà không có ng-ời đến ăn thì cũng nh- đám ma; đám ma mà không có làng xã thì không có ai khiêng bố mẹ mình ra đồng.

D-ờng nh- pháp luật phong kiến hay pháp luật xã hội chủ nghĩa thời nay, khi đi qua cổng làng đều bị giảm thiểu hiệu quả thi hành; cái nổi trội vẫn là lệ làng. Nếu pháp luật không đ-ợc thi hành cho dù là do ng-ời dân hay do chính quyền thì chế độ nhà n-ớc pháp quyền không thể hoạt động đ-ợc.

Cái căn tính văn hoá làng của ng-ời Việt không chỉ phát huy trong môi tr-ờng làng, mà còn đ-ợc đ-a vào công sở, vào cơ quan công quyền từ trung -ơng đến địa ph-ơng. Biểu hiện của “*lệ làng*” ở các cơ quan trung -ơng đó là các loại “*giấy phép con*”, “*quy tắc nội bộ*”; biểu hiện của “*lệ làng*” ở các địa ph-ơng đó là các chính sách “-u tiên ng-ời địa ph-ơng, công ty của địa ph-ơng” để đặt ra vô vàn hạn chế đối với sự tham gia kinh doanh, tham gia công việc của ng-ời ngoài, đằng sau đó là những tiêu cực “*lại quả, phần trăm*”.

Ngại sử dụng pháp luật. Không những khi pháp luật mang tính c-ơng chế, bất lợi cho mình bị cộng đồng làng chống đối, mà cả khi pháp luật đó nhằm bảo vệ lợi ích của các thành viên thì họ cũng ngại sử dụng pháp luật. Tâm lý ngại sử dụng pháp luật cũng do truyền thống “*hoà*” mà ra; vì truyền thống hoà nên công việc không thoả thuận rõ ràng, không phân định rõ đâu là quyền của anh, đâu là nghĩa vụ của tôi, còn khi có tranh chấp thì xuề xòa với nhau. Kiện tụng là việc hy hữu, đánh nhau x-óc đầu, gãy tay sau đó đ-ợc tr-ởng tộc hai bên dàn xếp thì lại có thể ngồi uống r-ượu với nhau, còn nếu đã là kiện tụng thì cho dù là kiện đòi bồi th-ờng con gà thì từ đầu xã đến cuối xã ai cũng biết; ai cũng ngại làm ăn giao tiếp với ng-ời đó vì “*sợ bị kiện*”. Chế độ nhà n-ớc pháp quyền h-ớng tới một xã hội dân chủ, trong đó các thành viên sử dụng pháp luật để thực hiện và bảo vệ các quyền, lợi ích của mình mà không làm tổn hại đến quyền, lợi ích của ng-ời khác. Tâm lý ngại sử dụng pháp luật cũng do pháp luật bị “*xếp hàng thứ hai*” sau lệ làng.

Có thể nói: chừng nào ng-ời dân ch-a coi

pháp luật là công cụ để thực hiện, bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của mình; ch-a trở thành công cụ để kiểm soát nhà n-ớc, bắt nhà n-ớc phục vụ mình thì đó ch-a phải là chế độ pháp quyền mà là nhà n-ớc pháp trị theo kiểu chế độ Tần Thuỷ Hoàng.

Địa ph-ơng, cục bộ. Gắn liền với truyền thống đoàn kết giữa các thành viên làng thì mặt trái của nó là tính địa ph-ơng, cục bộ.

“*Một ng-ời nông dân khi đã trở thành có chức, có quyền thì bằng cách này hay cách khác sẽ lôi kéo những ng-ời trong gia đình, dòng họ mình vào bộ máy hành chính. Khi họ cầm quyền ở một xã thì cái thôn quê của nhà họ đ-ợc -u tiên. Khi lên huyện thì họ vun sỏi cho xã, khi lên tỉnh thì không quên giúp huyện mình, khi lên Trung -ơng thì dành những điều có thể dành đ-ợc của quốc gia cho tỉnh nhà. T- t-ởng cục bộ không còn đậm chân ở địa ph-ơng nữa mà nó đã phát triển thành cục bộ ngành, cục bộ bộ*”².

Tính địa ph-ơng cục bộ thể hiện qua “*chế độ thân thân*” tuyển dụng và sử dụng cán bộ, công chức. Một số cơ quan thuộc ngành b-u điện, ngành điện lực và những ngành độc quyền còn giữ chế độ cộng điểm thi tuyển vào các tr-ờng ngành cho con em trong ngành; một số cơ quan nhà n-ớc còn duy trì chế độ “*tập ấm*”, khi bố mẹ về h-u thì con cái đ-ợc thế chân. Cục bộ, địa ph-ơng ảnh h-ởng đến hiệu quả của bộ máy nhà n-ớc; ảnh h-ởng đến hiệu quả kinh tế, xã hội, gây mất đoàn kết, chia rẽ và khoét sâu vào khoảng cách giữa các vùng, giữa nông thôn và thành thị; làm cho các công dân không đ-ợc quyền bình đẳng về chính trị.

² Bùi Ngọc Sơn, *Trống làng nào làng ấy đánh*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6 năm 2002.

Ngoài những tác động nghịch trực tiếp cản trở đến việc xây dựng chế độ nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam nh- vừa phân tích nói trên thì văn hoá làng còn có một số tác động xấu đến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, qua đó gián tiếp làm chậm tiến trình xây dựng chế độ nhà n-ớc pháp quyền ở Việt Nam. Ví dụ nh-: tâm lý đố kỵ, thái độ thờ ơ, vô trách nhiệm nh- “*chùa lấm sãi, không ai đóng cửa chùa*”, “*cha chung không ai khóc*”; do bị đóng kín trong cộng đồng làng xã nên phát sinh tâm lý A.Q; tâm lý “*dân ngụ c-*” làm cản trở việc tự do dịch chuyển lao động³...

Làng Việt Nam đang “biến”

Làng Việt Nam trong nửa cuối của thế kỷ hai m-oi, theo tôi đã có hai lần thay đổi.

Trong thời kỳ bao cấp. Với việc thành lập hợp tác xã, đời sống các thành viên trong làng phụ thuộc vào đội sản xuất và hợp tác xã nhiều hơn là cộng đồng làng. Đối với cán bộ, công chức thì tinh thần cộng sản, và chủ nghĩa bình quân cào bằng đã làm cho căn tính “*ra tổng bênh làng, về làng bênh họ, về họ bênh nhà*” giảm bớt, “*phú quý sinh lễ nghĩa*” bị phản đối, nên cũng bỏ đi đ-ợc nhiều hủ tục c-ới xin, ma chay r-ớm rà. Lệ làng bị dẹp bỏ đi nhiều, h-ơng -ớc bị xoá sổ, căn tính “*làng*” của ng-ời Việt giảm đi. Làng khuất phục tr-ớc chính quyền bao cấp, bị đặt vào khuôn khổ.

Nh-ng do tính chất c-ỡng bức và thời gian ch-a đủ dài nên thời kỳ này “*căn tính làng*” của ng-ời Việt ch-a thực sự thay đổi mà chỉ tạm thời không bộc phát ra ngoài.

Trong giai đoạn hiện nay. Những tác

động của kinh tế thị tr-ờng đến cộng đồng làng đ-ợc các thành viên của làng chủ động tiếp nhận vì lợi ích của chính mình, vì sự phát triển của quốc gia nói chung. Nếu nh- tr-ớc đây đời sống kinh tế khó khăn, thiếu thốn hoặc dịch vụ ch-a phát triển khiến cho mọi ng-ời phải trông cậy vào hàng xóm thì nay nhờ kinh tế thị tr-ờng làm cho họ không phải nhất nhất dựa vào cộng đồng làng.

Thời kỳ này, làng Việt Nam đang thay đổi về chất trong quan hệ giữa các thành viên, nh-ng liệu làng có bị thay đổi về cấu trúc hay không?

Ngoài những lý do nêu trên làm thay đổi quan hệ các thành viên thì khuynh h-ớng công nghiệp hoá, hiện đại hoá mà Đảng và Nhà n-ớc đề ra cũng đang tác động rất mạnh đến làng. Thậm chí, một số làng đang bị “*biến*”. Tại sao nh- vậy? Bởi vì, công nghiệp hoá. Do đó, có hai hiện t-ợng: Biến các làng ngoại thành, ngoại thị thành đô thị và ở đây làng gần nh- biến mất hoàn toàn; Dân c- ở các làng đổ dồn về thành thị sinh sống. Hiện nay, khoảng 75% dân Việt Nam sống bằng nông nghiệp, để đạt đ-ợc chỉ tiêu là một n-ớc công nghiệp tiên tiến nh- Đảng và Nhà n-ớc mong muốn thì tỷ lệ nói trên phải giảm xuống d-ới 20%. Vì thế, sẽ còn có nhiều ng-ời bỏ làng, bỏ ruộng vào làm việc tại các nhà máy, sống tại các đô thị.

Giải pháp quy hoạch làng và các định chế ở làng Việt Nam trong Nhà n-ớc pháp quyền

Mặc dù phần nào đồng ý với các tác giả Nguyễn Đăng Dung và Bùi Ngọc Sơn về ph-ơng án “*phải Việt Nam hoá nhà n-ớc*”

³ Xem Võ Trí Hảo, *Tự do hoá thị tr-ờng lao động*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 11 năm 2003.

pháp quyền, phải làng hoá nhà n-ớc pháp quyền”, nh-ng tôi mạnh dạn đề xuất một ph-ơng án ng-ợc lại: **thay vì làm cho nhà n-ớc pháp quyền “biến” theo làng thì có thể làm cho làng “biến” theo nhà n-ớc pháp quyền**. Sau đây là một số giải pháp.

Xây dựng các cộng đồng dân c- kiểu mới

Các thành viên *làng* gắn bó với nhau bằng nhiều yếu tố tích tụ lâu đời về quan hệ kinh tế, truyền thống văn hoá, do quan hệ dòng máu... Các quan hệ này không tồn tại ở các thành phố, thị xã, thị trấn. Vì vậy, tại sao chúng ta không xây dựng ngay trên địa bàn nông thôn những cộng đồng dân c- mới dựa trên mô hình thành thị?

Nhà n-ớc nên chủ động quy hoạch các cộng đồng dân c- kiểu mới dựa trên mô hình thành thị ở các xã. Chính quyền huyện phải quy hoạch chi tiết trung tâm xã: đ-ờng giao thông, chợ, sân vận động, tr-ờng học, cấp thoát n-ớc, khu th-ơng mại, dịch vụ, khu dân c-... Sau khi quy hoạch chi tiết thì tổ chức bán đấu giá các lô đất khu dân c- cho bất kỳ công dân nào, không phân biệt hộ khẩu th-ờng trú, ngành nghề. Tiền bán đấu giá các lô đất, chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng của các trung tâm đó nếu thiếu thì cộng đồng dân c- thoả thuận, đóng góp và xây dựng. Các trung tâm này sẽ đáp ứng đ-ợc các yêu cầu sau:

- Khắc phục những hậu quả của hiện tượng “*thị tứ*” tự phát;

- Đáp ứng đ-ợc nhu cầu của một bộ phận “*th-ơng nhân làng*” và cán bộ, nhân dân địa ph-ơng thúc đẩy sự trao đổi, giao l-u hàng

hoá mang tính chuyên nghiệp;

- Đ-a công nghiệp hoá, hiện đại hoá về làng; giảm sức ép cho các thành thị lớn;

- Hình thành các trung tâm dịch vụ, văn hoá giúp cho nông dân tiếp cận các dịch vụ, các loại hình văn hoá tiên tiến của xã hội dễ dàng, thuận tiện;

- Bảo đảm cho các thành viên của cộng đồng thoát khỏi những tệ đoan của làng, nh-ng vẫn không cắt đứt quan hệ với làng, vẫn có thể dễ dàng tham dự các hội làng, các hoạt động văn hoá...

Dân chủ hoá đời sống làng xã

Dân chủ ở làng bị ảnh h-ởng bởi hai yếu tố:

Thứ nhất, tác động từ các dòng họ. Mỗi làng th-ờng có một dòng họ chính, và những ng-ời trong các dòng họ này sẽ thao túng “*việc làng*”. Ở phạm vi toàn xã, có ba đến bốn dòng họ lớn, thậm chí có xã một dòng họ lớn chiếm đến ba phần t- c- dân của xã. Ở những nơi đó, việc bầu cử trở thành câu chuyện của các dòng họ. Vậy, ở cấp xã có nên thành lập ra hội đồng tộc biểu, ví dụ (mỗi dòng họ trong xã có từ hai m-ơi ng-ời đ-ợc cử hai đại diện) và hiệp th-ơng bầu cử cần có ý kiến tham vấn của hội đồng tộc biểu này không?

Thứ hai, sự yếu kém của cán bộ lãnh đạo cấp xã. Hiện nay, ở cấp xã xảy ra không ít vụ việc tham ô, tham nhũng, mất dân chủ dẫn đến dân chủ làng xã bị giảm sút, nhân dân mất lòng tin vào chính quyền xã nên quay sang chống đối, bất hợp tác với các quy định pháp luật của nhà n-ớc⁴.

⁴ Điển hình là vụ việc Thái Bình

Theo tôi, hiện tượng mất dân chủ, tham ô, tham nhũng này là do “*tính chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân*” yếu kém của các cán bộ. Trong khi, nhiệm kỳ của các cán bộ lãnh đạo xã lại quá dài.

Theo kinh nghiệm tổng kết ở các n-ớc ph-ơng tây thì nhiệm kỳ của các cơ quan trung -ơng nếu d-ới 4 năm là hơi ngắn, nếu trên 5 năm là hơi dài⁵ thì nhiệm kỳ năm năm của chính quyền xã có lẽ là quá dài.

Để tăng c-ờng “*tính chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân*” của cán bộ xã và nâng cao dân chủ ở làng xã, cần thực hiện:

Thứ nhất, nhân dân bầu ra hội đồng nhân dân xã với nhiệm kỳ hai năm; và hội đồng nhân dân xã bầu ra Ủy ban nhân dân xã với nhiệm kỳ hai năm. Chính quyền xã là chính quyền gần dân, nên nhất cử, nhất động của cán bộ xã hầu nh- nhân dân đều biết. Nhiệm kỳ hai năm là khoảng thời gian đủ để cho nhân dân nhận biết năng lực, trách nhiệm của cán bộ xã. Những ng-ời biết tính toán thì họ cũng không dại gì “*tham bát bỏ mâm*” để làm những điều phật lòng dân trong nhiệm kỳ ngắn ngủi 2 năm.

Tuy nhiên, ph-ơng án nhiệm kỳ 2 năm có -u điểm tạo ra tính chịu trách nhiệm tr-ớc nhân dân cao hơn, nh-ng cũng có thể thiếu tính ổn định cần thiết.

Thứ hai, để bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của Hội đồng nhân dân đối với chủ tịch ủy ban nhân dân cũng nh- tạo sự độc lập cần thiết cho chủ tịch ủy ban nhân dân xã thì cần bố trí nhiệm kỳ của hội đồng nhân dân lệch

so với nhiệm kỳ của chủ tịch xã. Theo đó, nhân dân bầu ra Hội đồng nhân dân xã với nhiệm kỳ hai năm; và trực tiếp bầu ra chủ tịch, phó chủ tịch xã (ứng cử theo ph-ơng thức liên danh) với nhiệm kỳ ba năm.

Nhân dân bầu chủ tịch, phó chủ tịch xã sẽ phát huy dân chủ trực tiếp của nhân dân, tăng c-ờng tính chịu trách nhiệm của chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân xã. Nếu nh- nhân dân có thể không biết t-ờng tận về lý lịch, quá trình công tác của chủ tịch huyện, của chủ tịch tỉnh nh-ng đối với chủ tịch xã thì họ biết quá rõ lý lịch. Vì vậy, chúng ta không nên nghi ngại rằng nhân dân chọn nhầm ng-ời và việc áp dụng dân chủ gián tiếp ở đây là ít có căn cứ.

Để tạo thành ê kíp làm việc đồng bộ cho chủ tịch ủy ban nhân dân xã, thì chủ tịch xã phải có quyền lựa chọn phó chủ tịch xã thông qua việc bầu cử liên danh⁶.

Theo ph-ơng án này thì Hội đồng nhân dân có vai trò chủ yếu là: thông qua ngân sách, các chính sách, kế hoạch chung của xã và giám sát hoạt động của chủ tịch xã.

Còn giúp việc cho Chủ tịch xã sẽ có các cán bộ chuyên môn do Chủ tịch UBND huyện bổ nhiệm./.

* Khoa Luật ĐHQGHN

⁵ Robert A. Dahl, *On democracy*, Yale University Press, p 67

⁶ Có nghĩa là khi ra ứng cử chủ tịch xã phải đồng thời giới thiệu ng-ời ứng cử chức phó chủ tịch ủy ban nhân dân. Nhân dân bỏ phiếu chung cho cả hai đối tượng này; họ có thể cùng trúng hoặc cùng tr-ợt

THỂ CHẾ HOÁ Đ-ỜNG LỐI CỦA ĐẢNG

TRẦN THÁI D-ƠNG*

Ở n-ớc ta, đ-ờng lối của Đảng là cơ sở định h-ớng chính trị cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc cũng nh- hệ thống pháp luật. Thể chế hóa biểu hiện mối quan hệ giữa chính trị và pháp luật. Vì vậy, nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các lĩnh vực đời sống xã hội đòi hỏi phải phù hợp với thể chế hoá đ-ờng lối của Đảng

Chính trị là lĩnh vực hoạt động đặc thù của con ng-ời khi xã hội đã phân chia thành các giai cấp và có sự xuất hiện của nhà n-ớc. Chính trị biểu hiện mối quan hệ giữa các giai cấp, tầng lớp, dân tộc và các quốc gia, đ-ợc thể hiện tập trung nhất trong các hoạt động nhà n-ớc. Về hình thức, chính trị thể hiện ở quan điểm, đ-ờng lối, c-ơng lĩnh v.v... của các tổ chức, đảng phái, trong đó quan trọng nhất là đảng cầm quyền. Sự vận động các lực l-ợng xã hội thực hiện các chủ tr-ơng, đ-ờng lối, chính sách của các tổ chức chính trị là nội dung cơ bản của hoạt động chính trị. Nh- vậy, khái niệm chính trị có thể đ-ợc tiếp cận d-ới ba góc độ chủ yếu là ý thức chính trị, hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực chính trị và các tổ chức chính trị.

Quan hệ giữa chính trị và pháp luật: Pháp luật vừa là biện pháp, ph-ơng tiện để thực hiện mục tiêu chính trị của giai cấp cầm quyền, vừa là hình thức của chính trị, ghi nhận những nội dung của các mối t-ơng quan về chính trị.

Mối liên hệ giữa chính trị và pháp luật chủ

yếu biểu hiện trong mối liên hệ giữa đ-ờng lối chính trị của đảng cầm quyền với pháp luật của nhà n-ớc. Đ-ờng lối chính trị của đảng cầm quyền có ý nghĩa chỉ đạo trong việc xác định nội dung của pháp luật. Pháp luật thể chế hoá đ-ờng lối chính trị của đảng cầm quyền, tức là làm cho ý chí của đảng đó thành ý chí chung - ý chí nhà n-ớc. Tuy vậy, pháp luật cũng chịu ảnh h-ởng ở mức độ nhất định đ-ờng lối, chính sách của các lực l-ợng chính trị khác trong xã hội.

Quan hệ giữa đ-ờng lối của đảng cầm quyền và pháp luật của nhà n-ớc là biểu hiện tập trung nhất mối quan hệ giữa chính trị và pháp luật. Ở n-ớc ta, đ-ờng lối của Đảng Cộng sản Việt Nam (Đảng) có ý nghĩa quan trọng đối với sự nghiệp xây dựng và phát triển đất n-ớc. Theo quy định của Hiến pháp, Đảng là lực l-ợng lãnh đạo đối với Nhà n-ớc và xã hội. Giữa pháp luật và đ-ờng lối của Đảng có mối liên hệ khăng khít, thể hiện ở những điểm sau:

1. *Đ-ờng lối của Đảng là t- t-ởng chỉ đạo cho việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.*

Ví dụ: *Quan điểm của Đảng về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*, trong đó các thành phần kinh tế cạnh tranh tự do và bình đẳng đã xác định cơ sở chính trị cho việc xây dựng Hiến pháp năm 1992 cũng như các đạo luật quan trọng trên lĩnh vực kinh tế như Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Doanh nghiệp... khi đất nước chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường.

Những vấn đề chính trị khi đã thành đường lối của Đảng có giá trị rất to lớn trong đời sống xã hội, tác động mạnh mẽ đến hệ thống pháp luật nước ta. Vì thế, pháp luật không chỉ là vấn đề chuyên môn mà phải thấm nhuần các quan điểm, đường lối chính trị của Đảng với phương châm: Chính trị là *"linh hồn của pháp luật"* như V.I. Lênin đã nói.

