

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE

- \* Tổ chức Quốc hội, Chính phủ và Xây dựng nhà nước
- \* Đại biểu Quốc hội, các uỷ ban và Đoàn đại biểu Quốc hội
- \* Hệ thống pháp luật ở Việt Nam và các nguyên tắc lập pháp
- \* Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, thắng lợi, thời cơ và thách thức
- \* Luật Doanh nghiệp - Một số vấn đề cần hoàn thiện
- \* Tổ chức chính quyền địa phương ở Trung Quốc

## MỤC LỤC SỐ 10 THÁNG 11/2001

### THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- ★ *Tân dung thời cơ*  
NCLP
- ★ *Chất vấn và trả lời chất vấn: Từ lời hứa đến việc làm*  
NCLP
- ★ *Một vài suy nghĩ về quy định "Quyền trình dự án luật của đại biểu Quốc hội"*  
NGUYỄN THỊ NGUYỆT
- ★ *Thương mai kèm nhân quyền?*  
MINH ĐỨC

### NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

- ★ *Nhà nước pháp quyền với việc xây dựng chính quyền (tiếp theo số 7- tháng 8/2001)*  
Th.S. NGÔ HUY CÔNG
- ★ *Cơ chế phân công, phối hợp quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ*  
Th.S. NGUYỄN QUỐC VIỆT
- ★ *Xác định chức năng, nhiệm vụ của các uỷ ban của Quốc hội trong Luật Tổ chức Quốc hội*  
NGUYỄN THỊ DUNG
- ★ *Vi trí, vai trò và chức năng của Đoàn đại biểu Quốc hội*  
NGUYỄN HOÀI NAM

### NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ *Những nội dung cơ bản của khái niệm hệ thống pháp luật nước ta và các nguyên tắc lập pháp*  
TSKH. ĐÀO TRÍ ÚC
- ★ *Hiệp định Thương mai Việt Nam - Hoa Kỳ, thắng lợi, thời cơ và thách thức*  
GS.TS. NGUYỄN NGỌC TRÂN
- ★ *Xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật*  
NGUYỄN QUỐC HOÀN
- ★ *Cần có quy định về lập pháp uỷ quyền trong Hiến pháp*  
TS. LONG MINH TUÂN
- ★ *Luật Doanh nghiệp - Một số vấn đề cần hoàn thiện*  
VÕ HỒNG CƠ

### KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

- ★ *Một vài nét về chính quyền địa phương ở Trung Quốc*  
TRẦN QUỐC THUẬN

# NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA KHÁI NIỆM HỆ THỐNG PHÁP LUẬT NƯỚC TA VÀ CÁC NGUYÊN TẮC LẬP PHÁP

TSKH. ĐÀO TRÍ ÚC\*

*Tóm tắt: Đây là các tiêu chuẩn để xác định một hệ thống pháp luật đúng đắn và có hiệu quả? Theo tác giả có 4 tiêu chuẩn nh vậy: tính toàn diện; tính đồng bộ; tính phù hợp với các điều kiện hiện hữu; tính công nghệ trong quy trình lập pháp. Quy trình lập pháp còn cần phải dựa trên những nguyên tắc sau: nguyên tắc dân chủ; nguyên tắc khách quan và khoa học; nguyên tắc điều chỉnh có hệ thống.*

## 1. Các tính chất của hệ thống pháp luật

Các quan hệ xã hội dù tồn tại ở các lĩnh vực khác nhau cũng mang nhiều đặc thù riêng và đòi hỏi pháp luật có phong pháp điều chỉnh riêng. Nhưng chúng lại nằm trong nhiều mối liên hệ qua lại với nhau, do đó, sự điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội ở nhóm này có liên quan đến sự điều chỉnh pháp luật các quan hệ xã hội thuộc các nhóm khác. Cho nên, điều dễ dàng nhận thấy là hiệu quả điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản phụ thuộc vào chất lượng của bản thân hệ thống pháp luật. Một hệ thống pháp luật duy chí, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ tất yếu tạo ra các mâu thuẫn và thiếu đồng bộ trong chính các quan hệ pháp luật, làm méo mó các quan hệ xã hội, gây ra các đảo lộn tiêu cực trong đời sống. Vì vậy, chỉ có một hệ thống pháp luật đúng đắn, đầy đủ mới có khả năng tạo lập được các cơ sở pháp lý vững chắc cho toàn bộ sự vận động khách quan của đời sống. Vậy đâu là các tiêu chuẩn để xây dựng một hệ thống pháp luật đúng đắn và có hiệu quả? Thật ra có thể đưa ra nhiều tiêu chuẩn để xác định mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, nhưng tựu trung lại có thể tập trung ở bốn tiêu chuẩn sau:

### a. Tính toàn diện của hệ thống pháp luật

Xã hội bao giờ cũng tồn tại với tính cách là một chỉnh thể, bao gồm nhiều lĩnh vực khác nhau. Tất cả các lĩnh vực ấy đều đòi hỏi một sự điều chỉnh pháp luật ở mức độ này hay mức độ khác. Do vậy, tính toàn diện của hệ thống pháp luật đòi hỏi ở khả năng bao quát toàn bộ đời sống xã hội, bảo đảm không một lĩnh vực quan trọng nào của đời sống xã hội đứng ngoài sự điều chỉnh của pháp luật. Tính toàn diện của hệ thống pháp luật được biểu hiện ở hai yêu cầu: Yêu cầu chung và yêu cầu cụ thể.

Yêu cầu chung của tính toàn diện của hệ thống pháp luật thể hiện ở sự đầy đủ các ngành luật theo cơ cấu nội dung logic khách quan và sự thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật tương ứng. Cơ sở xác định cơ cấu các ngành luật là tính đặc thù của các quan hệ xã hội cần sự điều chỉnh pháp luật. Các quan hệ xã hội này phức tạp và nhiều loại, bao giờ cũng nằm trong một chỉnh thể xã hội, đều hình thành và phát triển theo quy luật vận động khách quan của xã hội. Không thể chỉ coi trọng loại quan hệ này mà coi nhẹ loại quan hệ khác, không thể chỉ mô hình hoá một loại nhu cầu này mà bỏ quên, bỏ trống hay coi nhẹ việc mô hình hoá loại nhu cầu khác.

Yêu cầu chung của tính toàn diện không chỉ đòi hỏi ở sự đầy đủ của các ngành luật mà còn đòi hỏi ở sự phát triển đồng bộ giữa các ngành luật, tức là các ngành luật phải cùng nằm chung trên một mặt bằng phát triển. Chúng ta vẫn thường hay nói, trong mấy chục năm qua, hệ thống pháp luật của chúng

ta rơi vào tình trạng chấp vá, phát triển lệch, tức là nhiều ngành luật quan trọng như luật dân sự, luật lao động, đã có thời kỳ ở một trình độ rất thấp, lạc hậu, nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế thiếu các đạo luật tương ứng, không được điều chỉnh hay "điều chỉnh vay mượn" từ các ngành luật khác, nên pháp luật kém hiệu lực, không phát huy được vai trò trong đời sống xã hội.

Yêu cầu cụ thể của tính toàn diện thể hiện ở sự đầy đủ các chế định pháp luật và quy phạm pháp luật ngay trong bản thân một ngành luật.

### ***b. Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật***

Như trên đã nêu, hệ thống pháp luật bao gồm nhiều bộ phận, nhưng chúng luôn có liên quan và thống nhất với nhau. Do vậy, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ mọi mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo trong bản thân hệ thống. Nếu một hệ thống pháp luật không đồng bộ, giữa các bộ phận của nó chứa đựng mâu thuẫn, chồng chéo, thì hệ thống ấy không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật có hiệu quả.

Sự đồng bộ của hệ thống pháp luật trước hết được xác định bởi sự đồng bộ giữa các ngành luật trong hệ thống. Để đạt được điều này cần phải chú ý, một mặt, xác định rõ ranh giới các ngành luật, mặt khác, phải tạo ra được hệ thống quy phạm căn bản thống nhất.

Việc xác định ranh giới giữa các ngành luật là một vấn đề không đơn giản, do vì các mối quan hệ xã hội rất phức tạp và luôn vận động trong những mối liên hệ đan xen nhau. Vì vậy, xác định các quan hệ cần điều chỉnh thuộc về ngành luật nào không phải lúc nào cũng thực hiện được dễ dàng. Sự nhầm lẫn trong việc xác định các đối tượng điều chỉnh của các ngành luật (đặc biệt là các ngành luật gần đây) dẫn đến việc điều chỉnh chồng chéo, lấn sân, và mâu thuẫn, làm mất đi hiệu quả của sự điều chỉnh pháp luật. Vì vậy, xác định đúng đối tượng điều chỉnh của từng ngành luật là một trong những yêu cầu rất cơ bản, sao cho các ngành luật được xây dựng và vận động đúng trên "sân" của mình, không có "sân" nào bị bỏ trống và ngược lại, không có "sân" nào có sự chen chân của các ngành luật khác.

Do tính chất phức tạp của hệ thống pháp luật, cho nên bên cạnh việc xác định rõ cơ cấu ngành luật, ranh giới giữa các ngành luật, cần phải định ra được một hệ thống quy phạm căn bản đồng bộ. Để đạt được điều này cần thiết phải nhấn mạnh đến tính tối cao của các đạo luật. Đạo luật có giá trị pháp lý cao, các văn bản dưới luật nhất thiết phải dựa vào các quy phạm của đạo luật để cụ thể hoá thành hệ thống các quy phạm trong lĩnh vực tương ứng. Hơn nữa, các đạo luật do Quốc hội ban hành theo một thủ tục, hình thức đặc biệt, cho nên có điều kiện để tạo ra sự nhất quán trong hệ thống các quy phạm căn bản xác định được ranh giới giữa các ngành luật, tránh được mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo.

Sự đồng bộ của hệ thống pháp luật còn được xác định bởi sự đồng bộ ngay trong bản thân từng ngành luật cụ thể. Sự thống nhất giữa các quan hệ cấu trúc của ngành luật tạo ra lôgic nhất quán trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc đối tượng của ngành luật.

### ***c. Tính phù hợp của hệ thống pháp luật với các điều kiện hiện hữu***

Hệ thống pháp luật được hình thành do nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội, hống chúng phát triển theo một trật tự mà nhà nước mong muốn thiết lập. Chức năng điều chỉnh của pháp luật chỉ có thể được thực hiện khi luật pháp được xây dựng phù hợp với những điều kiện cụ thể của xã hội trong mỗi giai đoạn lịch sử nhất định. Xã hội nào, pháp luật ấy. Do vậy, trình độ của hệ thống pháp luật không thể cao hơn hoặc thấp hơn trình độ phát triển của kinh tế - xã hội. Một hệ thống pháp luật có thể được xây dựng khá toàn diện, không có mâu thuẫn, nhưng lại không phù hợp với trình độ phát triển của xã hội, là một hệ thống ảo. Đó có thể là hệ thống pháp luật duy ý chí, hay một hệ thống pháp luật vay mượn, sao chép. Tuy nhiên, trên thực tế ít có trường hợp cả hệ thống pháp luật rơi vào tình trạng không phù hợp, mà thông thường hay gặp sự không phù hợp của từng bộ phận thuộc hệ thống pháp luật nói chung. Sở dĩ có tình trạng đó là vì các quan hệ xã hội hình thành và phát triển từng bước qua mỗi giai đoạn.

Sự biến đổi của các quan hệ xã hội trong một xã hội ổn định thông thường diễn ra từ từ, ít có những biến đổi toàn phần đột ngột, vì thế các quy phạm pháp luật để điều chỉnh chúng cũng có tính ổn định tương đối. Cho nên, có thể có một bộ phận của hệ thống pháp luật không phù hợp với đời sống do sai lầm chủ quan khi xây dựng chúng, hoặc bộ phận bị lạc hậu do các quan hệ xã hội mà chúng điều chỉnh đã thay đổi, nhưng các quy phạm ấy chưa kịp được sửa đổi, bổ sung kịp thời, tạo ra các "khoảng cách" nhất định làm cho chúng mất tác dụng.

#### ***d. Yêu cầu của hệ thống pháp luật về kỹ thuật lập pháp***

Kỹ thuật lập pháp là tổng thể những phong pháp, phong tiện được sử dụng trong quá trình soạn thảo và hệ thống hoá pháp luật, chứa đựng các nguyên tắc, các quy tắc khoa học nhằm đảm bảo cho pháp luật có được đầy đủ các khả năng để điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội.

Hoạt động lập pháp trong một ý nghĩa nào đó mang tính chất công nghệ. Toàn bộ quá trình này được thực hiện bởi một hệ thống các phong pháp công nghệ, từ phong pháp phát hiện các nhu cầu điều chỉnh pháp luật, điều tra khả năng, xác định các mục tiêu, các nguyên tắc, đến việc chọn hình thức thể hiện, sử dụng ngôn ngữ pháp lý, xây dựng các quy phạm, các chế định, và dự thảo văn bản, kiểm nghiệm dự thảo văn bản trên thực tế, giám định văn bản...

Thực ra chất lượng và sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố, nhưng không thể không tính đến vai trò to lớn của kỹ thuật pháp lý. Kỹ thuật pháp lý là những biểu hiện của văn hoá, văn minh nhân loại, nó có lịch sử phát triển và luôn được kế thừa.

Vì vậy, học tập, tiếp thu những tri thức và kinh nghiệm trong lĩnh vực luật pháp của các nước để vận dụng vào việc xây dựng hệ thống pháp luật nước nhà là hết sức có ý nghĩa.

## **2. Các nguyên tắc lập pháp**

### ***a. Nguyên tắc dân chủ***

Mỗi một quy định của pháp luật muốn đi được vào cuộc sống, phát huy được hiệu lực và đạt được hiệu quả cao thì trước hết nó phải là sản phẩm của trí tuệ toàn dân, của đông đảo các tầng lớp nhân dân có liên quan đến đối tượng điều chỉnh. Vì vậy quá trình làm luật phải dựa vào nguyên tắc dân chủ. Nó phải thu hút được nhiều ý kiến vào quá trình chuẩn bị quan điểm điều chỉnh, xây dựng dự án, phong án điều chỉnh.

Quan điểm điều chỉnh bao gồm: Quan điểm và tính chất của đạo luật, của văn bản, mức độ cụ thể hay khái quát của sự điều chỉnh, hình thức văn bản tương ứng. Những kết luận đó phải là kết quả của sự nghiên cứu sâu sắc đối tượng điều chỉnh. Chẳng hạn muốn có phong án điều chỉnh pháp luật đối với thuế thu nhập thì phải nắm rất vững các thông số về tình hình thu nhập, cơ cấu của các loại thu nhập, khả năng và diễn biến của thuế đối với ngân sách...

Nguyên tắc dân chủ phải được thể hiện rõ trước hết ở giai đoạn trước khi có dự thảo hay còn gọi là giai đoạn tiền dự thảo. Sự tham gia của nhân dân vào việc thảo luận dự thảo cũng không kém phần quan trọng, nhưng đó là vấn đề của giai đoạn soạn thảo. Giai đoạn đó phải nhằm liên quan đến các vấn đề kỹ thuật xây dựng văn bản, điều luật, nên sự tham gia của nhân dân có khó hơn.

Nguyên tắc dân chủ của hoạt động làm luật đặt ra vấn đề về cơ chế thu thập ý kiến của nhân dân. Cơ chế đó phải bao gồm việc thu nhận ý kiến đóng góp và phân tích công khai các ý kiến đó để nhân dân thực hiện. Trong những năm gần đây, hoạt động xây dựng pháp luật của nước ta đã thực sự phản ánh nguyên tắc dân chủ. Tuy nhiên đòi hỏi về hiệu lực pháp luật đang đặt ra nhu cầu phải tiếp tục hoàn thiện cơ chế dân chủ đó trong các khâu chọn phong án điều chỉnh, thu thập ý kiến, phân tích ý kiến, thẩm định khoa học...

## ***b. Nguyên tắc khách quan và khoa học***

Pháp luật là sự ghi nhận những gì đã hình thành ổn định và đặc trưng nhất trong thực tiễn. Vì vậy, bản thân nó phải là đại lượng đúng đắn. Đòi hỏi đó đặt ra vấn đề về nguyên tắc khách quan và khoa học của hoạt động xây dựng pháp luật.

Để đạt được yêu cầu đó, cả kế hoạch làm luật và dự án của từng văn bản phải dựa vào số liệu khách quan và đầy đủ về đối tượng điều chỉnh, về hiệu quả điều chỉnh của những quy định hiện hành và trong quá khứ nhằm làm rõ quy luật của đối tượng điều chỉnh dưới tác động của pháp luật. Vì vậy, điều tra xã hội học là khâu không thể thiếu được của việc lập kế hoạch làm luật và của việc xây dựng pháp luật.

## ***c. Nguyên tắc điều chỉnh đồng bộ có hệ thống***

Pháp luật, nếu so với các yếu tố điều chỉnh khác, là một hệ thống chặt chẽ. Vì vậy, sự điều chỉnh thực tế của Nhà nước phải đảm bảo yêu cầu đó. Sự đồng bộ và tính hệ thống của việc lập kế hoạch và xây dựng văn bản pháp luật đòi hỏi một cách nhìn rộng, dài hạn. Cho nên, cần triệt để khắc phục sự tùy tiện, tính thực dụng trong việc lập kế hoạch do hoàn cảnh cụ thể đặt ra.

Sự đồng bộ thể hiện ở mối tương quan đúng đắn:

- a. Giữa các lĩnh vực điều chỉnh với nhau (phạm vi ngành luật)
- b. Giữa các mức độ điều chỉnh (cao- thấp, khái quát- cụ thể; giữa văn bản trung tâm với các văn bản kèm theo).
- c. Giữa các hình thức văn bản với nhau (theo thẩm quyền).

Khi nói đến nội dung đồng bộ ở mục (b) và (c) người ta còn nêu lên *nguyên tắc "trọn gói"* trong việc ban hành văn bản.

*Nguyên tắc trọn gói* thể hiện tính đồng bộ một cách rõ nét nhất, ở mức cao nhất. Nguyên tắc đó, tuy nhiên, đòi hỏi một cách nhìn tổng quan, toàn diện việc điều chỉnh các quan hệ xã hội theo những điều kiện nói ở các mục (a) và (c) ở trên. Chỉ khi có sự chủ động như vậy, hệ thống pháp luật mới thực sự trở nên đồng bộ và các đòi hỏi của chiến lược pháp luật mới có thể trở thành hiện thực./.

# CẦN CÓ QUY ĐỊNH VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP TRONG HIẾN PHÁP

TS. LONG MINH TUÂN\*

*Tóm tắt: Bàn về quy định của Hiến pháp 1992 "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp", tác giả trình bày cách hiểu theo nghĩa Quốc hội có thể tự mình ban hành hoặc ủy quyền cho cơ quan khác ban hành văn bản quy phạm pháp luật (với một số nguyên tắc hạn chế ủy quyền đối với một số vấn đề). Từ đó, tác giả đề xuất những điểm cần bổ sung trong Hiến pháp 1992 về ủy quyền lập pháp nh: đối tượng đợc ủy quyền, phạm vi ủy quyền, những văn bản quy phạm pháp luật đợc ủy quyền...*

## 1. Việc ủy quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 1992

Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 khẳng định "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp". Câu hỏi đợc đặt ra ở đây là cụm từ "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền... lập pháp" đợc hiểu nh thế nào cho đúng?

Về vấn đề này còn có ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng: "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp" đợc hiểu đơn thuần là Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền làm luật và sửa đổi luật. Theo quan điểm này thì phải chăng ở Việt Nam nhiều cơ quan nhà nước<sup>1</sup> đờng nhiên có quyền đ- a ra các quy phạm pháp luật để mọi người thực hiện mà không cần Quốc hội ủy quyền? Nếu nh ở nước ta nhiều cơ quan nhà nước đờng nhiên có quyền đ- a ra các quy phạm pháp luật mà không cần Quốc hội ủy quyền, thì sự thống nhất của quyền lực nhà nước trong việc đ- a ra các quy phạm pháp luật cũng nh sự thống nhất của hệ thống pháp luật khó có thể đợc bảo đảm. Hơn nữa, điều này không phù hợp với quan điểm Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam do không có sự thống nhất quyền lực nhà nước vào một đầu mối và nguyên tắc dân chủ đại diện mà ở đây **Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân**.

Vì vậy, chúng tôi nhất trí với loại ý kiến cho rằng, khái niệm "lập pháp" trong cụm từ "Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp" phải đợc hiểu trong nghĩa rộng; theo đó Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền đ- a ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực bắt buộc mọi người thực hiện<sup>2</sup>, chứ không chỉ có quyền làm luật và sửa đổi luật.

Vấn đề tiếp theo đợc đặt ra ở đây là Quốc hội hoàn toàn tự mình thực hiện nhiệm vụ này hay có thể ủy quyền cho các chủ thể khác ban hành các quy phạm pháp luật.

Từ các Điều 84 và Điều 91 của Hiến pháp năm 1992 có thể rút ra kết luận là Quốc hội có quyền và nghĩa vụ làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh; và có thể ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành **các quy phạm pháp luật dới hình thức pháp lệnh** về những vấn đề cụ thể.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 1992 còn quy định về thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của một số chủ thể (nh Chính phủ<sup>3</sup>, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ<sup>4</sup>, Hội đồng nhân dân<sup>5</sup>).

Nh vậy, có thể khẳng định rằng Hiến pháp năm 1992 có quy định theo hướng uỷ quyền lập pháp, nhng chỉ quy định cụ thể trường hợp Quốc hội uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh về những vấn đề cụ thể.

Trên thực tế, Quốc hội đã giao cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành các quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh<sup>6</sup> bằng Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm<sup>7</sup>; và tại các điều khoản cụ thể trong văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội.

Bên cạnh đó, tại các điều khoản cụ thể trong luật, nghị quyết của mình, Quốc hội đã giao cho một số chủ thể (nh Chính phủ<sup>8</sup>, các bộ<sup>9</sup>, Bộ trưởng<sup>10</sup>) ban hành quy phạm pháp luật<sup>11</sup>.

Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, bằng các điều khoản cụ thể trong pháp lệnh, nghị quyết của mình<sup>12</sup> giao cho các chủ thể (nh Chính phủ<sup>13</sup>, các bộ<sup>14</sup>) ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ngoài ra, để đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước, Chính phủ đã phải ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức nghị định về những vấn đề chưa có luật, pháp lệnh<sup>15</sup>. Trong trường hợp này, theo quy định tại Điểm b, Khoản 2, Điều 56 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Chính phủ cần phải xin phép. Trên thực tế, Chính phủ cũng đã tuân thủ quy định này, nhng việc xin phép Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cũng không phù hợp với chức năng của Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp.

Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng, việc Quốc hội uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh là vẫn còn cần thiết, vì yêu cầu ban hành các quy phạm pháp luật phục vụ công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa là rất lớn, trong khi Quốc hội hiện nay họp mỗi năm chỉ có hai kỳ<sup>16</sup>. Nhng cũng cần lưu ý là việc uỷ quyền lập pháp phải trong khuôn khổ của Hiến pháp. Vì vậy, ***đối với những vấn đề quan trọng được Hiến pháp năm 1992 quy định phải do luật định<sup>17</sup> thì Quốc hội phải tự mình ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức một đạo luật, mà không được phép uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội hoặc các chủ thể khác ban hành quy phạm pháp luật.***

Mặc dầu Hiến pháp năm 1992 không có quy định cụ thể việc Quốc hội uỷ quyền cho các chủ thể (nh Chính phủ, các bộ) ban hành quy phạm pháp luật, nhng việc Quốc hội uỷ quyền cho các chủ thể này ban hành quy phạm pháp luật là cần thiết. Bởi vì Quốc hội (ngay cả trường hợp Quốc hội hoạt động thông thường xuyên<sup>18</sup>) không thể tự mình và không nhất thiết phải ban hành tất cả các quy phạm pháp luật trong các đạo luật, để giảm nhẹ gánh nặng cho Quốc hội đối với những vấn đề ít quan trọng và đối với những quan hệ xã hội chưa ổn định thì việc uỷ quyền cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cần thiết, nhằm bảo đảm cho cơ quan hành pháp có sự năng động cần thiết; và qua đó góp phần bảo đảm cho quy phạm pháp luật luôn phù hợp với thực tế xã hội hơn.

Tóm lại, có thể khẳng định rằng việc uỷ quyền lập pháp là cần thiết và phải trong khuôn khổ của Hiến pháp. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 chưa quy định cụ thể các chủ thể khác nh Chính phủ, các bộ trưởng có được Quốc hội uỷ quyền để ban hành các quy phạm pháp luật dưới hình thức văn bản pháp luật khác hay không; các yêu cầu đối với việc uỷ quyền (nh quy định rõ trong quy phạm uỷ quyền nội dung, mục đích và phạm vi uỷ quyền) nh thế nào; việc uỷ quyền tiếp cho cấp dưới ban hành quy phạm pháp luật trong trường hợp nào thì được phép; hình thức giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện nghĩa vụ ban hành quy phạm được uỷ quyền nh thế nào<sup>19</sup>.

Mặc dầu Hiến pháp và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đều do Quốc hội ban hành, nhng Hiến pháp là đạo luật gốc, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Vì vậy, việc uỷ quyền lập pháp cần được quy định có tính nguyên tắc trong Hiến pháp.

## 2. Một số kiến nghị



Để bảo đảm cho Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp và góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, Nhà nước của dân, do dân và vì dân, chúng tôi xin kiến nghị cần bổ sung vào Hiến pháp quy định về uỷ quyền lập pháp. Cụ thể là:

1. Xác định rõ các chủ thể có thể được Quốc hội uỷ quyền lập pháp (nh Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, các bộ trưởng, Hội đồng nhân dân các cấp);
2. Quy định rõ các yêu cầu đặt ra trong quy phạm uỷ quyền (nội dung, mục đích và phạm vi uỷ quyền);
3. Các yêu cầu đặt ra đối với việc uỷ quyền tiếp cho cấp dưới (chẳng hạn nh chỉ được uỷ quyền tiếp cho cấp dưới, nếu trong quy phạm uỷ quyền cho phép);
4. Quy định rõ hình thức văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan được uỷ quyền ban hành./.

*\*Trung tâm TT-TV & NCKH- Văn phòng Quốc hội*

- 
1. *Lu ý là ở nước ta hiện nay có nhiều văn bản do cơ quan nhà nước ban hành có chứa quy phạm pháp luật nh: Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nghị quyết của Chính phủ, v.v...*
  2. *Cũng theo quan điểm này thì nhiều cơ quan nhà nước ta có quyền ban hành văn bản có chứa quy phạm pháp luật (quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật), nhng chỉ được ban hành khi được uỷ quyền. Đây là điểm khác nhau giữa quyền lập pháp và quyền ban hành văn bản có chứa quy phạm pháp luật.*
  3. *Điều 115 của Hiến pháp năm 1992.*
  4. *Điều 116 của Hiến pháp năm 1992.*
  5. *Điều 120 của Hiến pháp năm 1992.*
  6. *Hiện nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thường ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh, cá biệt có nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có chứa các quy phạm pháp luật nh Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 1 tháng 7 năm 1991; và nh vậy thì cơ sở để phân định giữa pháp lệnh và nghị quyết về mặt nội dung còn là vấn đề cần được làm rõ.*
  7. *Sự trùng lặp trong việc giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh bằng Nghị quyết về chơng trình xây dựng luật, pháp lệnh và tại các điều khoản uỷ quyền cụ thể trong luật, nghị quyết của Quốc hội là không tránh khỏi.*
  8. *Ví dụ Khoản 4, Điều 115 của Luật Doanh nghiệp.*
  9. *Ví dụ Khoản 3, Điều 96 của Luật kinh doanh bảo hiểm.*
  10. *Ví dụ Khoản 3, Điều 39 của Luật di sản văn hoá quy định: "Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin ban hành quy chế về thăm dò, khai quật khảo cổ".*
  11. *Hiện nay, việc uỷ quyền còn được thể hiện dưới hình thức viện dẫn luật vào văn bản do Chính phủ ban hành và thông áp dụng cách viện dẫn "... theo quy định của Chính phủ" (ví dụ Khoản 2, Điều 9 của Luật kinh doanh bảo hiểm). Trong trường hợp này, quy phạm được viện dẫn trở thành nội dung của luật và nh vậy phải có hiệu lực của luật, mặc dầu quy phạm này được chứa đựng trong (nghị định) của Chính phủ và được ban hành sau khi luật có hiệu lực. Đây là vấn đề cần được quan tâm và có giải pháp thích đáng.*
  12. *Hiện nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thường ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh, cá biệt có nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có chứa các quy phạm pháp luật nh Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 1 tháng 7 năm 1991; và nh vậy thì cơ sở để phân định giữa pháp lệnh và nghị quyết về mặt nội dung còn là vấn đề cần được làm rõ.*
  13. *Ví dụ nh Khoản 2, Điều 20 của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao.*
  14. *Ví dụ nh Điều 16 của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao; Điều 10 của Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, c trú của người nước ngoài tại Việt Nam.*
  15. *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ơng Đảng khoá VIII đề ra nhiệm vụ: "Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề cha có luật" (Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ơng khoá VIII, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1997, tr. 48).*
  16. *Mỗi kỳ thông từ 1 tháng đến 1 tháng rồi.*

17. Ví dụ như Hiến pháp năm 1992 quy định: "Thể thức trưng mua, trưng dụng (tài sản của cá nhân hoặc tổ chức) do luật định" (Điều 23); "Quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định" (Điều 51); "Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định" (Điều 87); "Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định" (Điều 118); "Toà án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định" (Điều 131) .v.v...
18. Việc lập pháp uỷ quyền còn được áp dụng ở các Nhà nước pháp quyền t bản như CHLB Đức. Hiến pháp CHLB Đức tại Điều 80 có quy định về việc Quốc hội uỷ quyền cho Chính phủ Liên bang, các Bộ trưởng Liên bang, Chính phủ các bang ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức sắc lệnh. Việc một phần nhiệm vụ lập pháp được trao cho cơ quan hành pháp thông qua việc uỷ quyền lập pháp có nguyên do là muốn giảm nhẹ gánh nặng của Quốc hội thông qua việc cắt giảm những nhiệm vụ ít quan trọng.
19. Hiện nay, do chưa có hình thức giám sát thích hợp việc thực hiện nghĩa vụ ban hành quy phạm pháp luật theo uỷ quyền lập pháp, nên vẫn còn có trường hợp văn bản dưới luật được ban hành chậm.

## THÔNG MẠI KÈM NHÂN QUYỀN ?

MINH ĐỨC

Tiếp theo Hạ viện, ngày 4 tháng 10 / 2001, Thượng viện Hoa Kỳ đã phê chuẩn Hiệp định thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ... Ngồi phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam ra tuyên bố coi hành động phê chuẩn của Quốc hội Hoa Kỳ là "một bước chuyển đáng khích lệ trong quá trình bình thường hoá quan hệ hai nước", "là kết quả cố gắng của cả hai nước, đáp ứng lợi ích của cả hai bên". Quốc hội Việt Nam tại kỳ họp cuối năm nay sẽ xem xét để phê chuẩn Hiệp định thương mại song phương này.

Bên cạnh những bước đi tích cực, quan hệ Việt- Mỹ lại bị ám ảnh bởi đám mây đen lơ lửng của cái gọi là "Đạo luật nhân quyền Việt Nam" đang treo để chờ Thượng viện xem xét. Bình luận về việc Thượng viện Hoa Kỳ ngày 14 tháng 9 đã hoãn thảo luận về "Đạo luật nhân quyền Việt Nam", Ngồi phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam cho rằng đây là một "*bước đi tích cực và mong rằng Đạo luật sai trái đó phải không được thông qua vì Đạo luật này can thiệp thô bạo vào công việc nội bộ của Việt Nam, vi phạm Hiến chương Liên hợp quốc và các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, đi ngược lại lợi ích của nhân dân hai nước Việt Nam và Hoa Kỳ*".

... Bàn về thực chất các quan hệ song phương của nước Mỹ, có nhà nghiên cứu về Hợp chủng quốc Hoa Kỳ nói rất có lý rằng "nước Mỹ không có bạn mà chỉ có đồng minh". "Bạn" và "thù" chỉ là phạm trù chính trị thực dụng kiểu Mỹ. Thêm vào đó là tổng "kiềm chế và cân bằng" nổi tiếng của nước Mỹ không cho phép duy trì những mối quan hệ mỹ mãn hoặc vĩnh viễn, bao giờ cũng kèm theo điều kiện để giữ lợi thế. Có lẽ theo t duy này, bên cạnh việc phê chuẩn Hiệp định thương mại song phương, Hạ viện Hoa Kỳ lại thông qua với đa số cao cái gọi là "Đạo luật nhân quyền Việt Nam" nh một kiểu bán bia kèm lạc. Thông qua Đạo luật này, các chính trị gia Hạ viện Hoa Kỳ không đếm xỉa gì đến một điều cốt lõi "liệu nhà lập pháp Hoa Kỳ có quyền ban hành luật phê phán và can thiệp vào nội bộ một nước khác hay không?". Điều này tổng chừng là một nguyên tắc truyền thống của Hiến chương Liên hợp quốc và nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế, tuy nhiên nguyên tắc bang giao tối thiểu này lại không mấy có tác dụng ở nước Mỹ, vì đối với họ, bất kỳ hành động của một quốc gia nào không phải là đồng minh cũng có thể đe dọa quyền lợi của nước Mỹ .

Xin nói về hình thức văn bản. Quốc hội Hoa Kỳ đã nhiều lần ban hành những "nghị quyết" phê phán và mang tính chất can thiệp vào công việc nội bộ của Việt Nam. Khi bị Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội Việt Nam gọi đến để phản đối, Ông Peterson, nguyên Đại sứ Hoa Kỳ tại Việt Nam phân trần: hình thức nghị quyết này mang tính chất không ràng buộc, chỉ mang tính chất góp ý và khuyến nghị, bởi các nghị sỹ còn phải tính đến việc làm vừa lòng cử tri người Việt. Đạo luật nhân quyền lần này rõ ràng mang tính chất "Luật quốc nội" chính hiệu và kèm theo nhiều biện pháp răn đe, ra điều kiện buộc Chính phủ Việt Nam phải thay đổi theo cách Quốc hội Mỹ mong muốn và Tổng thống Mỹ phải báo cáo Quốc hội về những 'tiến bộ của Việt Nam' để gia hạn từng lần và hàng năm những u đãi thương mại (đúng ra là song phương). Thật đúng nh có người đã nói: "nước Mỹ vốn chẳng cho không ai cái gì".

