

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE

- * Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá X
- * Đổi mới tổ chức và hoạt động Quốc hội
- * Pháp luật không chỉ là công cụ của nhà nước
- * Pháp luật Đạo Hồi
- * Bộ luật Hình sự với quyền con người của bị can, bị cáo
- * Kinh nghiệm nước ngoài với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta

MỤC LỤC SỐ 11 THÁNG 12/2001

QUỐC HỘI KHOÁ X- KỲ HỌP THỨ 10

- ★ Quốc hội thảo luận về sửa đổi Hiến pháp NCLP
 - ★ Thảo luận về Luật Tổ chức Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội NCLP
 - ★ Quốc hội phê chuẩn Hiệp định thương mại Việt-Mỹ MINH ĐỨC
- Trao đổi**
- ★ Hiến pháp và doanh nhân NCLP
- Trao đổi**
- ★ Bỏ phiếu tín nhiệm: Gánh nặng trách nhiệm NCLP

NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

- ★ Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội TS. MAI HỒNG QUỲ
- ★ Về tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội NGUYỄN QUANG MINH
- ★ Chính quyền địa phương với việc phổ biến, giáo dục pháp luật Th.S. TRONG ĐẮC LINH
- ★ Hoàn thiện tổ chức và đổi mới nội dung hoạt động của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội TS. BÙI NGỌC THANH

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ Pháp luật không chỉ là công cụ của nhà nước PGS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG
- ★ Bộ luật Hình sự với quyền con người của bị can, bị cáo Th.S. HOÀNG HỒNG HẢI
- ★ Pháp luật Đạo Hồi Th.S. NGÔ HUY CÔNG

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- ★ Xây dựng vùng nguyên liệu giấy lớn nhất nước ta gắn liền với hồ thủy điện Sơn La LÊ VĨNH CẦN

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

- ★ Kinh nghiệm nước ngoài với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta TS. VŨ HỒNG ANH

HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ ĐỔI MỚI NỘI DUNG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN CỦA QUỐC HỘI

TS. BÙI NGỌC THANH*

Tóm tắt: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban trong Quốc hội đang là một trong những vấn đề thời sự hiện nay. Bài viết góp phần thêm một tiếng nói về vấn đề này. Cụ thể, tác giả tập trung phân tích những bất cập trong cơ cấu thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban dựa trên những yêu cầu về kiến thức đối với thành viên của Hội đồng Dân tộc và từng Ủy ban, đưa ra kiến nghị về khía cạnh này trong tổ chức Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban. Về hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban, theo tác giả cần tập trung vào cụ thể hoá hơn nữa hoạt động giám sát và khắc phục tình trạng trùng chéo trong hoạt động của các cơ quan này.*

I. Lược sử về các cơ quan chuyên môn

1. Lược sử hình thành các cơ quan chuyên môn của Quốc hội

Tính từ năm 1946 đến năm 2001, Quốc hội đã trải qua 10 khoá hoạt động với thời gian 55 năm, nhưng cơ quan chuyên môn (gồm Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban) lại mới chỉ ra đời và hoạt động từ năm 1960 đến nay. Cũng không phải tất cả các cơ quan chuyên môn nhất loạt cùng lúc ra đời, mà là sự hình thành và phát triển dần dần qua các khoá Quốc hội.

- Khoá I (1946-1960) chưa có cơ quan chuyên môn nào.

- Khoá II (1960-1964) Quốc hội mới thành lập hai Ủy ban đó là Ủy ban Dự án pháp luật và Ủy ban Kế hoạch và ngân sách.

Ủy ban Dự án pháp luật có 3 nhiệm vụ: (1) Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh và những dự án khác về vấn đề pháp luật do Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao cho; (2) Căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, thảo ra dự án luật và dự án pháp lệnh; (3) Đề ra dự án và ý kiến về vấn đề pháp luật với Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 35, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960). Ủy 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, Luật đã dẫn).

- Khoá III (1964-1971), ở khoá này Quốc hội đã thành lập 5 Ủy ban, ngoài Ủy ban Dự án pháp luật và Ủy ban Kế hoạch và Ngân sách thì có thêm Ủy ban Dân tộc, Ủy ban Thống nhất và Ủy ban Văn hoá xã hội. Các cơ quan chuyên môn này vẫn hoạt động theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960, nhưng chưa có văn bản nào quy định nhiệm vụ quyền hạn cho ba Ủy ban mới được thành lập.

- Khoá IV (1971-1975) vẫn duy trì 5 Ủy ban như khoá III.

- Khoá V (1975-1976) ngoài 5 Ủy ban đã có, Quốc hội thành lập thêm Ủy ban Đối ngoại.

- Khoá VI (1976-1981) sau khi thống nhất đất nước, Ủy ban Thống nhất cũng chấm dứt vai trò lịch sử của mình.

- Khoá VII (1981-1987) và khoá VIII (1987-1992) Quốc hội được tổ chức và hoạt động theo Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981. Ở hai khoá này, Quốc hội thành lập 8 cơ quan chuyên môn, bao gồm Hội đồng Dân tộc và 7 Ủy ban (Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế, kế hoạch

và ngân sách, Ủy ban Văn hoá và giáo dục, Ủy ban Khoa học và kỹ thuật, Ủy ban Y tế và xã hội, Ủy ban Thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban Đối ngoại). Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chuyên môn được quy định ở 2 điều (1 điều cho Hội đồng Dân tộc, 1 điều chung cho cả 7 Ủy ban).

- Khoá IX (1992-1997) và khoá X (1997-2002), các cơ quan chuyên môn của Quốc hội được tổ chức và hoạt động theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992, về số lượng vẫn là 8 (gồm Hội đồng Dân tộc và 7 Ủy ban) nhưng có sự sáp nhập, đổi tên và thành lập mới. Ủy ban Kinh tế, kế hoạch và ngân sách được đổi thành Ủy ban Kinh tế và ngân sách; Ủy ban Y tế và xã hội được đổi thành Ủy ban Về các vấn đề xã hội; Ủy ban Khoa học và kỹ thuật đổi thành Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường; sáp nhập 2 Ủy ban (Văn hoá và giáo dục và Thanh niên, thiếu niên, nhi đồng) thành Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; thành lập mới Ủy ban Quốc phòng và an ninh.

2. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội

Từ khoá VIII trở về trước, nói chung quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội mới chỉ được quy định rất tổng quát. Cả 7 Ủy ban chỉ có 1 điều quy định về nhiệm vụ và quyền hạn, tuy nhiên cũng đủ các loại công việc là thẩm tra, giám sát và kiến nghị. Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 có bước tiến bộ rõ rệt và vượt bậc trong việc cụ thể hoá, chi tiết hoá nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Dân tộc và từng Ủy ban. Nếu trước đây, nhiệm vụ, quyền hạn của 8 cơ quan chuyên môn của Quốc hội chỉ được quy định trong hai điều luật thì nay được quy định trong 9 điều gồm 27 khoản (một điều chung cho tất cả các cơ quan chuyên môn và mỗi cơ quan có một điều riêng). Ủy ban Pháp luật, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban Kinh tế và ngân sách, Ủy ban Đối ngoại, mỗi cơ quan có 4 loại nhiệm vụ, quyền hạn; các Ủy ban còn lại, mỗi Ủy ban có 3 loại. Với những nhiệm vụ, quyền hạn được cụ thể hoá, chi tiết hoá, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 bóc đầu đã chỉ ra phạm vi hoạt động của mỗi cơ quan chuyên môn (trước đây chưa quy định). So với Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 1960 thì Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 quy định, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội đã bao quát tổng đối "kín", tương đối đầy đủ các lĩnh vực hoạt động của Quốc hội. (ở khoá II các cơ quan chuyên môn mới chỉ hoạt động ở các lĩnh vực pháp luật, kế hoạch và ngân sách; khoá III và khoá IV được mở rộng thêm ra các lĩnh vực dân tộc, văn hoá và xã hội; khoá V và khoá VI mở rộng thêm lĩnh vực hoạt động đối ngoại. Các khoá VII và VIII tiếp tục mở rộng sang các lĩnh vực khoa học, kỹ thuật, y tế, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; sang khoá IX và khoá X tăng thêm lĩnh vực công nghệ, môi trường, quốc phòng và an ninh).

II. Đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan chuyên môn

Như đã trình bày, từ chỗ Quốc hội chưa có cơ quan chuyên môn nào đến lúc khởi đầu có 2 cơ quan và cho đến nay có 8 cơ quan, về số lượng là tương đối đủ; những quy định để nhằm thu tóm những lĩnh vực hoạt động thì cũng khá bao quát. Tuy nhiên, có vấn đề được đặt ra là: tổ chức các cơ quan đã thật hợp lý chưa; những nhiệm vụ và quyền hạn được quy định cho các cơ quan đó đã được thực thi đầy đủ chưa và hiệu quả đến mức độ nào... thì cần phải bàn thêm.

1. Hoàn thiện cơ cấu thành viên của các cơ quan chuyên môn

Có thể coi đây là một chuyên đề có rất nhiều vấn đề phải bàn, nhưng trong phạm vi bài này xin chỉ bàn về cơ cấu thành viên của mỗi cơ quan.

Những yêu cầu về kiến thức

Chúng ta đều biết, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban đều có ba nhiệm vụ chủ yếu là thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, báo cáo; giám sát việc thực hiện pháp luật, nghị quyết, chính sách; kiến nghị những vấn đề trong phạm vi quyền hạn, nhiệm vụ của mình. Để thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ đó, cơ cấu thành viên của mỗi cơ quan chuyên môn phải bảo đảm có ba loại kiến thức cơ bản. Một

là kiến thức luật pháp, hai là kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ thuộc các lĩnh vực mà luật pháp, chính sách điều chỉnh và ba là kiến thức văn phạm. Cần nói thêm rằng, các văn bản luật, pháp lệnh, các nghị quyết của Quốc hội đều là những văn bản đòi hỏi phải rõ ràng về nội dung, chuẩn tắc về ngôn từ và trong sáng về văn phạm, nhng rất tiếc là có ngời không chú ý đầy đủ đến ngôn từ và văn phạm. Nếu coi ba loại kiến thức nói trên là một tiêu thức của cơ cấu hợp lý, cần thiết và soi tiêu thức đó vào Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban, chúng ta thấy hoặc là thiếu kiến thức pháp luật, hoặc thiếu kiến thức chuyên môn, cũng có khi thiếu kiến thức văn phạm. Thiếu sót này tồn tại vì ngay từ đầu hình thành tổ chức, chúng ta đã không tính toán đầy đủ theo nguyên tắc "từ nhiệm vụ mà tìm ngời", chúng ta bị chi phối mạnh bởi tên cơ quan chuyên môn (cơ quan chuyên môn về công tác dân tộc thì tiêu thức chi phối tuyệt đối để lựa chọn thành viên phải là đại biểu dân tộc thiểu số; cơ quan chuyên môn về pháp luật thì tuyệt đại bộ phận phải là đại biểu đã học luật và làm công tác pháp luật; cơ quan quốc phòng và an ninh thì tất cả phải là bộ đội và công an; cơ quan chuyên môn về các vấn đề xã hội, thì mọi thành viên phải trải qua công tác xã hội...). Cách lựa chọn cơ cấu thành viên nh thế tuy không sai, nhng không đủ và không hoàn thiện.

Cơ cấu thành viên của các cơ quan chuyên môn

Trong 8 cơ quan chuyên môn của Quốc hội, có thể chia làm 2 loại. Loại cơ quan chuyên về kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh (gồm Hội đồng Dân tộc và 6 Ủy ban và loại cơ quan chuyên về luật pháp, đó là Ủy ban Pháp luật). Theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 và theo "thông lệ" 2 nhiệm kỳ này không chỉ có Ủy ban Pháp luật mới "làm luật" mà các Ủy ban và Hội đồng Dân tộc đều phải "làm luật" (thẩm tra luật, pháp lệnh). Ngợc lại, hầu nh Ủy ban Pháp luật không giám sát, kiến nghị gì về các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng an ninh, nghĩa là Ủy ban Pháp luật chỉ chuyên về công tác luật pháp. Hai loại cơ quan này, nếu nói theo kiểu "dân dã" thì "ngời thiếu thứ nọ, kẻ thiếu thứ kia".

a. Hội đồng Dân tộc và 6 Ủy ban phụ trách các lĩnh vực, trong cơ cấu thành viên rất ít ngời được đào tạo về luật hoặc làm công tác pháp luật. Tính toán một cách tong đối (khi hình thành tổ chức ở kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá X) thì Ủy ban có tỷ lệ thành viên được đào tạo luật cao nhất là 16,7%; tiếp đó có 2 Ủy ban có tỷ lệ thấp hơn là 10,5% và 11,7%; 3 đơn vị có tỷ lệ rất thấp là 5%, 3% và 2,9%; đặc biệt có Ủy ban không có ai được đào tạo về luật, ấy vậy mà lại "làm" rất nhiều luật quan trọng. Nh vậy, các cơ quan chuyên môn về các lĩnh vực sẽ rất khó khăn khi thẩm tra, thẩm định các dự án luật, pháp lệnh, chí ít là về kỹ thuật lập pháp. Có ý kiến cho rằng, cứ làm đi rồi sẽ biết, học trong quá trình làm. Nếu nói cho cả một đời công tác thì đúng nhng trong một nhiệm kỳ thì đến khi "biết làm" cũng là lúc hết khoá. Đây là một trong các nguyên nhân của tình trạng chất lượng thẩm định các dự án luật, pháp lệnh không cao.

b. Về cơ quan chuyên môn về pháp luật của Quốc hội, cơ quan này được Luật Tổ chức Quốc hội quy định, thẩm tra, giám sát các lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nớc, về hình sự, dân sự, hành chính. Ngoài ra còn phải thẩm tra một số dự án khác do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao.

Cũng theo tính toán sơ bộ, sau khi hình thành bộ máy (tổ chức) tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá X thì trong cơ quan chuyên môn về pháp luật có 66,7% các thành viên được đào tạo về luật pháp, 12% được đào tạo về ngữ văn, 15% được đào tạo về một vài chuyên môn kinh tế, xã hội, kỹ thuật. Với thế mạnh về kiến thức luật và ngôn ngữ, đối với các luật thuộc các ngành luật hiến pháp, hành chính, dân sự, tố tụng dân sự, hình sự, tố tụng hình sự, cơ quan này có nhiều thuận lợi trong việc thẩm tra, thẩm định cả về nội dung và kỹ thuật lập pháp. Nhng đối với những dự án khác có liên quan đến các ngành luật tài chính, đất đai, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình, không phải không có khó khăn. Tuy nói là "một vài dự án khác" nhng thực tế trong khoá X này, cơ quan chuyên môn về pháp luật được giao khá nhiều dự án được gọi là "khác" nh hai lần dự án Luật Đất đai sửa đổi, dự án Luật Hôn nhân và Gia đình, dự án Luật Hải quan, dự án Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... Đây là những dự án luật có độ phức tạp khá cao. Các dự án Luật Đất đai, Luật Hải quan có liên quan đến các quan hệ phát sinh trong quá trình sử dụng đất đai; quan hệ tổ chức, quản lý sản xuất; quan hệ về huy động vốn, hoạt động tín dụng, thuế khoá, ngân sách... Dự án Luật Hôn nhân và Gia đình và dự án Luật

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam liên quan nhiều đến những vấn đề chính trị, xã hội, đặc biệt là các vấn đề xã hội trong cơ chế thị trường. Chỉ với 15% thành viên có các chuyên môn kinh tế, xã hội, dù có kết hợp khéo đến đâu giữa các loại kiến thức thì cũng không phải là không có khó khăn trong việc xử lý các điều khoản có nội dung kinh tế, xã hội đặc thù. Đó là chưa nói đến khi cơ quan chuyên môn về pháp luật đi giám sát việc thực hiện các luật đó mà mình chưa cao hơn một tầm về tài chính, kinh tế, lao động... so với người tổ chức thực thi pháp luật.

Những phân tích trên đây là trong điều kiện các cơ quan chuyên môn chủ trì "tác chiến" hoặc độc lập "tác chiến", còn trong thực tế thì bao giờ cũng có sự phối hợp, kết hợp giữa các cơ quan chuyên môn, giữa các lực lượng xây dựng luật pháp và giám sát thực hiện. Tuy nhiên, việc phối kết hợp chặt chẽ đến đâu, hiệu quả đến mức độ nào lại là một chuyên đề khác và sẽ bàn vào lúc thích hợp.

Những kiến nghị

Từ những phân tích đó, xin kiến nghị là: Khi hình thành, khi tổ chức các cơ quan chuyên môn của Quốc hội, chúng ta không nên quá phụ thuộc (tới mức máy móc) vào "tên tuổi, nhân mác" của các cơ quan đó, mà phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của nó (tựa nh quân đội phải gồm nhiều quân, binh chủng hợp thành, chứ không phải chỉ có bộ binh). Với suy nghĩ nh vậy, bớc đầu xin đề ra một vài con số định lợng cho việc hình thành tổ chức các cơ quan chuyên môn của Quốc hội khoá tới nh sau:

- Đối với các cơ quan chuyên môn về các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh (gồm Hội đồng Dân tộc và 6 Uỷ ban):

+ Thành viên được đào tạo về luật pháp chiếm 25% tổng số thành viên.

+ Thành viên được đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ thuộc các lĩnh vực mà cơ quan mình phụ trách chiếm 65%.

+ Thành viên được đào tạo về ngữ văn 5%.

+ Thành viên được đào tạo các chuyên môn khác 5%.

- Đối với cơ quan chuyên môn về pháp luật (hiện nay là Uỷ ban Pháp luật):

+ Thành viên được đào tạo về pháp luật chiếm 65% tổng số thành viên.

+ Thành viên được đào tạo về kinh tế, xã hội, kỹ thuật 20%.

+ Thành viên được đào tạo về ngữ văn 10%.

+ Thành viên được đào tạo các chuyên môn khác 5%.

Cả hai loại cơ quan nói trên, nếu các thành viên có chuyên môn, khoa học, kỹ thuật ở nhiều lĩnh vực càng tốt. Đây cũng là một hớng lựa chọn thành viên "một người biết nhiều việc".

2. *Đổi mới hoạt động của các cơ quan chuyên môn*

Đây cũng lại là một chuyên đề rộng lớn và cũng bao gồm nhiều nội dung, nhiều tình tiết liên quan trực tiếp đến nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan. Trong mục này, xin đề cập tới một vài việc mà chúng tôi cho là cấp bách và thiết thực.

Một là, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 đã quy định tưng tưng đối đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn và nội dung hoạt động của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội, nhng đó mới là những quy định chung nhất cho nên có những mảng công việc thiếu điều kiện thực hiện và thiếu chế tài xử lý khi có vi phạm. Tình trạng này thể hiện rõ nhất ở lĩnh vực hoạt động giám sát. Cho đến nay các vấn đề nh: thế nào là hoạt động giám sát, các hình thức giám sát, nội dung hoạt động giám sát, phạm vi giám sát của mỗi chủ thể giám sát... đang là những vấn đề tranh luận với nhiều ý kiến khác nhau vì Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 cha quy định cụ thể các vấn đề trên cho từng Ủy ban và Hội đồng Dân tộc. Không ít các Ủy ban đều nhận xét rằng, đã tích cực, cố gắng nhiều trong hoạt động giám sát nhng hiệu quả không cao, nhiều kiến nghị sau giám sát cha đọc tiếp thu thực hiện một cách nghiêm chỉnh.

Từ tình hình này, đã đến lúc phải xây dựng và ban hành một đạo luật về hoạt động giám sát. Đạo luật này phải phân biệt rõ hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước với hoạt động giám sát của các đoàn thể nhân dân; phân biệt đọc hoạt động giám sát với hoạt động kiểm sát; phân biệt đọc hoạt động giám sát với hoạt động thanh tra của các cơ quan hành pháp... Đặc biệt, phải làm rõ phạm vi, giới hạn hoạt động giám sát của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đồng thời, phải quy định rõ các hình thức giám sát, nội dung hoạt động giám sát, nội dung hoạt động giám sát của các Ủy ban và Hội đồng Dân tộc. Ngoài ra, phải quy định thật rõ hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nhằm ràng buộc đối tượng đọc giám sát trong một thời hạn nhất định phải khắc phục sai sót, khuyết điểm và phải trả lời bằng văn bản cho chủ thể giám sát.

Hai là, phải tưng bớc khắc phục những trùng chéo công việc giữa các cơ quan chuyên môn với nhau. Theo một cách phân chia khác, thì 8 cơ quan chuyên môn của Quốc hội hiện nay đọc tổ chức theo 3 mô hình khác nhau. Mô hình thứ nhất là mô hình tổ chức theo lĩnh vực hoặc theo vấn đề, bao gồm 6 Ủy ban (Đối ngoại; Quốc phòng và an ninh; Các vấn đề xã hội; Kinh tế và ngân sách; Pháp luật; Khoa học, công nghệ và môi trường). Mô hình thứ hai là mô hình tổ chức theo những lĩnh vực và đối tượng. Đó là Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng (văn hoá và giáo dục là lĩnh vực; còn thanh niên, thiếu niên và nhi đồng là đối tượng- đối tượng của luật pháp, chính sách). Mô hình thứ ba là mô hình tổ chức theo đối tượng và địa bàn. Đó là Hội đồng Dân tộc (các dân tộc thiểu số là đối tượng, mặc dù tên của Hội đồng không có chữ miền núi nhng các đối tượng này chủ yếu là ở miền núi, vùng sâu, vùng xa- nơi có điều kiện kinh tế- xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn; hoạt động giám sát theo đoàn của Hội đồng Dân tộc cũng chủ yếu diễn ra trên các địa bàn này).

Ba mô hình tổ chức này dẫn đến sự khó phân biệt, khó bóc tách trong việc quy định và thực hiện nhiệm vụ. Ví dụ, cần giám sát để góp phần giải quyết tình trạng một bộ phận trẻ em nghiện ma tuý là người các dân tộc thiểu số thì cơ quan nào của Quốc hội thực hiện? Trên giác độ tệ nạn xã hội thì Ủy ban về các vấn đề xã hội phải làm nhng trên giác độ đối tượng thì phải chăng là Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; song, cũng có thể Hội đồng Dân tộc phải thực hiện vì đối tượng đó là con em đồng bào các dân tộc thiểu số thì Hội đồng thấu hiểu họ hơn. Tưng tự nh vậy, vấn đề văn hoá, nghệ thuật ở miền núi thì Hội đồng Dân tộc hay Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng xử lý? Xoá đói giảm nghèo ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số thuộc công việc của Ủy ban về các vấn đề xã hội hay Hội đồng Dân tộc?... Chúng ta thường nói, khi thực hiện phải phối, kết hợp, phải huy động tổng hợp mọi lực lượng, nhng ai kết với ai, ai huy động ai, nếu không có quy định thật rành mạch, không quy ớc một cách dứt khoát.

Từ tình hình này, đương nhiên sẽ đi đến giải pháp là Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) phải cụ thể hoá đến mức tối đa (trong khuôn khổ một đạo luật) nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan chuyên môn của Quốc hội. Những nhiệm vụ đúng với chức năng của cơ quan nào thì đương nhiên thuộc công việc của cơ quan đó, nhng những nhiệm vụ "ai làm cũng thấy đọc" thì phải quy ớc, xác định người làm. Khi luật đã cụ thể hoá tối đa rồi mà vẫn còn có điểm cha thật rõ thì nên chăng Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nghị quyết phân công, giao việc cho các cơ quan chuyên môn của Quốc hội (giống nh nghị định quy định chức năng nhiệm vụ cho các bộ, ngành của Chính phủ).

* Phó Chủ nhiệm Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội

BỘ LUẬT HÌNH SỰ VỚI QUYỀN CON NGƯỜI CỦA BỊ CAN, BỊ CÁO

ThS. HOÀNG HÙNG HẢI *

Tóm tắt: Pháp luật là sự bảo đảm quan trọng đối với quyền con người. Để đảm bảo quyền con người của bị can, bị cáo, tránh việc xâm hại từ phía các cơ quan tiến hành tố tụng, Bộ luật Hình sự đã có những quy định về tội phạm và hình phạt. Tác giả phân tích, lý giải những quy định trên hai phương diện đó để khẳng định Bộ luật Hình sự là một bảo đảm pháp lý quan trọng cho quyền con người của bị can, bị cáo.

Quyền con người có lịch sử lâu đời và luôn là giá trị xã hội cao quý nhất. Cho dù lúc nào đó và ở đâu đó nó có bị chà đạp nhưng ý nghĩa của nó thì chẳng bao giờ bị mất đi. Theo tiến trình phát triển của xã hội loài người, quyền con người ngày càng được bảo đảm ở mỗi quốc gia và trên bình diện quốc tế. Một trong những bảo đảm quan trọng hàng đầu là nỗ lực thông xuyên của các quốc gia trong việc xây dựng, củng cố và hoàn thiện hệ thống pháp luật để ghi nhận và thực hiện quyền con người. Hay nói cách khác, sự bảo đảm quan trọng hàng đầu đối với quyền con người là pháp luật, trong đó có pháp luật hình sự.

Khác với một số hệ thống pháp luật khác, pháp luật hình sự Việt Nam không áp dụng nguyên tắc tương tự hay nguyên tắc án lệ mà quy định tất cả mọi tội phạm với những dấu hiệu cụ thể vào một bộ luật, đó là Bộ luật Hình sự (BLHS). Như vậy, chỉ có những hành vi nào có đầy đủ các yếu tố của một cấu thành tội phạm xâm phạm tới những điều được pháp luật hình sự cấm mới có thể bị coi là tội phạm. Vì lẽ đó, nếu trong thực tế có hành vi cho dù là nguy hiểm cho xã hội nhưng không xâm hại tới khách thể được luật hình sự bảo vệ thì hành vi đó không phải là tội phạm. Việc xây dựng BLHS nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý nhất định tránh việc tùy tiện trong điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án hình sự. Hay nói cụ thể hơn, BLHS là một bảo đảm về mặt pháp lý quan trọng đối với quyền con người của bị can, bị cáo, tránh việc xâm hại từ phía các cơ quan tiến hành tố tụng. Vấn đề này được quy định tại Điều 1- "Nhiệm vụ của BLHS".

Bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo trong BLHS được thể hiện trên 2 phương diện cơ bản: Thứ nhất, quy định về tội phạm; Thứ hai, quy định về hình phạt.

I. Quy định về tội phạm

1. Quy định cơ sở trách nhiệm hình sự

Với phong châm "biết để không thực hiện" và "phòng tội hơn trị tội", BLHS, một mặt liệt kê những điều cấm để mọi người biết mà phòng tránh, mặt khác đưa ra các quy định buộc mọi người phải tuân thủ. Điều 2 BLHS quy định: "*Chỉ người nào phạm một tội đã được BLHS quy định mới phải chịu trách nhiệm hình sự*". Đây là cơ sở thống nhất, duy nhất của trách nhiệm hình sự.

Trước hết, BLHS khẳng định: chủ thể của hành vi phạm tội chỉ có thể là con người cụ thể chứ không thể là bất cứ tập thể hay cộng đồng nào. Đây là sự giới hạn của pháp luật, đồng thời cũng là tuyên bố nghiêm cấm việc trừng phạt của pháp luật đối với tập thể người. Hơn nữa, BLHS còn quy định: trách nhiệm hình sự chỉ được đưa ra áp dụng đối với người phạm tội. Có nghĩa là, một người chỉ phải chịu trách nhiệm đối với hành vi phạm tội của mình. Ngoài việc phạm tội ra thì bất luận trong trường hợp nào, trách nhiệm hình sự cũng không thể được đưa ra áp dụng. Đây là một bảo đảm để trách nhiệm hình sự không thể được đưa ra áp dụng một cách tràn lan, vô cớ, đặc biệt là đối với bị can, bị cáo.

2. Quy định về tội phạm

Việc đặt ra các quy phạm pháp luật hình sự không phải là để trừng phạt mà các quy phạm này "có khả năng tác động lên ý thức và ý chí của các cá nhân, một mặt chúng kích thích các hoạt động hợp pháp, khuyến khích các hành vi pháp luật tích cực; mặt khác lại có tác động kìm chế, răn đe các động cơ dẫn đến các hành vi vi phạm pháp luật của các cá nhân"¹. Do vậy, việc quy định tất cả mọi tội phạm trong một BLHS là quan trọng, nhưng quan trọng hơn đối với việc quy định tội phạm là xác định rõ ràng giới hạn giữa hành vi bị coi là tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

Việc xác định chính xác giới hạn hành vi phạm tội với hành vi không phạm tội, theo C.Mác, có ý nghĩa đặc biệt trong việc bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo ở chỗ, chính sự khác nhau đó quyết định đến hàng ngàn số phận con người và xác định bộ mặt đạo đức xã hội. Chính vì vậy, nhà làm luật có đạo đức tước hết phải nhận thức được rằng việc xếp một hành vi vô tội vào nhóm các tội phạm sẽ đưa đến những hậu quả nguy hiểm nhất, nghiêm trọng nhất.

Những giới hạn để xác định tội phạm

BLHS khẳng định: Tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội. Như vậy, tội phạm xuất phát từ hành vi chứ tội phạm không thể căn cứ vào ý định, âm mưu, tởm... được. Nếu người ta cho rằng, tội phạm căn cứ vào ý định, âm mưu, tởm... có nghĩa là căn cứ vào những điều không xác định được thì thật là nguy hiểm, vì bất cứ ai cũng có thể bị đưa ra trừng phạt theo ý muốn chủ quan của người có quyền lực. Song, điều đó theo quy định của pháp luật, không xảy ra.

Mặt khác, tội phạm không phải được xuất phát từ tất cả mọi hành vi mà chỉ xuất phát từ những hành vi nào nguy hiểm cho xã hội. Quy định này là một bức ràng buộc tiếp theo của pháp luật. Đương nhiên, những hành vi không nguy hiểm cho xã hội thì không phải là tội phạm; còn mức độ nào thì nào bị coi là nguy hiểm cho xã hội đã được pháp luật quy định trong các trường hợp cụ thể.

Đồng thời, tội phạm phải là hành vi nguy hiểm cho xã hội *được quy định trong BLHS*. Quy định này phù hợp với Khoản 2, Điều 11 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền: "*Không ai bị kết tội về bất cứ hành động hoặc không hành động nào xảy ra vào thời điểm mà theo pháp luật quốc gia hay pháp luật quốc tế không cấu thành một tội hình sự*"². Do đó, hành vi cho dù là nguy hiểm cho xã hội nhưng không được quy định trong BLHS thì người thực hiện hành vi đó đương nhiên là người vô tội. Chẳng hạn, trước đây một số hành vi xâm hại môi trường, lan truyền vi rút HIV; tào ra, lan truyền, phát tán các chương trình vi rút tin học... không bị coi là phạm tội vì chúng chưa được quy định trong BLHS.

Mặt khác, trong số 344 điều của BLHS, không có điều nào quy định các hành vi về chính trị, bất đồng chính kiến hay hoạt động tôn giáo là phạm tội cả. Ở Việt Nam, chỉ người nào phạm một tội đã được quy định trong BLHS mới bị coi là phạm tội. Có nghĩa là, một người có hành vi phạm tội phải được viện dẫn bằng điều luật cụ thể trong BLHS chứ không phải là một văn bản nào khác do nhà chức trách đặt ra. Vì vậy, việc Nghị viện Hoa Kỳ cho rằng, Việt Nam xử phạt các tù nhân chính trị, tù nhân bất đồng chính kiến, tù nhân tôn giáo là hoàn toàn bịa đặt.

BLHS còn quy định: những hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì không phải là tội phạm.

Phân loại tội phạm

Đồng thời, để bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo đòi hỏi phải có sự phân loại đối với tội phạm và những người phạm tội. Phân loại tội phạm một cách có căn cứ, đúng đắn là vô cùng quan trọng và cần thiết trong việc xác định trách nhiệm hình sự.

BLHS năm 1985 đã phân các tội phạm thành hai loại: tội phạm nghiêm trọng và tội phạm ít nghiêm trọng. Cách phân loại này đã bộc lộ nhiều hạn chế, trong đó hạn chế lớn nhất là quy định khoảng cách quá rộng giữa mức khởi điểm và mức cao nhất của khung hình phạt đối với mỗi loại tội phạm (từ trên 5 năm tù đến chung thân, tử hình; từ 5 năm tù trở xuống đến 3 tháng tù), do đó ảnh hưởng

đến chính sách xử lý đối với người phạm tội, gây khó khăn cho việc phân hoá trách nhiệm hình sự và việc bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo.

Để khắc phục hạn chế này và cũng là tạo cơ sở cho việc áp dụng chính sách xử lý thích hợp cho từng loại tội phạm, *BLHS năm 1999 tại Khoản 2, Điều 8 đã phân tội phạm thành 4 loại*: Tội phạm ít nghiêm trọng, tội phạm nghiêm trọng, tội phạm rất nghiêm trọng và tội phạm đặc biệt nghiêm trọng.

Việc phân tội phạm thành 4 loại là tạo cơ sở để phân định trách nhiệm hình sự và để xây dựng các cấu thành tội phạm cụ thể thành nhiều khung căn cứ vào tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội, bảo đảm tốt hơn cho việc cá thể hoá trách nhiệm hình sự và hình phạt.

Năng lực trách nhiệm hình sự

Mặt khác, việc phạm tội phải do người có năng lực trách nhiệm hình sự thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý. Do đó, những người không có năng lực trách nhiệm hình sự thì cho dù họ có thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội thì họ cũng không phải chịu trách nhiệm hình sự. Quy định này thể hiện tính nhân đạo của pháp luật Việt Nam.

Về năng lực trách nhiệm hình sự, Điều 12 BLHS quy định:

- Người từ đủ 16 tuổi trở lên phải chịu trách nhiệm hình sự về mọi tội phạm.
- Người từ đủ 14 tuổi trở lên, nhng cha đủ 16 tuổi phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm rất nghiêm trọng do cố ý hoặc tội phạm đặc biệt nghiêm trọng.

Việc quy định này thu hẹp phạm vi xử lý hình sự đối với người cha thành niên trong độ tuổi từ 14 đến dưới 16 tuổi. Trước đây, BLHS 1985 quy định: người cha thành niên phải chịu trách nhiệm về tội nghiêm trọng (các tội có mức hình phạt tù từ 5 năm trở lên) do cố ý. Nhng nay, BLHS 1999 quy định họ chỉ phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm rất nghiêm trọng (các tội có mức hình phạt tù từ 7 năm trở lên) do cố ý và tội đặc biệt nghiêm trọng. Đây là điểm sửa đổi quan trọng, tạo điều kiện tốt hơn cho việc bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo. Trong Nghị quyết số 32/1999/QH10 về việc thi hành BLHS đã quy định: Kể từ ngày BLHS được công bố "không xử lý về hình sự đối với người cha thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi về tội phạm có mức cao nhất của khung hình phạt đến 7 năm tù; nếu vụ án đang được điều tra, truy tố, xét xử thì phải đình chỉ, trong trường hợp người đã bị kết án và đang chấp hành hình phạt hoặc đang được tạm đình chỉ thi hành án thì họ được miễn chấp hành hình phạt còn lại"³.

Về chủ thể của tội phạm

Trong BLHS năm 1999, chủ thể của tội phạm được nhìn nhận đúng với vị trí của họ. Tại Khoản 2, Điều 3, từ "người" đã thay thế cho từ "kẻ" nêu trong BLHS trước đó để tránh miệt thị, định kiến đối với bị can, bị cáo, dẫn đến thiếu khách quan trong xét xử. ở đây, BLHS khẳng định: người phạm tội là "con người" và do chính bởi họ phạm tội mà bị xử lý bằng hình sự.

