

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● **LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE**



- Kỳ họp thứ hai Quốc hội khoá XI
- Trách nhiệm của Chính phủ
- Hoàn thiện Bộ luật Dân sự
- Tương trợ tư pháp quốc tế
- Thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp

Số 12

12-2002

MỤC LỤC SỐ 12 THÁNG 12/2002

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- ★ "Quyết" ở Quốc hội NGUYỄN SĨ DŨNG
- ★ Phải khắc phục khuyết điểm KHÁNH VÂN
- ★ Tiết kiệm thời gian NGUYỄN ĐỨC LAM
- ★ Tiếng nói doanh nhân trong Quốc hội MINH ĐỨC
- ★ Từ chức CAO VĂN UY
- ★ Trống làng nào làng ấy đánh... BÙI NGỌC SƠN

NGHIÊN CỨU NHÀ NÓC

- ★ Nhà nóc thất sự của dân, do dân và vì dân PGS.TS. THÀNH DUY
- ★ Hoàn thiện cơ chế trách nhiệm của Chính phủ và các thành viên Chính phủ PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ Hoàn thiện Bộ luật Dân sự Việt Nam ĐINH THỊ MAI PHONG
- ★ Hàng rào phi thuế quan ở Việt Nam và những yêu cầu của Hiệp định thương mại Việt-Mỹ THS. BÙI BÍCH LIÊN
- ★ Tong trợ t pháp quốc tế trong lĩnh vực dân sự - Thực trạng và giải pháp ĐẶNG TRUNG HÀ

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- ★ Thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp THS. LÊ THỊ HOÀI THU

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- ★ Về một hình thức bầu cử: Bầu theo ý thích NGUYỄN NGỌC PHẤN
- ★ Bảo hộ pháp lý quyền tác giả KIỀU THỊ THANH

HÀNG RÀO PHI THUẾ QUAN Ở VIỆT NAM VÀ NHỮNG YÊU CẦU CỦA HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI VIỆT - MỸ

THS. BÙI THỊ BÍCH LIÊN*

Dỡ bỏ hàng rào phi thuế quan là một trong những yêu cầu cơ bản trong tự do hoá thương mại. Đây cũng là một trong những cam kết của Việt Nam trong khuôn khổ ASEAN và Hiệp định thương mại Việt- Mỹ. Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu hàng rào phi thuế quan có ý nghĩa quan trọng. Bài viết đối chiếu sự tương thích của các quy định hiện hành ở Việt Nam về hàng rào phi thuế quan đối với những yêu cầu của Hiệp định thương mại Việt-Mỹ.

Hàng rào phi thuế quan (HRPTQ) là một trong những trở ngại cơ bản cho tự do hóa thương mại. Vì vậy, loại bỏ HRPTQ là một yêu cầu quan trọng trong bối cảnh toàn cầu hóa kinh tế hiện nay. Hầu hết các hiệp định thương mại quốc tế song phương và đa phương đều đề cập đến yêu cầu này. Với Việt Nam, chúng ta cũng đã cam kết loại bỏ HRPTQ trong khuôn khổ ASEAN, Hiệp định thương mại Việt - Mỹ (HĐTM). Sắp tới, khi Việt Nam hoàn thành việc gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) thì loại bỏ HRPTQ sẽ trở thành một trong những nghĩa vụ thành viên cơ bản mà chúng ta phải thực hiện. Bài viết này đề cập tới các yêu cầu của HĐTM về HRPTQ, đồng thời xem xét sự tương thích của các quy định hiện hành của Việt Nam về HRPTQ¹.

1. Thế nào là biện pháp phi thuế quan (BPPTQ) và HRPTQ?

HĐTM quy định một số nghĩa vụ về việc điều hành BPPTQ và HRPTQ, nhng lại không đưa ra bất cứ định nghĩa hoặc giải thích nào về những thuật ngữ này. Vì vậy, để thực hiện được các quy định của HĐTM, trước hết chúng ta phải xác định được khái niệm, phạm vi của hai thuật ngữ này.

Có nhiều cách hiểu về BPPTQ và HRPTQ. Trong phần lớn các trường hợp, hai thuật ngữ này được hiểu nh nhau và được dùng đồng nhất. Tuy nhiên, đôi khi BPPTQ được hiểu là một khái niệm rộng hơn HRPTQ (vì có một số BPPTQ không trực tiếp tạo ra rào cản thương mại). Nói cách khác, HRPTQ chỉ là một phần của BPPTQ². Sau đây, chúng tôi xin được giới thiệu cách tiếp cận hai thuật ngữ này của một số tổ chức quốc tế lớn.

Các hiệp định của WTO không đưa ra định nghĩa và sự phân biệt rõ ràng giữa BPPTQ và HRPTQ. Tuy nhiên, trong lời giải thích không chính thức của WTO thì HRPTQ có thể là bất cứ biện pháp kỹ thuật, hành chính hoặc pháp lý nào có thể gây trở ngại cho hoạt động thương mại³. Hiệp định chung về thương mại và thuế quan (GATT 1994) có đưa ra một số quy định mang tính nguyên tắc về HRPTQ. Các quy định cụ thể về việc áp dụng một số HRPTQ được điều chỉnh bởi các hiệp định riêng của WTO, bao gồm hiệp định về: (i) các biện pháp vệ sinh và vệ sinh thực vật; (ii) các trở ngại kỹ thuật cho hoạt động thương mại; (iii) kiểm tra trước khi gửi hàng; (iv) quy định về xuất xứ hàng hóa; (v) thủ tục nhập khẩu.

Theo định nghĩa của Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) thì: HRPTQ là những biện pháp không phải là quan thuế do các quốc gia áp dụng ở khu vực biên giới nhằm hạn chế nhập khẩu.

Hội nghị về thương mại và phát triển của Liên Hợp Quốc (UN Conference on Trade and Development - UNCTAD) cũng không đưa ra định nghĩa cụ thể về BPPTQ và HRPTQ. Thay vào đó, UNCTAD xây dựng một danh mục cụ thể các biện pháp được coi là HRPTQ và số tham chiếu cho các biện pháp này⁴. Hiện nay, danh mục của UNCTAD được coi là danh mục đầy đủ nhất và được sử dụng nh một

chuẩn mực quốc tế cho những nghiên cứu và việc xây dựng chính sách về HRPTQ. Vì vậy, trong bài viết này, chúng tôi sẽ phân tích các HRPTQ ở Việt Nam theo yêu cầu của HĐTM và sự phân loại của UNCTAD. Theo đó, các HRPTQ cơ bản bao gồm các biện pháp: mang tính chất thuế⁵ (ví dụ phụ thu), quản lý giá (quy định mức giá tối thiểu để tính thuế nhập khẩu), hạn chế khối lượng nhập khẩu (quota, giấy phép), các biện pháp kỹ thuật (quy định điều kiện kỹ thuật đối với hàng nhập khẩu), biện pháp tài chính (quản lý ngoại hối, phong thức thanh toán) và một số biện pháp khác.

2. Yêu cầu của HĐTM về BPPTQ và HRPTQ

Các yêu cầu về BPPTQ và HRPTQ được quy định tại Điều 2 và Điều 3, Chương I của HĐTM. Cụ thể, Việt Nam sẽ phải thực hiện những cam kết sau:

- *Các nghĩa vụ chung liên quan đến BPPTQ và HRPTQ:*

- Điều hành hợp lý các BPPTQ để tạo cơ hội cạnh tranh bình đẳng cho hàng hóa Mỹ;
- Cắt giảm thoả đáng thuế và các HRPTQ đối với thương mại hàng hoá do đàm phán đa phương mang lại.

- *Các nghĩa vụ cụ thể*

- Không áp dụng (dù trực tiếp hay gián tiếp) bất cứ loại thuế hoặc phí nội địa nào đối với hàng hoá Mỹ nhập khẩu vào Việt Nam cao hơn mức được áp dụng cho hàng hoá tương tự của Việt Nam;
- Bảo đảm không soạn thảo, ban hành hoặc áp dụng những quy định và tiêu chuẩn kỹ thuật nhằm tạo ra sự trở ngại đối với thương mại quốc tế hoặc bảo hộ sản xuất trong nước;
- Loại bỏ tất cả các hạn chế, hạn ngạch, yêu cầu cấp phép và kiểm soát xuất khẩu, nhập khẩu đối với mọi loại hàng hoá và dịch vụ, ngoại trừ những hạn chế, hạn ngạch, yêu cầu cấp phép và kiểm soát được GATT 1994 cho phép;
- Áp dụng hệ thống định giá hải quan dựa trên giá trị giao dịch của hàng nhập khẩu để tính thuế hoặc của hàng hoá tương tự phù hợp với GATT 1994.

3. Các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam về BPPTQ và HRPTQ

a. *Chế độ thu chênh lệch giá*⁶

Chế độ thu chênh lệch giá (trước đây gọi là phụ thu) đã được duy trì trong khoảng gần mười năm trở lại đây. Về thực chất, thu chênh lệch giá là khoản tiền mà nhà nhập khẩu phải nộp thêm ngoài thuế nhập khẩu đối với một số mặt hàng nhất định. Nhìn chung, chúng ta không có một chính sách nhất quán về việc áp dụng thu chênh lệch giá, cơ quan có thẩm quyền quyết định thu chênh lệch giá cũng nh danh mục những mặt hàng phải thu chênh lệch giá. Gần đây, việc thu chênh lệch giá được thực hiện theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính, có tham khảo ý kiến của Bộ Thương mại. Tuy nhiên, phần lớn các quy định liên quan đến thu chênh lệch giá (phụ thu) trong khoảng thời gian trước năm 1999 đều dưới dạng quyết định hoặc công văn do Ủy ban vật giá Chính phủ ban hành. Một số quyết định đó được ban hành đơn lẻ và áp dụng phụ thu cho một số mặt hàng nhập khẩu theo yêu cầu của các công ty kinh doanh mặt hàng đó⁷. Các văn bản ban hành sau không xác định rõ việc hủy bỏ hay tiếp tục duy trì các văn bản trước⁸. Thực trạng này gây nên khó khăn lớn cho việc nghiên cứu, rà soát quy định về thu chênh lệch giá và hiệu lực của các quy định này.

Quy định gần đây nhất về thu chênh lệch giá là Quyết định số 35/2001/QĐ-BTC ban hành ngày 18/4/2001 về việc quy định tỷ lệ thu chênh lệch giá đối với một số mặt hàng nhập khẩu⁹. Tuy nhiên,

quyết định này lại không chỉ rõ liệu các mặt hàng được liệt kê trong văn bản này có phải là các mặt hàng duy nhất phải thu chênh lệch giá hay không. Vì thế, sau khi quyết định này được ban hành, một số mặt hàng nhập khẩu khác tiếp tục được đưa vào danh mục hàng thu chênh lệch giá. Ví dụ: Quyết định số 42/2001/QĐ-BTC ngày 15/5/2001 quy định thu chênh lệch giá đối với Clinker nhập khẩu.