Nhiều người Mỹ đánh giá "Đạo luật nhân quyền" nh một quả bom phát động một cuộc chiến mới chống Việt Nam, kích động người Việt chống lại Tổ quốc và chống lại Hiệp định thương mại giữa hai nước. Hãy nhớ lời cho Bà Lady Borton, một nhà văn Mỹ so sánh "Đạo luật nhân quyền Việt Nam" với Nghị quyết *Vịnh Bắc bộ 1964*- Nghị quyết của Quốc hội Mỹ mở đường cho Mỹ phát động chiến tranh phá hoại tại Miền Bắc Việt Nam<sup>3</sup>. Bà Lady Borton cho rằng cả hai văn bản này của nghị viện Hoa Kỳ đều dựa trên những tài liệu thổi phồng, bóp méo, thậm chí giả tạo do một vài nhóm người Mỹ gốc Việt ở Bang Bắc Carolina và vùng Nam California dựng lên; trong đó có nhiều người cùng cộng tác với Cục tình báo Trung ơng Mỹ (CIA) trong chiến tranh Việt Nam. Bà Lady Borton vạch rõ những toan tính phía sau Đạo luật này là nhằm phát động một cuộc chiến mới lợi dụng vấn đề nhân

quyền, dân chủ hòng đẩy một số ngài Việt Nam ở nóc ngoài chống lại Tổ quốc, gây làn sóng ty nạn mới chạy khỏi Việt Nam, cản trở quá trình đổi mới đã được xây dựng trong nhiều năm qua.

Lại nói về vấn đề thông tin bị bóp méo, Ken Crismier, một công dân, cựu chiến binh Mỹ tại Việt Nam đã viết th gửi hai Thượng nghị sỹ của bang mình<sup>4</sup> nh sau: "*Gần đây, dự luật thúc đẩy tự do, dân chủ ở Việt Nam (tên chính thức của đạo luật) được Hạ viện thông qua với đa số cao. Tôi tin là bởi vì các nghị sỹ không biết đầy đủ về bối cảnh dẫn đến dự luật, cũng nh mục đích thật của các phe đề xuất. Ken viết tiếp: "... trước khi sang tham chiến tại Việt Nam, tôi đã đọc Quân đội cho học tiếng Việt, và từ đó, tôi đặc biệt theo dõi những thay đổi ở Việt Nam bằng sự tìm hiểu của chính mình. Đạo luật có nhiều đoạn liên quan tới Cao nguyên trung phần Việt Nam - nơi tôi đã từng phục vụ; ... tôi có bạn ngài Việt ở đây, kể cả ngài Kinh, "ngài Thượng", cả ở Việt Nam và Hoa kỳ, trong các phe thúc đẩy hoạt động lập pháp này. Gần bốn năm nay, tôi vẫn làm việc tích cực đóng góp xây dựng cho Việt Nam và cho mối quan hệ hai nóc chúng ta". Xong phần giới thiệu, Ken đi thẳng vào đề: "Tôi chỉ có một thông điệp gửi tới các ngài: Nếu mục đích của Đạo luật này là: Nhằm khuyến khích phát triển tự do và dân chủ ở Việt Nam, thì xét về mọi khía cạnh từ thời điểm ban hành cho đến giọng văn và nội dung của Đạo luật đều sai lầm, nếu các ngài cũng nh ngài Mỹ chúng ta nói chung thực sự muốn đạt được những mục đích trên".*

Là một ngài ham tìm hiểu về Việt Nam, Ken viết trong th: "*mặc dù bản thân tôi cũng đôi khi thất vọng về một số sự kiện ở Việt Nam sau chiến tranh, nhng nếu hiểu biết lịch sử khá lâu của Việt Nam và so với một thời gian rất ngắn nóc này vừa mới thoát khỏi chế độ thực dân, thống nhất trở lại và mới hổng hòa bình, thì mới thấy rằng Việt Nam quả đã và đang có những bước tiến không thể nào t-ởng tượng được trong mở cửa và hội nhập vào cộng đồng thế giới, kể cả tiến tới "tự do và dân chủ".*

Nói về phần nhận xét đầu tiên của Đạo luật (Findings) nhằm vào Đảng Cộng sản Việt Nam, Ken tâm sự với các vị Thượng nghị sỹ của mình: "*chỉ bởi vì "đảng cầm quyền" của đất nóc này mang tên 'Cộng sản' cho nên khó mà được chúng ta thừa nhận họ lại tiến bộ đến nh thế; nhng sự thực lại đúng là nh thế... Thỉnh thoảng tôi có dịp suy nghĩ, dờng nh mỗi lần cảm thấy đáng lẽ Việt Nam nên dân chủ hơn, thì tôi lại nhận ra rằng xét về một vài khía cạnh trong đời sống của họ, thì họ có phần còn dân chủ hơn chúng ta - và đáng tiếc rằng cũng có khi ngược lại. Tha các ngài, tôi phải đặt chữ "Đảng cầm quyền" vào ngoặc kép vì trong khung cảnh đảng thì tất có nhiều tiếng nói khác nhau. Nhng nếu các ngài chịu khó tìm tin trên mạng Internet, hãy chọn các nguồn tin cậy nh Yahoo! Singapore, New Malaysia- các nguồn không biết thiên vị tới Chính phủ Việt Nam, thì các ngài sẽ thấy chỉ trong vài tháng trước đây thôi có nhiều câu chuyện nói về Quốc hội Việt Nam đang bớt dần rất nhiều tính hình thức là cái 'mộc' hợp thức hoá 'cho Chính phủ'. Quốc hội của họ không chỉ là một bộ phận hình thức của chính quyền. Tiềm dịp cũng nên nói rằng Tổng bí th mới của Đảng cộng sản được bầu đầu năm nay là Chủ tịch của Quốc hội đó. Thế đấy, hệ thống của họ thật khác với chúng ta... Tốt nhất hãy để họ tự lo công việc nội bộ của họ và hãy giao thương với họ, thay vì can thiệp<sup>5</sup>... Đúng là Đảng Cộng sản của họ có tiếng nói mạnh nhất- nhng nếu các ngài thử tổng tượng hai đảng Cộng hoà và Dân chủ của chúng ta là một đảng duy nhất- tuy không nhất trí với nhau trong nội bộ nhng điều hành đời sống chính trị với sự thống nhất quan điểm ra bên ngoài, thì các ngài có thể hiểu được phần nào những lời tôi định nói... Kể cả ở nóc ta, trong thời gian hiện nay, nếu có những đảng phái thứ ba, thì những đảng này chỉ có được tiếng nói, nếu đủ sức ngăn cản được ứng cử viên của một trong hai đảng chính trong bầu cử".*

Về cách sử dụng từ ngữ có chủ đích bôi đen một cách quá đáng, khiêu khích có chủ ý và bóp méo lịch sử, Ken dẫn những ngôn từ mà anh cho là "cũ rích, toi tả" và "đẩy lửa hần thù" trong phần nhận xét của Đạo luật (mục 101- 4) về "những sự ngược đãi sau chiến tranh" nh: "sự nổi dậy của Việt cộng" và "sự xâm chiếm Nam Việt Nam của Bắc Việt" v.v... Ken cho rằng cả hai phía đều chịu những thiệt hại sau chiến tranh, chẳng nổi đau nào nên so với nổi đau nào. Ken kể lại trong bức th về một ngài bạn đã từng phục vụ trong Quân đội Việt Nam Cộng hoà, một phé binh mất cả hai chân. Anh ta đã trở thành chủ của một trang trại hoa ở Pleiku, và thật ngạc nhiên đối với Ken, khách hàng thông xuyên của anh ta lại là Chính quyền "của phía bên kia". Những vòng hoa của anh ta được đặt ở

những vị trí trang trọng tại các dịp lễ lớn, các đài liệt sỹ- những chiến binh đã khuất - "cũng của phía bên kia". Theo anh Ken, Đạo luật này chẳng đem lại lợi ích gì ngoài việc khiêu khích và châm ngòi hằn thù. Anh đặt câu hỏi: "*Phải chăng chúng ta muốn tự làm xa lánh thế hệ mới ở Việt Nam, chính cái thế hệ có khả năng đạt được những thay đổi mà chúng ta mong muốn? Chúng ta đang làm điều đó thông qua cách làm luật tệ nh thế này*".

---

<sup>3</sup> *Th của Lady Borton gửi tới Hội Việt-Mỹ thuộc Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam.*

<sup>4</sup> *Th của Ken Crism gửi Thượng nghị sỹ Muray và Cantwell Bang Oa sinh ton, tháng 9, 2001*

<sup>5</sup> *Nguyễn văn: Let them do their business and let's do business with them...*

# VỊ TRÍ, VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

NGUYỄN HOÀI NAM\*

*Tóm tắt: Đoàn đại biểu Quốc hội là một hình thức tổ chức đặc thù trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội và tỏ ra khá thích hợp đối với những điều kiện ở nước ta. Vậy Đoàn đại biểu Quốc hội có vị trí, vai trò nh thế nào và thực hiện những chức năng gì?*

Đoàn Đại biểu Quốc hội (Đoàn ĐBQH) là một hình thức tổ chức đặc thù trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta. Hình thức tổ chức Đoàn ĐBQH ra đời ngay từ kỳ họp thứ ba của Quốc hội khoá I và tồn tại từ đó cho đến nay. Theo quy định của pháp luật hiện hành, Đoàn ĐBQH hợp thành bởi các ĐBQH được bầu trong một tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương, do đó theo chúng tôi, không nên coi Đoàn ĐBQH là một cơ quan của Quốc hội hay không phải là một cấp tổ chức trong Quốc hội, nhưng thực tế cha phải mọi ý kiến đã thống nhất trong việc phân biệt Đoàn có phải cơ quan hay tổ chức độc lập trong Quốc hội, cũng như trong việc nhìn nhận khách quan vị trí, vai trò và chức năng của Đoàn ĐBQH.

Mặc dù sự nhìn nhận và đánh giá về Đoàn ĐBQH ở mỗi một thời kỳ có khác nhau, nhưng thực tiễn hoạt động của Đoàn ĐBQH nửa thế kỷ qua cho thấy, hình thức tổ chức Đoàn ĐBQH địa phương có vị trí, vai trò quan trọng và không thể thiếu được trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Điều 3 Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 đã nhấn mạnh hiệu quả hoạt động của Quốc hội ngoài việc được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp Quốc hội, hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội còn được bảo đảm bằng hoạt động của Đoàn ĐBQH. Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ Khoá IX (1992-1997) cũng khẳng định: "Trong nhiệm kỳ qua, các Đoàn đã phát huy tốt tác dụng trong việc tổ chức để ĐBQH tham gia các hoạt động, nhất là tham gia việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, của các ngành, các cấp ở địa phương về các dự án luật, pháp lệnh; tham gia các hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội ở địa phương; giữ mối quan hệ với các cơ quan của Quốc hội; thu thập ý kiến cử tri và cung cấp thông tin cần thiết để Quốc hội có thêm cơ sở để xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng tại các kỳ họp Quốc hội. Thực tế đó chứng tỏ các hoạt động của Đoàn ĐBQH là cần thiết, cần làm rõ thêm vị trí, trách nhiệm, quyền hạn của Đoàn và việc bảo đảm các điều kiện để hoạt động của Đoàn ngày càng tốt hơn"<sup>1</sup>.

## 1- Sự hình thành và phát triển chế định Đoàn ĐBQH qua các thời kỳ

Tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội Khoá I, Đoàn ĐBQH đã được hình thành theo các đơn vị hành chính khu hoặc liên khu để ĐBQH được bầu trong một đơn vị hành chính liên hệ với Đoàn Chủ tịch kỳ họp hoặc trao đổi ý kiến trong nhóm về những vấn đề liên quan đến kỳ họp làm cho kỳ họp Quốc hội được tiến hành thuận lợi. Mục đích ban đầu khi thành lập Đoàn ĐBQH là để phục vụ hoạt động Quốc hội cho tốt hơn trong kỳ họp, nhưng quá trình phát triển cho thấy Đoàn ĐBQH không chỉ tồn tại và phát huy tác dụng trong kỳ họp mà còn tồn tại và phát huy tác dụng ở ngoài kỳ họp. Do Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên, ĐBQH tuyệt đại đa số là kiêm nhiệm, công tác và sinh sống chủ yếu tại địa phương nên hình thức tổ chức Đoàn ĐBQH tỏ ra rất thích hợp để giữa hai kỳ họp, ĐBQH ở địa phương có thể thông qua Đoàn để liên hệ với lãnh đạo Quốc hội ở trung ương, liên hệ với các đại biểu trong cùng một địa phương và liên hệ với cử tri tại địa phương mình. Đây chính là những lý do khách quan dẫn đến Đoàn ĐBQH vẫn tồn tại và phát triển song song với các cơ cấu, tổ chức khác của Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp, cơ cấu tổ chức của Quốc hội gồm Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH. Tuy nhiên, các luật về tổ chức Quốc hội theo các bản Hiến pháp 1959, 1980, 1992 đều có những quy định về vị trí, vai trò và chức năng của Đoàn ĐBQH. Cụ thể là:

**Luật tổ chức Quốc hội năm 1960** quy định: "*ĐBQH có thể họp thành các đoàn đại biểu địa phương theo đơn vị tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương. Trong mỗi kỳ họp của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH trao đổi ý kiến về những vấn đề cần thiết của kỳ họp. Giữa hai kỳ họp Quốc hội, các đoàn ĐBQH giữ mối quan hệ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội*".

Với nội dung này, Đoàn ĐBQH tuy được xác định trong cơ cấu, tổ chức của Quốc hội nhưng không phải là một cơ cấu, tổ chức mang tính chất bắt buộc; nội dung hoạt động của Đoàn chủ yếu là trao đổi những vấn đề cần thiết trong kỳ họp. Theo Luật tổ chức Quốc hội năm 1960, các Đoàn ĐBQH còn có quyền giới thiệu người ra ứng cử chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội để Quốc hội bầu.

**Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981** quy định: "*ĐBQH ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương họp thành Đoàn ĐBQH địa phương và cử ra Trưởng Đoàn. Đoàn ĐBQH tổ chức hoạt động của ĐBQH tại các đơn vị bầu cử. Các Trưởng Đoàn ĐBQH và các ĐBQH giữ quan hệ với Chủ tịch Quốc hội và Hội đồng Nhà nước. Mỗi năm hai lần, các Đoàn ĐBQH thông báo cho Chủ tịch Quốc hội, Hội đồng Nhà nước và Ủy ban Mặt trận tổ quốc ở địa phương về hoạt động của các ĐBQH ở địa phương*".

Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 đã mở rộng hơn quyền của Đoàn ĐBQH trong việc giới thiệu các chức danh để Quốc hội bầu: Chủ tịch, Phó Chủ tịch Quốc hội; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các Ủy viên Hội đồng Nhà nước; Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Thư ký và các Ủy viên của Hội đồng dân tộc; Chủ nhiệm và các thành viên khác của Ủy ban thường trực của Quốc hội.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn ĐBQH còn được quy định trong *Quy chế về ĐBQH* do Quốc hội ban hành. Khác với Luật tổ chức Quốc hội năm 1960, thì ở thời kỳ này Đoàn ĐBQH được xác định là hình thức tổ chức bắt buộc trong cơ cấu, tổ chức của Quốc hội, nội dung hoạt động của Đoàn chủ yếu là tổ chức hoạt động cho ĐBQH trong thời gian giữa hai kỳ họp, khác với giai đoạn trước chủ yếu tổ chức hoạt động trong kỳ họp, còn ngoài kỳ họp bảo đảm mối liên hệ giữa ĐBQH với lãnh đạo Quốc hội ở trung ương.

### **Luật tổ chức Quốc hội 1992**

Qua kinh nghiệm của các nhiệm kỳ Quốc hội mà đặc biệt là nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII (1987-1992) cho thấy, việc tổ chức Đoàn ĐBQH địa phương là cần thiết, đã phát huy tác dụng tích cực trong thực tế. Ghi nhận thực tế này, Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 một lần nữa khẳng định lại vị trí của Đoàn ĐBQH, theo đó: "*Các ĐBQH được bầu trong một tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương họp thành Đoàn ĐBQH. Đoàn ĐBQH có Trưởng Đoàn, có thể có Phó Trưởng Đoàn để tổ chức hoạt động của Đoàn, giữ mối liên hệ với Chủ tịch Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan chính quyền địa phương, Ủy ban Mặt trận tổ quốc và các cơ quan, tổ chức khác ở địa phương về các vấn đề liên quan đến hoạt động của ĐBQH. Mỗi Đoàn có thể có từ một đến hai đại biểu làm việc theo chế độ chuyên trách*".

Vị trí, vai trò và chức năng của Đoàn ĐBQH còn được quy định cụ thể trong *Nội quy kỳ họp Quốc hội và trong Quy chế về hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH*. So sánh với các quy định của pháp luật qua các thời kỳ về Đoàn ĐBQH chúng tôi thấy:

- Vai trò của Đoàn ĐBQH trong việc giới thiệu bầu các chức danh trong bộ máy nhà nước ở trung ương không được tiếp tục duy trì;

- Từ một chủ thể không bắt buộc, Đoàn ĐBQH là một chủ thể pháp lý bắt buộc trong cơ cấu, tổ chức của Quốc hội, tuy không phải là cơ quan hay một cấp tổ chức trong Quốc hội.
- Điểm mới so với các quy định trước đây là mỗi Đoàn ĐBQH có thể có từ một đến hai ĐBQH hoạt động chuyên trách. Quy định này thể hiện hống chuyển Quốc hội dần sang chế độ hoạt động thông xuyên, trong đó có bộ phận ĐBQH chuyên trách;
- Quy định của pháp luật qua các thời kỳ có xu hướng dần dần làm cho Đoàn ĐBQH thành một tổ chức có nhiệm vụ, quyền hạn độc lập hoạt động thông xuyên ở địa phương.

## 2- Vị trí, vai trò của Đoàn ĐBQH

Nếu không phải là một cơ quan hay một cấp tổ chức trong Quốc hội, thì Đoàn ĐBQH là tổ chức gì? Để làm rõ vấn đề này, theo chúng tôi cần xuất phát từ nguyên tắc cơ bản, đó là Nhà nước ta được tổ chức theo nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Xuất phát từ nguyên tắc này, Quốc hội được tổ chức theo hống không có sự phân chia, đối lập, tranh giành quyền lực, lợi ích giữa các nhóm ĐBQH. Các ĐBQH do nhân dân bầu ra, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, kết hợp hài hoà quyền lợi của nhân dân địa phương và quyền lợi của cả nước. ĐBQH cũng nh các cơ quan của Quốc hội được lập ra đều nhằm mục đích thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, ngoài ra không còn mục đích nào khác.

Ở các nước theo chế độ đa đảng và những nơi nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, Quốc hội là nơi tập hợp các nhóm nghị sĩ đại diện cho các đảng phái chính trị có quyền lợi và mục đích khác nhau. Các nghị sĩ hoạt động chuyên nghiệp, có văn phòng riêng, có th ký giúp việc, hống long và được bảo đảm đầy đủ các phong tiện, điều kiện làm việc. *Ở Quốc hội các nước theo chế độ đa đảng, các nghị sĩ tập hợp trong các phe nhóm theo đảng phái chính trị, các phe nhóm này chính là tổ chức của các nghị sĩ. Các phe nhóm này không phải là cơ quan hay một cấp tổ chức trong Quốc hội nhng nó phản ánh sự phân bố lực lượng chính trị trong Quốc hội và các phe nhóm này thông có ảnh hưởng và thế lực rất lớn trong Quốc hội cũng nh trên chính trường.*

Nước ta theo chế độ một đảng, Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, quyền lực nhà nước thống nhất, không phân chia, do đó trong Quốc hội không có các phe nhóm đại biểu đại diện cho các đảng phái chính trị khác nhau. Một điểm khác nữa là Quốc hội nước ta không hoạt động thông xuyên, phần lớn các ĐBQH vẫn làm việc kiêm nhiệm. Chính những đặc điểm này đã tạo nên hình thức tổ chức Đoàn ĐBQH là hình thức tổ chức đặc thù trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta.

Thực tế cho thấy, Đoàn ĐBQH địa phương là hình thức tổ chức thích hợp để phục vụ ĐBQH trong và ngoài kỳ họp. Thông qua tính chất đầu mối của Đoàn mà hoạt động của ĐBQH được phát huy, mở rộng quan hệ với cử tri đồng thời tạo điều kiện để các đại biểu hỗ trợ lẫn nhau trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Tổ chức và hoạt động của Đoàn ĐBQH không làm hạn chế quyền của đại biểu. Trong điều kiện hoạt động kiêm nhiệm, trình độ, vị trí công tác giữa các đại biểu không đồng đều, nếu không có hình thức tổ chức Đoàn ĐBQH thì hoạt động của đại biểu không chuyên trách ở địa phương, cơ sở sẽ gặp rất nhiều khó khăn.

Trên cơ sở các quy định của pháp luật hiện hành về Đoàn ĐBQH và thực tiễn hoạt động của Đoàn, theo chúng tôi *Đoàn ĐBQH là tổ chức của các ĐBQH được bầu ở một đơn vị hành chính cấp tỉnh.* Nh vậy, trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội nước ta ngoài Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH còn có tổ chức của các ĐBQH. Việc hiểu thế nào là cơ quan, tổ chức trong Quốc hội không phải là việc đơn giản, bởi vì ngay Quốc hội cũng được hiểu là một tổ chức tập thể của tất cả ĐBQH tại kỳ họp, còn thế nào là cơ quan của Quốc hội cũng được chia làm hai loại: *Cơ quan do Quốc hội*



*bầu ra và cơ quan không do Quốc hội bầu ra.* Theo cách phân loại này, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là cơ quan do Quốc hội bầu ra, còn Văn phòng Quốc hội là cơ quan của Quốc hội nhưng không do Quốc hội bầu ra, không có chức năng như Hội đồng hoặc Ủy ban của Quốc hội mà là *cơ quan hành chính nhà nước* do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập để phục vụ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và ĐBQH.

*Tổ chức của các ĐBQH trong Quốc hội cũng được chia làm hai: loại do luật định và loại không do luật định.* Đoàn ĐBQH là tổ chức của các ĐBQH địa phương được Luật tổ chức Quốc hội quy định, việc tham gia Đoàn không dựa trên nguyên tắc tự nguyện, hoạt động của Đoàn được căn cứ vào các quy định do Quốc hội ban hành. Đoàn ĐBQH có Trưởng Đoàn, có thể có Phó Trưởng Đoàn do các đại biểu trong Đoàn bầu ra, việc bầu này là vấn đề nội bộ của Đoàn không cần có sự phê chuẩn của cơ quan nào. Ở những nước theo chế độ đa đảng, Quốc hội hoạt động thông xuyên, nghị sĩ là chính khách chuyên nghiệp thì các phe, nhóm nghị sĩ đại diện cho các đảng phái chính trị bầu ra *các thủ lĩnh của phe, nhóm mình trong Quốc hội.*

### **3. Chức năng của Đoàn ĐBQH**

#### ***a. Tổ chức hoạt động cho ĐBQH***

*Tổ chức hoạt động cho ĐBQH trong và ngoài kỳ họp là nhiệm vụ quan trọng nhất của Đoàn ĐBQH.* Do ĐBQH hầu hết không chuyên trách, công tác và sinh sống tại địa phương nên trong kỳ họp Đoàn là cầu nối để ĐBQH liên hệ với Đoàn Chủ tịch kỳ họp và nơi tổ chức thảo luận về những vấn đề liên quan đến nội dung làm việc của kỳ họp.

ĐBQH tham gia thảo luận những vấn đề liên quan đến nội dung kỳ họp chủ yếu dưới hai hình thức thảo luận tại phiên họp toàn thể và thảo luận tại Đoàn (tổ đại biểu). Thực tế hoạt động của Quốc hội trong kỳ họp cho thấy, hình thức thảo luận của ĐBQH tại Đoàn là quan trọng và không thể thay thế được, là bậc chuẩn bị hết sức cần thiết cho ĐBQH thảo luận và quyết định những vấn đề tại phiên họp toàn thể. Việc ĐBQH trao đổi, bàn bạc những vấn đề liên quan đến nội dung kỳ họp dưới hình thức thảo luận tại Đoàn (tổ) là một trong những yêu cầu có tính chất bắt buộc đối với ĐBQH. Bảo đảm cho ĐBQH hoạt động có hiệu quả trong kỳ họp thuộc trách nhiệm của nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng việc tổ chức cho các ĐBQH trao đổi, thảo luận trước khi đi đến quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội là nhiệm vụ mà không một cơ quan, tổ chức nào có thể thay thế Đoàn. Trong kỳ họp, có thể coi mỗi Đoàn là một đơn vị cơ sở của Quốc hội, là khâu trung gian giữa Quốc hội và ĐBQH, Đoàn tổ chức hoạt động cho ĐBQH nhưng không làm thay cho đại biểu, không làm hạn chế quyền của đại biểu, thực tế cho thấy thông qua hoạt động của Đoàn đã nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của ĐBQH.

Về thực tế hoạt động của Đoàn ĐBQH nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX và khoá X chúng tôi thấy, trung bình mỗi kỳ họp có từ 5 đến 8 Đoàn ĐBQH thực hiện quyền chất vấn. Theo thống kê, tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá IX có 10 Đoàn ĐBQH chất vấn; tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá X có 5 Đoàn ĐBQH chất vấn các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trước chất vấn của các Đoàn ĐBQH địa phương, những cá nhân và cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều cố gắng đáp ứng ngay tại kỳ họp hoặc trả lời bằng văn bản cho Đoàn mà không có sự thắc mắc hay khiếu nại về các yêu cầu chất vấn của Đoàn. Qua nghiên cứu các chất vấn này cho thấy, có sự chia phân biệt rõ quyền của ĐBQH và quyền của Đoàn ĐBQH. Theo quy định của Hiến pháp, *quyền chất vấn và quyền yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm là quyền chỉ dành riêng cho cá nhân đại biểu*, không một cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào có thẩm quyền này. Pháp luật cũng không quy định cho Đoàn có quyền năng này, nhưng nhiều đoàn vẫn sử dụng hình thức chất vấn và coi đây là công cụ giám sát rất hiệu quả của Đoàn đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo chúng tôi đây là một vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu và làm rõ cả về mặt lý luận và thực tiễn khi sửa đổi Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội lần này.

Ngoài kỳ họp, ĐBQH thông qua Đoàn để giữ mối liên hệ với Chủ tịch Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, để liên hệ với nhau và liên hệ với cử tri và Đoàn có trách nhiệm tổ chức cho ĐBQH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình nh: tham gia xây dựng luật, pháp lệnh, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân,...

### ***b. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn***

Việc tổ chức hoạt động cho Đoàn ĐBQH có bốn nội dung chủ yếu sau đây: *Tham gia công tác xây dựng pháp luật; tham gia công tác giám sát; tiếp dân, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; tổ chức việc tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp.* Nội dung và trình tự thực hiện các hoạt động này đã được quy định cụ thể trong Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, tuy nhiên có một vấn đề mà chúng tôi thấy cần phải được làm rõ, đó là *công tác giám sát của Đoàn ĐBQH.*

Căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành thì có thể coi Đoàn ĐBQH là một trong những chủ thể giám sát của Quốc hội, theo đó Đoàn ĐBQH có các hình thức khảo sát, kiểm tra việc thi hành Hiến pháp, các văn bản pháp luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Có nên coi Đoàn ĐBQH là chủ thể độc lập thực hiện quyền giám sát của Quốc hội là vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau. ***Loại ý kiến thứ nhất*** cho rằng, Đoàn ĐBQH là một chủ thể được Luật tổ chức Quốc hội xác định và hơn nữa hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH đã được cụ thể hoá trong quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH do Quốc hội ban hành, cho nên xác định Đoàn ĐBQH là một chủ thể có quyền giám sát độc lập là phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn hoạt động của Đoàn ĐBQH trong thời gian qua.

***Loại ý kiến thứ hai*** cho rằng, Đoàn ĐBQH là một chủ thể được Luật tổ chức Quốc hội xác định và thực tế các hoạt động của đoàn là hết sức cần thiết, nhng tổ chức này có thẩm quyền giám sát hay không lại là một vấn đề cần cân nhắc kỹ. Bởi vì:

- Theo Hiến pháp năm 1992, thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội có Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH mà không có một quy định nào đề cập đến thẩm quyền giám sát của Đoàn ĐBQH;

- Đoàn là tổ chức của các ĐBQH được bầu trong một đơn vị hành chính cấp tỉnh với nhiệm vụ chủ yếu là tổ chức hoạt động cho ĐBQH ở địa phương, Đoàn được xác định không phải là một cơ quan hay một cấp tổ chức trong Quốc hội, vì vậy việc xác định Đoàn có thẩm quyền giám sát nh một cơ quan, tổ chức độc lập là không phù hợp với quy định của Luật tổ chức Quốc hội;

- Nếu Đoàn là tổ chức có thẩm quyền giám sát thì cần phải làm rõ Đoàn thuộc cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước ở trung ương hay ở địa phương? Quan hệ giữa Đoàn với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương là quan hệ gì?

## **4. Một số kiến nghị**

Nghiên cứu quy định của pháp luật qua các thời kỳ và thực tiễn hoạt động của Đoàn ĐBQH, chúng tôi nhận thấy Đoàn từ một tổ chức của các ĐBQH ở địa phương để tổ chức hoạt động cho đại biểu trong kỳ họp đã dần phát triển thành một tổ chức ngoài nhiệm vụ giúp đại biểu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, nơi sinh hoạt tập thể của đại biểu trong và ngoài kỳ họp mà còn có nhiệm vụ, quyền hạn độc lập. Hoạt động của Đoàn không phải với danh nghĩa giúp ĐBQH mà theo quy định của pháp luật là nhân danh Đoàn, nhân danh tập thể ĐBQH trong việc giám sát thi hành pháp luật ở địa phương, tổ chức việc kiểm tra, đôn đốc công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Ngoài ra, theo Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, *Đoàn ĐBQH có trụ sở làm việc riêng, có bộ máy giúp việc riêng, có con dấu riêng, có kinh phí hoạt động riêng; kinh phí hoạt động của Đoàn ĐBQH ở địa phương thuộc ngân sách Quốc hội, bộ phận giúp việc đặc biệt là Th ký giúp việc cho Đoàn có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể được quy định trong Nội quy kỳ họp và Quy chế hoạt*

động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH. Với các dấu hiệu nói trên *có thể coi Đoàn ĐBQH là một pháp nhân công quyền.*

Theo quan điểm của chúng tôi, các quy định về Đoàn ĐBQH trong Luật tổ chức Quốc hội và Nội quy kỳ họp là hợp lý và đúng mức, nhưng các quy định trong Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH đã làm cho Đoàn trên thực tế thành một cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở địa phương và từ đó có thể dẫn đến ý kiến cho rằng *Đoàn ĐBQH là cơ quan của Quốc hội ở địa phương.* Thực tế xây dựng Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH cho thấy văn bản này là văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành nhưng khi soạn thảo cha đảm bảo đầy đủ các quy trình cần thiết nên một số vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau cha đọc làm rõ đã đọc quy định vào Quy chế. Để khắc phục sự thiếu thống nhất này, theo chúng tôi trong thời gian tới sau khi Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 được sửa đổi, các quy chế quy định về những vấn đề có tính chất nội bộ của Quốc hội trong đó có Quy chế về Đoàn ĐBQH cũng được sửa đổi theo cho phù hợp với Luật sửa đổi và phải bảo đảm đầy đủ các quy trình của việc xây dựng một dự án luật.

Đoàn ĐBQH là tổ chức giúp ĐBQH hoạt động để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu, theo chúng tôi Đoàn không làm thay cho đại biểu hoặc không nên để đại biểu nhân danh Đoàn thực hiện quyền chất vấn, quyền yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm. Bởi vì, nh trên đã trình bày, đây là quyền của đại biểu, không phải là quyền của Đoàn; mặt khác đây là vấn đề trách nhiệm, khi thực hiện các quyền này ĐBQH chịu trách nhiệm trước cử tri và trước Quốc hội, còn nếu Đoàn thực hiện quyền chất vấn, quyền yêu cầu trả lời những vấn đề quan tâm thì Đoàn chịu trách nhiệm trước ai ?./.

*\* Văn phòng Quốc hội*

- 
1. *Kỷ yếu của QH, 1997*

# NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VỚI VIỆC XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN

(Tiếp theo số 7- tháng 8/2001)

ThS. NGÔ HUY CÔNG\*

*Tóm tắt: Phần I và Phần II của Bài viết đã đề cập tới các vấn đề nói chung về nhà nước pháp quyền và các mô hình chính thể. Trong Phần này, Bài viết đi vào lý giải bản chất, sự gắn bó và cơ chế tác động giữa hiến pháp- chính quyền- nhà nước pháp quyền. Tác giả phân tích các mặt tích cực và hạn chế của Hiến pháp 1946, trao đổi về hạn chế của tổ chức chính quyền hiện nay, nhấn mạnh chế độ đại diện của Đại biểu Quốc hội, đề xuất tổ chức Quốc hội lưỡng viện và Tòa án hiến pháp...*

### III. XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN Ở VIỆT NAM ĐÁP ỨNG CÁC YÊU CẦU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Ngày nay khi nói tới việc xây dựng chính quyền, không thể không nói tới hiến pháp và cũng như vậy, khi nói tới hiến pháp không thể không nói tới nhà nước pháp quyền. Điều đó cho thấy "hiến pháp", "chính quyền" và "nhà nước pháp quyền" là những khái niệm hết sức cơ bản, có sự gắn bó chặt chẽ với nhau tạo nên những ý tưởng, cũng như hiện thực chính trị hiện đại. Vì vậy, bản chất của chúng và cơ chế tác động giữa chúng cần phải được làm rõ trước khi đi vào nghiên cứu tổ chức một chính quyền cụ thể.

Hiện nay, về pháp luật thực định, Hiến pháp 1992 quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp (Điều 83). Và, về mặt lý luận, các luật gia xã hội chủ nghĩa cho rằng pháp luật là tập hợp các quy tắc xử sự chung thể hiện ý chí của giai cấp thống trị do nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước<sup>32</sup>. Xuất phát từ các quy định và quan niệm như vậy, rất nhiều ý kiến tỏ ra không thấy hết vai trò, ý nghĩa, bản chất của hiến pháp và mối liên hệ cốt yếu của bộ ba: nhân dân- hiến pháp- chính quyền, cũng như không thấy hết yếu tố cốt tử của hạt nhân chính quyền phải bị ràng buộc bởi pháp luật trong học thuyết nhà nước pháp quyền.

Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 đều có một nhận thức chung là quyền lập hiến thuộc nhân dân và tách biệt hẳn với quyền lập pháp. Theo nhận thức này, phải có một Quốc hội lập hiến khác với Quốc hội lập pháp. Kể từ Hiến pháp 1980 quyền lập hiến và quyền lập pháp đều thuộc về Quốc hội. Quan điểm bảo vệ cho lập trường này lập luận rằng do Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, nên Hiến pháp và pháp luật do Nhà nước làm ra đều là của nhân dân. Quan điểm này cần phải xem xét lại bởi lẽ: (1) Phải chăng nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa không phải là Nhà nước của dân, do dân, vì dân? (2) Phải chăng nước ta hiện nay chỉ nên thực hiện hình thức dân chủ đại diện trong khi các văn kiện của Đảng và Hiến pháp 1992 đã nhấn mạnh tới việc trung tâm ý dân? (3) Nếu gọi Nhà nước ta là Nhà nước của dân, thì cơ chế tốt nhất là để nhân dân thông qua trung tâm ý dân hoặc một hình thức nào đó để thông qua Hiến pháp- đạo luật tối cao của đất nước? Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã thông qua Báo cáo chính trị nhấn mạnh tới vai trò của nhân dân như sau: "*Thực hiện đại đoàn kết dân tộc, tôn giáo, giai cấp, tầng lớp, thành phần kinh tế, mọi giới, mọi lứa tuổi, mọi vùng đất nước, người trong Đảng và người ngoài Đảng, người đang công tác và người đã nghỉ hưu, mọi thành viên trong đại gia đình dân tộc Việt Nam dù sống trong nước hay ở nước ngoài... tôn trọng những ý kiến khác nhau không trái với lợi ích chung của dân tộc, xoá bỏ mặc cảm, định kiến, phân biệt đối xử về quá khứ, giai cấp, thành phần, xây dựng tinh thần cởi mở, tin cậy lẫn nhau, hướng tới tương lai*". Theo hướng này, không nên chỉ dừng lại ở quan điểm nhấn mạnh đấu tranh giai cấp và "ai thắng ai?" mà còn nên lắng nghe và tiếp thu những đề xuất vì lợi ích của nhân dân và dân tộc. Báo cáo chính trị tại Đại hội IX của Đảng còn nói: "*Lợi ích của giai cấp công nhân thống nhất với lợi ích toàn dân tộc trong mục tiêu chung là: độc lập dân tộc gắn liền với chủ nghĩa xã hội, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*".

Đã có một thời gian rất dài trong lịch sử, loài người không biết đến hiến pháp trong khi vẫn tồn tại các chính quyền với các quy tắc pháp luật. Năm 1215, do điều kiện lịch sử riêng biệt đòi hỏi, với sự nỗ lực lớn, nước Anh, đã có một sự tiến bộ rất riêng, xây dựng nên Văn kiện Magna Carta- một trong những văn kiện quan trọng tạo thành Hiến pháp không thành văn của nước Anh. Văn kiện này là kết quả của sự tích lũy liên tục có tính chất hiến pháp ở nước Anh kể từ năm 1066<sup>33</sup>. Văn kiện này ghi nhận tổng "giới hạn quyền lực của chính quyền" và đặc trưng lớn của học thuyết nhà nước pháp quyền là "chính quyền phải bị ràng buộc bởi pháp luật" đã xuất hiện. Vào khoảng thế kỷ XVII và XVIII, chủ nghĩa lập hiến công thịnh và được truyền bá rộng rãi với các tên tuổi lớn tạo ra kỷ nguyên hiến pháp thành văn nh: John Locke, Jean- Jacques Rousseau, Count Montesquieu và Thomas Paine. Chủ nghĩa lập hiến nhằm tới việc thiết lập các kiểm chế bên trong và bên ngoài đối với quyền lực của chính quyền để bảo vệ tự do của con người. Các học giả ngày nay đều cho rằng các tên tuổi lớn nêu trên đã đồng thời tạo ra cơ sở vững chắc cho học thuyết nhà nước pháp quyền<sup>34</sup>.

Chủ nghĩa lập hiến đặt vấn đề về tính hợp pháp của chính quyền hay diễn giải một cách đơn giản là đặt vấn đề về một chính quyền nh thế nào được coi là hợp pháp. Chủ nghĩa lập hiến cho rằng chính quyền phải được tạo dựng nên bởi hiến pháp - một đạo luật tối cao của nhân dân, trong đó thiết lập một cơ chế kìm hãm hay ràng buộc đặc tính quyền lực được thể hiện ra bằng các nguyên tắc nh: Cai trị dân chủ; Phân chia quyền lực theo chiều dọc và chiều ngang; Thiết lập giới hạn tuyệt đối mà nhà nước hay nhân viên của nó không thể vượt qua- đó chính là các quyền tự nhiên của con người.

Qua đây chúng ta thấy, bởi sự áp bức của chính quyền và thần quyền, con người đã vùng lên đòi hỏi các quyền tự nhiên, các quyền vốn có của mình. Từ đó dẫn đến chủ nghĩa lập hiến và nhà nước pháp quyền. Vậy có thể khẳng định các quyền con người là mục tiêu, và đồng thời là động lực thúc đẩy sự phát triển, của hiến pháp và nhà nước pháp quyền. Thật vậy, trong quá trình đấu tranh cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đòi hỏi ban hành hiến pháp và nhà nước pháp quyền trong "Việt Nam yêu cầu diễn ca" (1922) và hùng hồn tuyên bố trong "Tuyên ngôn độc lập" rằng: "Tất cả mọi người đều sinh ra bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc". Bản Tuyên ngôn độc lập này cùng với Hiến pháp 1946 đồng nh đã tạo ra một "khế ước xã hội", một khế ước cao cả trong nhân dân, hay nói cách khác, đã tạo ra các giá trị chung làm cơ sở tồn tại cho một xã hội, cho một cộng đồng chính trị. Trong các giá trị đó, các quyền tự nhiên của con người mà tróc hết là "quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc" đứng ở vị trí cao nhất, trên tất cả các quan niệm khác về đạo đức và chính trị.

ở đây cũng phải nhắc lại rằng chủ nghĩa lập hiến là thành tố quan trọng bậc nhất của nhà nước pháp quyền. Điều đó có nghĩa là hiến pháp và nhà nước pháp quyền là những hiện tượng không thể tách rời bởi nhà nước pháp quyền có tiềm năng rất lớn trong việc giới hạn quyền lực của chính quyền và bảo vệ các quyền của cá nhân.

**Tóm lại**, từ các diễn giải ở trên, có thể rút ra được một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, chủ nghĩa lập hiến và nhà nước pháp quyền là thành quả đấu tranh của nhân dân chống lại công quyền và áp bức nhằm bảo vệ tự do của con người. Cuộc đấu tranh này là một quá trình kéo dài trong lịch sử và không phải là thành quả riêng của giai cấp t sản. Không một chế độ nào có thể được gọi là dân chủ nếu không ghi nhận các thành quả này.

*Thứ hai*, hiến pháp không thể là đạo luật của riêng chính quyền mà là đạo luật của nhân dân tạo dựng nên chính quyền. Vì lẽ đó, hiến pháp là đạo luật tối cao buộc các đạo luật khác do chính quyền làm ra phải tuân theo cả về nội dung và hình thức. Hiến pháp mang bản chất là cơ sở tạo dựng của chính quyền và ghi nhận giới hạn các quyền lực của chính quyền nhằm bảo vệ tự do của con người.

*Thứ ba*, nhà nước pháp quyền là một nguyên tắc, là một nội dung cực kỳ quan trọng của hiến pháp. Quyền lực của chính quyền không thể bị giới hạn và tự do của cá nhân không thể được bảo đảm khi hiến pháp không ghi nhận những giá trị tiến bộ của tổng nhà nước pháp quyền.

*Thứ t*, có một công thức nh sau trong thành lập chính quyền ở các nước theo con đường dân chủ: Hiến pháp ghi nhận các quyền con người và các giá trị của nhà nước pháp quyền- Quốc hội lập hiến thông qua- Trng câu dân ý- Nhà nước được thành lập trên cơ sở của Hiến pháp- Toà án xem xét tính hợp hiến của các hành vi của các định chế nhà nước.

Từ các luận điểm chung nh vậy về việc xây dựng chính quyền của dân, do dân, vì dân, bài viết sẽ đặt các vấn đề xây dựng nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

## **1. Nhận xét về tổ chức Nhà nước Việt Nam hiện nay**

*1.1.* Có thể nói Nhà nước Việt Nam được tổ chức tập quyền về quốc hội, có nghĩa là chính thể quốc hội theo kiểu xã hội chủ nghĩa. Xuất phát từ luận điểm cho rằng ở Việt Nam tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức (Điều 2 Hiến pháp 1992), nên Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Điều 83 Hiến pháp 1992), bởi nó là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân được nhân dân trực tiếp bầu ra.

Qua đây có thể rút ra được ba vấn đề về tổ chức Nhà nước Việt Nam:

*Thứ nhất*, Quốc hội đại diện cho nhân dân thực thi quyền lực nhà nước vốn dĩ hoàn toàn thuộc nhân dân;

*Thứ hai*, Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhà nước và xã hội;

*Thứ ba*, Quốc hội nắm toàn bộ quyền lực nhà nước bởi chỉ bản thân nó (ở cấp trung ương) được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước đứng đầu hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước khác ở các địa phương là các Hội đồng nhân dân.

Theo logic đó Quốc hội tổ chức ra Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các chính quyền địa phương (Khoản 6, Khoản 7, Điều 84 Hiến pháp 1992). Các cơ quan này đều được Hiến pháp và các luật của Quốc hội giao cho một số quyền hạn và nhiệm vụ nhất định để thực thi các ý chí của Quốc hội. Vì thế các cơ quan này phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội đồng thời chịu sự giám sát của Quốc hội.

Việc tổ chức nhà nước nh vậy vừa nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, vừa bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Đây được xem là hai nguyên tắc quan trọng trong việc xây dựng chính quyền ở Việt Nam. Vì vậy có một nguyên tắc phổ biến là: *quyền lực nhà nước là thống nhất, nhng có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng*. Tất nhiên việc phân công, phân nhiệm theo các chức năng là một tất yếu nhằm chuyên môn hoá trong việc thực thi quyền lực nhà nước và tác động tới xã hội.

Vậy bắt đầu có mâu thuẫn phát sinh ngay trong bản thân việc tổ chức và các thủ tục, quy trình làm việc của Quốc hội. Trong khi Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thi hành pháp luật và tác động thông xuyên tới đời sống xã hội thì Quốc hội chủ yếu gồm các đại biểu không chuyên trách, họp mỗi năm hai kỳ không quá ba tháng và một số quyền hạn quan trọng giữa hai kỳ họp được giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội- một tổ chức hơn mười thành viên của Quốc hội, trong đó có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và giải quyết nhiều vấn đề to lớn của đất nước (quy định tại Điều 91, Hiến pháp 1992). Thêm vào đó, việc ít sử dụng đội ngũ chuyên gia đã dẫn đến hệ quả là hoạt động của Quốc hội đạt hiệu quả cha cao. Mặc dù có thực thi quyền giám sát, nhng Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát do được phân công nhiệm vụ cụ thể bằng pháp luật nên chỉ lấy pháp luật làm

nền tảng. Trong trường hợp các cơ quan này phải báo cáo, giải trình, trả lời chất vấn, xin ý kiến Quốc hội, thì họ cũng có thể vượt qua một cách dễ dàng với trình độ và khả năng thực tiễn lớn. Quốc hội rất khó khăn trong việc kiểm soát. Hơn nữa, nhân dân cha đợc chuẩn bị đầy đủ phong tiện có hiệu quả để giám sát các hoạt động của các đại biểu Quốc hội do mình bầu ra.

ở giác độ khác, Chính phủ, Toà án tối cao, Viện kiểm sát tối cao, khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, thực chất là các cơ quan quốc gia có các quyền lực riêng rẽ đối với Quốc hội. Các quyết định của các cơ quan này, trong đó bao gồm cả các văn bản pháp quy, tác động to lớn tới xã hội và đời sống của nhân dân, cũng nh quan hệ quốc tế... Các quyết định nh vậy và các hành vi của các cơ quan này không phải hoàn toàn xuất phát từ sự uỷ quyền trực tiếp của Quốc hội mà xuất phát từ các quy định dứt khoát của Hiến pháp về phạm vi quyền lực của chúng. Vậy có thể nói mâu thuẫn phát sinh ở chỗ, các cơ quan này không đợc xác định là cơ quan quyền lực, nhng lại thực thi các quyền lực nhà nước to lớn trên thực tế.

Qua đó có thể nhận định rằng, về mặt lý thuyết hoặc trên cơ sở của luật thực định, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, nhng trong thực tế, với cách thức tổ chức và hoạt động của mình, Quốc hội không thể đảm đơng nổi các quyền lực đó. Do vậy cần phải xây dựng một quốc hội thực chất hơn, nói riêng và một chính quyền có các bộ phận tương xứng hơn với nhau, nói chung.

**1.2.** Nhìn từ góc độ nhà nước pháp quyền, cách thức tổ chức chính quyền ở Việt Nam có một số điểm cần tiếp tục nghiên cứu:

*Trớc hết*, Quốc hội lập pháp có quyền lực lập hiến (đợc thể hiện tại Điều 83 và Khoản 1, Điều 84 của Hiến pháp 1992). Điều đó cho thấy cơ sở để tổ chức và giới hạn quyền lực của chính quyền là Hiến pháp lại nằm trong sự quyết định của quốc hội lập pháp. Nó dẫn đến hệ quả là chính quyền đó có thể dễ dàng hành động thay đổi cơ sở tạo lập nên mình và cũng dễ dàng thay đổi giới hạn quyền lực của mình mà nhẽ ra giới hạn đó là do chính nhân dân lập ra. Nếu coi Hiến pháp là cơ sở xác lập tính hợp pháp của các hành vi của chính quyền, thì việc quốc hội lập pháp có quyền lập hiến sẽ dẫn đến một hệ quả là cơ sở xác lập tính hợp pháp đó không vững chắc, lúc nào cũng có thể bị thay đổi. Từ đó có thể suy luận ra rằng chính quyền không có cơ sở xác lập tính hợp pháp đối với các hành vi của mình. Và điều này cũng gắn với việc không thể biết đợc các hành vi của chính quyền có hợp pháp hay không. Do đó phải coi Hiến pháp thực sự là đạo luật của nhân dân tạo lập nên chính quyền của mình và giới hạn quyền lực của nó. Chỉ khi Hiến pháp đợc coi là đạo luật của nhân dân, thì Hiến pháp mới mang tính tối cao trên các đạo luật khác. Nếu Hiến pháp chỉ là đạo luật của Quốc hội, dù với bất kỳ thủ tục thông qua nào, thì nó cũng vẫn bị coi ngang hàng với các đạo luật khác do Quốc hội làm ra. Lu ý rằng Hiến pháp 1946 và Hiến pháp 1959 chỉ quy định Quốc hội có quyền lập pháp; quyền lập hiến thuộc về nhân dân theo Hiến pháp năm 1946.

*Thứ hai*, ở Việt Nam không có một cơ chế kìm hãm đặc tính quyền lực, do đó có thể, trong một chừng mực nào đó, dẫn đến khả năng có tính bất hợp pháp trong các hành vi của chính quyền. Chẳng hạn Quốc hội không giám sát một cách có hiệu quả đối với Chính phủ; Hệ thống pháp cha phát huy vị thế độc lập và còn có thể có tình trạng bị chỉ phối trong hoạt động xét xử; cha có cơ chế và chế tài xem xét tính hợp hiến đối với các hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao, các chính quyền địa phương. Đồng ý rằng Quốc hội có thẩm quyền huỷ bỏ văn bản, quyết định của các cơ quan do mình lập ra và bãi nhiệm một số chức danh, nhng việc đó chỉ dẫn tới hậu quả chính trị, không dẫn đến hậu quả pháp lý.

*Thứ ba*, việc xây dựng pháp luật cha đáp ứng đợc tính minh bạch, rõ ràng, công khai khiến người dân khó có thể lòng trước đợc các hành vi của chính quyền. Chẳng hạn việc cha thông báo thông xuyên cho nhân dân biết về nội dung các dự án văn bản quy phạm pháp luật sắp ban hành và những thay đổi; Pháp lệnh có giá trị pháp lý cao, nhng thủ tục xây dựng đơn giản, dễ dàng; Thủ tục thông qua luật tại Quốc hội hầu nh dựa vào thuyết trình của Ban soạn thảo và báo cáo của Uỷ ban thẩm tra, Quốc hội ít có thời gian và cơ hội xem xét đến chính sách, tính hợp hiến...; Có quá nhiều văn bản dưới luật và ban hành một cách dễ dàng điều chỉnh nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, ít bị hạn chế

bởi Hiến pháp... Về vấn đề này, ở Thụy Sĩ, Hiến pháp ấn định Hội đồng liên bang (Chính phủ) chỉ được ban hành các văn bản trong chừng mực mà Hiến pháp và các đạo luật cho phép (Điều 182). Hiến pháp Thụy Sĩ cũng ấn định các vấn đề sau cần phải quy định bằng các đạo luật: việc thi hành các quyền chính trị; việc hạn chế các quyền hiến định; các quyền và nghĩa vụ của con người; thuế; nhiệm vụ của liên bang; nghĩa vụ của các tổng (bang) khi thi hành hay thực hiện pháp luật liên bang; tổ chức và hoạt động của các cơ quan công quyền (Điều 164).

*Thứ t*, không có cơ chế bảo đảm quyền lợi của thiểu số trong các quy định của Hiến pháp, dẫn đến tình trạng quyết định chính sách theo đa số, do đó luôn luôn đảm bảo quyền lợi của số đông. Các tỉnh nghèo và ít dân khó có cơ hội bảo vệ quyền lợi của mình trừ khi đa số hiểu, thông cảm và ủng hộ. Ở đây cũng phải nói rằng nhiều đạo luật đã chú ý tới các vùng sâu, vùng xa..., nhưng rõ ràng là không thể bao quát và không thể cụ thể được. Trong khi đó, nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải cân bằng giữa dân chủ theo đa số và bảo đảm quyền lợi của thiểu số, của cá nhân. Vì vậy một số nước dân chủ thường tìm tới cơ chế lưỡng viện trong quốc hội và toà án hiến pháp hay việc xem xét tính hợp hiến ở toà án tối cao (các mục sau sẽ giải thích thêm).

Chính vì các lẽ căn bản nêu trên, nên việc xây dựng chính quyền ở Việt Nam phải được xem xét tới thiểu số dựa trên các mô hình chính thể và nguyên tắc nhà nước pháp quyền.

## **2. Các vấn đề cơ bản trong việc xây dựng chính quyền**

**2.1.** Nói tới việc xây dựng chính quyền ở Việt Nam, trước tiên cần phải xác định một số vấn đề có tính nguyên tắc như sau:

*Một* là tất cả quyền lực thuộc về nhân dân và khởi nguồn từ nhân dân. Nguyên tắc này dẫn đến các hệ quả quan trọng như sau: (1) Nhà nước phải là của dân, do dân và vì dân; (2) Không phân biệt "nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo"<sup>35</sup>, mọi người dân có các quyền chính trị như nhau (Đây là một hệ quả có ý nghĩa rất trọng đại khi chúng ta đang xây dựng một nền dân chủ, một nền kinh tế thị trường mà trong đó công nhân, nông dân, trí thức, tiểu thương, binh sỹ, học sinh sinh viên..., kể cả những người thất nghiệp đều góp phần xây dựng đất nước); (3) Nhân dân xây dựng chính quyền và chính quyền chỉ có được quyền lực khi còn sự bằng lòng của nhân dân; (4) Các quyền tự nhiên của con người phải được bảo đảm; (5) Lợi ích của cộng đồng phải được đặt lên trên quyền lợi của những người hoạt động chính trị.

*Hai* là bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng để các mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh" sớm trở thành hiện thực.

*Ba* là hiến pháp phải là đạo luật của nhân dân và là đạo luật tối cao đứng trên chính quyền.

*Bốn* là nhà nước pháp quyền phải được coi là nguyên tắc cốt yếu và biện pháp quan trọng trong việc xây dựng nhà nước dân chủ (Nguyên tắc này là hệ quả trực tiếp của nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân và nguyên tắc hiến pháp là đạo luật của nhân dân).

*Năm* là đoàn kết dân tộc.

*Sáu* là phân chia quyền lực hay nói một cách bóng bẩy, phân công phân nhiệm là một nguyên tắc quan trọng nhằm làm cho tất cả quyền lực thuộc về nhân dân và tự do của con người trở thành hiện thực.

Ngoài những vấn đề có tính nguyên tắc nói trên, chúng ta không thể không nói tới mô hình chính thể. Như các phân trên đã lý giải, các mô hình chính thể cơ bản, truyền thống mà ở đó không mô hình nào có ưu thế tuyệt đối. Vì thế, tùy từng điều kiện cụ thể, mỗi nước lựa chọn cho mình một mô hình thích hợp.



2.2. Chúng tôi cho rằng ở Việt Nam nên tổ chức nhà nước theo mô hình được xác định trong Hiến pháp 1946. Mô hình này tránh được những khiếm khuyết của các hình thức chính thể truyền thống. Hơn nữa nó đã được xem xét ở Việt Nam trong một thời gian khá dài và nay vẫn còn tiếng vang rất lớn. Tuy nhiên chúng ta phải có cách nhìn nhận khác hơn về một số vấn đề.

2.2.1. Trước hết, các đặc điểm nổi bật của chính quyền được xây dựng theo Hiến pháp 1946 cần phải được phân tích rõ.

#### *a. Về chính thể*

Hiến pháp 1946 xây dựng chính quyền theo mô hình kết hợp giữa chính thể nội các và chính thể quốc hội.

\* Các đặc trưng lớn của chính thể nội các được thể hiện qua các chế định sau:

- Chính phủ (hành pháp) gồm có Chủ tịch nước và Nội các (có Thủ tướng và các Bộ trưởng).
- Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện nhân dân.
- Chủ tịch nước không phải do nhân dân trực tiếp bầu ra.
- Thủ tướng và các Bộ trưởng đều là thành viên của Nghị viện.
- Chủ tịch nước chọn Thủ tướng và chủ tọa Hội đồng chính phủ.
- Các thành viên Nội các phải chịu sự chất vấn của Nghị viện.
- Nghị viện có quyền đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm hay bất tín nhiệm Nội các.
- Nghị viện có quyền đặt vấn đề giải tán Nội các.
- Chính phủ không phải là cơ quan chấp hành của Nghị viện.

\* Các đặc trưng lớn của chính thể Quốc hội được thể hiện qua các chế định sau:

- Chủ tịch nước được chọn trong thành viên của Nghị viện và được Nghị viện bầu.
- Chủ tịch nước không có quyền giải tán Nghị viện.
- Ban thông vụ của Nghị viện biểu quyết các sắc lệnh của Chính phủ; kiểm soát và phê bình Chính phủ.
- Ban thông vụ cùng với Chính phủ có quyền quyết định tuyên chiến hay đình chiến, khi Nghị viện không họp được.
- ở cấp trung ương, chỉ có Nghị viện là đại diện cho nhân dân.

#### *b. Về việc bảo đảm quyền con người*

Hiến pháp 1946 đã hết sức tôn trọng các quyền vốn có của con người thể hiện bằng việc vạch ra các giới hạn là các quyền tự do của công dân mà nhà nước không thể tùy ý can thiệp nh: quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10). Hiến pháp 1946 còn ghi nhận các nguyên tắc cơ bản cho việc tổ chức đời

sống xã hội mà nhà nước phải bảo đảm nh: Quyền bình đẳng của công dân trong mọi phong diện; Người dân tộc thiểu số được giúp đỡ về mọi phong diện để tiến kịp trình độ chung; Mọi công dân đều có cơ hội tham gia chính quyền và xây dựng đất nước tùy tài năng và đức hạnh; Công dân có quyền t hữu tài sản; Công dân có quyền tự do thân thể và đời sống riêng...

### *c. Về vấn đề dân chủ*

Hiến pháp 1946 tuyên bố: "*Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*" (Điều 1). Từ đó quy định nguyên tắc mọi công dân đều có quyền bầu cử và ứng cử. Đặc biệt Hiến pháp 1946 đã rất chú trọng tới hình thức dân chủ trực tiếp là quyền phúc quyết của nhân dân đối với các vấn đề quan trọng của đất nước. Và Hiến pháp còn quy định cử tri có quyền đề nghị bãi miễn các nghị viên của Nghị viện do mình bầu ra.

2.2.2. Mặc dù có nhiều ưu điểm so với ba bản Hiến pháp khác của Việt Nam, Hiến pháp 1946, tuy nhiên, cũng có các nhược điểm nhất định.

Do ra đời trong thời điểm mới giành được chính quyền khi mà thù trong, giặc ngoài luôn luôn đe dọa và do sự gấp gáp trong việc soạn thảo, Hiến pháp 1946 đã phản ánh những đặc điểm của các hoàn cảnh nh vậy<sup>36</sup>.

*Hạn chế thứ nhất* là Hiến pháp 1946 chưa tính toán một cách toàn diện tới học thuyết nhà nước pháp quyền. Do đó chưa tạo ra được một cơ chế trong việc bảo đảm tính hợp hiến của các hành vi của chính quyền. Hiến pháp không tổ chức toà án hiến pháp hay hội đồng bảo hiến, trong khi hệ thống toà án không được xác định nhiệm vụ xem xét tính hợp hiến.

*Hạn chế thứ hai* là Hiến pháp 1946 chưa xác định dứt khoát về một Nghị viện bao gồm các thành viên làm việc chuyên trách. Từ đó dẫn đến việc tổ chức Ban thông vụ, mặc dù có nhiệm vụ rất hạn chế so với Ủy ban Thông vụ Quốc hội hiện nay, nhưng vẫn được xem nh "Nghị viện" của Nghị viện. Có thể việc quy định nh vậy là do điều kiện chiến tranh. Nhưng dù sao cũng phải nhận xét rằng nó chưa bảo đảm được đầy đủ tính đại diện nhân dân của Nghị viện và tính bình đẳng của các đại biểu của dân trong mọi hoạt động của Nghị viện.

*Hạn chế thứ ba* là Điều 25 của Hiến pháp 1946 đã kết hợp cả hai chế độ đại diện (được nói tới ở các mục dới đây) vào mỗi một nghị viên. Có nghĩa là nghị viên ngoài việc đại diện cho địa phương nơi bầu ra mình, còn đại diện cho toàn thể nhân dân. Trong khi đó, Điều 41 của Hiến pháp 1946 lại quy định chỉ có cử tri ở tỉnh hay thành phố nơi bầu ra nghị viên mới có quyền đề xuất bãi miễn nghị viên đó. Qua các quy định này, người ta có thể thấy việc đại diện cho địa phương được nhấn mạnh hơn, được xếp trên việc đại diện cho cử tri cả nước.

2.3. Từ việc xác định rõ các đặc điểm và các hạn chế của Hiến pháp 1946 theo quan điểm riêng, tác giả cho rằng cần phải bổ khuyết cho mô hình chính quyền được tạo ra bởi Hiến pháp 1946 để xây dựng nên chính quyền ở Việt Nam hiện nay.

#### **2.3.1. Xác định quyền lực**

Trong việc xây dựng chính quyền cần phải quan niệm không chỉ cơ quan do dân bầu trực tiếp, nh Quốc hội, Hội đồng nhân dân, mới được coi là cơ quan quyền lực nhà nước. Chính phủ hay toà án đều là các cơ quan khác nhau thực thi quyền lực nhà nước theo sự phân quyền hay phân công, phân nhiệm mà trong đó Chính phủ thực thi quyền lực hành pháp; Toà án thực thi quyền lực t pháp. Và cần phải nhận định rằng việc có do dân bầu trực tiếp hay không chỉ là cách thức tổ chức và thể thức trao quyền. ở các nước, t pháp không phải do dân bầu trực tiếp, nhưng luôn luôn được coi là cơ quan nắm giữ quyền lực t pháp. Dù theo cách thức tổ chức nh thế nào, được bầu hay chỉ định, thì các cơ quan thực thi quyền lực lập pháp, hành pháp và t pháp đều do nhân dân tạo dựng nên thông qua hiến pháp hay

quyền lập hiến của nhân dân. Nên nhớ rằng quốc hội luôn luôn được coi là cơ quan đại diện của dân để thực thi các chức năng kiểm chế, kiểm soát và đối trọng với chính phủ, thể hiện qua công tác làm luật, quyết định ngân sách, giám sát, quyết định chính sách..., nên cách thức tổ chức tất nhiên của nó là dân bầu trực tiếp.

### 2.3.2. Quốc hội

a- Nói tới nghị viện hay quốc hội người ta thường phải nghĩ ngay tới chế độ đại diện vì nghị viện và quốc hội luôn luôn làm nhiệm vụ đại diện cho nhân dân.

Thực tế luôn luôn có hai chế độ đại diện: (1) Đại diện theo uỷ quyền (Delegate); và (2) Đại diện theo lòng tin (Trustee). Trong chế độ uỷ quyền, người đại diện phải đứng về lợi ích của những người bầu ra mình. Trong chế độ lòng tin, người đại diện có ý kiến riêng của mình và tự do phát lộ ý kiến của cử tri. Có thể hiểu đại diện theo chế độ thứ hai này giống nh đại diện cho cử tri cả nước, có nghĩa là đại diện cho những người không xác định. ở các nước đa đảng, việc cân đối giữa hai chế độ đại diện này, ngày nay, được thông qua uy tín của các đảng. Hoặc trong các nước có quốc hội lưỡng viện mà một viện là viện liên bang, thì người ta thường xác định thành viên hạ viện đại diện cho cử tri cả nước (ví dụ Điều 38 Hiến pháp của Cộng hoà liên bang Đức), còn thành viên thượng viện đương nhiên phải đại diện cho địa phương của mình là các bang (Hoa Kỳ), tổng (Thụy Sĩ), xứ (ấn Độ) hay tỉnh (Canada)...

Đối với Việt Nam với chế độ đơn đảng, cần phải xem xét kỹ lưỡng hơn. Nên nhắc lại rằng các Bản văn Hiến pháp của Việt Nam, kể cả Hiến pháp 1946 (đã nói ở trên) chưa giải quyết thấu đáo vấn đề này. Theo Hiến pháp 1946, một nghị viên vừa đại diện cho địa phương nơi bầu ra mình và vừa đại diện cho cử tri cả nước, trong khi giữa các tỉnh, nhất là miền ngọc và miền xuôi, thành thị và nông thôn, có khoảng cách rất lớn về kinh tế, văn hoá và xã hội. Vậy có thể nói, một chế độ đại diện nh vậy là thiếu hiện thực. Hiến pháp 1992 cũng quy định chế độ đại diện tương tự, nhng lại có phần không bằng Hiến pháp 1946 vì không nhấn mạnh tới bất kỳ chế độ đại diện nào trong hai chế độ đại diện đã nói.

Bởi quốc hội là một tập hợp các đại diện của dân tạo thành, nên cần đặt chế độ đại diện lên trên hết. Cũng nh thế, trong kỹ thuật lập hiến cần phải đa chế định đại biểu của dân lên trên các cơ quan của quốc hội.

Do yêu cầu của nền dân chủ và yêu cầu của học thuyết nhà nước pháp quyền, cũng nh chế độ đại diện, theo chúng tôi Quốc hội nước ta nên xây dựng theo hớng có hai viện. Mặc dù tổ chức hai viện có những hạn chế, song có thể đóng góp vào thực hiện chế độ đại diện cho cử tri cả nước và theo vùng lãnh thổ.

Hạ viện được bầu theo phổ thông, trực tiếp. Và các thành viên của nó đại diện cho cử tri cả nước.

Thượng viện bao gồm đại diện được bầu ra từ các tỉnh và mỗi tỉnh có số lượng đại biểu ngang nhau.

Việc tổ chức Quốc hội lưỡng viện nh vậy có nhiều tác dụng:

- (1) Xoá bỏ đợc mâu thuẫn giữa dân chủ theo đa số và nhà nước pháp quyền (nh đã phân tích ở các phần trên). Các chính sách được thông qua có xem xét đến đa số nhân dân, đồng thời có xem xét đến những nhóm quyền lợi thiểu số của các dân tộc ít người...;
- (2) Làm chậm lại và thận trọng hơn khi ban hành các đạo luật đáp ứng yêu cầu pháp luật phải rõ ràng, minh bạch và gắn gũi với mọi người của nhà nước pháp quyền;
- (3) San xẻ công việc giữa các viện nhằm mục đích chuyên môn hoá;
- (4) Kiểm chế lẫn nhau giữa các viện để tránh lạm quyền hay bị thao túng bởi chính phủ...

Cơ cấu lưỡng viện thông thường xem là cần thiết cho nền dân chủ. Giải thích về chủ nghĩa lập hiến, các học giả cho rằng chủ nghĩa này luôn luôn ủng hộ cho chế độ quốc hội lưỡng viện. Tuy nhiên cũng phải nói rằng ở một số nước, trước kia tổ chức quốc hội lưỡng viện, nay đã bỏ chế độ đó để chuyển sang chế độ quốc hội đơn viện như Đan Mạch (1953) và Thụy Điển (1969). Song bên cạnh đó, Cộng hòa Pháp có cuộc trưng cầu dân ý ngày 27/4/1969 về quốc hội đơn viện đã thất bại<sup>37</sup>. Vì vậy, có thể nói tùy theo điều kiện của từng nước để có mô hình tổ chức quốc hội đơn nhất hay lưỡng viện. Phải nói thêm rằng có rất nhiều mô hình tổ chức viện thứ hai (thượng viện) khác nhau, nên cũng cần phải lựa chọn cho nước một mô hình thích hợp với nhu cầu và mục tiêu đề ra. Có lẽ theo khuynh hướng chung, Việt Nam nên bắt đầu nghiên cứu việc tổ chức quốc hội lưỡng viện.

b- Quốc hội lập pháp không được quyền làm Hiến pháp nữa, mà việc làm Hiến pháp giành cho quốc hội lập hiến. Tuy nhiên việc sửa đổi Hiến pháp chỉ có thể được tiến hành nếu đáp ứng được các yêu cầu về thủ tục, sau đó phải trưng cầu dân ý về Bản văn Hiến pháp đã được sửa đổi. Ở đây cần phải lưu ý đến 02 hình thức sửa đổi Hiến pháp: sửa đổi toàn bộ và sửa đổi một phần. Sửa đổi toàn bộ chỉ được tiến hành theo thủ tục phức tạp hơn nhiều so với sửa đổi một phần. Cần phải trả lời câu hỏi là khi sửa đổi một phần của Hiến pháp có được đưa ra các quy định trái với các điều ước quốc tế bắt buộc và trái với tính thống nhất của Hiến pháp được sửa đổi hay không?

c- Quốc hội cần tổ chức cơ quan thanh tra của Quốc hội và kiểm toán công thuộc Quốc hội. Bởi việc kiểm soát một cách có hiệu quả đối với Chính phủ và các nhân viên của chính quyền là bảo đảm tự do cho dân chúng, bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng và bảo đảm sử dụng đúng mức sự đóng góp của cải của nhân dân, nên nhà nước pháp quyền đòi hỏi Quốc hội phải có các giải pháp và phương tiện như vậy để thực hiện các công việc này.

d- Tất cả các Đại biểu Quốc hội phải hoạt động chuyên trách mới có đủ khả năng đảm đương các công việc mà nhân dân giao phó. Không thể có một Quốc hội hoàn thành nhiệm vụ nếu không có các đại biểu toàn tâm, toàn ý với công việc của nó. Vốn tính của các Đại biểu Quốc hội là bình đẳng hoàn toàn với nhau, do đó không thể chỉ có một bộ phận đại biểu chuyên trách. Nếu chỉ có một bộ phận Đại biểu Quốc hội làm việc chuyên trách, thì dễ dẫn đến tình trạng số Đại biểu chuyên trách chi phối Quốc hội bởi tính chuyên nghiệp, gắn bó với công việc, nắm đầy đủ thông tin và được bộ máy chuyên môn giúp việc thông xuyên hơn...