Trước đây, người không tố giác tội phạm là ông, bà, cha, mẹ, con, cháu, anh chị em ruột, vợ hoặc chồng của người phạm tội đều phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự, tức là chủ thể của tội phạm. Nhng hiện nay, BLHS không quy định những người đó là chủ thể của tội phạm (không tố giác tội phạm), tức là họ không bị truy cứu trách nhiệm hình sự, trừ trường hợp họ không tố giác các tội xâm phạm an ninh quốc gia hoặc các tội khác là tội đặc biệt nghiêm trọng.

Hiệu lực hồi tố

Theo Nghị quyết số 32/1999/QH10 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thì việc thi hành BLHS năm 1999 sẽ tạo những điều kiện thuận lợi hơn cho việc bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo, chẳng hạn nh:

- Các điều luật xoá bỏ một hình phạt, một tình tiết tăng nặng, quy định một hình phạt nhẹ hơn và các quy định khác *có lợi cho người phạm tội thì được áp dụng* đối với cả hành vi phạm tội xảy ra trước 0h ngày 1/7/2000.

- Ngược lại, các điều luật quy định một tội phạm mới, một hình phạt mới và các quy định khác không có lợi cho người phạm tội thì không áp dụng đối với những hành vi phạm tội xảy ra trước 0h ngày 1/7/2000 mà áp dụng quy định tương ứng của các văn bản pháp luật trước đây để giải quyết.

- Không xử lý về hình sự (kể từ ngày BLHS được công bố- 04/1/2000) đối với người thực hiện hành vi mà BLHS trước đây quy định là tội phạm nhưng BLHS 1999 không quy định là tội phạm...

Nh vậy, để bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo thì trước hết, đòi hỏi BLHS phải quy định dứt khoát, rõ ràng hành vi nào bị coi là tội phạm và hành vi nào không phải là tội phạm. Từ đó làm cơ sở cho việc phân định trách nhiệm hình sự và các trách nhiệm khác. Điều này đã được khẳng định tại Điều 8 BLHS Việt Nam.

II. Quy định về hình phạt

Để thực hiện pháp luật, Nhà nước sử dụng nhiều biện pháp, trong đó cả biện pháp giáo dục, thuyết phục và cưỡng chế. Giáo dục, thuyết phục tác động vào nhận thức con người, có tầm quan trọng hàng đầu, song trong trường hợp cần thiết vẫn phải cần đến biện pháp cưỡng chế. Hình phạt là biện pháp cưỡng chế. Nói đến nó, nhiều người nghĩ ngay đến các biện pháp trừng trị nghiêm khắc của nhà nước. Song hình phạt được đặt ra trước hết là để phòng ngừa, răn đe và sau đó mới là cơ sở để Tòa án cân nhắc trách nhiệm hình sự đối với ai cố tình vi phạm điều được pháp luật công bố bảo vệ. Đến lượt nó, bản thân hình phạt cũng phải bảo đảm nhân đạo, công bằng. Bởi vì, nh C.Mác đã chỉ rõ: "*Cả lịch sử và lý trí đều xác định nh nhau sự thật là: sự tàn nhẫn không đếm xỉa tới bất cứ sự khác biệt nào làm cho sự trừng phạt trở nên hoàn toàn vô hiệu, bởi vì sự tàn nhẫn thủ tiêu sự trừng phạt với t cách là kết quả của pháp luật*"⁴.

Quy định về hệ thống hình phạt

BLHS đưa ra khái niệm hình phạt (Điều 26): "*Hình phạt là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất của Nhà nước nhằm tước bỏ hoặc hạn chế quyền, lợi ích của người phạm tội.*

Hình phạt được quy định trong Bộ luật Hình sự và do Tòa án quyết định".

Để bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo, biện pháp hình phạt phải được quy định tương xứng với tính chất và mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội và mỗi loại tội phạm khác nhau.

Trong BLHS- là bộ luật chứa đựng những biện pháp hình phạt nghiêm khắc nhất, việc bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo còn được thể hiện ở chỗ: Nhà nước có quyền trừng trị người phạm tội nhưng phải tuyệt đối tuân theo pháp luật; đồng thời, phải có nghĩa vụ giáo dục họ trở thành người có ích cho xã hội. Người phạm tội phải chấp hành hình phạt nhưng cũng có quyền được giáo dục trở thành người lương thiện.

Việc quy định và áp dụng hình phạt phải bảo đảm có hiệu quả nội dung giáo dục và trừng trị của hình phạt. Không phải đối với bất kỳ trường hợp phạm tội nào, việc quy định, vận dụng nội dung giáo dục, trừng trị cũng nh nhau. Chính vì vậy, đối với tội phạm nghiêm trọng, rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng thì nội dung trừng trị của hình phạt phải được tăng cường. Và ngược lại, đối với tội phạm

ít nghiêm trọng thì nội dung giáo dục lại phải được tăng cường, nội dung trừng trị phải giảm đi. Điều đó được thể hiện rất rõ nét trong các mức hình phạt của các cấu thành tội phạm. Như vậy, mức độ nghiêm khắc của hình phạt sẽ phải tương ứng với mức độ nghiêm trọng của tội phạm và nhân thân người phạm tội. Điều 3 BLHS khẳng định: "*Nghiêm trị người chủ mưu, cầm đầu, chỉ huy, ngoan cố chống đối, lu manh, côn đồ, tái phạm nguy hiểm, lợi dụng chức vụ, quyền hạn để phạm tội; người phạm tội dùng thủ đoạn xảo quyệt, có tổ chức, có tính chất chuyên nghiệp, cố ý gây hậu quả nghiêm trọng.*

Khoan hồng đối với người tự thú, thành khẩn khai báo, tố giác người đồng phạm, lập công chuộc tội, ăn năn hối cải, tự nguyện sửa chữa hoặc bồi thường thiệt hại gây ra.

Đối với người lần đầu phạm tội ít nghiêm trọng, đã hối cải, thì có thể áp dụng hình phạt nhẹ hơn hình phạt tù, giao họ cho cơ quan, tổ chức hoặc gia đình giám sát, giáo dục".

Tinh thần nhân đạo, coi trọng quyền coi người của bị can, bị cáo cũng được thể hiện rõ hơn trong việc quy định mục đích hình phạt bằng việc thay từ "cải tạo" bằng từ "giáo dục". Cụ thể là: "hình phạt còn giáo dục họ trở thành người có ích cho xã hội" (Điều 27), chứ không phải là "cải tạo họ thành người có ích cho xã hội" (Điều 20 BLHS năm 1985) ít nhiều mang tính đọa đày. Hình phạt do BLHS quy định không có tính nhục hình.

Theo BLHS, hệ thống hình phạt của nước ta có hai loại: hình phạt chính và hình phạt bổ sung (Điều 28). Ngoài việc quy định nội dung của từng hình phạt, BLHS còn quy định hình phạt nào thì được áp dụng đối với loại tội phạm nào. Đồng thời, Bộ luật cũng quy định những trường hợp nào thì được áp dụng đối với đối tượng nào. Chẳng hạn, Điều 30 quy định khi nào áp dụng hình phạt tiền là hình phạt chính, khi nào là hình phạt bổ sung; Điều 35 quy định hình phạt tử hình không được áp dụng đối với người cha thành niên, phụ nữ nuôi con dãi 36 tháng tuổi khi phạm tội hoặc khi xét xử...;

Trước đây, BLHS năm 1985 quy định hình phạt cải tạo không giam giữ được áp dụng trong khoảng thời gian từ 6 tháng đến 2 năm đối với người phạm tội ít nghiêm trọng (Điều 24). Hiện nay, BLHS năm 1999 quy định loại hình phạt này được áp dụng từ 6 tháng đến 3 năm không chỉ đối với người phạm tội ít nghiêm trọng mà cả đối với người phạm tội nghiêm trọng (Điều 31). Như vậy, phạm vi áp dụng hình phạt này được mở rộng hơn, tránh khuynh hướng nặng về hình phạt tù.

Phạm vi áp dụng hình phạt tử hình cũng được thu hẹp đáng kể (trước đây quy định tại 44 điều nay chỉ còn quy định tại 29 điều).

Quy định hệ thống chế tài

Việc quy định các loại tội phạm khác nhau, các biện pháp hình phạt khác nhau tạo cơ sở để định ra các mức độ nghiêm khắc khác nhau trong hệ thống chế tài của luật hình sự. Các mức độ đó là tiền đề quan trọng để các cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng các biện pháp cưỡng chế t pháp cũng như Tòa án áp dụng trách nhiệm hình sự đối với bị cáo. Vì lẽ đó, việc xây dựng hệ thống chế tài đòi hỏi phải bảo đảm nguyên tắc tương xứng giữa mức độ nghiêm trọng của tội phạm và mức độ nghiêm khắc của chế tài, đồng thời phải bảo đảm tương xứng và hợp lý giữa các tội trong phần các tội phạm của BLHS. Bởi vì, như C.Mác viết: "*Nếu nh khái niệm phạm tội giả định phải có sự trừng phạt, thì tội phạm thực tế lại giả định phải có một mức độ trừng phạt nhất định. Tội phạm thực tế là có giới hạn. Vì vậy, cả sự trừng phạt cũng phải có giới hạn, dấu chỉ là để cho nó có tính chất thực tế - nó phải được hạn chế bởi nguyên tắc của pháp luật để trở thành hợp pháp. Vấn đề là ở chỗ làm cho sự trừng phạt trở thành hậu quả thực tế của việc phạm tội. Đời con mắt của kẻ phạm tội, sự trừng phạt phải là kết quả tất yếu của hành vi của người đó, do đó phải là hành vi của chính người đó. Giới hạn của hành vi của y phải là giới hạn của sự trừng phạt"*⁵.

Để mức độ nghiêm khắc của hình phạt được biểu hiện bằng các chế tài cụ thể tương xứng với mức độ nghiêm trọng của tội phạm, không thể không tính đến năng lực trách nhiệm hình sự, lứa tuổi, các hình thức lỗi, động cơ, mục đích... của người phạm tội. Điều này được thể hiện rõ nét trong BLHS, chẳng hạn đối với người cha thành niên trong các độ tuổi khác nhau có các mức hình phạt khác nhau, tội giết người với tội vô ý làm chết người có các mức hình phạt khác nhau... Đồng thời, BLHS cũng quy định về quyết định hình phạt, các căn cứ quyết định hình phạt (Chương 7). Vì không nh vậy thì quyền con người của bị can, bị cáo sẽ không được bảo đảm.

Đối với các tội phạm về sở hữu, về kinh tế, BLHS còn quy định việc định lượng giá trị để phân biệt tội phạm với các vi phạm pháp luật khác, đồng thời cũng là cơ sở để quy định các chế tài cho tương xứng với các mức độ nghiêm khắc khác nhau của tội phạm, tránh tình trạng xử lý tùy tiện.

Hoạt động điều tra, truy tố, xét xử có liên quan trực tiếp đến quyền con người của bị can, bị cáo cho nên hành vi phạm tội trong lĩnh vực này cần phải có hình phạt nghiêm khắc thích hợp. Chính vì vậy, BLHS năm 1999 quy định chế tài đối với các tội xâm phạm hoạt động t pháp, mà đặc biệt là do cán bộ t pháp thực hiện nghiêm khắc hơn nhiều so với quy định trước đây. Đồng thời, tội bức cung trước đây chỉ quy định đối với người tiến hành điều tra, hiện nay mở rộng cả với đối tượng là người tiến hành truy tố, xét xử.

*
* *

Bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo luôn là lĩnh vực nhạy cảm, phức tạp, đòi hỏi phải có sự nỗ lực thông xuyên của các quốc gia trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực lập pháp hình sự để quy định rõ ràng hành vi phạm tội và hành vi không phải là tội phạm và biện pháp xử lý đối với từng trường hợp cụ thể phù hợp với những giai đoạn phát triển nhất định. Lập pháp hình sự đúng sẽ tạo ra một khuôn khổ pháp lý bảo đảm cho việc điều tra, truy tố, xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, cũng có nghĩa là bảo đảm cho quyền con người của bị can, bị cáo, tránh việc xâm hại từ phía các cơ quan tiến hành tố tụng. Tuy nhiên, các quy định nhằm bảo đảm quyền con người của bị can, bị cáo trong BLHS hiện nay theo chúng tôi không phải không có hạn chế, mà chúng tôi sẽ có dịp đề cập tới trong một bài viết khác./.

** Trung tâm Nghiên cứu quyền con người- Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh*

¹ Trần Ngọc Đồng- Hành vi hợp pháp - nhân tố bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân. Chuyên khảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, tr.204.

² Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Trung tâm nghiên cứu quyền con người & Viện Thông tin khoa học. Các văn kiện quốc tế về quyền con người, tr.64.

³ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nghị quyết số 32/1999/QH10 về việc thi hành BLHS- Công báo 01/2000.

⁴ C.Mác và Ph.Ăng ghen. Toàn tập, Tập 1. Nxb Chính trị quốc gia, H.1995, tr.179.

⁵ Sđd, trang 181.

HIẾN PHÁP VÀ DOANH NHÂN

NCLP

Hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất trong một quốc gia, bởi vậy, những quy định của Hiến pháp có tác động sâu sắc tới mọi dạng quan hệ và mọi tầng lớp trong xã hội. Giới doanh nhân không phải là ngoại lệ. Trong bối cảnh hiện nay, khi đất nước đang chuyển sang nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế, vai trò của doanh nhân ngày càng to lớn. Nhưng để phát huy hết tiềm năng của mình, doanh nhân cần có những điều kiện thiết yếu, Sự bảo đảm về mặt pháp lý trong Hiến pháp đối với họ là một trong những điều kiện như vậy.

Trong Bản dự kiến chỉnh lý nội dung sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 ngày 11/12/2001 (gọi tắt là Dự kiến) có một quy định rất quan trọng, có thể nói có tính chất bức ngoặt đối với hoạt động kinh doanh và giới doanh nghiệp. Đó là Điều 16: "*Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm*". Đây cũng chính là sự thể hiện nguyên tắc quan trọng trong luật t - đọc làm những gì pháp luật không cấm. Trong quá trình thảo luận, đã có ý kiến đề nghị thay cụm từ "mà pháp luật không cấm" thành "theo pháp luật" hoặc "do luật định", nhưng Ủy ban sửa đổi Hiến pháp vẫn quyết định giữ nguyên cụm từ "mà pháp luật không cấm", vì nó thể hiện t tổng Nhà nước pháp quyền trong lĩnh vực kinh doanh. Nói cụ thể hơn, cụm từ này đã thể hiện t tổng tự do kinh doanh, phát huy tinh thần tìm tòi, khám phá, sáng tạo, khuyến khích ý tưởng trong giới doanh nghiệp, tạo ra cho doanh nhân một khoảng tự do rộng lớn trong kinh doanh.

Đó là một điều đáng mừng. Thế nhưng cũng trong Điều 16, Đoạn 2 của bản Dự kiến lại quy định các thành phần kinh tế "*...cạnh tranh theo pháp luật*". Nếu nói theo ngôn ngữ thể thao, cạnh tranh bình đẳng phải là cuộc đua giữa hai hay nhiều đối thủ cùng hạng cân, cùng sân chơi như nhau, cùng cự ly như nhau, cùng có những điều lệ thi đấu như nhau và cùng đọc trọng tài xử như nhau. Nhưng nếu cạnh tranh "theo pháp luật" như hiện nay thì giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp t nhân có đọc cùng những điều kiện bình đẳng đó hay không? Câu trả lời có lẽ cũng đã rõ. Trên các trang báo đã có khá nhiều bài viết về sự ưu ái đối với doanh nghiệp nhà nước và sự phân biệt đối xử bất bình đẳng đối với doanh nghiệp t nhân. Một điều khá thú vị là trong bản Dự kiến trước đó (để nhân dân góp ý kiến) không có cụm từ "cạnh tranh theo pháp luật", mà chỉ có "cạnh tranh lành mạnh" mà thôi. Vậy cạnh tranh theo pháp luật hay cạnh tranh lành mạnh? Trong một Nhà nước không thể thiếu pháp luật, nhưng pháp luật không thể thay thế đọc những yếu tố như đạo đức, công lý, lẽ công bằng, những nguyên tắc chung của một trật tự công cộng... "Cạnh tranh lành mạnh" chính là hóng tới những chuẩn mực như vậy. "Cạnh tranh lành mạnh" cũng đòi hỏi phải có cùng một luật chơi chung, thống nhất, nhất quán cho tất cả mọi chủ thể tham gia, mà pháp luật chỉ là một phần (dù là một phần rất quan trọng) của luật chơi đó.

Quay trở lại với khái niệm bình đẳng. Trong số các quy định của bản Dự kiến có những điều vô hình trung gây nên cảm giác về sự phân biệt đối xử đối với các tầng lớp khác nhau trong nước. Điều 2 của Dự thảo quy định: "*...Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nên tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*". Mong muốn của chúng ta là "thực hiện dân giàu, nước mạnh", xây dựng một xã hội "công bằng, dân chủ, văn minh", xây dựng một nền thịnh vượng chung cho cả xã hội và cho từng thành viên của xã hội đó. Các doanh nghiệp với t duy năng nổ, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm- có thể nói là những người đi đầu trong việc tạo ra "nền thịnh vượng" chung đó, bởi lẽ chính họ chứ không ai khác tạo ra vốn, việc làm, công nghệ mới và quan trọng nhất là những ý tưởng, nếp t duy thị trường lành mạnh. Tuy nhiên, nếu nhìn vào điều quy định trên đây thì liệu họ có chỗ đứng thích đáng với vai trò của mình chưa?

Trong lĩnh vực kinh tế, bản Dự kiến đã ghi nhận, liệt kê nhiều dạng sở hữu, nhiều thành phần kinh tế khác nhau và phân biệt đối xử với những dạng sở hữu và thành phần kinh tế đó, ví dụ nh kinh tế nhà nớc giữ vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể là nền tảng của nền kinh tế quốc dân... (các điều 15, 19-22). Bộ luật Dân sự và các luật về doanh nghiệp cũng theo tinh thần của Hiến pháp mà xây dựng các chế độ pháp lý riêng cho từng loại sở hữu và thành phần kinh tế. Tiến sỹ Phạm Duy Nghĩa, một ngời chuyên nghiên cứu pháp luật kinh doanh nhận xét rằng: cứ theo t duy nh vậy, đơng nhiên sẽ dẫn đến sự u ái đối với doanh nghiệp nhà nớc và sự phân biệt đối xử với doanh nghiệp dân doanh. Chỉ có chấm dứt thái độ thiên vị đó thì ngời dân mới yên tâm đầu t làm ăn mà không phải lo ngại bị đối xử nh doanh nghiệp hạng hai, hạng ba. Hơn thế nữa, doanh nghiệp nhà nớc cần đợc giám sát chặt chẽ hơn so với doanh nghiệp dân doanh mới hợp lý. Bên cạnh việc tạo ra một cái nhìn xã hội lành mạnh đối với các doanh nhân, nhất là các doanh nhân ngoài quốc doanh, thì phá bỏ một số đợc quyền kinh doanh của doanh nghiệp nhà nớc, tạo các điều kiện thuận lợi để nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp dân doanh là những việc làm cần thiết. Cũng theo ông Nghĩa, không cần liệt kê các loại hình sở hữu và các thành phần kinh tế trong Hiến pháp mà chỉ cần ghi nhận sự bảo hộ của Nhà nớc đối với sở hữu là đủ, vừa bảo đảm đợc sự linh đơng, uyển chuyển cho các nhà hoạch định chính sách, vừa tạo đợc sự bình đơng cho mọi loại hình sở hữu.

Mới đây, trong khuôn khổ Hội nghị nhóm t vấn các nhà tài trợ (CG) năm 2001, Diễn đàn doanh nghiệp hàng năm lần thứ t đã đợc Bộ Kế hoạch và Đầu t cùng Ngân hàng thế giới (WB) và Công ty tài chính quốc tế tổ chức tại Hà Nội. Tại Hội nghị, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu t Trần Xuân Giá cho biết: một trong những công việc trọng tâm của Chính phủ trong thời gian tới là bảo đảm cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đợc đối xử bình đơng và nh nhau về quyền kinh doanh, phạm vi kinh doanh, về cơ hội tiếp cận các nguồn lực và yếu tố sản xuất, về quyền lợi và nghĩa vụ; thu hẹp tối đa, tiến tới xoá bỏ tất cả sự đối xử khác nhau giữa các loại hình doanh nghiệp. Bộ trưởng cũng cho biết: vào đầu năm 2002, Hội nghị lần thứ 5 BCH TW Đảng dự định sẽ thảo luận và đánh giá toàn diện vai trò, vị trí và tiềm năng đóng góp của khu vực kinh tế t nhân đối với quá trình phát triển của đất nớc. Bộ trưởng khẳng định "*Nghị quyết của Hội nghị chắc chắn sẽ là một mốc phát triển mới trong quan niệm về vai trò, vị trí, tầm quan trọng của khu vực kinh tế t nhân, đồng thời sẽ đa ra những đờng lối chính sách mới thúc đẩy khu vực kinh tế t nhân ngày càng phát triển và lớn mạnh*". Ngời dân nói chung và doanh nhân nói riêng vui mừng hy vọng vào điều này.

Có ngời ví nền kinh tế nớc ta nh một toà nhà đứng trên những cột trụ là các doanh nghiệp nhà nớc. Thử hình dung xem nếu một (chứ cha nói đến nhiều hơn) trong số những cột đó bị mục ruỗng thì toà nhà sẽ ra sao. Một nền kinh tế mạnh, vững chắc phải là một toà hình nón mà đáy là vô số hàng ngàn, hàng vạn doanh nghiệp vừa và nhỏ, tựa nh kim tự tháp Ai Cập đã đứng cùng gió bão hàng ngàn năm nay vậy. Nhng để hàng ngàn vạn doanh nghiệp đó sinh sôi, phát triển, chỉ cần cho họ không nhiều: quyền tự do kinh doanh, một môi trường pháp lý minh bạch, thông thoáng; một thái độ đối xử công bằng, không thiên vị; hãy để cho những doanh nghiệp mạnh đợc mạnh hơn, những kẻ yếu ớt tự bị đào thải trong một cuộc "cạnh tranh lành mạnh". Muốn vậy, Hiến pháp phải là nơi đầu tiên thể hiện đợc những t tưởng đó.

Trong suốt bao thế kỷ, doanh nhân vẫn bị coi nhẹ, nếu không nói là bị khinh rẻ ở nớc ta. Những năm gần đây, khi chúng ta bước vào nền kinh tế thị trường, vị thế của doanh nhân đã đợc nâng cao đáng kể trong đánh giá của xã hội. Một nhà doanh nghiệp, đại biểu Quốc hội Phong Hữu Việt nói: "*trong thời kỳ chiến tranh chống Pháp, chống Mỹ đã hình thành nên một hình tượng rất đẹp là anh bộ đội cụ Hồ tượng trng cho tinh thần của dân tộc và thời đại. Trong thời bình, khi công cuộc xây dựng nền kinh tế thị trường, nền thịnh vượng của toàn xã hội đang cần có một hình tượng tương xứng, doanh nhân có thể là một hình tượng nh vậy*". Nhng muốn vậy, trước hết, thiết nghĩ: doanh nhân cần có một vị trí xứng đáng hơn trong Hiến pháp - văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất của đất nớc./.

XÂY DỰNG VÙNG NGUYÊN LIỆU GIẤY LỚN NHẤT NÓC TA GẮN LIỀN VỚI HỒ THỦY ĐIỆN SON LA

LÊ VINH CẢN*

***Tóm tắt:** Là một chuyên gia trong ngành lâm nghiệp, tác giả từ lâu đã thấy tiềm năng của vùng nguyên liệu giấy Tây Bắc. Với việc Quốc hội thông qua chủ trương xây dựng đập thủy điện Sơn La, những lợi thế mới sẽ xuất hiện để xây một vùng nguyên liệu giấy lớn nhất nóc ta. Tác giả phân tích những điều kiện về nguyên liệu, đất rừng, điện, nóc, lao động... để chứng minh rằng xây dựng vùng nguyên liệu giấy và nhà máy giấy ở đây sẽ giải quyết tổng thể nhiều vấn đề về kinh tế, dân sinh, an ninh, quốc phòng.*

Dự án thủy điện Sơn La là một công trình hết sức quan trọng đang được Quốc hội và nhân dân cả nóc chú ý. Vì vậy, là một chuyên gia đã từng nghiên cứu chiến lược phát triển lâm nghiệp, tôi xin trình bày một số suy nghĩ về việc xây dựng vùng nguyên liệu giấy lớn nhất nóc ta gắn liền với hồ thủy điện Sơn La.

1. Ba loại cây có thể dùng làm nguyên liệu giấy ở Việt Nam

1.1. Cây có sợi dài: Gồm các loại thông: Thông 3 lá, thông đuôi ngựa, thông nhựa,... Gỗ thông là loại nguyên liệu tốt nhất cho sản xuất giấy ở nóc ta. Từ gỗ thông có thể sản xuất được giấy xi măng, giấy báo,... là những loại giấy không thể sản xuất được bằng các loại nguyên liệu khác của lâm nghiệp và cũng từ gỗ thông có thể sản xuất được nhiều loại giấy cao cấp khác để xuất khẩu.

1.2. Cây có sợi trung: Gồm các loại tre nứa

1.3. Cây có sợi ngắn: Gồm các loại cây: Bồ đề, bạch đàn, mỡ, keo và các loại cây mọc nhanh khác.

Vùng phân bố sinh thái của thông đuôi ngựa (trang 10) và thông ba lá (trang 8) trong sách Cây rừng Việt Nam do Viện Điều tra Quy hoạch rừng biên soạn (bản tiếng Anh) xin tạm dịch nh sau:

- *Thông đuôi ngựa:* Nguồn gốc từ Trung Quốc (miền Nam và miền Trung), đã được trồng ở một số tỉnh của Việt Nam nh: Hà Tây (Đá Chông), Hà Bắc (Phan Sơn), Thanh Hoá (Phu Diên) và Quảng Ninh (Yên Lập). Cây a sáng và ẩm nhng không chịu bóng. Bộ rễ sâu. Mọc trên đất sâu và thoát nóc tốt nhng cũng mọc được trên đất xấu và đôi cây bụi. Mọc nhanh trong giai đoạn đầu, sau đó mọc chậm dần. Thông mọc thuần loại hoặc hỗn giao với các loài cây a sáng khác. Ra hoa vào tháng t, quả chín vào tháng 11- 12 trong năm.

- *Thông ba lá:* Phân bố ở các tỉnh Lai Châu, Lạng Sơn, Cao Bằng, Quảng Ninh; thông mọc thuần loại hoặc hỗn giao với cây lá rộng. Cây a sáng, ma nhiều, có mùa khô và mùa ma rõ rệt, độ ẩm không khí không quá thấp (dưới 70%). Chịu được sương giá và có thể mọc trên đất xấu và thoát nóc tốt. Tái sinh tự nhiên mạnh trên đất trọc. Ra hoa vào tháng 4 - 5. Ra quả sau 2 năm.

Sau năm 1954, ta đã trồng hàng trăm nghìn ha rừng thông đuôi ngựa ở các tỉnh vùng Đông Bắc để làm gỗ trụ mỏ, ngoài ra thông đuôi ngựa cũng được trồng thêm ở một số tỉnh khác. Nhng kiểm kê rừng trồng 1/1/80 cho kết quả hoàn toàn ngược lại là rừng thông trồng ở các lâm trường vùng cao Púng Luông và Trạm Tấu thuộc tỉnh Yên Bái, tốt hơn hẳn rừng thông trồng ở các lâm trường vùng gỗ trụ mỏ Đông Bắc cả về tốc độ tăng trưởng và tỷ lệ còn rừng. Trong thời gian làm chiến lược phát triển lâm nghiệp tôi cũng đã đọc được một tài liệu về dự thảo quy hoạch vùng gỗ trụ mỏ, trong đó có nói là nên

trồng thông đuôi ngựa ở nơi có độ cao trên 500 m và cây thông đuôi ngựa không a đất mang tính kiềm.

Ở miền Nam nhiều tỉnh có thông ba lá, nhng tập trung lớn nhất trên cao nguyên Lâm Đồng, ở độ cao trên 800 m.

Vì vậy trong phần 2, khi tính đất trồng thông, tôi đã loại trừ phần đất mang tính kiềm và tính đất trồng thông khoảng từ độ cao 700m trở lên.

2. Tiềm năng về đất rừng

Lu vực Sông Đà trên địa bàn 4 tỉnh Lai Châu, Sơn La, Lào Cai, Yên Bái tính từ Tạ Bú trở lên rộng tới hơn 1,8 triệu ha, trong đó riêng Lai Châu khoảng hơn 1,2 triệu ha. Dải các cao nguyên đá vôi kéo dài từ huyện Shìn Hồ đến huyện Mộc Châu, nhng ngay trên bề mặt các cao nguyên đá vôi thuộc lu vực Sông Đà nêu trên, các khối núi đá vôi và đất mang tính kiềm cũng chỉ chiếm một phần. Đất nông nghiệp trong vùng rất ít, đại bộ phận là đất dốc, dân không đủ đất để làm nông nghiệp, nông rẫy vẫn còn rất nhiều, phần lớn các xã trong vùng là các xã đặc biệt khó khăn, đang đọc Đảng và Chính phủ ta đặc biệt quan tâm đầu t hỗ trợ. Khi xây dựng hồ thủy điện Sơn La, các vùng đất thấp ven sông Đà và ven các sông suối đổ nước vào sông Đà nằm trên địa bàn 2 tỉnh Lai Châu và Sơn La sẽ bị ngập, đất nông nghiệp sẽ bị thu hẹp rất nhiều, gần chục vạn người sẽ phải di c lên vùng đất cao hoặc đi nơi khác. Tạo công ăn việc làm cho dân là một yêu cầu hết sức cấp bách đối với vùng này.

Điều cần đặc biệt quan tâm là khi xây dựng xong các nhà máy thủy điện lớn trên sông Đà và các sông nhánh, các hồ nước sẽ theo các sông suối ăn rất sâu vào các khe núi, chia cắt vùng đất quanh hồ thành rất nhiều bán đảo, khoảng cách tính theo đường chim bay từ phần lớn các địa điểm trên lu vực này trong địa bàn 2 tỉnh Lai Châu (trừ huyện Phong Thổ), Sơn La, một phần quan trọng của huyện Than Uyên và một phần của huyện Mù Cang Chải đến hồ thủy điện sẽ còn rất ngắn. Vì vậy, ta có thể tính đến chuyện xây dựng vùng nguyên liệu giấy lớn nhất nước ta ngay tại khu vực này.

2.1. Loại trừ phần núi đá vôi và đất mang tính kiềm trên giải cao nguyên đá vôi, trong phần đất còn lại, ở những nơi có độ cao khoảng từ 700 m đến 1.500 m rộng mênh mông hàng triệu ha, đất đai và khí hậu rất thích hợp với các loại thông mọc nhanh nh thông đuôi ngựa, thông ba lá. Trong vùng này có lâm trường Púng Luông thuộc huyện Mù Cang Chải trước đây đã trồng thành rừng hàng nghìn ha thông đuôi ngựa và tốc độ sinh trưởng của cây thông ở đây nhanh hơn hẳn cây thông đuôi ngựa đã trồng ở vùng Đông Bắc. Điều đặc biệt ở lâm trường Púng Luông là đại bộ phận công nhân lâm trường lại là người Hmông. Cách đó không xa, bên kia dãy Hoàng Liên Sơn còn có lâm trường Trạm Tấu thuộc huyện Trạm Tấu tỉnh Yên Bái cũng là một lâm trường vùng cao và cũng đã trồng thông khá tốt, cây mọc nhanh do điều kiện đất đai khí hậu thích hợp. Tùy theo điều kiện cụ thể của từng nơi, phương án vận chuyển gỗ nguyên liệu giấy từ rừng đến hồ thủy điện có thể là:

- Nơi nào có sẵn đường vận chuyển và có cự ly vận chuyển ngắn có thể vận chuyển bộ ra đến bờ hồ.

- Nơi nào địa hình hiểm trở, việc mở đường và vận chuyển gỗ nguyên liệu giấy sau này có thể gặp nhiều khó khăn, chỉ cần làm đường vận chuyển đến một bãi tập kết gỗ ở trên cao. Sau khi gỗ thông được vận chuyển đến địa điểm đó, sẽ dùng các phương tiện tong tự nh các phương tiện vận xuất của lâm nghiệp trước đây đã từng làm nh máng lao, cáp lao, băng truyền để lao gỗ nguyên liệu từ địa điểm tập kết trên cao xuống hồ nước. Điều khác nhau cơ bản là trong vận xuất gỗ lâm nghiệp trước đây tại mỗi địa điểm chỉ có nhiều nhất khoảng vài trăm m³ gỗ, nên cáp lao và băng truyền phải di chuyển luôn, mất rất nhiều thời gian và kém hiệu quả kinh tế. Ngọc lại tại những địa điểm dự kiến sẽ tập kết gỗ thông làm nguyên liệu giấy ở trên cao, khối lượng gỗ sẽ rất lớn và những địa điểm này được sử dụng trong nhiều năm. Tổng lượng gỗ tại mỗi địa điểm trong nhiều năm có thể lên đến hàng trăm nghìn m³ gỗ, thậm chí có thể có nơi lên đến hàng triệu m³ gỗ. Nên ta có điều kiện đầu t cáp lao hoặc băng truyền cố định, hiện đại, có thể làm chủ được tốc độ lao xuống của gỗ và hiệu quả kinh tế sẽ rất cao.

- Nơi nào có điều kiện bảo vệ tốt, không sợ mất mát nguyên liệu giấy có thể thả gỗ nguyên liệu xuống dòng suối để dòng nước đa nguyên liệu giấy ra hồ. Nơi nào gỗ hay bị mắc cạn, thỉnh thoảng cho người đến kiểm tra và đẩy gỗ ra giữa dòng để gỗ tiếp tục trôi theo dòng suối. Sau đó sẽ đóng bè hoặc cho vào xà lan và dùng ca nô kéo về nhà máy giấy.

Nh vậy cự ly phải vận chuyển bộ bằng ô tô sẽ rất ngắn, bình quân chỉ còn khoảng dưới 20 km.

2.2. Ở những nơi có độ cao khoảng từ 700 m trở xuống đến mặt hồ có thể trồng tre nứa và các loại cây rừng mọc nhanh khác để làm nguyên liệu giấy. Một số lâm trường nằm ven sông Đà của Sơn La trồng đây đã trồng được hàng trăm ha rừng tre từ hạt.

3. Xung quanh bậc thang thủy điện sông Đà hội tụ các điều kiện để xây dựng các nhà máy giấy lớn

3.1. Có thể xây dựng vùng nguyên liệu giấy rộng lớn nhất nước ta cung cấp nguyên liệu trong đó phần lớn là nguyên liệu sợi dài, là loại nguyên liệu tốt nhất cho sản xuất giấy nh đã trình bày ở trên.

3.2. Điện cho nhà máy hoạt động: Ngay gần đó là một trong những nhà máy thủy điện thuộc loại lớn nhất nước ta.

3.3. Nước cho sản xuất giấy: Nước sông Đà là một nguồn nước vô tận, dù nhà máy có công suất lớn đến hàng triệu tấn giấy/năm cũng chỉ sử dụng đến một phần rất nhỏ nước của sông Đà.

3.4. Tùng hương cho sản xuất giấy: Tùng hương là sản phẩm chế biến từ nhựa thông. Vì vậy vùng nguyên liệu giấy sẽ không những cung cấp đầy đủ tùng hương cho các nhà máy giấy trong vùng mà còn có khả năng cung cấp cho các nhà máy giấy khác và cho xuất khẩu.

3.5. Giao thông vận tải để vận chuyển vật t, thiết bị cho xây dựng nhà máy giấy, vận chuyển hoá chất, cao lanh và các loại vật t cần thiết khác cho sản xuất giấy và vận chuyển giấy đến nơi tiêu thụ: Khi xây dựng nhà máy giấy chỉ cần làm bổ sung thêm một ít đoạn đường vì khi xây dựng nhà máy thủy điện khối lượng vận tải còn lớn hơn gấp rất nhiều lần xây dựng nhà máy giấy nên hệ thống giao thông vận tải bao gồm cả đường bộ và đường thủy đã phải làm từ trước.