2. Đường lối của Đảng không thay thế vai trò của pháp luật, nhất là trong sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân hiện nay. Đường lối của Đảng là quan điểm chính trị của một tổ chức đảng trong xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội, đường lối của Đảng được thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật, đường lối của Đảng được *"luật hoá"*, được *"hoá thân"* vào các quy định pháp luật, các quan hệ pháp luật như chủ thể, khách thể, nội dung quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý... nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo mục tiêu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước có tính độc lập tương đối bởi sự phân

định rõ vị trí, chức năng của Đảng và Nhà nước trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn. Thể chế hoá không phải là việc sao chép máy móc những nội dung trong đường lối của Đảng thành pháp luật. Ở khía cạnh khác, đường lối của Đảng mang ý nghĩa và nội dung riêng còn pháp luật có những yêu cầu riêng. Pháp luật không thể phản ánh thụ động các nội dung trong đường lối của Đảng. Hoạt động lập pháp, thi hành và bảo vệ pháp luật là những hoạt động mang tính sáng tạo của Nhà nước. Đảng không thể làm thay Nhà nước trong các hoạt động đó.

3. Sự nghiệp xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật tất yếu gắn chặt với quá trình thể chế hoá đường lối của Đảng vào thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà nước. Nói cách khác, hệ thống pháp luật ở nước ta thể hiện kết quả quá trình thể chế hoá đường lối của Đảng trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Từ đó, có thể nhận thức khái niệm về thể chế hoá như sau:

Thể chế hoá là hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước trên cơ sở quán triệt định hướng tư tưởng, nội dung cơ bản trong đường lối của Đảng về điều chỉnh các quan hệ xã hội chủ yếu ở mỗi giai đoạn phát triển nhất định của đất nước. (Xem hộp 1)

Ở nước ta, Đảng nắm quyền lãnh đạo toàn diện và tuyệt đối. Chính điều này quy định việc thể chế hoá thành nguyên tắc cơ bản của nền chính trị nước ta.

4. Một số đặc điểm chung của thể chế hoá đường lối của Đảng:

- Đường lối của Đảng được hoạch định trước: Đây là đặc điểm thể hiện tính tiên

Hộp 1

- Phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN là chủ trương lớn của Đảng, được nêu ra từ Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI (năm 1986). Hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước ta được ban hành sau đó (nh- Luật Công ty, Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Sản phẩm doanh nghiệp...) đã cùng góp phần thể chế hoá đường lối đổi mới nền kinh tế.

- Quan điểm xây dựng Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam theo định hướng nhà nước pháp quyền XHCN - nhà nước của dân, do dân, vì dân - là chủ trương có tầm chiến lược của Đảng trong giai đoạn hiện nay. Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) cùng với hàng loạt các đạo luật mới về tổ chức bộ máy nhà nước cũng như các đạo luật khác đã thể chế hoá nội dung quan điểm của Đảng về nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và điều này được thể hiện trên các vấn đề pháp lý cụ thể như: bản chất của Nhà nước, chức năng nhiệm vụ của Nhà nước trong cơ chế kinh tế mới; nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; vấn đề quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quan hệ giữa cá nhân và nhà nước trong xã hội XHCN.

phong, trách nhiệm to lớn của Đảng đối với đất nước và nhân dân. Lãnh đạo bằng đường lối là phương thức lãnh đạo chủ yếu của Đảng, đồng thời quy định đặc điểm của thể chế hoá ở Việt Nam, Đảng lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và hệ thống pháp luật phải phản ánh một cách đầy đủ đường lối của Đảng.

- Thể chế hoá thuộc phạm vi hoạt động xây dựng hệ thống pháp luật. Kết quả của

hoạt động thể chế hoá không phải sự là cụ thể hoá, chi tiết hoá đường lối của Đảng mà là kết quả của hoạt động lập pháp.

- Thể chế hoá là hoạt động của Nhà nước, hoạt động đó cũng được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Sự kiểm tra, uốn nắn của Đảng đối với hoạt động lập pháp nói chung và thể chế hoá nói riêng không nên theo cơ chế tiền kiểm mà chủ yếu là hậu kiểm (chỉ trừ các vấn đề thuộc về bản chất chế độ chính trị của đất nước).

- Thể chế hoá là hoạt động thể hiện quá trình nhận thức chính trị và nhận thức pháp luật của Đảng và Nhà nước ta.

5. Kết quả và hạn chế**a, Kết quả**

- Pháp luật đã phản ánh trung thực và kịp thời những quan điểm và chủ trương lớn của Đảng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc XHCN;

- Thể chế hoá đã được quy định thành nguyên tắc pháp luật, Hiến pháp và các đạo luật của Nhà nước ta cũng đã quy định quy trình thể chế hoá đường lối của Đảng thành pháp luật. Quy trình này gồm các bước nêu sáng kiến lập pháp, quyết định chương trình xây dựng pháp luật hàng năm và dài hạn; tổ chức thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh gồm soạn thảo, thẩm tra, báo cáo xin ý kiến, thảo luận thông qua dự án, công bố, tổ chức thực hiện;

- Cơ chế chỉ đạo, điều hành, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, giữa Nhà nước với các cơ quan của Đảng được củng cố và đã đi vào nền nếp, có hiệu quả;

- Các quy định về việc cho ý kiến của các cơ quan của Đảng đối với các dự án luật, pháp lệnh đang đ-ợc hoàn thiện;

- Kết quả thể chế hoá là đã hình thành hệ thống pháp luật t-ơng đối đồng bộ, đảm bảo tính công khai, minh bạch, tạo cơ sở pháp lí vững chắc cho quản lí nhà n-ớc và sự vận hành tự do, an toàn của các quan hệ kinh tế - xã hội trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị tr-ờng định h-ớng XHCN và hội nhập quốc tế.

b, Hạn chế

- Năng lực thể chế hoá đ-ờng lối của Đảng thành pháp luật ch-a t-ơng xứng với nhiệm vụ, yêu cầu và tính chất của hoạt động này;

- Việc thể chế hoá nhiều khi còn chậm, không đồng bộ; ch-ơng trình lập pháp còn ch-a có tính khả thi cao;

- Nội dung một số đạo luật còn mang nặng tính chủ tr-ơng, chính sách chung, thiếu tính xác định cụ thể về mặt cơ chế pháp lí. Nhiều đạo luật chỉ mang tính định khung, nếu muốn triển khai áp dụng vào thực tiễn phải đợi văn bản d-ới luật quy định chi tiết h-ớng dẫn thi hành;

- Công tác pháp điển hoá còn chịu ảnh h-ởng của sự vận dụng một cách cứng nhắc các phạm trù, khái niệm trong khoa học pháp lí. Chẳng hạn, quan điểm phân chia các ngành luật trong khoa học pháp lí lại mang đến cho các nhà lập pháp những ảnh h-ởng không nhỏ khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mà thiếu chú ý đến tính liên quan, tính đồng bộ của các văn bản đó trong cùng một hệ thống pháp luật. Thiếu nhất

quán trong chủ tr-ơng và quan điểm về nội dung, ph-ơng thức và mức độ điều chỉnh đối với các quan hệ xã hội;

- Có tình trạng cục bộ trong quá trình xây dựng dự án luật, pháp lệnh; nội dung và quan điểm lập pháp có khi xuất phát từ lợi ích của một hoặc một số đối t-ợng nào đó, đồng thời chỉ nhằm mục tiêu đem lại sự tiện lợi cho cơ quan và cán bộ có thẩm quyền mà ch-a xuất phát từ lợi ích chung của xã hội, lợi ích của người dân;

- Ch-a huy động có hiệu quả sự tham gia của các chuyên gia giỏi, có kinh nghiệm trong việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh; cơ chế pháp lí cho sự tham gia xây dựng, phản biện các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khác của các tổ chức xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp ch-a đ-ợc hoàn thiện;

- Quy trình thể chế hoá đ-ờng lối của Đảng thành pháp luật của Nhà n-ớc ch-a đ-ợc luật hoá đầy đủ, cụ thể.

c, Nguyên nhân

- Sự nghiệp đổi mới đất n-ớc ch-a hề có mô hình thực tế để tham khảo, học tập; tình hình thế giới nói chung cũng nh- quá trình toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế có nhiều diễn biến phức tạp, khó l-ờng. Trong khi đó, đ-ờng lối của Đảng cần phải đảm bảo tính phù hợp, kịp thời ảnh h-ởng đến chất l-ợng và hiệu quả của sự thể chế hoá là hệ thống pháp luật;

- Năng lực thể chế hoá còn yếu, các điều kiện cần thiết về nhân lực, vật chất ch-a t-ơng xứng với yêu cầu lập pháp trong điều

kiện mới là nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng hệ thống pháp luật của nước ta.

6. Các biện pháp xây dựng hệ thống pháp luật, thể hiện được tinh thần, nội dung các quan điểm, đường lối của Đảng, phù hợp với đòi hỏi khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội là:

- Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và đối với công tác thể chế hoá nói riêng;

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan lập pháp và cơ chế xây dựng pháp luật ở nước ta để nâng cao hiệu quả chất lượng công tác thể chế hoá;

- Nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước để tổ chức tốt việc thi hành pháp luật đã được thể chế hoá;

- Phát huy dân chủ, đảm bảo tính công khai, minh bạch trong hoạt động thể chế hoá;

- Đảm bảo quyền sáng kiến lập pháp của các đại biểu Quốc hội, của các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tạo ra nhiều nguồn sáng kiến lập pháp có thể lựa chọn nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thể chế hoá;

- Đẩy mạnh việc xây dựng các đạo luật, hạn chế việc ban hành pháp lệnh hay nghị định độc lập, đồng thời, cũng hạn chế việc ban hành văn bản dưới luật để hướng dẫn thi hành các đạo luật;

- Phát huy vai trò của các chuyên gia, các nhà khoa học trong việc xây dựng các dự thảo luật;

- Mở rộng việc lấy ý kiến nhân dân đối với

các dự án luật;

- Đề cao trách nhiệm của cán bộ, đảng viên trong việc thể chế hoá đường lối, của Đảng.

Nhà nước cần phải tổ chức những chuyên gia giỏi về chính trị kinh tế, xã hội và pháp luật để chuyên phân tích các quan điểm đường lối của Đảng, xác định những nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các lĩnh vực đời sống xã hội, xác định những nội dung, quan điểm chính trị cần thể chế hoá thành pháp luật.

Sự nhạy cảm về chính trị của cán bộ Đảng đem lại cho họ năng lực phát hiện và giải quyết những vấn đề chính trị nói chung, nh-ng đối với các quy định của pháp luật ẩn chứa các vấn đề chính trị thì cán bộ kiểm tra Đảng lại cần có kĩ năng “giải mã” các quan điểm chính trị trong đó để xem xét và đánh giá theo chu trình ngược với chu trình thể chế hoá. Đảng cần có các chuyên gia giỏi về chính trị và pháp luật để phân tích, đánh giá các kết quả của hoạt động thể chế hoá của Nhà nước. Với vai trò lãnh đạo đối với Nhà nước, Đảng đào tạo và giới thiệu cán bộ của Đảng cho các cơ quan nhà nước, thông qua đó đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với toàn bộ các hoạt động nói chung của Nhà nước./.

* TS, Đại học Luật Hà Nội

LỰA CHỌN, TRIỂN KHAI CÁC GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÀ XÃ HỘI NĂM 2005

ĐẶNG VĂN THANH*

Nhiệm vụ kinh tế – xã hội năm 2004 đang và sẽ đ-ợc hoàn thành về cơ bản, đó là kết quả rất đáng khích lệ tạo tiền đề cho đất n-ớc b-ớc vào năm 2005 thực hiện thắng lợi kế hoạch 5 năm (2001-2005). B-ớc sang năm 2005, với chủ tr-ơng và giải pháp mang tính đột phá mạnh mẽ phấn đấu cho mục tiêu tăng tr-ởng kinh tế năm 2005 ở mức 8,5% hoặc 8,8%, chúng ta cần có sự lựa chọn và triển khai các giải pháp thích hợp tạo đà tiếp tục phát triển kinh tế, ổn định xã hội không chỉ cho năm 2005 mà sẽ là tiền đề vững chắc cho sự phát triển toàn diện, không ngừng của đất n-ớc ta trong những năm tiếp theo

Kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế- xã hội năm 2004

D-ới sự lãnh đạo, chỉ đạo sát sao, quyết tâm cao của Đảng và Nhà n-ớc; sự nỗ lực phấn đấu của các cấp, các ngành; tinh thần vượt qua khó khăn, lao động sáng tạo của toàn dân, của doanh nghiệp và doanh nhân trong cả n-ớc, đến nay, theo đánh giá ban đầu của Quốc hội, nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2004 sẽ hoàn thành về cơ bản (Xem hộp 1).

Đó là kết quả đầu t- của nhiều năm đã làm tăng đáng kể năng lực sản xuất của các ngành kinh tế. Bên cạnh những thành tựu đã đạt đ-ợc vẫn còn không ít tồn tại và yếu kém, đó là chất l-ợng tăng tr-ởng, là sự biến động của thị tr-ờng, sự tăng giá liên tục, trên diện rộng, là tình trạng tiêu cực trong đời sống kinh tế xã hội và những vấn đề bức xúc trong quản lý, trong điều hành nền kinh tế.

Hộp 1. Hầu hết các chỉ tiêu do Quốc hội đề ra sẽ hoàn thành và hoàn thành vượt mức. Chỉ có 3 chỉ tiêu : Giá cả, mức giảm tỷ lệ sinh, vốn đầu t- toàn xã hội là có khả năng không đạt kế hoạch. Kinh tế tiếp tục tăng tr-ởng khá. Tốc độ tăng tr-ởng tổng sản phẩm trong n-ớc (GDP) khoảng 7,6%, trong đó khu vực nông-lâm- ng- nghiệp tăng 3,3%, khu vực công nghiệp và xây dựng tăng 10,2%, khu vực dịch vụ tăng 7,3%. Đây là mức tăng cao nhất trong 8 năm qua và cũng là sự tăng tr-ởng liên tục trong nhiều năm, mức tăng tr-ởng năm sau cao hơn năm tr-ớc. So với năm 2003, giá trị sản xuất nông, lâm, ng- nghiệp tăng 4,9% (Kế hoạch (KH) là 4,6%), giá trị sản xuất công nghiệp tăng 15,6% (KH 15%), giá trị các ngành dịch vụ tăng 8%, kim ngạch xuất khẩu -ớc đạt 25 tỉ USD, tăng 24% (KH 18%), thu ngân sách vượt 11,8% dự toán cả năm, bằng 23,5% GDP và tăng 17,4% so với thực hiện năm 2003. Cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng tích cực. Tỷ trọng ngành công nghiệp và xây dựng tiếp tục tăng lên 41,1% so với 40% năm 2003. Tỷ trọng nông, lâm,ng- nghiệp đã giảm từ 21,8% xuống 20,4%. Cơ cấu nội bộ ngành, cơ cấu sản phẩm cũng đã có sự chuyển dịch đáng kể... Chính trị, quốc phòng đ-ợc củng cố, an ninh và trật tự an toàn xã hội tiếp tục đ-ợc giữ vững. Nhiều lĩnh vực văn hoá, xã hội, xây dựng đời sống mới có chuyển biến tích cực. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân có đ-ợc sự cải thiện đáng kể.

Mục tiêu tăng trưởng kinh tế – xã hội năm 2005

Nhiệm vụ đặt ra cho năm 2005 rất nặng nề và cũng rất cụ thể. Năm 2005, năm cuối cùng của kế hoạch 5 năm (2001-2005), nền kinh tế Việt Nam đứng trước những thuận lợi lớn do kết quả phát triển kinh tế- xã hội 4 năm qua, do các cuộc cải cách kinh tế nhiều n-ớc sau thời kỳ khủng hoảng kinh tế đã đem lại kết quả tích cực cho phát triển kinh tế thế giới. Xu hướng liên kết kinh tế-xã hội khu vực và song phương có sự điều chỉnh đáng kể đang diễn ra nhanh có tác động đến quá trình phát triển kinh tế-xã hội Việt Nam. Tuy nhiên, tình hình chính trị thế giới còn diễn biến phức tạp, khó lường, giá dầu mỏ thế giới đang ở mức cao và đang biến động bất thường có tác động mạnh đến giá cả hàng tiêu dùng và dịch vụ. Những thách thức của toàn cầu hóa kinh tế quốc tế đang đòi hỏi Việt Nam phải quan tâm giải quyết hàng loạt vấn đề từ tạo dựng khuôn khổ pháp lý đến nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Về mục tiêu và chỉ tiêu của kế hoạch năm 2005, phải đặt trong yêu cầu phấn đấu với mức cao nhất, đạt cho được nhiệm vụ kế hoạch 5 năm (2001-2005), vừa tăng trưởng cao, vừa đảm bảo chất lượng, hiệu quả tăng

Hộp 2. Mục tiêu tăng trưởng tổng sản phẩm trong n-ớc (GDP) 8-8,5% là khá tích cực và đòi hỏi quyết tâm cao với nhiều giải pháp đột phá. Nh-ng đó là mức tăng trưởng vẫn còn mang tính tuân tự của nhịp độ tăng trưởng 4 năm qua (năm 2001: 6,89%; năm 2002: 7,08%; năm 2003: 7,26%; năm 2004: 7,6%). Nếu đạt tốc độ tăng trưởng cận trên là 8,5%, vẫn chưa đạt được chỉ tiêu tăng trưởng bình quân 7,5%/năm do Đại hội Đảng lần thứ IX đề ra cho kế hoạch 5 năm (2001-2005). Với chủ trương và giải pháp mang tính đột phá, mạnh mẽ cần phấn đấu cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế năm 2005 ở mức 8,5% hoặc 8,8%.

tr-ởng và sự ổn định bền vững của nền kinh tế (Xem hộp 2).

Muốn đạt và vượt chỉ tiêu 8,5% cần phải áp dụng các nhóm giải pháp mạnh về thị trường vốn thông qua các chính sách tài khóa, tiền tệ, tăng đầu tư-, mở rộng các kênh thu hút vốn đầu tư-, đẩy mạnh hoạt động dịch vụ và khai thác lợi thế kinh tế khu vực và thế giới, tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế, tăng xuất khẩu. Đồng thời, cần áp dụng kiên quyết, mạnh mẽ các biện pháp thực hành tiết kiệm, hạn chế thất thoát, chống tham nhũng, lãng phí tiền của, tài sản của dân của n-ớc.

Lựa chọn và triển khai các giải pháp

Để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế và các chỉ tiêu phát triển kinh tế- xã hội năm 2005, cần tập trung lựa chọn và triển khai các giải pháp sau:

Một là, cần khai thác và huy động tối đa mọi nguồn lực trong và ngoài n-ớc cho đầu tư- phát triển bằng các giải pháp cụ thể, thiết thực; đồng thời, sử dụng có hiệu quả từng nguồn vốn thúc đẩy kinh tế tăng trưởng cao, ổn định và bền vững

Bốn năm qua, vốn đầu tư- toàn xã hội tăng nhanh, là nhân tố quyết định nhịp độ tăng trưởng kinh tế. Nhờ phát huy nội lực, năm 2004 vốn đầu tư- trong n-ớc tăng cả về số tuyệt đối và tỉ trọng. Vốn đầu tư- trong n-ớc chiếm 72% trong tổng vốn đầu tư- toàn xã hội. Chính phủ đã phát hành trái phiếu Chính phủ, công trái giáo dục để có thêm vốn đẩy nhanh việc xây dựng các công trình giao thông, thủy lợi trọng điểm, kiên cố hoá trường học. Đây là nguồn vốn quan trọng hỗ trợ cho nguồn vốn đầu tư- trong cân đối ngân sách nhà n-ớc (NSNN). Nhờ nguồn vốn đầu tư- của Nhà n-ớc, kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội đã được xây dựng thêm và nâng cấp; các chương trình xoá đói giảm nghèo, hỗ trợ các vùng có nhiều khó khăn đã được triển khai thực hiện rộng về

diện và có hiệu quả hơn. Cơ sở vật chất và năng lực sản xuất của các ngành, các vùng và địa phương tăng thêm đáng kể.

Tuy nhiên, việc sử dụng vốn Nhà nước vẫn thiếu tập trung, bị kéo quá nhiều mục tiêu, bố trí dàn trải cho nhiều dự án, công trình ngay từ chủ trương đầu tư, trong quyết định đầu tư và trong kế hoạch đầu tư vốn. Không ít công trình, dự án triển khai chậm, kéo dài, khối lượng đầu tư dở dang lớn gây lãng phí và kém hiệu quả. Thực tế cho thấy, có công trình đầu tư đã không đúng ngay từ quy hoạch và chủ trương đầu tư. Tình trạng thất thoát, lãng phí vốn đầu tư XDCB diễn ra ở nhiều dự án và trong các giai đoạn của quá trình đầu tư. Việc thực hiện đầu tư và giải ngân các nguồn vốn tín dụng đầu tư nhà nước, nguồn vốn ODA, nguồn vốn trái phiếu Chính phủ, công trái giáo dục đều chậm, không đảm bảo tiến độ như đã phê duyệt và cam kết, tồn đọng vốn, làm giảm hiệu quả đầu tư. Tình trạng đầu tư trên đã ảnh hưởng

Theo tính toán, để tạo ra một chỗ việc làm mới cần đầu tư gần 1000USD, trong khi đó năng suất lao động chỉ đạt 750USD/người lao động. Hiệu quả đầu tư thấp còn được biểu hiện rõ qua sự tăng lên quá nhanh của hệ số ICOR. Hệ số ICOR đã tăng từ 3,9 ở thời kỳ 1996-2000, đã lên gần 5,0 trong giai đoạn 2001-2005. Năng suất sản xuất một số ngành chủ yếu cao, trong nông nghiệp, giá trị sản xuất trên một đơn vị diện tích chỉ đạt bình quân 19 triệu đồng/ha/năm. Trong lâm nghiệp, năng suất sinh khối rừng trồng sản xuất bình quân mới đạt 7- 8m³/ha/năm; chất lượng rừng thấp, đất trống còn nhiều. Bên cạnh một số ngành công nghiệp tăng khá như lắp ráp xe máy, điện, khai thác dầu, than đá, phân bón..., một số sản phẩm có mức tăng không tương ứng với nhu cầu của các ngành trong nước như: thép, sản phẩm thép tăng 7,5%, động cơ Diesel tăng 4,6%, máy bơm công nghiệp tăng 4,4%, thuốc trừ sâu tăng 4,2%, xi măng tăng 7% v.v...