đ- Quốc hội phải có đội ngũ chuyên gia giúp việc thành thạo với các công việc của Quốc hội, đủ sức đưa ra các giải pháp hỗ trợ các Đại biểu Quốc hội thực thi quyền lực.

e- Để bảo đảm cho pháp luật độc lập, không nên tiếp tục đặt vấn đề giám sát pháp luật qua chất vấn liên quan tới các bản án cụ thể như hiện nay nữa. Quốc hội không nên có cơ chế nào để giải quyết các vụ việc cụ thể. Hơn nữa, giám sát của Quốc hội chỉ nên dẫn đến hậu quả chính trị chứ không can thiệp vào vụ việc cụ thể. Cán bộ chức hệ thống tòa án để bảo đảm công lý, tính đúng đắn của bản án, chống biểu hiện tiêu cực, oan sai là vấn đề cốt yếu của hệ thống pháp luật; chứ không phải là vì có oan sai nhiều, tiêu cực nhiều rồi mới đem ra chất vấn để chữa chạy. Theo chúng tôi, nên tổ chức hệ thống tòa án có cơ chế tự giám sát; ví dụ như tổ chức theo cấp xét xử... Việc bảo đảm cho pháp luật độc lập và xét xử công minh, chỉ tuân theo pháp luật là một trong những yêu cầu quan trọng hàng đầu của nhà nước pháp quyền. Do vậy công việc quan trọng nhất của Quốc hội ở giai đoạn hiện nay trong vấn đề nhà nước pháp quyền là vấn đề tổ chức tòa án.

g- Để Quốc hội thực hiện được đầy đủ và đúng đắn các chức năng giám sát Chính phủ, cần phải có quy định Đại biểu Quốc hội không thể kiêm nhiệm. Tức là Đại biểu Quốc hội không thể nhận một chức vụ nào trong các cơ quan của Chính phủ, trừ khi Đại biểu Quốc hội làm Chủ tịch nước, Thủ tướng và Bộ trưởng thành viên Chính phủ. Lịch sử cho thấy, để mua chuộc các đại biểu của dân, Chính phủ Anh và Pháp, trong các trường hợp của H.Walpole và Guizot, đã trả lương rất cao cho các vị này nhằm lôi kéo họ ủng hộ cho Chính phủ<sup>38</sup>. Việc quy định như vậy sẽ làm cho hoạt động của Quốc hội thực chất hơn và có hiệu quả hơn. Thực tế hiện nay, Quốc hội của ta có quá nhiều thành viên là công

chức của ngành hành pháp. Các kiến thức và kinh nghiệm của họ rất đáng quý và trân trọng, nhưng sẽ không có lợi nhiều khi Quốc hội muốn đưa ra các quyết sách có liên quan tới Chính phủ.

### **2.3.3. Hành chính hay định chế quan liêu**

Việc tách một cách tưng đối định chế quan liêu hay hành chính ra khỏi hành pháp chính trị (Chính phủ) là một vấn đề cần thiết hiện nay để các thành viên Chính phủ có nhiều thời gian hơn trong việc chăm lo chính sách và chống nguy cơ tham nhũng. Điều này còn giúp cho việc giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ hiện thực hơn. Và Chính phủ trở thành cơ quan quốc gia chỉ đạo, giám sát tổ chức hành chính bảo đảm cho lợi ích của người dân.

### **2.3.4. Toà án hiến pháp**

Toà án hiến pháp ở Việt Nam, nếu được tổ chức, theo chúng tôi nên bao gồm 9 thẩm phán được tuyển chọn theo cách thức: 1/3 trong số họ được Quốc hội (cả hai viện) tuyển chọn; 1/3 khác do Chính phủ tuyển chọn và 1/3 còn lại do Toà án tối cao tuyển chọn. Toà án hiến pháp hoạt động độc lập theo quy định của Hiến pháp và một đạo luật quy định về tổ chức, thủ tục.

Việc tổ chức toà án hiến pháp hay giao nhiệm vụ xem xét tính hợp hiến cho toà án tối cao, ngày nay, được xem nh hệ quả tất yếu của việc chấp nhận hiến pháp công tính. Nó giúp cho các tính chất của hiến pháp, nh hiến pháp là đạo luật của nhân dân, hiến pháp là giới hạn quyền lực của chính quyền nhằm bảo vệ tự do của con người và hiến pháp là đạo luật tối cao, trở nên có ý nghĩa thực trong cuộc sống và trong sinh hoạt chính trị- pháp lý của một cộng đồng chính trị nhất định./

*(Còn nữa)*

---

<sup>32</sup> Xem "Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật" - Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội- 1993. Tr.211; "Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật"- Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật- NXB Chính trị Quốc gia- Hà Nội 1995. Tr.121.

<sup>33</sup> Xem Hilaire Barnett- "Constitutional and Administrative Law"- Lawnman (India) Private Limited- New Delhi- 1996- P.1

<sup>34</sup> Xem thêm ThS. Ngô Huy Công- "Luật hiến pháp với văn hoá chính trị"- Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp- Đặc san số 1- Tr. 29-44.

<sup>35</sup> Trích Điều 1 Hiến pháp 1946.

<sup>36</sup> Dấu tích của chiến tranh được phản ánh trong chế định Ban thông vụ của Nghị viện và các quy định tại các điều 2,5,18,29,30,35.

<sup>36</sup> Dấu tích của chiến tranh được phản ánh trong chế định Ban thông vụ của Nghị viện và các quy định tại các điều 2,5,18,29,30,35.

<sup>38</sup> Xem Giáo s Lê Đình Chân- đã dẫn- tr.6.

\*Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp

# HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI VIỆT NAM-HOÀ KỲ, THẮNG LỢI, THỜI CƠ VÀ THÁCH THỨC

NGUYỄN NGỌC TRÂN\*

*Tóm tắt: Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ sau khi được hai viện phê chuẩn đã được Tổng thống Mỹ ký ban hành vào ngày 18/10/2001. Sắp tới, với việc Quốc hội Việt Nam phê chuẩn, Hiệp định đi vào thực thi sẽ tạo những điều kiện mới kèm theo những thách thức mới trong giai đoạn phát triển và hội nhập của nước ta. Tác giả tái tạo lại bối cảnh thế giới và mặt bằng của hai bên vào thời điểm đàm phán, ký kết Hiệp định và khẳng định đây là một thắng lợi của Việt Nam. Tác giả nêu và phân tích những thời cơ và kèm theo những thách thức trong lộ trình chuẩn bị và thực thi Hiệp định và nhấn mạnh: cần biến thời cơ thành hiện thực, vượt qua các thách thức chuyển thành thuận lợi mới.*

## **Bối cảnh và mặt bằng của hai Bên**

Trước tiên, thiết nghĩ cần điểm lại một số nét về **bối cảnh quốc tế** khi Hoa Kỳ và Việt Nam đi vào đàm phán ký kết Hiệp định Thương mại, năm 1996, sau khi hai nước thiết lập quan hệ ngoại giao tháng 5 năm 1995.

Vào thời điểm đó, toàn cầu hóa kinh tế, một xu thế tất yếu, phát triển mạnh. Tổ chức GATT chuyển sang **Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)** là một sự biến đổi về chất của sự tự do hóa thương mại thế giới. Khoa học và công nghệ tiến nhanh chóng. Kinh tế tri thức chi phối bởi **Hiệp định về Quyền sở hữu trí tuệ có liên quan đến Thương mại (TRIPS)** của WTO cũng vậy. Đối tượng của thương mại không chỉ có hàng hóa vật chất mà còn là các sản phẩm tri thức và các dịch vụ. Bối cảnh trên đây lại diễn ra trong lúc chủ nghĩa xã hội đang lúc thoái trào, chủ nghĩa tư bản hầu như không có đối trọng, sự chi phối kinh tế - chính trị của Mỹ ngày càng đậm nét.

Tuy nhiên hố ngăn cách giàu nghèo, hố ngăn cách tri thức giữa các nước và trong lòng mỗi nước ngày càng sâu rộng. Một bộ phận nhân dân trên thế giới nhận thức sự bất công và sự bóc lột mới, bắt đầu phản đối mặt trái của toàn cầu hóa kinh tế mà cuộc biểu tình ở Seattle vào tháng 11/1999 là một thể hiện khởi đầu. Nhóm các nước đang phát triển G7 tìm cách tăng cường sự phối hợp hành động vì một trật tự kinh tế thế giới công bằng hơn. Các tổ chức và hiệp hội các nước theo khu vực đẩy mạnh sự hợp tác để cùng phát triển và hạn chế mặt trái của toàn cầu hóa.

Về **mặt bằng của hai Bên**, sự khác biệt là khá lớn.

Một Bên, kinh tế, khoa học và công nghệ của **Hoa Kỳ** ở trình độ phát triển thuộc loại cao, nếu không nói là cao nhất thế giới.

Đồng USD, tuy từ năm 1971 không được Hoa Kỳ bảo đảm bằng đồng vàng nữa, vẫn là đồng tiền dự trữ, đồng tiền thanh toán và đồng tiền chuyển đổi mạnh nhất, liên tục từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Hiện nay, trên thực tế đồng USD đang chi phối hoạt động mậu dịch thế giới và, ở các mức độ khác nhau, nền tài chính tiền tệ của tất cả các nước.

Thị trường chứng khoán ở Hoa Kỳ tồn tại từ lâu và rất phát triển. Dow Jones và Nasdaq là các chỉ số chi phối trên thị trường chứng khoán thế giới.

Hệ thống pháp luật của Hoa Kỳ thuộc nhóm hệ thống pháp luật theo án lệ. Người ta vẫn ví hệ thống pháp luật Hoa Kỳ giống như một khu vườn mà người làm vườn là luật sư.

Về mặt văn hóa, xã hội ở Hoa Kỳ, sự tong phân giữa 1/5 giàu nhất và 1/5 nghèo nhất trong xã hội thuộc loại đậm nét nhất thế giới.

*Về phía Việt Nam*, đi vào đàm phán, 21 năm sau khi chiến tranh chấm dứt, đất nước thống nhất, sau 10 năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, Việt Nam đã có nhiều đổi thay, nền kinh tế không ngừng tăng trưởng, chính trị ổn định độc thể giới công nhận và đánh giá cao.

Tuy nhiên, hạ tầng cơ sở kinh tế, xã hội còn rất thấp; cơ cấu kinh tế vẫn còn nặng về nông nghiệp và khai thác tài nguyên; mặt bằng công nghệ chế biến và chế tạo chủ yếu là của những năm 1970, 1980; thương mại và dịch vụ mới phát triển trong cơ chế thị trường từ vài năm trở lại. Tổng sản phẩm trong nước cũng như thu nhập bình quân đầu người thuộc loại thấp. Đồng Việt Nam chưa phải là đồng tiền chuyển đổi được. Thị trường chứng khoán đang trong giai đoạn thí điểm, chỉ giới hạn trong nước.

Theo Hiến pháp 1992, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội và mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Vai trò lập pháp và giám sát tối cao thuộc Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn giải thích Hiến pháp, luật và pháp lệnh. Hệ thống pháp luật của Việt Nam là hệ thống pháp luật thành văn.

Việt Nam có nhiều dân tộc và là một quốc gia thống nhất từ hàng nghìn năm. Tuy hạ tầng cơ sở vật chất còn thấp, tuy bắt đầu có sự phân hóa giàu nghèo, nhưng về mặt văn hóa xã hội, Việt Nam vẫn giữ được những giá trị văn hóa riêng và lâu đời của mình mà hai đặc thù là *đoàn kết dân tộc* và *ý chí bảo vệ độc lập thống nhất đất nước*.

### **Hiệp định Thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ, một thắng lợi của Việt Nam**

Suốt 4 năm, việc đàm phán ký kết đã được Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng chỉ đạo sát sao theo tinh thần của Nghị quyết Đại hội VIII: "*Nhiệm vụ đối ngoại (...) là củng cố môi trường hòa bình và tạo điều kiện quốc tế thuận lợi hơn nữa để đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội, công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, (...) đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới*", và "*chú trọng chuẩn bị các điều kiện cần thiết về cán bộ, luật pháp (...), tiến hành khẩn trương, vững chắc việc đàm phán HĐTM với Hoa Kỳ, gia nhập APEC và WTO, (...)*".

Hiệp định Thương mại đã chính thức được ký kết vào ngày 13/7/2000. Ngày 6/9/2001, Hạ nghị viện Mỹ đã thông qua. Ngày 4/10/2001, Thượng nghị viện đã phê chuẩn và ngày 18/10/2001, Tổng thống Hoa Kỳ đã ký luật ban hành.

Sau hơn 20 năm Mỹ cấm vận về kinh tế và tìm mọi cách để cô lập Việt Nam về chính trị cũng như về kinh tế, trong bối cảnh quốc tế đã nêu và trên hai mặt bằng rất khác biệt nhau, Hiệp định là một thắng lợi lớn của nhân dân Việt Nam, nguyên tắc *tôn trọng độc lập và chủ quyền của nhau* được khẳng định trong đoạn mở đầu của Hiệp định. Đó là điều không thể phủ nhận.

Mặc dù bị cấm vận, Việt Nam đã thiết lập bang giao với hầu hết các nước. Hiệp định Thương mại được ký kết càng khẳng định vị trí và vai trò của Việt Nam trên trường quốc tế. Sắp tới, với việc Quốc hội Việt Nam phê chuẩn, Hiệp định đi vào thực thi, hoàn tất quá trình bình thường hóa quan hệ giữa hai nước, sẽ tạo những điều kiện mới để nền kinh tế nước ta phát triển và hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới.

Tuy nhiên, sẽ rất nguy hại nếu ai đó mơ hồ về ý đồ không hề thay đổi và cũng không hề bị che dấu của những thế lực thù địch trong chính quyền Hoa Kỳ, muốn thủ tiêu cách mạng Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Cách tốt nhất để *vừa hợp tác vừa đấu tranh* có hiệu quả về phía chúng ta, theo suy nghĩ của chúng tôi, là nhận thức rõ ý đồ đó, các thời cơ và thách thức mà Hiệp định mở ra, quyết tâm biến thời cơ thành hiện thực, vượt qua các thách thức chuyển thành thuận lợi mới.

Hiệp định có *bốn điểm chi phối*:

(1). Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ là một hiệp định song phương, song nền tảng là đa phương vì, về cơ bản, là *những quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)*. Từ "thương mại" trong Hiệp định được hiểu theo nghĩa của Tổ chức này, bao gồm *Thương mại hàng hóa, Quyền sở hữu trí tuệ, Thương mại dịch vụ và Phát triển quan hệ đầu t*. Phạm vi điều chỉnh của Hiệp định rộng hơn tất cả các Hiệp định song phương mà Việt Nam đã ký kết cho tới nay và là phạm vi mà Hoa Kỳ chủ trương đàm phán ký kết từ năm 1995, sau khi WTO được thành lập.

(2) Trong đoạn mở đầu của Hiệp định một nội dung có tính nguyên tắc đã được nêu rõ. Đó là hai Bên mong muốn thiết lập và phát triển quan hệ kinh tế và thương mại  *bình đẳng và cùng có lợi trên cơ sở tôn trọng độc lập và chủ quyền của nhau*; và một nội dung quan trọng khác là hai Bên ghi nhận rằng, *Việt Nam là một nước đang phát triển và đang tiến tới trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới*.

Điểm (1) và vế thứ hai của điểm (2) tạo điều kiện thuận lợi cho việc Việt Nam tham gia WTO trong thời gian tới. Nội dung điểm (2) có ý nghĩa quan trọng đối với việc quy định thuế suất mà Hoa Kỳ áp dụng đối với hàng hóa của chúng ta xuất khẩu sang Hoa Kỳ.

(3) Hai Bên dành cho nhau  *quy chế tối huệ quốc và quy chế đối xử quốc gia*. Tuy nhiên, theo nội dung ngầm hiểu của Điều 8, Khoản 3, Chương VII, quy chế tối huệ quốc mà Hoa Kỳ dành cho Việt Nam là *hàng năm* cho đến khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của WTO và với điều kiện Nghị viện Hoa Kỳ đồng ý gia hạn miễn trừ điều khoản Jackson-Vanik đối với Việt Nam trong năm đó. Theo nguyên tắc có đi có lại, Việt Nam có quyền hủy bỏ quy chế tối huệ quốc, nếu Hoa Kỳ hủy bỏ.

(4) *Nỗ lực lớn lao của Chính phủ* trong quá trình đàm phán nhằm tranh thủ ghi được ở mức cao nhất các điều khoản thuận lợi, hạn chế tối đa các mặt yếu và hoặc cha sẵn sàng về phía Việt Nam. Điều này đã được thể hiện rõ qua toàn văn Hiệp định và các Phụ lục, Bảng Cam kết, Th trao đổi, một bộ phận không thể tách rời của Hiệp định.

## **Những thời cơ và thách thức của Hiệp định**

***Những thời cơ*** mà Hiệp định mở ra cho Việt Nam, theo chúng tôi là:

(1) *Thời cơ tăng nhanh xuất khẩu và mở rộng thị trường*

Thị trường Mỹ là một thị trường lớn. Cho tới nay, tỉ lệ tiết kiệm đầu người ở Mỹ thấp, có những lúc âm. Hàng Việt Nam gần đây bắt đầu vào thị trường này, nhng còn bị hạn chế vì thuế nhập khẩu quá cao. Sau khi Hiệp định có hiệu lực, thuế nhập khẩu đánh trên hàng hóa và dịch vụ Việt Nam giảm nhiều. Khả năng tăng nhanh xuất khẩu là hiện thực với điều kiện các doanh nghiệp Việt Nam phải cạnh tranh trên các mặt *chất lượng* và *giá thành* và nhớ rằng mở cửa là hai chiều, sự cạnh tranh ngay tại thị trường Việt Nam của hàng Mỹ cũng sẽ rất gay gắt.

(2) *Thời cơ tăng tiếp nhận vốn đầu t*

Hiệp định, đặc biệt Chương IV, sẽ tạo lòng tin cho các nhà doanh nghiệp Mỹ đầu t vào Việt Nam. Chúng ta đã liên tục cải tiến môi trường đầu t ở Việt Nam. Một số yếu tố ảnh hưởng không tốt đến môi trường này, qua những ràng buộc của Hiệp định, sẽ phải tốt hơn (xem ở phần ***Những thách thức*** đối



đây). Trong những điều kiện đó và với triển vọng xuất khẩu hàng hóa sản xuất tại Việt Nam vào thị trường Hoa Kỳ, các nhà đầu tư khác cũng sẽ đến đầu tư mới hay mở rộng đầu tư đã có tại Việt Nam.

### (3) Thời cơ tiếp nhận công nghệ nguồn hiện đại

Cho tới nay các công nghệ được đưa vào Việt Nam phần lớn chủ yếu là những công nghệ nguồn từ Mỹ hoặc Châu Âu. Với khả năng tiếp nhận vốn đầu tư, khả năng tiếp nhận công nghệ nguồn hiện đại và hạ tầng cơ sở đi theo cũng sẽ tăng lên. Tuy nhiên là một ví dụ về tiếp nhận công nghệ nguồn, với sự có mặt ban đầu của INTEL ở Việt Nam trong thời gian gần đây, chúng ta đã có điều kiện lắp ráp máy tính cá nhân xách tay ở Việt Nam với giá cả rất cạnh tranh so với các máy lắp ráp ngay tại Đài Loan.

### (4) Thời cơ cho sử dụng lao động và đào tạo nhân lực

Cùng với những thời cơ trên là khả năng tạo ra công ăn việc làm mới, góp phần giải quyết tình trạng thừa lao động, và khả năng đào tạo nhân lực có nghiệp vụ và tay nghề, góp phần thực hiện những chỉ tiêu về đào tạo nguồn nhân lực theo Nghị quyết Đại hội IX, một điều kiện tiên quyết để chuyển đổi cơ cấu của nền kinh tế.

### (5) Thời cơ thuận lợi cho Việt Nam tham gia WTO và hội nhập kinh tế

Hiệp định Thương mại đã được xây dựng trên nền tảng các quy định của WTO. Việt Nam ký kết Hiệp định là một điều kiện thuận lợi cho nền kinh tế Việt Nam hội nhập với kinh tế khu vực và kinh tế thế giới và là một bước tiến tới việc WTO xem xét việc chấp nhận Việt Nam tham gia tổ chức này.

(6) Thời cơ cho cộng đồng người Việt tại Mỹ (hơn một triệu người) tham gia vào hoạt động thương mại với Việt Nam và góp phần xây dựng quê hương.

Không có nhiệm vụ mới nào không có những thách thức. **Những thách thức** nêu ở đây không phải chỉ đối với các doanh nghiệp, mà còn đối với bộ máy nhà nước của chúng ta. Vượt qua được các thách thức này, hiệu năng của bộ máy nhà nước sẽ cao hơn, tạo điều kiện tốt hơn cho sự hội nhập chủ động; các doanh nghiệp sẽ làm ăn có hiệu quả hơn.

(1) Hệ thống luật pháp Việt Nam sẽ chịu nhiều tác động từ Hiệp định.

Bộ Tư pháp và các Bộ, ngành đã bước đầu rà soát, đối chiếu các quy định của Hiệp định với 130 văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam. Từ công tác này đã thấy cần sửa đổi, bổ sung 24 văn bản trong đó có 8 bộ luật và luật, 4 pháp lệnh; cần ban hành mới 29 văn bản trong đó dự kiến có 4 luật và 11 pháp lệnh; dự kiến hủy bỏ 1 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 5 quyết định cấp Bộ; cần tham gia 5 điều ước quốc tế mới và sửa đổi bảo lưu một điều ước đã ký kết. Lịch trình đối với các luật và pháp lệnh, theo đề xuất, cần làm xong từ năm 2002 đến 2004.

Nhiệm vụ thực ra còn nặng nề hơn bởi lẽ không phải chỉ là *số lượng* và *thời hạn* mà còn là sửa đổi bổ sung trên cơ sở hiểu rõ nội hàm của các khái niệm, các thuật ngữ, để việc sửa đổi phù hợp với *hệ thống pháp luật* của Việt Nam đã được Hiến pháp quy định, với điều kiện khách quan của đất nước, giữ được sự *chủ động* của chúng ta trong quá trình hội nhập.

(2) Vấn đề giải quyết tranh chấp, quyền khiếu kiện và quyền được tham gia thủ tục tố tụng dân sự được quy định tại hầu hết các chương của Hiệp định.

Nổi lên là các quy định: (a) đối xử quốc gia trong việc tiếp cận *tất cả* các tòa án và cơ quan hành chính có thẩm quyền *tại lãnh thổ của Bên kia*; (b) yêu cầu các Bên phải hoàn thiện pháp luật tố

tụng, kể cả các biện pháp khẩn cấp tạm thời, các biện pháp biên giới và các thủ tục khiếu nại, khiếu kiện cần thiết và hiệu quả; (c) cơ chế giải quyết tranh chấp thông qua tòa án, trọng tài trong nước và trọng tài quốc tế; (d) nghĩa vụ của các Bên phải có các cơ quan tài phán và thủ tục cần thiết để những người có lợi ích bị ảnh hưởng có thể khiếu nại và khiếu kiện<sup>1</sup>.

Đối với *hệ thống t pháp* của chúng ta, các yêu cầu trên đây có mặt mới, có mặt không mới, nhng cần phải được triển khai đúng quy định. Cách giải quyết các khiếu nại, khiếu kiện của dân cho tới nay, lòng vòng, kéo dài, không có kết luận, cần tìm ra các nguyên nhân và giải quyết các nguyên nhân đó thì việc chúng ta tuân thủ các quy định trên mới khả thi.

(3) Đối với *hệ thống hành pháp*, nhiệm vụ mà Hiệp định đặt ra gồm các mặt: (a) dự thảo các luật, pháp lệnh (sửa đổi, bổ sung và mới) có liên quan đến Hiệp định trình Quốc hội để thông qua; (b) ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đối luật và pháp lệnh *kịp thời* và bảo đảm *tính thống nhất* của hệ thống luật pháp; (c) công bố tất cả các quy định pháp luật trước khi có hiệu lực, các quy định pháp luật nào không được đăng sẽ không có hiệu lực thi hành; (d) phải xem xét và sửa đổi nhanh chóng theo yêu cầu của người bị ảnh hưởng bởi các quyết định hành chính liên quan đến các vấn đề được quy định tại Hiệp định.

Nếu vi phạm các yêu cầu trên đây, các cơ quan hành chính sẽ bị khiếu nại và bức tiếp theo, có thể sẽ bị khiếu kiện lên một cơ quan t pháp.

Đây là một thách thức lớn bởi lẽ việc cải cách hành chính nhà nước, một nhiệm vụ quan trọng và bức xúc, đã được ghi trong nhiều nghị quyết của Đảng, của Quốc hội và của Chính phủ từ nhiều năm nay, cha làm cho hiệu năng của bộ máy nhà nước của chúng ta hiện nay cao hơn nh mong muốn.

Trên một bình diện khác, việc *đổi mới hệ thống tài chính ngân hàng* càng nổi lên nh là một nhiệm vụ cấp thiết và có ý nghĩa quyết định trong cuộc đọ sức về kinh tế sắp tới.

(4) Đối với *việc thực hiện các lộ trình*.

Các *lộ trình* là sự triển hạn việc áp dụng Hiệp định trên một số mặt, trong một thời gian nhất định. *Khi lộ trình đã kết thúc, việc áp dụng quy chế là bắt buộc (đã vào ngàm)*. Tất cả vấn đề là sự chạy đua với thời gian của các lộ trình mà sự thành công hay không tùy thuộc nhiều yếu tố, trong đó có, và trước tiên là *sự nỗ lực vượt qua thách thức* của cả ba lĩnh vực *lập pháp, hành pháp và t pháp*.

Đối với *các doanh nghiệp Việt Nam*, bên cạnh những thời cơ hết sức thuận lợi nh đã nói ở trên, là những thách thức rất cụ thể đối với các doanh nghiệp Việt Nam về *chất lượng, về giá cả, về hiểu biết thị trường, về sự chủ động* và về *chữ tín* trong kinh doanh; là sự cạnh tranh gay gắt ngay tại thị trường Việt Nam. Các *doanh nghiệp nhà nước* còn phải chạy đua với thời gian bởi lẽ những u đãi của Nhà nước về vốn, về thị phần và những bảo hộ của Nhà nước bằng các biện pháp phi thuế quan sẽ bị loại bỏ dần theo lộ trình.

(5) *Thách thức về nhân lực* cũng không nhỏ bởi lẽ chúng ta đang thiếu nhiều cán bộ trong hầu hết các lĩnh vực, khoa học công nghệ, luật pháp, kinh doanh, hành chính nhà nước, v.v... Đào tạo về số lượng có lẽ không khó lắm (xem trên đây). Quan trọng là *chất lượng và sự tiếp thu có chọn lọc*, đặc biệt trong một số lĩnh vực.

(6) *Thách thức* cuối cùng mang tính *tổng hợp nhất* là phải thực hiện thắng lợi Hiệp định để thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội, công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, giữ vững độc lập chủ quyền của đất nước và định hướng xã hội chủ nghĩa.

Việc thực hiện Hiệp định còn phải tính đến một số yếu tố trong quan hệ song phương và quốc tế, có thể trở thành thời cơ hoặc thách thức.

(1) Trong quan hệ song phương với Hoa Kỳ, đó là điều khoản Jackson - Vanik đối với Việt Nam và vấn đề "nhân quyền". Đây là hai lá bài mà Bên kia sẽ dùng vào những lúc thích hợp để gây sức ép đối với chúng ta.

(2) Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ sẽ có *tác động dây chuyền* đến các Hiệp định hợp tác kinh tế và thương mại mà Việt Nam đã ký kết với các nước và các khu vực khác. Các đối tác này sẽ yêu cầu Việt Nam áp dụng quy chế đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia với họ, nhất là những nước đã từng ủng hộ, đã từng hợp tác với Việt Nam trong những năm Hoa Kỳ tiến hành chiến tranh, cấm vận Việt Nam. Đáp ứng các yêu cầu này có thể là một thách thức nhưng cũng là thời cơ để chúng ta đa phương hóa, đa dạng hóa hoạt động trao đổi mậu dịch.

(3) Sau sự kiện ngày 11/9/2001, tình hình thế giới, tình hình Hoa Kỳ, chính sách đối nội và đối ngoại của nước này, sẽ có những thay đổi nhất định, một số mặt có liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến Hiệp định. Trong bối cảnh đó, cần theo dõi sát sao, nắm bắt các thời cơ, phát hiện các thách thức mới để ứng xử phù hợp với đường lối của Đảng mà Đại hội IX đã nghị quyết.

(4) Những quy định của WTO không phải là bất biến. Chiều hướng thay đổi sẽ tùy thuộc vào diễn biến của toàn cầu hóa kinh tế hiện nay và những hệ quả của nó. Các mặt trái của toàn cầu hóa, các hố ngăn cách và phản ứng của các nước đang phát triển, của nhân dân lao động và yêu chuộng công lý trên thế giới chắc chắn sẽ có tác động đến các quy định của WTO, đặc biệt các quy định của TRIPS có xu hướng *đồng nhất sở hữu trí tuệ với sở hữu vật chất*, đang làm tăng thêm gánh nặng cho các nước đang phát triển trong việc tiếp thu khoa học và công nghệ mới. Vì Hiệp định dựa trên nền các quy định của WTO, cho nên Nhà nước ta cần theo dõi sát diễn biến này và ủng hộ những yêu sách cho một toàn cầu hóa kinh tế công bằng hơn đối với các nước đang phát triển.

## **Kiến nghị**

(1) Quốc hội *cần phê chuẩn Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ*, đồng thời làm cho nhân dân trong cả nước nhận thức rằng đây là *một thắng lợi mới* nhưng quá trình thực hiện Hiệp định sẽ là *một cuộc đọ sức kinh tế- chính trị* mà nhân dân ta phải dành phần thắng để phát triển kinh tế- xã hội, công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước, giữ vững độc lập chủ quyền quốc gia và định hướng xã hội chủ nghĩa.

(2) *Cần hiểu thống nhất Hiệp định, có sự phối hợp nhịp nhàng và khẩn trương* giữa các lĩnh vực, các ngành dưới sự lãnh đạo của Đảng. Nhà nước cần có *gấp một chương trình hành động* với kế hoạch và chương trình *cụ thể* cho các lĩnh vực *lập pháp, hành pháp và t pháp có phối hợp*.

Trong chương trình này, công tác sửa đổi, bổ sung và ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật là rất nặng. Tăng cường lĩnh vực t pháp đủ sức giải quyết các khiếu kiện và giải quyết các tranh chấp là một mảng quan trọng và cấp bách của chương trình hành động. Ban hành kịp thời, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp quy của Chính phủ là một nhiệm vụ bức xúc của hệ thống hành pháp.

Đổi mới hệ thống tài chính tiền tệ; có những chính sách để khuyến khích các doanh nghiệp nâng cao sức cạnh tranh; cổ xúy phong trào nhân dân dùng hàng trong nước để ủng hộ các doanh nghiệp cũng là những nhiệm vụ của chương trình.

(3) Hiệp định không ở trạng thái tĩnh tại, bởi lẽ những quy định của WTO thay đổi và quan hệ giữa ta và Hoa Kỳ là mối quan hệ phức tạp. Để thực hiện thắng lợi Hiệp định cần tiếp tục *nắm vững các nguyên tắc* đã chỉ đạo giai đoạn đàm phán ký kết vì có lúc có lĩnh vực sẽ không kém phần phức tạp trong giai đoạn thực hiện.

(4) Cho dù hoạt động mậu dịch với Hoa Kỳ có quan trọng nh thế nào, đó cũng không thể là luồng trao đổi duy nhất. Cần tiếp tục đa dạng hóa, đa phương hóa trao đổi mậu dịch trong khi thực hiện Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ.

*\* GS.TS.KH. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội.*

---

*1. Điều 7 Chương VI quy định: "Các Bên duy trì các cơ quan tài phán và thủ tục hành chính và t pháp nhằm mục đích, ngoài những điều khác, xem xét và sửa đổi nhanh chóng theo yêu cầu của người bị ảnh hưởng các quyết định hành chính liên quan đến các vấn đề được quy định tại Hiệp định này. Các thủ tục này cần bao gồm cơ hội khiếu kiện mà không bị trừng phạt cho người bị ảnh hưởng bởi quyết định có liên quan. Nếu nh quyền khiếu kiện ban đầu là quyền khiếu nại lên một cơ quan hành chính thì phải có cơ hội để khiếu nại quyết định của cơ quan hành chính đó lên một cơ quan t pháp. Kết quả giải quyết khiếu kiện phải được trao cho người khiếu kiện và các lý do của quyết định đó phải được cung cấp bằng văn bản. Người khiếu kiện cũng phải được thông báo về quyền được khiếu kiện tiếp."*

-

## **XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRÁI PHÁP LUẬT**

NGUYỄN QUỐC HOÀN\*

***Tóm tắt:** Xử lý các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến nhiều cơ quan và nhiều vấn đề khác nhau. Tuy nhiên, khi đã có một văn bản được xác định là trái pháp luật thì phải chấp nhận sự thật đó và sửa chữa những sai lầm mới tạo ra được hệ thống pháp luật thống nhất. Nhưng thế nào là văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật? Xử lý những văn bản như vậy như thế nào? Cơ quan nào có thẩm quyền?*

### **Đặt vấn đề**

Một trong những yêu cầu cơ bản của việc hoàn thiện hệ thống pháp luật là phải đảm bảo sự thống nhất của hệ thống VBQPPL. Tính thống nhất đó được thể hiện ở tính hợp hiến và hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Một thực tế là trong thời gian vừa qua nhiều VBQPPL trái pháp luật đã được ban hành nhưng việc xử lý vẫn chưa triệt để. Theo báo cáo của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, năm 2000, số lượng VBQPPL có vi phạm là 3376 văn bản. Trong đó có 27 văn bản của cấp bộ, 185 văn bản của cấp tỉnh<sup>1</sup>. Trong 6 tháng đầu năm 2001 ngành kiểm sát cũng đã phát hiện 1699 VBQPPL trái pháp luật<sup>2</sup>.