Theo sự phân loại của UNCTAD thì thu chênh lệch giá là một BPPTQ. Đồng thời theo HĐTM thì thu chênh lệch giá không phù hợp với Điều 2 và Điều 3 Chương I, vì đó là một loại thuế (hoặc phí) nội địa (ngoài thuế nhập khẩu) áp dụng đối với hàng nhập khẩu cao hơn mức được áp dụng cho hàng hoá tương tự trong nước. Không thể phủ nhận rằng, chúng ta đã có những cố gắng đáng kể trong thời gian gần đây để hạn chế các loại phụ thu, chênh lệch giá. Phụ thu đối với phân bón, thậm chí được bãi bỏ trước thời hạn quy định theo lộ trình của HĐTM¹⁰. Tuy nhiên, những quy định hiện hành như đã trình bày ở trên thì vẫn cần phải được hoàn thiện.

b. Các quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật

Về nguyên tắc, Việt Nam khuyến khích và hướng tới việc áp dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật đối với hàng hóa theo chuẩn mực quốc tế (ISO). Tuy nhiên, ngoài các quy định chung về tiêu chuẩn Việt Nam, các tiêu chuẩn kỹ thuật đối với hàng nhập khẩu vẫn được quy định rải rác ở nhiều văn bản khác nhau. Hiện trạng này dẫn đến việc một số các quy định chồng chéo, không thống nhất. Trong khi đó, một số lĩnh vực quan trọng như kiểm dịch động, thực vật khi nhập khẩu lại chưa được điều chỉnh đầy đủ. Một số văn bản có giá trị pháp lý cao như Pháp lệnh chất lượng hàng hóa, Pháp lệnh thú y, Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật đã được ban hành nhưng vẫn chưa tạo ra một môi trường pháp lý đầy đủ cho việc áp dụng hợp lý các tiêu chuẩn, điều kiện kỹ thuật đối với hàng hóa nhập khẩu và nội địa. Pháp lệnh chất lượng hàng hóa được ban hành từ năm 1999 nhưng tới nay vẫn chưa có nghị định hướng dẫn thi hành.

Phần lớn các tiêu chuẩn kỹ thuật đối với hàng nhập khẩu do các bộ quản lý chuyên ngành ban hành. Ví dụ, các sản phẩm y tế như thuốc, vac-xin, hoặc sinh phẩm miễn dịch khi nhập khẩu phải đảm bảo các điều kiện kỹ thuật do Bộ Y tế quy định¹¹. Các sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu phải theo tiêu chuẩn của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Nhìn chung, các điều kiện kỹ thuật nêu ra trong các văn bản này là phù hợp với quy định của HĐTM và GATT 1994, vì mục đích của các tiêu chuẩn đó là để bảo vệ sức khỏe của con người, động vật và thực vật. Tuy nhiên, việc xem xét cơ sở khoa học của những tiêu chuẩn này vẫn là cần thiết để đảm bảo việc áp dụng không tạo ra những rào cản thương mại, vi phạm nguyên tắc đối xử quốc gia. Đối đây, chúng tôi xin nêu một ví dụ minh họa.

Theo Quyết định số 55/2001/QĐ/KNKL ban hành ngày 11/5/2001 về danh mục sản phẩm thức ăn gia súc và nguyên liệu sản xuất thức ăn gia súc được phép nhập khẩu trong giai đoạn 2001-2005, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn đã ban hành nhiều yêu cầu chất lượng cho các loại sản phẩm nhập khẩu. Ví dụ, ngô hạt chỉ được phép nhập khẩu khi tỷ lệ AFLATOXIN tối đa cho phép là 100PPb. Việc đặt ra các yêu cầu chất lượng này có thể là cần thiết để bảo vệ sức khỏe gia súc. Tuy nhiên, các yêu cầu đó lại không áp dụng đối với sản phẩm sản xuất trong nước. Vì thế, quyết định này có thể không phù hợp với Điều 2 và Điều 3, Chương I, HĐTM và cần xem xét lại, đặc biệt là về cơ sở khoa học để ban hành các tiêu chuẩn chất lượng.

Tương tự như vậy, trong Thông tư số 01/2001/TT-BCN ban hành ngày 26/04/2001 hướng dẫn quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hóa chất, Bộ Công nghiệp đưa ra một danh mục các điều kiện về mặt kỹ thuật cho sản phẩm hóa chất nhập khẩu. Theo các mô tả kỹ thuật trong quyết định này, khó có thể khẳng định rằng liệu những yêu cầu kỹ thuật có hợp lý và hoàn toàn phù hợp với các quy định của HĐTM và GATT 1994.

Liên quan đến việc kiểm tra chất lượng hàng hóa nhập khẩu, Pháp lệnh chất lượng hàng hóa đã quy định rằng, nếu hàng hóa được xác nhận là tuân thủ các tiêu chuẩn Việt Nam, nước ngoài hoặc quốc tế thì được miễn kiểm tra. Tuy nhiên, hiện nay, nghị định hướng dẫn Pháp lệnh chất lượng hàng hóa vẫn chưa được ban hành. Bởi vậy, các văn bản hướng dẫn cũ vẫn được áp dụng, trong đó có một số quy định

không phù hợp với tinh thần của HĐTM và GATT 1994. Ví dụ, một số mặt hàng nhập khẩu phải chịu kiểm tra nhà nước về chất lượng dựa trên các tiêu chuẩn chất lượng của Việt Nam về an toàn, vệ sinh và môi trường¹². Quy định này đã tạo ra sự phân biệt đối xử khi các nhà nhập khẩu phải chứng minh về tiêu chuẩn hàng hóa của mình, còn các nhà sản xuất nội địa chỉ phải đưa ra công bố các tiêu chuẩn chất lượng đó¹³.

c. Chế độ hạn ngạch, giấy phép, kiểm soát nhập khẩu

Chế độ hạn ngạch, giấy phép, kiểm soát nhập khẩu của Việt Nam đã được tự do hoá nhiều trong thời gian gần đây.

Theo quy định của Nghị định số 57/1998/NĐ/CP ban hành ngày 31/07/1998 quy định chi tiết thi hành Luật thương mại về hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, gia công và đại lý mua bán hàng hóa với nước ngoài (đã được sửa đổi bởi Nghị định số 44/2001/NĐ/CP ngày 2/8/2001) thì các biện pháp kiểm soát nhập khẩu bao gồm:

- Quy định về hàng cấm nhập khẩu;
- Quy định về hàng nhập khẩu có điều kiện bao gồm: nhập khẩu theo hạn ngạch (quota); nhập khẩu theo giấy phép của Bộ Thương mại; hàng nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành và nhập khẩu theo quy định riêng của Thủ tướng Chính phủ.

Danh mục các mặt hàng cấm nhập khẩu, nhập khẩu có điều kiện và hạn ngạch thông thường được ban hành hàng năm theo sự điều hành xuất, nhập khẩu của Thủ tướng Chính phủ. Điều này gây những khó khăn nhất định cho doanh nghiệp trong việc hoạch định kế hoạch kinh doanh của mình. Tuy nhiên, kể từ năm 2001, các biện pháp này đã được quy định theo thời hạn dài hơn là 5 năm. Đây là bước chuyển biến đáng kể trong việc điều hành chính sách xuất, nhập khẩu theo hướng ổn định, lâu dài của Chính phủ.

Ngày 04/04/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 46/2001/QĐ/TTg về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa thời kỳ 2001-2005 (Quyết định 46) để thay thế Quyết định số 242/1999/QĐ-TTg ban hành ngày 30/12/1999 về quản lý xuất, nhập khẩu trong năm 2000. Quyết định 46 đã bãi bỏ các hạn ngạch đối với nhiều loại sản phẩm công nghiệp quy định tại Quyết định 242/1999/QĐ-TTg¹⁴. Hạn ngạch đối với mặt hàng chiến lược cho sản xuất nông nghiệp là phân bón cũng đã được bãi bỏ. Các loại hạn ngạch này nay được thay thế bằng các yêu cầu về giấy phép. Như vậy, hạn ngạch đã không còn được sử dụng như một trong những biện pháp cơ bản để kiểm soát nhập khẩu. Quyết định 46 được ban hành trước khi HĐTM được thông qua chứng tỏ cố gắng lớn của Chính phủ Việt Nam trong việc thực thi chính sách hội nhập. Tuy nhiên, Quyết định 46 và các văn bản thi hành Quyết định này vẫn còn một số quy định chưa hoàn toàn phù hợp với tinh thần của HĐTM về HRPTQ. Sau đây, chúng tôi sẽ phân tích sơ bộ các quy định đó.

Để thi hành Quyết định 46, ngày 18/04/2001, Bộ Thương mại đã ban hành Thông t số 11/2001/TT-BTM (Thông t 11)¹⁵. Danh mục hàng hóa cấm nhập khẩu và hàng thuộc diện quản lý chuyên ngành được quy định tại các phụ lục của Quyết định 46 và Thông t 11. Theo đó, xì gà là một mặt hàng cấm nhập khẩu. Tuy nhiên, Phụ lục B3 của HĐTM chỉ cấm nhập khẩu thuốc lá chứ không cấm nhập khẩu xì gà. Như vậy, việc cấm nhập xì gà theo Quyết định 46 có thể không phù hợp với HĐTM, vì trong số các ngoại lệ mà GATT 1994 cho phép, khó có thể tìm ra ngoại lệ nào để lý giải cho trường hợp này.

Việc quản lý xuất, nhập khẩu các mặt hàng thuộc diện quản lý theo chuyên ngành được thực hiện theo Thông t hướng dẫn của các bộ hữu quan¹⁶. Phần lớn các mặt hàng này vẫn cần có giấy phép khi nhập khẩu và hạn ngạch vẫn được duy trì đối với một số mặt hàng như thuốc bảo vệ thực vật¹⁷. Chế độ quản lý hàng hóa chuyên ngành này vẫn còn bao gồm một số quy định mang tính phân biệt đối xử

rõ rệt giữa hàng nhập khẩu và hàng nội địa và do đó cha hoàn toàn phù hợp với yêu cầu của HĐTM. Sau đây là một số ví dụ.

Để thi hành Quyết định 46 đối với các sản phẩm nông nghiệp, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (BNNPTNT) đã ban hành Quyết định số 58/2001/QĐ/BNN/KNKL ngày 23/05/2001 về Danh mục giống cây trồng, giống vật nuôi quý hiếm cấm xuất khẩu và danh mục giống vật nuôi được nhập khẩu (Quyết định 58/2001). Tuy nhiên, Quyết định này đã làm nảy sinh tình trạng không nhất quán với Quyết định 46. Cụ thể, Quyết định 46 chỉ ban hành danh mục các mặt hàng nhập khẩu phải được phép của BNNPTNT. Trong khi đó, Quyết định 58/2001 cung cấp các danh mục giống cây trồng và động vật không được phép nhập khẩu. Như vậy câu hỏi đặt ra ở đây là liệu các sản phẩm không được liệt kê trong danh mục của Quyết định 58/2001 thì có được nhập khẩu hay không? Nếu câu trả lời là có thì Quyết định 58/2001 đã tạo ra một HRPTQ với hàng nông nghiệp nhập khẩu và do đó cha phù hợp với Điều 2 và Điều 3 Chương I, HĐTM. Tổng tự nh vậy, Bộ Khoa học công nghệ và môi trường ban hành một danh mục hàng cấm nhập khẩu, mà theo đó, phạm vi các mặt hàng cấm nhập khẩu rộng hơn nhiều so với Phụ lục B của HĐTM và GATT 1994, Điều XX¹⁸.

Đối với mặt hàng thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Y tế, một số loại mỹ phẩm và thuốc nhập khẩu hiện nay phải tiến hành đăng ký lu hành¹⁹, trong khi mỹ phẩm nội địa cùng loại không phải thực hiện yêu cầu này. Đây cũng có thể được coi là một loại HRPTQ và do đó cần phải được dỡ bỏ.