đến chất lượng và hiệu quả tăng trưởng kinh tế. Mức chênh lệch giữa tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất và giá trị gia tăng còn lớn, vừa do cơ cấu đầu tư có phần chưa hợp lý, quyết định đầu tư chưa sát, vừa do tình trạng thất thoát, lãng phí khá nghiêm trọng. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư thấp. Đầu tư cho một chỗ việc làm mới cao hơn so với hiệu quả mang lại.

Cần có sự đánh giá và xử lý hợp lý mối quan hệ giữa nguồn lực trong nước và ngoài nước. Khai thác và sử dụng tốt hơn các nguồn lực trong nước, nhất là nguồn lực trong dân, nguồn lực từ đất đai, tài sản công. Đa dạng các phương thức để mở rộng phạm vi xã hội hóa cả trong kinh tế và xã hội. Áp dụng các cơ chế phù hợp, bình đẳng cho kinh tế dân doanh về mặt bằng kinh doanh, tiếp cận với các nguồn tín dụng, tiếp nhận những chính sách khuyến khích của Nhà nước, tham gia thị trường. Xóa bỏ sự phân biệt đối xử và bảo đảm quyền bình đẳng thực sự giữa các chủ thể kinh tế. Tiếp tục cải thiện môi trường thu hút đầu tư nước ngoài, kể cả đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp. Xây dựng và ban hành Luật Khuyến khích và bảo hộ đầu tư áp dụng chung cho các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Bảo đảm quyền kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được mở rộng phù hợp với các cam kết mở cửa thị trường theo các hiệp định thương mại song phương, trong đàm phán gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Khắc phục các trở ngại trong giải ngân vốn ODA như phối hợp với các nhà đầu tư, các nhà tài trợ cải tiến thủ tục, bố trí đủ vốn đối ứng, giải phóng và bàn giao mặt bằng đúng tiến độ...

Tạo lập và phát triển mạnh thị trường vốn trung hạn và dài hạn, đặc biệt là thị trường chứng khoán, hoạt động thuê mua tài chính, cơ cấu lại hệ thống ngân hàng, cơ cấu

nguồn vốn, cơ cấu lại nợ của nền kinh tế, nợ của ngân hàng... nhằm tăng khả năng huy động và cung ứng vốn dài hạn, trung hạn cho nền kinh tế. Chủ động điều hành chính sách tài chính tiền tệ, tỷ giá và lãi suất, sử dụng có hiệu quả các công cụ nợ để huy động và điều hòa các nguồn vốn. Có cơ chế bảo đảm, tạo niềm tin cho nhân dân, cho các nhà đầu tư đối với pháp luật, sự ổn định chính sách để họ yên tâm đầu tư vào sản xuất, kinh doanh.

Tạo môi trường thuận lợi để ngày càng nhiều tổ chức, cá nhân cùng Nhà nước đầu tư phát triển một số ngành, lĩnh vực. Có chính sách ưu đãi, cơ chế thông thoáng và ổn định trong các lĩnh vực y tế, đào tạo đại học, cao đẳng, dạy nghề, văn hoá, giải trí, giáo dục mầm non, thể dục thể thao... thu hút hết tại các đô thị, thành phố lớn. Thực hiện chuyển một phần vốn NSNN đang đầu tư ở đô thị, thành phố sang đầu tư cho địa bàn nông thôn, miền núi, biên giới có nhiều khó khăn, khó có điều kiện xã hội hoá.

Hai là, tập trung chọn lựa và triển khai các giải pháp ổn định thị trường, kiểm soát và kiểm chế sự tăng giá hàng hóa; đồng thời, chủ động vận hành nền kinh tế phù hợp với mặt bằng giá mới đã tạo lập

Thực tế cho thấy, ngay trong 4 tháng đầu năm 2004, chỉ số giá hàng tiêu dùng và dịch vụ đã tăng 5,4%, vượt mức cả năm theo Nghị quyết của Quốc hội (tăng không quá 5%) và đến tháng 9-2004 đã tăng 8,6%. Đó là mức tăng cao nhất trong nhiều năm trở lại đây. Khác với các năm trước, giá cả thường tăng trong 2-3 tháng đầu năm, sau đó giảm và giữ ổn định. Giá năm 2004, giá tăng liên tục qua các tháng và tăng ở hầu hết các mặt hàng. Giá lương thực và thực phẩm tăng cao, giá thực phẩm tăng 16,8%, lương thực tăng 12,5%. Giá nguyên liệu, vật liệu công nghiệp, vật tư nông nghiệp, dịch vụ cũng

tăng ở mức cao. Giá tăng ở diện rộng, thiết lập mặt bằng giá mới cao hơn, chi-a có dấu hiệu giảm. Giá tăng cao đã ảnh hưởng đến đời sống của những người làm công ăn lương, tầng lớp lao động nghèo thành thị và nông dân, đối tượng hưởng chính sách xã hội. Đối với sản xuất công nghiệp, xây dựng và dịch vụ, giá nguyên liệu đầu vào tăng đã tác động trực tiếp làm giảm sức cạnh tranh, làm chậm tiến độ đầu tư XDCB, tiêu tốn thêm vốn đầu tư. Cần chủ động chọn lựa và áp dụng các giải pháp ổn định, kiểm soát giá cả, xử lý các ảnh hưởng của giá cả đến tăng trưởng kinh tế, lạm phát và thu chi NSNN. Tháng gần đây, các biện pháp kiểm soát giá độc quyền, giám sát các kênh phân phối một số hàng hóa, chính sách thắt chặt tiền tệ, neo tỷ giá, giảm thuế nhập khẩu, bù giá dầu, áp dụng giá trần cho một số mặt hàng chiến lược, điều chỉnh giá xăng, dầu, các quy định xử lý vi phạm pháp luật về giá... đã được triển khai, góp phần kiềm chế tăng giá, chi-a kịp thời và kết quả còn hạn chế. Cần nhìn nhận và đánh giá đúng mức độ lạm phát, loại lạm phát và nguyên nhân của tình hình để chấp nhận và có giải pháp kịp thời và thích hợp cho những tháng cuối năm 2004 và cả năm 2005. Các giải pháp bình ổn thị trường giá cả, kiểm chế tăng giá phải đi cùng với việc phải chủ động xử lý các vấn đề kinh tế - tài chính, xử lý các mối quan hệ trên mặt bằng giá mới.

Giá cả, lạm phát, tăng trưởng kinh tế và đời sống có mối quan hệ hữu cơ, nhân quả. Việc ổn định thị trường, kiểm soát giá cả phải áp dụng đồng bộ các biện pháp bằng tập trung có trọng điểm cho sản xuất, cho tăng trưởng kinh tế để điều chỉnh quan hệ cung-cầu, áp dụng linh hoạt chính sách thuế, phí, chi tiêu công quỹ trong đó có NSNN, chính sách tiền tệ, tín dụng, vấn đề lãi suất tiền gửi, tiền cho vay, tỷ giá, dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi VNĐ và ngoại tệ. Thực hiện việc cơ

cấu, cơ cấu lại các nguồn vốn của nền kinh tế, của ngân hàng, cơ cấu lại nợ, giảm nợ xấu và sử dụng có hiệu quả các công cụ nợ. Xem lại và duy trì mối quan hệ hợp lý giữa tăng vốn huy động và tăng d- nợ cho vay tín dụng. Để đạt tốc độ tăng tr-ởng kinh tế (GDP) 8,5% hoặc hơn thế, chúng ta không thể thắt chặt tín dụng, không thể áp dụng chính sách tài khóa thắt chặt mà cần tiếp tục duy trì tăng chi tiêu của Chính phủ, tăng tr-ởng tín dụng ở mức hợp lý, đồng thời với việc nâng cao hiệu quả đầu t-, xử lý linh hoạt các công cụ của chính sách tiền tệ, đảm bảo cân đối tổng thể quan hệ tiền hàng bằng sự kiểm soát khối l-ợng tiền l-u thông phù hợp tốc độ tăng khối l-ợng hàng hoá, dịch vụ tiêu thụ. Có giải pháp mạnh giảm nợ xấu của nền kinh tế, việc sử dụng vốn tiền gửi ngắn hạn, cho vay trung và dài hạn cần đảm bảo trong giới hạn, tăng c-ờng sử dụng linh hoạt các công cụ nợ có tính thanh khoản cao.

Tổ chức tốt hơn thị tr-ờng và l-u thông các mặt hàng trọng yếu, hình thành các kênh phân phối hợp lý, kiểm soát cho đ-ợc tình trạng độc quyền, ngăn ngừa và xử lý nghiêm tình trạng lũng đoạn giá không để xảy ra tình trạng tăng giá thép, giá thuốc nh- đầu năm 2004. Kiểm soát giá cả một số mặt hàng thiết yếu đối với sản xuất, đời sống nhân dân nh- l-ợng thực, một số thuốc chữa bệnh, dầu, sắt thép, xi măng... và vấn đề cực kỳ quan trọng là áp dụng kiên quyết các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sản xuất và tiêu dùng. Năm 2005 hãy là năm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí công quỹ nhà n-ớc (chứ không chỉ NSNN), lãng phí thất thoát trong đầu t- XDCB. Kiểm soát chặt chẽ và thực hiện bằng đ-ợc các chủ tr-ơng tiết kiệm 10% chi tiêu th-ờng xuyên, tiết kiệm mua sắm, chi tiêu tài sản công trong lễ khởi công, khánh thành, tổng kết, kỷ niệm... việc cung ứng tiền cho nền kinh tế, thực hiện kiên quyết các biện pháp

kinh tế, biện pháp hành chính-kinh tế vào những thời điểm và phạm vi thích hợp cho những hàng hoá, dịch vụ thiết yếu cho sản xuất và đời sống v.v...

Ba là, tiếp tục đẩy mạnh việc sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà n-ớc (DNNN)

Tổ chức lại, sắp xếp, cổ phần hóa DNNN là một chủ tr-ơng lớn của Đảng và Nhà n-ớc nhằm củng cố, nâng cao vai trò chủ động và hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà n-ớc trong kinh tế thị tr-ờng, hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Tuy nhiên, tiến độ thực hiện còn rất chậm. Theo báo cáo của Bộ Tài chính và Ban Chỉ đạo đổi mới DNNN, tính chung từ năm 2001 đến 11/8/2004, cả n-ớc có 2.068 doanh nghiệp, bộ phận doanh nghiệp hoàn thành việc sắp xếp lại. Trong đó, 7 tháng đầu năm 2004, số l-ợng DNNN hoàn thành sắp xếp, chuyển đổi sở hữu là 420 doanh nghiệp, tăng đáng kể so với cùng kỳ năm tr-ớc, nh-ng so với kế hoạch năm 2004 (tính cả 700 doanh nghiệp thuộc đối t-ợng cổ phần hóa năm 2003 chuyển sang) thì mới đạt 29% (khối bộ, ngành đạt 17%, khối các TCT 91 đạt 31% và khối địa ph-ơng đạt 33%). Cổ phần hóa còn khép kín: cán bộ quản lý và ng-ời lao động trong doanh nghiệp nắm 54% cổ phần, Nhà n-ớc nắm 38%; chỉ 6%-7% vốn nhà n-ớc có tại DNNN đ-ợc chuyển hoá cho các đối t-ợng ngoài nhà n-ớc; vốn nhà n-ớc đ-ợc cổ phần hoá còn quá ít (6%) các doanh nghiệp cổ phần hóa có quy mô nhỏ chiếm 84%; số doanh nghiệp thuộc diện nhà n-ớc nắm tối thiểu 51% cổ phần phát hành lần đầu chiếm 46,6%. Trong chỉ đạo, điều hành, nhận thức cũng nh- trong cơ chế, chính sách liên quan đến việc định giá tài sản, xử lý tài chính, giải quyết lao động dôi d-... của các doanh nghiệp đ-ợc tổ chức lại, cổ phần hoá còn nhiều v-ớng mắc.

Để đẩy mạnh hơn nữa việc sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, cùng với việc tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Bộ, ngành, địa phương, cần đặt ra mục tiêu đến cuối năm 2005 tổ chức lại, cổ phần hóa, chuyển đổi được ít nhất 30% tổng số DNNN còn lại hiện nay và rút được khoảng 1/3 số vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước để bổ sung đủ vốn cần thiết cho một số DNNN trọng yếu và đầu tư vào một số mục đích khác có hiệu quả kinh tế cao. Sớm hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách liên quan đến tổ chức lại, cổ phần hóa, chuyển đổi DNNN, nhất là những vấn đề liên quan đến quy trình cổ phần hóa, đến định giá tài sản, việc mua giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp, xác định phần vốn góp của DNNN trong liên doanh, xử lý tài chính nợ của DN, giải quyết lao động dôi d. Sửa đổi tiêu chí phân loại để sắp xếp DNNN theo hướng mở rộng diện cổ phần hóa và đa dạng hóa sở hữu DNNN. Sớm có văn bản hướng dẫn chế độ, chính sách đối với các chức danh quản lý và điều hành doanh nghiệp như Chủ tịch Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc (giám đốc), Phó tổng giám đốc (Phó giám đốc) và kế toán trưởng nếu không được Nhà nước cử làm đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN cổ phần hóa. Đổi mới cơ chế quản lý đối với phần vốn nhà nước trong doanh nghiệp cổ phần, đối với DNNN sau khi đã cổ phần hóa hoặc chuyển đổi để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, đổi mới công nghệ, cung cách quản lý, tạo động lực cho doanh nghiệp phát triển. Mở rộng đối tượng là người nước ngoài được tham gia mua cổ phần trong các DNNN.

Bốn là, nâng cao chất lượng dự toán và điều hành NSNN, tăng đầu tư cho vùng kinh tế động lực và ưu tiên đầu tư phát triển cho các vùng khó khăn

Theo đánh giá bước đầu, thu NSNN năm 2004 vượt dự toán và tăng so với thực hiện năm 2003 ở mức cao, tỷ lệ động viên đạt 23,5% GDP. Tỷ trọng thu nội địa đạt 55,1% tổng thu NSNN, cơ cấu nguồn thu chuyển dịch theo hướng tích cực. Dự toán thu sát thực tế sẽ là công cụ hữu hiệu đòi hỏi và thúc đẩy các ngành, các địa phương phát triển mạnh nguồn thu và khai thác triệt để nguồn thu, chủ động bố trí chi và theo đó làm tăng sự minh bạch hoá trong quản lý NSNN.

Năm 2004 thu NSNN tăng, nhưng số tăng thu từ sản xuất, kinh doanh đạt thấp (nguồn thu có tính vững chắc), chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng số tăng thu NSNN (19,3%), đặc biệt thu từ doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giảm so với dự toán và so với năm 2003 chỉ tăng bằng một nửa tốc độ tăng thu của khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực dân doanh. Số tăng thu từ dầu thô chiếm 33,4% tổng số tăng thu và thu từ nhà, đất chiếm 29,8%. Thực trạng và nguyên nhân của thu NSNN nói trên cần được quan tâm trong điều hành kinh tế, tài chính vĩ mô.

Dự toán NSNN năm 2005 được tính toán sát thực tế sẽ chủ động hơn trong bố trí chi NSNN và nâng cao tính minh bạch trong quản lý tài chính- ngân sách. Xây dựng dự toán NSNN một cách tích cực theo hướng tỷ lệ tăng thu (kể cả yếu tố tăng giá) phải lớn hơn tốc độ tăng trưởng GDP; tốc độ tăng thu phải cao hơn tốc độ tăng chi; tốc độ tăng chi đầu tư phát triển phải cao hơn tốc độ tăng chi thường xuyên. Vốn NSNN cho đầu tư phát triển cần được bố trí tập trung hơn, có chủ định. Chi NSNN cần bố trí trong một kế hoạch chi trung hạn. Số vượt thu phải quan tâm bố trí thêm cho đầu tư phát triển, tăng đầu tư cho vùng kinh tế động lực, ngành và lĩnh vực kinh tế quan trọng, có tiềm năng và năng lực cạnh tranh, các công trình trọng điểm; đồng thời ưu tiên tăng đầu tư cho các

vùng đồng bào dân tộc có nhiều khó khăn, khu vực biên giới, tăng khả năng bảo đảm nhiệm vụ quốc phòng và an ninh, trật tự ở mọi địa bàn trong cả n-ớc, giải quyết một số vấn đề xã hội bức xúc.

Năm là, tăng c-ờng kinh tế đối ngoại, đẩy mạnh xuất khẩu, mở cửa và phát triển mạnh các ngành dịch vụ, nhất là các dịch vụ có khả năng tạo ra nhanh, nhiều giá trị tăng thêm, các dịch vụ cao cấp

Năm 2004 kim ngạch xuất khẩu tăng cao, v-ợt kế hoạch năm và tăng 24% so với năm 2003. Kim ngạch xuất khẩu tăng do khối l-ợng hàng hóa xuất khẩu tăng trên 20% và giá xuất khẩu tăng gần 7%, trong đó giá gạo xuất khẩu tăng 27,7%, cao su tăng 34,2%, than đá tăng 12%, hạt điều tăng 10%, đặc biệt giá dầu thô tăng ở mức cao từ d-ới 30 USD/thùng tăng lên 52USD/thùng v.v... Nhiều ý kiến đánh giá, hàng xuất khẩu của ta phần lớn là khoáng sản, sản phẩm nông, lâm nghiệp thô ch-a qua chế biến hoặc mới ở dạng sơ chế; nhóm hàng chủ lực là dệt may, da giầy chủ yếu gia công cho n-ớc ngoài, nên giá trị kinh tế thấp; một số mặt hàng mới đang ở mức độ thâm nhập thị tr-ờng. Kim ngạch nhập khẩu tăng cao, trong đó hàng nhập khẩu chủ yếu là nguyên nhiên vật liệu phục vụ chế biến hàng xuất khẩu và về cơ bản phù hợp với tốc độ phát triển sản xuất, tăng tr-ởng kinh tế. Đáng chú ý là kim ngạch nhập khẩu mặt hàng linh kiện, phụ tùng xe gắn máy có tốc độ tăng khá cao (43,6%). Ng-ợc lại, một số hàng hóa, vật t- cần cho phát triển kinh tế để tăng năng lực cạnh tranh của nền kinh tế lại có kim ngạch nhập khẩu tăng không nhiều, thậm chí có mặt hàng giảm, nh- máy móc, thiết bị phụ tùng giảm 8%, hóa chất nguyên liệu giảm 3,8%...

Nhập siêu vẫn ở mức cao, bằng 19,9% kim ngạch xuất khẩu, chủ yếu tập trung ở

các doanh nghiệp trong n-ớc, khu vực doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài xuất siêu. Xét ở góc độ khai thác nguồn lực bên ngoài thì nhập siêu đồng nghĩa với hạn chế khai thác nguồn lực bên ngoài cho đầu t- phát triển trong n-ớc, do đó yêu cầu tăng xuất khẩu để giảm nhập siêu đã và đang đặt ra khá gay gắt. Cần tăng c-ờng và nâng cao hiệu quả của các chính sách, các biện pháp hỗ trợ của nhà n-ớc trong hoạt động kinh tế, hoạt động xuất khẩu, xúc tiến th-ơng mại, khai thông thị tr-ờng, thông tin tiếp thị, bảo vệ th-ơng hiệu, vốn, thuế...

Hiện nay, một số ngành dịch vụ đã đ-ợc mở cửa cho các tổ chức, cá nhân trong và ngoài n-ớc tham gia đầu t-, đã mang lại kết quả rõ nét và đóng góp tích cực vào tăng tr-ởng kinh tế. Tuy nhiên, để thu hút nhiều hơn vốn đầu t- của các thành phần kinh tế, Chính phủ sớm áp dụng các cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển mạnh một số ngành dịch vụ nh-: dịch vụ vận tải, b-u chính-viễn thông, du lịch, bảo hiểm, chuyển giao công nghệ, t- vấn, đầu t-, tài chính v.v... Thúc đẩy hình thành đồng bộ các yếu tố thị tr-ờng, phát triển các thị tr-ờng còn sơ khai, đặc biệt là thị tr-ờng bất động sản, thị tr-ờng vốn, thị tr-ờng tài chính, thị tr-ờng khoa học, công nghệ... Phát triển và kiểm soát các thị tr-ờng thuê mua tài chính, các dịch vụ tín dụng, chiết khấu giấy tờ có giá...