Để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật, chúng ta phải có những hình thức và biện pháp cụ thể để xử lý các VBQPPL trái pháp luật. Tuy nhiên, về mặt thực tiễn và lý luận còn nhiều vấn đề chưa được giải quyết khi đề cập đến khía cạnh VBQPPL trái pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Bài viết này sẽ phân tích những khía cạnh pháp lý và thực tế của vấn đề này để chúng ta có những giải pháp nhằm khắc phục những mâu thuẫn và chồng chéo của hệ thống pháp luật.

Luật ban hành VBQPPL đã quy định về hiệu lực của các VBQPPL và việc xử lý các VBQPPL trái pháp luật cũng như việc áp dụng các VBQPPL trong trường hợp có sự mâu thuẫn chồng chéo giữa các văn bản. Khoản 2, Điều 80, Luật ban hành VBQPPL quy định: "*Trong trường hợp các VBQPPL có các quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn*". Việc quy định như vậy cũng đồng nghĩa với việc các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì không có hiệu lực. Tuy nhiên, những văn bản này vẫn có hiệu lực pháp lý nếu chưa có quyết định xử lý của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khoản 3, Điều 78 của Luật ban hành VBQPPL quy định VBQPPL hết hiệu lực khi "*bị huỷ bỏ hoặc bãi bỏ bằng một quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*".

Việc bãi bỏ hoặc huỷ bỏ các VBQPPL<sup>3</sup> trái pháp luật được quy định tại Điều 81, 82 và 83 của Luật này. Tuy nhiên, Luật ban hành VBQPPL lại không phân biệt trường hợp "huỷ bỏ" hoặc "bãi bỏ" VBQPPL cũng như không xác định sự khác nhau trong các trường hợp cần phải xử lý VBQPPL nói chung và VBQPPL trái pháp luật nói riêng. (?)

Vấn đề được đặt ra ở đây cả về mặt lý luận và về mặt thực tiễn là VBQPPL như thế nào thì được xem là trái pháp luật và trong trường hợp có sự không thống nhất về việc đánh giá một văn bản nào đó là trái pháp luật thì cơ quan nào của nhà nước có thẩm quyền quyết định vấn đề đó, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tế cho các quyết định đó là gì? Khi phát hiện một VBQPPL trái pháp luật thì xử lý như thế nào?

### **Cơ sở xác định tính trái pháp luật của VBQPPL**

#### **VBQPPL là gì?**

Trước hết, để xác định tính trái pháp luật của một VBQPPL đòi hỏi chúng ta phải xuất phát từ cơ sở nào để xác định một văn bản là VBQPPL.

Điều 1, Luật ban hành VBQPPL quy định: *"VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có chứa đựng quy tắc xử sự chung, đợc nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hớng xã hội chủ nghĩa"*. Cũng theo Điều 1 của Luật này, mỗi cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL đợc sử dụng những hình thức văn bản nhất định ( luật, pháp lệnh, nghị định). Theo chúng tôi, dựa vào hình thức của văn bản và trình tự, thủ tục ban hành có thể xác định một văn bản nào đó là VBQPPL.

Thứ nhất, về hình thức, bao gồm hình thức bên ngoài và hình thức bên trong.

Hình thức bên ngoài thể hiện ở tên gọi của VBQPPL. Tên gọi của văn bản phải phù hợp giữa hình thức văn bản với thẩm quyền ban hành văn bản của cơ quan ban hành.

Hình thức bên trong thể hiện ở cấu trúc của văn bản đó tức là nó phải chứa đựng các quy tắc xử sự chung. Nếu văn bản không chứa đựng quy tắc xử sự chung thì cũng không thể đợc coi là VBQPPL bởi vì trong nhiều trường hợp VBQPPL và văn bản áp dụng pháp luật có cùng một tên gọi. Chẳng hạn, "Nghị quyết" của Quốc hội là VBQPPL khi nó chứa đựng quy tắc xử sự chung. Nếu không chứa đựng quy tắc xử sự chung thì nó không phải là VBQPPL và vì thế nó không thuộc đối tượng của Luật ban hành VBQPPL (và không cần xuất xứ ???).

Thứ hai, về thủ tục và trình tự ban hành. Một VBQPPL trong quá trình ban hành có sự vi phạm về thủ tục thì văn bản đó cũng (không đợc coi là có giá trị pháp lý- nên coi là trái pháp luật)Chẳng hạn, vi phạm về thủ tục thông qua hoặc thủ tục ký văn bản (ngời ký văn bản không có thẩm quyền theo quy định của pháp luật).

Nh vậy, việc xem xét một VBQPPL trái pháp luật chỉ đặt ra theo Luật ban hành VBQPPL đối với các văn bản do cơ quan có thẩm quyền ban hành theo đúng trình tự, thủ tục và hình thức do pháp luật quy định có chứa đựng các quy tắc xử sự chung. Những văn bản không đáp ứng đợc những đặc tính đó thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật, vì thế không thể xem xét tính trái pháp luật của nó theo Luật ban hành VBQPPL.

Xem xét tính trái pháp luật ở khía cạnh nào?

Để xác định một VBQPPL trái pháp luật chúng ta phải căn cứ vào nội dung . Nếu nội dung trái pháp luật thì văn bản đó đợc xác định là trái pháp luật. Nội dung của VBQPPL đợc xem xét ở ba góc độ :

Thứ nhất, về thẩm quyền ban hành . Một VBQPPL ban hành không đúng thẩm quyền thì VBQPPL đó là trái pháp luật. Điều đó bao gồm có việc quy định về vấn đề nào đó không thuộc thẩm quyền . Chẳng hạn, Điều 2, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính quy định: *Chính phủ có thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính và chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác*. Nh vậy, nếu một cơ quan nhà nước khác không phải là Chính phủ lại ban hành quy định về hành vi vi phạm hành chính thì văn bản đó trái pháp luật vì vi phạm thẩm quyền ban hành.

Thứ hai, nội dung trái với VBQPPL của cơ quan cấp trên. Nếu một VBQPPL ban hành theo đúng trình tự và thủ tục , và nội dung của nó cũng phù hợp với thẩm quyền ban hành nhng có những quy định trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì văn bản này cũng đợc xác định là trái pháp luật. Chẳng hạn, theo quy định của Luật Đất đai 1993 thì *thẩm quyền quyết định việc cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài, các tổ chức quốc tế và ngời Việt Nam định c ở nước ngoài thuê đất là Chính phủ* (Điều 80, Luật Đất đai 1993) và Điều 1, Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam ngày 14/10/1994 cũng quy định Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu t vào Việt Nam theo luật đầu t nước ngoài tại Việt

Nam. Điều 88, Nghị định số 24/2000/NĐ-CP ngày 31/7/2000 quy định chi tiết việc thi hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam lại quy định là *Thủ tướng Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định cho thuê đất*. Trong trường hợp này thì Điều 88 của Nghị định này là trái pháp luật<sup>4</sup>Trong trường hợp này gọi là ***văn bản trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên***.

***Thứ ba***, trái pháp luật vì nội dung quy định không phù hợp hình thức văn bản. Luật ban hành VBQPPL quy định cụ thể về ***nội dung*** của mỗi loại văn bản phù hợp với thẩm quyền và hình thức văn bản. Chẳng hạn, Khoản 3, Điều 58, Luật ban hành VBQPPL quy định: ***"Thông t của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ được ban hành để hướng dẫn thực hiện những quy định được luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ giao thuộc phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực do mình phụ trách"***. Vì vậy, nếu văn bản quy định những vấn đề không phù hợp với hình thức văn bản do pháp luật quy định thì văn bản đó cũng được gọi là văn bản trái pháp luật. Trên thực tế, có cơ quan nhà nước không sử dụng hình thức do pháp luật quy định mà lại sử dụng các hình thức khác (nh công văn) nhng đòi hỏi các chủ thể tuân theo nh là một VBQPPL. **Xử lý VBQPPL trái pháp luật**

Một VBQPPL trái pháp luật cần phải được ***huỷ bỏ***. Chúng tôi tán thành quan điểm cho rằng *việc huỷ bỏ là nhằm phủ nhận hoàn toàn hiệu lực của VBQPPL trái pháp luật kể từ khi văn bản đó được ban hành*<sup>5</sup> chứ không phải là văn bản đó chấm dứt hiệu lực ở thời điểm quyết định huỷ bỏ có hiệu lực.

Theo chúng tôi, cần phải xem xét hai trường hợp cụ thể để xử lý các VBQPPL trái pháp luật đó là, khi VBQPPL chưa có hiệu lực và khi VBQPPL đã có hiệu lực.

- *Khi VBQPPL đã được ban hành và công bố nhng chưa có hiệu lực*

Trong thời gian VBQPPL đã được ban hành nhng chưa có hiệu lực, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra ***quyết định đình chỉ việc thi hành*** VBQPPL trái pháp luật hoặc phân trái pháp luật của VBQPPL và yêu cầu cơ quan ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung. Phần quy định không bị đình chỉ vẫn có hiệu lực theo quy định. Phần sửa đổi sẽ có hiệu lực sau khi đã được sửa đổi theo quy định của pháp luật.

Nếu trong thời hạn xác định, văn bản đó không được sửa đổi thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ ra ***quyết định huỷ bỏ*** phần trái pháp luật hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật.

- *Khi VBQPPL đã phát sinh hiệu lực*

Khi xác định một VBQPPL đã phát sinh hiệu lực có một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật thì, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ***quyết định huỷ bỏ*** toàn bộ hoặc phần trái pháp luật VBQPPL đó.

Cùng với ***quyết định huỷ bỏ*** VBQPPL trái pháp luật thì phải có các biện pháp khắc phục và giải quyết hậu quả do việc đã thực hiện và áp dụng VBQPPL trái pháp luật đó. Việc ban hành VBQPPL là thuộc về các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, vì thế mọi thiệt hại do VBQPPL trái pháp luật gây ra phải thuộc về phía nhà nước, kể cả việc bồi thường thiệt hại về vật chất.

Nói tóm lại, mọi VBQPPL trái pháp luật dù được xử lý ở bất kỳ một giai đoạn nào cũng đều phải được huỷ bỏ. Vấn đề sẽ phát sinh là: trong trường hợp có sự tranh chấp giữa các cơ quan nhà nước về việc đánh giá văn bản nào là trái pháp luật (điều này sẽ xuất phát từ thực tiễn áp dụng pháp luật) thì cơ quan nào của nhà nước có thẩm quyền quyết định vấn đề đó? Theo chúng tôi, có hai cách giải quyết vấn đề này: hoặc là cơ quan nhà nước cấp trên sẽ có thẩm quyền quyết định văn bản nào của cơ quan nhà nước cấp dưới là trái pháp luật; hoặc thành lập Tòa án Hiến pháp để quyết định tính hợp hiến và hợp pháp của các quyết định của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và trong đó có thẩm quyền

quyết định tính trái pháp luật của một số loại VBQPPL. Chúng tôi sẽ bàn về vấn đề này trong một bài viết khác.

### **Một số kiến nghị**

Chúng ta luôn đặt ra mục tiêu đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, thực tế đòi hỏi chúng ta phải có những giải pháp cụ thể đối với các trường hợp xử lý các VBQPPL trái pháp luật. Để hạn chế việc ban hành VBQPPL trái pháp luật, theo chúng tôi trong quá trình soạn thảo VBQPPL, cơ quan ban hành phải gửi văn bản của mình đến cơ quan thẩm định và thẩm tra về tính hợp hiến và hợp pháp của VBQPPL. Bên cạnh đó cần hoàn thiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật với một số nội dung cụ thể sau:

*Thứ nhất*, sau khi VBQPPL đã được ban hành chính thức, văn bản đó phải được công bố rộng rãi trước khi có hiệu lực để các cơ quan có thẩm quyền xem xét và quyết định tính hợp hiến và hợp pháp của một VBQPPL. Việc quyết định về tính hợp hiến và hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật phải được xác định là một thủ tục chính thức sau giai đoạn ban hành văn bản chứ không phải chỉ nằm trong giai đoạn thẩm tra trước khi ban hành. Quy định như vậy sẽ nâng cao trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền thẩm tra và là cơ sở pháp lý để xác định trách nhiệm của cơ quan và cá nhân có trách nhiệm thẩm tra. *Thứ hai*, cần phải quy định rõ ràng thẩm quyền quyết định tính hợp hiến và hợp pháp của VBQPPL, thẩm quyền quyết định đình chỉ, huỷ bỏ và bãi bỏ các VBQPPL, sự khác nhau về hậu quả pháp lý giữa các quyết định đó; trình tự và thủ tục để ra các quyết định cũng như hiệu lực của các quyết định đó.

*Thứ ba*, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải xác định quyền kháng nghị của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và quyền kiến nghị của các cá nhân, tổ chức có liên quan về việc xem xét tính hợp hiến và hợp pháp của các VBQPPL với những trình tự và hình thức cụ thể. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có các quyết định chính thức về vấn đề này trong một thời hạn được xác định cụ thể.

*Thứ tư*, Luật ban hành VBQPPL phải quy định khoảng thời gian cần thiết trước khi VBQPPL phát sinh hiệu lực. Tùy thuộc vào từng loại VBQPPL mà quy định khoảng thời gian đó dài hoặc ngắn khác nhau. Quy định đó có ý nghĩa rất lớn đối với việc đảm bảo hiệu lực của VBQPPL trên thực tế là:

+ Trong thời gian VBQPPL chưa có hiệu lực pháp luật, các cơ quan có thẩm quyền phải có các quyết định về tính hợp hiến và hợp pháp của các VBQPPL.

+ Cơ quan có thẩm quyền có đủ thời gian để ban hành các VB quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện hoặc giải thích VBQPPL.

+ Khoảng thời gian đó cũng giúp cho đối tượng áp dụng tiếp nhận, nghiên cứu nội dung của văn bản làm cơ sở cho việc thực hiện.

+ Các cơ quan có thẩm quyền tổ chức thực hiện và kiểm tra giám sát việc thực hiện có đủ thời gian cần thiết để chuẩn bị việc tổ chức thực hiện và giám sát việc thực hiện.

*Thứ năm*, xác định trách nhiệm pháp lý của người soạn thảo, thẩm tra và ký các VBQPPL.

Việc xử lý các VBQPPL là một vấn đề phức tạp, nó liên quan đến nhiều cơ quan và nhiều vấn đề khác nhau. Tuy nhiên, khi đã có một văn bản được xác định là trái pháp luật thì chúng ta phải chấp nhận sự thật đó và sửa chữa những sai lầm thì mới tạo ra được hệ thống pháp luật thống nhất. Có như vậy, mới nâng cao được trách nhiệm và sự thận trọng từ phía các cơ quan nhà nước đồng thời nó cũng đảm bảo được nguyên tắc pháp chế./.



\* Khoa Hành chính- Nhà nước- Trường Đại học Luật Hà Nội

---

<sup>1</sup> Viện kiểm sát nhân dân tối cao, "Báo cáo tổng kết công tác kiểm sát năm 2000".

<sup>2</sup> Mạnh Quân, "Ban hành quá nhiều văn bản trái pháp luật: Do lạm quyền hay do trình độ kém?", Báo Thanh niên số 186 ngày 4/8/2001.

Điều 9: "VBQPPL khi cha đợc cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành thì vẫn còn nguyên hiệu lực và phải đợc nghiêm chỉnh thi hành"

<sup>3</sup> Bùi Thị Đào, "Về bãi bỏ và huỷ bỏ VB QPPL", Tạp chí Luật học, Số 5/1998.

<sup>4</sup> Nguyễn Quang Tuyến, "Luật đất đai: Một số bất cập về thẩm quyền giao đất, cho thuê và thu hồi đất", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 4/2001.

<sup>5</sup> Bùi Thị Đào, Sđd.

# CƠ CHẾ PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP QUYỀN LỰC GIỮA QUỐC HỘI VÀ CHÍNH PHỦ

ThS. NGUYỄN QUỐC VIỆT\*

*Tóm tắt: Xuất phát từ thực trạng sự phân công, phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ còn có nhiều điểm chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ, tác giả cho rằng cần hoàn thiện những quy định trong Hiến pháp 1992 về cơ chế này, cụ thể là: xác định lại vị trí pháp lý của Quốc hội và Chính phủ; giảm bớt các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội; xác định phạm vi quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ; đặt vấn đề thiết lập sự "kiểm chế, đối trọng" trong bộ máy nhà nước ta. Trước đó, tác giả đã trình bày về cơ chế phối hợp quyền lực giữa lập pháp và hành pháp trong nguyên tắc phân chia quyền lực ở các nước trên thế giới.*

## I. Đặt vấn đề

Đất nước ta từ khi xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, vấn đề đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước đã trở nên vô cùng cấp thiết. Tuy nhiên, một thực tế tồn tại là bộ máy nhà nước của chúng ta vẫn chưa thực sự được hoàn thiện, cơ cấu tổ chức vẫn còn công kênh, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương còn chồng chéo, trùng lặp khiến hiệu quả hoạt động không cao, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ mới của đất nước trong bối cảnh tăng cường hội nhập kinh tế, văn hóa, xã hội trong khu vực và trên toàn thế giới.

Tình trạng yếu kém của bộ máy nhà nước đã được chỉ rõ trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương III Ban chấp hành Trung ương khóa VIII: "tổ chức bộ máy nhà nước còn nặng nề, sự **phân công và phối hợp** giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, t pháp còn có những điểm chưa rõ về chức năng và nhiệm vụ"<sup>1</sup>, nhưng nguyên nhân này xuất phát từ đâu? Câu trả lời trước hết là từ chính những hạn chế trong các quy định của Hiến pháp 1992 về vị trí, tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước liên quan đến cơ chế phân công và phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp và t pháp. Tổ chức bộ máy Nhà nước ta hiện nay trong khuôn khổ Hiến pháp 1992 còn chứa đựng nhiều mâu thuẫn đan xen lẫn nhau<sup>2</sup>. Chính vì vậy, các chủ trương, biện pháp đổi mới cải cách bộ máy nhà nước bị giới hạn trong các khuôn khổ của Hiến pháp 1992, nên chỉ mang tính chất tình thế, chưa giải quyết được một cách triệt để các khiếm khuyết của bộ máy nhà nước<sup>3</sup>.

Những phân tích nêu trên, cho phép khẳng định tính cấp thiết của việc nghiên cứu một cách hệ thống về mặt lý luận cũng như thực tiễn của cơ chế phân công và phối hợp giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp; trên cơ sở đó, đề ra những kiến giải khoa học trong xem xét lại các quy định của Hiến pháp 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước liên quan đến cơ chế này. Trong phạm vi của bài viết này, chúng tôi chỉ tập trung phân tích cơ chế phối hợp giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp liên quan tới một số quy định của Hiến pháp 1992 về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ, qua đó đề ra một số phương hướng hoàn thiện.

## II. Các cách thức phối hợp quyền lập pháp và hành pháp trong tổ chức bộ máy nhà nước các nước trên thế giới

Để hiểu rõ những vấn đề mang tính lý luận về cơ chế phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp thì trước tiên cần lý giải một cách thấu đáo các khái niệm về quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền t pháp trên cơ sở khởi nguyên của nó là nguyên tắc tam quyền phân lập được áp dụng trong việc cấu trúc bộ máy nhà nước của các nước t sản.

### 1. Khái quát về thuyết phân chia quyền lực

Một học giả có ảnh hưởng lớn nhất tới sự hoàn thiện của nguyên tắc tam quyền phân lập- Montesquieu- trong tác phẩm của mình, đã viết: "*Lập pháp là quyền làm ra luật, quyền sửa đổi và huỷ bỏ luật. Hành pháp là quyền chăm sóc an ninh, đối nội, đối ngoại, lãnh đạo thời bình cũng như thời chiến trong khuôn khổ luật pháp đã ban hành. T pháp là quyền trừng phạt những người phạm tội và phán xử khi có tranh tụng giữa các cá nhân*"<sup>4</sup>.

Nh vậy, với quan niệm trên, chúng ta có thể có một định nghĩa mang tính đơn sơ nhất, dễ hiểu nhất về các quyền này, đó là:

+ Quyền lập pháp: Là quyền đặt ra các quy tắc pháp lý cơ bản và tổng quát được thể hiện ở các đạo luật do Quốc hội biểu quyết thông qua.

+ Quyền hành pháp: Là quyền thực thi hay áp dụng Hiến pháp và các đạo luật mà Quốc hội thông qua, quyền này do Chính phủ thực hiện.

+ Quyền t pháp: Là quyền xét xử các hành vi vi phạm pháp luật, những tội phạm, những tranh chấp và xung đột trong xã hội.

Cần phải nhận thức rằng, các định nghĩa căn bản trên lại có những bộc phát triển mới trong quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước của các nước t sản. Ngày nay, khi nói đến quyền lập pháp, người ta không chỉ đề cập tới quyền làm luật của Nghị viện mà còn cả quyền quyết định về tài chính (thông qua ngân sách quốc gia) và quyền kiểm soát Chính phủ. Quyền hành pháp thì được gọi đơn giản là quyền của Chính phủ và không thể hiểu theo nghĩa đen của nó nữa mà trái lại khái niệm hành pháp bao gồm tất cả mọi hoạt động có tính chất chính trị ngoài việc biểu quyết luật và việc hành xử quyền t pháp<sup>5</sup>.

Vấn đề đáng quan tâm ở đây là, sau khi đã phân lập các quyền lập pháp, hành pháp và t pháp, giao cho các cơ quan khác nhau độc lập đảm trách thì có cần thiết phải phối hợp chúng lại với nhau trong việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được phân giao hay không? Câu trả lời là bắt buộc phải có sự phối hợp giữa các quyền, đặc biệt là giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp. Lý do của sự phối hợp trước hết nằm ở chỗ bản chất quyền lực nhà nước là thống nhất, vì vậy việc phối hợp nhằm tránh khả năng tách rời, cô lập rồi quay lại chống chọi nhau giữa các quyền. Thứ nữa là vì, thông qua cơ chế phối hợp sẽ tạo ra sự kiểm chế, đối trọng và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực, tránh việc lạm quyền từ bất cứ hệ thống quyền lực nào. Tiến sĩ Lê Minh Thông đã có lập luận rất xác đáng về vấn đề này: "*sự thống nhất và độc lập của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền t pháp, bảo đảm không chỉ một sự phân công, phân nhiệm hợp lý trong quá trình thực hiện quyền lực Nhà nước mà cần đảm bảo sự phối hợp, tương tác và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện ba quyền này trong toàn bộ cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước*"<sup>6</sup>.

Ngay khi tìm ra cơ chế phân quyền, bản thân Montesquieu cũng đã chỉ ra biện pháp dùng **quyền hành ngăn chặn quyền hành** nhằm tránh sự lạm quyền từ phía bất cứ cơ quan nào. Ông viết: "*cơ quan lập pháp phải có chức năng xem xét các đạo luật đã được nó ban hành được cơ quan hành pháp thực hiện như thế nào*"; "*Nếu cơ quan hành pháp không có quyền ngăn cản các dự định của cơ quan lập pháp, thì cơ quan lập pháp sẽ trở thành chuyên chế*"<sup>7</sup>. Nguyên tắc này còn được hiểu là sự **kiểm chế, đối trọng** lẫn nhau giữa các ngành quyền lực đã được phân chia cũng như giữa các cơ quan nhà nước hành xử các ngành quyền lực đó. Nguyên tắc này đặc biệt thành công trong việc áp dụng tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Mỹ, thậm chí đó còn là sự đóng góp của nước Mỹ nhằm hoàn thiện nguyên tắc phân quyền<sup>8</sup>.

## **2. Cơ chế phối hợp quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ các nước**

Trên thực tế, có nhiều phong pháp và cách thức phối hợp quyền lập pháp và hành pháp trong bộ máy các nước trên thế giới thông qua đó Quốc hội và Chính phủ có những ảnh hưởng lẫn nhau. Trước hết, ta xem xét các phong pháp và cách thức mà lập pháp gây ảnh hưởng tới hoạt động hành pháp.

#### a. Quốc hội- Chính phủ

Sự ảnh hưởng mạnh mẽ nhất của lập pháp tới hành pháp chính là trong sự phối hợp *bổ nhiệm các thành viên hành pháp*. Tại các nước theo chính thể cộng hòa nghị viện, toàn thể bộ máy hành pháp phải được nghị viện bầu hay được thiết lập từ đảng chiếm đa số ghế tại nghị viện. Tại các nước theo chính thể cộng hòa tổng thống, mặc dù người đứng đầu hành pháp là Tổng thống do dân trực tiếp bầu nhưng các thành viên khác trong bộ máy hành pháp do Tổng thống lựa chọn phải được Quốc hội phê chuẩn.

Lập pháp còn *tác động mạnh vào các hoạt động của hành pháp* thông qua việc hỏi và chất vấn nhân viên hành pháp trong các kỳ họp của Quốc hội; thông qua việc thảo luận dự toán và quyết toán ngân sách hàng năm của Chính phủ; thông qua hoạt động giám sát của các Ủy ban của Quốc hội.

Sau cùng, lập pháp ảnh hưởng tới hành pháp thông qua *chế định trách nhiệm của các thành viên hành pháp trước Quốc hội*. Phong pháp ảnh hưởng này thể hiện đậm nét trong chính thể cộng hòa nghị viện, thông qua thủ tục bất tín nhiệm, Quốc hội có thể bắt buộc Chính phủ phải từ chức toàn bộ, hoặc cũng có thể bắt buộc bất cứ thành viên nào của hành pháp phải từ chức. Trong chính thể cộng hòa tổng thống, trong những trường hợp nhất định, Quốc hội có thể mở *thủ tục đàn hạch* (empeachment) để luận tội tổng thống, nếu đi đến kết luận là có tội thì tổng thống cũng buộc phải từ chức, điều này đã từng xảy ra ở nước Mỹ và gần đây nhất là ở Philippin.

#### b. Chính phủ - Quốc hội

Nhằm đối trọng với những ảnh hưởng của lập pháp, bản thân hành pháp cũng có những phong pháp gây ảnh hưởng và can thiệp ngược trở lại đối với lập pháp. Đậm nét nhất trong các biện pháp ảnh hưởng của hành pháp đối với lập pháp là *sự can dự vào quá trình làm luật của Quốc hội*. Mặc dù theo quan niệm truyền thống, quyền làm luật là đặc quyền của Quốc hội, nhưng bằng nhiều cách thức khác nhau, Chính phủ vẫn can thiệp được, thậm chí là can thiệp rất mạnh mẽ.

Trước hết là *sáng quyền lập pháp*, thông thường trong các nước theo chính thể đại nghị, các dự thảo luật được soạn thảo bởi các cơ quan hành pháp và được đem ra thảo luận tại Nghị viện. Tại các nước theo chính thể cộng hòa tổng thống, mặc dù hành pháp không có quyền trình dự án luật nhưng tổng thống vẫn có thể tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật thông qua việc đọc thông điệp hàng năm trước Quốc hội; uỷ quyền cho một đảng viên của đảng mình có chân trong Quốc hội trình dự án luật và đặc biệt là tổng thống có quyền ban hành và quyền phủ quyết các đạo luật đã được Quốc hội thông qua (Veto).

*Quyền phê chuẩn dự toán ngân sách hàng năm* được hiểu như quyền lập pháp theo nghĩa rộng và là đặc quyền của Quốc hội cũng bị lu mờ vì hầu hết các bản dự toán ngân sách do bộ máy hành pháp lập. Thêm vào đó nhiều nước cho phép hành pháp áp dụng bản dự toán của năm trước nếu bản dự toán mới chưa được Quốc hội thông qua. Bên cạnh việc tham dự vào quá trình lập pháp của Quốc hội, hành pháp còn có quyền trực tiếp ban hành các quy định lập quy nhằm bổ sung những chỗ chưa có luật hoặc theo sự uỷ quyền của Quốc hội.

Sự ảnh hưởng mạnh mẽ nhất của hành pháp tới lập pháp chính là *quyền giải tán Quốc hội*. Phong pháp ảnh hưởng này được áp dụng trong chính thể đại nghị và cộng hòa lưỡng tính. Việc giải tán Quốc hội cho phép hoá giải các mâu thuẫn giữa lập pháp và hành pháp mà cả hai bên không tự giải quyết được. Trong trường hợp này, vai trò trọng tài thuộc về dân chúng với việc bầu ra một Quốc hội với một thành phần mới cho phép thiết lập một bộ máy hành pháp không còn mâu thuẫn với Quốc hội. Xét

cho cùng giải tán quốc hội là một phong tiện để dân chúng phát biểu ý kiến của mình, cũng tương tự như việc phúc quyết toàn dân vậy<sup>9</sup>.

Nh vậy rõ ràng là, bằng nhiều cách thức khác nhau, quyền lập pháp và quyền hành pháp đã có sự phối hợp chặt chẽ với nhau, thông qua đó tạo ra sự cân bằng và thống nhất trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, tránh nguy cơ các cơ quan nhà nước biệt lập, tách rời và đối lập nhau. Bất cứ nhà nước nào trên thế giới dù là chế độ tổng thống hay chế độ đại nghị, dù áp dụng phân quyền cứng rắn hay mềm dẻo đều phải chú trọng hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp. Tại Liên bang Nga có hẳn một Pháp lệnh điều chỉnh và quy định về trình tự phối hợp của Tổng thống với Quốc hội trong quá trình lập pháp<sup>10</sup>. Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam, chúng ta nên xem xét một cách thấu đáo cơ chế phối hợp giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp trong tổ chức bộ máy nhà nước các nước trên thế giới nhằm vận dụng trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

### **III. Nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ theo Hiến pháp 1992 với cơ chế phối hợp quyền lập pháp và quyền hành pháp**

Trong Hiến pháp năm 1992, các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước thể hiện tổng quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong đó, các quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ đã thể hiện sự phân công và phối hợp giữa quyền lập pháp và hành pháp.

#### ***1. Các quy định của Hiến pháp có liên quan***

Tại Điều 84, bên cạnh việc ấn định những nhiệm vụ và quyền hạn đặc thù của Quốc hội trong lĩnh vực lập pháp như làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật, quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (Khoản 1); Quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước (Khoản 4). Hiến pháp 1992 cũng đã quy định những lĩnh vực của hành pháp mà Quốc hội cùng phối hợp thực hiện như: xét báo cáo hoạt động của Chính phủ (Khoản 2); Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (Khoản 3); bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (Khoản 7); Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ, cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (Khoản 8); bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội (Khoản 9); quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại... (Khoản 13).

Những quy định trên đây cho thấy Quốc hội tham gia vào các hoạt động hành pháp một cách khá trực tiếp. Điều này phần nào cho thấy, mặc dù đã thể hiện tổng quyền lực nhà nước về nguyên tắc tập quyền XHCN: tập trung toàn bộ các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp vào tay Quốc hội vẫn phần nào đậm nét trong các quy định của Hiến pháp 1992. Bên cạnh đó, chúng ta thấy còn nhiều quy định khác về nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, và đại biểu Quốc hội cũng tích cực tham gia vào hoạt động hành pháp.

Về phía Chính phủ, có thể dễ dàng nhận thấy rằng, đậm nét nhất của sự phối hợp thực hiện quyền lập pháp là Chính phủ có quyền trình các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chính phủ và các cơ quan khác thuộc Chính phủ đọc quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đặc biệt là Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ nhằm quy định một số vấn đề tiên phát mà chưa đọc luật điều chỉnh (theo Điều 115 Hiến pháp 1992 và Điều 56 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996).

#### ***2. Hoàn thiện cơ chế phối hợp quyền lực***

Bước vào quá trình sửa đổi và hoàn thiện các quy định của Hiến pháp 1992, trên diễn đàn khoa học pháp lý đã có rất nhiều ý kiến khác nhau xung quanh việc hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa quyền lập pháp và hành pháp, đặc biệt là giữa Quốc hội và Chính phủ.

#### *a. Xác định vị trí pháp lý của Quốc hội và Chính phủ*

Trước hết là việc xác định lại vị trí pháp lý của Quốc hội và Chính phủ, để làm rõ bản chất mối liên hệ giữa hai hệ thống cơ quan này cũng như tới cơ chế phối hợp quyền lập pháp và hành pháp. Nhiều quan điểm cho rằng, phải xóa bỏ hoàn toàn t duy cũ về nguyên tắc tập quyền, dứt khoát đoạn tuyệt với quan niệm Quốc hội là "cơ quan mẹ" đứng trên các cơ quan khác, thu tóm mọi quyền lập pháp, hành pháp và t pháp. Chúng tôi cũng đồng ý với quan điểm này, nên chăng trong Điều 83 chỉ cần quy định là: "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp". Trên cơ sở đó, khi quy định về vị trí của Chính phủ, tôi đồng ý với nhiều ý kiến cho rằng không nên đồng nhất khái niệm "hành pháp" với việc quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội<sup>11</sup>, tại Điều 109 chỉ cần quy định là: "Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam".

#### *b. Làm gọn nhẹ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực hành pháp: Tại sao?*

Xuất phát từ t tổng sửa đổi mang tính chủ đạo trên, chúng tôi cho rằng không nên quy định cho Quốc hội có quá nhiều nhiệm vụ và quyền hạn trong lĩnh vực hành pháp nh quy định hiện thời của Hiến pháp 1992 - Điều 84. Sở dĩ nh vậy là vì những lý do sau:

*Thứ nhất*, việc quy định nh vậy là thể hiện t duy cũ về nguyên tắc tập quyền, không phù hợp với yêu cầu phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa các quyền lập pháp, hành pháp và t pháp, gây nên sự chồng chéo, nhiều tầng nấc trong việc thực hiện các hoạt động hành pháp của nhà nước.