Liên quan đến việc cấp giấy phép, hiện nay, chúng ta vẫn cha có cơ chế thống nhất cho các loại mặt hàng khác nhau. Thủ tục cấp giấy phép hoàn toàn tùy thuộc vào bộ quản lý chuyên ngành đối với mặt hàng đó.

d. Chế độ định giá hải quan

Theo quy định của Luật Hải quan, giá tính thuế hàng hóa xuất, nhập khẩu được xác định theo các quy định về luật thuế và các quy định pháp luật khác²⁰.

Các văn bản pháp luật thuế hiện hành vẫn quy định hai chế độ giá tính thuế: giá hợp đồng và giá Nhà nước quản lý²¹. Giá thỏa thuận trong hợp đồng ngoại thương sẽ được sử dụng để tính thuế khi hợp đồng thỏa mãn một số điều kiện nhất định. Trong trường hợp không có hợp đồng ngoại thương hoặc giá trong hợp đồng quá thấp thì giá tính thuế được xác định theo giá tối thiểu do Nhà nước ban hành. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm ban hành Bảng giá tính thuế tối thiểu đối với các mặt hàng thuộc diện quản lý nhà nước²² và Tổng cục Hải quan ban hành Bảng giá tối thiểu cho các mặt hàng không thuộc diện quản lý nhà nước²³.

Có thể thấy rõ mục đích của Nhà nước khi ban hành giá tính thuế tối thiểu là để tránh thất thu thuế. Tuy nhiên, việc áp dụng hai chế độ khác nhau nói trên có những nhược điểm nhất định. Việc xác định giá tính thuế trong thực tế trở nên rất phức tạp, bởi bảng giá tính thuế tối thiểu của Bộ Tài chính và Tổng cục Hải quan thường xuyên được sửa đổi, bổ sung. Vì thế, doanh nghiệp nhập khẩu hàng hóa sẽ gặp khó khăn trong việc theo dõi những sự thay đổi này, đặc biệt là khi các doanh nghiệp được yêu cầu tự kê khai, tính thuế. Bảng giá tối thiểu cũng phần nào hạn chế sự linh hoạt, sáng tạo trong kinh doanh của doanh nghiệp. Doanh nghiệp sẽ không cố gắng đàm phán với bạn hàng để mua hàng với giá rẻ, vì ngay cả khi họ nhập được hàng với giá rẻ thì giá tính thuế vẫn là giá áp dụng trong bảng giá tối thiểu. Về phía Nhà nước, Bộ Tài chính và Tổng cục Hải quan sẽ phải thông xuyên chạy theo thị trường để điều chỉnh mức giá mỗi khi có biến động.

Theo yêu cầu của HĐTM thì hai năm sau khi HĐTM có hiệu lực (tức là kể từ ngày 10/12/2003), Việt Nam sẽ phải áp dụng hệ thống định giá hải quan trên cơ sở giá hợp đồng theo quy định của GATT 1994. Chúng ta nhận rõ nghĩa vụ này và đã xúc tiến những việc chuẩn bị nhất định cho việc áp dụng hệ thống định giá hải quan mới đó. Theo dự kiến, chế độ này sẽ được ban hành trong một nghị định hớng dẫn thi hành Luật Hải quan. Tuy nhiên, cho tới nay nghị định đó vẫn cha được ban hành.

4. Kết luận

a. Nhìn chung, quy định về HRPTQ của HĐTM rất gần với các tiêu chuẩn của WTO về vấn đề này (GATT 1994 và các hiệp định khác). Một số điều khoản trong HĐTM còn dẫn chiếu trực tiếp tới Hiệp định của WTO. Vì vậy, việc thực hiện các điều khoản này không chỉ để thực thi HĐTM mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc đẩy nhanh tiến trình đàm phán gia nhập WTO của Việt Nam. Thực hiện tốt yêu cầu của HĐTM về HRPTQ tạo nên tảng cơ sở để Việt Nam hướng tới các chuẩn mực quốc tế trong quan hệ thương mại. Đồng thời, việc thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế của Việt Nam sẽ tăng cường uy tín và củng cố lòng tin của cộng đồng quốc tế cũng như các đối tác thương mại đối với Việt Nam.

b. Theo các quy định của HĐTM, một số HRPTQ sẽ loại bỏ theo lộ trình, một số khác phải loại bỏ ngay sau khi HĐTM có hiệu lực. Theo chúng tôi, để thực hiện các nghĩa vụ này, chúng ta cần khẩn trương triển khai một số công việc sau đây:

1. *Tổ chức rà soát chi tiết các HRPTQ hiện đang được áp dụng.* Công việc này đòi hỏi sự nghiên cứu nghiêm túc về phạm vi, bản chất của HRPTQ theo các quy định quốc tế. Đồng thời, việc nghiên cứu, rà soát các HRPTQ cần sự phối hợp, cộng tác của nhiều bộ, ngành hữu quan. Chúng ta đã có một số dự án lớn rà soát tổng thể các quy định pháp luật hiện hành để thực hiện HĐTM. Tuy nhiên, đồng thời các dự án này vẫn chưa dành sự quan tâm thích đáng tới HRPTQ.

2. Chúng ta nên sớm có biện pháp hoàn thiện những điểm còn hạn chế trong việc áp dụng các HRPTQ hiện tại như đã trình bày ở trên. Cụ thể, *chúng ta nên xây dựng cơ chế thống nhất để quản lý chế độ thu chênh lệch giá.* Hàng năm, Thủ tướng Chính phủ có thể ban hành danh mục các mặt hàng nhập khẩu phải thu chênh lệch giá một lần, không nên điều chỉnh thông xuyên danh mục này hoặc ban hành các quyết định riêng lẻ về việc thu chênh lệch giá đối với một vài mặt hàng cụ thể. Đồng thời, khi ban hành danh mục này, chúng ta phải nghiên cứu kỹ các yêu cầu của WTO để tránh tình trạng không phù hợp với các tiêu chuẩn của tổ chức quốc tế này. Thêm vào đó, chúng ta cũng cần tiến hành rà soát danh mục các loại phụ thu đã từng được áp dụng mà hiện nay không áp dụng nữa nhưng vẫn chưa có quyết định chính thức huỷ bỏ. Văn phòng Chính phủ có thể công bố danh mục các loại phụ thu đã hết hiệu lực này để tránh nhầm lẫn.

3. *Đối với các quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật, chúng ta cần tiến hành nghiên cứu để sớm ban hành quy định về một số lĩnh vực quan trọng như kiểm dịch động, thực vật hoặc vệ sinh thực phẩm.* Các văn bản hiện hành nếu có chứa đựng các quy định mang tính phân biệt đối xử như đã phân tích ở trên thì cần được xem xét để sửa đổi, bổ sung.

4. HĐTM cũng như WTO không cấm việc áp dụng hạn ngạch, giấy phép hoặc kiểm soát nhập khẩu. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp này phải đảm bảo không phân biệt đối xử giữa hàng hoá nội địa và nhập ngoại và không cản trở thương mại quốc tế. Chúng tôi kiến nghị các bộ chuyên ngành *nên xây dựng và ban hành cơ chế rõ ràng trong việc cấp giấy phép.* Thủ tục cấp giấy phép phải được công bố công khai. Các biện pháp kiểm soát nhập khẩu khác danh mục hàng hoá cấm nhập khẩu nên được rà soát, sửa đổi, bổ sung để phù hợp với HĐTM và các ngoại lệ mà WTO cho phép.

5. Liên quan tới việc định giá hải quan, chúng ta cần khẩn trương xúc tiến các biện pháp chuẩn bị để có thể áp dụng phương thức định giá hải quan mới theo đúng lộ trình của Hiệp định. Cụ thể là *nghị định hướng dẫn Luật Hải quan về vấn đề này cần được sớm ban hành. Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng phải được sửa đổi cho phù hợp.* Các biện pháp nên được tiến hành đồng thời để đảm bảo tính thống nhất trong việc ban hành và áp dụng pháp luật.

*

* *

Tóm lại, việc tìm hiểu, nghiên cứu về BPPTQ và HRPTQ không chỉ góp phần thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc điều hành chính sách xuất, nhập khẩu. WTO cho phép một số ngoại lệ trong việc duy trì HRPTQ. Vì thế, chúng ta cần phải học tập các kỹ thuật trong việc áp dụng các ngoại lệ này để vừa đảm bảo việc tuân thủ nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam, vừa bảo hộ hợp lý sản xuất trong nước. Thêm vào đó, kiến thức về HRPTQ cũng sẽ giúp chúng ta nhận biết và có biện pháp đối phó kịp thời khi đối tác thương mại của chúng ta vi phạm các cam kết của họ và vẫn duy trì những HRPTQ, phân biệt đối xử đối với hàng hóa Việt Nam./.

** Giảng viên Khoa Pháp luật kinh tế- Đại học Luật Hà Nội*

1. Chúng tôi không có tham vọng đi sâu phân tích tất cả các loại HRPTQ hiện đang được áp dụng ở Việt Nam, mà chỉ xin đề cập đến một số loại HRPTQ phổ biến nhất theo yêu cầu của HĐTM, đồng thời có tham chiếu tới các quy định của WTO khi phù hợp. Chúng tôi cũng sẽ không bàn luận đến HRPTQ mà Hoa Kỳ có thể đang áp dụng đối với hàng hóa Việt Nam. Chủ đề này xin được dành cho một bài viết khác, theo yêu cầu của HĐTM.
2. Xem Báo cáo Dự án ASEAN - VIE 95/015 của Liên Hợp Quốc về việc thúc đẩy hội nhập của Việt Nam với ASEAN (Adam McCarty - Hà Nội 1999).
3. Xem Kinh doanh vào tương lai (Trading into the Future) - Xuất bản phẩm của WTO. Bản in điện tử có tại <http://www.wto.org>.
4. Xem thêm thông tin tại <http://www.unicc.org/unctad/en/techcop/trad109.htm>. Để tiện cho việc phân loại, mỗi HRPTQ tương ứng với một số tham chiếu, ví dụ: các biện pháp quản lý giá (3000), các biện pháp quản lý khối lượng nhập khẩu (6000).
5. Para-tariff measures: chúng tôi tạm dịch là biện pháp mang tính chất thuế.
6. Hiện tại, trong các sắc thuế của Việt Nam có tồn tại một số quy định không phù hợp với nguyên tắc đối xử quốc gia (ví dụ: thuế VAT, thuế tiêu thụ đặc biệt). Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi sẽ chỉ đề cập đến các biện pháp mang tính chất thuế.
7. Ví dụ: Quyết định số 76/1998/VGCP-TLSX ban hành ngày 10/9/1998 về việc phụ thu nhựa PVC nhập khẩu. Theo quyết định này, 5% phụ thu đối với PVC nhập khẩu được áp dụng theo yêu cầu của Công ty Mitsui - Vina. Tương tự như vậy, Quyết định số 07/1999/QĐ-VGCP ban hành ngày 19/1/1999 áp dụng mức phụ thu 5% đối với chất hóa dẻo DOP nhập khẩu theo yêu cầu của công ty LG - Vina.
8. Trong một số trường hợp cụ thể (ví dụ: phân đạm, phân lân), Ủy ban vật giá Chính phủ có ra công văn về việc bãi bỏ phụ thu đối với các mặt hàng này. Tuy nhiên, đây chỉ là những biện pháp điều hành đơn lẻ. Việc bãi bỏ phụ thu đối với các mặt hàng khác không được tiến hành đồng loạt.
9. Các mặt hàng phải thu chênh lệch giá theo quyết định này bao gồm: giấy in, giấy viết không tráng phấn; gạch ốp, lát Ceramic và Granit; một số loại kính xây dựng và một số loại thép xây dựng.
10. Xem Quyết định số 30/1999/QĐ/BVGCP ban hành ngày 12/05/1999 về tạm ngừng việc phụ thu phân bón DAP nhập khẩu, Quyết định số 14/2001/QĐ/BVGCP ban hành ngày 21/03/2001 về việc bãi bỏ phụ thu phân NPK nhập khẩu và Quyết định số 22/2000/QĐ/BVGCP ban hành ngày 28/04/2000 về việc không phụ thu phân Urê nhập khẩu.
11. Thông t số 09/2001/TT/BYT ban hành ngày 21/05/2001 hướng dẫn thực hiện việc xuất khẩu, nhập khẩu vắc-in, sinh phẩm miễn dịch dùng cho người giai đoạn 2001-2005.
12. Xem Quyết định số 1091/1999/QĐ/BKHCNMT ban hành ngày 22/06/1999 về việc ban hành Quy định về kiểm tra nhà nước về chất lượng đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu và Quyết định số 117/2000/QĐ-BKHCNMT ban hành ngày 26/01/2000 về việc ban hành Danh mục hàng hóa xuất, nhập khẩu chịu sự kiểm tra nhà nước về chất lượng năm 2000, sửa đổi, bổ sung bởi Quyết định số 14/2002/QĐ-BKHCNMT ban hành ngày 8/6/2001.
13. Xem Quyết định số 2425/2000/QĐ/BKHCNMT ban hành ngày 12/12/2000 về việc ban hành Quy định tạm thời về công bố tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa. Quyết định này chỉ áp dụng đối với các mặt hàng sản xuất trong nước.
14. Xem Phụ lục II của Quyết định này.
15. Thông t này đã được sửa đổi bởi Thông t số 19/2001/TT/BTM ngày 20/07/2001.
16. Ví dụ: Xem các Thông t số 02/2001/TT/TCBĐ ban hành ngày 25/04/2001 hướng dẫn Quyết định số 46/2001/QĐ/TTg ngày 04/04/2001 về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa thời kỳ 2001-2005 đối với hàng hóa thuộc quản lý chuyên ngành của Tổng cục Bu điện; Thông t số 29/2001/TT/BVHTT ban hành ngày 05/06/2001 hướng dẫn thực hiện Quyết định số 46/2001/QĐ/TTg ngày 04/04/2001 về quản lý xuất khẩu, nhập