Sáu là, tập trung chỉ đạo để chuyển biến rõ rệt một số khâu còn yếu kém của ch-ơng trình cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực và hiệu quả chỉ đạo điều hành của bộ máy hành chính Nhà n-ớc

Ch-ơng trình tổng thể cải cách hành chính Nhà n-ớc giai đoạn 2001-2010 đã đ-ợc triển khai và thu đ-ợc một số kết quả. Từ thực tế bức xúc trong xã hội, trọng tâm của năm 2005 là khắc phục tình trạng thủ tục hành chính r-ờm rà, nhiều tầng nấc, ý

thức chấp hành và trách nhiệm, phẩm chất cán bộ, công chức. Chính phủ và các cơ quan Nhà nước cần áp dụng biện pháp mạnh về hành chính, tổ chức và kinh tế; xác định rõ trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân cán bộ, công chức trong từng khâu công việc, nhất là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị; có quy định cụ thể, đủ bảo đảm cho người đứng đầu xử lý kịp thời mọi hành vi thiếu trách nhiệm, những nhiễu, tiêu cực, làm việc cầm chừng, hiệu quả công tác thấp, ý thức chấp hành kỷ cương, kỷ luật kém. Coi trọng, chấn chỉnh kỷ cương, kỷ luật trong các cơ quan quản lý nhà đất, đăng ký kinh doanh, xuất nhập khẩu, thu nộp thuế, cấp phép đầu tư và xây dựng, cấp phát và thanh toán kinh phí, hộ khẩu, hộ tịch, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, giải quyết dứt điểm những vấn đề nổi cộm đang là mối quan tâm của xã hội như: quản lý đất đai, lạm dụng tài sản Nhà nước, công quỹ, tham nhũng, những nhiễu... Khắc phục tình trạng xây dựng, sửa đổi các thể chế hành chính giành thuận lợi cho cơ quan, công chức, cho người thi hành công vụ. Phát huy dân chủ mạnh mẽ hơn trong các tầng lớp nhân dân, ở các đơn vị có quan hệ thường xuyên giải quyết công việc có liên quan đến dân, khuyến khích và bảo vệ người tố giác hành vi tiêu cực, hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan và công chức nhà nước.

Bảy là, tập trung giải quyết có trọng điểm và hiệu quả các vấn đề xã hội bức xúc

Trong những năm gần đây và năm 2004, các ngành, các cấp và toàn dân đã đầu tư nhiều công sức và tiền của để giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc. Chính phủ đã có nhiều cố gắng, áp dụng nhiều biện pháp tích cực trong việc phòng chống HIV/AIDS, ma túy, mại dâm, chống lãng phí, tham nhũng. Nhiều mặt có tiến bộ như: xoá đói giảm nghèo, hoạt động đền ơn đáp nghĩa, giúp đỡ

người nghèo, người có hoàn cảnh đặc biệt, chăm sóc sức khoẻ nhân dân, hoạt động văn hoá ở cơ sở v.v... Người nhìn chung tệ nạn tham nhũng, buôn bán, nghiện ma túy, mại dâm, nhiễm HIV vẫn diễn biến phức tạp và có chiều hướng gia tăng. Tai nạn giao thông có giảm, nhưng vẫn ở mức cao, trong 8 tháng đầu năm 2004 đã xảy ra 12.100 vụ tai nạn giao thông, làm chết 8.200 người và bị thương 11.100 người. Cần áp dụng các biện pháp mạnh trong công tác vệ sinh, an toàn thực phẩm, số người, số vụ ngộ độc thức ăn tăng hơn năm trước. Điều đáng quan tâm là do hướng dẫn, tuyên truyền thiếu cụ thể và có phần lơ là lỏng quản lý, nên năm 2004 dân số tăng trở lại, tỉ lệ tăng dân số -ớc tính 1,44%. Các vấn đề xã hội bức xúc nói trên đang là áp lực lớn đối với sự ổn định và phát triển bền vững của đất nước. Cần có giải pháp đủ mạnh, quyết liệt để lành mạnh các quan hệ xã hội, hạn chế tiêu cực và tệ nạn, tạo niềm tin cho nhân dân.

Tóm lại, chỉ có phấn đấu quyết liệt, chủ động triển khai đồng bộ các giải pháp, phát huy năng lực cao nhất của từng người, từng đơn vị, từng ngành, từng địa phương... mới có thể đạt được nhiệm vụ, mục tiêu đã đề ra. Năm 2005 là năm đầy thách thức, nhưng với tất cả những gì đã làm được, đã tích lũy, với lòng quyết tâm nỗ lực của toàn Đảng, toàn quân và toàn dân, kinh tế - xã hội Việt Nam sẽ tiếp tục phát triển, ổn định, bền vững và đạt kết quả cao nhất có thể trong mọi tình huống. Những kết quả đạt được về kinh tế - xã hội không chỉ cho năm 2005 mà sẽ là tiền đề vững chắc cho nhiều năm tiếp theo./

* PGS, TS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội

SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỊNH LẬP PHÁP N-ỨC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

Chalon Nhiapaoho*

Ngày 02/12/1975, cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân d-ới sự lãnh đạo của Đảng Nhân dân cách mạng Lào đã thành công, lập nên nhà n-ớc Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Thắng lợi này đ-a đất n-ớc Lào từ địa vị thuộc địa, nửa phong kiến thành một n-ớc hoàn toàn độc lập; nhân dân các bộ tộc Lào từ địa vị làm thuê, bị áp bức, bóc lột trở thành ng-ời làm chủ quyền lực, làm chủ đất n-ớc. Cùng với sự ra đời của Nhà n-ớc CHDCND Lào, chế định lập pháp đã hình thành và từng b-ớc phát triển

1. Sự hình thành chế định lập pháp

Trong những năm tháng chống Mỹ cứu n-ớc, Đảng nhân dân cách mạng Lào đã biết kết hợp chặt chẽ giữa đấu tranh vũ trang và đấu tranh chính trị; đấu tranh bí mật và đấu tranh công khai; vừa đấu tranh vừa tiến hành hòa hợp với lực l-ợng trung lập yêu n-ớc. Từ năm 1955 đến năm 1975, Cách mạng Lào đã ba lần hòa hợp dân tộc, thành lập Chính phủ Liên hiệp lâm thời (1957, 1962, 1973). Mặc dù không tránh khỏi các cuộc đấu tranh ác liệt, có lúc đ-ẩm máu nh-ng mỗi lần hòa hợp dân tộc lại đánh dấu một b-ớc tiến vững chắc của cách mạng Lào.

Sau khi Hiệp định Viên Chăn đ-ợc ký kết ngày 21/02/1973, Đảng nhân dân cách mạng Lào đã nhận định rằng: thời cơ cách mạng đã “chín muồi”. Từ đó, Đảng đã ra Nghị quyết tổng động viên toàn dân nổi dậy giành chính quyền.

Bên cạnh đó, ngày 30/4/1975, với chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử, cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu n-ớc của nhân dân Việt Nam đã hoàn toàn thắng lợi. Sự kiện này đã tạo ra “thời cơ ngàn năm có một” để cách mạng Lào tiến tới toàn thắng. Đúng tr-ớc tình thế cách mạng này, Đảng nhân dân cách mạng

Lào đã mau chóng đề ra ph-ơng pháp giành chính quyền sử dụng kết hợp ba đòn bẩy chiến l-ợc: (1) Sự nổi dậy có tổ chức của quần chúng nhân dân; (2) Vận động binh lính và hạ sĩ quan nguy hợp tác với cách mạng làm binh biến; (3) Sử dụng lực l-ợng vũ trang cách mạng uy hiếp và tiêu diệt địch khi cần thiết.

Với ph-ơng pháp cách mạng đúng đắn và khoa học đó, từ ngày 5 đến 23/8/1975, về cơ bản nhân dân các bộ tộc Lào đã giành đ-ợc chính quyền về tay mình.

Phát huy kịp thời những thành quả cách mạng đã đạt đ-ợc, ngày 01/12/1975, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc đ-ợc triệu tập bất th-ờng ở thủ đô Viên Chăn. Đại hội đã thông qua những văn kiện quan trọng, đánh dấu b-ớc ngoặt lịch sử, lập nên nhà n-ớc Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. (Xem hộp)

Nh- vậy, với hoàn cảnh lịch sử cụ thể của cách mạng Lào, chế định lập pháp đ-ợc hình thành cùng với sự ra đời của Nhà n-ớc Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Kể từ đây, nhân dân các bộ tộc Lào thực sự có quyền làm chủ và thực hiện các quyền đó thông qua những ng-ời đại diện của mình.

Hội. Tham dự Đại hội có 264 đại biểu đại diện cho các giai cấp, các tầng lớp, các bộ tộc, các tôn giáo trên phạm vi cả n-ớc Lào, các thành viên Chính phủ Liên hiệp lâm thời. Ngày 02/12/1975, Đại hội đã tuyên bố:

1. Xóa bỏ Chính phủ Liên hiệp lâm thời;
2. Xóa bỏ chế độ phong kiến và giai cấp phong kiến;
3. Thành lập n-ớc Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào;
4. Thành lập Hội đồng nhân dân tối cao là cơ quan lập pháp CHDCND Lào do Hoàng thân Xuphanuvông làm Chủ tịch;
5. Xác lập chế độ nguyên thủ quốc gia, do Hoàng thân Xuphanuvông là Chủ tịch n-ớc CHDCND Lào;
6. Thành lập Chính phủ Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, do ông Kayxôn Phômvihản làm Thủ t-ớng;
7. Thông qua quốc ca, quốc huy, quốc kỳ của Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào;
8. Thông qua c-ơng lĩnh chính trị của Chính phủ CHDCND Lào để bảo vệ Tổ quốc và xây dựng đất n-ớc theo con đ-ờng xã hội chủ nghĩa.

2. Sự phát triển của chế định lập pháp

2.1. Về tính chất

Từ khi ra đời đến nay, tính chất của cơ quan lập pháp Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào có những thay đổi nhất định. Cụ thể là:

- Từ năm 1975 – 1991, chế định lập pháp có tên gọi là Hội đồng nhân dân tối cao, với t- cách chủ yếu là cơ quan đại diện cho lợi ích toàn dân và đoàn kết hòa hợp dân tộc, đồng thời là cơ quan lập hiến và lập pháp. Đặc tr-ng cơ bản trong thời kỳ này là: Ch-a có Hiến pháp và pháp luật. Nhà n-ớc quản lý xã hội bằng đ-ờng lối, chính sách, nghị quyết của Đảng và văn bản d-ới luật là chính.

- Từ 1992 đến nay, chế định lập pháp có tên gọi là Quốc hội với tính chất là cơ quan

đại diện của nhân dân; cơ quan quyền lực Nhà n-ớc theo quy định của Hiến pháp năm 1991. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập Hiến và lập pháp. Thời kỳ này đã có Hiến pháp và pháp luật. Nhà n-ớc quản lý xã hội bằng pháp luật và công cụ này đã trở nên rất quan trọng trong đời sống xã hội.

2.2. Về chức năng

Chức năng của cơ quan lập pháp có sự thay đổi qua 3 thời kỳ phát triển. Những thay đổi đó nhằm thực hiện những nhiệm vụ chính trị đặt ra của cách mạng Lào trong mỗi giai đoạn lịch sử. Và qua những đổi thay đó, các chức năng của cơ quan lập pháp ngày càng đ-ợc hoàn thiện hơn.

- Từ năm 1975 đến 1989, cơ quan lập pháp chủ yếu thực hiện chức năng đại đoàn kết toàn dân và hòa hợp dân tộc, để bảo vệ những thành quả của cách mạng mới giành đ-ợc, khôi phục lại nền kinh tế, hàn gắn vết th-ơng chiến tranh, cải thiện đời sống của nhân dân các bộ tộc Lào.

- Từ năm 1989 đến 1991, cơ quan lập pháp chủ yếu thực hiện chức năng lập hiến và lập pháp. Năm 1991, Hiến pháp đầu tiên của Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào cùng với 22 văn bản pháp luật đ-ợc ra đời. Đây là b-ớc khởi đầu của sự đổi mới hệ thống chính trị Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, là b-ớc chuyển biến về chất từ chế định lập pháp chủ yếu làm chức năng đại diện sang chế định lập pháp với với chức năng chủ yếu là lập Hiến và lập pháp.

- Từ năm 1992 đến nay là thời kỳ cơ quan lập pháp thực hiện đầy đủ 3 chức năng đ-ợc quy định trong Hiến pháp và pháp luật: cơ quan duy nhất có quyền lập Hiến và lập pháp; cơ quan quyết định những vấn đề quan trọng của đất n-ớc; cơ quan có quyền giám sát toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc về việc thực thi Hiến pháp và pháp luật.

2.3. Về cơ cấu tổ chức

a) Hội đồng nhân dân tối cao khóa I (năm 1975 – 1989)

Cơ cấu tổ chức cơ quan lập pháp nhiệm kỳ này đ-ợc kết hợp chặt chẽ với cơ cấu tổ chức của Mặt trận Lào yêu n-ớc (tức Mặt trận Lào xây dựng đất n-ớc hiện nay). Tổng số đại biểu gồm 45 ng-ời, trong đó có 2 nữ. Phần lớn các đại biểu là những thành viên cao tuổi, có vị trí, vai trò và uy tín cao đại diện cho các giai cấp, các tầng lớp, các bộ tộc và các lực l-ợng khác trong xã hội. Các đại biểu có trình độ học vấn từ đại học trở lên chiếm khoảng 28,88% tổng số đại biểu.

Ủy ban Th-ờng vụ Hội đồng nhân dân tối cao có 8 ng-ời gồm 1 Chủ tịch, 4 Phó chủ tịch, 1 Tổng th- ký và 2 Phó tổng th- ký. Chủ tịch và các Phó chủ tịch Hội đồng nhân dân tối cao đồng thời là Chủ tịch và Phó Chủ tịch Mặt trận Lào yêu n-ớc lúc đó.

Các cơ quan của Hội đồng nhân dân tối cao gồm 3 ủy ban chuyên môn là ủy ban soạn thảo Hiến pháp; ủy ban pháp lý và theo dõi thi hành pháp lý; ủy ban Kế hoạch, ngân sách và văn hóa - xã hội. Ngoài ra, Hội đồng nhân dân tối cao có 1 Văn phòng là cơ quan phục vụ các hoạt động của Hội đồng nhân dân tối cao, các cơ quan của Hội đồng nhân dân tối cao.

b) Hội đồng nhân dân tối cao khóa II (1989 - 1991)

Cơ quan lập pháp trong nhiệm kỳ này với nhiệm vụ chính là ban hành Hiến pháp và pháp luật, do đó, cơ cấu tổ chức của cơ quan này đ-ợc tách khỏi Mặt trận Tổ quốc. Tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân tối cao gồm 79 ng-ời, do nhân dân bầu theo nguyên tắc: “*phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*”, trong đó có 5 đại biểu là nữ giới. Thành phần dân tộc gồm: Lào Lùm 66 đại biểu, Lào Thàng 9 đại biểu, Lào Xúng 4 đại biểu. Các đại biểu có trình độ học vấn từ đại học trở lên chiếm 39,24% tổng số đại biểu.

Ủy ban Th-ờng vụ Hội đồng nhân dân tối cao gồm 6 ng-ời, trong đó có 1 Chủ tịch và 1 Phó chủ tịch và 4 Ủy viên. Các cơ quan của Hội đồng nhân dân tối cao gồm có 5 ủy ban chuyên môn là ủy ban th- ký; ủy ban pháp luật; ủy ban kế hoạch và ngân sách; ủy ban văn hóa, xã hội; ủy ban đối ngoại. Cơ quan tham m-u, giúp việc là Văn phòng Hội đồng nhân dân tối cao.

c) Quốc hội khóa III (1992 - 1997)

Đây là lần đầu tiên, cơ quan lập pháp đ-ợc tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp năm 1991. Quốc hội gồm 85 đại biểu, trong đó có 8 đại biểu là nữ. Thành phần dân tộc gồm: Lào Lùm 62 đại biểu, Lào Thàng 16 đại biểu, Lào Xúng 7 đại biểu. Các đại biểu có trình độ học vấn từ đại học trở lên chiếm 52,90% tổng số đại biểu.

Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội gồm 7 ng-ời trong đó có 1 Chủ tịch, 2 Phó chủ tịch và 4 Ủy viên. Quốc hội có 6 ủy ban chuyên môn là: ủy ban th- ký; ủy ban pháp luật; ủy ban kế hoạch và ngân sách; ủy ban dân tộc; ủy ban văn hóa, xã hội; ủy ban đối ngoại.

Các đại biểu Quốc hội đ-ợc bầu trong cùng một tỉnh, thành phố, đặc khu lập thành đoàn đại biểu Quốc hội. Cả n-ớc có tổng số 18 Đoàn đại biểu Quốc hội và mỗi Đoàn có một Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội ở các khu vực bầu cử (ở Lào, Luật bầu cử quy định: tỉnh, thành phố và đặc khu là khu vực bầu cử).

d) Quốc hội khóa IV (1997 - 2002)

Quốc hội khoá IV gồm 99 đại biểu, trong đó có 21 đại biểu là nữ giới. Thành phần dân tộc gồm: Lào Lùm 64 đại biểu, Lào Thàng 26 đại biểu, Lào Xúng 9 đại biểu. Các đại biểu có trình độ học vấn từ đại

học trở lên chiếm 61,61% tổng số đại biểu Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm 7 người, trong đó có 1 Chủ tịch, 3 Phó chủ tịch (1 nữ Phó chủ tịch) và 3 Ủy viên. Quốc hội gồm 6 ủy ban chuyên môn là: ủy ban pháp luật; ủy ban kế hoạch và ngân sách; ủy ban văn hóa xã hội; ủy ban dân tộc; ủy ban an ninh, quốc phòng; ủy ban đối ngoại và 01 Văn phòng giúp việc.

Ở nhiệm kỳ này, ủy ban th- ký bị xóa bỏ, chuyển sang tổ chức Đoàn th- ký theo từng kỳ họp của Quốc hội. Các Đoàn đại biểu Quốc hội đ-ợc tổ chức t-ơng tự nh- Quốc hội khóa III.

e) Quốc hội khóa V (2002 - 2007)

Quốc hội khóa V gồm 109 đại biểu, trong đó có 25 đại biểu là nữ. Thành phần dân tộc gồm: Lào Lùm 81 đại biểu, Lào Thàng 19 đại biểu, Lào Xung 9 đại biểu. Các đại biểu có trình độ học vấn từ đại học trở lên chiếm 80,88% tổng số đại biểu.

Cơ cấu tổ chức của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội, Văn phòng và các Đoàn đại biểu Quốc hội khoá V đ-ợc tổ chức t-ơng tự nh- Quốc hội khóa IV.

Từ những số liệu cụ thể qua 5 nhiệm kỳ Quốc hội, chúng ta có thể thấy cơ cấu tổ chức của cơ quan lập pháp Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào có những thay đổi phù hợp với vị trí, tính chất, chức năng của cơ quan này trong từng thời kỳ lịch sử và ngày càng phát triển, hoàn thiện hơn cả về quy mô và chất lượng. Số lượng đại biểu Quốc hội, số lượng các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội ngày càng tăng. Đặc biệt là tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội tăng lên đáng kể. Mặt bằng trình độ chuyên môn của các đại biểu ngày càng đ-ợc nâng lên. Và hiện nay, hầu hết các đại biểu đều có trình độ từ đại học trở và trên đại học. Mô hình Đoàn đại biểu cũng đ-ợc hình thành và phát triển.

2.4. Về ph-ơng thức hoạt động

Trong giai đoạn 1975 - 1991, hoạt động lập pháp còn nhiều lúng túng do ch-a có các quy định pháp luật về quy trình lập pháp. Quá trình lập pháp từ khâu lập ch-ơng trình xây dựng Luật, chuẩn bị dự thảo luật, trình dự thảo luật cho đến việc thông qua và công bố luật về căn bản là nhiệm vụ của Ủy ban Thường vụ Hội đồng nhân dân tối cao.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân tối cao có tính chất chung chung, ch-a đi sâu vào giám sát từng đối tượng do ch-a có văn bản pháp luật nào quy định một cách cụ thể về vấn đề này.

Từ năm 1992 đến nay, cả hoạt động lập pháp và động giám sát của Quốc hội đều có những bước tiến vượt bậc.

Hoạt động lập pháp thời kỳ này là trên cơ sở thực hiện theo Hiến pháp và pháp luật. Thủ tục và quy trình lập pháp về căn bản đ-ợc quy định trong Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội. Cụ thể là các vấn đề nh-:

- Các chủ thể có quyền đ-a ra sáng kiến lập pháp (Điều 59, Hiến pháp 2003);

- Việc soạn thảo, trình, tổ chức lấy ý kiến nhân dân, xem xét thông qua dự án Luật, công bố dự án Luật ... (từ Điều 58 – 61, Luật tổ chức Quốc hội).

Với những đổi mới cơ bản nói trên, hoạt động lập pháp của Quốc hội Lào từ 1992 đến nay đã đạt đ-ợc những kết quả đáng kể. Bên cạnh Hiến pháp, Quốc hội đã ban hành đ-ợc 55 đạo luật, trong đó, lĩnh vực hành chính nhà n-ớc

gồm 9 luật, lĩnh vực t- pháp gồm 6 luật, lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội gồm 40 luật. Ngoài ra, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội Lào còn ban hành nhiều Pháp lệnh, Nghị quyết khác v.v...