*Thứ hai*, việc quy định quá cụ thể mang tính liệt kê các hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực hành pháp nh vậy (mà thực chất cũng vẫn cha đủ) cũng không làm cho nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội mang tính khả thi. Với cách thức hoạt động theo kỳ họp và không chuyên trách, Quốc hội không thể bao quát hết đợc những nhiệm vụ và quyền hạn đó. Ngược lại, nó còn làm ảnh hưởng tới hiệu quả của các hoạt động trong lĩnh vực lập pháp cũng nh trong lĩnh vực hành pháp mà đáng nhẽ Quốc hội phải làm tốt nh: xét dự toán ngân sách của Chính phủ, chất vấn các thành viên Chính phủ và xem xét việc bầu, phê chuẩn bổ nhiệm, bãi và miễn nhiệm các thành viên Chính phủ...

*Thứ ba*, quy định nh vậy cũng sẽ làm giảm hiệu quả hoạt động thực tế của bộ máy hành pháp, Chính phủ sẽ không làm việc thực sự năng động, nhạy bén, dám chịu trách nhiệm mà trông chờ, ỷ lại ý kiến của bộ máy lập pháp từ Quốc hội cho đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

#### *c. Phạm vi thực hiện quyền hạn của Quốc hội và Chính phủ*

Trên cơ sở giảm bớt các nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của Quốc hội trong lĩnh vực hành pháp, chúng tôi cho rằng, Quốc hội chỉ nên phối hợp thực hiện quyền hành pháp thông qua một số hoạt động mang tính truyền thống trên thế giới nh: quyết định vấn đề nhân sự của hành pháp, bàn thảo dự toán ngân sách của Chính phủ, nghe báo cáo và chất vấn các thành viên bộ máy hành pháp, đặc biệt là cơ chế chịu trách nhiệm trước Quốc hội của Chính phủ. Hoạt động nghe báo cáo và chất vấn của đại biểu quốc hội đã có nhiều đổi mới và tiến bộ, nhng theo chúng tôi, cần phải có ảnh hưởng mạnh hơn nữa mà cụ thể là theo dõi kết quả của chất vấn. Nên chăng có quy định về việc Quốc hội ra nghị quyết tỏ ý hài lòng hoặc không hài lòng đối với việc trả lời chất vấn của các thành viên Chính phủ. Trên cơ sở đó, nghiên cứu khả năng áp dụng chế định trách nhiệm chính trị trong các quy định của Hiến pháp (ví dụ quy định về việc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các thành viên của Chính phủ).

Khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực ban hành văn bản pháp luật, cũng cần phải thể hiện sự chủ động hơn nữa của bộ máy hành pháp trong việc tiến hành có kế hoạch

việc lập quy (ra các văn bản dưới luật) để thực hiện luật do Quốc hội đã thông qua. Cần phải xác định rõ lĩnh vực thuộc quyền lập pháp của Quốc hội với lĩnh vực thuộc quyền lập quy của Chính phủ.

#### *d. Cơ chế kiểm chế, đối trọng ở nước ta?*

Cuối cùng, chúng tôi cũng đặc biệt lưu tâm đến khả năng tạo lập sự "kiểm chế, đối trọng" trong bộ máy nhà nước ta, đặc biệt trong cơ chế phối hợp giữa lập pháp và hành pháp. Về vấn đề này, cũng đã từng có ý kiến cho rằng: "trong pháp luật về tổ chức quyền lực nhà nước, ít có bóng dáng của cái chốt hãm quyền lực"<sup>12</sup>. Trong nhiều bài viết của các nhà nghiên cứu khác nhau cũng đã mạnh dạn đưa ra những đề nghị cụ thể các biện pháp nhằm tạo lập sự chế ối lẫn nhau trong bộ máy nhà nước Việt Nam.

- Vấn đề được nêu lên nhiều nhất là liệu chúng ta có thể thành lập một cơ quan bảo vệ Hiến pháp như Hội đồng bảo hiến hay Tòa án Hiến pháp? Chúng tôi đồng nhất với quan điểm cho rằng nên có một cơ quan như vậy bởi vì Nhà nước pháp quyền đòi hỏi chính quyền, trong đó có cả Quốc hội và Chính phủ phải tuân theo pháp luật, vậy cần phải có một hệ thống để xem xét việc có tuân thủ hay không tuân thủ pháp luật của chính quyền....<sup>13</sup> Tuy nhiên, cần phải quy định một cách thật cụ thể trong Hiến pháp về tổ chức, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan này. Và như vậy, sẽ có thêm một cơ chế đứng ra phối hợp các quyền lập pháp, hành pháp và t pháp, ngoài cơ chế trong tự bản thân mỗi một ngành quyền lực.

- Vấn đề thứ hai tập trung xoay quanh việc liệu Chủ tịch nước có được quyền yêu cầu Quốc hội thảo luận lại các đạo luật hay không? có quyền đình chỉ hay bãi bỏ các văn bản của cơ quan hành pháp (Chính phủ) hay không? Có quan điểm cho rằng không thể được, vì Chủ tịch nước đã tham gia và cho ý kiến vào luật tại các cuộc họp của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì quyền yêu cầu thảo luận lại luật hoặc pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là không cần thiết nữa<sup>14</sup>. Nếu chúng ta quan niệm thiết chế Chủ tịch nước nghiêng nhiều về thực hiện quyền hành pháp thì rõ ràng điều này lại là hợp lý. Việc yêu cầu Quốc hội thảo luận lại sẽ là một sự phối hợp của quyền hành pháp vào hoạt động lập pháp, không những bảo đảm tính hợp hiến mà còn cả tính hợp lý của các đạo luật./.

#### *\* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

1. Văn kiện Hội nghị TW Đảng lần III Khoá XIII, NXB Chính trị Quốc gia, 1997, Tr.38
2. TS. Lê Minh Thông- Một số vấn đề hoàn thiện các cơ sở hiến định của tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4/2000
3. TS. Hoàng Thế Liên, Một số ý kiến góp phần đổi mới các quy định về bộ máy nhà nước trong Hiến pháp 1992, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 12/2000
4. Montesquieu, Tinh thần pháp luật, Bản dịch của Hoàng Thanh Dạm, NXB ĐHQG, HN.1997
5. Xem thêm: Nguyễn Văn Bông, Luật Hiến pháp và Chính trị học, NXB Sài Gòn, Tr.376-380
6. TS. Lê Minh Thông, Đẩy mạnh cải cách tổ chức bộ máy nhà nước đáp ứng các yêu cầu phát triển đất nước trong thế kỷ mới, Tạp chí Nhà nước & Pháp luật, số 1/2001, Tr. 6
7. Montesquieu, Tinh thần pháp luật, Sđd, Tr.108
8. Xem: PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Học thuyết phân chia quyền lực - sự áp dụng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở một số nước, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Tr.36
9. Nguyễn Văn Bông, Luật Hiến pháp và Chính trị học, NXB Sài Gòn, Tr.362
10. TS. Trần Hậu Thành, Tổ chức bộ máy nhà nước CHLB Nga theo Hiến pháp 1993, Tạp chí Quản lý Nhà nước, Tr.42
11. Xem: TS. Nguyễn Cửu Việt, Nhận thức lại....., Sđd, Tr.144
12. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Khoa học pháp lý trước yêu cầu của nền kinh tế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa, Đại hội Đảng VIII và những vấn đề cấp bách về Nhà nước và Pháp luật, NXB KHXH, 1997.

13. *ThS. Ngô Huy Công, Luật hiến pháp với văn hóa chính trị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 4/2001.*
14. *TS. Bùi Xuân Đức, Vấn đề hoàn thiện bộ máy nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4/2000, Tr.20*



# **XÁC ĐỊNH CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CỦA CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI TRONG LUẬT TỔ CHỨC QUỐC HỘI**

NGUYỄN THỊ DUNG\*

***Tóm tắt:** Các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban Quốc hội có những điểm chưa phù hợp, thậm chí còn mâu thuẫn, dẫn đến tình trạng lúng túng, kém hiệu quả trong hoạt động của các ủy ban trên hai phương diện: thẩm tra các dự án và giám sát. Tác giả cũng sơ bộ đưa ra một số kiến nghị giải quyết tình trạng nói trên.*

Thực trạng tình hình và yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang đặt ra nhiều vấn đề cần phải đổi mới, tăng cường hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội mà hoạt động của Hội đồng dân tộc (HĐDT), các Ủy ban của Quốc hội chiếm vị trí quan trọng. Là các cơ quan của Quốc hội, có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo từng lĩnh vực do Hiến pháp và pháp luật quy định, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội ngày càng có vai trò quan trọng trong việc tham mưu cho Quốc hội trong công tác lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội một phần được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong những năm qua cũng chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ mà pháp luật quy định. Nguyên nhân của tình trạng đó một phần do việc tổ chức các cơ quan của Quốc hội, một phần do xác định chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong các văn bản pháp luật hiện hành còn có những điểm chưa phù hợp, thậm chí còn có cả mâu thuẫn, dẫn đến có tình hình là hoạt động của Hội đồng hoặc Ủy ban gặp một số khó khăn, lúng túng, hiệu quả còn thấp. Điều này đặt ra vấn đề là cần phải nghiên cứu để quy định rõ ràng, cụ thể và hợp lý hơn chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội tại các văn bản pháp luật để các cơ quan này làm tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, góp phần vào việc thực hiện đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Trong nhiều cuộc hội thảo gần đây, đã có nhiều bài viết về HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ xin đề cập đến việc xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong Luật tổ chức Quốc hội mà chúng ta đang tiến hành nghiên cứu dự kiến sửa đổi, bổ sung và một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan này.

## **I- Việc xác định chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong Hiến pháp**

Trong lịch sử hoạt động của Quốc hội nước ta, HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội không phải lúc nào cũng được quy định trong Hiến pháp, có nghĩa là đã có những khóa Quốc hội không thành lập HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Hiến pháp năm 1946 không quy định về việc thành lập HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội hoặc một cơ quan chuyên môn trợ giúp của nghị viện.

Ban thông vụ là cơ quan thông trực của Nghị viện giữa hai kỳ họp. Do đó, theo Hiến pháp 1946, trong Nghị viện không những chưa có HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội mà ngay trong Quốc hội cũng chưa có khái niệm về chức năng và vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát và các hoạt động khác.

Đến Hiến pháp 1959, để giúp Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ trong điều kiện Quốc hội mỗi năm chỉ họp hai lần, thì cần thiết phải có các cơ quan trợ giúp, tham mưu, giúp Quốc hội và UBTVQH trong các lĩnh vực quan trọng, nhất là công tác xây dựng pháp luật và công tác quyết định kế hoạch và ngân sách nhà nước. Vì vậy, Điều 57 của Hiến pháp xác định: "*Quốc hội thành lập Ủy ban dự án*

*pháp luật, Uỷ ban kế hoạch và ngân sách, và những uỷ ban khác mà Quốc hội xét thấy cần thiết để giúp Quốc hội và UBTVQH"; đồng thời Điều 58 còn quy định: "Nếu Quốc hội thấy cần thiết, và trong thời gian Quốc hội không họp, nếu UBTVQH thấy cần thiết, thì có thể tổ chức các uỷ ban điều tra về những vấn đề nhất định...".* Như vậy, so với Hiến pháp năm 1946, đã có bước phát triển mới, ít nhất có hai uỷ ban được Quốc hội thành lập để thực hiện chức năng "*giúp Quốc hội và UBTVQH*" về công tác xây dựng pháp luật và công tác kế hoạch, quyết định ngân sách. Ngoài ra, khi Quốc hội không họp, nếu xét thấy cần thiết, thì UBTVQH có thể thành lập Uỷ ban điều tra để tiến hành điều tra về những vấn đề nhất định. Cụ thể hoá quy định này của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà năm 1960 quy định: "*Uỷ ban dự án pháp luật có nhiệm vụ: 1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và những dự án khác về vấn đề pháp luật do Quốc hội hoặc UBTVQH giao cho; 2. Căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc UBTVQH thảo ra dự án luật, dự án pháp lệnh; 3. Đề ra dự án và ý kiến về vấn đề pháp luật với Quốc hội hoặc UBTVQH*" (Điều 35). "*Uỷ ban kế hoạch và ngân sách có nhiệm vụ thẩm tra dự án kế hoạch nhà nước, dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước và những dự án khác về kế hoạch nhà nước và về ngân sách nhà nước*" (Điều 36).

Đến Hiến pháp năm 1980, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Uỷ ban của Quốc hội đã được xác định cụ thể hơn và đã có riêng một điều quy định về HĐDT, một điều quy định về các Uỷ ban của Quốc hội. Hiến pháp còn quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT và của các uỷ ban. Nhiệm vụ của HĐDT là nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng Nhà nước (UBTVQH hiện nay) về những vấn đề dân tộc; giúp Quốc hội và Hội đồng Nhà nước giám sát việc thi hành chính sách dân tộc. Chủ tịch HĐDT có quyền tham dự các phiên họp của Hội đồng Nhà nước (Điều 91). Các Uỷ ban của Quốc hội được xác định là "*thờng trực*" của Quốc hội. Nhiệm vụ của các Uỷ ban thờng trực là nghiên cứu, thẩm tra những dự án luật, dự án pháp lệnh, dự án khác hoặc những báo cáo; kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng Nhà nước những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Uỷ ban; giúp Quốc hội và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát. Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có thể thành lập các Uỷ ban lâm thời để làm những nhiệm vụ nhất định (Điều 92).

Như vậy, so với Hiến pháp năm 1959, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của HĐDT khác với các Uỷ ban của Quốc hội. HĐDT không được xác định là cơ quan "*thờng trực*", không có nhiệm vụ thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh và không có nhiệm vụ giám sát. Còn 7 uỷ ban của Quốc hội (Uỷ ban pháp luật; Uỷ ban kinh tế, kế hoạch và ngân sách; Uỷ ban văn hoá và giáo dục; Uỷ ban khoa học và kỹ thuật; Uỷ ban y tế và xã hội; Uỷ ban thanh niên, thiếu niên và nhi đồng và Uỷ ban đối ngoại) được xác định là những uỷ ban "*thờng trực*"; đồng thời, không phải tất cả các thành viên của các uỷ ban đều hoạt động chuyên trách, với tính chất "*thờng trực*" như Hiến pháp đã quy định. Cụ thể quy định trên của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 đã xác định các Uỷ ban thờng trực gồm Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm, Th ký và các Uỷ viên (Điều 46). Các quy định của Luật này về nhiệm vụ, quyền hạn của các uỷ ban (Điều 47) có những điểm mới hơn so với quy định tại Hiến pháp năm 1959 và Luật tổ chức Quốc hội năm 1960. Một điểm mới là các Uỷ ban của Quốc hội còn có nhiệm vụ, quyền hạn "*trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác ra trước Quốc hội*". Một điểm mới nữa là giúp Quốc hội và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật, mà đối tượng giám sát trực tiếp được xác định rõ là Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ hiện nay), Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Hội đồng nhân dân các cấp.

Thẩm quyền của Hội đồng, Uỷ ban của Quốc hội cũng như trách nhiệm của các đối tượng bị giám sát cũng được quy định cụ thể và rõ ràng hơn. Điều 50 của Luật tổ chức Quốc hội năm 1981 quy định HĐDT và các Uỷ ban của Quốc hội tiến hành điều tra, xem xét tại chỗ về những vấn đề cần thiết. Khi vấn đề có liên quan đến nhiều uỷ ban thì các uỷ ban đó phối hợp để xem xét. HĐDT và các Uỷ ban của Quốc hội có quyền yêu cầu các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng và những nhân viên hữu quan khác trình bày hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết có liên quan đến nhiệm vụ của Hội đồng hoặc Uỷ ban. Những người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu đó.

Đến Hiến pháp năm 1992, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đã có bước cụ thể hoá quan trọng. HĐDT ngoài nhiệm vụ nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội về những vấn đề dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội miền núi và vùng có đông bào dân tộc thiểu số còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác nh các Ủy ban của Quốc hội (Điều 94 Hiến pháp 1992). Các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ "*Nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo Quốc hội hoặc UBTVQH giao; trình Quốc hội, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị về những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban*" (Điều 95 Hiến pháp 1992). Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 quy định Quốc hội thành lập 7 uỷ ban (Ủy ban pháp luật; Ủy ban kinh tế và ngân sách; Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường; Ủy ban các vấn đề xã hội; Ủy ban quốc phòng và an ninh và Ủy ban đối ngoại), trong đó Ủy ban quốc phòng và an ninh là uỷ ban mới so với Luật tổ chức Quốc hội năm 1981. Vị trí của Hội đồng và các Ủy ban được xác định "*là các cơ quan của Quốc hội*", có nhiệm vụ thẩm tra, giám sát và kiến nghị. Chức năng thẩm tra các dự án theo từng lĩnh vực của mình do pháp luật và sự phân công của UBTVQH. Chức năng giám sát không đơn thuần là "*giúp Quốc hội và UBTVQH giám sát*" mà là "*thực hiện chức năng giám sát*". Tuy nhiên, các lĩnh vực mà Luật tổ chức Quốc hội đã cụ thể hoá cho HĐDT và từng Ủy ban của Quốc hội, chúng tôi nhận thấy, ranh giới giữa các lĩnh vực cha được phân định một cách rạch ròi, cụ thể hoặc còn cha phù hợp nên có uỷ ban có quá nhiều công việc, không thể đảm đương hết. Đây cũng là những điểm bất hợp lý, mâu thuẫn mà chúng tôi sẽ nêu cụ thể ở phần sau đây để có thể tìm ra biện pháp giải quyết tốt nhất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội sắp tới.

Có thể nói, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đã có sự phát triển từng bước cùng với sự hình thành và phát triển của các bản Hiến pháp ở nước ta. Nói rộng hơn, nó được hình thành và phát triển cùng với lịch sử phát triển của lịch sử Cách mạng Việt Nam được đúc kết bằng các bản Hiến pháp. HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội- là những cơ quan của Quốc hội được dân hoàn thiện và thể hiện rõ vị trí, vai trò của mình trong hoạt động của Quốc hội nói chung cũng nh với tính chất là một cơ quan của Quốc hội nói riêng.

## **II. Một số kiến nghị về việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Quốc hội**

Thực trạng tình hình và yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang đặt ra nhiều vấn đề đòi hỏi đổi mới, tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội, khắc phục tính hình thức trong hoạt động của Quốc hội. Có những vấn đề đổi mới nằm trong khuôn khổ của Hiến pháp năm 1992, đồng thời cũng có những vấn đề đòi hỏi tiếp tục nghiên cứu và trong trường hợp cần thiết thì kiến nghị sửa đổi một số quy định của Hiến pháp. Một trong các hình thức cần phải được quan tâm đó là đổi mới hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, trong đó có việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Để làm việc này, theo chúng tôi, cần phải xác định rõ vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, của từng uỷ ban của Quốc hội; phân định rạch ròi lĩnh vực của mỗi cơ quan này trong Luật tổ chức Quốc hội mà chúng ta đang tiến hành nghiên cứu sửa đổi, bổ sung. Theo chúng tôi cần chú trọng hơn đến các vấn đề sau đây:

### **1. Về chức năng thẩm tra**

#### **a. Thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh**

- Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 thì Ủy ban pháp luật được giao nhiệm vụ thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trình và báo cáo ý kiến thẩm tra với UBTVQH. UBTVQH có nhiệm vụ trình Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo đề nghị của cơ quan, tổ chức và cá nhân có quyền trình dự án luật. Văn phòng Quốc hội là cơ quan giúp UBTVQH tập hợp các ý kiến, kiến nghị của các cơ quan hữu quan và chuẩn bị dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Nh vậy, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do

UBTVQH trình ra Quốc hội không phải thẩm tra. Cũng có ý kiến cho rằng, thực tế này là cha phù hợp với những quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội. Bởi vì, theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội thì Ủy ban pháp luật có nhiệm vụ thẩm tra "*các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh...*". Tuy nhiên, cũng theo quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, thì UBTVQH lại là cơ quan chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Do đó, Ủy ban pháp luật thẩm tra dự án của cơ quan chỉ đạo mình thực hiện thì không hợp lý. Vì vậy, ý kiến này đề nghị cần phải làm rõ nội dung chỉ đạo của UBTVQH và vai trò của Ủy ban pháp luật với t cách là một cơ quan do Quốc hội lập ra. Trên thực tế, cũng có một số trường hợp tương tự, chẳng hạn trong trường hợp UBTVQH trình dự án luật ra trước Quốc hội, nh dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), dự án Luật giám sát của Quốc hội thì Ủy ban pháp luật cũng là cơ quan giúp Quốc hội thẩm tra các dự án đó<sup>1</sup>. Hơn nữa, Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đã quy định là các dự án luật trước khi trình Quốc hội phải đọc HĐDT, hoặc các Ủy ban hữu quan thẩm tra. Do đó, theo chúng tôi, nên chăng trong Luật tổ chức Quốc hội và Luật thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội.

### *b. Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh*

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá VII, khoá VIII, mặc dù pháp luật quy định HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, nhng cha có quy định cụ thể thẩm quyền thẩm tra theo phạm vi, lĩnh vực của HĐDT và từng uỷ ban. Trên thực tế, việc thẩm tra đọc thực hiện theo sự phân công của Quốc hội và Hội đồng Nhà nước. Hầu hết các dự án luật, pháp lệnh thông thường được giao cho Ủy ban pháp luật chủ trì thẩm tra có sự tham gia của HĐDT, các uỷ ban khác của Quốc hội.

Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 đã phân định lĩnh vực hoạt động cụ thể hơn so với trước đây về chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, từng uỷ ban của Quốc hội nói chung và chức năng thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh nói riêng. HĐDT có nhiệm vụ thẩm tra các dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác liên quan đến vấn đề dân tộc. Thực tế trong cả nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX cũng nh từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá X đến nay, HĐDT cha đọc giao chủ trì thẩm tra một dự án luật nào hoặc pháp lệnh nào mà chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ giám sát và kiến nghị. Hai uỷ ban thực hiện thẩm tra nhiều dự án nhất là Ủy ban kinh tế và ngân sách và Ủy ban pháp luật. Các uỷ ban khác có nhiệm vụ thẩm tra đối với những dự án luật, pháp lệnh thuộc phạm vi lĩnh vực hoạt động của mình. Riêng đối với Ủy ban pháp luật ngoài việc chủ trì thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc lĩnh vực của mình còn có nhiệm vụ tham gia thẩm tra các dự án do HĐDT, các uỷ ban khác thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Việc phân định phạm vi lĩnh vực này được quy định ngay trong Luật tổ chức Quốc hội năm 1992. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để đề cao vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong công tác thẩm tra các dự án. Tuy nhiên, quy định này đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ hơn. Về mặt lý luận cũng nh thực tế, giữa nội dung quy định và hình thức pháp lý của các quan hệ xã hội được quy định trong các văn bản pháp luật khó có sự phân định rạch ròi; chúng thông có sự giao thoa, xen lẫn nhau. Chẳng hạn, trong các dự án luật, pháp lệnh về tổ chức bộ máy nhà nước thông thường không chỉ có những quy định về tổ chức bộ máy, về lĩnh vực hoạt động của các cơ quan t pháp (lĩnh vực của Ủy ban pháp luật) mà còn có liên quan đến lĩnh vực kinh tế (lĩnh vực của Ủy ban kinh tế và ngân sách) hoặc liên quan đến các cơ quan t pháp trong quân đội (lĩnh vực của Ủy ban quốc phòng và an ninh); hoặc trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng (lĩnh vực thuộc Ủy ban văn hoá, giáo dục) thông liên quan đến lĩnh vực xã hội (lĩnh vực của Ủy ban các vấn đề xã hội)... Chính vì vậy, trong những nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, có những dự án luật, pháp lệnh được chuyển giao thẩm tra từ uỷ ban này sang uỷ ban khác. Chẳng hạn, Luật đầu t nước ngoài tại Việt Nam, Luật phá sản doanh nghiệp, Luật dầu khí, Luật đất đai... trước đây được giao cho Ủy ban pháp luật thẩm tra, nay được giao lại cho Ủy ban kinh tế và ngân sách. Các dự án pháp lệnh nh Pháp lệnh tổ chức Tòa án quân sự, Viện kiểm sát quân sự... được giao cho Ủy ban quốc phòng và an ninh thẩm tra... Vì vậy, mặc dù Luật tổ chức Quốc hội đã quy định phạm vi, lĩnh vực hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội, nhng việc phân công thẩm tra trên thực tế còn gặp những khó khăn nhất định. Một số uỷ ban thông thường được giao thẩm tra một số lượng lớn các dự án nh Ủy ban pháp

luật và Ủy ban kinh tế và ngân sách, trong khi đó việc tổ chức nhân sự cũng nh các điều kiện bảo đảm cho hoạt động cũng cha đọc chú ý đúng mức, do đó dẫn đến tình trạng là có những lĩnh vực ủy ban hầu nh còn bỏ ngỏ, chẳng hạn nh lĩnh vực giám sát văn bản của Ủy ban pháp luật. Kinh nghiệm cho thấy, việc phân công hợp lý, khoa học, đúng chức năng chuyên môn của các cơ quan thẩm tra là một yếu tố quan trọng trong việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội. Điều này liên quan đến việc xác định hợp lý chức năng, nhiệm vụ và lĩnh vực hoạt động của mỗi ủy ban trong các văn bản pháp luật; đồng thời liên quan đến trách nhiệm của UBTVQH trong việc phân công, chỉ đạo và điều hoà, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

### *c. Về phối hợp thẩm tra*

Do có sự đan xen giữa các lĩnh vực quy định trong các dự án luật nên công tác phối hợp thẩm tra giữa HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội có ý nghĩa hết sức quan trọng. Trên thực tế, có những dự án luật có phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan đến quyền và lợi ích của mọi người dân, nh Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động, Luật Đất đai... và các dự án lớn này cũng liên quan đến nhiều lĩnh vực thuộc thẩm quyền của nhiều ủy ban, do đó cần thiết phải quy định về "trách nhiệm tham gia thẩm tra" và "trách nhiệm chủ trì thẩm tra" để vừa tập trung trí tuệ của các đại biểu Quốc hội vừa thực hiện sự điều hoà, phối hợp và phân công hợp lý chức năng thẩm tra của mỗi ủy ban, tránh tình trạng có ủy ban có quá nhiều công việc, có ủy ban lại hầu nh không phải thẩm tra một dự án nào.

### *d. Về việc tham gia thẩm tra của Ủy ban pháp luật*

Ủy ban pháp luật tham gia thẩm tra với HĐDT, các Ủy ban khác của Quốc hội về các dự án luật, pháp lệnh và dự án khác thuộc lĩnh vực thẩm tra của Hội đồng hoặc Ủy ban nhằm bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất của hệ thống pháp luật (Luật tổ chức Quốc hội). Trên thực tế, rất ít khi Ủy ban pháp luật tổ chức phiên họp toàn thể hoặc họp thường trực Ủy ban để tiến hành thẩm tra và chuẩn bị báo cáo thẩm tra về các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội và UBTVQH. Việc tham gia thẩm tra của Ủy ban pháp luật thông chỉ do từng đồng chí trong Thường trực Ủy ban đảm nhiệm, thậm chí một số dự án Thường trực Ủy ban cũng chỉ tham gia ở giai đoạn cuối mà không thể có điều kiện tham gia thông xuyên ngay từ khi thẩm tra sơ bộ. Việc tham gia thẩm tra không chỉ đơn thuần là xem xét câu chữ, kỹ thuật văn bản, mà còn nhằm bảo đảm thống nhất về mặt nội dung của văn bản với quy định của Hiến pháp về hệ thống pháp luật đã ban hành. Bởi vậy, nếu không tham gia ngay từ giai đoạn thẩm tra sơ bộ thì dễ có những tranh luận, khó đi đến thống nhất. Tuy nhiên, về vấn đề này, hiện nay có hai loại ý kiến khác nhau: *loại ý kiến thứ nhất* đề nghị nên giao thẩm quyền bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật cho UBTVQH, vì UBTVQH là cơ quan có thẩm quyền xem xét ban hành pháp lệnh cũng nh cho ý kiến một bức về các dự án luật trước khi trình Quốc hội xem xét, thông qua; mặt khác, ở nóc ta, trong hệ thống các cơ quan nhà nóc không tổ chức Toà án Hiến pháp, do đó nên giao UBTVQH đảm nhiệm chức năng này; *loại ý kiến thứ hai* đề nghị vẫn giao chức năng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp cho Ủy ban pháp luật vì Ủy ban pháp luật là cơ quan của Quốc hội, có nhiệm vụ tham gia thẩm tra tất cả các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng và các Ủy ban khác chủ trì thẩm tra nên Ủy ban pháp luật có điều kiện nắm bắt đợc mục đích, ý nghĩa của quy định của điều luật trong các dự án luật, pháp lệnh. Việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản không phải chỉ đến giai đoạn cuối cùng khi thông qua văn bản mới đọc đa ra mà ngay từ giai đoạn soạn thảo, thẩm tra, Ủy ban pháp luật có bộ phận thường trực và chuyên viên giúp việc có thể tiến hành các công việc giúp Ủy ban rồi. Chính vì vậy cần phải làm rõ vấn đề tham gia thẩm tra của Ủy ban pháp luật, nhất là trong điều kiện các dự án luật, pháp lệnh lại đợc giao cho cơ quan, tổ chức soạn thảo, nhiều Ủy ban thẩm tra nh hiện nay.

Theo chúng tôi, Luật tổ chức Quốc hội cần quy định cụ thể về phong thức cũng nh nguyên tắc của việc tham gia thẩm tra. Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội thì Hội đồng, Ủy ban làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số; do đó việc tham gia thẩm tra của Ủy ban pháp luật phải đợc tiến hành bằng hình thức họp toàn thể Ủy ban, các thành viên phát biểu ý kiến và Ủy ban có báo cáo trình Quốc hội và UBTVQH. Nhng trên thực tế, điều này rất khó và không thể thực hiện đợc.

Bởi vì, hầu hết các thành viên của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đều làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, mỗi thành viên lại đảm nhiệm các công việc khác nhau tại nhiều địa phương. Do đó, họ không thể dành nhiều thời gian cho hoạt động đại biểu và không thể thường xuyên tham gia các phiên họp thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng hoặc Ủy ban tổ chức. Do đó, để giải quyết tình trạng này Ủy ban pháp luật nên hoạt động chuyên trách, số lượng thành viên Ủy ban không nhất thiết nhiều như hiện nay; hoặc ít nhất phải bảo đảm 50% số thành viên Ủy ban pháp luật hoạt động chuyên trách. Nhưng trong điều kiện kinh tế- xã hội ở nước ta hiện nay ý tưởng này khó có thể thực hiện. Do đó, trước mắt cần xác định vị trí, nhiệm vụ và quyền hạn của bộ phận thường trực Ủy ban pháp luật, tổ chức bộ phận thường trực đủ mạnh cả về con người cũng như điều kiện hoạt động để Ủy ban pháp luật bảo đảm thực hiện công việc.

## **2. Về chức năng giám sát**

Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội còn được giao nhiệm vụ, quyền hạn giám sát việc thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và UBTVQH thuộc lĩnh vực của Hội đồng, Ủy ban được giao. Riêng Ủy ban pháp luật còn được giao thêm nhiệm vụ "*Giám sát việc ban hành nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; các văn bản của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn việc áp dụng pháp luật trong hoạt động kiểm sát, xét xử, giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao*". Quy định này có sự chồng chéo, mâu thuẫn dẫn đến những lúng túng khi tổ chức thực hiện. Bởi vì, pháp luật quy định UBTVQH có quyền "*đình chỉ việc thi hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội hủy bỏ tại kỳ họp gần nhất; hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH*" (Khoản 5, Điều 6 Luật tổ chức Quốc hội); còn Ủy ban pháp luật chỉ có quyền "*kiến nghị*" để thực hiện các biện pháp nói trên. Vì vậy, nên chăng giao cho một cơ quan thực hiện quyền giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao là UBTVQH; Ủy ban pháp luật chỉ làm nhiệm vụ thẩm tra các báo cáo của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao, giúp UBTVQH thực hiện một số hoạt động của các cơ quan này mà thôi.

*Về việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các văn bản của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn việc áp dụng pháp luật trong hoạt động kiểm sát, xét xử*

Theo chúng tôi chức năng này giao cho một ủy ban là quá tải. Bởi vì mỗi năm Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ban hành hàng trăm văn bản trên nhiều lĩnh vực khác nhau, chưa kể đến các văn bản của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Về lý thuyết việc giao thẩm quyền giám sát văn bản hướng dẫn cho Cơ quan bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật là phù hợp. Nhưng trên thực tế, do khối lượng công việc quá lớn và việc tổ chức cũng như điều kiện làm việc thì dù tất cả các thành viên của Ủy ban pháp luật đều hoạt động chuyên trách cũng không đảm nhận nổi. Hơn nữa, trong chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng và Ủy ban của Quốc hội đều có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, mà việc giám sát này được hiểu là bao gồm cả giám sát việc ban hành văn bản. Vì vậy, chúng tôi đề nghị nên quy định thẩm quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao cho tất cả Hội đồng và Ủy ban của Quốc hội thuộc lĩnh vực của Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Tuy nhiên, điều này cũng đặt ra vấn đề cơ quan nào sẽ đảm nhiệm giám sát tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Nếu tiếp tục giao cho Ủy ban pháp luật theo cách tham gia như với các dự án luật, pháp lệnh thì Ủy ban cũng khó có điều kiện hoàn thành được nhiệm vụ. Nhưng theo chúng tôi, để thực hiện công việc này, trong quá trình giám sát, nếu phát hiện một văn bản đối lập bị trái với Hiến pháp, luật hoặc pháp lệnh thì Hội đồng hoặc Ủy ban được giao giám sát có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban pháp luật nghiên cứu và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền bãi bỏ hoặc sửa đổi văn bản đó.

### *Giám sát việc dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách và quyết toán ngân sách nhà nước*

Hiện nay, khối lượng công việc thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban kinh tế và ngân sách quy định trong Luật tổ chức Quốc hội hiện hành là rất lớn nên Ủy ban cũng khó đảm đương được hết khối lượng công việc. Trong khi đó, việc thẩm tra để báo cáo, tham mưu cho Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách, quyết toán ngân sách nhà nước là một trong những nhiệm vụ hàng đầu của Quốc hội, bảo đảm thực quyền của Quốc hội. Nhiều ý kiến cho rằng Quốc hội và UBTVQH cha thực sự quyết định ngân sách. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị cần thành lập một uỷ ban mới là Ủy ban ngân sách hoặc Ủy ban tài chính và ngân sách để tăng cường chức năng thẩm tra và giúp Quốc hội về lĩnh vực tài chính và ngân sách nhà nước; đồng thời đề nghị bổ sung chức năng tham gia ý kiến về dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách và giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước thuộc phạm vi, lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách vào Luật tổ chức Quốc hội.