- khẩu hàng hóa thời kỳ 2001-2005 đối với hàng hóa thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Văn hóa - Thông tin.
17. Xem Thông t số 62/2001/TT/BNN ban hành ngày 05/06/2001 hướng dẫn việc xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa thuộc diện quản lý chuyên ngành nông nghiệp theo Quyết định số 46/2001/QĐ/TTg ngày 04/04/2001 về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa thời kỳ 2001-2005. Việc xác định tính phù hợp với HDTM của quy định về hạn ngạch đối với thuốc bảo vệ thực vật hiện nay vẫn cha rõ ràng. Theo Phụ lục B1 và B2 của HDTM thì thuốc bảo vệ thực vật không nằm trong danh mục sản phẩm phải loại bỏ hạn ngạch. Tuy nhiên, các ngoại lệ của HDTM và GATT 1994 cho phép duy trì một số HRPTQ (kể cả quota) nếu nh việc thực hiện HRPTQ đó là để bảo vệ sức khỏe con người, động vật và thực vật. Không có tiêu chí và điều kiện cụ thể cho các ngoại lệ này, vì thế việc xác định chúng rất khó khăn.
 18. Xem Thông t số 02/2001/TT/BKHCNMT ban hành ngày 15/02/2001 Hướng dẫn tiêu chuẩn các dự án công nghiệp kỹ thuật cao, sản xuất vật liệu mới, vật liệu quý hiếm, ứng dụng công nghệ mới về sinh học, công nghệ mới để sản xuất thiết bị thông tin, viễn thông, xử lý ô nhiễm môi trường hoặc xử lý chế biến các chất thải thuộc dự án đặc biệt khuyến khích đầu t, các vấn đề liên quan đến Báo cáo đánh giá tác động môi trường; việc nhập khẩu máy móc đã qua sử dụng, việc nhập khẩu máy móc đã qua sử dụng đối với doanh nghiệp có vốn đầu t nước ngoài. Theo thông t này, BKHCNMT cấm các doanh nghiệp kinh doanh các thiết bị (hoặc các bộ phận) đã qua sử dụng sau đây:
 - Các thiết bị yêu cầu độ chính xác cao được sử dụng trong các ngành sản xuất nh các thiết bị đo lường, thử nghiệm và kiểm tra;
 - Thiết bị sử dụng trên mạng lưới bu chính viễn thông;
 - Thiết bị trong các ngành công nghiệp chế biến sau: dầu khí, điện lực, xi-măng, tuyển quặng, nấu kim loại, hóa chất, sản xuất phân bón và thuốc trừ sâu; và
 - Những thiết bị có thể ảnh hưởng tới môi trường trong một khu vực rộng nh thiết bị xử lý chất thải, cửa đập nước...Danh mục này rõ ràng nhiều hơn danh mục hàng cấm nhập khẩu quy định trong Phụ lục B của HDTM.
 19. Quyết định số 19/2001/QĐ/QLD ban hành ngày 27/04/2001 về ban hành Quy chế tạm thời đăng ký lu hành mỹ phẩm ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe con người nhập khẩu vào Việt Nam.
 20. Điều 71.
 21. Xem Nghị định số 54/1993/NĐ/CP ban hành ngày 28/08/1993 quy định chi tiết thi hành Luật Thuế xuất khẩu, nhập khẩu và Luật sửa đổi một số điều của Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu, Nghị định số 94/1998/NĐ/CP ban hành ngày 17/11/1998, Thông t số 172/1998/TT/BTC Hướng dẫn thi hành Nghị định số 54/CP/1993/NĐ/CP, Thông t số 82/1997/TT/BTC ban hành ngày 11/11/1997 Hướng dẫn thực hiện áp dụng giá tính thuế nhập khẩu theo Hợp đồng ngoại thương, được sửa đổi, bổ sung bởi Thông t số 92/1998/TT/BTC ban hành ngày 24/07/1999.
 22. Xem Quyết định số 164/2000/QĐ/BTC ban hành ngày 10/10/2000 của BTC về việc Ban hành Danh mục các mặt hàng Nhà nước quản lý giá tính thuế nhập khẩu và Bảng giá tính thuế tối thiểu cho các mặt hàng này và các văn bản sửa đổi, bổ sung.
 23. Quyết định Số 177/2001/QĐ/TCHQ ban hành ngày 31/03/2001 của TCHQ về việc Ban hành bảng giá mua tối thiểu đối với những mặt hàng nhập khẩu không thuộc Danh mục hàng hóa Nhà nước quản lý giá tính thuế và các văn bản sửa đổi, bổ sung Quyết định này.

TRỐNG LÀNG NÀO LÀNG ẤY ĐÁNH...

BÙI NGỌC SƠN*

Trong khi chúng ta cần tập trung huy động các nguồn lực quốc gia để ganh đua trên trường quốc tế, thì t tổng cục bộ địa phương làm phân tán những nguồn lực đó thành những mảnh vụn để phục vụ cho những lợi ích hạn hẹp. Bên cạnh những truyền thống tốt đẹp của nếp sống cộng đồng làng xã nông thôn Việt Nam, t tổng cục bộ địa phương là một trong những thói xấu mà nếp sống đó để lại, tạo ra trở ngại cho tiến trình phát triển hiện nay.

Đa số cộng đồng Việt Nam là nông dân, sinh sống ở nông thôn, làm nghề nông nghiệp lúa nước trong các làng xã. Việt Nam có cả một truyền thống làng xã. Nói đến làng xã Việt Nam, người ta nói đến hàng loạt các yếu tố truyền thống, trong đó có những thói quen tốt và cả những thói quen xấu. Những truyền thống xấu có tác động nh một lực cản của tiến trình cải cách hành chính hiện nay ở Việt Nam. Người ta đổ lỗi cho làng xã khi không thành công trong việc tổ chức hành chính cấp trung ương là có lý. Nhưng sự ảnh hưởng của truyền thống làng xã đến đời sống hành chính hiện đại không phải chỉ do cách tổ chức và quản lý- yếu tố hành chính của làng xã truyền thống ảnh hưởng đến cách tổ chức và điều hành nền hành chính hiện đại, mà phần lớn là do nhiều yếu tố phi hành chính, chẳng hạn văn hoá làng xã, tâm lý làng xã sản sinh ra từ bối cảnh làng xã. Chính những mặt hạn chế của những yếu tố phi hành chính của làng xã truyền thống đã có những ảnh hưởng tiêu cực đến nền hành chính hiện đại. Xin đưa ra một điển hình là óc bè phái, cục bộ, địa phương- tâm lý làng xã.

Nguồn gốc và nền tảng của cơ cấu xóm làng là công xã nông thôn thuộc loại hình á châu. Cục bộ, địa phương là căn tính sản sinh ra từ chế độ công xã nông thôn nói chung. C. Mác đã chỉ ra tính chất này của công xã nông thôn: *"Đó là sự biệt lập của nó, sự thiếu quan hệ giữa sinh hoạt một công xã với sinh hoạt của công xã khác, cái thế giới vi mô cục bộ ấy, mà người ta không gặp thấy ở mọi nơi nh là tính chất nội tại của kiểu công xã đó"*¹.

Các làng xã Việt Nam tồn tại nh những cộng đồng khép kín. Cá nhân trong cộng đồng làng xã có xu hướng hống ngoại, thể hiện sỹ diện của mình trước cộng đồng. Còn cộng đồng làng xã thì lại có xu hướng hống nội. *"Nó luôn luôn lẩn tránh con mắt người ngoài"*². Làng không muốn quan hệ với bên ngoài, cũng nh không muốn những gì bên ngoài xâm nhập vào làng. Quan lại đọc triều đình cử về làng, đọc tiếp đón một cách long trọng theo những nghi thức và tục lệ quy định nhng ở đình, chùa, chứ không phải trong làng. Chùa không đọc xây ở trong làng; chợ búa lớn cũng không họp ở trong làng mà thông họp ở ngã t đồng, gần sông... Sự biệt lập của làng đọc tăng cường bởi một hệ thống phòng thủ vững chắc là lũy tre làng. Các lũy tre làng tồn tại nh một sự phản kháng đối với những gì muốn lọt vào trong làng.

Sự khép kín này tạo ra truyền thống tốt là tính tự lực, chịu thương, chịu khó trong lao động: *bán mặt cho đất, bán lng cho trời*; những cũng để lại di căn là óc bè phái, cục bộ, địa phương: *trâu ta ăn cỏ đồng ta; ta về ta tắm ao ta, dù trong dù đục ao nhà vẫn hơn; trống làng nào làng ấy đánh, thánh làng nào làng ấy thờ...*

Sự cục bộ, khép kín của các làng xã đã không tạo điều kiện cho các làng xã phát triển. Loanh quanh, luẩn quẩn với cái ngõ trúc, bờ tre, với cái ao làng, bị "kín mít" sau lũy tre xanh thì... tất yếu sẽ "nghĩ quanh, nghĩ quẩn", kiểu tự an ủi: "ngu si hỏng thái bình"³. Người nông dân vì sinh sống trong một môi trường văn hoá nhỏ hẹp là làng nên thiếu t tổng phát triển: *giầu ở làng, sang ở nước*, không "bứt" ra khỏi lũy tre làng để phát triển. Không có sự ganh đua giữa các làng với nhau để phát triển mà

thay vào đó là sự ganh tị lẫn nhau, tranh chấp đất đai, gây xung đột giữa các làng, thậm chí có những làng còn kiện cáo nhau cả thế kỷ...