Hiến pháp năm 1991 và Luật tổ chức Quốc hội đã quy định rõ hơn về chức năng giám sát của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc. Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội khóa III (1992 - 1997) đã quy định thủ tục giám sát của Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội. Quốc hội khóa V, kỳ họp thứ 6, tháng 10 năm 2004 đã thông qua luật giám sát của Quốc hội Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Đây là cơ sở pháp lý có hiệu lực cao nhất đảm bảo việc tổ chức thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội các khóa sau này một cách có hiệu quả hơn.

2.5. Những vấn đề đặt ra

Cho đến nay, chế định lập pháp CHDCND Lào đã đạt đ-ợc những thành tựu đáng kể. Song vẫn còn nhiều vấn đề ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu, đòi hỏi của việc thực hiện các nhiệm vụ trong thời kỳ đổi mới. Quy trình, thủ tục làm việc còn nhiều khâu ch-a hợp lý; chất l-ợng và hiệu quả hoạt động ch-a t-đng xứng với vị trí, chức năng của Quốc hội. Vì vậy, để đáp ứng kịp thời với nhiệm vụ chính trị trong giai đoạn đổi mới, bảo đảm thực thi quyền lực chính trị của nhân dân các bộ tộc Lào, cần tiếp tục đổi mới và làm rõ về một số vấn đề nh- sau:

1. Đổi mới t- duy về vị trí, tính chất, chức năng của cơ quan lập pháp trong hệ thống chính trị nói chung và quyền lực Nhà n-ớc nói riêng.

2. Đổi mới ph-ơng thức lãnh đạo của Đảng đối với cơ quan lập pháp để vừa đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của cơ quan lập pháp

trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình đ-ợc quy định trong Hiến pháp và pháp luật.

3. Đổi mới chế định bầu cử, cụ thể là tăng thêm tổng số đại biểu; quy định lại khu vực bầu cử phù hợp với tình hình thực tế; đảm bảo thực hiện quyền tự do, dân chủ của nhân dân các bộ tộc trong bầu cử và có cơ chế hợp lý để nhân dân giám sát hoạt động của chế định lập pháp, của đại biểu Quốc hội.

4. Tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức và ph-ơng thức hoạt động của cơ quan lập pháp. Cụ thể là: phát huy hơn nữa vai trò của các ủy ban chuyên môn; nâng cao chất l-ợng hoạt động và chất vấn của đại biểu Quốc hội; nghiên cứu đổi mới quy trình lập pháp; đổi mới ph-ơng thức hoạt động giám sát của Quốc hội.

5. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy giúp việc của Quốc hội, chú trọng đào tạo và bồi d-ỡng đội ngũ cán bộ, chuyên viên có đạo đức phong cách vững vàng, có trình độ chuyên môn giỏi để giúp Quốc hội hoạt động có hiệu quả cao.

Tóm lại, chế định lập pháp Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào có vị trí, chức năng hết sức quan trọng trong hệ thống chính trị nói chung và trong bộ máy nhà n-ớc nói riêng. Trong suốt 29 năm xây dựng và phát triển, chế định lập pháp CHDCND Lào không ngừng đ-ợc củng cố và ngày càng vững mạnh, góp phần xứng đáng vào sự nghiệp đổi mới của Đảng và sự nghiệp đấu tranh vì hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và chủ nghĩa xã hội ở khu vực và thế giới./.

* NCS. Lào tại Việt Nam

ĐIỀU -ỚC QUỐC TẾ VỀ TH-ƠNG MẠI VÀ KINH NGHIỆM THI HÀNH CÁC HIỆP ĐỊNH CỦA VÒNG URUGUAY TRONG PHÁP LUẬT HOA KỲ

NGUYỄN KHÁNH NGỌC*

- *Pháp luật của Hoa Kỳ về điều -ớc quốc tế trong lĩnh vực th-ơng mại: phân chia thẩm quyền giữa Tổng thống và Quốc hội qua các thời kỳ; cách tiếp cận hỗn hợp giữa nhất nguyên luận và nhị nguyên luận*
- *Kinh nghiệm của Hoa Kỳ thực hiện các hiệp định Vòng Uruguay: Ban hành Luật thi hành các hiệp định Vòng Uruguay*
- *Năm điều nhận xét chung*

Giới thiệu

Hoa Kỳ có thể chế pháp luật và thực tiễn thi hành các điều -ớc quốc tế¹ t-ơng đối phức tạp về nhiều khía cạnh, từ thẩm quyền, thủ tục đến việc phải dung hoà các quyền lợi khác nhau. Có lẽ sự độc đáo của thể chế Hoa Kỳ là bản thân các cơ quan hành pháp khi đàm phán, ký kết điều -ớc quốc tế đ-ợc Hoa Kỳ ký kết và thực hiện, sau đó lại có thể bị kiện ra toà án trong n-ớc vì có vi phạm các quy định của Hiến pháp² hay luật của Quốc hội. Một thực tế gần đây là một số phán quyết của Tổ chức Th-ơng mại Thế giới (WTO) tuyên, những đạo luật nhất định của Hoa Kỳ không phù hợp với các nghĩa vụ của Hoa Kỳ tại WTO,

nh-ng Quốc hội Hoa Kỳ miễn c-ỡng không chịu có biện pháp sửa đổi luật mặc dù có những đề xuất của bên hành pháp phần nào cho thấy bức tranh phức tạp này³.

Hoa Kỳ là một trong các n-ớc rất tích cực và đóng vai trò đi đầu trong sự phát triển pháp luật quốc tế gần đây, nhất là trong lĩnh vực pháp luật th-ơng mại quốc tế. Hoa Kỳ đã đứng đằng sau nhiều quy định của Hiệp định Chung về Thuế Quan và Th-ơng mại (GATT) tr-ớc đây và các quy định của WTO ngày nay. Việc Hoa Kỳ là n-ớc tham gia nhiều nhất vào các tranh chấp th-ơng mại quốc tế, cũng cho thấy vị trí và vai trò của Hoa Kỳ trong thực tế thi hành, áp dụng và giải thích các điều -ớc quốc tế trong lĩnh vực th-ơng mại.

¹ Hoa Kỳ ch-a là thành viên của Công -ớc Viên về Luật Điều -ớc quốc tế, nh-ng thừa nhận các quy định của Công -ớc này là phần của pháp luật tập quán quốc tế. Thuật ngữ “điều -ớc quốc tế” trong bài viết này đ-ợc hiểu theo nghĩa của Công -ớc Viên và không phải là thuật ngữ chính xác đ-ợc nói tới trong thể chế pháp luật của Hoa Kỳ vì ở đó sử dụng các thuật ngữ khác với các ý nghĩa pháp lý khác nhau: “hiệp -ớc” và “hiệp định” (xin xem thêm chi tiết tại phần sau). Tuy nhiên, thuật ngữ “điều -ớc quốc tế” đ-ợc dùng chung tại bài viết này.

² Vụ kiện đối với Hiệp định Th-ơng mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) chẳng hạn. Bản thân việc đàm phán các hiệp định Vòng Uruguay cũng bị kiện ra toà án: xem vụ Public Citizen kiện Office of the U.S. Trade Representative, 970 F.2d 916 (D.C. Cir.1992)

³ Vụ Hoa Kỳ - Luật Miễn thuế thu nhập cho các công ty bán hàng ở n-ớc ngoài; Vụ Hoa Kỳ - Luật Chống bán phá giá 1916.

Nói tóm lại, Hoa Kỳ là n-ớc có rất nhiều kinh nghiệm về đàm phán, ký kết và thực hiện các điều -ớc quốc tế và việc tìm hiểu, nghiên cứu các kinh nghiệm này là cần thiết và hữu ích.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chủ động hội nhập khu vực và toàn cầu, và đã ký, thực hiện Hiệp định Th-ơng mại song ph-ơng với Hoa Kỳ (BTA), việc tìm hiểu và nghiên cứu thể chế pháp luật và kinh nghiệm giải quyết các vấn đề liên quan tới điều -ớc quốc tế của các n-ớc đối tác lớn của chúng ta là rất cần thiết. Pháp lệnh Ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế của Việt Nam (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh) cũng có quy định yêu cầu các cơ quan chủ trì đề xuất đàm phán và ký kết các điều -ớc quốc tế phải tiến hành các công việc này nhằm xác định rõ khả năng và giám sát việc thi hành của n-ớc ký kết đối với điều -ớc liên quan⁴. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, thực tế đàm phán và ký kết các điều -ớc quốc tế của các cơ quan nhà n-ớc Việt Nam cho thấy có khoảng cách lớn với các quy định của Pháp lệnh. Có thể nói, đối với hầu hết các điều -ớc quốc tế hiện nay của chúng ta không đ-ợc các cơ quan đề xuất ký kết làm tốt phần này, và trong nhiều tr-ờng hợp thì vấn đề chỉ đ-ợc nêu khi có bất đồng hay tranh chấp xảy ra - tức là vào thời điểm đó đã quá muộn.

Bên cạnh đó, việc Việt Nam đang có những nỗ lực cải thiện thể chế pháp luật của mình về điều -ớc quốc tế, trong đó có việc chuẩn bị ban hành Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều -ớc Quốc tế (sau đây gọi tắt là Luật) cũng đòi hỏi chúng ta phải tìm hiểu và nghiên cứu kinh nghiệm của các n-ớc đi tr-ớc để có thêm những bài học và thông tin

tham khảo. Điều này đặc biệt cần thiết khi Việt Nam đang ngày càng ký kết và tham gia nhiều điều -ớc quốc tế và tốc độ hội nhập đang đ-ợc đẩy nhanh.

Pháp luật về điều -ớc quốc tế trong lĩnh vực th-ơng mại

Thẩm quyền ký kết các điều -ớc quốc tế

Hiến pháp Hoa Kỳ quy định về “hiệp -ớc” nh- sau: Tổng thống “có thẩm quyền ký kết các hiệp -ớc với sự đóng góp ý kiến và đồng ý của Th-ơng nghị viện”⁵ với 2/3 Th-ơng nghị sĩ ủng hộ.

Có thể nói cả Tổng thống và Quốc hội Hoa Kỳ đều có các quyền nhất định về điều -ớc quốc tế; lịch sử pháp luật Hoa Kỳ về điều -ớc quốc tế, nhất là trong lĩnh vực th-ơng mại là lịch sử của việc tranh giành quyền lực giữa hai nhánh quyền lực này. Trong khi Tổng thống (hay ng-ời đ-ợc Tổng thống uỷ quyền) là ng-ời đại diện duy nhất cho Hoa Kỳ trong th-ơng l-ợng và ký kết các thoả thuận quốc tế thì Quốc hội nói chung có thẩm quyền phê chuẩn hay thi hành bất kỳ một thoả thuận nào có liên quan tới các đạo luật của Hoa Kỳ khi cần phải sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hay huỷ bỏ chúng.

Có 5 thủ tục hay 5 cách cơ bản đ-ợc quy định cho việc đàm phán và thi hành các điều -ớc quốc tế của Hoa Kỳ⁶ mà cũng có thể gọi là 5 loại hay hình thức điều -ớc quốc tế⁷:

- **Thứ nhất**, đàm phán một hiệp -ớc sau đó Th-ơng nghị viện với 2/3 phiếu ủng hộ phê chuẩn điều -ớc này theo các quy định của Hiến pháp;

⁴ Các Điều 5, 24 và 31 Pháp lệnh Ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế

⁵ Hiến pháp Hoa Kỳ, Điều II(2)

⁶ Law For Global Business, Eric L. Richards, Indiana University, 1994

⁷ John Jackson và William Davey, Legal Problems of International Economic Relations, Second Edition

- **Thứ hai**, Tổng thống có thể đ-ợc cho phép trên cơ sở các hiệp -ớc hiện có ký kết các hiệp định quốc tế thi hành chi tiết hiệp -ớc, tức là có sự cho phép tr-ớc trong một hiệp -ớc có hiệu lực;

- **Thứ ba**, Tổng thống ký kết các “*hiệp định hành pháp*” theo thẩm quyền vốn có của mình đối với quan hệ đối ngoại mà không cần có sự tham gia hay cho phép của Quốc hội. Tuy nhiên, thủ tục này nói chung không đ-ợc sử dụng đối với các hiệp định th-ơng mại vì Hiến pháp quy định cụ thể là Quốc hội có quyền “*quy định và thu... thuế xuất nhập khẩu và đặt ra các quy định đối với th-ơng mại với n-ớc ngoài*” (Điều 1, Khoản 8, Hiến pháp Hoa Kỳ).

Do đó, để đàm phán và thực hiện các hiệp định th-ơng mại thì Tổng thống nhìn chung cần có sự hợp tác từ Quốc hội theo một trong hai cách:

- **Thứ t-**, Tổng thống đàm phán và ký kết các hiệp định với uỷ quyền cho phép tr-ớc của Quốc hội, chẳng hạn Điều 101 của Luật Th-ơng mại 1974; hay

- **Thứ năm**, Tổng thống đàm phán và ký kết các hiệp định với việc phê chuẩn và nội luật hoá các điều khoản của hiệp định sau khi đ-ợc ký, chẳng hạn Luật về các Hiệp định Bretton Woods.

Chính vì sự hợp tác giữa Tổng thống và Quốc hội này nên nhiều nhà nghiên cứu đã gọi các hiệp định th-ơng mại này là các “*hiệp định liên hành pháp và lập pháp*”. Cho tới thời điểm này thì mô hình hiệp định liên

hành pháp và lập pháp là đ-ợc sử dụng phổ biến và chủ yếu nhất trong ký kết các hiệp định th-ơng mại của Hoa Kỳ, kể cả Hiệp định BTA với Việt Nam, các hiệp định và thoả thuận trong GATT và các hiệp định song ph-ơng và khu vực khác về tự do hoá th-ơng mại, nh- Hiệp định th-ơng mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA)⁸.

Thay đổi thẩm quyền theo thời gian

Tìm hiểu pháp luật Hoa Kỳ về ký kết và thực hiện điều -ớc quốc tế nói chung và trong lĩnh vực th-ơng mại nói riêng cho thấy có sự thay đổi phân chia quyền lực của Tổng thống và Quốc hội về vấn đề này cùng với thời gian. **Tr-ớc năm 1934** chính sách th-ơng mại của Hoa Kỳ về đại thể là nằm trong tay Quốc hội, các mức thuế nhập khẩu đ-ợc ghi cụ thể trong luật và Hoa Kỳ có quan điểm thuế là vấn đề không đàm phán. Với uỷ quyền của Quốc hội, lúc đó Tổng thống chỉ ký các hiệp định th-ơng mại đem lại quy chế đối xử tối huệ quốc (MFN) và nói chung đem lại ít tác động về tự do hoá th-ơng mại. Quốc hội khi đó có quan điểm bảo hộ mạnh mẽ và cụ thể là ban hành Luật Thuế nhập khẩu Smoot- Hawley 1930 với các mức thuế rất cao.

Hoa Kỳ chỉ thay đổi cách tiếp cận này kể **từ năm 1934** với việc Quốc hội ban hành các đạo luật cho phép Tổng thống có thêm quyền đ-ợc đàm phán và ký kết các điều -ớc quốc tế có liên quan tới cả cắt giảm thuế quan. Tuy nhiên, Quốc hội vẫn cố gắng duy trì các sự kiểm soát của mình đối với vấn đề điều -ớc quốc tế thông qua việc

⁸ Xem S. O'Halloran, *Chính trị, quy trình và học thuyết của th-ơng mại Hoa Kỳ (1994)* trong đó nêu 85% tất cả các Hiệp định th-ơng mại của Hoa Kỳ đ-ợc ký kết và thực hiện theo mô hình này. Xem Jackson, Davey và Sykes, *Các vấn đề pháp luật, đ-a ra con số hơn 90% các thoả thuận quốc tế th-ơng mại của Hoa Kỳ từ Đại chiến thế giới thứ hai tới nay là các hiệp định hành pháp mà không phải là các hiệp -ớc theo Hiến pháp và 97% các hiệp định hành pháp này đ-ợc tiến hành theo thẩm quyền của luật d-ới dạng nào đó. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ báo cáo khoảng 95% các thoả thuận th-ơng mại của Hoa Kỳ trong các năm 1946-1993 là các hiệp định hành pháp với tuyệt đại đa số là đ-ợc ký kết và thực hiện theo luật của Quốc hội, mà chủ yếu các đạo luật cho phép tr-ớc Tổng thống đ-ợc ký các hiệp định này.*

giới hạn mức tối đa Tổng thống đ-ợc đàm phán cắt giảm thuế quan (40-50%) và thẩm quyền đ-ợc Quốc hội trao phải đ-ợc sử dụng trong thời gian ngắn, th-ờng là 1 cho tới 3 năm. Đồng thời, Quốc hội cũng yêu cầu thông qua Luật Mở rộng th-ơng mại 1962 có 2 đại diện của 2 Viện Quốc hội đ-ợc là thành viên đoàn đàm phán Hoa Kỳ; Tổng thống phải tham khảo ý kiến Ủy ban thuế quan về các đề xuất cắt giảm thuế quan hay miễn thuế, cũng nh- là phải có các phiên điều trần nghe ý kiến các đối t-ợng liên quan. Điều này khiến đôi khi Tổng thống không còn thẩm quyền tiếp tục đàm phán giữa chừng hay phạm vi thẩm quyền không có đàm phán về các vấn đề phi thuế quan (cho tới khi ban hành Luật Th-ơng mại 1974).

Có thể nói, **Luật Th-ơng mại 1974** là đạo luật có ý nghĩa lớn đối với việc phân chia quyền lực giữa Tổng thống và Quốc hội trong ký kết và thực hiện các điều -ớc quốc tế về th-ơng mại. Ngoài việc lần đầu tiên Quốc hội cho phép một cách cụ thể Tổng thống đ-ợc đàm phán về các vấn đề phi thuế quan, một thủ tục đàm phán và phê duyệt nhanh (fast track) đã đ-ợc thiết lập. Đây là một thủ tục quy định Quốc hội xem xét nhanh, không đ-ợc sửa đổi các dự án luật thi hành các điều -ớc quốc tế: chỉ đ-ợc quyết định thông qua hay không thông qua⁹. Đồng thời, Luật 1974 cũng tăng số l-ợng đại diện của Quốc hội tham gia vào quá trình đàm phán lên 4 tới 10 ng-ời, nh-ng không gọi là thành viên đoàn đàm phán, gọi là các cố vấn cho đoàn đàm

phán. Sau khi Luật Th-ơng mại và thuế quan 1984 đ-ợc ban hành thì thủ tục nhanh trong đàm phán và thi hành các điều -ớc quốc tế về th-ơng mại đã bị đi kèm theo các điều kiện mới là Tổng thống phải có thông báo tr-ớc 60 ngày cho các uỷ ban chủ yếu của 2 Viện Quốc hội ý định ký kết hiệp định và các uỷ ban này có quyền không cho phép áp dụng thủ tục nhanh.

Kể từ năm 1974, các hiệp định th-ơng mại tự do khu vực và song ph-ơng, cũng nh- là các hiệp định th-ơng mại đa ph-ơng về phi quan thuế đều đ-ợc đàm phán và thi hành theo cơ chế có sự phối kết hợp giữa sự đồng ý của Quốc hội tr-ớc và sau khi đàm phán, ký kết. Về cơ bản đây là một quy trình gồm 4 b-ớc. Tr-ớc hết, Quốc hội đồng ý cho phép Tổng thống đàm phán và ký kết; Tổng thống đàm phán và ký kết; Quốc hội phê chuẩn hiệp định (thông th-ờng là theo thủ tục nhanh), thông qua luật nhằm nội luật hoá hiệp định và cho phép Tổng thống đ-ợc công bố việc Hoa Kỳ chấp nhận hiệp định (th-ờng có các điều kiện đi kèm); cuối cùng là Tổng thống công bố quyết định chấp nhận này. Riêng việc đàm phán và thi hành các cam kết về thuế quan vẫn đ-ợc áp dụng theo cơ chế 3 b-ớc từ 1934: Quốc hội quy định thẩm quyền đàm phán và ký kết; Tổng thống đàm phán và ký kết; và sau đó, Tổng thống ra quyết định về điều chỉnh thuế thực hiện điều -ớc quốc tế.