### *Giám sát việc giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân*

Đây là lĩnh vực bức xúc nhất của các cơ quan của Quốc hội hiện nay. Kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân ngày càng tăng, tính chất ngày càng phức tạp, việc xử lý đơn th khiếu nại, tố cáo cũng nh kiến nghị của công dân gửi tới Quốc hội còn trong tình trạng phân tán, chông chéo, kém hiệu quả, trong khi đó, công dân đòi hỏi nhiều về trách nhiệm của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội về vấn đề này. Mặc dù đã có Luật khiếu nại, tố cáo nhng tình trạng đơn th gửi tới các cơ quan của Quốc hội vẫn không giảm. Vì vậy, theo chúng tôi cần có một uỷ ban hoặc một cơ quan của Quốc hội để thu thập các đơn th khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; uỷ ban hoặc cơ quan này sẽ phối hợp với HĐDT và các uỷ ban hữu quan khác để thực hiện tốt công tác giám sát việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi tới các cơ quan của Quốc hội. Đơng nhiên, vấn đề này có liên quan đến việc sửa đổi về tổ chức của Quốc hội trong Luật tổ chức Quốc hội, trong đó cần nghiên cứu để có thể thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hoặc Cơ quan Thanh tra Quốc hội nh một số nước.

### *Giải thích Hiến pháp, luật*

Một vấn đề khác hiện nay mà nhiều đại biểu Quốc hội và các cơ quan chức năng cũng quan tâm là chức năng giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH. Nhiều luật, pháp lệnh có một số quy định mới chỉ dừng lại ở mức độ chung chung, cha cụ thể, dẫn đến cách hiểu thiếu thống nhất giữa các cơ quan, tổ chức và công dân. Do đó, công tác giải thích của UBTVQH ngày càng trở nên bức xúc. Điều này liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội ở chỗ cha có cơ quan trình kiến nghị giải thích cũng nh thẩm quyền trình, cơ quan giúp UBTVQH dự thảo các nghị quyết giải thích pháp luật. Do vậy, chúng tôi đề nghị cần phải bổ sung một nhiệm vụ mới của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội là "*đề nghị UBTVQH giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; dự thảo nghị quyết, giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh theo sự phân công của UBTVQH*".

### **3. Một số kiến nghị**

Trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 và những nghị quyết của Đảng và những dự kiến sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước, Nhà nước ta cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Quốc hội theo hớng:

- Xác định cụ thể, phân định rõ, hợp lý hơn chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong đó có HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội;

- Từ việc xác định chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng, Ủy ban, đề nghị cần thành lập một số Ủy ban mới theo dự kiến sửa đổi của Ban soạn thảo Luật tổ chức Quốc hội đã trình Quốc hội khoá IX năm 1997, nh tách Ủy ban pháp luật thành 2 Ủy ban là Ủy ban pháp luật và Ủy ban t pháp; tách Ủy ban kinh tế và ngân sách thành 2 Ủy ban là Ủy ban kinh tế và Ủy ban ngân sách; thành lập thêm Ủy ban

dân nguyện; nghiên cứu thành lập các cơ quan chuyên môn giúp Quốc hội nh lập Ủy ban kiểm toán của Quốc hội...;

- Bổ sung một số quy định về vị trí, vai trò của bộ phận thường trực của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội để các cơ quan này làm tốt hơn chức năng thường trực trong điều kiện đa số các đại biểu Quốc hội cũng nh phân lớn các thành viên của Hội đồng và Ủy ban làm việc kiêm nhiệm nh hiện nay./.

*\* Vụ Pháp luật- Văn phòng Quốc hội*

---

<sup>1</sup> Vì theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội thì các dự án thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, về hình sự, dân sự, hành chính hoặc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là thuộc lĩnh vực thẩm tra của Ủy ban pháp luật.



## “QUYỀN TRÌNH DỰ ÁN LUẬT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI”

NGUYỄN THỊ NGUYỆT\*

Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước, là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Chính vì vai trò hết sức to lớn đó mà Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Quốc hội 1992 đã quy định rất cụ thể những quyền hạn, nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội trong đó có quyền "trình dự án luật".

Nhìn lại lịch sử lập hiến của chúng ta, từ Hiến pháp năm 1946 đến nay, quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội ngày càng được mở rộng hơn. Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp 1959 quy định chỉ có Chính phủ có quyền trình dự án luật, dự án pháp lệnh<sup>1</sup> (sắc luật). Đến Hiến pháp 1980, quyền trình dự án luật không chỉ là quyền của Chính phủ mà mở rộng tới nhiều cơ quan tổ chức khác, trong đó có đại biểu Quốc hội<sup>2</sup>. Đến Hiến pháp 1992, Điều 87 đã bổ sung thêm quyền kiến nghị về luật của đại biểu Quốc hội. Vì thế "quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật" của đại biểu Quốc hội được tách thành một đoạn riêng trong Điều 87; trong khi các đối tượng khác vẫn giữ nguyên "quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội".

Cụ thể hoá điều này, Điều 41, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 quy định: "*Đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định*".

Trình tự, thủ tục trình dự án luật, kiến nghị về luật và trình dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội của đại biểu Quốc hội đã được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 quy định tại các Điều: 22-25, 28, 29, 33, 37, 38, 41, 44, 45, 47.

Tuy nhiên, trong thực tế qua 4 khoá Quốc hội (20 năm) chưa có đại biểu nào tự mình trình dự án luật ra trước Quốc hội hoặc dự án pháp lệnh ra trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Việc trình dự án luật, pháp lệnh chủ yếu là các cơ quan nh: Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, và các tổ chức thành viên; trong đó hầu hết các dự án luật, pháp lệnh là do Chính phủ trình.

Trong thực tế đại biểu Quốc hội ít có khả năng thực hiện được quyền này, có thể vì những lý do sau đây:

1. Một dự án luật, pháp lệnh thông gắn với vai trò quản lý nhà nước, quản lý xã hội và gắn với chức năng, nhiệm vụ của nhiều cơ quan, chính vì vậy từng cá nhân đại biểu Quốc hội chỉ làm việc, công tác ở một lĩnh vực, một ngành nhất định do đó khó có thể có tầm nhìn bao quát để có thể xây dựng được một dự thảo luật, pháp lệnh. Mặc dù Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật có quy định: Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập Ban soạn thảo theo đề nghị của đại biểu Quốc hội trình dự án (Điều 25) để giúp cho đại biểu, tuy nhiên đại biểu vẫn phải là người đóng vai trò chính trong việc chỉ đạo Ban soạn thảo và thông tuyên cho ý kiến về việc soạn thảo dự án.

Công tác xây dựng pháp luật trong những năm qua cho thấy việc chuẩn bị được một dự thảo luật, pháp lệnh và trình để Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua là một công việc hết sức phức tạp, phải đầu tư không ít trí tuệ, thời gian và tiền bạc cho một dự thảo. Nhiều dự thảo phải qua 50-60 lần chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung, thậm chí có dự thảo phải chỉnh lý tới hàng trăm lần, với một Ban soạn thảo có nhiều cơ quan tham gia; nhiều chuyên gia đóng góp ý kiến...

2. Đại biểu Quốc hội của ta hầu hết là hoạt động kiêm nhiệm, thời gian vật chất để đại biểu dành cho hoạt động của Quốc hội không nhiều (thông một năm dự 2 kỳ họp Quốc hội; tham gia tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp; tham gia một số đoàn công tác khảo sát, giám sát, tham gia hội nghị, hội thảo... Tham gia đầy đủ những hoạt động này đã là một sự cố gắng rất lớn của các đại biểu kiêm nhiệm. Đối với một số đại biểu hoạt động chuyên trách (khoảng 30 người, hầu hết là thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Thường trực Hội đồng Dân tộc và Thường trực các Ủy ban) thì họ cũng khá bận bịu công việc (thẩm tra các dự án, giám sát, khảo sát) do đó bản thân các đại biểu chuyên trách cũng không đủ thời giờ vật chất để nghiên cứu đầu tư cho việc trình một dự án luật, pháp lệnh.

Để quy định của Hiến pháp có thể thực thi được trong thực tế nên chăng chỉ quy định: Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh. Đây là quy định phù hợp với thực tiễn Việt Nam, và có thể có điều kiện và khả năng để đại biểu Quốc hội thực hiện.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định trình tự, thủ tục trình dự án luật, dự án pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, còn trình tự, thủ tục trình kiến nghị về luật được quy định tại Điều 10, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên quy định này còn cha cụ thể, cha quy định được kiến nghị về luật là thế nào; trình tự thủ tục và cách tiến hành ra sao?

Để đại biểu Quốc hội có thể thực hiện được nhiệm vụ này, nên quy định rõ kiến nghị về luật là việc đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao cho một cơ quan, tổ chức nào đó xây dựng một dự án luật, pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Để có kiến nghị này chắc chắn vị đại biểu Quốc hội phải là người thật sự am hiểu lĩnh vực mà mình kiến nghị. Phải giải trình rõ mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh và dự kiến nội dung của dự thảo luật... Cùng với việc kiến nghị về việc ban hành một đạo luật mới thì đại biểu Quốc hội còn có quyền kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung một đạo luật hoặc pháp lệnh cho phù hợp với thực tiễn. Kiến nghị này cũng phải hết sức cụ thể nh: Sửa vấn đề gì? Điều nào? Chương nào? Nói tóm lại là phải có một tờ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những vấn đề sửa đổi. Đây là quyền hạn thiết thực nhất, để có khả năng thực hiện được.

Về trình tự, thủ tục nên quy định rõ kiến nghị của đại biểu Quốc hội được Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp nhận, nghiên cứu xem xét, nếu đồng ý với kiến nghị của đại biểu Quốc hội thì sẽ tiến hành thế nào? Không đồng ý thì trong bao lâu sẽ trả lời cho đại biểu Quốc hội...

Trong công cuộc đổi mới hoạt động của Quốc hội, nên quy định quyền hạn, nhiệm vụ của đại biểu một cách phù hợp và có điều kiện, khả năng thực hiện, nâng cao vai trò, vị trí của đại biểu Quốc hội, xứng đáng là người đại biểu của nhân dân./.

---

<sup>1</sup> Quy định tại điều nói về quyền hạn của Chính phủ (Điều 52, Hiến pháp 1946 và Điều 74, Hiến pháp 1959).

<sup>2</sup> Điều 86: "Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các chính Đảng, Tổng công đoàn Việt Nam, tổ chức liên hiệp nông dân tập thể Việt Nam, Đoàn thanh niên công sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội".

## Tận dụng **THỜI CƠ**

*Một tin mừng: Việt Nam được coi là nóc có độ an toàn cao nhất cho du khách<sup>1</sup>.*

### **Một điểm đến an toàn**

*Trước sự kiện 11/9, Việt Nam đứng thứ 8 trong số 13 nóc là đối tượng điều tra. Nhưng sự kiện 11/9 đã thay đổi cách nhìn của các nhà đầu tư, niềm tin của họ về độ an toàn của môi trường đầu tư ở một số nóc bị lung lay. Và Việt Nam đã trở thành điểm đến an toàn nhất trong vùng. Các quốc gia khác thăng hạng hoặc xuống hạng nh sau: Hồng Kông từ vị trí thứ 5 vươn lên thứ 2, Úc nhờ vị trí đầu bảng cho Việt Nam tụt xuống thứ 3, Đài Loan từ thứ 6 lên thứ 4, ấn Độ đồng hạng 5 với Nhật và Thái Lan, Trung Quốc từ thứ 10 lên 6, Singapore tụt hạng nặng nhất từ thứ 4 xuống thứ 11. Indonesia trở thành nơi kém an toàn nhất vì phong trào chống Mỹ diễn ra rầm rộ kể từ khi Mỹ bắt đầu tiến công Afghanistan. Mỹ cũng rớt hạng từ thứ 3 xuống thứ 8.*

*Ông Lucien Blanchard, Tổng Giám đốc của Sunway Hotel, Hà Nội nói: "Khi nói về Việt Nam người ta thường nhắc đến chiến tranh. Chúng tôi muốn thay đổi cái nhìn này và giúp họ nhận thấy ở đây an toàn đến mức nào". Ông Lingdh, một khách du lịch đã thăm Hà Nội và Hải Phòng hai tuần cũng cho biết: "Tôi đã đi rất nhiều và nhận thấy đây là một đất nóc rất bình yên". (Theo **The Straits Times**, <http://straitstimes.asia1.com.sg>).*

*Việt Nam trở thành nóc an toàn nhất do ổn định về chính trị và không tiềm ẩn những nguy cơ do sự mất ổn định của các nóc láng giềng nh Singapore đang phải chịu. Các nhà đầu tư tại Việt Nam đã ghi nhận điều này. Ông Andrew Steer, Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam cho rằng trong khi tình hình đầu tư nóc ngoài trên thế giới không mấy sáng sủa, những nóc ổn định nh Việt Nam có thể hấp dẫn hơn những nóc khác. "Việt Nam nên khẳng định mình nh một địa chỉ an toàn cho các nhà đầu tư trong thời điểm khó khăn nh hiện nay", ông nói (Theo **Kinh tế Sài Gòn**). Trước sự kiện 11/9, các chuyên gia về đầu tư nóc ngoài đều cho rằng thời điểm kinh tế thế giới đang đi xuống không phải là thời điểm tốt để đánh giá khả năng thu hút đầu tư. Tuy nhiên, sau ngày 11/9, khi khái niệm và cách nhìn nhận của các doanh nhân thay đổi, Việt Nam có thể có cơ hội mới.*

*Trước nay Việt Nam vẫn được coi là môi trường có những lợi thế nh tài nguyên phong phú, nguồn nhân lực dồi dào, tay nghề khéo, giá rẻ. Nay sự kiện 11/9 cho thấy một lợi thế mới rất quan trọng: sự ổn định về chính trị- xã hội và độ an toàn. Do tình hình không ổn định của nhiều nóc trong khu vực, nhiều doanh nghiệp nóc ngoài đang muốn rút dần vốn ở những nóc này và chuyển sang môi trường an toàn hơn mà một trong những đích nhắm là Việt Nam.*

*Sự an toàn nói trên không hẳn là an toàn của môi trường đầu tư nói chung. Kết quả điều tra nói trên do cơ quan T vấn về rủi ro chính trị và kinh tế (PERC) tiến hành trong giới du lịch, khách sạn. Từ **The Straits Times** nhận xét: Việt Nam sẽ khai thác vị thế của mình nh một điểm đến an toàn nhất trong khu vực để phát triển ngành du lịch, thu hút khách du lịch. Tờ báo cũng giải thích là nhờ có sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ, do số dân theo đạo Hồi rất ít và không có những đích ngắm cho khủng bố nên Việt Nam đã vươn lên đứng thứ nhất trong bảng xếp hạng của PERC.*

### **An toàn không có nghĩa là hấp dẫn**

Để đánh giá về độ hấp dẫn của môi trường đầu t, cần dựa vào những tiêu chí nh hệ thống pháp luật, giải quyết tình trạng tham nhũng... Cuộc điều tra khác cũng do PERC tiến hành lấy ý kiến của hơn 1000 doanh nhân nóc ngoài về hệ thống pháp luật các nóc trong khu vực Châu á - Thái Bình Dơng cho thấy hệ thống pháp luật của Singapore, Nhật Bản, Hồng Công là tốt nhất, trong khi đó Việt Nam, Trung Quốc và Indonesia đứng cuối bảng<sup>2</sup>.

Để tham khảo, có lẽ cũng bổ ích khi nghe PERC nhận xét về hệ thống pháp luật Indonesia: "Hệ thống pháp luật Indonesia chịu nhiều áp lực chính trị, các chủ nợ nóc ngoài hầu nh không thể sử dụng pháp luật để đòi lại hàng tỷ tiền nợ, các toà án đa ra những bản án có lợi cho người Indonesia, không khách quan đối với các công ty nóc ngoài... Trong mắt người nóc ngoài, hệ thống đó không chỉ rất yếu, mà còn định kiến, thiên lệch. ấn tượng xấu nh vậy sẽ làm nản lòng những nhà đầu t tiềm năng vào Indonesia" (Theo AFP - <http://www.vinsight.org>).

PERC cũng điều tra lấy ý kiến hơn 700 doanh nhân ở 12 nóc Châu Á về tình trạng tham nhũng. Theo đó, Singapore là nóc ít tham nhũng nhất và Việt Nam đứng cuối bảng xếp hạng<sup>3</sup>. PERC nhận xét: "thật đáng buồn là cuộc điều tra của chúng tôi cho thấy về vấn đề này vẫn không tiến triển đợc bao nhiêu trong 4 năm qua, thậm chí ở một số nóc nạn tham nhũng còn trở nên mạnh hơn".

Bên cạnh đó, PERC lu ý là mặc dầu những nóc nh Trung Quốc và Việt Nam có nạn tham nhũng mạnh nhng Chính phủ đã nỗ lực giải quyết vấn đề. Nhng dấu sao thì nạn tham nhũng làm băng hoại nền kinh tế quốc gia, ảnh hưởng tệ hại đến môi trường đầu t (Theo Reuters - <http://www.fva.org>).

Có coi trọng đánh giá của PERC hay không là việc của từng nóc, bởi lẽ những đánh giá đó chỉ có tính chất t vấn. Nhng các doanh nhân luôn đặc biệt chú ý đến đánh giá của những tổ chức có uy tín nh vậy. Và nh PERC nói: "Các quốc gia Châu Á có thể cho rằng các doanh nhân nóc ngoài có cái nhìn sai lệch và hệ thống pháp luật của họ tốt hơn nhiều so với đánh giá của chúng tôi. Nhng cũng nh trong nhiều chuyện khác, sự nhận thức có tầm quan trọng không kém so với hiện thực".

### **Từ an toàn đến hấp dẫn**

Nh vậy, Việt Nam đang đợc xếp cuối bảng về cả hai tiêu chí quan trọng để đánh giá môi trường đầu t. Đánh giá mới đây của PERC về độ an toàn ở Việt Nam mặc dầu là một tin mừng, nhng "mừng, chưa đủ"... An toàn không đồng nhất với hấp dẫn. Muốn biến an toàn thành hấp dẫn, còn phải làm khá nhiều. Những lợi thế về an toàn của môi trường đầu t chỉ thực sự trở thành thế mạnh khi chúng ta biết khai thác nó. Khi đợc hỏi về đánh giá của PERC và việc Tổng thống Bush ký thông qua Hiệp định thương mại song phương, một doanh nhân Mỹ nói: "Quả là những tin tốt, nhng Hiệp định thương mại sẽ chẳng là gì nếu môi trường làm ăn không hấp dẫn. Hy vọng của tôi là Việt Nam biết tìm đợc chỗ đứng của mình trong giai đoạn này" (**Kinh tế Sài Gòn**).

Các doanh nhân, mặc dầu công nhận tính an toàn của Việt Nam nhng không hẳn đã khẳng định Việt Nam là môi trường đầu t hấp dẫn nhất. Họ cho rằng đây là cơ hội để Việt Nam khẳng định mình. Ông Anthony D. Salzman, Chủ tịch Công ty V-Trac cho rằng Việt Nam phải tiếp tục cải cách toàn diện về môi trường đầu t. Ông Steer cũng có ý kiến tương tự: "Hơn bao giờ hết, đây là lúc Chính phủ phải tiếp tục cải cách lĩnh vực ngân hàng, doanh nghiệp nhà nóc và cải thiện môi trường đầu t" (**Kinh tế Sài Gòn**).

Ngay cả giới quan chức Việt Nam cũng không quá hồ hởi với tin Việt Nam trở thành nóc an toàn nhất trong khu vực về môi trường đầu t. "Đây là một đánh giá mang tính chất ngắn hạn"- ông Nguyễn Thiện Nhân, Phó Chủ tịch UBND TP HCM nói: "Về lâu dài, nếu đờng truyền Internet của chúng ta vẫn chậm và nghẽn, giá viễn thông vẫn cao, thủ tục hành chính không cải thiện, thì nhà đầu t sẽ bỏ chúng ta".

Nhớ lại đầu những năm 1990, khi chúng ta có những bước đi mạnh bạo, đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đã tăng nhanh. Thay vì tận dụng thời cơ đó, cải thiện môi trường đầu tư, trải chiếu hoa trọng vọng các nhà đầu tư nhằm thu hút vốn, công nghệ, kỹ năng quản lý thì lại nảy sinh tâm lý "làm nh cả thiên hạ đều cần đến mình, muốn đặt điều kiện, hành xử thế nào cũng được" (**Kinh tế Sài Gòn**). Bên cạnh đó là nạn tham nhũng, thủ tục hành chính nhiều khe, cơ chế ra quyết định không rõ ràng... và một số lý do khác quan khác đã làm nản lòng các nhà đầu tư nước ngoài, và nhiều trong số họ sớm "vỡ mộng", rút vốn ở Việt Nam để đầu tư vào nơi khác. Tốc độ tăng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đã sụt giảm ngay từ trước khủng hoảng tài chính 1997.

Đó là một bài học tốt cho chúng ta lần này. Bởi vậy, bên cạnh sự vui mừng, cách khai thác tốt nhất thời cơ này có lẽ là "đề ra một kế hoạch cả ở cấp quốc gia lẫn cấp địa phương với sự phối hợp giữa tất cả các ngành các cấp, giữa trong và ngoài nước nhằm tiếp thị hình ảnh Việt Nam trong mắt những nhà đầu tư tiềm năng ở nước ngoài. Đồng thời rà soát lại những yếu tố có thể tăng khả năng cạnh tranh trong việc thu hút đầu tư, cải thiện môi trường đầu tư. Trong bối cảnh nền kinh tế thế giới đang co lại nh hiện nay, mỗi nhà đầu tư nước ngoài đều đáng trân trọng". Hơn nữa, nếu không nhanh chóng tận dụng biến thời cơ thành lợi thế so sánh lúc này, đến lúc thị trường thế giới đi vào ổn định, nền kinh tế thế giới hồi phục lại thì thời cơ còn có là lợi thế lớn nữa không?

## NCLP

---

1) Kết quả điều tra của hãng T vấn về rủi ro chính trị và kinh tế (Political & Economic Risk Consultancy - PERC) có trụ sở ở Hồng Kông qua điều tra lấy ý kiến 90 công ty khách sạn và du lịch về mức độ an toàn của môi trường đầu tư du lịch ở từng nước trong khu vực Châu Á - Thái Bình Đông.

2) Theo bảng điểm của PERC 0 điểm là điểm tốt nhất và 10 điểm- điểm thấp nhất. Singapore được 2.57, Nhật Bản 3.00, Hồng Kông 3.76, Việt Nam 9.00, Trung Quốc 9.33 và Indonesia 9.38. (Theo **Business Times** - <http://www.contactsingapore.org>).

3) Singapore được 0.83 điểm, Úc 1.72, Mỹ 1.77, Nhật Bản 2.50, Hồng Kông 3.77, Đài Loan và Malaysia 6.0, Hàn Quốc 7.00, Trung Quốc 7.88, Thailand 8.55, Ấn Độ 9.25, Indonesia 9.5 và Việt Nam 9.75 (Theo **AFP** - <http://www.singapore-window.org>).

## TỪ LỜI HỨA ĐẾN VIỆC LÀM

Tại kỳ họp thứ 9, trong phiên chất vấn và trả lời chất vấn Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh (lúc đó đang còn ở cương vị là Chủ tịch Quốc hội) khi mở đầu đã nhấn mạnh: "*đã nói là làm và đã làm thì chúng ta cố gắng làm đến nơi đến chốn*".

Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ trong phiên trả lời chất vấn đã làm rõ nhiều băn khoăn, tạo không khí chia sẻ những khó khăn trong công tác điều hành đồng thời cũng hứa sẽ triển khai thực hiện một số việc. Bài viết này tổng hợp thông tin từ báo chí sau kỳ họp thứ 9 về việc thực hiện ba vấn đề lớn qua chất vấn.

### 1. Hoàn vốn xây dựng lưới điện trung áp nông thôn: Đã triển khai nhng còn vướng mắc

Việc hoàn trả vốn đóng góp của hợp tác xã và nhân dân với các công trình xây dựng lưới điện trung áp nông thôn là vấn đề rất nan giải. Bộ trưởng Đặng Vũ Ch chỉ dảm "*xin ý kiến của Quốc hội*". Thủ tướng Chính phủ đã khẳng định là: "*sẽ hoàn trả vốn đóng góp đến hết năm 2002*". Lời hứa này đã được triển khai bằng Thông t Liên tịch số 06/2001 TTLT/BCN-BTC ngày 23-8-2001, thay thế Thông t 04/1999. Theo đó, phần hoàn trả cho hợp tác xã sẽ được sử dụng đầu t vào các công trình cơ sở hạ tầng, ưu tiên cho việc nâng cấp lưới điện để thực hiện giảm tổn thất điện năng và giá bán điện đến hộ nông dân; vốn còn lại của dân sẽ được xác định trên cơ sở hồ sơ của địa phương.

Sau hai tháng thực hiện đã có 18 tỉnh hoàn chỉnh hồ sơ. Công ty điện lực 1 đã làm thủ tục hoàn trả được 165 tỷ đồng; trong đó có 6 tỉnh đã hoàn thành 100% thủ tục xác định phần vốn huy động của nhân dân và vốn đóng góp của hợp tác xã<sup>1</sup>. Tuy nhiên, đến tháng 10-2001 việc hoàn trả tiền cho dân đang gặp khó khăn do nhiều địa phương không còn hồ sơ<sup>2</sup>. Những vướng mắc mà Bộ trưởng Đặng Vũ Ch nêu ra tại kỳ họp thứ 9 tiếp tục là một bài toán khó giải. Bởi lẽ trong quá trình xây dựng lưới điện trung áp có rất nhiều nguồn vốn: Vốn nhà nước cấp, vốn của địa phương, của hợp tác xã, của nhân dân đóng góp. Vì thế, việc phân chia tách bạch rạch ròi trong số vốn còn lại là không dễ, nhất là trong tình trạng không còn hồ sơ gốc. Trong cuộc truy lùng hồ sơ và các văn bản trên đây, nhiều xã chỉ tìm thấy Nghị quyết thông qua xây dựng công trình. Đối với những nơi rõ ràng về nguồn vốn, các địa phương đang tiếp tục hướng dẫn các xã lập kế hoạch xây dựng dự án sử dụng vốn hoàn trả.

Độc biết, đến nay (tháng 10-2001) hơn 200 tỷ đồng thuộc tiền ngân sách Nhà nước đã được chuyển tới một số tỉnh. Một số địa phương cũng đã hoàn thành việc thẩm định hồ sơ giá trị công trình. Việc số tiền hoàn trả này về tới xã nhanh hay chậm tùy thuộc vào việc hướng dẫn và chỉ đạo thực hiện của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố.

### 2. Điều chỉnh lãi suất cơ bản: Đã tạo được sự thay đổi trên thị trường ?

Ngành ngân hàng được chất vấn nhiều vấn đề nh: thủ tục cho nông dân vay vốn, cơ chế cho vay, đơn giản hoá các thủ tục cho vay, tăng số vốn cho vay, hạ lãi suất cho vay... Vấn đề được nhiều cử tri quan tâm là lãi suất cơ bản được tính ra sao để người vay kinh doanh có thể chấp nhận được. Sáu tháng đầu năm nay, Ngân hàng Nhà nước đã ba lần công bố giảm lãi suất cơ bản: lần thứ nhất, từ 0,75%/tháng xuống 0,25%; Đến tháng 4 điều chỉnh lại là 0,7% và từ 1-5-2001 còn 0,65%. Việc điều chỉnh lãi suất cho vay của các ngân hàng kinh doanh theo đó cũng giảm. Thay đổi này vẫn tỏ ra cha hấp dẫn. Đến tháng 10-2001, Ngân hàng Nhà nước tiếp tục giảm lãi suất cơ bản từ 0,65%/tháng xuống 0,6%<sup>3</sup>. Động thái này cũng cha gây ra sự thay đổi trên thị trường vay. Nhiều chuyên gia và các tổ chức tín dụng cũng cho rằng: "*lãi suất cơ bản mà không hề cơ bản*", có nghĩa là lãi suất mới này cha làm tròn vai trò định hướng trên thị trường. Bởi lẽ, đối với các tổ chức tín dụng, lãi suất cho vay dựa trên quy định của lãi suất cơ bản để ổn định và mở rộng mức lãi suất trong một biên độ cho

phép. Trên thực tế, lãi suất cho vay của các tổ chức tín dụng đều thấp hơn nhiều so với mức lãi suất trần, cho nên việc quy định lãi suất của các tổ chức tín dụng trên cơ sở áp dụng lãi suất cơ bản vào điều hành lãi suất trên thị trường đã tỏ ra không thực tế.

### 3. Nội địa hoá sản xuất xe máy: Vẫn khó

Đây là vấn đề được nhiều đại biểu Quốc hội quan tâm, đặc biệt là về chất lượng xe máy nhập khẩu lắp ráp tại Việt Nam và tỷ lệ nội địa hoá. Gần nửa triệu "bộ linh kiện" xe gắn máy được nhập trong 4 tháng đầu năm, gần bằng số lượng Bộ Thương mại đề nghị nhập trong cả năm 2001 vốn dĩ đã trở thành "tâm điểm" cho những chất vấn tại kỳ họp thứ 9. Cho đến nay tình hình này vẫn không mấy được cải thiện.

Thêm vào đó, giá xe máy bán trên thị trường liên tục giảm, đẩy các doanh nghiệp sản xuất lắp ráp xe máy trong nước vào thế "lõng nan". Yêu cầu đẩy nhanh nội địa hoá vấp phải sự phản ứng của các doanh nghiệp<sup>4</sup>, nhất là khi năng lực vốn và công nghệ còn hạn chế. Thêm vào đó giữa việc đầu tư mới và hạ giá thành lại khó có thể song hành thực hiện.

Trên đây là một số vấn đề qua 6 tháng các Bộ, ngành và các cơ quan của Chính phủ đã cố gắng làm để thực hiện lời hứa trước Quốc hội và cử tri cả nước. Mong rằng những lời hứa "đã nói là làm và đã làm thì cố gắng làm đến nơi đến chốn" ./.

NCLP

---

1. Là các tỉnh Hà Tây, Hoà Bình, Thái Bình, Hưng Yên, Bắc Ninh, Sơn La, Báo Lao động 23/8/01
2. Báo Lao động 23/8/2001
3. Sài Gòn giải phóng, Thứ bảy, 18/9/2001
4. Báo Công nghiệp Việt Nam, Thời báo kinh tế Việt Nam tháng 9 năm 2001

# MỘT VÀI NÉT VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở TRUNG QUỐC

TRẦN QUỐC THUẬN\*

*LTS: Vừa qua, đoàn cán bộ Hội đồng nhân dân và Văn phòng Quốc hội Việt Nam đã có chuyến đi thăm và làm việc tại Hàn Quốc và Trung Quốc. Trong số trước, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã giới thiệu những kinh nghiệm ở Hàn Quốc về xây dựng chính quyền địa phương mà Đoàn thu nhận được. Trong số này, Tạp chí tiếp tục đăng một số thông tin về chính quyền địa phương ở Trung Quốc do Đoàn cung cấp.*

## **Một số tình hình về tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân các cấp**

Cơ quan quyền lực Nhà nước của Trung Quốc gọi là Đại hội đại biểu nhân dân từ trung ương đến địa phương (sau đây gọi tắt là Hội đồng nhân dân).

Hội đồng nhân dân ở địa phương là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương, được tổ chức ở cấp tỉnh, thành phố, quận, huyện và cấp xã. Ở Trung Quốc không có Hội đồng nhân dân phường.

### ***Bầu cử Hội đồng nhân dân***

Đại biểu Hội đồng nhân dân quận, huyện, xã, thị trấn đều do cử tri bầu trực tiếp theo khu vực hành chính địa phương. Đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố do đại biểu Hội đồng nhân dân từ các quận, huyện trực thuộc bầu ra, đại biểu đại hội nhân dân toàn quốc (đại biểu Quốc hội) do đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố và khu tự trị trực thuộc trung ương bầu ra mà không qua cử tri trực tiếp bầu. Số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp và số lượng Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện theo quy định của pháp luật và phụ thuộc vào dân số của địa phương.

Trong bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tuy luật có quy định việc tự ứng cử, nhưng ở một số địa phương nơi Đoàn đến làm việc chưa có trường hợp nào tự ứng cử.

Một điểm cần chú ý nữa là, số người trong danh sách ứng cử trong một đơn vị bầu cử được tính theo tỷ lệ hai người chọn một, có nơi ba người chọn một.

Nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện là 5 năm. Nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân xã và thị trấn là 3 năm.

### ***Tổ chức của Hội đồng nhân dân***

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện đều có Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân với khoảng 1/3 hoạt động chuyên trách và một số ủy ban chuyên môn thuộc lĩnh vực khác nhau; có Văn phòng Hội đồng nhân dân và bộ máy giúp việc, có trụ sở và phương tiện làm việc đầy đủ.

### ***Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố***

Để phân nào hình dung ra tổ chức của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành ở Trung Quốc xin lấy ví dụ Thành phố Thọng Hải.

Hội đồng nhân dân thành phố Thọng Hải có 850 đại biểu. Các đại biểu này đều do đại biểu Hội đồng nhân dân của 19 quận, huyện của thành phố bầu lên. Trong số 850 đại biểu lại bầu ra 65 ủy viên Ủy ban thường trực gồm Chủ tịch, 8 Phó Chủ tịch, 1 Tổng thư ký và 55 ủy viên. Hội đồng nhân



dân có 6 uỷ ban chuyên môn và văn phòng riêng. Các uỷ ban này đều thuộc Uỷ ban thường trực. Ngoài các uỷ ban trên, Hội đồng nhân dân còn có Uỷ ban pháp chế do Hội đồng nhân dân bầu ra. Đây là uỷ ban chuyên môn của Hội đồng nhân dân. Giữa hai kỳ họp thì Uỷ ban thường trực lãnh đạo các uỷ ban chuyên môn. Văn phòng Hội đồng nhân dân có hơn 150 cán bộ phục vụ, có Trung tâm thông tin, có Tạp chí mỗi tháng ra 1 kỳ, có mạng internet nối với Quốc hội nên việc tra cứu tài liệu có thể tìm đọc ngay và người dân thành phố Thọ Hạ có thể nêu ý kiến của mình đối với Hội đồng nhân dân qua mạng internet.