3.6. Lao động: Vùng Tây Bắc nước ta công nghiệp chưa có gì, lao động không có việc làm rất nhiều. Cần tuyển lao động quanh vùng đa về huấn luyện và sản xuất ở các nhà máy giấy đã có, để khi xây dựng xong nhà máy giấy có ngay công nhân lành nghề vận hành máy.

3.7. Nước thải: Để đảm bảo về môi trường, nhà máy giấy dù xây dựng ở đâu cũng đều phải có hệ thống xử lý nước thải.

Từ những suy nghĩ đó, có thể đi đến những kiến nghị nh sau:

1. Xây dựng vùng nguyên liệu giấy: Sau khi đã ưu tiên dành đất cho phát triển các loại cây nông nghiệp và cây công nghiệp, đồng cỏ cho chăn nuôi trâu bò,... và xác định lại các nơi cần có rừng phòng hộ thực sự xung yếu, trên diện tích mênh mông còn lại nên dành khoảng 400.000 - 500.000 ha đất trên địa bàn 4 tỉnh Lai Châu, Sơn La, Lào Cai, Yên Bái để xây dựng vùng nguyên liệu giấy với các loại cây nh đã nêu trong mục 2. Ở đây tôi dùng danh từ rừng phòng hộ thực sự xung yếu vì khi cha xác định được rõ mục tiêu của rừng kinh tế thì phần lớn đất rừng Tây Bắc đều có thể đa vào rừng phòng hộ xung yếu và rất xung yếu. Khi trồng rừng làm nguyên liệu giấy nên trồng hỗn giao thêm các loại cây khác để tăng thêm khả năng phòng hộ và khả năng phòng chống cháy của rừng. Phần lớn diện tích của 2 tỉnh Lai Châu, Sơn La và 2 huyện Than Uyên của Lào Cai, Mường Chải của Yên Bái còn đang là đất trống đồi trọc, diện tích rừng trồng còn rất nhỏ bé, kinh nghiệm trồng rừng vùng cao còn rất ít do mục tiêu của trồng rừng kinh tế trên vùng cao Tây Bắc chưa được xác định

rõ ràng. Nên tuy nhà máy thủy điện phải xây dựng hơn chục năm nữa mới xong, cần học tập kinh nghiệm trồng rừng thông của lâm trường Púng Luông để triển khai sớm việc trồng thí điểm ra các vùng cao khác trong vùng. Trên cơ sở đúc rút kinh nghiệm của việc trồng thí điểm sẽ từng bước vững chắc đẩy nhanh tiến độ trồng rừng nguyên liệu giấy. Nếu ta trồng rừng tốt ở khu nguyên liệu, sẽ có khả năng cung cấp đủ nguyên liệu cho các nhà máy giấy với tổng công suất hàng triệu tấn giấy/năm. Sau khi đã trồng được nhiều thông sẽ xây dựng thêm xởng chế biến nhựa thông để cung cấp từng hơng và dầu thông cho các nhà máy giấy và các nhu cầu khác của nền kinh tế quốc dân.

2. *Xây dựng các nhà máy giấy*: Khu nguyên liệu bây giờ còn cha xây dựng là quá chậm. Vì vậy, trên cơ sở tính toán nguyên liệu vững chắc, đầu tiên nên xây dựng một nhà máy giấy có quy mô thích hợp sử dụng nguyên liệu là gỗ thông, tre nứa và các loại gỗ mọc nhanh khác ở gần nhà máy thủy điện đầu tiên ở Sơn La vì toàn bộ nguyên liệu giấy trong vùng đều có thể vận chuyển về đây, khi đã trồng được nhiều rừng nguyên liệu sẽ mở rộng thêm công suất nhà máy. Việc xây dựng thêm nhà máy giấy ở Lai Châu và nhà máy giấy sẽ sử dụng nguồn nguyên liệu giấy vùng lu vực sông Nậm Mu (Than Uyên, Mù Cang Chải và phía đông nam huyện Phong Thổ) là rất cần thiết, nhng địa điểm và công suất của các nhà máy giấy này sẽ phụ thuộc vào địa điểm xây dựng các nhà máy thủy điện trong Dự án thủy điện Sơn La được Quốc hội thông qua.

Trên cơ sở các ý kiến trình bày ở trên, xin đề nghị Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu t, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Công nghiệp, Ủy ban nhân dân các tỉnh Lai Châu, Sơn La,... xem xét và nên chú ý hơn đến vùng này vì khai thác tốt tiềm năng nguyên liệu giấy của vùng Tây Bắc và xây dựng các nhà máy giấy ở đây sẽ giải quyết tổng hợp được rất nhiều vấn đề về kinh tế, dân sinh, an ninh và quốc phòng./.

** Nguyên chuyên viên chính Vụ kế hoạch- Bộ Lâm nghiệp*

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

TS. MAI HỒNG QUỲ*

***Tóm tắt:** Để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, theo tác giả, trọng tâm là nâng cao công tác lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và hoạt động giám sát tối cao. Tác giả kiến nghị: trong hoạt động lập pháp cần có cơ chế thẩm định chéo, Quốc hội phải trực tiếp soạn thảo luật, Quốc hội cần có "Tiểu ban chuyên trách các dự án luật" ...; nên thành lập Ủy ban Giám sát của Quốc hội... Nhìn chung, cần phân định rõ hơn phạm vi quyền hạn của Quốc hội trong những lĩnh vực nói trên để tránh ngộ nhận rằng Quốc hội nh một cơ quan vạn năng, nơi giải quyết tất cả các vấn đề.*

Đại hội IX, một lần nữa Đảng ta khẳng định quan điểm đã đưa ra từ Đại hội VIII về việc đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Việc cải cách thể chế và phong cách hoạt động của Nhà nước có trọng tâm là làm rõ sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp; kiện toàn tổ chức, đổi mới phong cách và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Việc nghiên cứu và phân tích nhằm làm rõ vị trí, tính chất, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, đưa ra những giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong điều kiện hiện nay, do vậy, là một nhu cầu rất cấp bách. Cũng tại văn kiện Đại hội IX, phong cách đổi mới phong cách và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội có trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, quyền quyết định các vấn đề lớn của quốc gia và thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Như vậy, có thể nói việc nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội phải tập trung nâng cao hiệu quả ba mặt hoạt động của Quốc hội là: lập pháp, ra những quyết định liên quan đến các vấn đề quan trọng của đất nước và hoạt động giám sát tối cao.

Khái niệm "chức năng" của Quốc hội

Trước hết, theo chúng tôi, cần phải làm rõ nội hàm của khái niệm chức năng của Quốc hội, để giải quyết về mặt lý luận, Quốc hội nước ta có những chức năng nào? Có sự khác biệt gì giữa chức năng của Quốc hội Việt Nam với Quốc hội các nước khác không? Trong khoa học pháp lý, khi nói đến chức năng của một cơ quan, tổ chức là nói đến các mặt hoạt động, các phong cách hoạt động; cách thức tác động của một cơ quan, tổ chức lên các quan hệ xã hội nhằm đạt được mục đích của cơ quan, tổ chức đó. Chức năng của một cơ quan, tổ chức quan hệ hữu cơ với tính chất, bản chất của cơ quan, tổ chức ấy. Bản chất của cơ quan, tổ chức là gì thì phong cách hoạt động cũng phải thích ứng, phù hợp. Nói một cách khác, chức năng của một cơ quan, tổ chức phản ánh bản chất, tính chất của cơ quan, tổ chức và ngược lại bản chất, tính chất của cơ quan, tổ chức quyết định phong cách hoạt động, chức năng của cơ quan, tổ chức đó. Tuy nhiên, đây là mối quan hệ hai chiều, nếu chức năng của cơ quan, tổ chức phù hợp, hiệu quả thì nó phản ánh đúng đắn và tác động tích cực lên bản chất của cơ quan, tổ chức.

Như vậy, chức năng của Quốc hội chính là các phong cách hoạt động, các mặt hoạt động, các phong cách tác động của Quốc hội.

Quốc hội nước ta là cơ quan đại diện của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp. Trong suốt quá trình hình thành và phát triển của mình, Quốc hội Việt Nam luôn được thừa nhận là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là nơi tập trung tất cả quyền lực nhà nước. Xuất phát từ vị trí là cơ quan đại diện của nhân dân, Quốc hội Việt Nam không phải là cơ quan lập pháp đơn thuần. Có thể nói, tính đại diện nhân dân, bản chất là cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước sẽ quyết định phong cách hoạt động của Quốc hội. Trong một thời gian dài ở nước ta, chỉ nói đến quyền lực nhà nước của Quốc hội mà không nói đến các quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền t pháp nh nói đến các nhánh quyền lực nhà nước. Bởi vì, về mặt lý luận, Quốc hội Việt Nam không chỉ thực hiện hoạt động lập pháp mà còn thực hiện cả những hoạt động thuộc lĩnh

vực hành pháp và t pháp. Lý thuyết trên quyết định cách thức hoạt động của Quốc hội trong hệ thống cơ quan nhà nước đồng thời lại có thể dẫn đến những hình dung không chính xác về vị trí của cơ quan này. Quốc hội có thể bị hình dung như một cơ quan vận hành, nơi giải quyết tất cả các vấn đề, là nơi thực hiện quyền lực nhà nước một cách trực tiếp mà không cần thông qua bất cứ cơ quan, tổ chức nào khác. Một hình dung như vậy sẽ rất nguy hiểm. Đã có ý kiến chứng minh rằng, hiện nay, đôi khi chúng ta vẫn quan niệm rằng Chính phủ cũng chỉ là cơ quan hành chính của Quốc hội. Tình trạng này dẫn đến hiệu quả không cao của các hoạt động của Quốc hội và có thể làm sai lệch hoàn toàn bản chất của Quốc hội.

Thực tiễn phát triển của đất nước cho thấy, trong thời gian gần đây chúng ta đã có những nhận thức rất mới về vấn đề thực hiện quyền lực nhà nước, về chức năng, nhiệm vụ, về phân công, phân cấp của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước trung ương. Theo chúng tôi, cần xác định rõ chức năng chủ yếu của Quốc hội là chức năng lập pháp và chức năng giám sát để luật pháp do Quốc hội làm ra được thực thi trong thực tế. Quốc hội không thể làm thay công việc của Chính phủ, của Tòa án và các cơ quan nhà nước khác. Ngay cả trong quá trình giám sát, Quốc hội cũng không thể đưa ra những văn bản thực hiện những hoạt động thuộc chức năng, thẩm quyền của Chính phủ và Tòa án. Việc ra các quyết định liên quan đến các vấn đề quan trọng của đất nước, theo chúng tôi, không nằm ngoài chức năng lập pháp; vì tất cả các quyết định của Quốc hội về những vấn đề như vậy phải là luật.

Nâng cao hoạt động lập pháp

Phải nhìn nhận rằng, hiện nay, ngoài những lý do khác, thì lý do chính làm cho hiệu lực thi hành luật do Quốc hội ban hành không cao là do chất lượng của các văn bản luật đó. Các văn bản này khó thi hành vì phần lớn là "luật khung". Bên cạnh đó, cơ chế giám sát của Quốc hội đối với việc thực thi luật pháp cũng chưa đầy đủ và đây cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên. Như vậy, vấn đề là cần phải nâng cao chất lượng của hoạt động lập pháp. Về vấn đề này, chúng tôi xin có một số ý kiến cụ thể sau:

Thứ nhất: Hoạt động làm luật cũng giống như mọi hoạt động khoa học khác, phải có sự thẩm định chéo, cần sự phản biện khoa học cũng như có sự đối chứng giữa nhiều quan điểm khác nhau.

Thứ hai: Chất lượng của sản phẩm lập pháp phụ thuộc rất nhiều vào quan điểm lập pháp và chủ thể tiến hành lập pháp. Thực tế ở nước ta, cơ quan hành chính, cơ quan hành pháp được giao thực hiện các dự án luật. Chưa nói đến tính khoa học mà mới chỉ nói đến tính khách quan thì điều này đã không đạt. Nhưng trong thực tiễn, đây là một hiện tượng khách quan vì Quốc hội nước ta không phải là cơ quan làm luật chuyên trách. Quốc hội chỉ "**làm luật**" bằng hoạt động thẩm tra và thông qua dự án luật. Tuy vậy, hoạt động làm luật không chỉ tập trung vào Ủy ban Pháp luật và sự thẩm tra không thể chỉ diễn ra trong hoặc trước các kỳ họp Quốc hội. Thực tế chứng minh rằng, khi dự án luật đã được soạn thảo thành chương, thành điều thì việc thẩm tra các dự án này chỉ đạt được kết quả là sửa câu, chữ, cách sắp xếp. Những điểm quan trọng là quan điểm để làm dự án luật đó sẽ rất khó thay đổi. Do vậy, theo chúng tôi, Quốc hội không thể chỉ thẩm tra và thảo luận khi thông qua dự án luật mà phải tự mình soạn thảo các dự án luật đó. Tức là, Quốc hội phải thực hiện quyền lập pháp một cách trực tiếp.

Chúng tôi đề nghị thành lập các "**Tiểu ban chuyên trách các dự án luật**" cụ thể. Nghĩa là, mỗi văn bản pháp luật phải có một Tiểu ban chuyên trách để soạn thảo dự án luật tương ứng. Tiểu ban này có thành viên là các đại biểu Quốc hội thuộc các ủy ban liên quan đến dự án luật và các đại biểu khác có chuyên môn về lĩnh vực này. Điều quan trọng là Tiểu ban không chỉ thẩm định các dự án luật mà phải chủ động soạn thảo các dự án luật, có quan điểm lập pháp hoàn toàn độc lập với quan điểm của các cơ quan của Chính phủ. Các dự thảo luật do Tiểu ban chuyên trách của Quốc hội soạn thảo được phản biện tại Ban soạn thảo luật của Chính phủ và ngược lại, Tiểu ban của Quốc hội phản biện dự thảo luật của Ban soạn thảo. Cơ chế này cho phép chúng ta có hai dự thảo văn bản luật về một lĩnh vực mà cách tiếp cận và quan điểm làm luật là hoàn toàn độc lập. Điều này là rất cần thiết nhằm bảo đảm tính chất khoa học của dự thảo luật. Ủy ban của Quốc hội được giao trách nhiệm thẩm

tra dự án luật sau đó sẽ thẩm tra một dự thảo đã là kết quả thông lượng, thoả thuận giữa hai cơ quan làm luật là Ban soạn thảo luật của Chính phủ và Tiểu ban soạn thảo dự án luật của Quốc hội. Trong cơ chế này, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đóng một vai trò rất quan trọng trong các Tiểu ban dự án luật và chịu trách nhiệm chính về kỹ thuật lập pháp.

Với cơ chế tổ chức một viện của Quốc hội nóc ta và tính chất tập trung quyền lực nhà nước, việc giao cho các cơ quan của Chính phủ chủ trì các dự án luật là phù hợp. Nhưng chức năng lập pháp của Quốc hội không thể giao hoàn toàn cho Chính phủ. Xu hướng phát triển của Quốc hội cho thấy là: đã đến lúc, chính Quốc hội phải trực tiếp thực hiện chức năng lập pháp- chức năng chính của mình.

Cách tiếp cận nh vậy cũng cho phép chúng ta có những biện pháp rất hữu hiệu để giải quyết việc sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật đã có hiệu lực. Thực tế hiện nay cho thấy, rất nhiều văn bản chứa đựng những điều khoản phải đọc sửa đổi, bổ sung nhanh chóng nhằm đáp ứng yêu cầu do thực tiễn đặt ra. Có những văn bản luật mà số lượng điều khoản cần sửa đổi không nhiều nhưng do quy trình sửa đổi luật lại nh quy trình làm luật mới nên thời gian để thông qua những sửa đổi nh vậy rất dài. Mặt khác, có những trường hợp, yêu cầu sửa đổi, bổ sung luật xuất phát từ Chính phủ và sự biện minh cho tính cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung này cũng không hẳn có tính thuyết phục. Với việc thực hiện cơ chế này, khi có yêu cầu sửa đổi, bổ sung luật thì Tiểu ban chuyên trách của Quốc hội sẽ phải xem xét, đánh giá tính hiệu quả của các điều khoản để có đọc cách giải quyết biện chứng nhất; và, với cách thức này, các Tiểu ban chuyên trách của Quốc hội trực tiếp làm luật và sửa luật. Sau quá trình thông lượng, bàn bạc, khi các Tiểu ban chuyên trách của Quốc hội đã có ý kiến kết luận về việc sửa đổi luật, thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể ra quyết định về vấn đề này mà không cần thông qua tại phiên họp toàn thể của Quốc hội. Nh vậy, vấn đề thời gian và tính thời sự, nhu cầu đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn mới có thể thực hiện đọc.

Hoạt động quyết định ngân sách nhà nước

Theo Điều 84, Hiến pháp năm 1992 và Điều 2, Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 thì việc "quyết định dự toán ngân sách nhà nước" là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội về tài chính ngân sách nói chung. Theo chúng tôi, quyết định ngân sách là một hoạt động rất quan trọng, thể hiện rõ nét và trực tiếp nhất quyền lực nhà nước của Quốc hội. ở các nhà nước thực hiện phân quyền thì cơ chế kiểm soát quyền lực quan trọng và gần nh duy nhất (trong bối cảnh hoạt động bình thường của các quan chức- tổ chức của Nghị viện) giữa Nghị viện và Chính phủ. Thông qua hoạt động ngân sách, Nghị viện yêu cầu Chính phủ thực hiện những công việc, chỉ tiêu cụ thể. Có thể nói, hoạt động duyệt chi ngân sách và hoạt động ra những quyết định quan trọng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Thông chúng ta hiểu hoạt động duyệt ngân sách là một trong những hoạt động quyết định các vấn đề quan trọng của Quốc hội. Tuy nhiên, chúng tôi vẫn cho rằng, hai hoạt động này có sự độc lập tương đối. Quốc hội quyết định những chủ trương, chính sách quan trọng và kèm theo đó là một khoản chi ngân sách tương ứng. Có ý kiến cho rằng, đề nghị ngân sách bao giờ cũng xuất phát từ Chính phủ. Chúng tôi không phủ nhận điều này. Đó là những đề nghị với những mục chi rất cụ thể do Bộ Tài chính đề xuất. Nhưng, Quốc hội với vị trí, chức năng của mình có quyền và cần phải yêu cầu cụ thể đối với Chính phủ trong việc xây dựng những dự toán nhằm thực hiện những chủ trương, chính sách quan trọng liên hệ đến an ninh- quốc phòng, quốc kế dân sinh. Chẳng hạn, đối với chương trình chống lũ ở đồng bằng sông Cửu Long, chương trình nâng cao đời sống cho đồng bào dân tộc thiểu số... Quốc hội hoàn toàn có thể đưa ra những quyết sách thể hiện đúng bản chất của Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Những vấn đề về chủ trương, chính sách lớn phải thể hiện đọc nguyện vọng của nhân dân, phải xuất phát từ nhân dân. Nh vậy, có thể nói đến một cơ chế trong đó Ủy ban Dân nguyện đóng một vai trò rất quan trọng trong việc thể hiện nguyện vọng, ý nguyện của nhân dân. Trên cơ sở đó, tập hợp, thẩm định các nguyện vọng của nhân dân, Ủy ban Dân nguyện đề xuất đồng lối, chủ trương trong những lĩnh vực cụ thể với những yêu cầu tổng quan về ngân sách. Trên cơ sở những yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ sẽ xây dựng dự toán ngân sách với những mục chi cụ thể.

Với ý nghĩa của hoạt động chi ngân sách, chúng tôi cho rằng, cần quy định thành một khoản độc lập trong Điều 2 và Điều 24, Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi). Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) cần quy định chi tiết hơn về vấn đề này. Cụ thể là, trong khoản bổ sung này, cần quy định một số quyền hạn của Quốc hội trong việc đề ra các yêu cầu, đồng lối, chủ trương để trên cơ sở đó Chính phủ làm ngân sách. Chúng tôi cũng thấy rằng, quyết định về ngân sách nhà nước phải được ban hành dưới hình thức văn bản luật mà không phải là nghị quyết. Phải thấy rằng, chỉ trừ trường hợp rất hiếm hoi, các văn bản do Quốc hội ban hành nên là luật. Quyết định của Quốc hội về một chính sách chủ trương lớn, về bản chất là "**quy định**", nó phải được cụ thể hoá, thực hiện bởi các tổ chức có liên quan.

Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội

Có thể nói, thực hiện quyền giám sát tối cao là một chức năng liên hệ chặt chẽ với chức năng lập pháp. Thực sự, đây là hai khía cạnh của một vấn đề, hai mặt của một sự việc. Pháp luật do Quốc hội ban hành phải có hiệu lực thực thi. Trong nhà nước pháp quyền, mọi cá nhân, tổ chức phải tuân theo pháp luật. Chỉ có nh vậy, mục đích cuối cùng mới đạt được, bản chất của một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của dân, do dân, vì dân mới thể hiện toàn diện. Tính hiệu quả của pháp luật trong một chừng mực nhất định phụ thuộc vào hiệu quả của hoạt động giám sát. Quan điểm của chúng ta phải rất rõ ràng: phát huy quyền làm chủ, giao quyền chủ động, nhà nước không can thiệp vào những công việc không cần thiết nhng phải kèm theo một cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả.

Hiện nay, chức năng giám sát tối cao của Quốc hội cũng có một xuất phát điểm là nguyên tắc tập trung quyền lực. Có nghĩa là về mặt lý luận, Quốc hội Việt Nam cũng có thẩm quyền thực hiện quyền giám sát tối cao thông qua việc uỷ quyền cho các cơ quan, tổ chức thực hiện quyền hạn này. Trong thực tế, Quốc hội giao cho các cơ quan của Quốc hội nh: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội... thực hiện một số quyền giám sát. Ngoài ra, chức năng giám sát cũng được giao cho Viện kiểm sát nhân dân- mà rất nhiều người lầm tưởng là một loại cơ quan t pháp. Chính phủ cũng có quyền hạn và nhiệm vụ về việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội... (Điều 12, Hiến pháp năm 1992). Các toà án thì giám sát hoạt động xét xử...

Thành lập Ủy ban Giám sát

Nh đã trình bày ở trên, hoạt động giám sát của Quốc hội hiện nay được thực hiện bởi nhiều cơ quan, tổ chức. Chúng tôi cho rằng, chính yếu tố này làm cho hoạt động giám sát không tập trung và còn mang tính manh mún, khó kiểm soát và do vậy không đạt được hiệu quả cần thiết. Trong giai đoạn hiện nay, việc thành lập Ủy ban Giám sát của Quốc hội là một giải pháp phù hợp hơn cả. Ủy ban Giám sát của Quốc hội có thể trực tiếp thực hiện quyền giám sát tối cao một cách tập trung hơn. Cùng với Ủy ban Dân nguyện, Ủy ban Pháp luật... Ủy ban Giám sát sẽ kiểm tra, giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc ban hành các văn bản pháp luật phù hợp với Hiến pháp, pháp luật, cũng nh giám sát tính hợp pháp của các hành vi, các hoạt động của các viên chức nhà nước. ý tưởng mà chúng tôi thấy cần nhấn mạnh là: Ủy ban Giám sát cũng có chức năng, nhiệm vụ giám sát hoạt động của chính các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội. Việc giám sát này là rất cần thiết. Tuy nhiên, khi xây dựng Quy chế hoạt động của Ủy ban Giám sát cũng nh của các Ủy ban khác của Quốc hội, cần phải lưu ý một số điểm sau đây:

Về hoạt động giám sát của các uỷ ban

Các Ủy ban của Quốc hội là các cơ quan của Quốc hội mà chức năng chủ yếu của chúng vẫn là giúp Quốc hội thực hiện quyền lập pháp. Các Ủy ban của Quốc hội không có chức năng thực hiện các công việc thuộc quyền hành pháp và t pháp. Hiện nay, có ý kiến cho rằng, các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội chỉ làm công việc chuyển đơn th mà không giải quyết được việc cụ thể nào. Về những vấn đề này, cần nói rõ là: nh chúng tôi đã trình bày, các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội không thể trực tiếp ra quyết định về những vụ việc cụ thể là do xuất phát từ bản chất, vị trí, chức năng của Quốc hội. Tuy nhiên, do Quốc hội là cơ quan đại diện của dân, là cơ quan quyền lực

nhà nóc cao nhất nên các ý kiến, kết luận của các Ủy ban của Quốc hội, các đề xuất của các đại biểu Quốc hội trong lĩnh vực giám sát tối cao phải có hiệu lực thi hành. Do vậy, chúng tôi đề nghị: trong những trường hợp cụ thể, nếu các Ủy ban của Quốc hội đã có kết luận về hành vi trái pháp luật của những cá nhân hoặc văn bản do các cơ quan nhà nóc ban hành trái Hiến pháp, pháp luật thì hành vi đó, văn bản đó phải bị đình chỉ hiệu lực ngay. Trong một thời gian nhất định, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan phải giải trình và có kết luận xử lý đối với những hành vi, sự việc mà các Ủy ban của Quốc hội đã có kết luận. Thực tiễn này được áp dụng rất phổ biến ở các nóc. Nó vừa bảo đảm được hiệu lực của các ý kiến của Quốc hội, vừa đảm bảo chính xác bản chất của cơ quan Quốc hội.

Hoạt động giám sát qua Tòa hành chính

Tuy nhiên, theo chúng tôi, trong tương lai, cơ chế giám sát tối cao của Quốc hội cần phải được xây dựng một cách hoàn thiện hơn. Hiện nay, thực tế ở Việt Nam đã tồn tại các tòa hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân. Các tòa hành chính có chức năng xét xử các khiếu kiện của công dân về các hành vi vi phạm pháp luật của các viên chức, công chức nhà nóc, về sự vi hiến của các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nóc có thẩm quyền. Mặc dù, hiện nay số lượng các vụ kiện được xét xử ở các tòa hành chính không nhiều, nhưng đây là cơ chế cần thiết và thích hợp. Theo đánh giá trong báo cáo công tác ngành tòa án năm 2000 thì các khiếu kiện trong lĩnh vực hành chính xảy ra rất nhiều trong cuộc sống, nhiều khi trở thành vấn đề thời sự sôi động trong cả nóc, nhưng các đơn khởi kiện tại tòa án không nhiều và số án hành chính tòa án đã thụ lý cũng còn rất ít trong thực tế¹. Cụ thể là, trong năm 2000, tòa án các cấp đã thụ lý 419 vụ (tăng 67 vụ so với năm 1999). Về tương lai, khi trình độ dân trí của ta nâng lên, kiến thức pháp luật được phổ biến rộng rãi, người dân thực hiện các quyền công dân của mình một cách triệt để thì hệ thống các tòa hành chính sẽ phát huy hiệu quả.

Giám sát của cơ quan bảo hiến

Với cơ chế tập trung quyền lực của Nhà nóc ta, chúng tôi cho rằng, rất cần một cơ quan thực hiện quyền giám sát một cách độc lập, có thể tự mình phát hiện và xử lý các trường hợp ban hành văn bản pháp luật trái Hiến pháp, pháp luật. Cơ quan này phải có vị trí độc lập, có chức năng, thẩm quyền do Quốc hội quy định, có khả năng phán xét một cách khách quan về tính hợp hiến của các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nóc trung ương ban hành cũng như các hành vi, hoạt động của các viên chức cấp cao của Quốc hội và Chính phủ. Trong lịch sử lập hiến của các nóc xã hội chủ nghĩa, chế định tòa án hiến pháp, hội đồng hiến pháp không phải là xa lạ. Có thể nói rằng, không chỉ có nhà nóc t bản mới biết đến chế định này. Tòa án Hiến pháp của Nam T (cũ) ngoài chức năng thực hiện quyền giám sát về việc tuân thủ hiến pháp và pháp luật còn có nhiệm vụ rất quan trọng là hỗ trợ việc hoàn thiện pháp luật. Tòa án Hiến pháp trình trước Quốc hội các đề xuất và kết luận về các dự án luật cũng như các biện pháp bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa (Điều 376, Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Nam T). Năm 1992, Tòa án Hiến pháp cũng được thành lập ở Ba Lan. Theo Điều 4, Luật sửa đổi Hiến pháp Ba Lan (tháng 3/1982), Ủy ban giám sát tối cao của Quốc hội được đổi tên thành Hội đồng Hiến pháp.

Điểm đặc biệt của các Tòa án Hiến pháp và Hội đồng Hiến pháp so với Ủy ban Giám sát của Quốc hội là vị thế độc lập tương đối của nó, quy chế bầu các thẩm phán, địa vị pháp lý của các thẩm phán và quy chế hoạt động của các cơ quan này. Tuy được gọi là Tòa án Hiến pháp nhưng cơ quan này cũng có nơi mang tính chất của một cơ quan tư vấn tối cao và là một "kênh" thẩm định các dự án luật rất đáng tin cậy. Phong hống thành lập Tòa án Hiến pháp của Việt Nam trong tương lai, theo tôi là thích hợp và cần được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng./.

* GV Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Tài liệu tham khảo

1. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX. NXB Chính trị Quốc gia, 2001
2. Hiến pháp CHXHCN Việt Nam 1992
3. Luật Tổ chức Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam 1992
4. Luật nhà nước các nước XHCN. NXB Trường Đại học Tổng hợp Matxcova 1984
5. Luật nhà nước các nước t bản. NXB Văn học pháp lý Matxcova 1992
6. Đại công về hệ thống pháp luật Hoa Kỳ
7. Các hệ thống pháp luật thế giới. (Grands Systemes de Droit étrangers). NXB Dalloz Paris 1998.

¹ Báo cáo công tác ngành toà án năm 2000 và phương hướng, nhiệm vụ công tác toà án năm 2001- Tr.56

QUỐC HỘI PHÊ CHUẨN HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI VIỆT MỸ

Minh Đức

Hiệp định thương mại Việt- Mỹ đã được Quốc hội Việt Nam phê chuẩn ngày 28 tháng 11 năm 2001. Ngày 12 tháng 12, Chính phủ hai nước đã trao đổi th phê chuẩn và Hiệp định bắt đầu có hiệu lực từ ngày này. Hiệp định đánh dấu một bước tiến trong quá trình bình thường hoá quan hệ giữa hai nước, mở ra cơ hội, đồng thời kèm theo những khó khăn và thách thức. Quan sát dới đây đa lại bức tranh về vụ cá tra, cá ba-sa nh một thách thức ban đầu và một số vấn đề liên quan tới thảo luận của đại biểu Quốc hội trớc khi phê chuẩn Hiệp định. (Trang 8)

Hiệp định thương mại Việt - Mỹ (sau đây gọi là Hiệp định) đã được Chính phủ hai nước ký ngày 13 tháng 7 năm 2000, đã được Hạ viện và Thượng viện Mỹ phê chuẩn và Tổng thống Mỹ ký lệnh công bố.

Tại kỳ họp thứ 10, Chủ tịch nước đã trình Hiệp định để Quốc hội phê chuẩn. Sau khi các đại biểu đã thảo luận ở Tổ, chiều ngày 28- 11 - 2001, Quốc hội đã thảo luận và thông qua *Nghị quyết phê chuẩn* Hiệp định. Phiên họp do Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An điều khiển. Phóng viên báo chí trong nước và nước ngoài được mời tới nghe thảo luận.

Bên cạnh ý kiến tán thành phê chuẩn Hiệp định, nhiều đại biểu kịch liệt lên án sự can thiệp vào công việc nội bộ của Việt Nam của một bộ phận chính giới Hoa Kỳ. "Đạo luật Nhân quyền Việt Nam" do Hạ viện Hoa Kỳ thông qua và Điều 755, Chương V của Đạo luật 107-76 cản trở việc nhập khẩu vào Hoa Kỳ các loại cá thuộc họ da trơn thông qua quy định về nhãn thương mại là những biểu hiện ban đầu của thái độ thiếu thiện chí và thách thức ngay từ khi Hiệp định cha có hiệu lực.

Báo cáo của Ủy ban Đối ngoại Quốc hội đã nêu 6 yếu tố về thời cơ, đồng thời cũng nêu lên 6 thách thức¹. 11 đại biểu đã phát biểu đều lu ý về những khó khăn và thách thức trong quá trình thực thi Hiệp định và bày tỏ quan điểm vừa hợp tác vừa đấu tranh, tranh thủ thời cơ và vượt qua thách thức. Vậy cụ thể đó là những thách thức gì?

Rào cản nhập cá tra, cá ba-sa vào Hoa Kỳ thông qua quy định về nhãn thương mại

Đại biểu Nguyễn Hữu Khánh (An Giang) nêu lên thách thức đầu tiên mà dân nuôi cá tra, cá ba-sa xuất khẩu sang Hoa Kỳ phải đối diện do các nhà lập pháp Hoa Kỳ đã thông qua Đạo luật² (sau đây gọi là Luật 107-76³) buộc các loại cá từ nước ngoài, trong đó có cá từ Việt Nam thuộc họ cá da trơn không được phép mang nhãn thương mại theo tiếng Mỹ là "catfish". Dự luật này mang số hiệu H.R.2330³ được trình tại Hạ viện ngày 27 tháng 6 năm 2001, sau nhiều lần bổ sung, được Thượng viện thông qua ngày 28 tháng 11, (theo giờ Việt Nam là ngày 27.11). Công bằng mà nói, đây không phải là đạo luật cấm nhập khẩu vào Hoa Kỳ cá ba-sa, cá tra từ Việt Nam hoặc các loại cá da trơn nói chung từ nước ngoài. Tuy nhiên, đủ thấy rằng các nhà lập pháp Hoa Kỳ rất "khôn khéo" trong màn lập pháp bảo hộ vì lý do "lợi ích công cộng của người tiêu dùng Mỹ".

Rào cản thương hiệu là gì? nó được biện hộ nh thế nào?

Xin nói rõ, chữ "thương hiệu" ở đây nhằm chỉ khái niệm "labelling", tiếng Mỹ dùng trong Luật 107-76, Khoản 755 của tit VII⁴. Theo khoản này: "*Không được duyệt hoặc cấp kinh phí bằng bất kỳ cách nào theo luật này cho Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm nhằm sử dụng để cho phép nhập cá hoặc các sản phẩm cá được gắn nhãn thương hiệu toàn bộ hoặc một phần với tên 'catfish' trừ khi những sản phẩm này thuộc sự phân loại cá thuộc họ Ictaluridae*". Nói cho dễ hiểu thì điều khoản này hạn chế việc sử dụng thương hiệu Mỹ 'catfish' (vốn được người Mỹ hiểu thông dụng là loại cá da trơn thuộc họ cá có tên khoa học nh trên!). Người viết bài này hỏi một quan chức Hoa Kỳ về điều

luật này thì đọc giải thích rằng: "Luật này chỉ hạn chế việc sử dụng thương hiệu gây nhầm lẫn cho người tiêu dùng Hoa Kỳ, vì thương hiệu *catfish* đọc hiểu thông dụng là cá da trơn thuộc họ *Ictaluridae* - tức là cá ở vùng Bắc Mỹ; còn cá tra và cá ba-sa của Việt Nam xuất sang Mỹ lại thuộc họ cá da trơn khác, cụ thể là thuộc họ *Pangasius*".