Việc chuyển đổi xã hội từ nông nghiệp sang công nghiệp diễn ra trong một thế hệ và mọi người có rất ít thời gian để điều chỉnh suy nghĩ và hành vi của mình cho phù hợp. Nóc ta với khoảng 80% dân số là nông dân cho nên hầu hết cán bộ, công chức nhà nóc hiện nay xuất thân từ nông dân. Do đó, tính tiểu nông vẫn còn ăn sâu vào đời sống hiện đại và vẫn đang ảnh hưởng đến lề lối làm việc của họ, gây ra những trở lực cho tiến trình cải cách hành chính.

óc bè phái, cục bộ, địa phương- tâm lý làng xã- một yếu tố phi hành chính đang gây những tác hại rất lớn đối với nền hành chính hiện nay. "*Một người làm quan cả họ đọc nhờ*". Một người có những tính xấu nói trên khi đã trở thành có chức, có quyền thì bằng cách này hay cách khác sẽ lôi kéo những người trong gia đình, dòng họ mình vào bộ máy hành chính. Khi họ cầm quyền ở một xã thì cái thôn quê của nhà họ đọc u tiên. Khi lên huyện thì họ vun xới cho xã, khi lên tỉnh thì không quên giúp huyện mình, khi lên trung ương thì dành những điều có thể dành được của quốc gia cho "*tỉnh nhà*". Tổng cục bộ không còn dậm chân ở địa phương nữa mà nó đã phát triển thành cục bộ ngành, cục bộ⁴.

Tổng cục bộ, địa phương gây khó khăn cho sự phát triển của các địa phương, các ngành ở Trung ương. Trong khi chúng ta cần tập trung huy động tài sản của quốc gia để giành đua trên trường quốc tế, thì tổng cục bộ, địa phương làm phân tán tài sản quốc gia thành những mảnh vụn để phục vụ cho những lợi ích cục bộ. Tổng cục bộ, địa phương có thể khoét sâu sự cách biệt giữa các địa phương, các ngành: vì luôn muốn những điều tốt đẹp cho địa phương mình, ngành mình, nên những địa phương nào, ngành nào có điều kiện thuận lợi thì càng phát triển, còn địa phương nào, ngành nào không có điều kiện thuận lợi thì càng nghèo, chậm phát triển. Như vậy tổng cục bộ, địa phương ảnh hưởng đến sự phát triển cân đối giữa các địa phương, không tạo ra một môi trường lành mạnh cho sự cạnh tranh để phát triển giữa các địa phương.

Tổng bè phái thể hiện trong các cơ quan nhà nóc là sự kéo bè, kéo cánh thành những đồng dây để mưu cầu những lợi ích riêng thông qua sự bòn rút tài sản công. Điển hình là cái mà chúng ta gọi là dự án. Ông Hồ Ngọc Đại đưa ra một công thức lý thú: "*Cái linh hồn của dự án này không còn trú ngụ ở chốn thiên đàng, cao xa mà ngay tại cái hình hài trần thế của đồng tiền và sống theo chu kỳ: Tiền-dự án- Tiền*"⁵. Vài năm gần đây, nói đến một Dự án nào đó, bà con ta nghĩ ngay đến một đồng dây vụ lợi. Chẳng hạn, nói đến dự án A, người ta nghĩ ngay đến đồng dây của ông X, dự án B là đồng dây của ông Z...

Trước thách thức của công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nhất là trong xu thế toàn cầu hoá hiện nay, chúng ta cần phải vạch ra những nhược điểm trong căn tính của người tiểu nông trong các làng xã khép kín và cần phải có những cơ chế khắc phục những biểu hiện tiêu cực của óc bè phái, cục bộ, địa phương đang ảnh hưởng đến đời sống công quyền, để phát triển những cung cách suy nghĩ và làm việc mới trong nền hành chính mới vì một xã hội mới tốt đẹp./.

* *Khoa luật- Đại học quốc gia Hà Nội*

-
1. *Th của Các Mác gửi Vê-ra Dat-xu-litx (1881). In trong Bàn về các xã hội tiền t bản. NXB Khoa học xã hội, H, 1975, tr313.*
 2. *P.Pasquier. Sự độc lập của làng. In trong Nguyễn Văn Huyền Toàn tập, Văn hoá và giáo dục Việt Nam, tập I. NXB Giáo dục, 2000, tr148.*
 3. *Trần Quốc Vọng. Về những thói h tật xấu của người Việt cổ truyền. In trong Tâm lý người Việt Nam nhìn từ nhiều góc độ- Trung tâm nghiên cứu tâm lý dân tộc. NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr119.*

4. Nguyễn Đắc Xuân. *Tổng cục bộ- tảng đá của đồng tiền lên của dân tộc. In trong Tâm lý người Việt Nam nhìn từ nhiều góc độ- Trung tâm nghiên cứu tâm lý dân tộc. NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr103, 105.*
5. Hồ Ngọc Đại. "Dự án" lệ. *In trong Một góc nhìn của trí thức. NXB Trẻ và tạp chí Tia Sáng, tập 2, 2002, tr27.*

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ VÀ CÁC THÀNH VIÊN CHÍNH PHỦ

PGS. TS. BÙI XUÂN ĐỨC*

Đã nắm trọng trách thì phải chịu trách nhiệm, nhất là lại nắm vận mệnh của cả quốc gia. Nhưng chịu trách nhiệm trước ai, nh thế nào, theo cơ chế nào? Đi từ kinh nghiệm chung ở nớc ngoài, qua cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ nớc ta từ năm 1946 đến nay, tác giả nêu những vấn đề đang đợc đặt ra và đề xuất hoàn thiện cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ và các thành viên Chính phủ.

1. Trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội, Nghị viện

Chế định trách nhiệm của Chính phủ (và của các thiết chế quyền lực nhà nớc nói chung) bắt nguồn từ nguyên lý uỷ quyền. Chính phủ và hệ thống hành pháp - hành chính thực hiện quyền hành pháp là thực hiện sự uỷ quyền của lập pháp. Hoạt động này không đợc vượt ra ngoài phạm vi uỷ quyền và phải đợc sự tán thành của cơ quan lập pháp¹. Và khi không đáp ứng các đòi hỏi đó, Chính phủ (hành pháp) phải chịu sự phán xét của lập pháp, tức là chịu trách nhiệm trước cơ quan lập pháp (Nghị viện, Quốc hội). Ngoài ra, Chính phủ cũng có thể phải chịu trách nhiệm trước một số thiết chế có liên quan khác. Vì lẽ đó, Hiến pháp quy định ra một cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ bao gồm cơ sở, hình thức và trình tự chịu sự phán xét và gánh chịu chế tài của Chính phủ, các thành viên Chính phủ trước các cơ quan nhà nớc có thẩm quyền mà trước hết là trước cơ quan quyền lực về lập pháp. Về bản chất, trách nhiệm của Chính phủ - hành pháp trước cơ quan lập pháp là một loại trách nhiệm chính trị.

Trên thế giới có nhiều mô hình trách nhiệm của hành pháp trước lập pháp, song về cơ bản, có hai mô hình chịu trách nhiệm điển hình phụ thuộc vào hình thức chính thể của Nhà nớc đó là đại nghị hay tổng thống. Ngoài ra, có thể kể thêm các mô hình trách nhiệm của Chính phủ trong chính thể hỗn hợp và chính thể XHCN. Tuy nhiên, hai mô hình sau không phải là độc lập mà ít nhiều đều mang những dáng dấp của hai mô hình trên.

Trong chính thể đại nghị, Chính phủ phải chịu sự kiểm tra của Nghị viện, chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Chính phủ chỉ đợc hoạt động khi vẫn còn sự tín nhiệm của Nghị viện (Hạ viện). Mất tín nhiệm trước Nghị viện dẫn tới hậu quả thủ tướng, bộ trưởng phải từ chức hoặc toàn bộ Chính phủ bị lật đổ và thay bằng một Chính phủ mới. Hiến pháp nhiều nớc quy định: "Chính phủ phải đợc sự tín nhiệm của cả hai viện" (Hiến pháp Ý, Điều 94), "Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội" (Hiến pháp Cộng hoà Séc, Điều 67). "Thủ tướng và các Bộ trưởng khác chịu trách nhiệm tập thể trước Hạ nghị viện, các Bộ trưởng chịu trách nhiệm cá nhân về các hoạt động của các bộ trước Thủ tướng và Hạ nghị viện" (Hiến pháp Nepal, Điều 36) v.v...

Lý do của sự bất tín nhiệm có rất nhiều. Trước hết là do kết quả hoạt động của Chính phủ không đợc Quốc hội chấp thuận. Tiếp đến là những dự án mà Chính phủ trình Quốc hội nhng không đợc Quốc hội thông qua, nhất là về dự án ngân sách. Việc Quốc hội bác bỏ dự án ngân sách đợc coi nh sự bác bỏ các dự án, chương trình lớn của Chính phủ, bởi vì tất cả mọi chương trình hành động, mọi kế hoạch, mọi chính sách quốc gia đều đợc thể hiện trong dự án ngân sách. Bác bỏ dự án ngân sách do Chính phủ đệ trình là bác bỏ chính sách và đồng lối của Chính phủ và nh thế có nghĩa là bất tín nhiệm Chính phủ. Sau nữa, việc bác bỏ một dự án luật cũng là một trong những nguyên nhân mất tín nhiệm của Chính phủ². Những lý do kể trên thông xuất phát từ thực tế chính trị. Tuy nhiên, Hiến pháp một

vài nóc quy định rõ những căn cứ của sự bất tín nhiệm. Ví dụ, Điều 94 Hiến pháp Ý quy định: "*Mỗi viện thể hiện sự tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm thông qua một động thái có lý và được bỏ phiếu bằng điểm danh... Một phiếu chống đối của một hoặc hai viện đối với một đề nghị của Chính phủ không đa đến nghĩa vụ từ chức*". Hiến pháp Bahrain quy định: "*Việc đặt vấn đề tín nhiệm đối với một Bộ trưởng không thể bị nêu ra trừ phi là do chính đề nghị của Bộ trưởng đó hoặc theo đề nghị được phê chuẩn bởi 10 thành viên trong cuộc chất vấn thành viên Chính phủ tại Nghị viện được gửi đến Bộ trưởng đó*".

Sự bất tín nhiệm của Nghị viện có thể được nêu ra với tập thể Chính phủ cũng nh từng thành viên của Chính phủ. Điều 66 Hiến pháp Ba Lan quy định: "*Hạ nghị viện có thể bãi nhiệm, bằng một đa số phiếu tuyệt đối, dựa trên phiếu bất tín nhiệm đối với Hội đồng Bộ trưởng*". Điều 67 quy định: "*Hạ nghị viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với một cá nhân Bộ trưởng*". Việc lật đổ Chính phủ xuất phát từ cách đặt vấn đề tín nhiệm thông được biểu hiện dưới hai hình thức: Chính phủ đặt vấn đề tín nhiệm trước Nghị viện; và Quốc hội ra quyết định khiển trách Chính phủ. Trường hợp thứ nhất, Chính phủ cảm thấy không còn vững tin vào sự tín nhiệm của Quốc hội, tự nêu vấn đề tín nhiệm để Quốc hội xem xét Chính phủ còn hay không còn tín nhiệm nữa. Trường hợp thứ hai, Nghị viện chủ động nêu vấn đề bất tín nhiệm bằng một nghị quyết khiển trách Chính phủ. Khi nghị quyết khiển trách được đa số tuyệt đối nghị sĩ thông qua, Chính phủ đương nhiên phải từ chức.