#### *Hội đồng nhân dân cấp quận, huyện*

Cũng tương tự như vậy, số lượng đại biểu của các quận, huyện có 200 - 300 đại biểu tùy theo số dân của mỗi quận, huyện. Số lượng uỷ viên Thường trực Hội đồng thường có từ 23- 29 người. Ví dụ: Hội đồng nhân dân huyện Hoài Nhu thuộc Thành phố Bắc Kinh. Đây là một huyện có dân số ít (dưới 50 vạn người), ở xa Bắc Kinh, nên chỉ có 182 đại biểu. Thường trực Hội đồng nhân dân có 21 người (gồm Chủ tịch, 4 Phó Chủ tịch và 16 thành viên). Trong tổ chức Hội đồng nhân dân có 4 uỷ ban và 1 văn phòng. Văn phòng Hội đồng nhân dân có 40 người, chuyên viên là 30 người, còn 10 người làm công tác hậu cần, có 8 xe con. Trụ sở Văn phòng Hội đồng nhân dân có diện tích là 4.000 m<sup>2</sup>.

Số uỷ viên chuyên trách của Uỷ ban thường vụ và các uỷ ban của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện đều chiếm tỷ lệ khoảng 50%, các uỷ ban thường có tỷ lệ 1/3 là hoạt động chuyên trách.

#### *Hội đồng nhân dân cấp xã*

Hội đồng nhân dân cấp xã không có Thường trực Hội đồng nhân dân, chỉ có Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân. Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã thường là Bí thư đang kiêm nhiệm. Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên trách và có 1 chuyên viên giúp việc chuyên trách. Theo luật quy định thì xã, thị trấn có ít nhất 40 đại biểu. Cứ tăng 1500 người dân thì được tăng 1 đại biểu. Nếu dân số có 150.000 người thì được bầu 50 đại biểu. Thực tế có Hội đồng nhân dân thị trấn, xã ở Trung Quốc có tới 70 - 80 đại biểu. Kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp xã có Đoàn Chủ tịch gồm 7 người.

#### *Chức năng của Hội đồng nhân dân các cấp*

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện có những chức năng chính sau đây:

- Quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực quan trọng liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;
- Giám sát Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Uỷ ban nhân dân, Uỷ ban Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp;
- Bầu, bãi nhiệm Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, Phó Chủ tịch Uỷ ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân, các Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và các uỷ viên của Thường trực Hội đồng nhân dân, Chánh án Toà án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp.

*Hội đồng nhân dân và Uỷ ban Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương* đọc ban hành các văn bản pháp luật của địa phương nhưng không được trái với Hiến pháp, luật và các quy định về quản lý của Nhà nước và Quốc hội. Sau khi ban hành xong, để dễ thực hiện việc giám sát văn bản, các văn bản đó phải được gửi đến Uỷ ban Thường vụ Quốc hội lưu trữ.

*Uỷ ban nhân dân* có quyền ban hành các văn bản để tổ chức thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân và các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân quận, huyện không có quyền ban hành văn bản pháp luật.

*Hội đồng nhân dân cấp xã có chức năng chủ yếu là:*

- Thảo luận Báo cáo của Ủy ban nhân dân cùng cấp.
- Thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kết toán ngân sách.
- Quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương.

### ***Hoạt động của Hội đồng nhân dân***

#### ***Kỳ họp***

Kỳ họp Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện thông thường tiến hành ít nhất một lần trong năm. Mỗi kỳ họp kéo dài khoảng 4 - 5 ngày. Giữa các kỳ họp, Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân giải quyết hầu hết các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân. Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân 2 tháng họp 1 lần, cần thiết có thể họp nhiều hơn. Trong thực tế, Thường trực Hội đồng nhân dân họp từ 8 - 9 lần trong 1 năm. Mỗi kỳ họp kéo dài khoảng 7 đến 10 ngày. Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp đọc mời dự và cùng ngồi trên Đoàn Chủ tịch (hai bên của Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân) trả lời các chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân.

Nội dung kỳ họp Hội đồng nhân dân tập trung vào các vấn đề sau:

- Nghe báo cáo của Ủy ban nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân;
- Xem xét các báo cáo về tài chính và thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Xem xét, thông qua báo cáo của Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân;
- Thông qua một số luật (đối với Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố);
- Xem xét nhân sự (là thành viên của Ủy ban nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân và của Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân).
- Xem xét, thông qua nghị quyết.

#### ***Ban hành các văn bản pháp luật***

Các văn bản pháp luật của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố ban hành tập trung vào các lĩnh vực:

- Xây dựng chính quyền;
- áp dụng chính sách pháp luật của trung ương tại địa phương;
- Về kinh tế - tài chính;
- Về giáo dục, khoa học;
- Về y tế, văn hoá và các vấn đề xã hội khác.

### *Bầu, bãi nhiệm, bãi miễn các chức danh*

Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện bầu và bãi nhiệm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, các Phó chủ tịch Hội đồng nhân dân và thành viên Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân, các Chủ nhiệm, Phó chủ nhiệm và thành viên các ủy ban chuyên môn cùng cấp.

Hội đồng nhân dân các cấp bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đọc bầu, bãi miễn Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân. Riêng đối với việc bầu và bãi nhiệm Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân các cấp thì phải gửi tới Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên để trình Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân cấp đó phê chuẩn. Theo đó, việc bầu và bãi nhiệm Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tỉnh phải được Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Các chức vụ khác nh: Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Giám đốc Sở, Phó Chánh án Tòa án nhân dân, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, các thẩm phán và kiểm sát viên đều do Ủy ban Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp bổ nhiệm và bãi nhiệm khi họ không hoàn thành nhiệm vụ. Các chức vụ Phó Giám đốc và tòng đơng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân bổ nhiệm.

### *Quan hệ giữa Hội đồng nhân dân các cấp với nhau*

Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố với Hội đồng nhân dân quận, huyện không phải là quan hệ cấp trên - cấp dưới mà chỉ là quan hệ chỉ đạo. Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố họp đều mời Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân quận, huyện đến dự. Hội đồng nhân dân quận, huyện khi họp cũng mời Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã, thị trấn đến dự. Hội đồng nhân dân quận, huyện thông có hớng dẫn hoạt động, tăng cường đào tạo cho Hội đồng nhân dân xã, thị trấn và tổ chức các hội nghị trao đổi kinh nghiệm hoạt động.

Đối với cấp phường (trong nội thành) không có Hội đồng nhân dân, thì ở đó có Ủy ban công tác dân c từ 7 đến 15 người do Ủy ban nhân dân quận cử xuống.

### **Về cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương**

Cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương được gọi là Chính phủ địa phương (sau đây gọi là Ủy ban nhân dân).

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành các quy định hành chính mang tính chất pháp quy, có tác dụng quan trọng trong việc điều hành hoạt động của bộ máy hành chính, nhng có hiệu lực pháp lý thấp hơn các văn bản luật do Hội đồng nhân dân cùng cấp ban hành.

Trong quá trình làm việc với lãnh đạo Hội đồng nhân dân ở các địa phương, Đoàn đọc cho biết, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, quận huyện không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, trong thực tế thì đa số các Chủ tịch Ủy ban nhân dân đều là đại biểu Hội đồng nhân dân cùng cấp. Chủ tịch Quốc Vụ viện (Thủ tướng Chính phủ) có quyền điều động, giới thiệu người để Hội đồng nhân dân tỉnh bầu cử. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên có quyền điều động và giới thiệu để Hội đồng nhân dân cấp dưới bầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Tuy Chủ tịch Ủy ban nhân dân một số nơi đều không phải là người ở địa phương, nhng không có quy định của pháp luật bắt buộc là Chủ tịch Ủy ban nhân dân phải là người ở nơi khác đến.

### **Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân với Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội**

#### *Mối quan hệ giữa Quốc hội với Hội đồng nhân dân*

Đây là vấn đề quan trọng, bởi vậy khi sửa đổi Hiến pháp năm 1982, nhiều người cho rằng trong Hiến pháp cần có quy định Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp có quan hệ trực thuộc. Nhiều người

còn đặt câu hỏi: Vì sao Quốc hội lại không phải là cấp trên, Hội đồng nhân dân là cấp dưới, trong khi đó các cơ quan này đều đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc? Cuối cùng, kết luận của Đảng là không thể có quan hệ cấp trên, cấp dưới giữa Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Tuy nhiên, Hội đồng nhân dân các cấp vẫn tiếp tục nhiều lần kiến nghị về vấn đề này.

Vấn đề trên có thể giải thích rằng: không có quan hệ cấp trên - cấp dưới nh các đơn vị quản lý hành chính, Quốc hội là cơ quan đại diện cho nhân dân toàn quốc, còn Hội đồng nhân dân địa phương chỉ gồm các đại biểu do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương đã bầu ra mình.

Với cách giải thích nh vậy, cuối cùng ở Trung Quốc đi đến kết luận: Quốc hội và Hội đồng nhân dân thống nhất trên 3 quan hệ: giám sát việc thực hiện luật pháp; liên hệ về công việc; chỉ đạo công tác. Tuy nhiên, *trên thực tế chỉ có quan hệ hai chiều trong các lĩnh vực sau:*

- Quốc hội giám sát Hội đồng nhân dân địa phương trong việc thực hiện pháp luật do Quốc hội ban hành;

- Hội đồng nhân dân học tập kinh nghiệm hoạt động của Quốc hội, ngược lại, Quốc hội học tập kinh nghiệm hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp.

- Quốc hội giám sát hoạt động của Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao. Hội đồng nhân dân cũng giám sát hoạt động của chính quyền địa phương, Thường trực Hội đồng nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân cùng cấp.

- Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ và các thành viên của Chính phủ, Chủ tịch Quốc hội, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Đại biểu Hội đồng nhân dân địa phương cũng có quyền tong tự: chất vấn Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và các thành viên, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân cùng cấp.

Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp hỗ trợ hoạt động của Quốc hội, vì luật pháp muốn đi vào cuộc sống thực tế phải nhờ hoạt động của Hội đồng nhân dân địa phương.

### ***Mối quan hệ giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp***

#### ***Về quan hệ lập pháp***

Hội đồng nhân dân phải báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội về xây dựng pháp luật ở địa phương. Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ thẩm tra xem có hợp hiến, hợp pháp không. Nếu trái với Hiến pháp, luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì phải bãi bỏ. Quy định này bảo đảm tính thống nhất của pháp luật trên toàn quốc.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội tích cực giám sát việc ban hành luật của địa phương.

#### ***Trong mối quan hệ công tác***

+ Khi Hội đồng nhân dân họp thì đại biểu Quốc hội ứng cử ở địa phương về dự;

+ Vào kỳ họp Quốc hội, Tổng th ký mời đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân đến dự trong một số phiên nhất định;

+ Tổng th ký tổ chức Hội nghị với các Tổng th ký Hội đồng nhân dân địa phương để trao đổi kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân.

## *Về quan hệ chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Hội đồng nhân dân*

Năm 1982, Hội đồng nhân dân địa phương mới được khôi phục lại. Bức đầu hoạt động gặp rất nhiều khó khăn vì nhận thức của mỗi địa phương về Hội đồng nhân dân rất khác nhau, dẫn đến hiểu sai về thẩm quyền của Hội đồng nhân dân nên hoạt động cũng khác nhau. Trong hoạt động giám sát, các đại biểu Hội đồng nhân dân cũng thực hiện rất khác nhau, gây ra mâu thuẫn giữa người giám sát và người bị giám sát, trong khi đó Hiến pháp chưa quy định cụ thể. Do đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã phải giải thích, hướng dẫn để đảm bảo sự thống nhất. Trong nhiều năm qua, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã hướng dẫn, giải thích rất kịp thời nhiều vấn đề. Ngược lại, trong hoạt động của mình, Hội đồng nhân dân nếu thấy luật có vấn đề chưa phù hợp đều phải báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

## **Về hợp tác quốc tế của chính quyền địa phương**

Hiệp hội nhân dân Trung Hoa vì hoà bình và hữu nghị với các nước (gọi tắt là Hội hữu nghị), thành lập năm 1954<sup>1</sup> đã tham gia Hiệp hội chính quyền địa phương của thế giới và của khu vực Châu á-Thái Bình Dương năm 1999. Thông qua vai trò thành viên của Hội hữu nghị, Trung Quốc thực hiện hợp tác quốc tế, trao đổi kinh nghiệm quản lý và phát triển địa phương, nhất là trong lĩnh vực kết hợp hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia có hiệu quả vào quản lý nhà nước ở địa phương./.

*\* Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội*

---

<sup>1</sup> *Tong tự nh Liên hiệp các tổ chức hữu nghị của Việt Nam.*

# LUẬT DOANH NGHIỆP - MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN HOÀN THIỆN

VÕ HỒNG CƠ\*

*Tóm tắt: Luật Doanh nghiệp ra đời đã tạo ra một bước đột phá trong đời sống kinh doanh nước ta. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi Luật đã nổi lên những tồn tại nhất định, còn có sự không thống nhất giữa các văn bản hướng dẫn Luật và Luật; về thủ tục đăng ký kinh doanh; quản lý nhà nước; báo cáo tài chính...*

Luật Doanh nghiệp đã được Quốc hội khoá X thông qua ngày 12/6/1999 có hiệu lực từ 1/1/2000; Chính phủ cũng đã có Nghị định số 02/2000/NĐ-CP về đăng ký kinh doanh; Nghị định số 03/2000/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Doanh nghiệp; Bộ Kế hoạch- Đầu tư cũng đã có Thông tư số 03/2000/TT-BKH ngày 2/3/2000 hướng dẫn trình tự, thủ tục đăng ký kinh doanh theo quy định tại Nghị định số 02/2000/NĐ-CP ngày 3/2/2000 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh. Việc ban hành Luật Doanh nghiệp trên cơ sở hợp nhất Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp t nhân là một trong các giải pháp cơ bản cải thiện môi trường kinh doanh nhằm phát huy nội lực, thực hiện công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước.

Tuy nhiên trong Luật Doanh nghiệp, những văn bản hướng dẫn Luật Doanh nghiệp, những quy phạm pháp luật ở những văn bản quy phạm khác vẫn còn những điểm chưa thống nhất, cần được nghiên cứu hoàn chỉnh nhằm đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay ở nước ta; Việc triển khai thực hiện Luật Doanh nghiệp vẫn còn những tồn tại nhất định chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra. Trong bài viết này chúng tôi xin nêu ra một số vấn đề tồn tại để cùng trao đổi.

## 1. Thủ tục đăng ký kinh doanh

Theo quy định tại Điều 13 của Luật Doanh nghiệp thì: Hồ sơ đăng ký kinh doanh rất đơn giản gồm: đơn đăng ký kinh doanh; điều lệ đối với công ty; danh sách thành viên đối với công ty trách nhiệm hữu hạn, danh sách thành viên hợp danh đối với công ty hợp danh, danh sách cổ đông sáng lập đối với công ty cổ phần; trường hợp đối với doanh nghiệp kinh doanh các ngành nghề đòi hỏi phải có vốn pháp định thì phải có thêm xác nhận về vốn của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Đồng thời Điểm 2, Điều 12, Luật Doanh nghiệp quy định: "*Cơ quan đăng ký kinh doanh không có quyền yêu cầu người thành lập doanh nghiệp nộp thêm các giấy tờ hồ sơ khác ngoài hồ sơ quy định tại Luật này*".

Nhưng theo quy định tại Điều 7, Nghị định số 02/2000/NĐ-CP của Chính phủ, hồ sơ đăng ký kinh doanh ngoài những giấy tờ quy định tại Điều 13 của Luật Doanh nghiệp đối với công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, doanh nghiệp t nhân còn phải có thêm bản sao hợp lệ chứng chỉ hành nghề của một số những người quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, các thành viên của công ty hợp danh, chủ doanh nghiệp t nhân hoặc giám đốc quản lý doanh nghiệp t nhân. Điểm 1, Điều 8 của Nghị định quy định: "*Người thành lập doanh nghiệp hoặc người đại diện nộp đủ hồ sơ theo quy định tại Điều 7, Nghị định này tại Phòng đăng ký kinh doanh*"... "*Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh không được yêu cầu người thành lập doanh nghiệp nộp thêm bất kỳ giấy tờ nào khác ngoài hồ sơ quy định tại Điều 7, Nghị định này*". Như vậy Nghị định số 02/2000/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định thêm hồ sơ đăng ký kinh doanh, mà trong Điều 13 của Luật Doanh nghiệp không quy định. Việc quy định hồ sơ đăng ký kinh doanh có chứng chỉ hành nghề là một quy trình chặt chẽ, khoa học. Tuy nhiên, việc quy định thêm quy phạm trong Nghị định khác so với Luật là không đúng với quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Việc quy định khác nhau

về hồ sơ đăng ký kinh doanh nh đã nêu trên sẽ gây ra tâm lý không an tâm của nhân dân, "Càng xuống đời càng thất, càng khó khăn". Theo chúng tôi nếu bổ sung quy phạm thì bổ sung ngay trong Luật, nhất là các quy phạm quy định thêm nghĩa vụ của công dân.

## 2. Quản lý nhà nước về kinh tế

Theo quy định tại Điểm 2, Điều 17, Luật Doanh nghiệp thì: *Doanh nghiệp có quyền hoạt động kinh doanh kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Riêng đối với những ngành nghề kinh doanh có điều kiện thì doanh nghiệp được quyền kinh doanh các ngành nghề đó kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép kinh doanh hoặc có đủ điều kiện kinh doanh theo quy định.*

Vậy phải chăng với quy định hiện nay của Luật Doanh nghiệp mới chỉ giải quyết được vấn đề đăng ký kinh doanh đơn giản hơn, gọn nhẹ và nhanh chóng, nhng đối với vấn đề quản lý nhà nước về kinh tế thông qua công tác đăng ký kinh doanh theo yêu cầu của công tác đăng ký kinh doanh cha được đảm bảo. Cha thực hiện được yêu cầu đặt ra của Doanh nghiệp đó là: "Hớng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hớng phát triển kinh tế- xã hội".

Theo chúng tôi với quy định hiện hành mặc nhiên công tác đăng ký kinh doanh đã từ bỏ chức năng kiểm tra kiểm soát hoạt động kinh doanh, nh vậy thì việc đăng ký kinh doanh chỉ là hình thức và chức năng quản lý nhà nước về kinh tế thông qua công tác đăng ký kinh doanh đã được chuyển giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành nh cơ quan Thuế, cơ quan Công an, Môi trường, Thanh tra...

Trong thực tiễn hiện nay do quy định của Luật Doanh nghiệp việc cấp đăng ký kinh doanh không yêu cầu những điều kiện cần thiết, dẫn đến tình trạng có những trường hợp đã có đăng ký kinh doanh nhng cha đủ điều kiện để kinh doanh theo quy định, nh vậy vẫn cha được phép kinh doanh, và cũng có một số đối tượng nhận thấy việc đăng ký kinh doanh quá dễ dãi cho nên thành lập doanh nghiệp nhng cha ra kinh doanh, cha có phong án làm ăn cụ thể do đó cũng cha thực hiện đăng ký thuế với cơ quan thuế. Tại địa phương việc liên lạc của cơ quan thuế, cơ quan quản lý nhà nước đối với một số doanh nghiệp cha thật sự muốn hoạt động rất khó khăn.

Vấn đề này đã được đề cập rất nhiều trong các cuộc hội thảo ở các địa phương và cả Trung ương. Có những doanh nghiệp sau khi thành lập tiến hành đầu t và đi vào hoạt động nhng sau đó phải dừng hoạt động, tháo dỡ, di chuyển vì không đảm bảo các điều kiện về vệ sinh, môi trường... (Tại địa phương đã có những doanh nghiệp rơi vào tình trạng này nh doanh nghiệp Việt Trán làm hộp đèn ở khu vực đông sân bay Quy Nhơn, khi đi vào hoạt động đã gây ô nhiễm môi trường (tiếng ồn, mùi sơn...) dẫn đến sự bất bình trong nhân dân và bị nhân dân phản ứng, kiến nghị phải di chuyển đi nơi khác). Việc doanh nghiệp đầu t đi vào hoạt động sau đó phải dừng hoạt động, tháo dỡ, di chuyển đã gây khó khăn cho doanh nghiệp, gây thiệt hại về tài sản cho xã hội, và hơn thế nữa việc kinh doanh không đảm bảo những tiêu chuẩn nhất định nh quán cà phê gần trường học gây tiếng ồn, làm cơ khí trong khu dân c... thì tác hại của việc kinh doanh đối với sức khỏe, môi trường sống là rất lớn, khó có thể đánh giá hết được. Nhng một vấn đề rất lớn và theo chúng tôi là mang tính chất quyết định và có thể biết được đó là sự suy giảm lòng tin của nhân dân.

Cũng xuất phát từ quy định của Luật Doanh nghiệp về thủ tục đăng ký kinh doanh đơn giản do doanh nghiệp tự kê khai và tự chịu trách nhiệm nên số liệu về các doanh nghiệp khi đăng ký kinh doanh, khi cơ quan đăng ký kinh doanh chuyển qua cho cơ quan thuế, cơ quan thống kê, theo quy định tại Điểm 1, Điều 20 của Luật cũng chỉ là số liệu tham khảo. Đồng thời với quy định hiện hành, việc thành lập doanh nghiệp quá dễ dãi dẫn đến nhiều doanh nghiệp ma, nhiều nhà đầu t trá hình đăng ký kinh doanh chỉ để mua hoá đơn, làm ăn phi pháp. Cũng từ đấy độ rủi ro trong kinh doanh của các doanh nghiệp làm ăn chân chính sẽ tăng lên. ảnh hớng không nhỏ đến môi trường kinh doanh.

## 3. Thông báo tạm nghỉ kinh doanh

Điều 104, Luật Doanh nghiệp quy định: "*Chủ doanh nghiệp t nhân có quyền tạm ngừng hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, nhng phải báo cáo bằng văn bản về thời hạn tạm ngừng cho cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế chậm nhất mười lăm ngày trớc khi doanh nghiệp tạm ngừng hoạt động kinh doanh. Trong thời gian tạm ngừng hoạt động, chủ doanh nghiệp phải nộp đủ số thuế còn nợ, vẫn phải chịu trách nhiệm với các chủ nợ, chịu trách nhiệm thực hiện hợp đồng đã ký với khách hàng và người lao động, trừ trường hợp chủ doanh nghiệp, khách hàng và người lao động có thoả thuận khác*".

Theo quy định này của Luật Doanh nghiệp, chỉ có doanh nghiệp t nhân khi tạm ngừng hoạt động mới phải báo cáo cho cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế. Và phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ, trách nhiệm của mình đối với nhà nớc, khách hàng và người lao động.

Nhng theo quy định tại Điều 15, Nghị định số 02/2000/NĐ-CP của Chính phủ thì: "*Doanh nghiệp tạm ngừng hoạt động phải thông báo bằng văn bản cho Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh nơi doanh nghiệp đã đăng ký và cơ quan thuế ít nhất 15 ngày trớc khi tạm ngừng hoạt động*". Với quy định này có nghĩa là bất cứ doanh nghiệp nào khi tạm ngừng hoạt động cũng phải thông báo bằng văn bản cho cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế. Quy định này mâu thuẫn với Luật Doanh nghiệp. Doanh nghiệp biết thực hiện theo Luật hay theo Nghị định. Khi doanh nghiệp không thực hiện đúng quy định, tạm ngừng hoạt động không khai báo thì cơ quan chức năng căn cứ vào đâu để xử?

#### **4. Thực hiện chế độ báo cáo kế toán**

Về vấn đề này, Luật Doanh nghiệp, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, Điều lệ kế toán, cũng còn có những quy định khác nhau cha tạo đợc sự đồng bộ và thống nhất. Cụ thể:

Điểm 3, Điều 118, Luật Doanh nghiệp quy định thời hạn nộp báo cáo năm của doanh nghiệp là: 30 ngày đối với doanh nghiệp t nhân và công ty hợp danh, 90 ngày đối với công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần, kể từ ngày kết thúc năm tài chính.

Điều 25, Điều lệ tổ chức kế toán nhà nớc ban hành kèm theo Nghị định số 25-HĐBT ngày 18/3/1989 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) (sau đây gọi là Nghị định số 25) thì: Các đơn vị kế toán cấp cơ sở, các đơn vị kế toán cấp trung gian (các đơn vị kinh tế quốc doanh hạch toán kinh tế độc lập, các xí nghiệp công t hợp danh, các tổ chức ngân hàng, tín dụng, bảo hiểm... các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, các công ty, xí nghiệp t doanh và các đơn vị có vốn đầu t nớc ngoài hoạt động sản xuất kinh doanh ở Việt Nam) nộp báo cáo không chậm quá 45 ngày sau khi kết thúc năm báo cáo (đối với báo cáo kế toán năm).

Điểm 3, Phần IV, Thông t số 99/1998/TT/BTC ngày 14/7/1998 của Bộ Tài chính hớng dẫn thi hành Nghị định số 30/1998/NĐ-CP ngày 13/5/1998 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật thuế thu nhập doanh nghiệp thì: Cơ sở kinh doanh phải nộp báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán thuế cho cơ quan thuế trực tiếp quản lý trong thời hạn 60 ngày, kể từ ngày kết thúc năm tài chính.

Với các quy định nh đã trích dẫn ở trên, các doanh nghiệp thật sự lúng túng trong việc nộp báo cáo tài chính cho các cơ quan chức năng của nhà nớc. Và các cơ quan chức năng cũng lúng túng không kém trong việc xử lý các vi phạm trong việc thực hiện chế độ nộp báo cáo tài chính của doanh nghiệp.

#### **5. Báo cáo tài chính của doanh nghiệp đợc gửi cho ai, theo biểu mẫu nào?**

Theo quy định tại Điểm 3, Điều 118, Luật Doanh nghiệp thì: nơi nhận báo cáo tài chính chỉ bao gồm hai cơ quan đó là: Cơ quan thuế và cơ quan đăng ký kinh doanh có thẩm quyền. Tuy nhiên theo quy định tại Điểm 2, Phần III, Chế độ báo cáo tài chính doanh nghiệp (Chế độ BCTCDN) ban hành



theo Quyết định số 167/2000/QĐ-BTC ngày 25/10/2000 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, được áp dụng thống nhất trong cả nước kể từ ngày 1/1/2001 thay thế quy định báo cáo tài chính kèm theo Quyết định số 1141/TC/QĐ/CĐKT ngày 1/11/1995 của Bộ Tài chính, thì nơi nhận báo cáo tài chính doanh nghiệp (BCTCDN) ngoài các cơ quan theo quy định của Luật Doanh nghiệp nh thuế, đăng ký kinh doanh còn có các cơ quan khác nh Tài chính, Thống kê.

Về mẫu biểu (BCTCDN): Theo quy định tại Điểm 2, Điều 118, Luật Doanh nghiệp thì: BCTCDN bao gồm bảng cân đối kế toán và quyết toán tài chính. Trong khi đó Chế độ BCTCDN lại quy định BCTCDN gồm các loại: Bảng cân đối kế toán; Kết quả hoạt động kinh doanh, Lu chuyển tiền tệ; Thuyết minh báo cáo tài chính. Nh vậy chế độ BCTCDN cũng đã quy định khác với Luật Doanh nghiệp.

Đúng về phía doanh nghiệp không biết phải thực hiện theo Luật Doanh nghiệp hay thực hiện theo quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài chính nếu thực hiện theo Luật Doanh nghiệp thì không có mẫu biểu Báo cáo tài chính, vi phạm các quy định của Pháp lệnh Kế toán thống kê, sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính. Theo chúng tôi quy định mẫu biểu, nơi nhận BCTCDN nên để cho Bộ Tài chính hướng dẫn nh vậy phù hợp với chế độ kế toán được quy định cụ thể ở Pháp lệnh Kế toán thống kê, phù hợp với thực tiễn, phục vụ được yêu cầu quản lý của từng thời kỳ.

## **6. Quy định chức danh kế toán trưởng**

Điều 9, Điều lệ tổ chức kế toán nhà nước ban hành kèm theo Nghị định số 25 quy định: chức vụ kế toán trưởng được đặt tại các đơn vị quốc doanh hạch toán kinh tế độc lập, các đơn vị công t hợp danh, các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, các công ty xí nghiệp t doanh và các đơn vị có vốn đầu t nước ngoài hoạt động sản xuất kinh doanh ở Việt Nam. Với quy định này thì ở các công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, doanh nghiệp t nhân... cũng phải có chức danh kế toán trưởng.

Tuy nhiên hiện nay trong Luật Doanh nghiệp cha quy định rõ ràng về vấn đề này dẫn đến sự thiếu đồng nhất trong các văn bản về quản lý nhà nước, nhất là với những văn bản của Bộ Tài chính liên quan đến vấn đề tài chính doanh nghiệp có quy định cụ thể trách nhiệm của kế toán trưởng. Cụ thể nh: Theo quy định tại Điểm 4, Phần II, Thông t số 62/2001/TT-BTC ngày 1/8/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn việc chi hoa hồng trong giao dịch, môi giới xuất khẩu. Thì: Trường hợp ngồi được hưởng hoa hồng giao dịch, môi giới xuất khẩu không thể ký vào phiếu chi hoặc không đồng ý thể hiện trong hợp đồng phụ kiện, phụ lục kèm theo hợp đồng thì chúng từ chi phải có chữ ký của giám đốc, kế toán trưởng, thủ quỹ của doanh nghiệp xuất khẩu. Nh vậy trường hợp doanh nghiệp không có kế toán trưởng thì không thể thực hiện được khoản chi này. Nếu thực hiện sau này sẽ gặp vướng mắc khi thanh tra, kiểm tra, quyết toán thuế.

Trong thực tiễn hiện nay tại địa phương có doanh nghiệp có chức danh kế toán trưởng, có doanh nghiệp không có. Vậy các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp phải thực hiện nh thế nào? Có hay không có kế toán trưởng và có thì kế toán trưởng hoạt động theo quy định nào? Chức năng, nhiệm vụ ra sao? Đây cũng là một tồn tại cần được nghiên cứu khi sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp.

## **7. Quy phạm hướng dẫn Luật Doanh nghiệp loại bỏ đối tượng u đãi đầu t của Luật khuyến khích đầu t**

Theo quy định tại Điểm 1, Điều 43, Nghị định 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 quy định chi tiết thi hành Luật khuyến khích đầu t trong nước (sửa đổi) thì: Một trong những thủ tục xét, cấp u đãi đầu t cho nhà đầu t tại địa phương là: Hồ sơ đăng ký thành lập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; hoặc bản sao hợp lệ giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; hoặc bản sao hợp lệ giấy chứng nhận hoạt động.

Điểm 2, Điều 17, Chương IV, Nghị định số 02/2000/NĐ-CP của Chính phủ về đăng ký kinh doanh thì: "*Hộ sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối... không phải đăng ký kinh doanh*".

Nh vậy quy phạm hướng dẫn Luật Doanh nghiệp vô tình đã loại trừ tất cả các hộ cá thể sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối... ra khỏi đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư vì không có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh thì làm sao đủ thủ tục xin cấp chứng nhận ưu đãi đầu tư- đương nhiên không được hưởng ưu đãi theo Luật khuyến khích đầu tư trong nước. Nông nghiệp và nông thôn đang là vấn đề quan tâm hiện nay của Đảng ta. Việc thực hiện ưu đãi để khuyến khích nông dân đầu tư vào sản xuất, phát triển ngành nghề đa dạng hoá cây trồng vật nuôi, chuyển dịch cơ cấu, là một việc làm thiết thực cần được nghiên cứu.

## **8. Cung cấp thông tin cho nhà đầu tư và doanh nghiệp**

Theo Điểm 2, Điều 116, Luật Doanh nghiệp thì: quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan đăng ký kinh doanh đó là: "*Xây dựng, quản lý hệ thống thông tin về doanh nghiệp; cung cấp thông tin cho các cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân có yêu cầu theo quy định của pháp luật*".

Đồng thời Điểm 3, 4 Điều 20, Luật Doanh nghiệp quy định: "*Tổ chức cá nhân được quyền yêu cầu cơ quan đăng ký kinh doanh cung cấp thông tin về nội dung đăng ký kinh doanh, cấp bản sao giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận thay đổi đăng ký kinh doanh hoặc bản trích lục nội dung đăng ký kinh doanh và phải trả phí theo quy định của pháp luật. Cơ quan đăng ký kinh doanh có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ và kịp thời các thông tin về nội dung đăng ký kinh doanh theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân quy định trên*".

Thực tế hiện nay việc cung cấp các thông tin cho các doanh nghiệp còn hạn chế, chưa đáp ứng được đòi hỏi của các doanh nghiệp, các cá nhân, các nhà quản lý kinh tế. Bởi vì: Việc xây dựng hệ thống thông tin hoàn chỉnh về các doanh nghiệp là một việc hết sức khó khăn, đòi hỏi phải đầu tư nhiều thời gian, công sức và đặc biệt phải có tính kế thừa, và liên tục phát triển. Phải sử dụng các công cụ hỗ trợ hiện đại kết nối trong toàn quốc, sự phối kết hợp tích cực của các cơ quan chức năng như: Tài chính, Thống kê và đặc biệt là cơ quan Thuế quản lý trực tiếp doanh nghiệp. Mà vấn đề phối kết hợp hiện nay giữa các cơ quan này còn rất hạn chế.

Qua một số những vấn đề chúng tôi đã nêu ở trên chúng tôi các quy phạm quy định về hoạt động của doanh nghiệp vẫn còn những tồn tại, mâu thuẫn, cần được nghiên cứu xem xét một cách cụ thể. Giải quyết các vấn đề này là trách nhiệm của các chiến lược gia, các nhà hoạch định chính sách các nhà nghiên cứu thiết kế luật, các nhà quản lý vĩ mô.

Để tạo điều kiện tối đa phát huy nội lực, khơi dậy mọi tiềm năng trong nước để phát triển kinh tế xây dựng đất nước, thực hiện công nghiệp hoá hiện đại hoá thì vai trò của Luật Doanh nghiệp là hết sức to lớn. Đây là hành lang pháp lý cơ bản, đầu tiên của bất kỳ một doanh nhân nào, doanh nghiệp nào khi tham gia vào hoạt động kinh doanh. Do đó vấn đề hoàn chỉnh hệ thống quy phạm về hoạt động kinh doanh là đòi hỏi khách quan, bức xúc của thực tiễn./.

\* *Phòng nghiệp vụ thuế- Cục thuế Bình Định*