Người viết bài này chợt nhớ đến một vụ tranh chấp của những năm 70 ở Châu Âu về việc dùng nhãn hiệu "Champagne" mà ta quen gọi là Sâm banh; nó thông dụng tới mức người tiêu dùng chẳng hề biết đọc rằng gốc của chữ này là nhãn hiệu của loại nước uống có ga làm từ nho trồng ở vùng Champagne- Pháp (tiếng Anh trong tranh chấp gọi là Sparkling wine). Chữ Sâm banh thông dụng tới mức người tiêu dùng hiểu rằng đó là tên một loại rượu. Các nhà sản xuất ở Châu Âu phải gắn cả địa danh vào thương phẩm thành ra: *Sâm banh Nga*, *Sâm banh Hungari* và nhiều địa danh khác để phân biệt với loại Sâm banh "có hạng" kia. Vì vậy mà có tranh chấp về nhãn hiệu. Cơ quan xét xử tranh chấp của GATT (tiền thân WTO) thời đó đã phải phán quyết rằng: đồng ý chữ Sâm banh, nguyên nghĩa là địa danh chỉ vùng trồng nho của Pháp, nhng đã đọc dùng phổ biến tới mức trở thành một từ quá thông dụng (generic terms) để chỉ thứ nước uống có ga, nó không gây nhầm lẫn cho người tiêu dùng. Không biết vụ *catfish* có làm các bà nội trợ Hoa Kỳ bị nhầm lẫn giữa "họ này" hay "họ khác" hay không, xin để việc cho các nhà giải quyết tranh chấp hai bên tranh cãi. Xin lưu ý rằng yếu tố gây nhầm lẫn là yếu tố quyết định để xác định quyền ban hành văn bản về nhãn mác thương mại. Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam đã có lần nói rằng cá ba-sa của Việt Nam đọc ghi rõ là *Sản xuất tại Việt Nam*, nh vậy là không thể gây nhầm lẫn. Tuy nhiên, một nghị sỹ Mỹ đồng đề nghị điều khoản 755 đã nói trước Thượng viện rằng: "*mục đích của điều khoản này nhằm phân biệt rõ ràng các sản phẩm cá để người tiêu dùng không bị lừa gạt do hành vi gắn thương hiệu không phù hợp*".⁵

Phía Hoa Kỳ muốn gửi một thông điệp an ủi các nhà xuất khẩu cá tra và cá ba sa của Việt Nam rằng: Điều khoản 755 của đạo luật 107-76 chỉ là sự thay đổi nhãn thương hiệu mà không phải là cấm nhập khẩu, chỉ cần đáp ứng các quy định của Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm (FDA) Hoa Kỳ về xử lý vệ sinh, mức độ d hoá chất và nhãn thương hiệu chấp nhận đọc. Lại thêm nữa, thế nào là 'nhãn thương hiệu chấp nhận đọc'? Do Luật 107-76 mới được Tổng thống Hoa Kỳ công bố ngày 29 tháng 11, và có hiệu lực ngay, nhng cũng nh ở ta, các nhà xuất khẩu cá ba sa và cá tra vẫn phải "chờ dài dài" cho tới khi cơ quan FDA của Hoa Kỳ nghiên cứu kỹ Điều khoản 755 này xem có cần thiết- và có thể lắm, nhng không biết bao giờ sẽ ban hành một 'thông báo nhập khẩu'⁶ liên quan đến 'nhãn thương phẩm chấp nhận đọc' đối với cá của Việt Nam (vì nó đọc Hoa Kỳ giải thích thuộc họ *Pangasius* mà không phải thuộc họ *Ictaluridae*).

Liên quan đến kêu ca phàn nàn của bà con đồng bằng Sông Cửu Long rằng nh vậy thì quá là ngọc lại với tinh thần tự do thương mại và cạnh tranh tự do, ngay thẳng mà họ vẫn nghe thấy từ phía những người Mỹ, người quan chức Hoa Kỳ lại có ngay câu trả lời rằng: "*[nguyên tắc] cạnh tranh tự do và ngay thẳng không cấm các chính phủ đặt ra những quy định và tiêu chuẩn nhằm bảo vệ người tiêu dùng không bị nhầm lẫn. Hơn nữa, Hiệp định thương mại Việt- Mỹ cũng nh các hiệp định tạo cơ sở là thành viên WTO luôn luôn dành quyền cho các quốc gia trong việc định ra các tiêu chuẩn, chừng nào các quy định này nhằm đáp ứng một quyền lợi công cộng hợp pháp và không đọc sử dụng để tạo rào cản thương mại không ngay thẳng (unfair)*". Thật đúng là một thách thức lớn cho các nhà xuất khẩu cá của ta. Phải đổi nhãn mới đọc "làm" tiếp, mà đổi nh thế nào cũng cha rõ, phải chờ FDA đã; cũng "chờ vội" coi rằng đây là trái với tinh thần ngay thẳng của thương mại. Vì cho dù có theo Hiệp định này đi nữa thì Chính phủ Hoa Kỳ vẫn có quyền - miễn là họ "có lý" khi đặt ra một "rào cản ngay thẳng" theo tinh thần "thượng mãi" của WTO nh họ đã dẫn ra trong đoạn cuối của lời trích dẫn trên đây. Thôi thì chắc là phải chờ hai chính phủ đàm phán về việc cái rào đó có ngay thẳng hay không (cơ chế giải quyết tranh chấp của Hiệp định). Nhng 'chờ đọc vạ thì má đã sng'. Thật đáng là một thách thức.

Cha cần xem cuốn băng Video về sự vụ này chiếu tại Hội trường Ba Đình hôm thông qua Hiệp định, người viết bài này cũng rất hiểu tâm trạng bức bách của đại biểu An Giang và đại biểu Cần Thơ khi nói rằng: cá ba sa, cá tra là loài cá mà nhân dân đồng bằng sông Cửu Long đã nuôi từ lâu đời, có khả năng phát triển lên hàng trăm nghìn tấn/năm, là một trong những lợi thế kinh tế của các tỉnh dọc

sông Tiền và sông Hậu, góp phần vào công cuộc xoá đói giảm nghèo trên mảnh đất nhiều thương tật chiến tranh này. Đại biểu An Giang bức xúc, vì mỗi năm riêng An Giang xuất khẩu từ 25-30 triệu USD và sẽ còn có khả năng phát triển. Nhưng cứ nh cái đà này thì "cá của An Giang vẫn cứ bơi ở An Giang". Tạm xếp lý do của Ngài Thợng nghị sĩ Bang Missisipi sang một bên, Đại biểu An Giang phát biểu tại Hội trường Quốc hội rằng: Khi thị trường Mỹ xuất hiện các loại cá tra, cá ba sa Việt Nam với giá cả khá hợp lý thì Hiệp hội những người nuôi cá catfish phía Mỹ bị động chạm lợi ích thị phần. Thế là, có hàng loạt lý do được nêu lên nh: môi trường nước không tốt; cá bị nhiễm khuẩn vì thức ăn, đặc biệt là nhiễm đioxin. Từ đó, nhiều đoàn Mỹ đã trực tiếp đến An Giang, đến các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long; trong đó có người nuôi cá, người xài cá, trường đại học Alabama, Hiệp hội nghề cá Hoa Kỳ, cơ quan quản lý kiểm tra chất lượng FDA và các giám đốc nhà máy chế biến cá đông lạnh. Kết quả không nh lời đồn đại về nhiễm khuẩn, về vệ sinh. Đại biểu L Văn Điền (Cần Thơ) cũng cho rằng Chính phủ Hoa Kỳ "cố tình phủ nhận ý kiến những cơ quan của Mỹ đã sang Việt Nam kiểm nhận sản phẩm này nh cuộn băng minh họa của đại biểu An Giang phát tại Hội trường đã nói lên sự kiểm nhận thực tế này".

Không còn có 'vệ sinh' nữa, nhng vấn đề lại được giải quyết bằng Điều khoản 755 rất "siêu nghệ thuật" đã nói trên bằng cách lồng vào Luật 107-76- vốn là một luật chuẩn chi ngân sách⁷ năm 2002 cho lĩnh vực nông nghiệp, chèn vào quy định không cho phép Cục Thực phẩm và Dược phẩm FDA sử dụng bất kỳ khoản ngân sách nào vào việc cho phép việc nhập khẩu cá hoặc sản phẩm cá mang tên catfish !

Đại biểu An Giang thông báo rằng: CFA - Hiệp hội của chủ trại nuôi cá nheo (catfish) của Mỹ đại diện cho giới chủ trại giàu có ở bang Missisipi đã chủ trì cuộc vận động lập pháp chống nhập cá Việt Nam đồng thời đã "chủ chi" tới 5 triệu USD để thực hiện chiến dịch này. Các đại biểu Nguyễn Hữu Khánh (An Giang) và L Văn Điền (Cần Thơ) đều lấy làm tiếc rằng đồng nghiệp của các ông ở hai viện Hoa Kỳ đã đồng tình thông qua đạo luật có điều khoản này (đây là chuyện thông tình, vì những lúc 'ket' họ thông phân trần là 'chúng tôi phải nghe theo cử tri'!). Sử dụng quyền đại diện cho cử tri Việt Nam, cho hàng vạn lao động của đồng bằng sông Cửu Long, các ông đã "cực lực phản đối việc làm thô bạo vi phạm tinh thần và lời văn Hiệp định Thương mại Việt – Mỹ của Hạ và Thợng nghị viện Mỹ. Và yêu cầu Tổng thống Mỹ không công bố điều khoản này" (tiếc rằng Tổng thống Hoa Kỳ đã công bố ngay sau đó không lâu). Các ông cũng yêu cầu các cơ quan thông tin đại chúng ở trong nước, các cơ quan chức năng của Chính phủ tiếp tục đấu tranh đòi chính phủ Mỹ phải tôn trọng Hiệp định mà chính họ đã ký, phê chuẩn và công bố.

Hàng dệt và một số bản khoản khác

Đại biểu Trần Đình Long (Đắk-Lắc) đánh giá cao nỗ lực của Chính phủ Việt Nam và Hoa Kỳ trong quá trình đàm phán, ký kết Hiệp định và đồng ý rằng việc thực hiện Hiệp định phù hợp với lợi ích của nhân dân hai nước. Ông bản khoản về một số điểm trong hiệp định có thể bất lợi cho Việt Nam. Ông dẫn khoản 4 Điều 1 chương I với bản khoản rằng hàng dệt Việt Nam không được hưởng quy chế tối huệ quốc hay sao? Ông cũng bày tỏ bản khoản về lộ trình tự do thương mại nói tại Chương I với các mức hạn chế vốn góp của công ty Hoa Kỳ ngay lập tức là 49%, sau 3 năm là 51%; sau 7 năm là 100%. Ông cũng bày tỏ sự lo ngại liệu Việt Nam có thể trong một năm chuẩn bị xong việc tham gia công ước quốc tế về hệ thống, hài hoà về mẫu mã và miêu tả hàng hoá (HS) hay không? và nếu không thì chịu chế tài gì?

Vấn đề an ninh và chủ quyền, nhân quyền

Một bản khoản lớn của đại biểu Trần Đình Long (Đắk-Lắc), đại biểu Nguyễn Quốc Thước (Nghệ An), Bà Ngô Bá Thành (Hà Nội), đại biểu Đặng Quân Thụy (Vĩnh Phúc) và hầu nh tất cả các đại biểu khác có thời gian phát biểu tại Hội trường là: mặc dù hai bên đã có nhiều bước đi tích cực hướng tới tương lai, tổng chừng có thể mở một giai đoạn mới bằng Hiệp định này, nhng ngay sau khi phê chuẩn Hiệp định, Hạ viện Hoa Kỳ lại thông qua cái gọi là 'Luật Nhân quyền Việt Nam', tiếp tục hỗ trợ những hoạt động và một số phần tử chống phá Việt Nam (ví dụ những tổ chức ở Hoa Kỳ gây mất

ổn định ở Tây Nguyên). Hành vi đó khiến Ông Long phải nhận thức rằng Chính phủ Hoa Kỳ là một đối tác khó tin cậy, nhất là liên quan đến những vấn đề an ninh quốc gia, đến độc lập chủ quyền của Việt Nam.

Đại biểu Nguyễn Quốc Thước (Nghệ An) khẳng định rằng: "*quá trình thực thi hiệp định để đạt được mục đích của chúng ta là một quá trình đấu tranh hết sức phức tạp và khó khăn hơn nhiều*" so với việc đàm phán ký kết và phê chuẩn. Theo ông, sự khó khăn này tróc hết "*xuất phát từ ý đồ chính trị của đế quốc Mỹ cùng với những mặt hạn chế khó khăn của chúng ta*". Mức độ của khó khăn, theo ông nhận định, là một cuộc đấu tranh mang bản chất "ai thắng ai". Ông đề nghị "phải hết sức tỉnh táo, vững vàng, nhạy bén, nắm vững nguyên tắc, quan điểm, nắm vững mục tiêu, kết hợp vận dụng hết sức khôn ngoan sách lược để tận dụng lợi thế, đồng thời kịp thời vạch trần những mưu đồ lợi dụng mặt trái của Hiệp định để thực hiện mưu đồ chính trị của họ". Ông cho rằng, 'họ không hề dấu diếm mưu đồ này là bình thường hoá quan hệ với Việt Nam theo con đường nh đã thực hiện đối với Liên Xô và Đông Âu trước đây'. Ông nhận định: Đạo luật Nhân quyền Việt Nam "thực chất là để cột chặt và để vô hiệu hoá Hiệp định Thương mại khi họ muốn...". Ông nhìn thẳng vào bản chất "lá mặt lá trái" đó và kịch liệt phê phán, lên án hành động của Hạ viện Mỹ khi thông qua Luật nhân quyền Việt Nam, vạch trần sự thiếu thiện chí, sự xảo trá của họ. Ngồi đại biểu cựu chiến binh thể hiện sự phẫn nộ trên nét mặt chột biến thành khắc khổ tróc mắt tôi khi ông nhấn mạnh: "Chúng ta tuyên bố cho họ biết rằng đối với Đế quốc Mỹ – kẻ đã gây tang tóc cho dân tộc Việt Nam vi phạm nhân quyền cực kỳ nghiêm trọng đối với nhân dân Việt Nam, [họ] không có cách để dạy nhân quyền cho nhân dân Việt Nam". Ông cảnh báo: "Đảng, Nhà nước ta, cán bộ chính quyền các cấp, các ngành, các doanh nghiệp, nhân dân ta phải nhận rõ bản chất của Đế quốc Mỹ. Tuyệt đối không mơ hồ ảo tưởng là, sau khi Hiệp định có hiệu lực, Đế quốc Mỹ sẽ đổ tiền vào để "nuôi béo" chế độ Xã hội Chủ nghĩa của chúng ta". Ông đề nghị Quốc hội có giải pháp tích cực để Thượng viện Mỹ không thông qua đạo luật sai trái này.

Đại biểu Nguyễn Thành Phong (Thành phố Hồ Chí Minh) phản ánh nguyện vọng của đồng bào cử tri Thành phố đề nghị Quốc hội cần tổ thái độ cực lực lên án việc Hạ viện Hoa Kỳ thông qua cái gọi là 'Đạo luật Nhân quyền Việt Nam'. Ông nhấn mạnh: "trong lúc Liên Hiệp Quốc đã ban hành công ước quốc tế về nhân quyền và theo đánh giá chung của d luật quốc tế thì Việt Nam là một trong những nước đang phát triển bảo đảm tốt nhất về nhân quyền. Hạ viện Hoa Kỳ thông qua đạo luật Nhân quyền Việt Nam là đang cố tình nhắm mắt, bịt tai tróc những thành quả lớn lao mà Việt Nam đã đạt được".

Đại biểu Nguyễn Trọng Nhân (Hà Nam) đón nhận những bước tiến tới bình thường hoá quan hệ giữa Việt Nam và Mỹ theo quan điểm bao dung, nhân đạo. Ông cho rằng: "vì có những trang sử đen tối giữa hai nước do sự xâm lược của Mỹ đối với Việt Nam..." nên ông rất muốn hy vọng rằng "qua bình thường hoá và hợp tác, [hai bên] có thể giải quyết những vấn đề tồn tại, thậm chí làm dịu những vết thương chiến tranh, đên bù những tội ác chiến tranh một cách êm thấm, nhân đạo và hữu nghị". Ông kêu gọi lòng tâm nước Mỹ, nhân dân tiến bộ Mỹ cùng đấu tranh xây dựng để các thế lực phản động không thể phá hoại quan hệ hữu nghị giữa nhân dân hai nước .

"Chính phủ Hoa Kỳ không minh bạch ..."

Đại biểu Ngô Bá Thành (Hà Nội) ủng hộ chủ trương chủ động hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Bà cho rằng: đây là chủ trương nhất quán, vì cho đến nay Việt Nam đã ký khoảng 70 Hiệp định thương mại và Hiệp định thương mại hàng hải song phương với các nước theo những nguyên tắc cơ bản nhất trong quan hệ thương mại. Hội nhập ASEAN, APEC, cũng nh việc ký Hiệp định về quan hệ thương mại với Hoa Kỳ và đàm phán gia nhập WTO là những bước đi tất yếu trong quá trình đã lựa chọn. Sau khi trình bày lịch sử của các bước đi thuận tiến tới bình thường hoá nhiều mặt quan hệ giữa Việt nam và Hoa Kỳ từ năm 1994 cho đến nay, Bà rất tự tin khi buộc tội phía Hoa Kỳ "không tôn trọng tính minh bạch là nguyên tắc căn bản của Hiệp định, vì khi Hạ nghị viện phê chuẩn thì đồng thời lại thông qua Đạo luật Nhân quyền Việt Nam còn khi Thượng nghị viện phê chuẩn mới chỉ gác lại Dự thảo đạo luật này, để lúc nào đó sẽ tùy tiện thông qua, và đến lượt Tổng thống Mỹ G.W. Bush là người

đã hợp thức hoá tình trạng thiếu minh bạch này khi ký lệnh ban hành Hiệp định". Nổi tiếp quan điểm của vị cựu chiến binh Nguyễn Quốc Thước, Tiến sỹ luật Ngô Bá Thành nhắc lại một bài báo của Bà đã đăng trên Báo Nhân dân ngày 29 tháng 9 năm 2001 nhan đề "Từ chiến dịch nhân quyền của Hạ nghị viện Hoa Kỳ..."; trong đó Bà đã phân tích chính sách can thiệp có hệ thống của Hoa Kỳ vào công việc nội bộ của Việt Nam mà đạo luật Nhân quyền Việt Nam là một minh chứng tiếp tục và cố ý rõ rệt nhất, thể hiện sự áp đặt các điều kiện chính trị cho một hiệp định thương mại song phương. Bà giới thiệu lại trớc Quốc hội nội dung và bản chất của đạo luật này là thông qua cách nói trịch thượng "cấm loại viện trợ mà không phải là viện trợ nhân đạo cho Việt Nam, trừ khi Hà Nội đạt được tiến bộ về nhân quyền"; Hoa Kỳ tự phong cho mình vai trò quan toà phán xét các nước khác. Tiến sỹ, Luật gia Ngô Bá Thành nhấn mạnh rằng Bà thể hiện quan điểm này trớc Quốc hội với t cách một đại biểu Quốc hội không phải là đảng viên Đảng cộng sản, một luật gia được đào tạo ở một trường đại học có danh tiếng ở Hoa Kỳ, lại đã từng bị chính quyền Sài Gòn Mỹ – Thiệu bắt bỏ tù 5 năm về tội "cộng sản nằm vùng" (cho tới bây giờ Bà vẫn không phải là Đảng viên Cộng sản). Với những t cách và kinh nghiệm bản thân đó, Bà khẳng định: "chắc chắn là tôi không một chút mơ hồ về ý nghĩa và giá trị của đạo luật Nhân quyền Việt Nam do Hạ nghị viện thông qua với ý đồ tạo ra và duy trì một công cụ chính trị pháp lý để can thiệp nhằm áp đặt ý muốn của Mỹ vào Việt Nam". Đại biểu Ngô Bá Thành nhấn mạnh việc kiên trì năm nguyên tắc chỉ đạo quá trình đàm phán và ký kết Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ: *Một là* tôn trọng độc lập chủ quyền quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của mỗi nước, bình đẳng cùng có lợi; *Hai là* việc Hoa Kỳ và Việt Nam dành cho nhau quy chế đãi ngộ tối huệ quốc không phải chỉ đem lại lợi ích cho phía Việt Nam mà còn cho cả phía các công ty Hoa Kỳ; *Ba là* Việt Nam tôn trọng các luật lệ, tập quán quốc tế, sẽ từng bước điều chỉnh, bổ sung các luật lệ, cơ chế của mình theo hóng phù hợp với mức độ phát triển của nền kinh tế, điều kiện hoàn cảnh của Việt Nam; *Bốn là* Việt Nam chấp nhận việc tuân thủ các quy định chung về thương mại và thuế quan và các hiệp định có tính áp dụng chung của tổ chức thương mại thế giới WTO, nhng sẽ thực hiện từng bước phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế, có vận dụng những ngoại lệ dành cho một nước đang phát triển và *Năm là*, Việt Nam là nước đang phát triển, đang chuyển đổi nền kinh tế, do đó có quyền được hưởng sự hỗ trợ của các nước phát triển trong đó có Hoa Kỳ. Những nội dung mà Hoa Kỳ không đạt ra với các nước khác thì không được đặt ra đòi hỏi Việt Nam phải thực hiện.

Cũng vì sự nhập nhằng không minh bạch trên đây, đại biểu Hoàng Thanh Phú (Quảng Ninh) tuy đồng ý nên phê chuẩn Hiệp định nhng cũng "đề nghị Quốc hội và Chính phủ xem xét xem phía Mỹ có thật lòng làm ăn với chúng ta hay không" để có thái độ dứt khoát và kịp thời trong xử thế tong ứng khi thực thi Hiệp định này.

Cần chủ động cải thiện luật pháp, cơ chế và sức cạnh tranh

Đại biểu Ngô Bá Thành, đại biểu Nguyễn Văn Tuyết (Yên Bái), Nguyễn Trọng Bằng (Đông Nai) cũng lu ý rằng "về phía chúng ta cũng có nhược điểm phải khắc phục", đó là cần cải thiện luật pháp, cơ chế và chuẩn bị tham gia khá nhiều Công ớc quốc tế; chủ động và khẩn trương chuẩn bị để "bước vào một điều kiện mới, một sân chơi mới với luật chơi mới" để biến thời cơ thành hiện thực, chuyển thách thức thành thuận lợi hơn để đẩy mạnh kinh tế xã hội, nhanh chóng hội nhập kinh tế thế giới.

Đại biểu Nguyễn Văn Tuyết thực sự lo ngại đối với khả năng cạnh tranh nhất là cạnh tranh ngay tại đất nhà, về chất lượng, giá cả, hiểu biết thị trường, về sự chủ động, và kinh nghiệm kinh doanh. Theo ông, các doanh nghiệp Nhà nước nhất định phải chạy đua với thời gian thì mới có thể khai thác được lợi thế. Ông cũng đề nghị Chính phủ phải giữ vững vai trò tạo môi trường thuận lợi và xử lý khôn khéo những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện Hiệp định, nh vấn đề cá ba sa chẳng hạn.

Đại biểu Nguyễn Trọng Bằng thể hiện cách nhìn lạc quan trong thế chủ động vì "nhân dân Việt Nam không lạ gì thái độ ngông nghênh của nhà cầm quyền Hoa Kỳ", "...nước Mỹ đã từng đe dọa đa miền Bắc trở lại thời kỳ đồ đồng, đồ đá này nọ mà có làm được đâu...". Xử thế với một đối tác sẵn sàng giở "lá mặt lá trái", ông Bằng cho rằng cần đáp lại bằng sự khôn ngoan theo kiểu "vỏ quýt dày có móng tay nhọn". Theo ông, đã quyết định vào cuộc thì phải chủ động chuẩn bị bản lĩnh, lòng trớc

thách thức, sẽ không có gì đáng sợ cả. Ông tin rằng nhân dân Mỹ có một lực lượng rất lớn ủng hộ chúng ta, đó là nhân tố thuận cần tranh thủ.

Thay phần kết

Sau hơn 90 phút thảo luận, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An kết luận: a) Đa số ý kiến phát biểu của Đại biểu Quốc hội ở tổ cũng nh ở hội trường nhất trí với báo cáo và giải trình của Chính phủ, tán thành phê chuẩn Hiệp định thương mại Việt Nam-Hoa Kỳ; b) Nhiều đại biểu Quốc hội kịch liệt lên án thái độ và việc làm thiếu xây dựng thậm chí can thiệp vào công việc nội bộ của Việt Nam của một bộ phận chính giới Hoa Kỳ; cái gọi là Đạo luật Nhân quyền Việt Nam và vấn đề cá ba sa là những biểu hiện cụ thể; c) Nhiều ý kiến lu ý Chính phủ về những khó khăn và thách thức trong quá trình thực thi Hiệp định, nhiều ý kiến nhấn mạnh chúng ta phải thật chủ động và tích cực thể hiện tinh thần vừa hợp tác vừa đấu tranh, tranh thủ thời cơ và vượt qua thách thức. Quốc hội đã thông qua Nghị quyết phê chuẩn với số phiếu tán thành 64.3%, không tán thành 19.5% và số phiếu không biểu quyết chiếm 3.9% ./.

-
1. Xem: *Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, thắng lợi, thời cơ và thách thức*, GS.TS Nguyễn Ngọc Trân, *Tạp chí NCLP số 10, tr.53*
 2. *Dự luật H.R. 2330, hai viện thông qua 28/11/2001, được công bố thành Luật số 107-76*
 3. *Kỷ yếu Quốc hội Hoa Kỳ (Congressional Record)*,
 4. *Section 755, Title VII-General provision-Public Law No:107-76*
 5. *Thượng nghị sỹ Cochran, Bang Mississippi, Congressional Record October 25,2001 trang S11091*
 6. *Theo Bản giải thích của ĐSQ Hoa Kỳ*
 7. *Nội dung tắt của Luật là: Luật chuẩn chi ngân sách 2002 [đối với] phát triển nông nghiệp và nông thôn, Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm, và các cơ quan liên quan khác*

PHÁP LUẬT KHÔNG CHỈ LÀ CÔNG CỤ CỦA NHÀ NƯỚC

PGS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Tóm tắt: Xuất phát từ bản chất Nhà nước ta nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, tác giả bàn luận về vai trò của pháp luật là công cụ của nhân dân bên cạnh vai trò là công cụ của nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Pháp luật cũng như nhiều hiện tượng khác của xã hội được sinh ra từ rất xa xưa, gắn chặt với sự tiến hoá của xã hội loài người. Trong thời đại đầy những biến đổi hiện nay, để sử dụng pháp luật tốt hơn trong mỗi một cộng đồng quốc gia, phải xem xét thêm ý nghĩa, nội dung biểu hiện cùng chức năng, vị trí, vai trò của pháp luật, trước hết là vai trò của pháp luật.

Pháp luật là công cụ của ai?

Lâu nay vẫn đọc chúng ta thừa nhận hay ít nhất cũng là đọc nhấn mạnh: Pháp luật chỉ là công cụ của Nhà nước. Chính vì lẽ đó mà pháp luật thể hiện tính giai cấp của nó. Tính giai cấp này thể hiện ở chỗ pháp luật phản ánh ý chí của giai cấp thống trị. Nội dung của ý chí đó được quy định bởi điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp thống trị¹. "*Do nắm trong tay quyền lực nhà nước, giai cấp thống trị đã thông qua nhà nước để thể hiện ý chí của giai cấp mình một cách tập trung thống nhất thành ý chí của nhà nước. ý chí của giai cấp thống trị được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành... Pháp luật chính là yếu tố điều chỉnh về mặt giai cấp các quan hệ xã hội nhằm định hướng cho các quan hệ xã hội phát triển theo mục tiêu, một trật tự phù hợp với ý chí của giai cấp thống trị. Với ý nghĩa đó, pháp luật chính là công cụ thể hiện sự thống trị giai cấp*"².

Thừa nhận vai trò có tính tối quan trọng và đọc nhấn mạnh này của pháp luật, nhiều người trong chúng ta chỉ mới để ý đến thuộc tính pháp luật là công cụ của Nhà nước, mà quên đi những thuộc tính khác. Vấn đề này thấy rõ trong các giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật của những năm trước đây và hiện nay. Chúng tôi cho rằng: nếu chỉ là công cụ của riêng nhà nước hoặc chỉ ít là do vai trò thứ nhất này mà nhà nước cần đến pháp luật, thì có lẽ không đủ. Pháp luật còn nhiều ý nghĩa và vai trò khác, thậm chí ở vai trò khác, pháp luật cũng đóng một vị trí quan trọng, thậm chí còn quan trọng hơn. Pháp luật là công cụ của mọi người, mọi chủ thể trong xã hội mà nhà nước chỉ là một trong những số đó với cách là người nhân danh và đọc uỷ quyền của nhân dân.

Pháp luật là một trong những công cụ mà nhà nước sử dụng để quản lý đất nước. So với phong tục khác, nh đạo đức, giáo lý, hành chính..., pháp luật vẫn có ưu thế hơn cả về tính toàn diện, tính phổ quát. Cho nên, pháp luật trở thành công cụ quan trọng bậc nhất mà nhà nước dùng để cai trị đất nước. Thiết nghĩ: nếu nh các công cụ khác có tính ưu thế hơn, thì nhà nước không thể không dùng, hay nói một cách khác, nhà nước không chỉ dùng pháp luật và trong trường hợp đó pháp luật không thể có vị trí, vai trò như hiện nay.

Vì vậy, xin đọc nhấn mạnh thuộc tính toàn diện và phổ quát của pháp luật được thể hiện trước hết ở chỗ ai cũng phải thừa nhận. Tiếp theo, cần phải đặt tiếp câu hỏi: pháp luật trước hết cần thiết cho ai, cho nhà nước hay cho những người đặt đối quyền cai trị của nhà nước?

Từ những điều phân tích ở phần trên, người viết bài này muốn nhấn mạnh đến vấn đề: trước hết, pháp luật là công cụ của nhân dân. Nhà nước muốn quản lý hiệu quả trong một xã hội càng ngày càng phát triển, thì phải cần đến pháp luật tiến dân tới công lý, không thể có một công cụ nào tốt hơn.

Câu chuyện cổ của Hy-Lạp sau đây góp phần giải thích điều nhận định đó:

"Vua Créon ra lệnh cấm không cho chôn xác của người anh Antigone vì đã phạm trọng tội. Nhưng Antigone không tuân theo lệnh ấy.

Créon: Hẳn khanh đã biết lệnh ta nghiêm cấm?

Antigone: Sao tôi lại không biết? Lệnh ấy đã được công bố.

Créon: Vậy sao khanh dám xúc phạm tới đạo luật ấy?

Antigone: Tại sao? Vì luật ấy không do thần Zeus, thần Công lý ban bố. Theo tôi, các mệnh lệnh của Ngài không thể lấn át được ý chí của thần dân"³.

Câu chuyện nói lên rằng: a) nhà nước cần đến pháp luật để duy trì sự thống trị của mình; b) với sự cầm quyền của giai cấp thống trị và nhất là với quyền được ban hành pháp luật để cai trị, dẫn đến nguy cơ nhân dân không được quyền tham gia vào việc làm luật, nên pháp luật chỉ được nhấn mạnh một phía, là công cụ của nhà nước, rồi từng bước lấn lướt vai trò là công cụ của các chủ thể khác, mà trong đó trước hết là của nhân dân.

Nếu chỉ có vai trò là công cụ của nhà nước, hoặc chí ít là vai trò thứ nhất của nhà nước như nêu trên, thì theo tôi, pháp luật không cần thiết đối với nhà nước. Nhà nước rất có thể quản lý xã hội không cần đến pháp luật. Có những thời kỳ không có pháp luật, hoặc pháp luật không đóng vai trò quan trọng như hiện nay; nhà nước có thể sử dụng các công cụ quản lý khác vẫn thường dùng trước đây mà không phải bàn luận mãi cho tận đến bây giờ về vị trí vai trò của pháp luật. Và nếu lập luận như vậy, hiện nay nhà nước chúng ta cũng không phải cần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa như là một trong những chương trình lớn được các Đại hội Đảng gần đây nhấn mạnh⁴. Nhà nước không pháp luật là các nhà nước độc tài, chuyên chế đã ngự trị hàng vạn năm trước đây.

Mặt khác, nếu chỉ nhấn mạnh pháp luật với tư cách là công cụ của nhà nước thì đó lại là nội dung của học thuyết pháp trị của Hàn Phi Tử, thời phong kiến cổ xưa của Trung Quốc. Pháp luật trở thành công cụ để điều hoà lợi ích khác nhau giữa các tập đoàn phong kiến, và giúp tập đoàn nào mạnh nhất đủ sức thống nhất, cai trị được nước Trung Quốc thời bấy giờ, chấm dứt thời Xuân thu Chiến quốc (770-221 trước Công nguyên). Nội dung của tư tưởng pháp trị do các tác giả của Trung Quốc cổ đại, do phái Pháp gia (Hàn Phi Tử) đề xướng chống lại tư tưởng nhân trị. Theo đó bốn phận của nhà vua không phải là chú trọng đến đạo tu thân, mà cốt ở chỗ ấn định các luật pháp cho minh bạch và ban bố cho mọi người biết để thi hành. Cũng không khác gì quan niệm của nhân trị, pháp luật chủ yếu là hình phạt để trừng trị, nhưng khác nhân trị ở chỗ được dùng thường xuyên hơn, thay chỗ cho "đạo đức" của phép trị nước bằng nhân trị⁵. Pháp luật phong kiến được hiểu là văn bản của nhà vua được ban hành theo ý chí được tôn của nhà vua, mà không phải là ý chí của nhân dân, không có nhân quyền, không có quyền công dân.

Khác với phong Đông, pháp luật trong quan niệm của các nhà triết học cổ đại phương Tây ngoài việc tôn trọng pháp luật còn gắn với yêu cầu công bằng của số đông. Platon cho rằng: "*Chúng ta thừa nhận những nơi mà luật được định ra vì lợi ích của một số người, thì ở đó không có chế độ nhà nước, chỉ có thể gọi là nhà nước khi có sự công bằng*". Aristotê còn cho rằng: nơi nào không có sức mạnh của luật thì nơi đó không có nhà nước. Theo ông, khái niệm công bằng gắn liền với quan niệm của nhà nước, bởi vì pháp luật- tiêu chuẩn của sự công bằng là quy phạm điều chỉnh của giao tiếp chính trị⁶.

Chính những lý thuyết này được các học giả của Cách mạng tư sản nâng thành học thuyết nhà nước pháp quyền tư sản. Nhà nước pháp quyền không đồng nghĩa với Nhà nước cai trị bằng pháp luật (pháp trị). Điều đó có nghĩa rằng: trong nhà nước pháp quyền, pháp luật không chỉ là công cụ của riêng nhà nước. Nhà nước độc tài, chuyên chế trong lịch sử cũng cai trị bằng pháp luật. Cho nên, điều cần nói ở đây là: nếu chỉ nhấn mạnh thuộc tính pháp luật là công cụ của nhà nước, thì đó chỉ đơn thuần là một nhà nước pháp trị, mà không phải là nhà nước pháp quyền.

Pháp luật - công cụ của nhân dân

Vì vậy, có thể nói rằng pháp luật trước hết phải là công cụ của nhân dân. Nhân dân sử dụng pháp luật như là một thứ công cụ hữu hiệu nhất để bảo vệ mình. Điều này thật dễ hiểu đối với các chủ thể là các doanh nghiệp hiện nay. Họ rất cần pháp luật để bảo vệ mình trước mọi sự làm ăn không minh bạch, phạm pháp, lợi dụng pháp luật của các chủ thể khác. Trong giai đoạn hiện nay, pháp luật còn là công cụ cho sự phát triển xã hội.

Trong trường hợp chúng ta thừa nhận pháp luật là công cụ của nhân dân, vấn đề cần đặt ra là: Một khi nhà nước của chúng ta là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thì tại sao lại không nói rằng: *Pháp luật của chúng ta là pháp luật của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân?* Hệ quả này là hoàn toàn đúng. Và nếu theo logic của hệ quả này thì nhân dân có quyền bỏ phiếu trực tiếp một đạo luật quan trọng nào đó qua trưng cầu dân ý chẳng hạn; và trong trường hợp đó, đạo luật được nhân dân thông qua phải có hiệu lực cao hơn luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Tức là, cao hơn luật của Quốc hội. Điều này không dừng lại ở việc nhân dân trực tiếp thông qua Hiến pháp, mà còn cả đối với một số các đạo luật quan trọng khác.