Trên phương diện thực tế, sự bất tín nhiệm của Nghị viện đối với Chính phủ có ảnh hưởng lớn đến đời sống chính trị của một quốc gia, là một hình thức chế tài rất gay gắt, biểu hiện sự mâu thuẫn giữa lập pháp và hành pháp, gây nên khủng hoảng hiến pháp (khủng hoảng chính trị) của đất nóc. Do đó, nhiều Hiến pháp đã đặt ra những quy định chặt chẽ nhằm hạn chế việc sử dụng quyền hạn này của Nghị viện. Chẳng hạn, sáng kiến đặt vấn đề bất tín nhiệm phải thu được một số lượng nhất định chữ ký ủng hộ của nghị sĩ (Ví dụ, ở Pháp, Ý,... phải có ít nhất 1/10 tổng số hạ nghị sĩ ký tên, ở Nhật ít nhất là 50 hạ nghị sĩ); thời hạn từ khi đặt vấn đề bất tín nhiệm ra trước Quốc hội đến khi Quốc hội biểu quyết không được để kéo dài mà chỉ diễn ra trong vòng thời gian ngắn (thông là 3 ngày kể từ khi nêu vấn đề bất tín nhiệm nh ở Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức, Ý); hạn chế số lần cũng nh khoảng cách giữa các lần bỏ phiếu bất tín nhiệm (Hiến pháp Nepal quy định không được đa ra quá một lần trong một nhiệm kỳ Chính phủ (Khoản 2 Điều 59), Hiến pháp Ba Lan quy định, khi một bất tín nhiệm được thông qua thì một động thái tiếp theo cùng loại chỉ có thể được thực hiện sau 3 tháng kể từ khi bỏ phiếu tín nhiệm đối với động thái trước đó. Thời hạn này sẽ không tính nếu động thái đó được nêu ra bởi ít nhất 115 hạ nghị sĩ (Khoản 3, Điều 66)). Đây là cha kể trong những trường hợp nh vậy, Chính phủ ở nhiều nóc t bản được sử dụng một quyền hạn rất lớn là "*giải tán nóc*" đối với Nghị viện (thông gọi là "*phản bất tín nhiệm*").

Trong chính thể tổng thống, pháp luật không quy định trực tiếp hình thức trách nhiệm của Chính phủ (Tổng thống) trước Nghị viện, Quốc hội. Hình thức trách nhiệm này thông được biểu hiện dưới các dạng khác nh: sự không phê chuẩn một nhân sự nào đó, yêu cầu điều trần trước Nghị viện, sự bác bỏ quyền miễn trừ và cao hơn cả là chế định phế truất Tổng thống. Trên thực tế, hành pháp vẫn phải chịu sự kiểm soát, chịu trách nhiệm nhất định trước lập pháp. Chính vì vậy mà người ta còn gọi chế độ tổng thống là chế độ "*đại nghị hành lang*".

Ở các nóc XHCN (trong đó có nóc ta), Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và đương nhiên phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Theo lý thuyết, Chính phủ là cơ quan phái sinh từ Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nóc cao nhất - nhận quyền lực do Quốc hội phân giao và trong hoạt động của mình, Chính phủ nằm dưới sự kiểm soát của Quốc hội. Về hình thức, trách nhiệm của Chính phủ trong các nhà nóc XHCN có những nét của cơ chế trách nhiệm trong các chế độ đại nghị, song không có cơ chế "*phản bất tín nhiệm*" đối với Quốc hội nh ở các nóc trên. Trong từng thời kỳ Hiến pháp, cơ chế trách nhiệm đó cũng có những điểm riêng biệt, phụ thuộc vào mức độ lệ thuộc của mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ.

2. Trách nhiệm và cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ nước ta: những vấn đề cần hoàn thiện

Trách nhiệm và cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ qua các Hiến pháp

Theo Hiến pháp năm 1946, Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng, có thể có Phó Thủ tướng. Trình tự chịu trách nhiệm được quy định như sau:

- Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc. Trường hợp truy tố Chủ tịch nước về tội phản quốc thì Nghị viện lập một toà án đặc biệt để xét xử (Điều 50-51);
- Bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức (Điều 53-54);
- Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các;
- Nội các chịu trách nhiệm (tập thể) trước Nghị viện cũng dưới hình thức bỏ phiếu tín nhiệm. Nhưng Hiến pháp quy định chặt chẽ hơn là: Nghị viện chỉ có thể biểu quyết về vấn đề tín nhiệm khi Thủ tướng, Ban thường vụ hoặc một phần tổng số nghị viên nêu vấn đề ấy ra. Trong thời hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước có quyền đa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại. Cuộc thảo luận lần thứ hai phải cách cuộc thảo luận lần thứ nhất 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức.

Nh vậy, Hiến pháp năm 1946 không có quy định Bộ trưởng chịu trách nhiệm trước Nội các hoặc trước Thủ tướng như các Hiến pháp sau này.

Theo Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và các luật tổ chức Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng tương ứng quy định một cơ chế trách nhiệm mới của Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng và các thành viên:

- Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà nước) (Điều 71 Hiến pháp năm 1959, Điều 104 Hiến pháp năm 1980);
- Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) và mỗi thành viên của Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) chịu trách nhiệm chung trước Quốc hội về toàn bộ công tác của Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng), đồng thời chịu trách nhiệm riêng trước Quốc hội về phần công tác của mình (Điều 2 Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960), Điều 112 Hiến pháp năm 1980);
- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) (Điều 10 Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Điều 112 Hiến pháp năm 1980, Điều 28 Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981); (Riêng Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 còn quy định hình thức chịu trách nhiệm trước cả Hội đồng Nhà nước của các chức danh trên)
- Thủ trưởng cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Hội đồng Chính phủ (Điều 10 Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960). Ở Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 không có quy định cụ thể về hình thức trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan trực thuộc Hội đồng Bộ trưởng mặc dù cũng được thực hiện các quy định cho các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng (Điều 35 Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981). Nhưng ta có thể hiểu là các chức danh đó cũng chịu trách nhiệm trước Hội đồng Bộ trưởng.

Có một điểm đáng lưu ý trong cơ chế trách nhiệm của giai đoạn này là: trong khi pháp luật quy định sự chịu trách nhiệm của Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà nước) thì lại không có quy định trách nhiệm tương tự đối với Thủ tướng Chính phủ (Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng).

Hiện nay, theo Hiến pháp năm 1992 với các sửa đổi, bổ sung và Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 thì trách nhiệm của Chính phủ và các thành viên được quy định như sau: *Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước* (Điều 109, 110 Hiến pháp năm 1992), *Phó Thủ tướng... Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách* (Điều 4 Luật tổ chức Chính phủ).

Về trách nhiệm của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ: Như đã nêu trên, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Như vậy, khác với quy định của các Hiến pháp trước đó, Chính phủ hiện nay chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội mà không chịu trách nhiệm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội nữa. Còn Thủ tướng Chính phủ trước đây tuy không quy định rõ hình thức chịu trách nhiệm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng Nhà nước, nhưng khi mà cả Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) còn phải chịu hình thức trách nhiệm này thì người đứng đầu đương nhiên cũng phải gánh chịu. Ngay cả trường hợp Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) không phải chịu trách nhiệm trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà nước) thì riêng người đứng đầu vẫn có thể phải chịu trách nhiệm. Nay quy định lại Thủ tướng Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội là một thay đổi lớn, cần thiết, nhằm nâng cao vị thế của Thủ tướng trong hoạt động quản lý điều hành của thời kỳ đổi mới.

Thủ tục quy trách nhiệm đối với Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ: Theo hai con đường: một là, Quốc hội tiến hành miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng khi có đề nghị của Chủ tịch nước; hai là, Quốc hội quyết định bổ nhiệm theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Có thể thấy trong cơ chế trách nhiệm này có những điểm chưa được quy định rõ là: mặc dù quy định Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội nhưng chưa chỉ rõ hình thức trách nhiệm cụ thể cũng như trình tự xử lý trách nhiệm như thế nào. Theo thông lệ chung, nói trách nhiệm của Chính phủ là nói đến trách nhiệm của cả tập thể Chính phủ, chỉ xảy ra khi Chính phủ bị Nghị viện, Quốc hội bất tín nhiệm dẫn đến phê bình, giải tán (đôi khi còn dùng thuật ngữ "lật đổ"). Hiến pháp năm 1946 đã quy định hình thức cũng như thủ tục này (Điều 54). Song các Hiến pháp sau này (1959, 1980 và 1992) lại chỉ quy định rất chung chung. Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 vẫn chưa khắc phục được khiếm khuyết này.

Còn một khía cạnh nữa: đối với các Chính phủ theo chế độ tổng thống và nội các, khi người đứng đầu Chính phủ bị thay thì thông thường kéo theo sự giải tán cả Chính phủ để người kế nhiệm mới có khả năng lựa chọn êkíp mới. Chính phủ nước ta trước đây, theo Hiến pháp năm 1959 và năm 1980, được tổ chức theo chế độ hội đồng thì vấn đề này không đặt ra. Nay Hiến pháp năm 1992 đã tổ chức lại Chính phủ theo hống tưng cộng chế độ thủ trưởng, tức theo chế độ nội các, thì vấn đề đặt ra là phải để cho người đứng đầu Chính phủ có những khả năng trên thì mới bảo đảm quyền lãnh đạo của mình. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có quy định về điều này.

- *Về trách nhiệm của Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ:* Theo quy định tại Điều 4 Luật tổ chức Chính phủ thì: *"Phó Thủ tướng... Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách"*. Như vậy, các thành viên khác của Chính phủ vừa chịu trách nhiệm trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách (giống như các Hiến pháp trước) vừa phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ. Điểm mới cần bản trong cơ chế này là: nếu như trước đây các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm trước tập thể Hội đồng Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng (Điều 10 Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Điều 5 Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1983), thì nay chỉ chịu trách nhiệm trước Thủ tướng

Chính phủ. Thay đổi này nhằm mục đích tăng cường vai trò điều hành của Thủ tướng đối với các thành viên khác trong Chính phủ. (Việc Quy chế làm việc của Chính phủ quy định trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng trước Chính phủ (Điều 4) có vẻ nh không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp và Luật).

Cũng giống nh đối với Thủ tướng Chính phủ, Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 đã có những quy định cụ thể hơn trong trường hợp nào thì Quốc hội sẽ tự nêu vấn đề tín nhiệm đối với Phó Thủ tướng, Bộ trưởng (sau đó có thể tiến hành thủ tục miễn nhiệm), khi nào thì do Thủ tướng đề nghị Quốc hội miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức. Tuy nhiên, cơ chế trách nhiệm của các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trước Thủ tướng còn cha đợc cụ thể hoá.