Để đàm phán các cam kết của Vòng Uruguay, Quốc hội đã ban hành **Luật về Th-ơng mại và Cạnh tranh 1988** và đ-ợc coi là đạo luật ch-a có tiền lệ về phạm vi và

⁹ Thủ tục nhanh đ-ợc quy định trong Luật th-ơng mại 1994, nh-ng thực tế đó là thủ tục về quy trình xem xét và thông qua dự án luật thi hành các hiệp định th-ơng mại khi việc đàm phán và ký kết các hiệp định này tuân thủ các điều kiện nhất định. Tuy nhiên, việc Tổng thống không tuân thủ các điều kiện này chỉ làm cho các hiệp định sau khi ký không đ-ợc xem xét theo thủ tục nhanh, nh-ng Tổng thống vẫn có quyền lựa chọn một là trình ra Th-ơng nghị viện để đ-ợc phê chuẩn nh- một hiệp -ớc của Hoa Kỳ, hai là trình ra 2 Viện của Quốc hội với t- cách là một hiệp định liên hành pháp và lập pháp để đ-ợc xem xét theo thủ tục bình th-ờng. Thủ tục nhanh có quy định các b-ớc và trình tự với các mốc thời gian ngắn cụ thể cho các uỷ ban và 2 Viện phải xem xét và có quyết định.

quy trình. Theo đó có 3 thẩm quyền dành cho Tổng thống về phạm vi:

- Thứ nhất, giống nh- Luật Th-ơng mại 1974, Tổng thống đ-ợc cho phép đàm phán về cắt giảm thuế quan (nh-ng chỉ tới 50% thay vì 60%) và đ-ợc thực thi các cam kết này thông qua quyết định của Tổng thống mà không cần có luật của Quốc hội. Nh-ng Luật 1988 không cho phép Tổng thống tăng thuế quan;

- Thứ hai, Tổng thống đ-ợc đàm phán theo thủ tục nhanh các thoả thuận về phi quan thuế nếu một số điều kiện thoả mãn;

- Tổng thống, về kỹ thuật mà nói, có thể đàm phán theo Luật 1988 về bất kỳ rào cản th-ơng mại nào, nh-ng kết quả đàm phán có thể không đ-ợc h-ởng thủ tục nhanh.

Những thẩm quyền của Tổng thống theo Luật 1988 có hiệu lực trong 5 năm, nh-ng riêng thẩm quyền đàm phán nhanh có hiệu lực 3 năm, trừ khi đ-ợc Quốc hội gia hạn.

Kể từ khi kết thúc Vòng Uruguay tới nay thì thẩm quyền của Tổng thống trong đàm phán và thi hành nhanh các điều -ớc quốc tế về th-ơng mại đã có lúc hết hiệu lực và lần gần đây nhất đ-ợc gia hạn là tại Luật Khuyến khích Th-ơng mại 2002. Theo đó, Quốc hội cũng đ-a ra thêm các điều kiện ràng buộc mới cho thẩm quyền của Tổng thống trong đàm phán và ký kết các điều -ớc quốc tế.

Nhất nguyên luận hay nhị nguyên luận?

Về lý luận, theo cách phân nhất nguyên luận và nhị nguyên luận truyền thống thì có

Địa vị pháp lý của Hiệp định GATT trong hệ thống pháp luật Hoa Kỳ

Mặc dù các học giả còn có ý kiến khác nhau về địa vị pháp lý của Hiệp định GATT trong hệ thống pháp luật Hoa Kỳ, nh-ng đã có ý kiến kết luận là bản thân Hiệp định GATT ch-a bao giờ (cho tới khi ban hành Luật URAA năm 1994 thi hành các hiệp định Vòng Uruguay) đ-ợc Quốc hội thông qua với t- cách là hiệp -ớc hay một hiệp định th-ơng mại thông qua nội luật hoá (*Xem Daid W. Leebron, nh- trên; J. Jackson: Hiệp định GATT trong pháp luật Hoa Kỳ; Hudec: Địa vị pháp lý của GATT*). Thậm chí, cho tới năm 1955 đã có những đạo luật của Quốc hội nêu cụ thể: “không đ-ợc giải thích để quyết định về hay cho thấy sự đồng ý hay không đồng ý của Quốc hội đối với Hiệp định Chung về Thuế quan và Th-ơng mại” (*Luật Mở rộng th-ơng mại 1955*). Mặc dù sau đó các đạo luật sau này cho tới tận 1994, nh- Luật Th-ơng mại 1974 hay Luật thực thi Vòng Tokyo (*Luật Th-ơng mại 1979 thi hành chỉ các thoả thuận cụ thể của Vòng Tokyo thông qua nội luật hoá.*), có ngôn ngữ mềm hơn nh-ng cũng không thể hiện rõ là Quốc hội đồng ý phê chuẩn GATT. Nh- vậy là địa vị pháp lý của GATT không rõ ràng trong pháp luật Hoa Kỳ trong suốt hơn 40 năm đầu tồn tại và có rất ít tr-ờng hợp Hiệp định này đ-ợc áp dụng trực tiếp: hầu hết các toà án bang khi xem xét vấn đề đều cho là các đạo luật của bang không phù hợp với GATT sẽ không có giá trị áp dụng. Nh-ng, các toà án cũng ch-a bao giờ tuyên các cam kết trong GATT có hiệu lực trên các đạo luật liên bang (*Vụ kiện KSB Technical Sales Corp. kiện North Jersey Dist. Water Supply Com.; Xem thêm Hudec: Địa vị pháp lý của GATT*). Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật Hoa Kỳ cho thấy Hiệp định GATT có vai trò đáng kể trong việc giải thích pháp luật liên bang, nhất là các văn bản có mục tiêu thi hành các cam kết trong GATT.

Kinh nghiệm thực hiện các hiệp định Vòng Uruguay

Các hiệp định Vòng Uruguay đánh dấu không chỉ sự thành công của cộng đồng quốc tế trong việc xây dựng một khuôn khổ pháp luật th-ơng mại quốc tế mới mà còn đánh dấu, từ góc độ Hoa Kỳ, đây là “*duy nhất một trong những nỗ lực nh- vậy đ-ợc Hoa Kỳ thi hành đầy đủ và ngay lập tức...*” (*Xem Giáo s- David W. Leebron, nh- trên*). Với khuôn khổ pháp luật Hoa Kỳ về điều -ớc quốc tế đ-ợc trình bày trên đây thì không có gì ngạc nhiên là việc thực hiện các hiệp định này đi kèm theo nhiều sự tranh cãi và phức tạp.

vê nh- là Hoa Kỳ có cách tiếp cận hỗn hợp đối với điều -ớc quốc tế. Một điều cần phân biệt là việc Tổng thống đ-ợc Quốc hội cho phép đàm phán và ký kết các điều -ớc quốc tế khác với việc thực hiện các điều -ớc này trong pháp luật Hoa Kỳ. Pháp luật Hoa Kỳ chia các thoả thuận (điều -ớc) quốc tế ra làm 2 loại: các điều -ớc có thể tự thi hành (self-executing) và các điều -ớc không tự thi hành (non-self-executing). Một điều -ớc tự thi hành là loại điều -ớc có thể đ-ợc áp dụng trực tiếp trong pháp luật quốc gia, ví dụ nh- đ-ợc sử dụng trong lập luận, bảo vệ quyền lợi trong các vụ án dân sự hay hình sự, hay có thể là cơ sở cho việc khởi kiện. Điều này đ-ợc toà án quyết định trên cơ sở bản thân điều -ớc (bản chất, ngôn ngữ và ý định của các bên ký kết) và ý định của Quốc hội. Thậm chí khi Th-ợng nghị viện phê chuẩn một hiệp -ớc hay Quốc hội thông qua đạo luật thực thi một hiệp định quốc tế, nh-ng hiệp -ớc hay hiệp định này có thể không có giá trị áp dụng trực tiếp trong pháp luật Hoa Kỳ. Gần đây, Quốc hội Hoa Kỳ có xu thế tăng việc thể hiện là toàn bộ hay một phần nào đó của điều -ớc đ-ợc thông qua không có giá trị tự thi hành. Trong tr-ờng hợp nh- vậy, một vấn đề nảy sinh là có thể Hoa Kỳ không tuân thủ các cam kết quốc tế nếu không có chuyển hoá các điều -ớc quốc tế liên quan.

1. Quá trình đàm phán các hiệp định Vòng Uruguay

Thủ tục nhanh

Để đàm phán thành công Vòng Uruguay, Tổng thống cần có đ-ợc sự cho phép của Quốc hội thông qua luật đ-ợc sử dụng quy trình thủ tục nhanh. Điều này rất quan trọng ,vì nếu không có thủ tục nhanh thì không có gì bảo đảm là các hiệp định đ-ợc ký kết sẽ

đ-ợc Quốc hội đồng ý cho thi hành, nhất là nếu không muốn Quốc hội sửa đổi gì. Các hiệp định này cũng không thể đi theo con đ-ờng nh- các hiệp -ớc vì yêu cầu phải có phê chuẩn của 2/3 th-ợng nghị sĩ - một điều quá khó khi cơ cấu Th-ợng nghị viện thông th-ờng là đ-ợc chia đều cho 2 đảng Cộng hoà và Dân chủ.

Một điều cần l-u ý là Quốc hội đã tự mình đứng ra soạn thảo luật cho phép áp dụng thủ tục nhanh (điều này khác với các đạo luật về th-ợng mại tr-ớc đó đều đ-ợc bên hành pháp soạn thảo). Sau đó, Tổng thống cũng soạn thảo luật riêng của bên hành pháp và trình ra Quốc hội, nh-ng vào thời điểm trình, dự thảo do Quốc hội tự soạn thảo đang đ-ợc thảo luận tại 2 Viện Quốc hội. Kết quả cuối cùng là Luật Th-ợng mại và Cạnh tranh 1988 (Luật 1988) đã đ-ợc ban hành.

Luật 1988 giữ nguyên các nội dung cơ bản của Luật Th-ợng mại 1974, nh-ng bổ sung nhiều hạn chế hơn đối với Tổng thống và tăng ảnh h-ởng đối với quy trình xây dựng các đạo luật th-ợng mại. Tr-ớc hết Luật gắn việc trao thẩm quyền ký kết và thi hành các điều -ớc thông qua thủ tục nhanh với các mục tiêu đàm phán nhất định, kể cả mục tiêu tổng thể và 16 mục tiêu cụ thể¹⁰.

Luật 1988 là công cụ Quốc hội sử dụng để kiểm soát chặt Tổng thống trong quá trình đàm phán, kể cả việc Luật cho Tổng thống quyền sử dụng thủ tục nhanh với thời hạn ngắn 3 năm (so với Luật 1974 là 5 năm và Luật 1979 là 8 năm). Lần gia hạn năm 1993, Quốc hội đã đ-a thêm một số sửa đổi vào Luật 1988 để xiết chặt thêm sự kiểm soát của mình: phải thông báo tr-ớc khi ký các hiệp định cho Quốc hội 120 ngày thay vì 90 ngày nh- tr-ớc đây để Quốc hội có

¹⁰ Luật 1988, Điều 1101, 19 USC s. 2901 (1995)

nhiều cơ hội có ý kiến vào quá trình chuẩn bị dự luật thi hành và Quốc hội không cho phép Tổng thống toàn quyền quyết định giảm thuế nh- tr-ớc, mà quyết định này phải phụ thuộc việc Quốc hội nội luật hoá các thoả thuận về phi thuế quan. Đồng thời, Quốc hội cũng thông qua việc gia hạn nêu rõ là nếu Tổng thống không tuân thủ các yêu cầu về thủ tục tham vấn với Quốc hội thì sẽ bị từ chối sử dụng thủ tục nhanh.

Lấy ý kiến công chúng

Cũng cần phải nói thêm là theo pháp luật Hoa Kỳ, nhất là kể từ Luật Th-ơng mại 1974 thì quá trình đàm phán và thực hiện các hiệp định th-ơng mại phải có sự tham vấn, đóng góp ý kiến và tham gia rộng rãi của các đối t-ợng liên quan, phi chính phủ, t- nhân. Chẳng hạn, Luật 1974 quy định Tổng thống phải lấy ý kiến của giới t- nhân tr-ớc khi ký kết các hiệp định th-ơng mại và thiết lập nên cơ chế lấy ý kiến này, trong đó có thành lập Ủy ban T- vấn về chính sách th-ơng mại và đàm phán gồm 45 ng-ời đại diện cho các tổ chức phi chính phủ và các nhóm quyền lợi khác nhau. Bên cạnh các cơ chế lấy ý kiến chính thức thì giới t- nhân Hoa Kỳ còn có các cơ hội tác động đến đàm phán, ký kết và thi hành các hiệp định th-ơng mại ở mức độ lớn: tác động qua kênh Quốc hội, nh- đến điều trần tại Quốc hội, gửi th- đến các nghị sĩ; vận động hành lang hay tác động lên d- luật, nh- qua báo chí, phát biểu tr-ớc công chúng... Riêng đối với quá trình đàm phán Vòng Uruguay thì việc tham gia của giới phi chính phủ ở mức độ rất lớn và đã có học giả nhận xét là “*Do đ-ợc tiếp cận cả chính thức và không chính thức, các nhóm quyền lợi khó có thể than phiền vào thời điểm ký kết Vòng Uruguay là họ đã không đ-ợc cung cấp thông tin hay cơ hội đ-ợc trình bày ý kiến...*”¹¹.

2. Thi hành các hiệp định Vòng Uruguay

Việc thi hành các cam kết của WTO trong pháp luật Hoa Kỳ có thể đ-ợc chia thành 4 tình huống sau:

- Một số cam kết, nhất là các cam kết về cắt giảm thuế quan có thể đ-ợc thi hành theo thẩm quyền mà Tổng thống đ-ợc Quốc hội cho phép tr-ớc đó mặc dù nh- nêu trên thì thẩm quyền từ năm 1993 bị ràng buộc cùng với việc Quốc hội thông qua các cam kết về phi thuế quan. Đây có thể đ-ợc coi là thi hành qua con đ-ờng hành pháp, lập quy mà không cần có luật của Quốc hội. Tuy nhiên, việc thi hành vẫn yêu cầu có chuyển hoá các cam kết vào pháp luật trong n-ớc, nh-ng thông qua các văn bản d-ới luật.

- Tiếp đó, nhiều cam kết của Vòng Uruguay đòi hỏi Hoa Kỳ phải có sửa luật - các sửa đổi này đã đ-ợc thực hiện thông qua việc ban hành một luật chung: Luật Thi hành các hiệp định Vòng Uruguay (URAA). Đây là phần quan trọng nhất của việc thi hành các hiệp định của WTO trong pháp luật Hoa Kỳ bởi vì quá trình chuyển hoá đ-ợc thực hiện thông qua luật của Quốc hội.

- Một số cam kết mặc dù không yêu cầu có sửa đổi pháp luật Hoa Kỳ, nh-ng cấm các hành vi, quyết định của các cơ quan hành chính và toà án trái với các cam kết. Một ví dụ là WTO cấm Hoa Kỳ và tất cả các n-ớc thành viên áp dụng đơn ph-ơng các biện pháp theo Điều khoản 301 của Luật Th-ơng mại 1974 Hoa Kỳ. Những cam kết này đ-ợc Hoa Kỳ l-u ý trong quá trình thực hiện và áp dụng luật mà không có đi kèm sửa đổi luật.

¹¹ David W. Leeborn, nh- trên

- Cuối cùng, nhiều cam kết trong WTO của Hoa Kỳ đã được thi hành từ trước đó trong pháp luật Hoa Kỳ. Tức là pháp luật đã phù hợp với các yêu cầu của các hiệp định WTO. Chẳng hạn, nhiều quy định của pháp luật Hoa Kỳ đã phù hợp với Hiệp định TRIPS. Trong các trường hợp đó thì không cần thiết phải sửa đổi pháp luật.

Trong khuôn khổ bài viết này tác giả chỉ đi sâu vào việc thi hành các hiệp định Vòng Uruguay bằng cách nội luật hoá các

Luật URAA gồm 8 phần:

- Phần I quy định chung về việc phê chuẩn và cho thi hành các hiệp định Vòng Uruguay;

- Phần II là phần lớn nhất của Luật quy định về chống bán phá giá và chống trợ cấp. Đây là phần phải sửa lại rất nhiều luật của Hoa Kỳ;

- Phần III thi hành các hiệp định khác của WTO về tự vệ, dệt may, mua sắm chính phủ và các rào cản kỹ thuật đối với thương mại. Về các vấn đề này luật Hoa Kỳ không phải sửa nhiều; Phần III cũng chứa đựng các quy định liên quan tới giải quyết tranh chấp, cải thiện việc áp dụng một số biện pháp thương mại của Hoa Kỳ;

- Phần IV thi hành các hiệp định nông nghiệp và việc áp dụng các biện pháp vệ sinh và vệ sinh dịch tễ;

- Phần V sửa đổi luật pháp Hoa Kỳ cho phù hợp với Hiệp định TRIPS về sở hữu trí tuệ;

- Phần VI chứa đựng một số quy định về thương mại và sửa đổi thủ tục và phí hải quan nh-ng không phải là theo yêu cầu của WTO;

- Phần VII và VIII là các quy định về thu chi ngân sách không liên quan trực tiếp tới WTO hay thương mại quốc tế nh-ng có ý định là bù đắp những thâm hụt ngân sách do việc cắt giảm thuế của Vòng Uruguay.

cam kết yêu cầu cần có sửa đổi luật của Quốc hội thông qua việc ban hành Luật thi hành các hiệp định Vòng Uruguay (URAA).

Soạn thảo và thông qua URAA

Thông thường, trách nhiệm chủ yếu đối với các hiệp định thương mại và việc áp dụng thủ tục thi hành nhanh rơi vào hai uỷ ban của Quốc hội đó là Uỷ ban Tài chính của Thượng nghị viện và Uỷ ban Ngân sách của Hạ nghị viện. Tuy nhiên, do phạm vi khổng lồ của các hiệp định Vòng Uruguay, dự án luật đã được chuyển chính thức đến sáu uỷ ban của Thượng nghị viện và tám uỷ ban của Hạ nghị viện¹² để thảo luận và cho ý kiến. Do các hiệp định Vòng Uruguay được trình ra Quốc hội theo thủ tục nhanh, nên các nghị sĩ Quốc hội, nhất là những người không là thành viên của uỷ ban liên quan nào có rất ít cơ hội tác động tới việc thi hành. Để đáp lại, một số nghị sĩ Quốc hội đã trình các dự án luật riêng của mình về các vấn đề liên quan tới việc thi hành các hiệp định này¹³.

Sau nhiều cuộc tranh luận, điều đình, thương lượng, Hạ nghị viện bỏ phiếu ngày 29/11/1994 và Thượng nghị viện bỏ phiếu 1/12/1994 thông qua Luật. Như vậy là tính từ ngày 15/12/1993, khi Tổng thống thông báo cho Quốc hội về ý định ký kết các hiệp định Vòng Uruguay, quá trình ban hành luật kéo dài 11 tháng r-ời. Sau đó, ngày 23/12/1994, Tổng thống chỉ đạo USTR thông báo chấp thuận các hiệp định Vòng Uruguay và cùng ngày Tổng thống thực hiện thẩm quyền của mình theo Luật 1988 và Luật URAA quyết định

¹² David W. Leebron

¹³ Một số nghị sĩ trình dự án Luật Báo cáo về thương mại và môi trường; Thượng nghị sĩ Kerry trình dự án Luật Hòa giải thương mại và Môi trường, hay Thượng nghị sĩ Deconcini trình dự án Luật Thi hành các quyền sở hữu trí tuệ liên quan tới thương mại.... Xem David Leebron.

sửa đổi các dòng thuế cho phù hợp với các hiệp định; huỷ bỏ các hạn chế số lượng đối với hàng nông sản theo Luật Điều chỉnh nông nghiệp cho phù hợp với Hiệp định Nông nghiệp của WTO.

Luật thi hành các hiệp định Vòng Uruguay

Hoa Kỳ tiếp cận sửa đổi pháp luật của mình để thi hành các hiệp định Vòng Uruguay thông qua việc ban hành một luật - Luật Thi hành các hiệp định Vòng Uruguay (URAA). Đây là đạo luật rất phức tạp và cũng rất dài với hơn 650 trang, trong đó khoảng hơn 1/4 số trang là để cập tới các quy định về thu chi ngân sách. Có những quy định không phải là sửa luật theo yêu cầu của WTO, mà chỉ để bảo đảm thi hành có hiệu quả, kể cả các quy định có những biện pháp bảo hộ không vi phạm các quy định WTO.

Một điều cần lưu ý là thông qua Luật URAA, Quốc hội tái khẳng định việc kiểm soát của mình đối với quá trình thi hành các hiệp định WTO tại Hoa Kỳ và các nước thành viên khác, trong đó có các yêu cầu Tổng thống phải có báo cáo, tham vấn và tiến hành các biện pháp trong các tình huống cần thiết. Không giống đạo luật thi hành kết quả Vòng Tokyo, Luật URAA không quy định việc thay đổi về tổ chức bộ máy nhà nước hay thiết chế thực thi.

Đánh giá về Luật URAA thi hành các hiệp định Vòng Uruguay, một điều đáng nói là thông qua Luật này, lần đầu tiên Hiệp định GATT (tất nhiên là GATT 1994) được Quốc hội phê chuẩn và có địa vị pháp lý rõ ràng đối với pháp luật bang và liên bang.

IV. Một số nhận xét

Với những thông tin và phân tích trên đây, mặc dù khó có thể nói là đã bao hàm hết được những vấn đề liên quan tới thể chế pháp luật của Hoa Kỳ về đàm phán, ký kết và thi hành các điều ước quốc tế, trong đó có các hiệp định của Vòng Uruguay trong pháp luật Hoa Kỳ, có thể rút ra một số nhận xét sơ bộ như sau:

- **Trước hết**, Hoa Kỳ, nhất là các cơ quan hành pháp và lập pháp đã có sự chuẩn bị và phối hợp rất lớn trong quá trình đàm phán, ký kết và thi hành các hiệp định Vòng Uruguay. Việc tham gia tích cực của các tổ chức đại diện cho các nhóm quyền lợi khác nhau vào quá trình này đem lại một đặc thù hay sự khác biệt của thể chế Hoa Kỳ.