Nội hàm của quan điểm pháp luật là công cụ của nhân dân có thể bao hàm những vấn đề như sau:

- Nhân quyền;
- Các quyền và nghĩa vụ của công dân: Quyền bầu, ứng cử, quyền tự do ngôn luận, quyền tự do báo chí, quyền tự do lập hội, quyền tự do cá nhân, quyền bất khả xâm phạm thân thể, nơi cư trú...;
- Chống độc quyền;
- Pháp luật về việc giải quyết các khiếu nại của công dân;
- Các văn bản pháp luật luôn nên có 2 thành phần: quyền của nhà nước do các cơ quan nhà nước đảm nhiệm; và, ngay sau đó phải nói đến quyền của người dân trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức xã hội quần chúng;
- Quyền được bào chữa;
- Quyền được coi là phạm tội khi và chỉ khi có quyết định đã có hiệu lực của cơ quan xét xử của tòa án;
- ...

Ngoài đòi hỏi trên, pháp luật còn phải là cơ sở xây dựng "xã hội công dân" và trở thành một bộ phận của nó. Điều kiện đầu tiên của pháp quyền là bảo đảm các quyền và tự do của công dân bằng các quy định ràng buộc, không ai được vi phạm, nhất là những quy định cho phép các chủ thể trong quá trình tham gia các giao dịch xã hội mà tự kiểm soát được mình, để ngăn chặn ngay những nguy cơ xâm phạm đến quyền lợi của các chủ thể khác. Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật là thước đo (chuẩn mực) của tự do... Nhà nước pháp quyền được xây dựng theo những nguyên tắc dân chủ. Các cơ quan quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp) được bầu cử một cách tự do với sự tham gia một cách trực tiếp của mọi công dân để có thể thể hiện một cách đầy đủ nhất ý chí của họ. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy, các quyền lực nhà nước được tổ chức theo cách thức để mỗi quyền lực có tính độc lập thực sự. Tất cả những người được cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước đều phải chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Nhà nước pháp quyền là loại hình nhà nước có nhiều khả năng nhất trong việc chống lại xu hướng độc quyền về quyền lực và xu hướng quan liêu hoá bộ máy quyền lực⁷.

Nhà nước pháp quyền có mục tiêu bảo đảm quyền tự do của con người, đối lập với nhà nước bạo lực. Điều đó có nghĩa là, nhà nước thừa nhận và có nghĩa vụ bảo đảm tự do của con người, không được can thiệp vào đời sống cá nhân của con người. Nhà nước được xây dựng trên nền tảng của xã hội công dân - một xã hội mà ở đó công dân là chủ thể, nhà nước có trách nhiệm phải phục tùng lợi ích của công dân, mà không có điều ngược lại. Nhà nước ban hành pháp luật nhưng mặt khác, nhà nước cũng phải có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật. Để bảo đảm cho tính chất này, nhà nước pháp quyền phải nêu cao vị trí vai trò của tòa án. Tính độc lập của tòa án được tuân thủ một cách nghiêm ngặt. Chỉ có tòa án mới có chức năng phán xét các tranh chấp, mâu thuẫn trong xã hội.

Pháp luật là công cụ để bảo vệ nhân dân chống lại sự lạm dụng quyền lực nhà nước vì lợi ích riêng tư, đi ngược với quyền lợi của nhân dân.

Những điều trên đã được phân tích, pháp luật trở thành một công cụ tốt nhất, được mọi chủ thể trong xã hội tin tưởng, trở thành lá chắn quan trọng có tác dụng bảo vệ mọi chủ thể.

Lợi dụng pháp luật

Sự ưu ái cho pháp luật vừa được phác họa cũng có mặt trái, thái quá của nó. Có những nơi, những lúc, pháp luật bị một số thế lực lợi dụng để bảo vệ các quyền lợi bất chính, để nguy hiểm, quanh co, chối tội, vụ lợi...

Những thế lực nói trên sở dĩ có thể lạm dụng pháp luật vì pháp luật - là sản phẩm của con người thì chỉ ít là cũng có khuyết tật. Trước hết đó là những điểm trống của pháp luật, thông thường gọi là những "kẽ hở của pháp luật", khi mà hệ thống pháp luật không đủ để điều chỉnh mọi hoạt động của xã hội. Lúc này, vai trò của "đạo đức", "d luật", "xã hội công dân" lại nổi lên chiếm ưu thế; hoặc chỉ ít cũng bù đắp phần thiếu hụt của pháp luật. "Kẽ hở" tiếp theo là những điểm chồng chéo, mâu thuẫn của pháp luật. Đó là những mối quan hệ xã hội đã được pháp luật điều chỉnh, nhưng giữa chúng lại có sự điều chỉnh không thống nhất.

Muốn tiến tới hạn chế và loại bỏ sự lợi dụng nói trên, thì pháp luật bên cạnh những việc như phân trên đã nêu là phải lấp đầy các khe hở, bỏ đi những quy phạm chồng chéo mâu thuẫn, còn phải dành riêng những nội dung chống sự lợi dụng pháp luật, chống gian lận, chống cạnh tranh không lành mạnh...

Từ những điều được phân tích, với tính chất quan trọng trong đời sống của xã hội hiện đại, pháp luật trở thành công cụ của mọi chủ thể. Các chủ thể khác nhau khai thác pháp luật với mục đích khác nhau. Người thì sử dụng pháp luật để làm những điều tốt, kẻ thì ngược lại, lợi dụng pháp luật để mưu lợi bất chính.

Vậy thì cuối cùng pháp luật phải là công cụ của chủ thể nào đây?

Kết luận: Pháp luật phải là công cụ của công lý

Theo quan điểm của tôi, không có những yêu cầu riêng cho pháp luật công lý, mà công lý chính là bản thân vốn có của pháp luật. Một khi pháp luật còn là công cụ của những kẻ trục lợi thì không phải là pháp luật. Nếu tệ hại hơn, pháp luật là công cụ của các quan chức lạm dụng quyền lực, thì đó cũng không phải là pháp luật chân chính. "*Công lý không dựa vào quyền lực thì bất lực, quyền lực không đi đôi với công lý thì tàn bạo. Vì vậy cần phải kết hợp công lý và quyền lực, và nhằm mục đích này phải làm thế nào để những điều công lý có đủ quyền lực, hay những điều dựa vào quyền lực phải hợp công lý*"⁸.

Nếu pháp luật không phải là công cụ của công lý, thì thế giới không còn gì nữa. Mọi thứ trên đời đều bị đè bẹp. Chữ "pháp luật" được sử dụng trong nhiều ngôn ngữ khác nhau rất gần nghĩa với chữ "công lý" ./.

-
1. Xem: C.Mác. Tuyên ngôn Đảng Cộng sản. Mác-ăngghen: Tuyển tập, NXB Sự thật 1983, tr.449-450.
 2. Xem, Phạm Hữu Nghị- Nguồn gốc và bản chất của pháp luật- Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.212-213.
 3. Xem, Vũ Văn Mẫu. Dân luật khái luận- Nhà xuất bản Bộ Giáo dục, 1961, tr.83-84.
 4. Xem, Báo cáo của BCH TW tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX.- Báo Nhân dân ngày 21/4/2001.
 5. Trong nhân trị cũng có pháp luật. Nhưng pháp luật chỉ dùng trong trường hợp vạn bất đắc dĩ, cho "những kẻ thất phu thực hiện tội phạm".
 6. Xem: Viện Nhà nước và pháp luật. Tìm hiểu về nhà nước pháp quyền. NXB Pháp lý 1992, tr.6-7
 7. Xem, Từ điển Xã hội học, Nguyễn Khắc Viện chủ biên. NXB Thế giới Hà Nội 1994
 8. Xem: Pascal: La pjustice sans force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique; il faut donner ensemble la justice et la force et pour cela faire que ce qui est juste soit fort, ou que ce qui est fort soit juste. (Vũ Văn Mẫu. Dân Luật khái luận 1961, tr.19.

BỎ PHIẾU TÍN NHIỆM: GÁNH NẶNG TRÁCH NHIỆM

Nguyễn Đức Lam

Trong quá trình thảo luận sửa đổi Hiến pháp lần này, một trong những điểm được nhiều người quan tâm đó là, quy định Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Đây cũng là khái niệm khá mới mẻ trong lý luận và thực tiễn hiến pháp nước ta, bởi vậy gây không ít tranh luận. Vậy bỏ phiếu tín nhiệm là gì, "tín nhiệm" hay "bất tín nhiệm", cơ chế này có mục đích gì, hiệu quả của nó thể hiện nh thế nào...

Một Chính phủ hoạt động tốt thì không có điều tiếng gì, nhng nếu Chính phủ đó hoạt động thiếu trách nhiệm hoặc phạm sai lầm gây tổn hại đến lợi ích của người dân thì sao? Trong trường hợp đó, ở nhiều nước, cơ chế xác định trách nhiệm chính trị của Chính phủ sẽ được áp dụng. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội (cơ quan đại diện của dân), Quốc hội tỏ thái độ đối với kết quả hoạt động của Chính phủ bằng cách bỏ phiếu bất tín nhiệm hoặc bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ. Sở dĩ ở đây nói đến trách nhiệm chính trị vì cơ sở để quy trách nhiệm là sự đánh giá chính sách, đồng lối hoạt động chính trị của Chính phủ và các thành viên (có những trường hợp đó là sự đánh giá về mặt đạo đức đối với họ) chứ không phải cơ sở pháp lý, mặc dù quy trình quy trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội được tiến hành bằng những hình thức pháp lý.

Khái niệm

Ở các nước có chế định này, quy trình quy trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội được thực hiện bằng hai hình thức: bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ.

Bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ (vote of nonconfidence) thể hiện thái độ không đồng tình của Quốc hội đối với đồng lối, chính sách, những động thái cụ thể nào đó hoặc dự luật của Chính phủ. Bỏ phiếu bất tín nhiệm nếu được thông qua có thể kéo theo sự từ chức tập thể của Chính phủ và có thể có sự giải tán Quốc hội (nếu có quy định). Bỏ phiếu bất tín nhiệm xuất phát từ Quốc hội, do Quốc hội chủ động đề xướng. Bởi vậy, vì tính ổn định của Chính phủ mà đôi lúc hiến pháp các nước đã phức tạp hóa quy trình này, đòi hỏi sáng kiến bỏ phiếu bất tín nhiệm phải do một số lượng đại biểu đáng kể đưa ra và nghị quyết về bất tín nhiệm phải được đa số tuyệt đối hoặc đa số tương đối ủng hộ.

Ở một số nước có khái niệm "**bỏ phiếu bất tín nhiệm có tính chất xây dựng**" (Tức là không được bỏ trống vị trí bị bất tín nhiệm). Cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ có giá trị khi Quốc hội không chỉ thông qua bản nghị quyết bất tín nhiệm mà còn xác định người đứng đầu Chính phủ mới. Theo Điều 67, Đạo luật cơ bản của Đức, Bundestag (Hạ viện Đức) chỉ có thể phản ánh sự bất tín nhiệm đối với Thủ tướng liên bang bằng cách bầu ra người kế nhiệm và đề nghị Tổng thống liên bang truất quyền Thủ tướng cũ. Tổng thống buộc phải làm điều đó và bổ nhiệm Thủ tướng mới trong vòng 48 tiếng. Cách làm nh vậy cho phép tránh những cuộc khủng hoảng Chính phủ kéo dài do Quốc hội một thời gian dài không thành lập được Chính phủ mới sau khi Chính phủ cũ phải từ chức.

Bỏ phiếu tín nhiệm (vote of confidence) xảy ra khi Chính phủ tự mình đưa ra vấn đề tín nhiệm liên quan đến một động thái nào đó mà Chính phủ muốn đạt được từ Quốc hội (có thể là một chính sách, đồng lối, dự luật). Nếu không đạt được kết quả mong muốn, Chính phủ sẽ tự từ chức tập thể. (Ví dụ nh: vào năm 1990, Thủ tướng Thụy Điển đưa "kiến nghị cả gói" để Quốc hội biểu quyết và tuyên bố nếu Quốc hội không thông qua kiến nghị, Chính phủ sẽ tự từ chức mà không đợi thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm. Quốc hội Thụy Điển không thông qua kiến nghị và Chính phủ đã tự từ chức). Bỏ phiếu tín nhiệm thông thường kéo theo sự giải tán Quốc hội. Đây là một phong thức khá hiệu quả để gây

sức ép đối với Quốc hội, đặc biệt khi sự từ chức tập thể của Chính phủ, khủng hoảng Chính phủ có thể kéo theo sự giải tán Quốc hội và cuộc bầu cử Quốc hội mới sẽ được ấn định. Nhưng mặt khác, nếu Quốc hội không đồng tình với động thái có lợi cho Chính phủ, điều đó có thể tước mất của Chính phủ khả năng thực hiện chính sách của mình hoặc gây khó khăn nghiêm trọng cho việc thực hiện chính sách đó, và nh vậy sự có mặt trong thành phần Chính phủ đối với thành viên trở nên vô nghĩa. Hơn nữa, nếu xét từ góc độ khác thì đó lại là một sự mạo hiểm lớn cho Chính phủ nếu Quốc hội bị giải tán vì, liệu Chính phủ có chiếm được đa số nữa hay không trong Quốc hội sẽ được bầu lại? Bởi vậy, thông thường Chính phủ các nước chỉ sử dụng biện pháp này khi tin chắc vào lợi thế tổng quan lực lượng của mình vào thời điểm bỏ phiếu.

Ý nghĩa, hiệu quả của cơ chế

Nói về ý nghĩa của cơ chế này, trong các ấn phẩm hiến pháp học của các nước có những ý kiến cho rằng, đây là một hình thức giám sát của Quốc hội. Nhưng cũng có ý kiến lại coi đây là hệ quả của công việc giám sát. Bởi lẽ, giám sát làm rõ và xác định những sự kiện nhất định liên quan đến hoạt động của đối tượng bị giám sát; trong khi đó, trách nhiệm lại là hệ quả của sự đánh giá hoạt động đó do cơ quan tiến hành giám sát đưa ra, trong trường hợp này là Quốc hội hoặc một trong hai viện của Quốc hội. Lâu nay, cử tri cả nước, các đại biểu Quốc hội, công luận vẫn bức xúc là kỳ nào cũng chất vấn, trả lời chất vấn và hứa thực hiện những điều cần làm, nhưng giám sát, thúc đẩy thực hiện nh thế nào. Nay các đại biểu có thể đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm nếu các vị bộ trưởng không thực hiện hoặc thực hiện không tốt những điều đã hứa trước Quốc hội.

Mong muốn của chúng ta hiện nay là xây dựng Nhà nước pháp quyền. Trong Nhà nước pháp quyền không thể không có sự phân công rành mạch quyền hạn và nhiệm vụ, mà phân quyền lại không thể không đi đôi với giám sát quyền lực lẫn nhau. Phân quyền mà không giám sát thì sẽ rất nguy hiểm, bởi lẽ lúc đó sẽ có sự thao túng, lạm dụng quyền lực. Không phải ngẫu nhiên mà trên thế giới cơ chế giám sát, kiểm tra quyền lực được chú trọng đặc biệt và hành loạt các hình thức giám sát quyền lực lẫn nhau được thiết lập nh các hình thức giám sát của Quốc hội (chất vấn, luận tội, bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ, điều tra...), của Tòa án hiến pháp, của Thanh tra Quốc hội... Tóm lại, nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải tăng cường hơn nữa sự giám sát quyền lực, mà cơ chế xác định trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội là một trong những hình thức giám sát nh vậy.

Cơ chế quy trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội có hiệu quả lớn và được thể hiện trên những khía cạnh sau:

Trước hết, trên nguyên tắc mọi hành động, hành vi đều ngầm chứa trong mình khả năng phát sinh trách nhiệm. Hoạt động của Chính phủ cũng vậy: Chính phủ phải chịu trách nhiệm về những động thái của mình, bảo đảm rằng chúng sẽ không gây ra những hệ quả có hại cho người dân; còn khi những hệ quả nh vậy xảy ra thì phải có những biện pháp tương ứng. Đó chính là mục đích của cơ chế nói trên.

Thứ hai, hiệu quả gián tiếp của cơ chế này còn có áp lực lớn hơn so với hiệu quả trực tiếp nói trên: nó luôn treo lơ lửng, có tác dụng răn đe, nhắc nhở, buộc Chính phủ phải thận trọng, có trách nhiệm trong hoạt động của mình. Tác động tâm lý đó còn lớn hơn tác động trực tiếp của nó. Ngoài những nguyên nhân khác, không phải ngẫu nhiên mà ở Anh, Đức, Thụy Điển... lại ít khi bỏ phiếu bất tín nhiệm nh vậy (ở Anh kể từ khi cơ chế này ra đời đến nay, Hạ viện chỉ bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ 2 lần, ở Đức - 1 lần, ở Thụy Điển - 4 lần). Nếu được áp dụng ở Việt Nam, có lẽ cơ chế này sẽ rất hiếm khi được dùng đến, mà chủ yếu sẽ là công cụ tác động lên Chính phủ (và cả Quốc hội), để Quốc hội và Chính phủ thận trọng, có trách nhiệm hơn trong hoạt động của mình.

Cuối cùng, cơ chế quy trách nhiệm được sáng tạo ra không nhằm "đánh đổ" Chính phủ. Mục đích sâu xa của nó là phân nào tạo ra một cơ chế quyền lực hạn chế quyền lực, giám sát, kiểm tra quyền lực lẫn nhau giữa Quốc hội và Chính phủ, cân bằng quyền lực, có tác động hai chiều. Cơ chế kia không

chỉ "lơ lửng" trên đầu Chính phủ mà còn là áp lực đối với Quốc hội nữa, buộc người ra quyết định cũng phải cân nhắc, có trách nhiệm, đặt lợi ích chung lên trên hết.

Trách nhiệm

Nh vậy, mục đích của cơ chế này là làm rõ trách nhiệm. *Trớc hết*, đó là trách nhiệm của Chính phủ trớc Quốc hội. Ở các nớc có cơ chế này, bỏ phiếu nhằm quy trách nhiệm tập thể và trách nhiệm liên đới của Chính phủ trớc Quốc hội; còn ở nớc ta, do có những đặc thù, bỏ phiếu nhằm để quy trách nhiệm cá nhân. Nó nhằm đảm bảo rằng một chính sách, động thái nào đó của Chính phủ (ở Việt Nam. Là thành viên Chính phủ) phải đọc cân nhắc, xem xét trớc khi đưa ra thực hiện để không xảy ra hậu quả tiêu cực nào làm tổn hại đến nền kinh tế quốc dân và lợi ích của người dân. Còn, nếu hậu quả nh vậy xảy ra thì sẽ có cơ chế xem xét lại mức độ tín nhiệm.

Mặt khác, Quốc hội cũng phải có trách nhiệm của mình. Ở các nớc, tính chất hai chiều, chế ớc lẫn nhau giữa Quốc hội và Chính phủ của cơ chế này thể hiện khá rõ. Còn ở nớc ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nớc cao nhất, thực hiện quyền giám sát tối cao, nhng khi bỏ phiếu tín nhiệm, Quốc hội cũng có trách nhiệm của mình - gánh nặng trách nhiệm của người ra quyết định tín nhiệm. Quốc hội cũng buộc phải cân nhắc, suy xét kỹ lưỡng, khách quan để lòng hết đọc hệ quả của việc bỏ phiếu, bỏ phiếu đúng đối tượng, đúng thời điểm và nhất là không đọc để trống những vị trí quan trọng của Nhà nớc.

Và *cuối cùng*, nói Chính phủ chịu trách nhiệm trớc Quốc hội, nhng thực chất nấc cao nhất để xét trách nhiệm ở đây chính là công luận, là người dân. Chính phủ chịu trách nhiệm về một động thái, chính sách sai lầm, gây tổn hại cho dân đã đành, nhng lợi ích của dân cũng chính là tiêu chí, cơ sở cuối cùng để Quốc hội đánh giá Chính phủ và quyết định bỏ phiếu tín nhiệm hay không. Cả Quốc hội và Chính phủ đều phải có trách nhiệm trớc người dân. Có nh vậy mới phát huy đọc hết tác dụng hai mặt của cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm, lúc đó đọc lợi nhất mới là người dân.

Quy trình bỏ phiếu tín nhiệm ở nớc ta

Một số quy định liên quan đến quy trình, thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm trong Dự thảo Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) hiện đang đọc Quốc hội thảo luận. Vẫn còn những băn khoăn về hiệu quả và tính khả thi. Trớc hết, nh chúng ta thấy, cơ chế quy trách nhiệm nói trên đọc áp dụng theo "sự vụ" chứ không theo định kỳ. Theo Dự thảo, cơ chế này sẽ đọc áp dụng định kỳ, và các cuộc tranh luận đang xoay quanh chuyện nên bỏ phiếu tín nhiệm từng năm hay hai năm một lần. Quy định nh vậy có phân thiên về hình thức, giảm tính hiệu quả và nhạy bén của cơ chế. Ví dụ, nếu có những sai lầm hoặc tình huống phải xem xét tín nhiệm đặt ra thì Quốc hội phải đợi đến hai năm để đặt vấn đề bỏ phiếu hay sao? Lúc đó hiệu ứng phản ứng tức thời sẽ không xảy ra.

Một khía cạnh khác cần bàn đến là đối tượng để bỏ phiếu. Nh ông Trần Thế Vọng, Đại biểu Quốc hội nói: quy định đối tượng bị bỏ phiếu nh trong Dự thảo không những quá rộng (bỏ phiếu đối với mọi chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn) mà còn bất hợp lý vì ở đây mục đích bỏ phiếu là nhằm quy trách nhiệm quản lý nhà nớc. Trong khi, "*một ông uỷ viên Uỷ ban Pháp luật thì chịu trách nhiệm quản lý gì?*".

Vấn đề bao nhiêu đại biểu cần có để đa sáng kiến bỏ phiếu ra trớc Quốc hội cũng là vấn đề đang đọc bàn luận. Quy định phải có 20% số lượng đại biểu yêu cầu liệu có khả thi hay không? Để tham khảo, tạm dẫn ra đây một số thông tin so sánh. Theo Hiến pháp của Ý, bản kiến nghị về bỏ phiếu bất tín nhiệm nếu đọc không đối 1/10 số lượng thành viên của Hạ viện ký tên sẽ đọc đưa ra thảo luận không sớm hơn 3 ngày kể từ thời điểm đưa ra kiến nghị. Hiến pháp Tây Ban Nha quy định tương đương là 1/10 số đại biểu và 5 ngày. Hiến pháp năm 1958 của Pháp cũng quy định số lượng đại biểu cần thiết ứng hộ để bản kiến nghị đọc đưa ra thảo luận là 1/10 tổng số thành viên Quốc hội Pháp. Việc bỏ phiếu cần đọc tiến hành trong vòng 48 tiếng đồng hồ sau khi đưa ra kiến nghị...

*
* *

Trước nay, vẫn có nhiều ý kiến nhận xét hiệu quả hoạt động của Quốc hội cha cao. Các nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn cho rằng, một trong những nguyên nhân là chúng ta thiếu quy trình, thủ tục hoạt động rõ ràng, hợp lý, hiệu năng. Nay, một quy trình mới đã được đưa ra để Quốc hội tiến hành giám sát có hiệu quả hơn. Tuy nhiên, tốt hơn hết vẫn là nếu cơ chế bỏ phiếu này không phải áp dụng, nh Phó Chủ tịch Quốc hội Mai Thúc Lâm có nói: "*Chính phủ đừng để Quốc hội phải đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm*"./.

PHÁP LUẬT ĐẠO HỒI

Th.S. NGÔ HUY CÔNG*

Tóm tắt: Pháp luật Đạo Hồi có bản chất tôn giáo đang chi phối hành vi, t tổng, tình cảm và lối sống của khoảng một tỷ người trên thế giới. Hệ thống pháp luật này hết sức khác biệt với các truyền thống pháp luật khác. Qua bài viết, tác giả giới thiệu khái quát về hệ thống pháp luật này.

Thực tế, Hệ thống Pháp luật Đạo Hồi là một hệ thống pháp luật độc lập, hiện nay, đang chi phối lối sống, hành vi, t tổng, tình cảm của khoảng một tỷ người Hồi giáo trên thế giới. Có lẽ chỉ còn Afghanistan và Maldives of Islands vẫn giữ nguyên truyền thống của Pháp luật Hồi giáo. Nhg, có thể, sau cuộc chiến tranh ở Afghanistan chống lại chủ nghĩa khủng bố, pháp luật nớc này sẽ có sự thay đổi lớn. Các nớc khác trong thế giới Hồi giáo hầu nh có một hệ thống pháp luật riêng của mỗi nớc mà ở đó có sự pha trộn giữa pháp luật Hồi giáo truyền thống và các truyền thống pháp luật khác nh Civil Law, Common Law và luật tập quán.

Một số nớc trong ASEAN theo Hệ thống Pháp luật Đạo Hồi, nên việc nghiên cứu Pháp luật Đạo Hồi là cần thiết đối với Việt Nam là một thành viên của ASEAN.

I- Khái niệm

Điều trớc tiên có thể nói Pháp luật Đạo Hồi có bản chất tôn giáo và phần lớn đợc xây dựng trên Kinh Koran (*Qur'an*). Đặc trng lớn thứ hai có thể tìm thấy ở nhiều nớc theo tín ngưỡng Đạo Hồi là khuynh hướng giới hạn nghiêm ngặt quy chế cá nhân mặc dù nó có thể đợc định nghĩa một cách rộng rãi.

Bản Quy định Cơ sở của Vương quốc Saudi Arabia 1992 (Basic Regulation of Kingdom of Saudi Arabia) có điều khoản sau đây:

"Điều 1: Tôn giáo là Đạo hồi, hiến pháp là Kinh thánh của Đấng Tối cao và Luật cổ truyền của Nhà tiên tri của Ngài (the Book of God Most High and the Sunna of His Prophet) mà ngài đã ban phúc cho ông ta và cho ông ta sự vĩnh hằng.

Điều 7: Luật lệ ở Vương quốc Saudi Arabia có đợc quyền lực nhờ Kinh thánh của Đấng Tối cao và Luật cổ truyền của Nhà tiên tri của Ngài. Hai nguồn đó là tối cao trên Bản Quy định Cơ sở này và tất cả các quy định của quốc gia.

Điều 48: Các toà án phải áp dụng các quy tắc của pháp luật Hồi giáo (the Islamic Shari'a) phù hợp với sự chỉ dẫn trong Kinh thánh và Luật cổ truyền (the Sunna), và các quy định đợc nhà làm luật ban hành trong chừng mực không trái với Kinh thánh và Luật cổ truyền cho các vụ việc đợc đưa ra trớc toà án".

Qua các đoạn văn này trong Bản Quy định Cơ sở (có nghĩa là bản văn cao nhất do con ngài làm ra, nhng nằm đối các bản văn có tính chất thần thánh đợc coi là hiến pháp) đã phản ánh tong đối đầy đủ quan điểm về pháp luật của các nớc theo Hệ thống pháp luật Đạo Hồi. Đối với họ *Shari'a* có nghĩa là "con đờng phải theo" hay còn đợc gọi là "thuận tòng". Con đờng này đã đặt ra chuẩn mực hay các quy tắc ứng xử cho các tín đồ (Muslims), có nghĩa là pháp luật siêu phàm hay pháp luật có tính chất thần thánh. Lòng tin của các tín đồ Hồi giáo khắp nơi trên thế giới đều hướng về Đức Thánh hay Đấng Tối cao, Ngài đã bộc lộ pháp luật tận cùng của Ngài để điều chỉnh mọi mặt của đời sống con

ngời thông qua Nhà tiên tri Muhammad (Prophet Muhammad). Và Đức Thánh đã sử dụng dạng Kinh *Qur'an* để bộc lộ pháp luật nh vậy. Chính Mohammad đã chuyển tải những lời lẽ hiện thực của Đức Thánh cho loài ngời .

Kinh *Qur'an* cũng yêu cầu loài ngời vâng lời Nhà tiên tri Mohammad, nên tất cả những lời nói và đời sống của Mohammad là tấm gương, trở thành sự bộc lộ thứ hai gọi là *sunna*. Và *sunna* được truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác dưới dạng những báo cáo hay những lời kể về Nhà tiên tri. Mỗi báo cáo, có kèm theo một bản danh sách dài những ngời kể được truyền từ ngời này tới ngời khác liên tiếp theo suốt chiều dài của lịch sử, được gọi là *hadith*. Tập hợp các *hadith* trở thành một Kinh bên cạnh Kinh *Qur'an* và có địa vị thấp hơn Kinh *Qur'an*, không là mẫu mực cho những lời lẽ thực của Đức Thánh.

Qur'an tuyên bố:

"Với mọi ngời, chúng tôi đã chỉ ra pháp luật (*shari'a*) và cách sống..."²

Trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình, chúng ta có thể thấy rất rõ sự hạn chế của quy chế cá nhân, nhất là đối với phụ nữ. Hôn nhân được gọi là *nikah*, xem nh một kế ớc nhằm mục đích sinh sản và hợp pháp hoá con cái.

Trường phái *Hanafis* của *Sunna* được áp dụng tại ấn Độ có quy định: hôn nhân có thể có giá trị (*sahih*), bất thường (*fasid*) hoặc vô hiệu (*battil*). Một kế ớc hôn nhân không có mặt của những ngời làm chứng không được xem là vô hiệu mà chỉ là bất thường. Một ngời đàn ông Muslim có bốn vợ tại cùng một thời điểm là hợp pháp. Cối một ngời đàn bà đã có chồng là bất hợp pháp và vô hiệu. Ngời đàn ông Muslim cối vợ thứ năm trong khi bốn vợ khác vẫn còn sống là bất thường. Ngời đàn ông Muslim cối hai ngời phụ nữ có quan hệ dòng máu, quan hệ họ hàng hoặc nuôi dưỡng là bất thường. Một ngời đàn bà Muslim cối hơn một ngời đàn ông là vô hiệu. Và ngời đàn bà đó bị xử tội hình sự. Bất kỳ đứa con nào là kết quả của những cuộc hôn nhân nh vậy được coi là bất hợp pháp. Cuộc hôn nhân với một ngời phụ nữ đang trong thời gian *iddat*, có nghĩa là thời gian mà ngời phụ nữ bị cấm lấy chồng sau khi li dị hoặc chồng chết, là vô hiệu. Khoảng thời gian bị cấm là ba chu kỳ kinh nguyệt nếu ngời phụ nữ đó vẫn đang có khả năng thấy kinh hoặc ba tháng âm lịch trong các trường hợp khác. Khi ngời phụ nữ có thai thì thời hạn này được mở rộng tới khi sinh nở...

Luật *Shia* cho phép hai loại hôn nhân là hôn nhân ổn định và hôn nhân tạm thời. Thời gian của hôn nhân tạm thời được ấn định và của cải dành cho vợ được định rõ³.

ở một số nơi, phụ nữ không được tự do đi lại một mình, phải dùng khăn che mặt, không được tự do học tập, thậm chí bị bán gả chồng từ khi còn rất nhỏ hoặc phải làm thủ tục cắt một phần cơ thể (ritual mutilation)⁴...

Đó là những điểm cực kỳ khác biệt với các hệ thống pháp luật được xây dựng trên căn bản công lý nh Hệ thống Civil Law, Hệ thống Common Law và Hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa.

II. Nguồn của pháp luật

Pháp luật Đạo Hồi có bốn loại nguồn khác nhau. Đó là Kinh *Qur'an*; *Sunna*; *Ijmà'* và *Kiyàs*⁵.

I. Nguồn quan trọng và cao nhất của Pháp luật Đạo Hồi là Kinh *Qur'an* được xây dựng trên cơ sở một sự bộc lộ thần thánh do Ngời báo tin Mohammad của Đức Thánh diễn đạt lại bằng lời và được tập hợp lại. Thực chất chỉ có một vài đoạn văn của Kinh *Qur'an* tạo nên các quy tắc pháp lý có thể áp dụng được một cách trực tiếp. Các quy tắc này rất gần với các quy tắc đạo đức. Ví dụ Kinh *Qur'an* nói rằng các tín đồ phải thương xót những ngời yếu đuối và không nơi nương tựa; trong hoạt động kinh doanh phải trung thực; không được hối lộ thẩm phán; không được cho vay lãi nặng và đánh bạc. Nhng

Kinh *Qur'an* không chỉ ra các hậu quả pháp lý khi vi phạm các quy định này, thông chỉ gắn việc vi phạm vào việc coi thường các lời răn của Đức Thánh. Các quy tắc của luật hôn nhân và gia đình- các vấn đề pháp lý cụ thể- cũng không được hợp nhất thành một hệ thống thống nhất. Trong khi giải quyết các vấn đề pháp lý, với t cách là một người đa tin về pháp luật do Đức Thánh bộc lộ và là một thẩm phán, Muhammad đã đưa ra các giải pháp dựa trên những tập quán phổ biến của người Arab, song ông ta có thể đã thay đổi hoặc bổ sung thêm ý chí và ý đồ chính trị của mình. Chẳng hạn Muhammad đã cải thiện địa vị pháp lý của người vợ bằng cách làm nhẹ nhàng bớt quy tắc tập quán cổ xưa mà tại đó người chồng, có thể tại bất kể thời điểm nào, cũng có quyền đơn phương từ bỏ người vợ của mình không có bất kỳ hạn chế nào. Ông ta định rằng người chồng chỉ có thể từ bỏ vợ mình nếu đã tính toán hợp lý, hợp tình tới nhu cầu của cô ta cho cuộc sống về sau⁶.

Mặc dù các quy tắc pháp lý và các chế định của Đạo Hồi không đầy đủ trong Kinh *Qur'an*, nhng trong bất kỳ trường hợp nào, việc giải thích nó chỉ được trao cho những học giả (hay các tiến sỹ) của Đạo Hồi, chứ thẩm phán không có thẩm quyền giải thích nó mà chỉ được đề cập tới các công trình của các tiến sỹ đã nói.

2. *Hadith* được truyền miệng từ thế hệ này sang thế hệ khác, trớc khi nó được chép lại. Vào thế kỷ thứ hai của *hifra*, các nhà pháp lý Đạo Hồi đã tập hợp và pháp điển hoá các t liệu rải rác khác nhau. Pháp luật Đạo Hồi sử dụng *Hadith* nh một tài liệu đáng tin cậy. Tuy nhiên các khác biệt về những mâu thuẫn, giá trị pháp lý, tính chân thực và sự giải thích của những *Hadiths* khác nhau đã dẫn tới bốn trường phái khác nhau trong Pháp luật Đạo Hồi. Các trường phái đó là *Hanafi*; *Hambali*; *Shafali* và *Maliki*⁷. Trường phái *Hanafi* ở Trung Cận Đông và Indus Valley. Trường phái *Hambali* ở Saudi Arabia và Indonesia. Và trường phái *Maliki* ở Bắc, Tây và Trung Phi⁸.

Vào thế kỷ thứ ba của *hifra*, hai tiến sỹ Hồi giáo là Al- bukhali (810- 870) và Muslim (820- 875) đã đưa ra những tập hợp kinh điển của *Hadiths*. Những tập hợp này được các nhà thần học và các luật gia chấp nhận⁹.