- *Về trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ:* Theo quy định chung từ trước đến nay, các cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ quyết định việc thành lập, giải thể. Thủ trưởng các cơ quan này do Thủ tướng bổ nhiệm. Trách nhiệm cá nhân của Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ hiện tại đợc Quy chế làm việc của Chính phủ quy định là trước Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ (Điều 4 Mục 4). Trước đây, khi cha có sửa đổi và bổ sung Hiến pháp cũng nh Luật tổ chức Chính phủ mới quy định lại vị trí, chức năng, thẩm quyền và số lượng các cơ quan này trong Chính phủ thì những quy định trên hoàn toàn không phù hợp. Vì nh đã biết, trong số các cơ quan thuộc Chính phủ, có nhiều cơ quan cũng thực hiện chức năng quản lý nhà nớc giống nh các Bộ quản lý chuyên ngành, cũng ban hành văn bản quản lý nhà nớc về ngành, lĩnh vực, mà một quyết định quản lý nhà nớc đối với ngành, lĩnh vực của một Bộ trưởng thành viên Chính phủ và của Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đều có ý nghĩa tương tự và cũng phải chịu trách nhiệm nh nhau. Thế nhng, trong khi các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ phải báo cáo, trả lời chất vấn trước Quốc hội thì Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ không phải làm việc đó, mặc dù trong hoạt động của họ đã đợc xảy ra nhiều tai tiếng và có nhiều ý kiến đại biểu Quốc hội tỏ ý yêu cầu các cơ quan đó phải giải trình trước Quốc hội. Nếu xét trên quan hệ thành lập thì cơ chế trách nhiệm nh trên có thể chấp nhận đợc (vì các cơ quan đó do Chính phủ thành lập), song đứng trên quan điểm chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền thì có thể thấy là không tương ứng. Trên diễn đàn khoa học đã có nhiều ý kiến đề nghị quy định Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nớc cũng phải chịu trách nhiệm giống nh các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, tức trước Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ chứ không phải chỉ có trước Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Hiện nay, sau khi đã có sự cải tổ mạnh mẽ các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nớc nêu trên thành các Bộ quản lý nhà nớc mới hoặc đợc về các Bộ có chức năng tương ứng, chỉ còn lại các cơ quan có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ, sự nghiệp thì cơ chế trách nhiệm đối với chúng nh quy định hiện hành cơ bản là phù hợp.

3. Hoàn thiện cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ

Để hoàn chỉnh hơn chế định này, theo chúng tôi cần quy định rõ hơn các vấn đề sau:

- *Đối với trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội.* Cần phải hiểu rõ đây là trách nhiệm của cả tập thể Chính phủ, chỉ xảy ra khi Chính phủ bị Quốc hội bất tín nhiệm dẫn đến phê bình, giải tán. Cần thiết phải quy định rõ hơn khi nào, ai có quyền nêu vấn đề bất tín nhiệm Chính phủ và thủ tục cũng nh hậu quả của việc giải tán Chính phủ.

- *Đối với trách nhiệm của Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.* Trường hợp Quốc hội đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm dẫn đến miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Thủ tướng đã tương đối rõ. Cần quy định cụ thể và rõ hơn nữa cơ sở và thủ tục miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Thủ tướng Chính phủ trong trường hợp Chủ tịch nớc đề nghị. Quy định rõ hơn trình tự tạm quyền và bầu người thay thế cũng nh khả năng Thủ tướng mới đợc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ (miễn nhiệm Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng của Thủ tướng tiền nhiệm và chọn người khác tạm thay cho đến khi đợc Quốc hội phê chuẩn) để tạo êkip làm việc. Đối với các thành viên khác (Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ) thì theo pháp luật, phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và trước Thủ tướng Chính phủ (Điều 117 Hiến pháp). Trong trường hợp chịu trách nhiệm trước Quốc hội thì cần quy định cụ thể trường hợp nào thì Quốc hội sẽ tự nêu vấn đề miễn nhiệm (bất tín nhiệm),

khi nào thì do Thủ tướng đề nghị. Kinh nghiệm cho thấy chỉ những trường hợp đặc biệt lắm, Quốc hội mới trực tiếp xem xét trách nhiệm của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, còn phần nhiều là để cho Thủ tướng quyết định, Quốc hội chỉ phê chuẩn. Riêng cơ chế chịu trách nhiệm của các thành viên khác của Chính phủ trước Thủ tướng nh thế nào cha đọc quy định rõ. Phải chăng chỉ là Thủ tướng đề nghị Quốc hội miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức; trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác? Theo chúng tôi, nếu đã quy định trách nhiệm của các thành viên khác của Chính phủ trước Thủ tướng (chứ không phải trước Chính phủ, Hội đồng Bộ trưởng nh trước đây) thì phải quy định cho Thủ tướng quyền đình chỉ chức vụ, cho từ chức đối với các thành viên đó, cử người khác tạm thay rồi trình Quốc hội phê chuẩn.

Đối với trách nhiệm của Thủ tướng các cơ quan thuộc Chính phủ. Cơ chế trách nhiệm hiện hành đối với các cơ quan thuộc Chính phủ là phù hợp. Tuy nhiên, cần hạn chế một số thẩm quyền có thể dẫn đến trách nhiệm của các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước cha điều chuyển. Rà soát lại, chuyển về các Bộ những cơ quan đọc coi là cơ quan thuộc Chính phủ nhng về tính chất, cấp độ thì không hẳn nh vậy (nh các học viện hay các tổng công ty), để tránh cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ khỏi phải nắm quá nhiều đầu mối, sa vào giải quyết những vấn đề vụn vặt để tập trung vào các công việc quản lý có tầm vĩ mô của đất nước./.

** Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật*

¹ *Tuy nhiên, trên thực tế thường xảy ra sự xâm phạm nguyên tắc này bằng quyền lập quy của Chính phủ. Đó là biểu hiện theo nh các nhà kinh điển Mác-Lênin- hình thức, hạn chế của chủ nghĩa lập hiến t sản. Về điểm này xin đọc bàn vào một dịp khác.*

² *Chẳng hạn nh ở Nhật, vào tháng 11 năm 1993 khi Thượng nghị viện bắt đầu thảo luận các dự án luật cải cách nhằm làm trong sạch nền chính trị của Nhật Bản của Thủ tướng Morihirô Hosokawa, ngài đã đạt tới đỉnh cao của sự đọc lòng dân. Hosokawa tuyên bố rằng nếu Quốc hội không thông qua ông sẽ từ chức. Theo AFP (Tôkyô 26/11/1993)*

TỪ CHỨC

CAO VĂN UY*

Trong một phiên chất vấn tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá XI lần này, một đại biểu đã hỏi vị Bộ trưởng, đại ý là ở các nước, chẳng hạn một cây cầu sập thì người đứng đầu ngành hoặc địa phương có liên quan tự nguyện từ chức, vậy ở Việt Nam thì sao? Không thấy vị Bộ trưởng nọ trả lời trực tiếp vào câu hỏi. Từ chức- một khái niệm pháp lý và hành chính, gắn liền với trách nhiệm cá nhân, với quan niệm về đạo đức. Hơn thế nữa, đó còn là văn hoá - Văn hoá từ chức.

Từ chức hiểu một cách đơn giản là xin thôi không giữ chức vụ hiện đang giữ. Đây là một khái niệm không mới. Nó xuất hiện và tồn tại cùng với bộ máy và hệ thống quan lại của nhà nước phong kiến trước đây. Nó cũng đang tồn tại trong các nhà nước pháp quyền hiện đại. Sau đây là một số điểm cơ bản trong vấn đề này.

1. Từ chức - một phạm trù pháp lý và hành chính

Có thể khẳng định rằng, không có nhà nước, không có luật pháp, không có bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức với một hệ thống chức vụ được đặt ra, thì không có vấn đề từ chức. Do vậy, từ chức trước hết chính là một phạm trù pháp lý và hành chính.

BOX:

• Quy chế công chức đầu tiên của nước ta được ban hành theo Sắc lệnh số 76/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 20/5/1950, có quy định việc "từ chức" và "từ chức bắt buộc". Theo Quy chế này, "từ chức bắt buộc" là một hình thức kỷ luật.

• Điều 87 của Luật Tổ chức Quốc hội: "Ngời đọc Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn việc bổ nhiệm, nếu vì lý do sức khoẻ hoặc vì lý do khác mà không thể thực hiện được nhiệm vụ thì có thể xin từ chức".

• Quy định về trách nhiệm của người có chức vụ, quyền hạn ở các cơ quan, tổ chức trong việc phòng chống tham nhũng, quan liêu, lãng phí (của Ban Thường vụ Thành uỷ Thành phố Hồ Chí Minh ban hành): "Cơ quan, tổ chức có nhiều cán bộ, đảng viên bị kỷ luật Đảng, kỷ luật chính quyền do t lợi cá nhân hoặc vi phạm pháp luật thì người đứng đầu tự giác xin từ chức hoặc bị cách chức". Lần đầu tiên một Đảng bộ trong hệ thống Đảng đã có quy định về vấn đề này.

Tuy nhiên, Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 không quy định việc từ chức, do vậy việc từ chức (bắt buộc) ở nước ta hiện nay chưa trở thành yêu cầu có tính pháp lý và cũng chưa hình thành được thói quen hành chính này trong đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính, cơ quan công quyền. Theo chúng tôi, Pháp lệnh cán bộ, công chức nên bổ sung điều khoản này, để phù hợp với sự phát triển chung của nền hành chính và tiến trình cải cách hành chính nhà nước ở nước ta.

Từ chức (bắt buộc) nếu được trở thành một trong những quy định của cơ chế quản lý cán bộ, sẽ góp phần tích cực vào việc giữ gìn phẩm chất chính trị, t cách, đạo đức; tăng cường tinh thần trách nhiệm, khắc phục bệnh quan liêu, xa dân, xa thực tế của một số cán bộ lãnh đạo thuộc các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.

Từ chức (bắt buộc) thực chất là một hình thức xử lý cán bộ có vi phạm không thể để ở công vị hiện tại được nữa, nhưng cha đến mức phải sử dụng các hình thức cao hơn như cách chức chẳng hạn. Từ chức (bắt buộc) trong khi vẫn bảo đảm những yêu cầu cơ bản của công tác quản lý và sử dụng cán bộ, nhưng lại "nhẹ nhàng" và "tế nhị" hơn. Mặt khác, nó phát huy được tinh thần trách nhiệm cá nhân, dám làm, dám chịu và tính kỷ luật tự giác của cán bộ. Đây là sự "uyển chuyển" của quy pháp mà các chế độ Nhà nước ta từ xưa, cũng như ở nhiều nước trên thế giới hiện nay đã áp dụng một cách linh hoạt và có hiệu quả. Nó thể hiện sự nghiêm minh của kỷ cương, phép nước và mang tính văn hoá cao của một nhà nước pháp quyền dân chủ và tiến bộ.

Nói về trách nhiệm của cán bộ, công chức, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu, nếu chỉ tuyên bố "nghiêm khắc kiểm điểm" và "phải chịu trách nhiệm một cách nghiêm túc", mà không gắn với vấn đề từ chức, miễn chức và cách chức, đồng thời có những quy chế cụ thể để thực hiện, thì hiệu quả của việc xác định và nâng cao trách nhiệm cá nhân của cán bộ, đảng viên, công chức, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, chắc chắn sẽ rất hạn chế.

Một vấn đề nữa cũng cần nói tới là, tuy người cán bộ, công chức đã có đơn công khai xin từ chức vì một trong những lý do đã nói ở trên, nhưng việc có đồng ý cho từ chức hay không lại thuộc về cấp có thẩm quyền. Bởi vì, còn phải xem xét từ chức như vậy có thoả đáng không, hay sẽ phải xử lý bằng những hình thức khác nghiêm khắc hơn như miễn chức hoặc cách chức.