Mặc dù còn có những ý kiến khác nhau về các nội dung và cả thủ tục sử dụng, ký kết và thi hành các hiệp định này, nhưng có thể nói về cơ bản Hoa Kỳ đã thực hiện các cam kết của mình trong WTO, ít nhất là cho tới khi bị thua kiện¹⁴. Tuy nhiên, qua phân tích trên đây thì cũng có thể thấy với cách tiếp cận gọi là “*tối thiểu*” đối với việc thi hành các hiệp định của WTO, “*nếu các quy định của pháp luật Hoa Kỳ không rõ ràng là vi phạm các hiệp định WTO theo cách hiểu của Hoa Kỳ thì Hoa Kỳ không sửa đổi các quy định này*”¹⁵, tiềm ẩn nhiều khả năng trục trặc về nội dung trong việc thi hành này. Thực tế gần đây đã chứng minh cho điều này, khi một số đạo luật và thực tiễn áp dụng pháp luật của Hoa Kỳ trong lĩnh vực thương mại đã bị WTO tuyên là không phù hợp với các quy định của các hiệp định WTO¹⁶. Qua đó có thể thấy, Hoa Kỳ chưa phải đã thi hành đầy đủ tất cả

¹⁴ David W. Leebron cảnh báo về một số vấn đề như chống bán phá giá và chống trợ cấp của Luật URAA là có vấn đề, nhưng có vẻ như Hoa Kỳ thích quan điểm “*đợi và xem*” (wait and see): “*đợi xem các vi phạm xảy ra không và nếu có thì liệu có ai kiện mình hay không*”.

¹⁵ David W. Leebron

¹⁶ Luật Chống bán phá giá 1916; Tu án chính Byrd; Luật miễn thuế thu nhập cho các công ty hải ngoại

các cam kết của mình trong WTO. Từ góc độ pháp luật của WTO, vi phạm là vi phạm và vấn đề vi phạm đó là cố ý hay vô ý không quan trọng. Tức là quá trình thi hành các hiệp định của Vòng Uruguay đối với Hoa Kỳ là quá trình còn đang tiếp diễn và khó có thể dự đoán khi nào thì chấm dứt.

- **Thứ hai**, việc thi hành các hiệp định của WTO tại Hoa Kỳ là một quá trình có sự đan xen của rất nhiều yếu tố, trong đó các vấn đề pháp lý, chính trị và quyền lợi kinh tế, th-ơng mại tỏ ra bao trùm lên toàn bộ quá trình này. Do đó nó đòi hỏi có nhiều sự tham vấn, thảo luận và lấy ý kiến của tất cả các đối t-ơng liên quan - một quá trình song phẳng, công khai, minh bạch. Đặc biệt, vấn đề chủ quyền quốc gia là một trong các vấn đề thảo luận sôi nổi trong quá trình phê chuẩn và nội luật hoá các hiệp định WTO, nhất là các hiệp định đụng chạm tới các vấn đề thuộc thẩm quyền của chính quyền bang, nh- vệ sinh, vệ sinh dịch tễ, các rào cản kỹ thuật cho th-ơng mại; việc thành lập WTO và cơ chế giải quyết tranh chấp đi cùng sẽ hạn chế việc thực hiện các quyền chủ quyền quốc gia của Hoa Kỳ. Hoa Kỳ rất ngại bị kiện ra các diễn đàn quốc tế, đừng nói là thua kiện, nhất là sau khi rút ra khỏi việc tham gia Quy chế Tòa án T- pháp quốc tế. Là n-ớc lớn, Hoa Kỳ tỏ ra e ngại các quy định cho phép quyết định theo đa số trong các tr-ờng hợp nhất định, nhất là khi Hoa Kỳ có ý kiến khác với đa số n-ớc nhỏ khác. Cuối cùng, vấn đề lo ngại nữa của Hoa Kỳ là sự khiếm khuyết về minh bạch hoá trong cơ chế giải quyết tranh chấp WTO¹⁷.

- **Thứ ba**, để đàm phán và thi hành các hiệp định th-ơng mại gần đây, kể cả các

hiệp định của WTO - theo cách phân chia của pháp luật Hoa Kỳ đó là các “*hiệp định liên hành pháp và lập pháp*” và “*không có khả năng tự thi hành*”, phải có một cơ chế đàm phán và thi hành mới: các thủ tục đàm phán, ký kết và thi hành nhanh. Tuy nhiên, công bằng mà nói thì các thủ tục này cũng là những vấn đề gây tranh cãi và là kết quả của cuộc chiến giữa Quốc hội và Tổng thống Hoa Kỳ trong việc ai sẽ là ng-ời có nhiều thẩm quyền về các vấn đề th-ơng mại quốc tế. Sự cần thiết của các thủ tục nhanh này không chỉ đối với Vòng đàm phán Uruguay và quá trình thi hành nó mà còn cần thiết cho các hiệp định th-ơng mại khác của Hoa Kỳ và Vòng đàm phán tiếp theo, nh- Vòng Doha hiện nay - Quốc hội Hoa Kỳ đã phải gia hạn thủ tục nhanh này năm 2002 thông qua Luật Khuyến khích th-ơng mại (PTA).

- **Thứ t-**, về địa vị pháp lý của các hiệp định của WTO trong pháp luật Hoa Kỳ, có thể có một số l-u ý sau đây. Tr-ớc hết, trọn gói các vấn đề đ-ợc trình ra Quốc hội xem xét thông qua gồm 3 phần: bản thân các hiệp định, lời văn của dự luật thi hành và tuyên bố của bên hành pháp đi kèm dự luật (tờ trình của Tổng thống). Nh- nêu trên, thực tiễn gần đây của Hoa Kỳ đi theo xu thế là các điều -ớc quốc tế không có giá trị tự thi hành tại Hoa Kỳ. Bản thân tờ trình của Tổng thống nêu rõ là các hiệp định của Vòng Uruguay không có giá trị tự thi hành¹⁸. T-ơng tự, Quốc hội mặc dù phê chuẩn các hiệp định đó nh-ng cũng đồng thời khẳng định: “*Không một quy định nào của bất kỳ Hiệp định Vòng Uruguay, không việc áp dụng nào bất kỳ quy định của (các Hiệp định này) đối với bất kỳ ai hay bất kỳ tr-ờng hợp*

¹⁷ Xem David W. Leebron

¹⁸ Một điều khác với thực tiễn tr-ớc đây là Quốc hội th-ờng không nêu cụ thể địa vị pháp lý của Tờ trình của Tổng thống, Luật URAA lại nêu cụ thể Tờ trình là “*thể hiện quan điểm của Hoa Kỳ liên quan tới việc giải thích và áp dụng các Hiệp định Vòng Uruguay và Luật này trong bất kỳ quy trình tố tụng nào...*”

nào mà không phù hợp với bất kỳ đạo luật nào của Hoa Kỳ, sẽ đ-ợc có hiệu lực”¹⁹. Đồng thời, Quốc hội cũng khẳng định trong Luật URAA là không ai ngoài chính quyền liên bang Hoa Kỳ “đ-ợc có căn cứ khởi kiện hay bảo vệ theo bất kỳ Hiệp định Vòng Uruguay nào...” hay phản đối, kiện lại “bất kỳ hành động hay không hành động nào của Hoa Kỳ, bất kỳ bang hay chính quyền địa ph-ơng nào trên cơ sở là các hành động hay không hành động đó là không phù hợp” với các hiệp định này. Nếu giải thích chặt chẽ về pháp lý thì có thể sơ bộ kết luận là bản thân các hiệp định Vòng Uruguay đứng riêng không có khả năng đ-ợc áp dụng trực tiếp trong các vụ kiện trừ các vụ kiện do Hoa Kỳ khởi kiện. Tuy nhiên, các quy định của hiệp định nào đ-ợc nội luật hoá rồi thì đ-ợc áp dụng trực tiếp, nh-ng điều lo ngại là “nhiều khía cạnh của các hiệp định này không đ-ợc thi hành rõ ràng trong đạo luật thi hành”²⁰.

Để xử lý vấn đề này, các cơ quan hành chính và toà án Hoa Kỳ đ-ợc khuyến cáo là cố gắng giải thích ở mức độ tối đa có thể để áp dụng pháp luật Hoa Kỳ phù hợp với các hiệp định của WTO, tất nhiên là trong chừng mực không đ-ợc trái với bất kỳ ý định rõ ràng nào của Quốc hội. Đồng thời, một nguyên tắc trong pháp luật Hoa Kỳ là đạo luật đ-ợc Quốc hội ban hành sau về cùng vấn đề sẽ có giá trị -u tiên áp dụng hơn các đạo luật và điều -ớc quốc tế tr-ớc đó sẽ có vai trò quan trọng trong quá trình thi hành các hiệp định WTO, nhất là khi có đạo luật hay quy định nào đó không đ-ợc đ-a vào Luật URAA để sửa đổi cho phù hợp với hiệp định hay có đạo luật nào đó sau này bị WTO tuyên không phù hợp với WTO.

- Thứ năm, một điều quan trọng là Luật thi hành các hiệp định Vòng Uruguay (URAA) đã

uỷ quyền chung cho Tổng thống và các cơ quan hành pháp thi hành các hiệp định của WTO trong pháp luật Hoa Kỳ với ý định “bảo đảm thi hành đầy đủ các nghĩa vụ của Hoa Kỳ...”²¹. Tuy nhiên, do ngôn ngữ của URAA không rõ ràng về phạm vi uỷ quyền: các cơ quan hành pháp thi hành các hiệp định này phải dựa vào các quy định cụ thể của luật nào đó tr-ớc đó, hay là các quy định cụ thể của URAA, hay Tờ trình. Điều này cũng dễ hiểu vì Quốc hội không muốn cho hành pháp có đ-ợc “một tờ séc khống” mà muốn điền gì vào cũng đ-ợc, vì nh- vậy mất đi sự kiểm soát của mình đối với việc thi hành các hiệp định WTO.

Thay cho lời kết

Do có những sự khác nhau căn bản về thể chế chính trị, hệ thống pháp luật và điều kiện phát triển giữa Việt Nam và Hoa Kỳ, những thông tin, phân tích và nhận xét trên đây có thể chỉ có tính thông tin là chủ yếu. Tôi dành cho độc giả quyền tự quyết về “khả năng” liên hệ hay tham khảo các thông tin này vào hoàn cảnh Việt Nam. Thay cho lời kết, tôi chỉ xin nhấn nhủ một điều là chúng ta phải có sự chuẩn bị tr-ớc về những gì chúng ta đang và sẽ làm cho việc đàm phán và gia nhập WTO: một công việc đòi hỏi cả quá trình làm việc liên tục mà điểm nhấn của nó là kể từ khi gia nhập - làm thế nào Việt Nam có thể thi hành có hiệu quả các quy định của WTO trong hệ thống pháp luật Việt Nam? Một câu hỏi đã đ-ợc đặt ra đầu đó từ phía các đối tác th-ơng mại của Việt Nam./.

* *Ths, Vụ hợp tác quốc tế, Bộ T- pháp*

¹⁹ Điều 102, Luật URAA

²⁰ David W. Leebon

²¹ Báo cáo của Hạ nghị viện

MỐI QUAN HỆ GIỮA ĐIỀU -ỐC QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT QUỐC GIA Ở CHLB ĐỨC

L-ONG MINH TUÂN*

Mối quan hệ giữa điều -ốc quốc tế và pháp luật quốc gia là một “vấn đề cổ x-a”¹ về mặt lý luận cũng nh- thực tiễn. Xác định đúng mối quan hệ này có ý nghĩa rất lớn đến việc thực hiện điều -ốc quốc tế ở các n-ốc ký kết hoặc tham gia điều -ốc quốc tế đó. Bài viết giới thiệu kinh nghiệm của CHLB Đức về nội dung này

1- Mối quan hệ giữa ĐƯQT với pháp luật quốc gia ở CHLB Đức

Ở CHLB Đức, điều -ốc quốc tế (ĐƯQT) đ-ợc hiểu là tất cả các thoả thuận có hiệu lực giữa hai hay nhiều chủ thể pháp luật quốc tế (bao gồm tr-ớc hết là các quốc gia, các tổ chức quốc tế) tham gia ký kết². Từ quy định tại khoản 2 Điều 59 của Hiến pháp CHLB Đức, trên cơ sở truyền thống của Hiến pháp và thực tiễn pháp lý ở CHLB Đức, có thể rút ra kết luận rằng, pháp luật ĐƯQT đã đ-ợc Quốc hội CHLB Đức chấp thuận cũng có hiệu lực pháp luật ở CHLB Đức. Các đối t-ợng thuộc phạm vi điều chỉnh của ĐƯQT phải nghiêm chỉnh thi hành. Các ĐƯQT liên quan đến quan hệ chính trị, hoặc các đối t-ợng lập pháp của Liên bang thì cần phải có sự đồng ý hoặc tham gia của các cơ quan lập pháp có thẩm quyền của Liên bang d-ới hình thức một đạo luật của Liên bang (đạo luật phê chuẩn ĐƯQT)³. Các dự án luật điều -ốc này phải tuân theo quy trình lập pháp thông th-ờng.

Tuy nhiên, việc xác định chỉ có Chính phủ liên bang hay cả các chủ thể khác có quyền trình dự án luật ĐƯQT (theo khoản 2, Điều 59 của Hiến pháp) vẫn ch-a đ-ợc Toà án hiến pháp CHLB Đức trả lời⁴.

Nội dung của ĐƯQT đ-ợc “chuyển hoá” vào nội luật theo quan điểm truyền thống. Ngày nay, cơ quan lập pháp đ-a ra mệnh lệnh về việc áp dụng ĐƯQT ở trong n-ốc mà không làm thay đổi đặc tính vốn có (nội dung) của ĐƯQT.

Ở CHLB Đức, các ĐƯQT có địa vị pháp lý, thứ bậc ngang với thứ bậc của luật (trừ đạo

Hộp 1

Đạo luật về ĐƯQT có hai chức năng:

- Một là: uỷ quyền cho Tổng thống liên bang phê chuẩn ĐƯQT.
- Hai là: đ-a ra mệnh lệnh về việc tôn trọng nội dung của ĐƯQT (chừng nào nội dung này phù hợp cho việc áp dụng).

¹ Xem TS. Trần Đại Thắng, *Mối quan hệ giữa luật quốc tế và luật quốc gia trong pháp luật và thực tiễn các n-ốc*, Tạp chí Nhà n-ốc và pháp luật số 4/2002, tr. 65.

² Xem Rudolf Bernhardt, *Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge*, in: *Issensee/Kirchhof (Hrsg.)*,

³ Đối với các điều -ốc quốc tế về quản lý hành chính thì áp dụng phù hợp các quy định về quản lý hành chính của Liên bang (Câu cuối của Khoản 2 Điều 59 của Hiến pháp CHLB Đức).

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, 174.

⁴ Xem phán quyết của Toà án hiến pháp "BVerfGE 68, 1, 66".

luật sửa đổi hiến pháp). Vị trí của ĐUQT không phải là nằm ở giữa luật và Hiến pháp CHLB Đức nh- là các quy tắc chung của pháp luật quốc tế (theo Điều 25 Hiến pháp CHLB Đức), cũng không nằm cùng thứ bậc của Hiến pháp CHLB Đức. Trong mối quan hệ của ĐUQT và luật thì áp dụng quy tắc -u tiên áp dụng luật ban hành sau, nghĩa là luật ban hành sau có thể cản trở ĐUQT ban hành tr-ớc đó. Nh-ng trên thực tế, các xung đột loại này hiếm khi xảy ra. Việc giải thích luật theo h-ớng nhằm tạo ra sự phù hợp với ĐUQT và thứ bậc -u thế của pháp luật chuyên ngành hạn chế xảy ra khả năng đạo luật ban hành sau cản trở ĐUQT đã ban hành tr-ớc đó.

Theo Công -ớc châu Âu về quyền con ng-ời (EMRK) thì ĐUQT chỉ có thứ bậc về mặt hiệu lực ngang với thứ bậc của đạo luật bình th-ờng với kết quả các đạo luật ban hành sau có thể có hiệu lực cao hơn pháp luật điều -ớc, và điều -ớc có thể không phải là cơ sở pháp lý để Toà án hiến pháp CHLB Đức kiểm tra các đạo luật⁵. Tuy nhiên, trong một phán quyết⁶, Toà án hiến pháp CHLB Đức đã tuyên bố: các quyền cơ bản đ-ợc quy định trong Hiến pháp CHLB Đức cần phải đ-ợc giải thích tới mức tối đa theo h-ớng phù hợp với Công -ớc châu Âu về quyền con ng-ời. Việc giải thích do Toà án châu Âu về quyền con ng-ời thực hiện.

2- Địa vị pháp lý, thứ bậc của các quy tắc chung của pháp luật quốc tế trong hệ thống pháp luật của CHLB Đức

Theo quy định tại Điều 25 của Hiến pháp CHLB Đức, các quy tắc chung của pháp luật

quốc tế⁷ là một phần của pháp luật CHLB Đức. Các quy tắc này có hiệu lực cao hơn các đạo luật do Quốc hội ban hành (trừ đạo luật sửa đổi Hiến pháp) và xác lập các quyền và nghĩa vụ trực tiếp cho những ng-ời sống trên lãnh thổ CHLB Đức mà không cần phải chuyển hoá vào pháp luật quốc gia. Điều 25 Hiến pháp CHLB Đức đ-ợc coi là quy định về việc hợp tác quốc tế, là nguyên tắc phù hợp với pháp luật quốc tế của Hiến pháp. Ý nghĩa đặc thù của quy định này là nhằm tạo ra sự hoà hợp của pháp luật đ-ợc áp dụng trong nội bộ quốc gia với các nghĩa vụ của CHLB Đức từ các quy tắc chung của pháp luật quốc tế; phòng ngừa các cơ quan nhà n-ớc vi phạm các nghĩa vụ quốc tế. (Xem hộp 1)

Theo phán quyết của Toà án Cộng đồng châu Âu thì về nguyên tắc, mỗi quy định của pháp luật quốc tế có hiệu lực đối với Cộng đồng là cơ sở pháp lý cho việc kiểm tra của Toà án về tính hợp pháp của các văn bản pháp luật của Cộng đồng.

Toà án hiến pháp CHLB Đức cũng khẳng định, các quy tắc chung của pháp luật quốc tế có hiệu lực trực tiếp ở CHLB Đức mà không cần phải ban hành luật để chuyển hoá vào pháp luật quốc gia⁸. Trong các phán quyết gần đây, Toà án CHLB Đức đã tuyên rằng, với quy định tại Điều 25 của Hiến pháp CHLB Đức thì các quy tắc chung của pháp luật quốc tế là một bộ phận cấu thành của pháp luật CHLB Đức đang có hiệu lực⁹.

Trong tr-ờng hợp có xung đột giữa pháp luật của Cộng đồng châu Âu và một quy tắc chung của pháp luật quốc tế thì các Toà án CHLB Đức cần phải có tr-ớc một phán quyết

⁵ Xem ví dụ phán quyết của Toà án hiến pháp "BVerfGE 10, 271, 274; 34, 384, 395".

⁶ Xem phán quyết của Toà án hiến pháp "BVerfGE 74, 358, 370".

⁷ Cơ sở để khẳng định một quy tắc của pháp luật quốc tế là quy tắc chung dựa trên sự ràng buộc về mặt pháp lý của nó đối với các chủ thể của pháp luật quốc tế. Ví dụ nh- các nguyên tắc chung của pháp luật đã đ-ợc thừa nhận.

⁸ Xem BVerfGE 6, 309, 363; 23, 288, 316

⁹ Xem BVerfGE 46, 342, 363 (403-404)

Hộp 2

Trong phạm vi châu Âu thì các bản hiến pháp, nhất là Hiến pháp Áo, Hiến pháp Ý, Hiến pháp Hy Lạp và Hiến pháp Thổ Nhĩ Kỳ có các quy định t-ơng tự nh- Điều 25 của Hiến pháp CHLB Đức; trong khi đó, nhóm pháp luật Ăng-lô Xăc-xông theo đ-ỏi quan đ-iểm pháp luật quốc tế là một phần của pháp luật quốc gia ("*International law is part of the law of the land*" Helmut Steinberger, *Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: Issensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, a 173.8*, hoặc trật tự pháp luật quốc tế và trật tự pháp luật quốc gia tạo thành một tổng thể nhất đ-ịnh các quy phạm pháp luật của một n-ớc.

của Tòa án Cộng đ-ồng châu Âu. Phán quyết này có hiệu lực đ-ối với các Tòa án CHLB Đức.

Tr-ớc khi kết luận một văn bản pháp luật có vi phạm quy tắc chung của pháp luật quốc tế hay không, cần phải khai thác hết các khả năng giải thích nhằm có đ-ợc sự phù hợp với pháp luật quốc tế. Đ-ối với các quy phạm cho phép của pháp luật quốc tế thì cần phải kiểm tra hoạt đ-ộng của Nhà n-ớc còn nằm trong ranh giới cho phép của các quy tắc chung của pháp luật quốc tế hay không.