3. Loại nguồn *Ijmà'*, được hiểu là sự chấp thuận của các nhà luật học, bao gồm các ý kiến có tính chất giải thích cho các nguồn thần thánh. Cả Kinh *Qur'an*, *Sunna* và các dạng mở rộng về sau này đều không giải quyết được tất cả các vấn đề của đời sống thực. Theo Frank E. Vogel, học Pháp luật Đạo Hồi nên bắt đầu từ ý kiến của các học giả Pháp luật Hồi giáo¹⁰. Kinh *Qur'an* và *Sunna* là những nguồn cơ bản của pháp luật Đạo Hồi, nhng nay được xem nh nguồn có tính chất lịch sử. Các thẩm phán hiếm khi phải xem tới hai loại nguồn này bởi chúng đã được giải thích hoàn toàn và dứt khoát bởi *ijmà'*. Các giải thích về pháp luật thần thánh được gọi là *ijmà'*. Việc tham khảo các sách về *fiqh* rất quan trọng cho việc nghiên cứu Pháp luật Đạo Hồi.

4. *Kiyàs*- các suy luận pháp lý, là một nguồn bổ sung cho Pháp luật Đạo Hồi. Có một số trường phái chống lại phong pháp này. Song sự chống đối này có lẽ chỉ mang tính chất lý thuyết. Những suy luận này chỉ có thể được xem là phong tiện để giải thích và áp dụng pháp luật.

Khác với các luật gia thuộc Hệ thống Common Law và Hệ thống Civil Law, các luật gia thuộc Pháp luật Hồi giáo có thói quen suy nghĩ rằng pháp luật phải được lập ra cho các giải pháp cụ thể. Họ chống lại sự trừu tượng hoá, hệ thống hoá, pháp điển hoá, tránh sự khái quát hoá hoặc thậm chí cả định nghĩa. Họ không phát triển các quy tắc pháp luật mới.

Suy luận pháp lý có khả năng tìm ra các giải pháp từ các quy tắc của *fiqh* cho bất kỳ trường hợp cụ thể nào. Không ai có thể hy vọng bổ sung thêm vào đó các quy tắc mới. Các học giả Pháp luật Đạo Hồi chỉ thực hiện chức năng của người dẫn đường trung thực với ý tông tôn giáo¹¹.

III- Thế tục hoá

1. ý nghĩa thực tiễn của *Shari'a* được giới hạn trong lĩnh vực luật t. Ngài ta ngầm hiểu rằng *Caliph*, ngài đứng đầu chính quyền, được quyền chuyển các tranh chấp có tính chất hiến pháp và hành chính tới các thẩm phán đặc biệt với sự hướng dẫn về các quy tắc mà họ phải áp dụng. Tính không thể thay đổi học thuyết của Pháp luật Đạo Hồi và sự cố hữu của các học thuyết pháp lý đã dẫn các toà án tới chỗ lảng tránh thực tiễn.

Khoảng nửa đầu của thế kỷ XIX, khi triều đại Ottoman đang suy tàn, các nước Cận Đông phải chịu một áp lực chính trị rất lớn từ Châu Âu. Giới lãnh đạo của Hồi Giáo, sau khi tiếp xúc với thế giới bên ngoài, chợt hiểu rằng sự cai trị và pháp luật cần phải được hiện đại hoá. Tuy nhiên các tổng cai cách vấp phải sự chống đối rất mạnh.

Giữa những năm từ 1840 đến 1876, dưới triều đại Ottoman, công cuộc cải cách lập pháp được tiến hành, nhưng không thoát khỏi vòng vây của sự bảo thủ. Thổ Nhĩ Kỳ đã thông qua *Majalla* (1869-1876) với khoảng 1850 điều khoản nhằm hợp nhất Pháp luật Đạo Hồi trong lĩnh vực tài sản và nghĩa vụ phù hợp với trường phái *Hanafi*. Đây là bước đi rất cần thiết và mới lạ. Các toà án thế tục có thể dễ dàng hơn trong việc áp dụng pháp luật so với những luật thời trung cổ. Đây là lần đầu tiên các quy tắc của *Shari'a* được trình bày dưới dạng các điều khoản theo kiểu Châu Âu lục địa và được nhà nước thi hành.

Bước vào thế kỷ XX các cuộc cải cách vươn tới lĩnh vực luật gia đình và thừa kế. Năm 1917 dưới triều vua cuối cùng, Luật Ottoman về các quyền gia đình đã được ban hành. Trước khi luật này được ban hành, Thổ Nhĩ Kỳ theo trường phái *Hanafi*, nhưng các nhà lập pháp đã hướng tới các quy tắc tiến bộ của các trường phái *Hambali* và *Maliki*. Những năm 1920-1930, Egypt và Sudan cũng đã theo hướng lập pháp. Và sau Đại chiến thế giới lần thứ hai, hầu hết các quốc gia Arab đã ban hành các văn bản luật về gia đình và thừa kế hoặc được kiến nghị làm như vậy: Jordan 1951, Syria 1953, Tunisia 1956, Morocco 1958, Iraq 1959. Các luật này đều có khuynh hướng cho phụ nữ quyền ly dị, giới hạn cách thức cha mẹ hay người giám hộ cưỡng bức làm đám cưới... Tuy nhiên không quốc gia nào vượt ra khỏi khuôn khổ của *Shari'a*. Duy nhất có Thổ Nhĩ Kỳ đã phá vỡ truyền thống của Pháp luật Đạo Hồi về gia đình và thừa kế để đi theo hướng Bộ luật Dân sự Thụy Sĩ.

2. Thế tục hoá xã hội Hồi giáo nói chung và Pháp luật Đạo Hồi nói riêng đang là một sự đòi hỏi rất lớn từ thế giới bên ngoài và phần nào đấy, của bản thân của thế giới Hồi giáo để bảo đảm theo kịp sự phát triển của thời đại hiện đại. Song để trả lời cho vấn đề này ngài ta không thể quên các đặc tính của Đạo Hồi và pháp luật của nó.

Đạo hồi mang tính chất chuyên quyền. Trước tiên ngài ta nhận thấy không có sự phân biệt giữa nhà nước và nhà thờ trong Đạo Hồi. Không có các từ ngữ cổ để phân biệt giữa thánh thần và trần thế, giữa tâm linh và trần tục, giữa tu sĩ và người thông trong ngôn ngữ cổ Arab. Sự không phân biệt giữa nhà nước và nhà thờ có thể tìm thấy nguyên nhân trong sự phát sinh ra Đạo Hồi. Mohammad không chỉ là Nhà tiên tri, Ngài đa tin của Đức Thánh mà còn là chính khách. Ông ta không những sáng lập ra đạo, ra cộng đồng, mà còn lập ra nhà nước và xã hội. Bản thân ông ta vừa là thủ lĩnh quân đội, quyết định chiến tranh và hoà bình, làm luật và xét xử. Đối với Đạo Hồi, không có sự phân biệt lịch sử của đạo và lịch sử trần thế và không có sự phân biệt giữa quyền lực và đức tin¹². Pháp luật Đạo Hồi là một phần không thể tách rời của Đạo Hồi. Không tuân thủ pháp luật Đạo Hồi tức là có tội, dẫn tới sự trừng phạt ở thế giới bên kia. Ngài nào chống lại các giải pháp của pháp luật Đạo Hồi bị coi là kẻ dị giáo và bị loại trừ khỏi cộng đồng Hồi giáo. Vì vậy các cải cách pháp luật trong các nước Hồi giáo rất khó khăn. Trường hợp ở Thổ Nhĩ Kỳ cho thấy, khi tiến hành cải cách pháp luật đã đụng chạm tới đức tin và toàn thể cộng đồng.

3. Đôi khi để vượt qua các quy tắc cứng nhắc và hà khắc của pháp luật Đạo Hồi, ngài ta sử dụng hợp đồng như một phương tiện để đạt mục đích. *Hadith* nói rằng: "*Không có tội trong việc lập ra các thoả thuận tách rời từ các quy định ngăn cấm của pháp luật*". Bởi vậy, nhiều nước theo Đạo Hồi cho phép vợ chồng đặt ra các điều kiện kết hôn mà ngài vợ được phép thi hành các đặc quyền của chồng hoặc có thể ly dị khi ngài chồng không giữ đúng thoả thuận chỉ lấy một vợ. ở Syria, pháp luật về hôn

nhân và gia đình đã thay đổi theo cách thức nh vậy. ở Java, các thẩm phán tôn giáo có thể cho duy trì một công ty hợp danh thông mại giữa vợ và chồng để loại bỏ chế độ hôn sản đợc quy định bởi *fiqh* và áp dụng các tập quán¹³.

Để lẩn tránh pháp luật, người ta còn có nhiều mu chớc khác. Chẳng hạn *Shari'a* thông yêu cầu tôn trọng chữ nghĩa hơn là tinh thần. Do đó các thẩm phán thông chỉ xem xét đến bề ngoài rõ ràng của sự vật, hiện tượng và che dấu động cơ bên trong của hành vi. Ngoài ra để làm pháp luật Đạo Hồi phù hợp với cuộc sống hiện đại sự can thiệp của nhà cầm quyền cũng trở nên rất quan trọng.

IV. Pháp luật Đạo Hồi với vấn đề dân chủ và nhân quyền.

Vua Fahd của Saudi Arabia rất chân thật thừa nhận sự sung khắc giữa Đạo Hồi và dân chủ. Ông nói: "*Chế độ dân chủ mà đang nổi trội trên thế giới không phải là một chế độ phù hợp với nhân dân theo tôn giáo của chúng tôi... Chế độ tuyển cử tự do không thích hợp với đất nớc chúng tôi*"¹⁴. Rõ ràng là với tính chất chuyên quyền của Đạo Hồi nh đã nói ở trên, vấn đề dân chủ khó có chỗ đứng trong xã hội Hồi giáo. Ngay các hệ thống pháp luật Hồi giáo- một phần của Đạo này, không thể là một yếu tố bảo đảm hay thúc đẩy hoặc có thể khởi đầu cho quá trình dân chủ, nếu nó không có sự thay đổi.

Nh ở trên chúng ta đã phân tích, pháp luật Đạo Hồi rất hạn chế quy chế cá nhân, do đó vấn đề bảo đảm quyền con người có thể bị coi là rất hạn chế, nếu nh không muốn nói nặng nề hơn. Tuyên ngôn toàn Thế giới về Nhân quyền năm 1948 có thể lấy làm thước đo các giá trị về quyền con người của Đạo Hồi. Đối với Đạo này, phụ nữ có vị thế thấp hơn nam giới rất nhiều. Sự làm chứng của họ trước toà án có giá trị bằng một nửa nam giới. Họ không đợc lấy đàn ông ngoài Đạo Hồi. Người không thuộc Đạo Hồi sống ở đất nớc Đạo Hồi có địa vị thấp hơn theo luật Đạo Hồi và không có quyền làm chứng chống lại một người theo Đạo Hồi. Mohammad nói: "*Hai tôn giáo không thể tồn tại trong đất nớc Arab*". Người không theo Đạo Hồi bị cấm hành đạo, xây dựng nhà thờ và giữ kinh thánh. Các tiến sỹ của Hồi giáo thông chia các tội phạm thành trọng tội và kinh tội. Không có đức tin bị coi là tội lớn nhất hơn cả giết người, trộm cắp, ngoại tình... Các hình phạt theo pháp luật Đạo Hồi có thể là cắt cụt một phần cơ thể, đóng đinh, ném đá đến chết và đánh đòn. Người Hồi giáo không có quyền thay đổi tín ngưỡng. Rất nhiều vấn đề về nhân quyền có thể đặt ra với pháp luật Đạo Hồi. Song có lẽ nó đang suy tnh cho những thay đổi¹⁵./.

* Văn phòng Quốc hội

1. Xem Frank E. Vogel- "*Islamic Law and Legal System*"- Brill- Leiden. Boston. Koeln- 2000- P. 3.
2. Xem. Frank E. Vogel- *Sdd*- P. 4.
3. Xem *Indialegal. com*- "*Muslim family law: Marriage*"
4. Xem *Institute for the Secularisation of Islamic Society*- "*A Declaration of the Rights of Women in Islamic Societies*".
5. Xem René David và John E. C. Brierley- "*Major Legal Systems in the World Today*"- the Free Press-
6. *New york. London, Toronto. Sydney. Tokyo. Singapore*- 1978. PP. 422, 423.
7. Xem K. Zweigert và H. Koet- "*An Introduction to Comparative Law*"- Clarendon Press- oxford-1992- PP. 305, 306.
8. Xem *Indiaritual. com*- Muslim.
9. Xem K. Zweigert và H. Koetz- *Sdd*- P. 307.
10. Xem *Indiaritual. com*; René David và John E. C. Brierley- *Sdd*- P. 423.
11. Xem Frank E. Vogel- *Sdd*- P.5.
12. Xem René David và John E. C. Brierley- *Sdd*- PP 427, 428.
13. Xem *Institute for the Secularisation of Islamic Society*- "*the Totalitarian Nature of Islam*"- P. 2.
14. Xem René David and John E. C. Brierley- *Sdd*- PP. 433, 434.

15. *Xem Institute for the Secularisation of Islamic Society- "Is Islam Compatible With Democracy and Human Rights?"- P. 1.*
16. *Xem Institute for the Secularisation of Islamic Society- Sdd- PP. 1-4.*

VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

NGUYỄN QUANG MINH*

Tóm tắt: Vai trò của các Ủy ban trong Quốc hội rất lớn, nhng tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay vẫn còn một số vướng mắc làm cho vai trò đó chưa nổi bật. Đây chính là những nội dung của bài viết. Tác giả cũng đề xuất một số phương hướng giải quyết những vướng mắc nói trên ở phần cuối bài.

Trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội hiện nay, một trong những vấn đề được quan tâm nhất là vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội (1). Đây là vấn đề rất quan trọng, không chỉ có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, mỗi Ủy ban của Quốc hội mà còn liên quan và ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả hoạt động của Quốc hội, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Do vậy, vấn đề này cần phải được nghiên cứu một cách nghiêm túc trên mọi khía cạnh.

Các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội - những cơ cấu không thể thiếu trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội

Việc thiết lập Hội đồng, Ủy ban chuyên môn của Quốc hội (sau đây gọi chung là các Ủy ban của Quốc hội) mang tính phổ biến trên thế giới, vượt ra mọi sự khác biệt về chế độ chính trị, truyền thống văn hoá, truyền thống dân chủ... Đây dường như có vẻ xa lạ với cơ chế làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số của mọi Quốc hội nhưng lại là một thực tế. Điều này xuất phát từ nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố cơ bản sau đây:

1. Mặc dù chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội ở mỗi nước có khác nhau nhưng có điểm chung là đều có phạm vi rộng, liên quan và chi phối hầu hết các lĩnh vực hoạt động của bộ máy nhà nước. Kể cả đối với những quốc gia mà việc tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc phân quyền thì hoạt động của Quốc hội cũng không và không thể thuần túy dừng ở lĩnh vực lập pháp. Khái niệm "cơ quan lập pháp" để chỉ Quốc hội chỉ có ý nghĩa tương đối khi đặt Quốc hội trong tổng thể các mối quan hệ đan xen nhau giữa các thiết chế quyền lực nhà nước. Phạm vi hoạt động càng rộng thì hệ quả tất yếu là phải có sự phân công công việc theo hướng chuyên môn hoá trong nội bộ tổ chức Quốc hội (theo lĩnh vực hoạt động, theo quy trình hoạt động hoặc kết hợp cả hai). Khoa học tổ chức lao động không cho phép sự dàn trải công việc trong hoạt động có tính tập thể, nhất là khi tính chuyên sâu của hoạt động đòi hỏi ngày một cao. Đó là lý do tất yếu dẫn đến việc các Quốc hội phải thành lập các Ủy ban chuyên môn, giao cho mỗi Ủy ban một hoặc một số công việc nhất định trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình.

2. Đa phần Quốc hội các nước trên thế giới là Quốc hội chuyên trách và hoạt động thường xuyên, chỉ có một số không nhiều Quốc hội hoạt động không thường xuyên. Dù có hoạt động thường xuyên thì cũng không có nghĩa là Quốc hội hoạt động liên tục và không có những khoảng thời gian "trống" giữa các kỳ họp. Trong khi đó, việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội yêu cầu phải bảo đảm tính liên tục, thường xuyên. Đó cũng là lý do vì sao Quốc hội các nước phải lập ra các Ủy ban để trực tiếp hoặc gián tiếp giúp Quốc hội thực hiện một số nhiệm vụ nhất định trong thời gian giữa các kỳ họp Quốc hội. Điều này càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với những Quốc hội không có cơ quan thường trực của Quốc hội (nh Ủy ban Thường vụ Quốc hội ở nước ta).

3. Với số lượng đông đảo các đại biểu đại diện cho nhiều thành phần xã hội mà lại làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số thì, bên cạnh những ưu điểm của cơ chế làm việc này, Quốc hội cũng gặp những khó khăn không nhỏ trong việc thực hiện những nhiệm vụ cụ thể, cần sự quyết định

một cách nhanh chóng. Đây là một mâu thuẫn mà có thể thông qua các Ủy ban, với cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, thành phần tương đối đồng nhất thì dễ dàng giải quyết hơn. Và, đây cũng là một lý do của việc lập ra các Ủy ban của Quốc hội.

4. Việc lập các Ủy ban của Quốc hội ở một số nước theo cơ chế đa đảng còn có ý nghĩa quan trọng trong việc thỏa hiệp, phân chia quyền lực giữa các lực lượng chính trị tại Quốc hội, thể hiện mối tương quan lực lượng giữa các đảng phái chính trị và xu thế chính trị của mỗi đảng phái. Từ đó và thông qua các Ủy ban này mà các đảng phái tác động tới hoạt động của Quốc hội theo hướng có lợi nhất, phù hợp nhất với đường lối, chính sách và lợi ích của đảng phái mình.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội. Do vậy, các Ủy ban của Quốc hội không thể hiện sự thỏa hiệp, phân chia quyền lực giữa các đảng phái chính trị như ở một số nước theo cơ chế đa đảng mà có sự phân công, phối hợp hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng.

5. Đối với Quốc hội một số nước có cơ cấu thường trực của Quốc hội (như ở Việt Nam, Trung Quốc) thì các Ủy ban của Quốc hội còn đóng vai trò quan trọng là những cơ quan tham mưu cho cơ quan thường trực của Quốc hội về từng lĩnh vực chuyên môn. Không có các Ủy ban của Quốc hội, cơ quan thường trực của Quốc hội không thể thực hiện được vai trò thường trực của mình, nhất là khi cơ quan này lại được giao cho vai trò tương tự như một "Quốc hội thu nhỏ" giữa hai kỳ họp Quốc hội.

Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam

Các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta ra đời cùng với sự thành lập Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa sau Cách mạng Tháng 8 năm 1945, mà tiền thân là ba Tiểu ban (Tiểu ban Pháp chế, Tiểu ban Tài chính kinh tế và Tiểu ban Kiến nghị) do Ban Thường trực Quốc hội khóa I (1946-1960) thành lập năm 1946 (2). Từ đó đến nay, các Ủy ban của Quốc hội không ngừng được hoàn thiện về tổ chức và tăng cường về hoạt động.

Về mặt tổ chức, số lượng các Ủy ban từng bước được nâng lên theo đòi hỏi của tình hình, từ 4 Ủy ban (Quốc hội khóa II) đến 5 Ủy ban (Quốc hội khóa III), đến 6 Ủy ban (Quốc hội các khóa IV, V, VI) và 8 Hội đồng, Ủy ban (Quốc hội các khóa VII, VIII, IX và khóa X)(3). Thành viên của các Ủy ban của Quốc hội ngày càng được nâng cao chất lượng và cơ cấu thành viên ngày càng được mở rộng theo vùng, miền, theo lĩnh vực công tác nhằm phát huy và nâng cao tính đại diện, tính dân chủ trong hoạt động của mỗi Ủy ban, qua đó góp phần tăng cường tính đại diện, tính dân chủ trong tổ chức và hoạt động chung của Quốc hội. Việc phân định chức năng, nhiệm vụ và lĩnh vực hoạt động của mỗi Ủy ban ngày một hợp lý hơn theo yêu cầu hoạt động của Quốc hội trong từng thời kỳ và theo khả năng thực tế của mỗi Ủy ban. Mỗi Ủy ban của Quốc hội cũng từng bước thực hiện đầy đủ hơn thẩm quyền trong phạm vi lĩnh vực mình phụ trách.

Đồng thời với quá trình tăng cường và hoàn thiện hệ thống các Ủy ban của Quốc hội là quá trình từng bước xác lập và hoàn thiện các quy trình hoạt động, rõ nhất là với quy trình tham gia xây dựng pháp luật của các Ủy ban. Đến nay, về cơ bản, hệ thống các Ủy ban của Quốc hội và việc phân định chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban, định hướng hoạt động của các Ủy ban đã tương đối ổn định.

Nhờ không ngừng được củng cố và hoàn thiện, các Ủy ban của Quốc hội ngày càng có khả năng thực hiện tốt hơn các nhiệm vụ mà Hiến pháp, pháp luật quy định. Có thể nói, những thành tựu mà Quốc hội Việt Nam đạt được trong những năm qua trên các lĩnh vực lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước luôn gắn liền với nỗ lực hoạt động và kết quả đạt được của mỗi Ủy ban của Quốc hội, nhất là từ khi tiến hành công cuộc đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng đến nay. Không có các Ủy ban của Quốc hội, ắt hẳn không có những thành tựu đó.

Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội hiện nay còn nhiều vướng mắc cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết. Trong đó, có một số vấn đề vướng mắc chủ yếu sau:

1. Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các Ủy ban của Quốc hội còn cha đợc xác định rõ, còn có sự chồng chéo, tính hình thức và cha có những bảo đảm thực hiện cụ thể

Mặc dù pháp luật hiện hành quy định cho các Ủy ban của Quốc hội có nhiều quyền hạn trên cả 3 lĩnh vực hoạt động của Quốc hội (xây dựng pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước...) nhưng các quy định này đồng nh mới chỉ dừng ở mặt nguyên tắc, cha đủ cụ thể để thực hiện hoặc cha có những cơ chế bảo đảm kèm theo để thực thi một cách có hiệu quả. Đồng thời, do việc quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban còn chung chung nên trong quá trình nhận thức và tổ chức thực hiện còn có sự chồng chéo, trùng lặp giữa các Ủy ban (Ví dụ: thời gian qua, cả Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Quốc phòng và an ninh của Quốc hội đều tổ chức việc giám sát hoạt động thi hành án phạt tù...). Do vậy, các Ủy ban của Quốc hội đồng nh còn lúng túng khi xác định chơng trình, kế hoạch hoạt động hoặc hoạt động còn hình thức, khó đánh giá hiệu quả. Điển hình nhất là trong lĩnh vực giám sát, pháp luật quy định cho các Ủy ban có thẩm quyền giám sát lĩnh vực mà mình phụ trách nhng đối tượng, phạm vi giám sát cụ thể đến đâu, thẩm quyền cụ thể của Ủy ban khi tiến hành giám sát, phong thức giám sát nh thế nào, những biện pháp bảo đảm hiệu lực giám sát ra sao... thì cha đợc quy định cụ thể nên hiệu quả giám sát của các Ủy ban đến nay có thể nói là vẫn cha đáp ứng đợc yêu cầu thực tế đang đặt ra.

2. Số lượng Ủy ban và số lượng thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách của các Ủy ban còn cha tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ mà thực tiễn đang đặt ra

Với xu hớng từng bớc nâng cao tính dân chủ trong hoạt động của bộ máy nhà nước hiện nay thì Quốc hội, với t cách là thiết chế "*dân chủ đại diện*" quan trọng nhất của nhân dân ngày một đợc đề cao. Muốn thực hiện đợc vai trò đó, tất yếu là Quốc hội phải có cơ cấu tổ chức toàn diện, có số lượng và chất lượng đại biểu cao. Do vậy, việc không ngừng tăng cõng về tổ chức bộ máy và hoạt động của Quốc hội nói chung và của các Ủy ban của Quốc hội nói riêng, trong đó có vấn đề mở rộng cơ cấu các Ủy ban và số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách tại các Ủy ban là một xu thế, một đòi hỏi đang đặt ra đối với nhiều Quốc hội, trong đó có Quốc hội Việt Nam.

Cũng xin nói thêm ở đây là, việc tổ chức các Ủy ban của Quốc hội ở các nước xuất phát từ chức năng của Quốc hội, từ sự phân định lĩnh vực quản lý nhà nước theo hớng chuyên môn hoá và hợp lý hoá, nên ở mức độ nào đó có tính chất tương ứng với các bộ quản lý theo ngành của Chính phủ. Ở một số nước, thậm chí Chính phủ có bộ nào thì Quốc hội cũng có từng đó uỷ ban tương ứng (nh: Đan Mạch, Thụy Điển...). Hiện nay, theo Nghị quyết số 02/NQ/1997/QHX của Quốc hội khoá X quy định danh sách các Bộ và các cơ quan ngang Bộ của Chính phủ thì Chính phủ có 17 Bộ và 6 cơ quan ngang Bộ (cha kể, còn có hàng chục cơ quan khác thuộc Chính phủ, hàng trăm cơ quan khác thuộc Thủ tướng Chính phủ). Trong khi đó, Quốc hội nước ta hiện nay chỉ có 1 Hội đồng và 7 Ủy ban, nên mỗi cơ quan này phải phụ trách đồng thời nhiều lĩnh vực, khó có điều kiện đi sâu vào từng lĩnh vực mà mình phụ trách. Cha kể, mỗi Ủy ban thông chỉ có từ 2 đến 4 thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách. Theo chúng tôi, đây cũng là những nguyên nhân không nhỏ khiến cho việc thực hiện nhiệm vụ của mỗi Ủy ban nói riêng và việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội nói chung còn cha đáp ứng đợc đòi hỏi của thực tiễn.

3. Việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với các Ủy ban của Quốc hội còn cha thật sự sâu sát, cụ thể và thông xuyên

Điều này có nguyên nhân là do mối quan hệ giữa các Ủy ban của Quốc hội với Ủy ban Thường vụ Quốc hội cha đợc xác định rõ. Hiện nay vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau về mối quan hệ giữa các Ủy ban của Quốc hội với Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Có quan điểm cho rằng, các Ủy ban của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đều là những cơ quan do Quốc hội bầu ra nên có vị trí tương đối độc lập với nhau; Ủy ban Thường vụ Quốc hội không phải là cơ quan cấp trên của các Ủy ban nên vai trò "*chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động*" của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với các Ủy ban cũng hạn chế và chủ yếu mang tính chất tổ chức- hành chính. Có quan điểm khác cho rằng, mặc dù đều là các cơ quan của Quốc hội, do Quốc hội bầu ra nhng Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan

thờng trực của Quốc hội nên các Ủy ban của Quốc hội cũng phải giúp việc cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chịu sự "*chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động*" một cách toàn diện của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, kể cả về chơng trình cũng nh nội dung hoạt động.

Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, cha có quan điểm nào tỏ ra thắng thế tuyệt đối. Về mặt lý luận cũng nh pháp luật thực định đồng nh vẫn "*để ngở*", cha có sự khẳng định một cách rõ ràng và do vậy, cha có những quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan này trong mỗi quan hệ với nhau. Theo chúng tôi, chừng nào còn cha nghiên cứu, làm rõ mối quan hệ này thì chừng đó, mối quan hệ giữa các Ủy ban của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn vướng mắc. Điều này cũng có nghĩa là, việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với các Ủy ban của Quốc hội tiếp tục khó có tiến bộ hơn so với hiện nay.

Ngoài ra, còn một vấn đề nữa cũng cần phải nói tới, đó là việc các quy định về chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội còn nhiều điểm chơng chéo hoặc không rõ ràng. Ví dụ: pháp luật quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đều có nhiệm vụ, quyền hạn giám sát hoạt động của các cơ quan t pháp nhng mỗi cơ quan này có nhiệm vụ giám sát nh thế nào, phong thức giám sát ra sao và phạm vi thẩm quyền giám sát đến đâu thì pháp luật hiện hành cha quy định cụ thể và phân định rõ ràng.

Qua một số điểm đã trình bày ở trên, có thể nói: mặc dù các Ủy ban của Quốc hội đã có nhiều cố gắng và đạt được nhiều kết quả trong việc giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện các chức năng, nhiệm vụ nhng rõ ràng là, trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các cơ quan này vẫn tồn tại một số vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết. Đây là nhiệm vụ đang đặt ra trong quá trình nghiên cứu, sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992 và xây dựng dự án Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) hiện nay.

Một số kiến nghị

Để góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, qua đó, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chúng tôi xin có một số kiến nghị sau:

1. Tiếp tục nghiên cứu và phân định rõ hơn nữa chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các Ủy ban của Quốc hội trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa các cơ quan này với Quốc hội, với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và với đại biểu Quốc hội

Thực chất, đây chính là việc xác định và quy định cụ thể hơn, làm sáng tỏ hơn chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong tình hình hiện nay. Đây không chỉ có ý nghĩa nh một sự phân công cụ thể hơn thẩm quyền và nhiệm vụ giữa các thành tố cấu thành nên Quốc hội mà còn góp phần làm sáng tỏ hơn nữa mối quan hệ giữa Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội với các cơ quan, tổ chức khác và với công dân. Đây còn là vấn đề rất lớn, không chỉ liên quan tới toàn thể cơ cấu tổ chức của Quốc hội mà còn liên quan tới hầu nh toàn bộ hệ thống chính trị. Tuy nhiên, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội chỉ có thể thực hiện một cách đồng bộ, triệt để và có hiệu quả khi đặt nó trong tổng thể sự đổi mới các mối quan hệ này.

Ở đây, có rất nhiều vấn đề cần phải bàn, trong đó có một vấn đề cần phải được nhấn mạnh và quán triệt khi đổi mới tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, đó là: với t cách là các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội cần phải được tham gia một cách đầy đủ và sâu rộng trên lĩnh vực chuyên môn do Quốc hội phân công, hạn chế dần việc giao các lĩnh vực chuyên môn này cho các cơ quan, bộ phận khác đã và có thể sẽ được thành lập. Tiến tới, khi Quốc hội nớc ta hoạt động thờng xuyên, các Ủy ban nên được xác định là những cơ cấu duy nhất giúp Quốc hội trong các lĩnh vực chuyên môn.

Ngoài ra, cần tiếp tục xác định rõ hơn nữa mối quan hệ giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội với các Ủy ban của Quốc hội; tăng cường hơn nữa vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. Bởi vì, việc tăng thêm số Ủy ban và chuyên môn hoá các Ủy ban đòi hỏi phải tăng cường vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Ủy ban của Quốc hội. Luật tổ chức Quốc hội cần xác định rõ hơn nữa mối quan hệ giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội với các Ủy ban của Quốc hội, thậm chí cần xem xét lại nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này cho phù hợp. Theo quan điểm cá nhân, chúng tôi cho rằng, để Ủy ban Thường vụ Quốc hội có điều kiện tập trung làm tốt hơn nữa việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội thì nên mạnh dạn chuyển một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc các lĩnh vực chuyên môn mà hiện nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội đang thực hiện cho các Ủy ban của Quốc hội (ví dụ nh: việc cho ý kiến đối với từng dự án luật), còn những nhiệm vụ, quyền hạn nào thực chất là của Quốc hội (nh việc ban hành pháp lệnh, việc quyết định các vấn đề về nhân sự nhà nước giữa hai kỳ họp Quốc hội) thì nên để Quốc hội thực hiện. Khi không phải sa vào các lĩnh vực chuyên môn thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ có điều kiện tổ chức lại với cơ cấu gọn, nhẹ hơn hiện nay mà vẫn có thể thực hiện tốt hơn việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ủy ban. Làm tốt nhiệm vụ này, vừa tăng cường độ hiệu quả hoạt động, vừa tránh được tình trạng "khép kín" trong hoạt động của mỗi Ủy ban của Quốc hội.

Tuy nhiên, những vấn đề nêu không phải là những vấn đề có thể giải quyết ngay trong một sớm, một chiều mà cần có thời gian và bước đi thích hợp. Nhg, cần thiết phải đọc xem xét ngay trong quá trình nghiên cứu, sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1992 và trong quá trình chuẩn bị dự án Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) hiện nay.

2. Tiếp tục kiện toàn các Ủy ban của Quốc hội theo hướng vừa bảo đảm bao quát, vừa sâu sát các mặt hoạt động của Nhà nước

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về việc tăng cường số lượng các Ủy ban của Quốc hội. Có ý kiến cho rằng, nên giữ nh hiện nay là phù hợp nhng có nhiều ý kiến cho rằng, cần phải thành lập mới, chia tách một số Ủy ban hiện có của Quốc hội. Đồng thời, về số lượng Ủy ban cần thành lập mới hoặc cần chia tách cũng có nhiều ý kiến khác nhau.

Với quan điểm cá nhân, chúng tôi cho rằng, việc quyết định có nên thành lập mới, chia tách các Ủy ban hiện có hoặc thậm chí là giảm bớt số lượng các Ủy ban của Quốc hội nh thế nào phải đọc xác định trên cơ sở những tiêu chí khoa học và bám sát thực tiễn, cần tránh việc quyết định một cách cảm tính, thiếu cơ sở. Đồng thời, việc quyết định này phải dựa trên và đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức bộ máy Quốc hội nói riêng, liên quan mật thiết đến việc giữ nguyên hay đổi mới các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội trong tình hình hiện nay.

Trên cơ sở rút kinh nghiệm hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội từ trước đến nay, qua nghiên cứu và tìm hiểu kinh nghiệm tổ chức, hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội các nước, chúng tôi cho rằng, chỉ có thực hiện chuyên môn hoá tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội thì mới có điều kiện để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Đề nghị nên xác định một cách khoa học và phù hợp với thực tế từng lĩnh vực của quản lý nhà nước mà Quốc hội cần phải thực hiện và mức độ thực hiện đến đâu, còn những lĩnh vực và mức độ nào thì giao cho Chính phủ, các cơ quan hữu quan, các cấp chính quyền địa phương thực hiện. Trên cơ sở đó, tùy theo tính chất và phạm vi của từng lĩnh vực mà tổ chức các Ủy ban của Quốc hội, mỗi Ủy ban phụ trách một hoặc một vài lĩnh vực nhất định có quan hệ gắn bó hoặc gắn gũi với nhau; không nên để một Ủy ban của Quốc hội phải phụ trách quá nhiều lĩnh vực.

3. Phân định và quy định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng Ủy ban của Quốc hội; phân định rạch ròi hơn phạm vi lĩnh vực phụ trách của mỗi Ủy ban và đề cao tính chủ động của các Ủy ban trong việc tham gia các lĩnh vực hoạt động của Quốc hội

Nh đã nêu, việc xác định và quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các Ủy ban của Quốc hội hiện còn nhiều vướng mắc bởi sự không rõ ràng, nặng tính hình thức và không có những bảo đảm cụ thể trong các quy định của pháp luật. Đồng thời với việc quy định cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thẩm quyền chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội, cần phân định và quy định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng Ủy ban của Quốc hội; phân định rạch ròi hơn phạm vi lĩnh vực phụ trách của mỗi Ủy ban và đề cao sự chủ động của các Ủy ban trong việc tham gia các lĩnh vực hoạt động của Quốc hội và chủ động trong việc phối hợp hoạt động giữa các Ủy ban. Trong điều kiện hiện nay, nếu kết hợp tốt các yếu tố này sẽ vừa góp phần bảo đảm sự điều hành linh hoạt hoạt động của các Ủy ban theo chương trình hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, vừa hạn chế cái gọi là "*nguy cơ Ủy ban thay thế hoạt động của Quốc hội*", nguy cơ mỗi Ủy ban là một "*cơ quan lập pháp nhỏ*"(4) nh tình trạng xảy ra ở một số Quốc hội trên thế giới.

Liên quan đến vấn đề này, chúng ta nên tham khảo kinh nghiệm sau đây ở một số nước mà theo nhiều chuyên gia đánh giá là có hiệu quả và hoàn toàn có thể phù hợp với điều kiện thực tiễn ở nước ta là: đối với một số vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, mặc dù Quốc hội vẫn giữ quyền quyết định cuối cùng nhưng có thể uỷ quyền cho các Ủy ban của Quốc hội được có những quyết định nhất định trước khi các vấn đề đó được trình ra Quốc hội; thậm chí, có quyền quyết định việc có đa hay không đa các vấn đề đó ra Quốc hội, giữ vai trò "*ngời gác cổng*" cho Quốc hội. Ở một số nước, Quốc hội giao hẳn cho các Ủy ban của Quốc hội những thẩm quyền độc lập thuộc một số lĩnh vực, một số khâu nhất định trong hoạt động của Quốc hội (5). Nh hiện nay, các Ủy ban của Quốc hội nước ta mới chủ yếu đóng vai trò t vấn, tham mưu cho Quốc hội khi Quốc hội xem xét, quyết định một vấn đề nào đó mà cha thực sự được đóng vai trò là "*ngời gác cổng*" cho Quốc hội nên trên thực tế, còn để "*lọt*" những dự án, dự thảo cha chín muồi trình ra Quốc hội, làm ảnh hưởng không nhỏ đến chương trình, nội dung làm việc của Quốc hội.

4. Tiếp tục tăng cường số lượng và chất lượng thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách; đề cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm của các Ủy ban của Quốc hội

Số lượng và chất lượng thành viên chuyên trách của mỗi Ủy ban là những yếu tố có vai trò cực kỳ quan trọng trong hoạt động của Ủy ban, nhất là trong điều kiện Quốc hội mỗi năm chỉ tiến hành hai kỳ họp, với thời gian hạn chế nh hiện nay. Với số lượng thành viên chuyên trách ở các Ủy ban quá ít nh hiện nay, các Ủy ban không thể hoạt động một cách thực chất và không thể đáp ứng được các yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng lớn mà thực tiễn đặt ra. Do vậy, cần có biện pháp cụ thể nhằm tăng cường hơn nữa số lượng và chất lượng thành viên chuyên trách của mỗi Ủy ban. Đã đến lúc nên hình thành các Ủy ban của Quốc hội gồm các thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách là chủ yếu, kết hợp với một số thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Theo chúng tôi, chúng ta hiện đã có đủ các điều kiện cơ bản để thực hiện. Vấn đề cần phải giải quyết là việc xác định và bảo đảm thực hiện tốt các điều kiện làm việc, sinh hoạt cho các thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách tại các Ủy ban này. Đồng thời, đi đôi với việc tăng cường số lượng và chất lượng thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách tại các Ủy ban, cần coi trọng và đề cao vai trò, trách nhiệm của các thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm của Ủy ban. Để các thành viên này hoạt động có hiệu quả, Thường trực các Ủy ban cần tạo điều kiện để duy trì mối liên hệ, thông tin thông xuyên và tạo các điều kiện cần thiết khác cho các đại biểu này hoạt động.

*

* *

Trên đây là một số suy nghĩ bước đầu của cá nhân ngời viết về vấn đề tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Hy vọng, vấn đề này được nhiều ngời cùng quan tâm nghiên cứu, có nhiều ý kiến sâu sắc hơn để góp phần vào việc tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

* Chuyên viên Vụ Pháp luật- Văn phòng Quốc hội

Tài liệu tham khảo

(1) Ở đây chỉ đề cập đến Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban thường trực của Quốc hội mà không đề cập đến các Ủy ban lâm thời của Quốc hội (T.g)

(2) Xem: Văn phòng Quốc hội: **Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946 - 1960**, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tr.112.

(3) Số liệu do Vụ Hoạt động đại biểu- Văn phòng Quốc hội cung cấp

(4) Xem: Mar J.Green - James M.Fallows - David R.Zwick: **Ai chỉ huy Quốc hội? (Sự thật về Quốc hội Mỹ)**, NXB Công an nhân dân, 2001, tr.86

(5) Xem: Nguyễn Đăng Dung: **Mô hình Quốc hội - quy luật phát triển của dân chủ**, Kỷ yếu Hội thảo Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới, Hà Nội, 2001, tr.275.

THẢO LUẬN SỬA ĐỔI LUẬT VỀ TỔ CHỨC QUỐC HỘI VÀ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội đã và đang tiến hành xem xét, chuẩn bị để thông qua dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi).

Sáng ngày 3/12/2001, Quốc hội đã nghe báo cáo của các cơ quan trình, thẩm tra về các dự án luật nói trên. Tiếp đó, chiều ngày 3 và cả ngày 4/12/2001, các tổ đại biểu Quốc hội (ĐBQH) đã tiến hành thảo luận, cho ý kiến đối với hai dự án luật. Xin điểm lại một số vấn đề thuộc hai dự án luật được ĐBQH quan tâm, cho nhiều ý kiến.

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội

Chất lượng và cơ cấu ĐBQH- vấn đề rất được quan tâm

Nhiều đại biểu phát biểu cho rằng: lần sửa đổi, bổ sung luật lần này phải nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng ĐBQH; không nên "nặng" về cơ cấu, thành phần. Quốc hội không phải là nơi để ĐBQH học tập, rèn luyện mà trước hết phải là nơi để đại biểu đóng góp những chủ trương và đưa ra các quyết sách có liên quan đến sự phát triển của đất nước.

Nhiều đại biểu cũng cho rằng: cán bộ, công chức trong các cơ quan hành pháp không nên tham gia quá nhiều vào cơ cấu ĐBQH mà để người của các cơ quan, đoàn thể khác tham gia nhiều hơn.

Vấn đề tỷ lệ đại biểu nữ trong Quốc hội cũng là vấn đề thu hút sự quan tâm của nhiều ĐBQH. Nhiều ý kiến phát biểu ủng hộ chủ trương tăng số lượng đại biểu nữ trong Quốc hội; đề nghị xác định cụ thể tỷ lệ đại biểu nữ trong Quốc hội. Tuy nhiên, cũng có nhiều ý kiến mặc dù ủng hộ chủ trương tăng số đại biểu nữ nhưng đề nghị không nên quy định vấn đề này trong Luật; khi tổ chức bầu cử ĐBQH sẽ có biện pháp thực hiện phù hợp.

Tăng cường số lượng hay chất lượng đại biểu

Nhiều đại biểu nhất trí với dự kiến trong dự án Luật về việc nâng tổng số ĐBQH lên không quá 500 đại biểu và nâng số đại biểu cư trú và làm việc tại địa phương của mỗi Đoàn ĐBQH lên ít nhất là 4 người.

Tuy nhiên, cũng có nhiều ý kiến khác lại cho rằng, không nhất thiết phải tăng số ĐBQH mà nên tập trung vào các giải pháp nhằm tăng cường chất lượng ĐBQH; quan tâm đến chính sách đãi ngộ, bảo đảm các điều kiện để đại biểu thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bầu cử

Nhiều ĐBQH phát biểu tán thành với dự kiến quy định trong dự thảo Luật về việc không xem xét, giải quyết đối với những đơn tố cáo nặc danh; sau khi kết thúc kỳ họp thứ nhất của Quốc hội khoá mới, Hội đồng bầu cử chuyển toàn bộ hồ sơ về khiếu nại, tố cáo cho đại diện giải quyết đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) khoá mới để giải quyết theo thẩm quyền.

Tuy nhiên, cũng có một số đại biểu cho rằng, trên thực tế vẫn còn hiện tượng trù dập người khiếu nại, tố cáo nên nhiều người không dám ký tên vào đơn khiếu nại, tố cáo. Vì vậy, không nên đa vấn đề này vào nội dung Luật mà nên thực hiện theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo.

Ngoài các ý kiến trên, các đại biểu Quốc hội cũng quan tâm và cho nhiều ý kiến về các vấn đề nh: tiêu chuẩn ĐBQH; tỷ lệ ĐBQH chuyên trách; việc tăng thời gian công bố ngày bầu cử...

Dự án Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi)

Bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn- một việc nên làm

Nhiều ĐBQH phát biểu tại các tổ ĐBQH tán thành cao với việc bổ sung chế định về bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong Luật Tổ chức Quốc hội. Nhiều đại biểu đề nghị phải quy định cụ thể quy trình tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm để bảo đảm tính khả thi.

Có một số đại biểu đề nghị không nên gọi là "*bỏ phiếu tín nhiệm*" mà nên gọi là "*bỏ phiếu bất tín nhiệm*" để xác định rõ tính chất của hoạt động này là nhằm thể hiện thái độ không tín nhiệm của Quốc hội đối với cá nhân người bị đưa ra xem xét.

Về thời điểm bỏ phiếu, một số ý kiến đề nghị nên quy định việc bỏ phiếu theo định kỳ (hàng năm, 2 năm 1 lần...) nhng cũng có ý kiến cho rằng, chỉ nên tiến hành bỏ phiếu đối với những người khi "*có vấn đề*", không nên bỏ phiếu theo định kỳ.

Có ý kiến đề nghị, không nên quy định UBTVQH có quyền tự mình đề nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm; khi có đề nghị của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc của ít nhất 20% tổng số ĐBQH thì UBTVQH phải trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm.

Tách và thành lập mới một số uỷ ban của Quốc hội

Đây là vấn đề được thảo luận rất sôi nổi tại các tổ ĐBQH. Việc có nên tách Ủy ban kinh tế và ngân sách thành hai uỷ ban (Ủy ban kinh tế, Ủy ban tài chính và ngân sách), tách Ủy ban pháp luật thành hai Ủy ban (Ủy ban pháp luật, Ủy ban t pháp) đều có hai loại ý kiến với số lượng "*ngang ngửa*" nhau: "*nên*" và "*không nên*". Tuy nhiên, có một vấn đề khá thống nhất, đó là việc cần có giải trình và làm rõ hơn cơ sở lý luận, thực tiễn của việc tách các uỷ ban; phân định rõ và quy định cụ thể quyền hạn, nhiệm vụ của mỗi uỷ ban; việc tăng cường số lượng, chất lượng đại biểu chuyên trách; hoàn thiện bộ máy giúp việc; tạo điều kiện làm việc cho mỗi uỷ ban...

Vấn đề thành lập mới Ủy ban Dân nguyện mặc dù không được nêu lên trong dự án Luật nhng cũng được nhiều ĐBQH đề cập đến. Một số đại biểu đề nghị thành lập Ủy ban Dân nguyện để giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, thu thập ý nguyện của nhân dân... nhng cũng có một số đại biểu cho rằng, không nên thành lập thêm uỷ ban này vì nếu có thành lập thì cũng chỉ làm được nhiệm vụ chuyển đơn th khiếu nại, tố cáo nh các uỷ ban vẫn đang làm.

Đại biểu Quốc hội, Đoàn ĐBQH "đọc làm gì"?

Nhiều ĐBQH cho rằng, Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi) cần quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, Đoàn ĐBQH và những biện pháp bảo đảm thực hiện nhằm khắc phục một tình trạng là: ĐBQH, Đoàn ĐBQH không rõ mình có quyền hạn đến đâu, đọc làm gì khi thực hiện nhiệm vụ ĐBQH, nhất là khi làm nhiệm vụ giám sát.

Ngoài ra, các ĐBQH cũng quan tâm, cho nhiều ý kiến về các vấn đề khác, nh: vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội, UBTVQH, Thường trực Hội đồng Dân tộc và Thường trực Ủy ban của Quốc hội; nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; mối quan hệ giữa các cơ quan của Quốc hội với nhau và với các cơ quan khác...

*
* *

Những vấn đề trên sẽ tiếp tục được các vị ĐBQH thảo luận để đi đến biểu quyết cho một phong án tối ưu nhất thể hiện trong hai đạo luật sẽ được Quốc hội khoá X thông qua trong kỳ họp thứ 10 này./.

QUỐC HỘI THẢO LUẬN VỀ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

Nh vậy là Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Đúng nh dự kiến, ba ngày thảo luận đã diễn ra một cách suôn sẻ, thông suốt. Các đại biểu đạt nhất trí cao về quan điểm, có chăng chỉ tranh luận về những thuật ngữ, câu chữ, một số vấn đề nh có nên bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân hay không, về Lời nói đầu...

Thống nhất cao và thảo luận nhiều về thuật ngữ

Đó là những nhận xét chung nhất về quá trình thảo luận sửa đổi Hiến pháp. Vào ngày thảo luận đầu tiên (6/12), với ý nghĩa là tuyên bố chính trị có ý nghĩa quan trọng, Lời nói đầu của Hiến pháp đọc nhiều đại biểu góp ý.

Nhiều vấn đề khác đọc thảo luận kỹ nh: Nhà nớc pháp quyền, chế độ kinh tế, vai trò của giáo dục, khoa học- công nghệ, về Viện kiểm sát... Những vấn đề này sau đó lại đọc thảo luận tiếp trong hai ngày 11,12/12, khi Quốc hội thảo luận và thông qua từng điều. Nhiều điều sau khi đọc chỉnh lý, giải trình đã đọc thông qua nhanh chóng. Nhng cũng có không ít điều còn gây tranh luận. Cuối cùng, các điều khoản đều đọc thông qua với số phiếu cao (xấp xỉ 90%).

Khẳng định Nhà nớc pháp quyền

Các đại biểu nhất trí cao việc ghi nhận vào Hiến pháp nguyên tắc "Nhà nớc pháp quyền XHCN". Để làm rõ nguyên tắc tổ chức, phân công quyền lực nhà nớc, các đại biểu đề nghị bổ sung nội dung "quyền lực nhà nớc là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nớc trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp". Đề nghị này đã đọc tiếp thu và bổ sung vào Hiến pháp.

Nh vậy, một nỗ lực to lớn của chúng ta là đã đa nguyên tắc Nhà nớc pháp quyền vào trong Hiến pháp, mặc dầu nội hàm của nguyên tắc này cần tiếp tục đọc trao đổi để hiểu một cách thống nhất. Ví dụ nh, đặc thù của Nhà nớc pháp quyền XHCN là gì và có một nhà hiến pháp học người Đức, trước đây vốn là một luật gia - nhà thực hành (thẩm phán toà hành chính) khi trả lời câu hỏi của đồng nghiệp Việt Nam: có sự phân biệt giữa hai dạng Nhà nớc pháp quyền này không, đã nói rằng: theo tôi, cũng nh trong sinh nở, không có theo kiểu phơng Tây hay phơng Đông.

Nhng điều quan trọng ở đây là: chúng ta đã ghi nhận nguyên tắc Nhà nớc pháp quyền vào Hiến pháp. Tiếp đó, cần đa những nội dung đích thực của Nhà nớc pháp quyền vào cuộc sống, đừng để những ngôn từ đẹp đẽ này nằm trên giấy.

Chế độ kinh tế

Đất nớc đang xây dựng nền kinh tế thị trường, bởi vậy trong Hiến pháp cũng cần có những thay đổi thích ứng. Sửa đổi lần này đã cố gắng đáp ứng yêu cầu đó. Đã có những quy định mới có tính chất bóc ngoặt cho hoạt động kinh doanh nh: "Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường...", các thành phần kinh tế "đọc sản xuất, kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm"... Tuy nhiên, không phải đã hoàn toàn hết dấu vết của sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế khác nhau (Xin xem thêm "Hiến pháp và doanh nhân" trong số này).

Bỏ phiếu tín nhiệm

Cơ chế này có ý nghĩa rất lớn, đọc d luận rộng rãi đồng tình vì có tác dụng làm rõ trách nhiệm trong quản lý nhà nớc. Quốc hội đã thông qua phơng án bỏ phiếu đối với những người do Quốc hội bầu

hoặc phê chuẩn. Nhiều đại biểu phân vân về một số vấn đề nh: đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm có rộng quá hay không (ớc tổng số các vị do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khoảng hơn 200 vị); hệ quả của việc bỏ phiếu nh thế nào; căn cứ nào để bỏ phiếu; hoặc có lo ngại rằng, có thể có người làm phức tạp thêm tình hình qua việc bỏ phiếu tín nhiệm... Những câu hỏi này vẫn còn chờ thực tiễn trả lời. (Xem thêm "Bỏ phiếu tín nhiệm- gánh nặng trách nhiệm" trong số này).

Bỏ kiểm sát chung?

Có lẽ đây là câu hỏi để lại nỗi băn khoăn cho những ai có liên quan và những ai quan tâm đến vấn đề giám sát văn bản pháp luật. Quốc hội đã thông qua Điều 137 của Dự thảo (theo đó chức năng kiểm sát chung không còn thuộc hệ thống Viện kiểm sát nhân dân nữa). Vậy chức năng này được giao cho ai? Cho các uỷ ban của Quốc hội? Cho Thanh tra Nhà nước? Hay là toà hiến pháp hoặc những cơ quan tương tự sẽ được bổ sung trong tương lai, nh một số nhà nghiên cứu đã đề xuất?

Chuyên nghiệp

Các buổi thảo luận trong hai ngày 11,12/12 có chi tiết nhỏ nhng nói lên nhiều điều. Đó là còn có nhiều đại biểu vắng mặt khi biểu quyết. Bảng điện tử chỉ trong mấy phút đồng hồ đã báo những con số khác nhau về số đại biểu có mặt, thậm chí có lúc con số chênh nhau khá lớn. Chúng tôi không dám khẳng định rằng: có việc biểu quyết hộ và cũng không mong muốn hợp thức hoá việc này vào thủ tục làm việc của Quốc hội.

Nếu suy luận theo logic trách nhiệm đại biểu thì quyền và trách nhiệm biểu quyết chỉ thuộc từng cá nhân đại biểu mà thôi và không thể trao quyền đó cho ai khác được, bởi lẽ đó là lá phiếu mà cử tri trao cho cá nhân đại biểu.

Vấn đề trên đây cũng nói lên tính chuyên nghiệp của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, hay nói đúng hơn là tính chuyên nghiệp cha cao. Lâu nay, chúng ta bàn luận nhiều về đại biểu chuyên trách, nhng "chuyên trách" và "chuyên nghiệp" có đồng nghĩa với nhau hay không? Trong phạm vi bài này, không có điều kiện để trình bày về nội hàm của tính chuyên nghiệp. ở đây, chỉ muốn nhấn mạnh rằng, tăng cường đại biểu chuyên trách, nhng đồng thời cũng nên nâng cao tính chuyên nghiệp trong hoạt động của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Những nhận xét này không hề là "chuyện bé xé ra to". Đó là những điều tâm t, bức xúc của cử tri đối với đại biểu và Quốc hội của mình. Cử tri cả nước mong rằng: Quốc hội và các đại biểu sẽ làm việc, hoạt động ngày càng chuyên nghiệp hơn.

*

* *

Hiến pháp sau lần sửa đổi này đã có khá nhiều nội dung mới. Những nội dung đó đều có mục đích sâu xa là đem lại lợi ích cho người dân, nền thịnh vượng chung cho xã hội và dân tộc: "đân giàu, nớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh". Tiếp theo là thực thi Hiến pháp, biến những mong ớc này thành hiện thực đầy đủ. Muốn vậy, một trong điều kiện cần là Hiến pháp thực sự phải được coi là bản văn pháp lý có hiệu lực cao nhất trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, tại toà án, trong nhận thức và ý thức của công dân./.

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VỚI VIỆC PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT

TRƯƠNG ĐẮC LINH*

Tóm tắt: Vì thông xuyên trực tiếp tiếp xúc với người dân, chính quyền địa phương có vai trò rất quan trọng trong việc phổ biến, giáo dục pháp luật tới người dân- một khâu thiết yếu để pháp luật được thực thi. Thời gian qua, trong thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương trên lĩnh vực này đã đạt được những thành công và còn có những hạn chế gì? Những biện pháp nào để hoàn thiện hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật của chính quyền địa phương? Đây là những vấn đề mà tác giả đề cập đến trong bài viết.

Cách đây gần 50 năm, khi nói về ý nghĩa của việc ban hành Luật Hôn nhân và Gia đình (năm 1959), Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: "Công bố đạo luật này cha phải đã là mọi việc đều xong, mà còn phải tuyên truyền, giáo dục lâu dài mới thực hiện được tốt"¹.

Mục đích của tuyên truyền, giáo dục pháp luật là nhằm từng bước nâng cao ý thức pháp luật và văn hóa pháp lý cho các tầng lớp nhân dân, để nhân dân hiểu rõ, đầy đủ hơn các giá trị xã hội to lớn và các chức năng quan trọng của pháp luật. Từ đó tạo niềm tin cho nhân dân đối với pháp luật, có tình cảm đối với pháp luật, hình thành thói quen sống và làm việc theo pháp luật.

Chính quyền địa phương là cấp có trách nhiệm trực tiếp tổ chức thi hành pháp luật ở địa phương, bảo đảm cho pháp luật đi vào cuộc sống. Vì thế, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật (PBGDPL) chính là biện pháp mang tính chính trị- t tổng, biện pháp có tính tiên đề, có ý nghĩa và tầm quan trọng đặc biệt mà chính quyền địa phương phải thực hiện nhằm bảo đảm thi hành pháp luật ở địa phương. Trong phạm vi bài này, chúng tôi xin nêu một số ý kiến về thực trạng hoạt động của chính quyền địa phương trong việc PBGDPL và những biện pháp nhằm đổi mới và tăng cường hoạt động quan trọng này của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay.

1. Thực trạng hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật của chính quyền địa phương

Để đổi mới và đẩy mạnh công tác tuyên truyền, PBGDPL cho cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân, ngày 07/01/1998 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg "Về việc tăng cường công tác PBGDPL trong giai đoạn hiện nay" và Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg "Về việc ban hành Kế hoạch triển khai công tác PBGDPL từ năm 1998 đến năm 2002 và thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL".

Chỉ thị 02/1998/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ xác định rõ: việc học tập, nghiên cứu để hiểu biết pháp luật, thi hành nghiêm chỉnh pháp luật là trách nhiệm của cán bộ, viên chức nhà nước. Cán bộ, viên chức nhà nước phải là những người gương mẫu trong việc giữ gìn kỷ cương phép nước và góp phần PBGDPL trong nhân dân. UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải kiện toàn tổ chức thực hiện nhiệm vụ PBGDPL ở địa phương, lấy cơ quan T pháp làm nòng cốt. UBND các cấp có trách nhiệm thông xuyên chỉ đạo, tổ chức kiểm tra thực hiện công tác PBGDPL trong phạm vi địa phương mình...

Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ cũng quy định: Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quyết định thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL (PBGDPL) cấp tỉnh; UBND xây dựng kế hoạch PBGDPL hàng quý, hàng năm ở địa phương mình... (Điều 4, Điều 5).

Những thành công

Thực hiện Chỉ thị 02 và Quyết định 03 nói trên của Thủ tướng Chính phủ, trong những năm gần đây, công tác PBGDPL của các cấp chính quyền địa phương đã có những bước chuyển biến căn bản. Vai trò của các cơ quan chính quyền địa phương trong công tác PBGDPL đã được xác định cụ thể hơn, rõ ràng hơn và thể hiện ở các mặt chủ yếu sau đây:

Một là, các cơ quan chính quyền địa phương đã ban hành các văn bản pháp lý để cụ thể hoá Chỉ thị 02 và Quyết định 03 của Thủ tướng Chính phủ, các quyết định, thông t của Bộ trưởng Bộ T pháp và các bộ, ngành ở trung ương về công tác này, tạo cơ sở pháp lý cho công tác tuyên truyền, PBGDPL ở địa phương.

Theo Báo cáo của Bộ T pháp về một năm thực hiện Chỉ thị 02 và Quyết định 03 của Thủ tướng Chính phủ cho thấy: ngay trong năm 1998, UBND của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành quyết định thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL cấp tỉnh (sớm nhất là tỉnh Hà Tĩnh, thành lập Hội đồng này ngày 05/02/1998; và cũng trong tháng 2 năm 1998, tất cả 10 UBND huyện, thị của tỉnh Hà Tĩnh đã ban hành quyết định và thành lập xong Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL của cấp mình). Ở một số tỉnh, thành phố nh Tp. Hồ Chí Minh, tỉnh Bình Định, tỉnh Cà Mau..., các cơ quan chính quyền địa phương còn quyết định thành lập các tổ công tác PBGDPL của các sở, ban, ngành. Cũng trong năm 1998, UBND tất cả các tỉnh, thành, quận, huyện và đa số các xã, phường, thị trấn đều xây dựng và ban hành Kế hoạch PBGDPL theo từng quý, từng năm với nội dung, hình thức, biện pháp phù hợp với từng loại đối tượng, từng lĩnh vực quản lý và đặc điểm, điều kiện cụ thể ở địa phương. Ở một số địa phương, cấp uỷ Đảng, UBND còn ban hành văn bản chỉ đạo công tác quan trọng này. Ví dụ, ngay sau khi có Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, ngày 06/2/1998 UBND tỉnh Kon Tum đã ban hành Chỉ thị về việc triển khai thực hiện công tác PBGDPL ở địa phương². Ngoài ra, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương còn ban hành quy chế hoạt động của Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL, Quy chế về công nhận và cấp thẻ "Báo cáo viên pháp luật", về "xây dựng và quản lý Tủ sách pháp luật" ở xã, phường, thị trấn... Những văn bản nói trên do các cơ quan chính quyền địa phương ban hành là cơ sở pháp lý quan trọng góp phần đổi mới và tăng cường công tác PBGDPL ở địa phương.

Hai là, UBND các cấp đã thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL ở địa phương, tiến hành kiện toàn về tổ chức và tăng cường cán bộ có năng lực để thực hiện công tác PBGDPL ở địa phương, và nhất là xây dựng được một đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên pháp luật từ tỉnh, huyện đến cơ sở.

Hiện nay, ở 61 tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương đều đã thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL tương ứng với các cấp chính quyền địa phương do Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND cùng cấp làm Chủ tịch Hội đồng. Lãnh đạo các cơ quan t pháp làm Phó Chủ tịch Thường trực Hội đồng. Các thành viên Hội đồng PBGDPL bao gồm các cán bộ lãnh đạo đại diện của một số cơ quan, ban ngành thuộc UBND cùng cấp (nh: Văn hóa Thông tin, Giáo dục và Đào tạo, Công an, Lao động- Thương binh và xã hội...), đại diện các tổ chức chính trị- xã hội, các cơ quan báo, đài ở địa phương. Theo chỉ đạo của UBND các cấp, đội ngũ báo cáo viên và tuyên truyền viên pháp luật cũng đã được xây dựng. Đây chính là lực lượng nòng cốt trực tiếp tuyên truyền, PBGDPL cho các tầng lớp nhân dân ở địa phương.

Báo cáo của các địa phương cho thấy: tính đến tháng 4 năm 2001, tại 37 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã có 8.566 báo cáo viên pháp luật cấp tỉnh và cấp huyện được UBND cùng cấp ra quyết định công nhận và trao thẻ "Báo cáo viên pháp luật". Ví dụ, tỉnh Đắk Lắk có: 886 người; tỉnh Đồng Nai: 660 người; tỉnh Đồng Tháp: 742 người; tỉnh Long An: 580 người; tỉnh Cần Thơ: 442 người; Tp. Hồ Chí Minh: 410 người... Đây thực sự là bước chuyển biến mới về chất đối với việc kiện toàn tổ chức và tăng cường đội ngũ những người làm công tác PBGDPL ở địa phương mà nhiều năm trước đây các địa phương chưa thực hiện được³.

Ba là, với việc thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương, việc ban hành và thực hiện quy chế hoạt động của các Hội đồng này, lần đầu tiên chúng ta đã xây dựng được một cơ chế phối hợp chính thức, thông xuyên, có sự phân công nhiệm vụ và trách

nhiệm cụ thể, rõ ràng với sự tham gia của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, của các cấp, các ngành trong công tác PBGDPL ở địa phương. Vì thế, công tác PBGDPL ở các địa phương đã được "kế hoạch hóa", "chương trình hóa" với nội dung, hình thức, đối tượng PBGDPL sát hợp hơn, có trọng tâm, trọng điểm hơn, khắc phục dần tình trạng tùy nghi, hoạt động mang tính hình thức, chạy theo phong trào.

Bốn là, công tác PBGDPL ở các địa phương những năm gần đây đã có sự kết hợp nhiều hình thức tuyên truyền, PBGDPL phong phú, có hiệu quả và thiết thực.

Ví dụ, hình thức tuyên truyền miệng thông qua các hội nghị tập huấn, các lớp bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước và kiến thức pháp luật cho cán bộ, công chức, các buổi nói chuyện, tọa đàm... đã thu hút đông đảo người tham dự. Năm 1998, tỉnh Bình Phước tổ chức cho gần 80.000 lượt người học tập các văn bản pháp luật, trong đó có 3.850 lượt người là cán bộ, công chức giữ các chức vụ chủ chốt của các cơ quan chính quyền và các tổ chức chính trị-xã hội ở địa phương⁴; hoặc trong năm 2000, tỉnh Bình Dương đã tổ chức 20.442 hội nghị tập huấn, các cuộc họp của các đoàn thể, của tổ dân phố và cụm dân c để giới thiệu, phổ biến nội dung các văn bản pháp luật cho 1.646.436 lượt người nghe...⁵.

Đặc biệt, những năm gần đây các cơ quan chính quyền địa phương đã chỉ đạo và phối hợp chặt chẽ với các cơ quan báo, đài để thông qua các phương tiện thông tin đại chúng đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật ở địa phương. Ở Tp. Hồ Chí Minh và một số tỉnh, đại diện lãnh đạo UBND còn định kỳ tổ chức họp báo để giới thiệu về các văn bản mới của chính quyền địa phương, thông báo về những vấn đề bức xúc, nổi cộm đang được đông đảo các tầng lớp nhân dân quan tâm, cũng nh những chủ trương, biện pháp mà chính quyền địa phương sẽ giải quyết đối với những vấn đề đó. Một số Sở T pháp còn phối hợp với Đài phát thanh và truyền hình ở địa phương thực hiện các chương trình nh "Pháp luật và đời sống", "Giải đáp pháp luật", "Sống, làm việc theo pháp luật"...; phối hợp với các báo địa phương mở các chuyên mục "T vấn pháp luật miễn phí", "Trả lời th bạn đọc", cung cấp các văn bản pháp luật miễn phí... đã có tác dụng và hiệu quả mạnh mẽ trong việc tuyên truyền, PBGDPL cho đông đảo các tầng lớp nhân dân ở địa phương. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy, có đến 789/904 (chiếm 87,27%) số người được hỏi cho biết: họ tìm hiểu và nắm được pháp luật là thông qua xem đài truyền hình, còn thông qua đài phát thanh là 621/904 người, chiếm 67,70% số người được hỏi, nhất là ở nông thôn và miền núi tỷ lệ này còn cao hơn⁶.

Hình thức PBGDPL cơ bản, có tính hệ thống, có ý nghĩa và tầm quan trọng đặc biệt là *đa pháp luật vào chương trình học trong các trường phổ thông*. Một số địa phương nh: Tp. Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, các tỉnh Bắc Ninh, Bình Định, Bến Tre, Tây Ninh..., Sở T pháp đã phối hợp với Sở Giáo dục và Đào tạo tổ chức bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho các giáo viên giảng dạy môn giáo dục công dân để nâng cao chất lượng bài giảng cho học sinh. Tháng 10 năm 1998, Bộ T pháp đã phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo tổ chức cuộc thi giáo viên dạy giỏi môn "Giáo dục công dân" với sự tham gia của 16 trường điểm các tỉnh, thành phía Bắc (Hà Nội, Hà Tây, Bắc Ninh, Vĩnh Phú...), đã có tác dụng tốt, khuyến khích việc nâng cao chất lượng nội dung bài giảng, cũng nh phương pháp truyền thụ kiến thức pháp luật cho học sinh. Theo báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo, đến nay, việc thực hiện thí điểm giáo dục pháp luật về trật tự an toàn giao thông từ bậc tiểu học đã được triển khai tại 21 tỉnh, thành với sự tham gia của khoảng 1,2 triệu học sinh ở 1.250 trường tiểu học, chiếm tỷ lệ 11% số học sinh và 9% số trường của cả nước⁷.

Nhiều hình thức PBGDPL mới, hấp dẫn và sinh động nh: tổ chức các *Câu lạc bộ pháp luật*, các cuộc thi *Tìm hiểu pháp luật*... đã và đang được áp dụng rộng rãi ở các địa phương. Ví dụ, tỉnh Hòa Bình có hơn 100 "Câu lạc bộ Thanh niên với pháp luật", tỉnh Đông Tháp có 64 trường phổ thông thành lập "Câu lạc bộ pháp lý" hoạt động sôi nổi và có hiệu quả, góp phần quan trọng trong việc PBGDPL cho thanh niên, học sinh ở địa phương⁸. Năm 2000, để tuyên truyền, phổ biến Bộ luật Hình sự mới một cách sâu rộng cho cán bộ và nhân dân, ở 61 tỉnh, thành trong cả nước đã tổ chức cuộc thi tìm hiểu Bộ luật Hình sự, thu hút đông đảo cán bộ và các tầng lớp nhân dân tham gia. Trong số hơn 6 triệu bài dự thi của cả nước, số bài dự thi của các địa phương là 5.432.905 bài⁹.

Để phục vụ cho công tác PBGDPL ở địa phương, chính quyền địa phương còn chỉ đạo cơ quan t pháp biên soạn, in ấn và phát hành các tài liệu, đề cương tuyên truyền, giới thiệu văn bản pháp luật phù hợp với các đối tượng và điều kiện cụ thể ở địa phương. Năm 1998, tỉnh Kiên Giang in 100.000 tài liệu "Hỏi- Đáp pháp luật"; năm 2000 tỉnh Khánh Hòa in 10.000 cuốn hỏi-đáp "Pháp luật về quyền trẻ em", 1.000 cuốn "100 câu hỏi- đáp về hôn nhân và gia đình"; tỉnh Gia Lai phát hành 72 cuốn băng cassette cung cấp cho các đội điện ảnh xung kích, các phòng văn hóa-thông tin để phổ biến pháp luật bằng tiếng Ja-rai và tiếng Ba-na phục vụ đồng bào các dân tộc vùng sâu, vùng xa trong tỉnh...¹⁰. Các cơ quan chính quyền địa phương ở một số tỉnh, thành phố những năm gần đây còn thực hiện việc nối mạng để kịp thời cập nhật các văn bản pháp luật của trung ương, cũng nh của địa phương mới ban hành v.v...

Những điểm hạn chế

Tuy nhiên, qua nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành về vai trò của các cơ quan chính quyền địa phương trong việc PBGDPL và thực tiễn thực hiện công tác này ở các địa phương thời gian qua, theo chúng tôi còn có những điều cha hợp lý và hạn chế là :

Trớc hết, về thẩm quyền của các cơ quan chính quyền địa phương trong việc PBGDPL ở địa phương.

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, HĐND được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có thẩm quyền quyết định các biện pháp nhằm bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương (Điều 120, Hiến pháp năm 1992; Điều 17, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994), mà một trong những biện pháp quan trọng mang tính chính trị-tổng, có tính tiên đề là biện pháp tuyên truyền, PBGDPL. Nhưng thực tế là, các văn bản dưới luật của Chính phủ (ví dụ, Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg, Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) được ban hành thời gian vừa qua đã *trực tiếp trao cho UBND* các cấp thẩm quyền quyết định tất cả những vấn đề quan trọng liên quan đến công tác PBGDPL ở địa phương. UBND có quyền quyết định thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL và ban hành quy chế hoạt động của Hội đồng này; quyết định kế hoạch PBGDPL ở địa phương hàng quý, hàng năm, 5 năm v.v... Điều này, theo chúng tôi, không chỉ hạn chế thẩm quyền của HĐND trong lĩnh vực bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương mà còn không huy động hết được sự tham gia của cả hệ thống chính trị ở địa phương vào công tác PBGDPL ở địa phương. Ví dụ, ở một số địa phương, Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL do UBND quyết định thành lập, nên không có sự tham gia của lãnh đạo Tòa án, Viện kiểm sát cùng cấp; hoặc việc Tòa án địa phương tổ chức bao nhiêu phiên tòa xét xử lu động, về các vụ án gì và tổ chức ở đâu v.v... (một hình thức tuyên truyền, giáo dục pháp luật rất có hiệu quả), nhưng từ trước đến nay là do Tòa án tự quyết định, vì kế hoạch PBGDPL hàng năm do UBND thông qua không có nội dung này. Nếu thẩm quyền này quy định cho HĐND thì vấn đề sẽ khác. Vì theo quy định của Hiến pháp và luật, vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền và mối quan hệ pháp lý giữa HĐND với TAND và VKSND cùng cấp ở địa phương khác hẳn so với UBND cùng cấp.