3- Mối quan hệ giữa pháp luật của Liên minh châu Âu và pháp luật CHLB Đức

Các quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu, đ-ợc tạo nên bởi các hiệp -ớc giữa các n-ớc thành viên của Liên minh châu Âu, là các bộ phận cấu thành của một hệ thống pháp luật đ-ộc lập. Hệ thống pháp luật này và hệ thống pháp luật ở các n-ớc thành viên Liên minh châu Âu cùng song song tồn tại

đ-ộc lập và riêng biệt, nh-ng không cô lập với nhau¹⁰.

Dựa trên nguyên tắc "*hiến đ-ịnh*" của Liên minh châu Âu và bảo đ-ảm khả năng hoạt đ-ộng của Liên minh châu Âu, các quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu có hiệu lực áp dụng cao hơn các quy phạm pháp luật ở các n-ớc thành viên.

Theo quan đ-iểm của Tòa án hiến pháp CHLB Đức, pháp luật của Liên minh châu Âu có hiệu lực áp dụng cao hơn (Anwendungsvorrang) pháp luật của CHLB Đức. Theo đó, pháp luật của Liên minh châu Âu đ-ợc áp dụng trực tiếp ở CHLB Đức mà không cần phải chuyển hoá bằng một đ-ạo luật của Quốc hội vào pháp luật quốc gia¹¹. Điều cần l-u ý là: hiệu lực áp dụng cao hơn đ-ợc hiểu là việc -u tiên áp dụng pháp luật

Hộp 3

Theo quy đ-ịnh tại Khoản 2 Điều 189 Hiệp -ớc về kinh tế của Cộng đ-ồng châu Âu (ngày 18/4/1951) thì các phần của Hiệp -ớc này và các sắc lệnh (Verordnung) của Liên minh châu Âu có hiệu lực chung và trực tiếp ở các n-ớc thành viên (*Xem phán quyết của Tòa án Liên minh châu Âu ngày 15 tháng 7 năm 1964 (Costa/ENEL, RS. 6/64 Slg. 1964, S. 1251/1257)*). Ng-ợc lại, theo Khoản 3 Điều 189 của Hiệp -ớc này, các huấn lệnh, chỉ thị (Richtlinie) của Liên minh châu Âu không đ-ợc thừa nhận hiệu lực áp dụng cao hơn so với pháp luật của các n-ớc thành viên, vì chỉ có mục tiêu của các huấn lệnh, chỉ thị này là có hiệu lực bắt buộc đ-ối với các n-ớc thành viên; các cơ quan ở các n-ớc thành viên có quyền lựa chọn hình thức và ph-ơng tiện để đạt đ-ợc mục tiêu này.

¹⁰ Xem phán quyết của Tòa án Liên minh châu Âu "*EuGH, Rs. 6/60-Hamlet/Belgien-, Rspr. 1960, S. 1163 (1185)*"

¹¹ Xem Rudolf Streinz, *Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane, in: Issensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, tr. 182*

của Liên minh châu Âu trong tr-ờng hợp có xung đột pháp luật giữa pháp luật của CHLB Đức và pháp luật của Liên minh châu Âu. Quy phạm pháp luật của CHLB Đức trái với pháp luật của Liên minh châu Âu về nguyên tắc thì không đ-ợc áp dụng, bị pháp luật Liên minh châu Âu cản trở, nh-ng quy phạm này không bị huỷ bỏ¹².

Hiệu lực áp dụng cao hơn của pháp luật liên minh châu Âu so với pháp luật quốc gia ở các n-ớc thành viên nh- ở CHLB Đức, Ý, Pháp là có các ngoại lệ vì nhiều lý do khác nhau¹³.

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 24 Hiến pháp CHLB Đức thì Liên bang với các đạo luật của mình, có thể trao quyền lực cho các tổ chức quốc tế. Đồng thời, Khoản 3, Điều 79 Hiến pháp CHLB Đức lại quy định hạn chế việc sửa đổi Hiến pháp CHLB Đức. Sửa đổi Hiến pháp không đ-ợc phép làm thay đổi cơ cấu liên bang cũng nh- việc tham gia của các tiểu bang vào hoạt động lập pháp, hoặc các nguyên tắc cơ bản đ-ợc quy định tại Điều 1 (các nguyên tắc liên quan đến quyền cơ bản của công dân) và Điều 20 (các nguyên tắc dân chủ, Nhà n-ớc pháp quyền xã hội, liên bang và nguyên tắc phân chia quyền lực nhà n-ớc) của Hiến pháp CHLB Đức. Đây là những giới hạn đối với hiệu lực áp dụng cao hơn của pháp luật Liên minh châu Âu ở CHLB Đức đã đ-ợc Toà án hiến pháp CHLB Đức khẳng định¹⁴.

Các tr-ờng hợp ngoại lệ này liên quan đến

việc bảo vệ các nguyên tắc đ-ợc quy định trong Hiến pháp quốc gia và việc tôn trọng các quyền cơ bản của công dân tr-ớc tác động, ảnh h-ởng của pháp luật Liên minh châu Âu, đặc biệt là các quy định trong các sắc lệnh hoặc huấn lệnh.

Tóm lại, ở CHLB Đức, hiệu lực của các ĐUQT có thứ bậc ngang với thứ bậc của luật do Quốc hội CHLB Đức ban hành. ĐUQT đ-ợc Quốc hội chấp thuận d-ới hình thức một đạo luật. Các quy tắc chung của pháp luật quốc tế là một phần của pháp luật CHLB Đức. Các quy tắc này có hiệu lực cao hơn so với các đạo luật do Quốc hội CHLB Đức ban hành (trừ đạo luật sửa đổi Hiến pháp CHLB Đức) và xác lập các quyền và nghĩa vụ trực tiếp cho những ng-ời sống trên lãnh thổ CHLB Đức mà không cần phải chuyển hoá vào pháp luật quốc gia. Các quy phạm pháp luật của Liên minh châu Âu, về nguyên tắc, có hiệu lực áp dụng cao hơn so với các quy phạm pháp luật của CHLB Đức. Hiệu lực áp dụng cao hơn của pháp luật Liên minh châu Âu bị giới hạn bởi các nguyên tắc đ-ợc quy định tại Khoản 3, Điều 79 của Hiến pháp CHLB Đức và nhất là các nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản của công dân.

* TS, Trung tâm Thông tin, Th- viện và Nghiên cứu khoa học - Văn phòng Quốc hội

¹² Điều này ng-ợc với nguyên tắc hiệu lực pháp luật cao hơn (*Geltungsvorrang*) mà theo đó, trong tr-ờng hợp có xung đột pháp luật giữa quy phạm (văn bản) pháp luật có hiệu lực pháp luật cao hơn và quy phạm (văn bản) pháp luật có hiệu lực pháp luật thấp thì quy phạm (văn bản) có hiệu lực pháp luật thấp không những không đ-ợc áp dụng, mà vĩnh viễn không còn tồn tại về mặt pháp luật

¹³ Xem Hans Peter Ipsen, *Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften*, in: *Issensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, tr. 181*

¹⁴ Xem các phán quyết của Tòa án hiến pháp CHLB Đức “BVerfGE 37, 271, 279; 58, 1, 40; 31, 145, 173; 37, 271, 285”

Đăng ký hộ khẩu tại thành phố Hồ Chí Minh:**MÂU THUẤN TỪ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH**

NGUYỄN PH-ớc Thọ *

Thời gian qua, việc nhập c-, đăng ký hộ khẩu, chuyển khẩu cho một bộ phận dân c- từ các địa ph-ơng khác về thành phố lớn luôn là vấn đề nóng trong công tác quản lý hành chính. Từ thực trạng và phân tích nguyên nhân những v-ớng mắc về đăng ký hộ khẩu tại thành phố Hồ Chí Minh, tác giả đ-a ra giải pháp tháo gỡ sự bất hợp lý giữa quyền sở hữu về nhà ở với việc đăng ký hộ khẩu của công dân

Thành phố Hồ chí Minh (Tp.HCM) đang phải đối mặt với những v-ớng mắc trong việc quản lý đăng ký hộ khẩu đối với một bộ phận không nhỏ dân c- từ các tỉnh, thành phố khác đến c- trú, làm ăn, sinh sống¹. Các quy định của Tp.HCM về đăng ký hộ khẩu th-ờng trú cho đối t-ợng là những ng-ời từ các tỉnh, thành phố khác đến c- trú, và những phát sinh từ sự chỉ đạo của UBND thành phố trong việc giải quyết công nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở cho diện đối t-ợng này, đang tạo thành cái vòng luẩn quẩn: làm thủ tục mua nhà ở thì đòi hỏi phải có hộ khẩu th-ờng trú, xin đăng ký hộ khẩu thì đòi phải có quyền sở hữu nhà ở hợp pháp.

V-ớng mắc này đã gây cản trở, khó khăn, phiền phức cho việc làm ăn, sinh sống bình th-ờng của một bộ phận dân c- ch-a đ-ợc đăng ký hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố, nh- đăng ký hộ tịch, đăng ký sở

hữu tài sản, việc học hành... Vậy đâu là nguyên nhân?

1. Quy định hạn chế phạm vi “có nhà ở hợp pháp”**Hộp 1**

Theo quy định của Nghị định số 51/CP ngày 10/5/1997 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hộ khẩu thì một trong những điều kiện quan trọng nhất để đ-ợc đăng ký hộ khẩu th-ờng trú tại nơi mới đến là phải “có nhà ở hợp pháp”.

Thông t- số 06/TT-BNV ngày 20/6/1997 của Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) h-ớng dẫn thực hiện Nghị định số 51/CP đã xác định ba hình thức đ-ợc quyền sử dụng hợp pháp là: nhà thuộc sở hữu của mình; nhà đ-ợc quyền sử dụng hợp pháp; và nhà đ-ợc chủ hộ cho ở nhờ hợp pháp. Nh- vậy, quy định về “nhà ở thuộc sở hữu của mình” chỉ là một trong ba hình thức biểu hiện cụ thể điều kiện “có nhà ở hợp pháp”.

¹ Theo văn bản số 856/CATP(PC13) ngày 09/7/2004 của Công an Tp.HCM: hiện có 1.313.326 ng-ời từ các tỉnh, thành phố khác đang c- trú tại thành phố (chiếm 23% số dân thành phố), trong đó có 686.423 nhân khẩu tạm trú theo hộ (KT3), tạm trú có thời hạn cá nhân (KT4) là 626.903 ng-ời.

Tự do c- trú là một quyền cơ bản của công dân đ-ợc Hiến pháp và Bộ luật Dân sự quy định và đ-ợc nhà n-ớc bảo đảm bằng các quy định của pháp luật hành chính. Trong mối quan hệ quản lý hành chính về c- trú của công dân thì quy định “*có nhà ở hợp pháp*” là việc xác định về địa điểm, nơi ở đ-ợc định vị cụ thể của một cá nhân. Bằng cách diễn đạt khác, có thể nói, “*có nhà ở hợp pháp*” cũng có nghĩa là “*có chỗ ở hợp pháp*”. Logic của nó trả lời câu hỏi: anh đang ở đâu? Theo logic này, nếu anh đang sống ở Việt Nam thì việc c- trú của anh sẽ phải đ-ợc xác định theo trình tự: c- trú ở tỉnh (thành phố) nào? huyện (quận) nào? xã (ph-ờng) nào? xóm, ấp (đ-ờng phố) nào? và cuối cùng là tại nhà ở nào (nhà này đ-ợc phân biệt với các nhà khác theo dấu hiệu nh- số nhà hoặc tên ng-ời chủ sở hữu)? ở đây, “*nhà ở*” là điểm xác định cuối cùng về việc c- trú của một công dân. Tính hợp pháp của việc có nhà ở, là có đ-ợc pháp luật thừa nhận ở trong nhà đó không. (Xem hộp 1)

Tuy nhiên, UBND Tp.HCM lại quy định, một trong ba điều kiện giải quyết *đăng ký hộ khẩu th-ờng trú* cho công dân Việt Nam từ các tỉnh, thành phố khác đến c- trú tại Tp.HCM là: “*Về nhà ở, phải có giấy tờ hợp lệ về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở của các cấp có thẩm quyền cấp*”², tách riêng vấn đề nhà ở thuộc sở hữu của ng-ời c- trú thành một điều kiện.

Điều kiện này không còn mang ý nghĩa là “*có chỗ ở hợp pháp*” nữa mà thể hiện một

quan hệ dân sự (quan hệ về sở hữu nhà ở). Do vậy, có thể diễn đạt một cách khác, với hàm ý cùng một nghĩa nh- nhau là: *phải có quyền sở hữu nhà ở hợp pháp*. Nếu anh có quyền sở hữu nhà ở, thì anh đ-ợc quyền đăng ký hộ khẩu th-ờng trú. Nh- vậy, bản chất của vấn đề đã bị đánh tráo: hình thức đ-ợc lấy làm nội dung. Điều kiện “*có quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất hợp lệ*” đ-ợc thay cho “*có nhà ở hợp pháp*”. Việc lấy một quan hệ dân sự làm điều kiện để giải quyết một quan hệ quản lý hành chính đã gây ra những bất hợp lý, v-ớng mắc trong thực tiễn đăng ký hộ khẩu tại Tp.HCM.

2. Bất cập của quy định về quyền sở hữu tài sản hợp pháp

UBND Tp.HCM không có quy định nào không cho phép ng-ời từ tỉnh, thành phố khác đ-ợc mua nhà ở hoặc quyền sử dụng đất tại thành phố. (Xem hộp 2)

Hộp 2

Trên thực tế chỉ có một số tr-ờng hợp cụ thể, ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố, đ-ợc làm các thủ tục mua nhà ở, mua quyền sử dụng đất ở tại thành phố, chẳng hạn nh- đối với những nhà ở đã đ-ợc cấp sổ hồng (giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở); hoặc trong tr-ờng hợp mua nhà của các doanh nghiệp nhà n-ớc; hoặc những ng-ời đ-ợc tái định c- bằng nền đất, bằng căn hộ chung c- (công văn số 5252/UBND-ĐT ngày 03/09/2004 của UBND thành phố); hoặc cho phép ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài đ-ợc mua nhà ở tại thành phố, cả nhà đ-ợc cấp sổ hồng và nhà có giấy tờ hợp lệ (quyết định số 04/2003/QĐ-UB)...

² Điểm 1.2 Chỉ thị số 27/CT-UBND ngày 26/8/1999 của UBND Tp.HCM về giải quyết đăng ký hộ khẩu th-ờng trú cho công dân Việt Nam từ các tỉnh, thành phố khác đến c- trú tại Tp.HCM.

Nh-ng việc mua nhà ở, chuyển quyền sử dụng đất ở của đa số những ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố, đều không đ-ợc các cơ quan có thẩm quyền làm thủ tục chứng thực công nhận về mặt pháp lý cho việc mua bán, chuyển nh-ợng.

Trên thực tế, quy định và thực hiện các thủ tục mua bán nhà ở, chuyển quyền sử dụng đất ở trên địa bàn thành phố là *chỉ đ-ợc làm những gì chính quyền và pháp luật cho phép*. Tức là những ng-ời từ tỉnh, thành phố khác chỉ có quyền mua nhà ở, mua quyền sử dụng đất tại Tp.HCM khi đ-ợc UBND thành phố cho phép trong những tr-ờng hợp cụ thể, ngoài sự cho phép này, tất cả việc mua bán, chuyển nh-ợng đối với nhà đất của những ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố, đều không đ-ợc các cơ quan có thẩm quyền của thành phố giải quyết các thủ tục công nhận, bao hàm cả việc không đ-ợc xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đối với nhà ở cho chủ sở hữu mới. Nh- vậy, có một thực trạng là có một số ng-ời đ-ợc mua bán nhà ở, chuyển quyền sử dụng đất ở mà không có sự hạn chế nào (ng-ời có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố), họ đ-ợc tự do thực hiện quyền sở hữu tài sản theo quy định của pháp luật; ng-ợc lại, có một số ng-ời khác (ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố) chỉ đ-ợc mua và thực hiện quyền sở hữu đối với một số hạn chế loại nhà ở, đất ở nhất định theo chỉ đạo hoặc quy định của chính quyền thành phố, họ không đ-ợc phép mua và có quyền sở hữu, quyền sử dụng đối với một số loại nhà

ở, đất ở khác, tức là, họ bị hạn chế quyền sở hữu tài sản bởi các quy định và mệnh lệnh hành chính của chính quyền. Điều này thể hiện sự can thiệp quá sâu của hành chính vào các quan hệ dân sự, không phải để đảm bảo quyền tự do sở hữu, mà là để hạn chế, ngăn cản việc thực hiện quyền sở hữu tài sản của công dân theo quy định của Hiến pháp.

3. Mâu thuẫn và tháo gỡ

Theo chỉ thị số 27/CT-UB thì đối với những ng-ời từ tỉnh, thành phố khác đến c- trú tại Tp.HCM, muốn đ-ợc đăng ký hộ khẩu th-ờng trú thì phải thoả mãn một điều kiện quan trọng là có quyền sở hữu hợp pháp về nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại thành phố. Trong khi đó, các cơ quan chức năng chỉ cho phép những ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố đ-ợc mua, một số rất hạn chế, loại nhà ở, đất ở nhất định theo sự chỉ đạo của UBND thành phố. Ngoài ra, đối với nhiều loại nhà ở, đất ở khác, những ng-ời không có hộ khẩu ở thành phố không đ-ợc mua và xác lập quyền sở hữu, quyền sử dụng. Và những loại nhà ở, đất ở này, nhìn chung, lại phù hợp với khả năng và điều kiện để mua đối với đa số những ng-ời dân đang c- trú tại thành phố, nh-ng không có hộ khẩu th-ờng trú, ch-a kể rất nhiều hộ đang sử dụng và làm nhà ở trên những loại đất đó nhiều năm liên tục nh-ng không đ-ợc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vì không có hộ khẩu th-ờng trú. Ng-ời không có hộ khẩu th-ờng trú tại thành phố, rơi vào cái vòng luẩn quẩn: đến các cơ quan

chức năng để làm thủ tục mua nhà, công nhận quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất ở, thì đòi hỏi phải có hộ khẩu th-ờng trú; xin đăng ký hộ khẩu th-ờng trú thì đòi hỏi phải có quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở hợp pháp tại thành phố. Cái “vòng” này, trên thực tế đã bó chặt lấy phần lớn những ng-ời đến từ các tỉnh, thành phố khác, đã làm việc nhiều năm tại Tp.HCM, làm cho họ không thể có cơ hội có hộ khẩu th-ờng trú, dẫn đến thực trạng phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tự do c- trú của công dân giữa các khu vực, các thành phần kinh tế, giữa những ng-ời trong biên chế và ngoài biên chế... dẫn đến thực trạng *không đăng ký hộ khẩu th-ờng trú cho những ng-ời đến từ tỉnh, thành phố khác đang c- trú tại thành phố Hồ Chí Minh, trừ những tr-ờng hợp đ-ợc UBND thành phố cho phép.*

Điểm nút để tháo gỡ cái vòng luẩn quẩn nói trên chính là phải sửa đổi quy định về điều kiện quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở trong chỉ thị số 27/CT-UBND của UBND thành phố phù hợp với quy định “*có nhà ở hợp pháp*” trong Nghị định số 51/CP. Chỉ thị số 27/CT-UB quy định về điều kiện nhà ở, đất ở cho việc giải quyết đăng ký hộ khẩu th-ờng trú, về thực chất là gấn quản lý hành chính với vấn đề quyền sở hữu tài sản, biến chúng thành các điều kiện ràng buộc nhau (có cái này thì phải có cái kia, thiếu cái này thì không có cái kia). Trong điều kiện thực hiện cơ chế thị tr-ờng và xây dựng nhà n-ớc pháp quyền, thì sự

gấn kết này là bất hợp lý.

Bộ Công an vừa gửi văn bản ngày 02/12/2004 đề nghị Thủ t-ớng sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 51. Theo đó, sẽ bổ sung 4 đối t-ợng đ-ợc cấp đăng ký hộ khẩu tại thành phố, thị xã nh- sau: ng-ời làm việc theo chế độ hợp đồng không xác định thời hạn trong các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức chính trị, xã hội; các sĩ quan thuộc quân đội nhân dân và công an nhân dân đ-ợc tuyển dụng, điều động đến làm việc tại thành phố, thị xã theo chỉ tiêu biên chế; những ng-ời có nhà ở hợp pháp, có thu nhập ổn định; và các tr-ờng hợp khác nh- con trên 18 tuổi ch-a kết hôn về thành phố, thị xã ở với cha mẹ, con dâu về ở với bố, mẹ chồng, con rể về với bố, mẹ vợ³.

Quyền sở hữu nhà ở phải đ-ợc giải phóng khỏi những ràng buộc, hạn chế bởi các quy định hành chính, nhằm bảo đảm đầy đủ quyền sở hữu nhà ở của công dân thống nhất trong cả n-ớc. Vấn đề đăng ký và quản lý hộ khẩu chỉ là “*biện pháp quản lý hành chính của nhà n-ớc nhằm xác định việc c- trú của công dân*”⁴./.

* ThS. Văn phòng Chính phủ

³ Theo tin của Báo Sài gòn giải phóng ngày 03/12/2004.

⁴ Điều 1 Nghị định số 51/CP