Hai là, về thực tiễn thực hiện công tác PBGDPL ở các địa phương những năm qua cho thấy:

- Các cấp uỷ Đảng và chính quyền ở một số địa phương *cha có sự chuyển biến về nhận thức* có tính đột phá đối với công tác PBGDPL, thậm chí cha thấy hết được ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác này có ảnh hưởng sâu sắc đến việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực kinh tế- xã hội ở địa phương. Ví dụ, các cấp uỷ Đảng một số địa phương cha kịp thời lãnh đạo UBND cùng cấp triển khai thực hiện Chỉ thị số 02 và Quyết định số 03 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL ở địa phương (việc thành lập các Hội đồng này nếu theo đúng kế hoạch phải hoàn thành trong quý I/1998, nhưng theo báo cáo của Bộ T pháp mãi đến tháng 10 năm 1998 mới có đủ Hội đồng ở 61 tỉnh, thành). Một số địa phương, nh tỉnh Cần Thơ chẳng hạn, năm 2000 đã giải tán Hội đồng này; chỉ đến khi có văn bản chỉ đạo của Chủ tịch Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL của Chính phủ, UBND tỉnh mới có quyết định thành lập lại.

- Công tác PBGDPL còn nặng về giới thiệu, phổ biến văn bản pháp luật qua các hội nghị, các lớp tập huấn, các cuộc họp... theo kiểu "một chiều", cứng nhắc, thiếu sinh động... vì không gắn với thực tiễn thực hiện các văn bản pháp luật đó ở địa phương, cha tạo được sự chuyển biến sâu sắc ý thức tự giác chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân ở địa phương. Thực tế đã chỉ ra rằng, dù đối tượng thi hành pháp luật có "thuộc lòng" các quy định pháp luật, mà không có *thái độ, tình cảm và thói quen* tôn trọng pháp luật thì không thể nói đến kết quả thực sự của công tác PBGDPL được. Đành rằng, kết quả của công tác PBGDPL có các mức độ khác nhau cần đạt được và đây là loại hoạt động vì lợi ích lâu dài, *kết quả, hiệu quả cuối cùng* của nó không thể đo, đếm cụ thể, tức thời. Nhưng nếu tổ chức hàng trăm hội nghị, cuộc họp, phát hành hàng chục nghìn tài liệu, tờ bướm tuyên truyền, phổ biến cho hàng vạn lượt người các quy định pháp luật về trật tự, an toàn giao thông mà tình trạng người người vẫn "vô t" vọt đèn đỏ, dừng xe ở phần đường dành cho người đi bộ, số vụ vi phạm trật tự an toàn giao thông năm sau gia tăng hơn năm trước... thì phải xem xét, đánh giá lại công tác PBGDPL mà chúng ta đã tiến hành ở các địa phương.

- Ở một số địa phương cha có sự kết hợp chặt chẽ và thông xuyên công tác PBGDPL với công tác giáo dục chính trị, t tổng, truyền thống đạo đức, văn hoá và lối sống cho các đảng viên, các cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân ở địa phương, và nhất là *cha gắn với tổ chức thực hiện pháp luật ở địa phương*. Vì con đường cơ bản để nhân dân nắm được pháp luật không phải là con đường tuyên truyền, phổ biến pháp luật "suông"! Tình trạng cán bộ, công chức và nhất là các đảng viên vi phạm pháp luật cha bị xử lý kịp thời, nghiêm khắc đã làm "vỡ mộng", mất niềm tin của nhân dân đối với những gì được tuyên truyền, phổ biến về bản chất, vai trò và các giá trị của pháp luật XHCN của chúng ta.

- Chúng ta *cha nghiên cứu, tổng kết để xây dựng được các điển hình tiên tiến* (địa phương, đơn vị, tổ chức và cá nhân) thực sự tiêu biểu, hoạt động có hiệu quả trong công tác tuyên truyền, PBGDPL để có thể tạo ra các phong trào thi đua học tập kinh nghiệm và làm theo các điển hình tiên tiến đó, điều mà trong các giai đoạn cách mạng trước đây chúng ta đã thực hiện rất tốt và rất có hiệu quả v.v...

2. Đổi mới hoạt động PBGDPL của chính quyền địa phương

Xuất phát từ thực trạng hoạt động PBGDPL của chính quyền địa phương những năm vừa qua, để nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác PBGDPL ở địa phương trong giai đoạn hiện nay, nhằm thực hiện nhiệm vụ do Đại hội Đảng lần thứ IX đề ra là: "*Phát huy dân chủ đi đôi với giữ vững kỷ luật, kỷ cương, tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật, tuyên truyền, giáo dục toàn dân nâng cao ý thức chấp hành pháp luật*"¹¹, theo chúng tôi cần tiến hành một số biện pháp chủ yếu sau đây:

Phối hợp giữa các cơ quan, các ngành, các cấp

Trên cơ sở tổng kết thực tiễn thực hiện Chỉ thị số 02 và Quyết định số 03 (ngày 7/01/1998) của Thủ tướng Chính phủ về công tác PBGDPL, cần nghiên cứu hoàn thiện cơ chế phối hợp công tác PBGDPL giữa các cấp, các ngành ở địa phương, giữa các cơ quan chính quyền địa phương với các tổ chức chính trị- xã hội cùng cấp theo hóng tăng cường vai trò của HĐND trong việc quyết định thành lập Hội đồng phối hợp công tác PBGDPL; quyết định kế hoạch phối hợp công tác PBGDPL ở địa phương (thay vì UBND nh hiện nay) để huy động sự tham gia của cả Toà án và Viện kiểm sát địa phương vào công tác này. Đồng thời, tăng cường vai trò của UBND các cấp trong việc tổ chức chỉ đạo và kiểm tra thực hiện kế hoạch PBGDPL đã được HĐND thông qua; tăng cường đầu mối trực tiếp tổ chức phối hợp của cơ quan t pháp, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức ở địa phương trong việc triển khai thực hiện công tác này ở cơ quan, đơn vị, địa phương mình.

Tập trung có trọng điểm vào một số đối tượng

Công tác PBGDPL phải hóng về cơ sở, phải duy trì thông xuyên, liên tục, tác động đến từng gia đình, từng tổ dân phố, làng bản, xóm ấp, từng cơ quan, đơn vị, từng tổ chức. PBGDPL cho tất cả các

đối tượng phù hợp với nội dung, hình thức, mức độ tương ứng như lâu nay chúng ta vẫn làm. Nhưng ở nước ta hiện nay, theo chúng tôi cần đặc biệt chú ý tập trung nhiều hơn vào ba loại đối tượng sau đây:

1. Cán bộ, công chức, đảng viên: những người này hơn ai hết phải nắm vững pháp luật, phải có ý thức pháp luật và văn hóa pháp lý cao nhất trong xã hội và phải là tấm gương sáng trong việc thực hiện nghiêm chỉnh Hiến pháp, pháp luật. Nhân dân hiểu đúng pháp luật, có ý thức tôn trọng pháp luật, thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật hay không phụ thuộc rất nhiều vào lời nói, việc làm của chính đối tượng này.

Liên quan đến nhóm đối tượng là cán bộ, công chức, cần chú trọng *đối tượng phụ nữ là vợ của những người có chức, có quyền*. Thực tế đã chỉ ra rằng, sự khuyên giải, ngăn cản của những người vợ đã giúp cho nhiều cán bộ, công chức không sa ngã trước cám dỗ của đồng tiền. Và ngược lại, lòng tham của một số người vợ chính là "chất kích thích" hoặc chính những người vợ đó là người mới giới nhận hối lộ một cách có ý thức hoặc vô ý thức, đầy đa không ít quan chức phạm tội, lợi dụng chức quyền để làm giàu bất chính. Họ là những người "tay cầm chìa khóa" nên hơn ai hết họ hiểu rõ chồng mình có được những khoản thu lớn, những "của chìm, của nổi" có được là bao nhiêu và do đâu. Không phải không có lý khi người xa nói "vua nghe vợ mất nước"(!). Vì vậy, từ ngày 18/2/2001, Chính phủ Trung Quốc đã bắt đầu một giai đoạn mới chống tham nhũng bằng chiến dịch tìm kiếm những người vợ "trong sạch" nhất của các quan chức địa phương, nhằm khuyến khích phụ nữ cảnh báo chồng mình về hậu quả của tội tham nhũng. Mùa hè năm 2000, các quan chức trên khắp Trung Quốc đã được lệnh đi xem bộ phim chống tham nhũng "*Lựa chọn sinh tử*" (dựa theo tiểu thuyết "*Lựa chọn*" của nhà văn Trung Bình, với nhân vật chính là Thị trưởng Lý Cao Thành và con đồng tha hóa, tham nhũng của nhân vật này và kết cục của tội tham nhũng mà y phải chuốc lấy) để suy ngẫm về những việc cần làm khi nhận nhiệm vụ điều hành đất nước. Bộ phim đã có tác dụng mạnh mẽ trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Trung Quốc, thu hút sự quan tâm của đông đảo các tầng lớp nhân dân, là kinh nghiệm cần thiết để chúng ta tham khảo¹².

2. Các già làng, trưởng tộc (trưởng họ), các vị chức sắc tôn giáo: Vì bằng uy tín của mình, lời nói và việc làm của những người này có ảnh hưởng và tác động mạnh mẽ đối với dân làng, con cháu trong họ tộc và các tín đồ của các tôn giáo. Kinh nghiệm của tỉnh Sóc Trăng (trong năm 2000 đã tổ chức bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho 260 vị chức sắc tôn giáo để thông qua lực lượng này PBGDPL cho người dân ở địa phương) rất cần được nghiên cứu, áp dụng.

3. Thanh niên: Đây là lực lượng đông đảo trong xã hội, là những người chủ tương lai của đất nước. Vì vậy, cần đặc biệt quan tâm giáo dục chính trị - t tổng, đạo đức, lối sống..., trong đó, xác định giáo dục ý thức pháp luật, nâng cao văn hóa pháp lý cho thanh niên phải được đặt lên hàng đầu. Một xã hội dân chủ, văn minh là xã hội được quản lý bằng pháp luật. Các thành viên trong xã hội, nhất là thanh niên phải có ý thức pháp luật và văn hóa pháp lý cao, phải biết căm ghét và đấu tranh kiên quyết với những vi phạm pháp luật, phải coi lối sống "vô pháp luật" phổ biến trong xã hội là biểu hiện của văn hóa thấp kém, là nỗi nhục của quốc gia, dân tộc.

Chúng tôi cho rằng: đầu tư công sức tập trung PBGDPL để nâng cao ý thức pháp luật cho các đối tượng nói trên sẽ tạo sự chuyển biến có tính đột phá và có sức "lan tỏa", tác động tích cực đến các đối tượng khác trong xã hội.

Chú trọng hiệu quả

Cần đa công tác PBGDPL đi vào chiều sâu, không phô trương, hình thức, không làm theo phong trào, mà chú trọng hiệu quả thiết thực, kết hợp chặt chẽ công tác PBGDPL với tổ chức vận động nhân dân thực hiện pháp luật, với công tác giáo dục chính trị, t tổng, đạo đức, truyền thống văn hóa và lối sống cho các tầng lớp nhân dân ở địa phương.

Áp dụng những hình thức mới

Cùng với việc tiếp tục áp dụng và nghiên cứu đổi mới các *hình thức* PBGDPL đã và đang tiến hành ở các địa phương, theo chúng tôi, nên nghiên cứu áp dụng một số hình thức, biện pháp tạo "ấn tượng mạnh", thậm chí là những "cú sốc" với những người thật, việc thật nhằm PBGDPL cho một số đối tượng nhất định.

Ví dụ, cùng với việc giới thiệu nội dung Pháp lệnh cán bộ, công chức và Pháp lệnh chống tham nhũng cho cán bộ, công chức, thiết nghĩ rất cần cho các đối tượng này xem những bộ phim tài liệu về những cán bộ, công chức từng một thời có chức, có quyền đã phạm tội, đã bị tòa án xét xử, kết án nh thế nào, bị tịch thu, kê biên tài sản ra sao, hình phạt họ phải gánh chịu là gì, hiện nay họ đang phải sống trong trại cải tạo với những dằn vặt gì, gia đình vợ con họ sống và nghĩ nh thế nào sau khi họ phạm tội... để không có cán bộ, công chức nào còn nuôi đồng triết lý "hy sinh đời bố, củng cố đời con" có tính chất bệnh hoạn trong xã hội ta. Đối với những người vi phạm luật lệ giao thông, cùng với việc áp dụng các hình thức phạt tiền, tịch thu phương tiện vi phạm, bắt buộc học luật lệ giao thông nh lâu nay, theo chúng tôi, rất cần cho những đối tượng này *bắt buộc phải xem* những thước phim về những tai nạn giao thông thương tâm, thảm khốc. Cảnh những người thân của các nạn nhân bị tai nạn khổ đau nh thế nào, những cái chết và các tai nạn bi thảm của những kẻ đua xe lạng lách... sẽ có tác động mạnh mẽ, thấm thía đối với loại đối tượng này hơn rất nhiều những bài "thuyết giảng suông" về nội dung quy định của pháp luật, hơn đọc những điều cấm đoán của luật trên các tờ bôm, các quyển sách tuyên truyền pháp luật "chay" rất nhiều...

Đầu t vật chất

Cần đầu t thoả đáng và có hiệu quả về cơ sở vật chất, tài chính cho công tác tuyên truyền, PBGDPL ở địa phương, sớm triển khai áp dụng khoa học công nghệ thông tin, thực hiện việc nối mạng cho tất cả các cơ quan chính quyền địa phương các cấp để kịp thời cập nhật các văn bản pháp luật mới ban hành.

"Đảng viên đi trước, làng nớc theo sau"

Biện pháp đặc biệt quan trọng để đổi mới và tăng cường công tác PBGDPL ở địa phương là đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo của các cấp uỷ Đảng ở địa phương đối với công tác PBGDPL. Các cấp uỷ Đảng phải coi đây là một trong những nội dung quan trọng của công tác lãnh đạo về chính trị- t tổng đối với cán bộ, đảng viên và các tầng lớp nhân dân ở địa phương.

Để tạo sự chuyển biến mạnh mẽ, có tính đột phá đối với công tác quan trọng này, theo chúng tôi, *cần có một nghị quyết chuyên đề của Ban chấp hành trung ơng Đảng hoặc chỉ thị của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PBGDPL trong giai đoạn hiện nay*. Vì pháp luật là sự thể chế hoá đồng lối, chính sách của Đảng, PBGDPL để cán bộ, đảng viên và các tầng lớp nhân dân nắm đọc pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật, thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật chính là "đồng đi" đúng nhất, nhanh nhất để đa nghị quyết của Đảng vào cuộc sống. Các Báo cáo chính trị từ Đại hội Đảng lần thứ IV cho đến Đại hội Đảng lần thứ IX vừa qua đều nhấn mạnh chủ trương về: "quản lý nhà nớc phải bằng pháp luật", "tăng cường pháp chế", về "xây dựng Nhà nớc pháp quyền", "đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật, xây dựng ý thức sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân"... nhng đã qua mấy kỳ Đại hội Đảng mà cho đến nay chúng ta vẫn cha có một nghị quyết chuyên đề của Đảng về công tác quan trọng này là một hạn chế cần khắc phục.

Một trong những phương pháp lãnh đạo đặc biệt quan trọng của Đảng đối với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật nói chung, đối với công tác PBGDPL nói riêng là *bằng tấm gương* của các đảng viên trong việc nâng cao ý thức pháp luật và văn hóa pháp lý trong việc nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Nhân dân ta thường nói: "*Đảng viên đi trước, làng nớc theo sau*". Đó vừa là lời khen ngợi tính tiên phong, gương mẫu của các đảng viên, vừa là yêu cầu đòi hỏi cao đối với các đảng viên của một Đảng cầm quyền. Các đảng viên phải là tấm gương sáng cho các tầng lớp nhân dân noi theo trong việc nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương. Chính V.I.Lê-nin đã từng

chỉ rõ: Không bao giờ hàng chục triệu người lại nghe theo lời khuyên của Đảng, nếu những lời khuyên đó không phù hợp với những gì mà kinh nghiệm sống của chính họ đã dạy cho họ¹³.

*Thạc sỹ luật học, Phó Trưởng Khoa luật hành chính, Trường ĐH Luật TP.HCM

¹ Hồ Chí Minh. Toàn tập. Tập 9, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996 tr.524.

² Báo cáo số 354/BC-BTP ngày 18/3/1999 của Bộ T pháp "Về một năm thực hiện Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg và Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về công tác PBGDPL".

³ Báo cáo của Hội đồng phối hợp công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Chính phủ (tháng 4/2001) "Về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2000 thực hiện Chỉ thị 02 và Quyết định 03 của Thủ tướng Chính phủ và định hướng công tác năm 2001".

⁴ Xem chú thích số 2

⁵ Xem chú thích số 3

⁶ Xem: Chuyên đề: Thực trạng hiểu biết pháp luật của cán bộ, nhân dân tại sáu vùng có dự án điểm về PBGDPL. Thông tin Khoa học pháp lý của Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý- Bộ T pháp, Số 4, năm 2000, tr.32-33.

⁷ Xem: Báo Sài Gòn Giải phóng, ngày 20/2/2001.

⁸ Xem chú thích số 2

⁹ Xem chú thích số 3

¹⁰ Xem chú thích số 3

¹¹ Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.135.

¹² Xem: Thanh Liêm - Cao Long. Trung Quốc: Tìm những bà vợ trong sạch của các quan chức, Báo Phụ nữ TP. Hồ Chí Minh, ngày 21/2/2001, tr.8.

¹³ V.I. Lê-nin. Toàn tập. Tập 32, NXB Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1981, tr.233.

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI VỚI VIỆC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TA

TS. VŨ HỒNG ANH*

***Tóm tắt:** Thực tiễn cho thấy yêu cầu bức thiết phải hoàn thiện tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước ta. Muốn vậy, bên cạnh những việc làm khác, cần tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở các nước trên thế giới. Chính vì lẽ đó, tác giả liên hệ những quy định về bộ máy Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1992 với kinh nghiệm của các nước, trao đổi về một số khía cạnh trong hoạt động, tổ chức của một số phân cấu thành nên bộ máy nhà nước: đổi mới hoạt động của Quốc hội, cải cách hành chính, cải cách t pháp, chính quyền địa phương.*

Yêu cầu khách quan đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy Nhà nước

Kết quả thực hiện Hiến pháp năm 1992 cho thấy, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước chưa đáp ứng được nhu cầu của đời sống kinh tế- xã hội của đất nước ngày càng phát triển. Công tác lập pháp của Quốc hội, về cơ bản chưa được đổi mới, do đó, mặc dù số lượng các văn bản luật do Quốc hội ban hành có tăng so với trước nhưng còn thiếu so với yêu cầu quản lý xã hội, nội dung lại không cụ thể, chất lượng của một số văn bản còn thấp. Công tác giám sát của Quốc hội đã có bước chuyển biến tích cực nhưng các phương thức thực hiện quyền giám sát không những chưa được đổi mới lại được tiến hành không thường xuyên, do đó, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Tổ chức bộ máy hành chính ngày càng trở nên công kênh, kém hiệu quả. Công tác điều hành, quản lý nền kinh tế quốc dân của Chính phủ còn lúng túng, bị động, đôi khi còn mang tính chất đối phó. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan t pháp cũng như việc phân định thẩm quyền giữa chúng còn bất cập làm hạn chế vai trò của các cơ quan này trong việc thực hiện nhiệm vụ bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ pháp chế, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương bộc lộ nhiều nhược điểm. Chưa khắc phục được tính hình thức trong hoạt động của Hội đồng nhân dân, vì vậy, mặc dù vị trí pháp lý của Hội đồng nhân dân rất lớn nhưng trong thực tế thì lại rất hạn chế. Cơ chế làm việc của Ủy ban nhân dân một mặt không phát huy được vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính, mặt khác không nâng cao được trách nhiệm cá nhân của từng thành viên trong Ủy ban.

Thực trạng đó đòi hỏi phải "tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước liên quan đến Hiến pháp 1992 và các luật tổ chức các cơ quan nhà nước".

Để thực hiện tốt nhiệm vụ nói trên, một mặt, chúng ta cần rà soát lại mô hình tổ chức bộ máy nhà nước nói chung, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn cũng như tổ chức của từng cơ quan nhà nước nói riêng; qua đó, tìm ra nguyên nhân của tình trạng yếu kém nói trên, đề ra các biện pháp cụ thể nhằm khắc phục tình trạng đó. Mặt khác, chúng ta cần tiếp thu một cách có chọn lọc kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở các nước trên thế giới.

Việc nghiên cứu này không những giúp chúng ta hội nhập quốc tế một cách chủ động hơn mà còn cung cấp cho chúng ta những kinh nghiệm lý luận cũng như những kinh nghiệm thực tế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước của các nước. Trên cơ sở đó, chúng ta có thể lựa chọn, tiếp thu những kinh nghiệm phù hợp với điều kiện thực tế Việt Nam.

Đổi mới tổ chức hoạt động của Quốc hội

Về mặt lập pháp

Cũng như Quốc hội Việt Nam, chức năng cơ bản của Nghị viện của các nước là chức năng lập pháp. Để thực hiện tốt chức năng này, Nghị viện ở nhiều nước được tổ chức thành cơ quan hoạt động thông xuyên, các nghị sỹ hoạt động chuyên nghiệp. Mỗi đại biểu là thành viên của một hoặc hai uỷ ban của Nghị viện. Các đại biểu Nghị viện không được kiêm nhiệm một số chức danh hoặc không được hành các nghề khác ngoài việc tham gia nghiên cứu khoa học hoặc giảng dạy. Thí dụ, theo quy định của Điều 107, Hiến pháp Ba Lan, đại biểu không được thực hiện hoạt động kinh tế nhằm thu lợi nhuận từ tài sản quốc gia hay của lãnh thổ tự quản hoặc chiếm đoạt các tài sản đó; theo quy định của Điều 97, Hiến pháp Liên bang Nga, một người không thể đồng thời là thành viên của Hội đồng liên bang và của Đuma quốc gia. Đại biểu Đuma không được kiêm nhiệm các chức vụ nhà nước khác hay tham gia các hoạt động được trả lương, trừ hoạt động giảng dạy, nghiên cứu khoa học hay sáng tác. Việc chuyên nghiệp hoá hoạt động của Nghị viện không những giúp cho các đại biểu tập trung được nhiều thời gian cho hoạt động đại biểu, mà còn nâng cao trách nhiệm của từng đại biểu đối với hoạt động của mình.

Nghị viện còn thành lập nhiều uỷ ban thường trực, thí dụ Thượng viện Mỹ có 16 uỷ ban thường trực, Hạ viện có 22 uỷ ban; ở Nga con số tương ứng là 13 và 29; ở Ba Lan là 13 và 25; ở Nhật Bản là 16 và 18¹. Các uỷ ban thường trực không những có nhiệm vụ thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật, mà còn thực hiện nhiệm vụ giám sát hoạt động của các cơ quan chuyên môn của chính phủ. ở Anh, Hạ viện thành lập 2 loại uỷ ban: uỷ ban chuyên môn và uỷ ban không chuyên môn. Uỷ ban chuyên môn được thành lập để giám sát hoạt động của các bộ, ngành thuộc Chính phủ (hiện nay Hạ viện có 16 uỷ ban). Uỷ ban không chuyên môn được thành lập theo vần chữ cái A,B,C để thẩm tra các dự án luật (hiện nay có 8 uỷ ban). Cũng như các uỷ ban chuyên môn của Hạ viện Anh, các uỷ ban thường trực của Quốc hội Mỹ đóng vai trò rất quan trọng đối với hoạt động lập pháp của Nghị viện. Thực tế hoạt động lập pháp của Quốc hội Mỹ cho thấy, ý kiến của uỷ ban thường trực có ảnh hưởng quyết định đối với số phận của các dự án luật. Các uỷ ban thường trực không những có nhiệm vụ thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật mà còn thực hiện nhiệm vụ giám sát hoạt động của các cơ quan chuyên môn của Chính phủ.

Thủ tục lập pháp ở các nước được quy định chặt chẽ. Tất cả các dự án luật không phụ thuộc vào chủ thể thực hiện sáng quyền lập pháp đều phải do một uỷ ban của Nghị viện trực tiếp chỉnh lý trước khi đưa ra trình Nghị viện biểu quyết thông qua. Thông thường, Nghị viện thảo luận dự án luật qua 3 bậc, tương ứng với 3 lần đọc. Tại mỗi lần đọc, căn cứ vào tính khả thi của dự án luật, Nghị viện có thể biểu quyết bác bỏ dự án luật. Sau khi Nghị viện thông qua, trước khi trở thành luật, dự luật phải được người đứng đầu nhà nước phê chuẩn. Trong phạm vi quyền hạn của mình, người đứng đầu nhà nước có quyền phủ quyết đối với dự án luật đã được Nghị viện thông qua. Những thủ tục này không những bảo đảm cho Nghị viện bao quát được toàn bộ quá trình lập pháp, mà còn có tác dụng nâng cao tính khả thi của văn bản luật. Chúng ta có thể tiếp thu những kinh nghiệm mang tính chất kỹ thuật này trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội hiện nay.

Chất vấn, hệ quả của chất vấn

Quốc hội của chúng ta là cơ quan thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có Chính phủ. Tuy nhiên, các biện pháp thực hiện quyền giám sát lại chưa bảo đảm cho Quốc hội phát huy được quyền giám sát của mình. Quyền chất vấn của các đại biểu Quốc hội được coi là một trong những biện pháp thực hiện quyền giám sát có hiệu quả nhất thì thông xuyên được sử dụng như là một trong những biện pháp để các đại biểu thu thập thông tin từ phía đối tượng bị chất vấn. Từ đó, dẫn đến việc người có quyền hỏi thì cứ hỏi, người phải trả lời thì trả lời cho qua chuyện, còn vấn đề tồn tại vẫn tồn tại. Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở các nước cho thấy, quyền giám sát Chính phủ của Nghị viện chỉ phát huy được hiệu lực khi Nghị viện có khả năng tác động trực tiếp đến Chính phủ thông qua quyền biểu quyết bất tín nhiệm Chính phủ. Quyền biểu quyết bất tín nhiệm Chính phủ của Nghị viện tạo ra một sức ép lớn buộc Chính phủ không những phải hoạt động trong phạm vi quyền hạn của mình theo quy định của hiến pháp và luật, mà còn phải thực hiện tốt chương trình hành động của mình. Việc nghiên cứu áp dụng chế định bất tín nhiệm vào trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội không những không tạo ra sự đối lập giữa Quốc

hội với Chính phủ mà chỉ làm tăng thêm ảnh hưởng của Quốc hội đối với hoạt động của Chính phủ trong phạm vi hiến định.

Giám sát bảo hiến

Một vấn đề quan trọng liên quan đến việc bảo đảm pháp chế là vấn đề giám sát việc tuân thủ Hiến pháp. Từ trước đến nay, Quốc hội là cơ quan thực hiện nhiệm vụ này. Tuy nhiên, trong tổ chức của Quốc hội không có một cơ quan nào chuyên trách vấn đề này, đồng thời chúng ta cũng chưa xây dựng được một cơ chế để vận hành hoạt động này của Quốc hội. Các nước trên thế giới đã có nhiều mô hình tổ chức thực hiện việc giám sát hiến pháp và nhiều năm kinh nghiệm về hoạt động này. Trong điều kiện hiện nay, chúng ta có thể vận dụng mô hình thành lập một cơ quan thuộc Quốc hội (ủy ban hoặc hội đồng) chuyên trách thực hiện công tác giám sát việc tuân thủ hiến pháp. Cơ quan này có nhiệm vụ kiểm tra tính hợp hiến của tất cả các văn bản của cơ quan nhà nước trung ương trước khi những cơ quan này ban hành chúng. Trong quá trình kiểm tra, nếu phát hiện văn bản không hợp hiến, cơ quan có quyền quyết định huỷ bỏ hoặc đề nghị Quốc hội quyết định huỷ bỏ.

Thanh tra Quốc hội

Nghị viện của đa số các nước đều thành lập một cơ quan trực thuộc chuyên trách về vấn đề quyền con người. Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân, mục đích hoạt động của nhà nước là phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, không ngừng bảo đảm nâng cao đời sống về vật chất và tinh thần cho nhân dân. Nhà nước ta không những tôn trọng quyền con người mà còn có những biện pháp bảo đảm quyền con người. Những biện pháp này sẽ trở nên hữu hiệu hơn nữa nếu nh Quốc hội thành lập một cơ quan chuyên trách về quyền con người, quyền công dân. Thực tế những năm qua cho thấy, thực trạng vi phạm quyền công dân, thể hiện qua các vụ việc nh: bắt người không có căn cứ, xử oan, xử sai; việc vi phạm quy chế dân chủ cơ sở; việc ban hành các quyết định hành chính không đúng thẩm quyền, không hợp pháp của một số cơ quan nhà nước làm xâm hại quyền và lợi ích của công dân... dẫn đến việc phát sinh và tồn đọng rất nhiều đơn th khiếu kiện. Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhng Quốc hội cũng chỉ biết được thực trạng của tình hình nói trên thông qua việc xem xét báo cáo của các cơ quan nhà nước khác. Việc thành lập cơ quan của Quốc hội chuyên trách về vấn đề này sẽ giúp Quốc hội thông xuyên nắm bắt được tình hình; ngoài ra, cơ quan này còn thay mặt cho Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, kể cả trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội.

Cải cách hành chính

Trong giai đoạn hiện nay, cải cách nền hành chính quốc gia là một trong những nhiệm vụ cơ bản của công cuộc cải cách bộ máy nhà nước. Bộ máy hành chính của chúng ta hiện nay được xây dựng trên cơ sở của Hiến pháp năm 1992, mặc dù trong những năm gần đây đã có những thay đổi nhất định, nhng tổ chức và hoạt động của bộ máy này vẫn còn chịu ảnh hưởng của t duy kinh tế cũ, t duy của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Trong những năm gần đây, khi nền kinh tế thị trường xâm nhập ngày càng sâu vào các lĩnh vực của đời sống xã hội, bộ máy hành chính này đã bộc lộ nhiều yếu kém. Bộ máy hành chính công kênh, nhiều tầng, nhiều nấc, nhiều cơ quan hoạt động chồng chéo lên nhau; năng lực của nhiều cán bộ, nhân viên không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ; một bộ phận cán bộ bị thoái hoá làm ảnh hưởng đến uy tín của Đảng và Nhà nước. Trong quá trình đẩy mạnh công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia, chúng ta có thể học tập kinh nghiệm của một số nước về công tác tổ chức bộ máy hành chính, công tác tổ chức điều hành, vận hành bộ máy hành chính trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường. Đặc biệt chúng ta có thể học tập kinh nghiệm của Trung Quốc - nước có chế độ xã hội gần với chúng ta về công tác tinh giản biên chế, nâng cao năng lực của cán bộ, công chức, hiệu lực của bộ máy hành chính. Từ khi cải cách mở cửa cho đến nay, Trung Quốc đã 4 lần tiến hành cải cách Chính phủ với quy mô lớn. Trong giai đoạn từ năm 1982 cho đến năm 1998, bộ máy công tác của Chính phủ Trung Quốc đã giảm từ 100 xuống còn 53, trong đó bao gồm Văn phòng Chính phủ, 29 bộ và ủy ban, 17 cơ quan trực thuộc và 6 văn phòng giúp việc khác². Tổng số biên chế công chức giảm 47,5%³. Bên cạnh đó, Trung Quốc còn tiến hành đổi mới đội ngũ

lãnh đạo theo hướng trẻ hoá, trí thức hoá và chuyên nghiệp hoá; xoá bỏ chế độ cán bộ giữ chức vụ lãnh đạo suốt đời, thực hiện chế độ nghỉ hưu của cán bộ. Ngoài ra, Trung Quốc còn tiến hành cải cách chức năng quản lý của Chính phủ theo hướng tập trung tăng cường hoạt động hoạch định chính sách, ban hành thể chế, tăng cường quản lý tổng hợp và điều tiết vĩ mô, giảm bớt quản lý trực tiếp và quản lý ngành.

Cải cách tổ chức, hoạt động và pháp

Chúng ta đang từng bước nghiên cứu đổi mới công tác quản lý toà án, công tác phân định thẩm quyền xét xử của các toà án và công tác tổ chức đội ngũ cán bộ toà án. Kinh nghiệm của các nước cho thấy có hai mô hình tổ chức quản lý toà án: mô hình chính phủ quản lý toà án và mô hình toà án tối cao quản lý hệ thống toà án. Việc lựa chọn mô hình này hay mô hình kia phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố chủ quan và khách quan. Vì vậy, khi lựa chọn vận dụng mô hình nào, chúng ta nên cân nhắc xem xét đến những yếu tố đó. Khi hệ thống toà án đã được tổ chức một cách khoa học, chặt chẽ thì yếu tố quyết định đến chất lượng hoạt động của toà án phụ thuộc vào đội ngũ thẩm phán. Bên cạnh các biện pháp tăng cường công tác đào tạo, đào tạo lại nhằm nâng cao chất lượng của đội ngũ thẩm phán, chúng ta cần thực hiện các biện pháp khác để đảm bảo tính độc lập, khách quan, vô tư trong hoạt động xét xử của thẩm phán. Một trong những biện pháp phổ biến mà hiện nay nhiều nước áp dụng là kéo dài nhiệm kỳ thẩm phán và nâng mức thù lao cho thẩm phán (bao gồm lương và các khoản bồi dưỡng khác). Trong điều kiện hiện nay, chúng ta có thể kéo dài nhiệm kỳ của thẩm phán lên đến 10 năm và xếp ngạch lương thẩm phán thuộc loại ngạch lương cao nhất.

Chính quyền địa phương

Trong thời gian tới, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương cũng cần được các nhà nghiên cứu khoa học luật hiến pháp tập trung nghiên cứu. Một vấn đề đặt ra trong quá trình nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương là: nên tổ chức Hội đồng nhân dân ở 2 cấp hay vẫn tổ chức Hội đồng nhân dân ở 3 cấp như hiện nay? Cần phải xây dựng mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương như thế nào để vừa bảo đảm tăng cường tính chủ động, tăng cường thẩm quyền cho chính quyền địa phương đồng thời vẫn bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất những vấn đề cơ bản? Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương của các nước cho thấy, các nước chủ yếu áp dụng mô hình 3 cấp đơn vị hành chính, bên cạnh đó có nước áp dụng mô hình 2 cấp đơn vị hành chính. Trên cơ sở sự phân chia đơn vị hành chính, một hệ thống cơ quan chính quyền địa phương được thành lập. Những cơ quan này không phải là cơ quan của nhà nước ở địa phương mà là cơ quan tự quản địa phương. Mối quan hệ giữa cơ quan chính quyền trung ương với hệ thống cơ quan này được xây dựng theo nguyên tắc tản quyền (chuyển quyền tự chủ về cho địa phương). Nhưng, để bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất, ở mỗi đơn vị hành chính đều có một cơ quan (hay một nhân viên) do chính quyền trung ương bổ nhiệm để thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan tự quản địa phương. Việc nghiên cứu mô hình này có thể giúp chúng ta xây dựng được một mô hình tổ chức chính quyền địa phương một cách hợp lý, phù hợp với điều kiện của nước ta hiện nay./.

* Đại học Luật Hà Nội