Tuy nhiên, lại có những trường hợp không chấp nhận cho từ chức, mà vẫn yêu cầu người xin từ chức tiếp tục đảm đương trách nhiệm. Bởi vì, một người cán bộ thật sự có khả năng, trình độ và bản lĩnh dám làm, dám chịu nhưng trong quá trình công tác, có thể mắc phải sai lầm, khuyết điểm nhưng không thuộc về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, không lợi dụng công vị, chức vụ để tham nhũng, tiêu cực. Sai lầm mắc phải tựa như một *tai nạn lao động*. Trong trường hợp này không những không chấp nhận từ chức, mà còn phải động viên và tạo điều kiện để người cán bộ đó vươn lên, sửa chữa khuyết điểm và lập những thành tích mới.

2. Từ chức là trách nhiệm, nghĩa vụ và đạo đức

Đã đến lúc nên đặt ra việc từ chức (bắt buộc), không chỉ riêng đối với những người được Quốc hội bầu, hoặc phê chuẩn việc bổ nhiệm như Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 đã quy định, mà cho tất cả các cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị của Nhà nước ta. Đã có biết bao nhiêu vụ việc do thiếu trách nhiệm trong chỉ đạo, quản lý, điều hành, gây hậu quả nghiêm trọng, hoặc để xảy ra tiêu cực, tham nhũng như trong việc cấp đất, duyệt và thực hiện dự án, duyệt kinh phí, đấu thầu, xây dựng cơ bản, v.v... gây d lộn bất bình chính đáng trong nhân dân, mà người đứng đầu ngành, lĩnh vực, cơ quan, đơn vị hoặc địa phương có vụ việc xảy ra, vẫn đương nhiên tại chức, nếu không bị cấp trên hoặc các cơ quan bảo vệ pháp luật phát hiện và xử lý.

Đề cập đến vấn đề này, Thời báo Ngân hàng số 80, ra ngày 14/10/2000, tác giả Nguyễn Xuân Cảnh đã viết: "*Trong chính sách cán bộ không thể thiếu chế định từ chức. Chế định này từ lâu đã khẳng định mình như một nhân tố dân chủ tất yếu của chế độ công vụ và có cơ sở lịch sử vững chắc. Đã đến lúc chế định từ chức phải tìm được chỗ đứng xứng đáng của nó trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Từ chức không chỉ là quyền, nó còn là nghĩa vụ của đội ngũ cán bộ do dân bầu cũng như do bổ nhiệm, mà trước hết là những người lãnh đạo*".

Trên nguyên tắc "*Người đứng đầu bộ máy phải chịu trách nhiệm mọi mặt về bộ máy mà mình phụ trách*"¹, từ chức (bắt buộc) có thể sẽ được áp dụng vào các trường hợp như do thiếu trách nhiệm trong chỉ đạo, quản lý, điều hành, để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, hoặc các vụ việc gây hậu quả nghiêm trọng, hoặc bản thân có những vi phạm về phẩm chất chính trị, lối sống, tác cách, đạo đức, hoặc do năng lực, trình độ, sức khoẻ không thể hoàn thành được nhiệm vụ. Muốn vậy phải "*Làm rõ chức năng, thẩm quyền, phải xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu và trách nhiệm của từng cá nhân trong bộ máy; xác định rõ nguyên tắc làm việc, cơ chế vận hành và các quy chế phối hợp. Khi*

có vấn đề thì có căn cứ để phân rõ đúng, sai một cách minh bạch và xác định rõ trách nhiệm thuộc về ai"².

Để việc từ chức (bắt buộc) được thực hiện một cách nghiêm túc, công khai, dân chủ, cần phải có những quy định mang tính nguyên tắc và tiến tới phải thể chế hoá bằng các quy phạm pháp luật. Phải có quy chế cụ thể về việc từ chức (bắt buộc), để những cán bộ, đảng viên, công chức đang giữ các công vị lãnh đạo, quản lý trong bộ máy của Đảng, Nhà nước và các tổ chức khác trong hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở nhận thức được rằng, nếu vi phạm đến mức nào đó về phẩm chất chính trị, t cách, đạo đức, hoặc thiếu trách nhiệm trong chỉ đạo, quản lý, điều hành, để xảy ra những hậu quả nghiêm trọng, thì tước hết họ *phải từ chức*

Về khía cạnh đạo đức hoặc nhân văn, từ chức còn xảy ra khi không đồng quan điểm ngồi lãnh đạo; những đề xuất, kiến nghị không được xem xét, giải quyết; những quyền lợi chính đáng không được hưởng; ngồi lãnh đạo của quyền, độc đoán, thiếu công bằng và bản thân không có đủ điều kiện, khả năng để đảm đương được chức vụ.

3. Văn hoá từ chức

Cuộc sống là văn hoá. Đó là nền văn hoá tổng hợp của một dân tộc, một quốc gia, một thể chế, một tổ chức, một đoàn thể, một cơ quan, một đơn vị, thậm chí một gia đình, một con người. Người ta đặt tên các nền văn hoá nh văn hoá đồ đá, văn hoá đồ đồng, văn hoá Đông Sơn, văn hoá đồng bằng Bắc bộ, văn hoá Nam bộ... Người ta gọi tên các lĩnh vực văn hoá nh văn hoá giao tiếp, văn hoá ẩm thực, văn hoá học đồng... Cũng nh thế, có thể nói đến *văn hoá từ chức*.

Trong mấy năm gần đây, d luận xã hội cũng đã bắt đầu có sự chú ý đến vấn đề này. Nhà hoạt động cách mạng lão thành Trần Bạch Đằng đặt câu hỏi: *"Vì sao ở Hàn Quốc chẳng hạn, một cây cầu sụp đổ, Bộ trưởng Giao thông vận tải và Thị trưởng Seoul từ chức lập tức? Có lẽ cũng đã đến lúc một thói quen dân chủ và trách nhiệm nh thế cần thành luật ở Việt Nam"*³. Nhà báo lão thành Thái Duy đã đề cập đến vấn đề trách nhiệm cá nhân của ngồi lãnh đạo gắn liền với việc từ chức. Tác giả đặt vấn đề *"Dù bất cứ chức vụ gì, nếu không thực hiện đầy đủ trách nhiệm cá nhân, cũng phải từ chức hoặc bị cách chức"*⁴. Còn nhà văn Lê Bầu thì khẳng định rằng: *"Nước ta hiện nay cha có văn hoá từ chức"*⁵. Đó là những tiếng nói đầy tâm huyết, thể hiện sự quan tâm đúng đắn của ngồi dân đối với công việc xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, xây dựng một nền hành chính trong sạch, công bằng và dân chủ ở nước ta.

*

* *

Vào giữa năm 1999, khi đề cập đến vấn đề trách nhiệm cá nhân của ngồi đứng đầu các bộ, các ngành tước những khuyết điểm, sai lầm của bộ, ngành mình phụ trách, đồng chí Lê Khả Phiêu đã nhấn mạnh: *"Nếu bản thân sai hoặc bộ máy sai thì ngồi đứng đầu cũng phải chịu trách nhiệm. Hoặc là xin từ chức hoặc bị cách chức. Bản thân không tham nhũng, nhng để bộ máy tham nhũng lớn, thì không thể vô can"*.

Ngay sau khi đọc tái đặc cử, đề cập đến vấn đề trách nhiệm cá nhân của cán bộ, công chức, Chủ tịch nước Trần Đức Long nói: *"Dứt khoát phải gắn trách nhiệm cá nhân của mỗi cán bộ, công chức, nhất là ngồi đứng đầu các cơ quan hành chính, cơ quan công quyền các cấp mà không hoàn thành nhiệm vụ thì tốt hơn hết là nên từ chức. Đừng để đến lúc rơi vào sai phạm, phải chịu kỷ luật"*.

Đồng chí Nguyễn Minh Triết, uỷ viên Bộ Chính trị, Bí th Thành uỷ Thành phố Hồ Chí Minh, trong nhiều cuộc họp Ban chấp hành Đảng bộ thành phố, đã khuyến cáo ngồi đứng đầu nên từ chức, nếu cơ sở mình phụ trách để xảy ra tham nhũng, tiêu cực hoặc không hoàn thành nhiệm vụ.

Từ những quan điểm rất rõ ràng và kiên quyết nói trên, việc đề cao trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính, cơ quan công quyền, gắn liền với vấn đề từ chức, đã bóc đầu đợc thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật. Hy vọng rằng, từ bóc khởi đầu quan trọng đó, tất cả các tổ chức trong hệ thống chính trị từ Trung ơng đến cơ sở, sẽ có những quy định cụ thể và triển khai thực hiện một cách công khai và dân chủ./.

** Học viện Hành chính Quốc gia*

1. Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 BCH TƯ Đảng khoá VIII.
2. Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 BCH TƯ Đảng khoá VIII.
3. Báo Thanh niên số ra ngày 16/2/2002.
4. Báo Đại đoàn kết số ra ngày 3/6/2000.
5. Tạp chí Tia sáng số ra tháng 8/2002.

TONG TRỢ T PHÁP QUỐC TẾ TRONG LĨNH VỰC DÂN SỰ - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

ĐẶNG TRUNG HÀ*

Trong bối cảnh hiện nay, tranh chấp dân sự có yếu tố nước ngoài ngày càng nhiều hơn. Tong trợ t pháp (trong đó có tong trợ t pháp trong lĩnh vực dân sự) là một công cụ trợ giúp hữu hiệu để giải quyết tranh chấp đó. Tuy nhiên, còn khá nhiều việc phải làm trong lĩnh vực này. Bài viết chỉ ra nguyên nhân của những tồn tại trong hoạt động tong trợ t pháp những năm qua và đề xuất ban hành Pháp lệnh về tong trợ t pháp, đồng thời tăng cường đàm phán, ký kết, tham gia các điều ước quốc tế.

1. Cơ sở pháp lý bảo đảm thực hiện tong trợ t pháp quốc tế giữa Việt Nam và các nước

Tong trợ t pháp quốc tế là việc các quốc gia (chủ yếu thông qua Toà án và các cơ quan t pháp) giúp đỡ, hỗ trợ nhau về các vấn đề t pháp (bao gồm cả dân sự và hình sự). Trong lĩnh vực dân sự¹, chủ yếu là hoạt động uỷ thác t pháp giữa các cơ quan t pháp các nước nhằm giúp đỡ nhau thực hiện một số công việc có liên quan đến hoạt động tố tụng nh: tổng đạt giấy tờ, lấy lời khai, điều tra thu thập chứng cứ.

Việc thực hiện tong trợ t pháp giữa Việt Nam và các nước *trước hết dựa trên cơ sở các hiệp định song phương về tong trợ t pháp*. Trước năm 1992, khi còn tồn tại Liên Xô và hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa, Việt Nam đã ký kết 06 Hiệp định tong trợ t pháp với các nước là: CHDC Đức, Liên Xô, Tiệp Khắc, CuBa, Hungary, Bungary. Đến nay, Hiệp định với CHDC Đức đã hết hiệu lực, Hiệp định với Liên Xô được Liên bang Nga kế thừa (mặc dù giữa Việt Nam và Liên bang Nga đã ký Hiệp định mới nhng Hiệp định mới này hiện chưa có hiệu lực), Hiệp định với Tiệp Khắc được cả Séc và Xlôvakia kế thừa. Nội dung của các Hiệp định được ký trong giai đoạn này về cơ bản tong đối giống nhau. Các Hiệp định này đều điều chỉnh một cách tổng thể hai mảng quan hệ, đó là tong trợ t pháp giữa các cơ quan t pháp các nước ký kết và phong pháp thống nhất các quy tắc chọn pháp luật áp dụng để giải quyết xung đột luật và quy tắc xác định thẩm quyền của cơ quan t pháp trong việc giải quyết các vấn đề dân sự, lao động, hôn nhân gia đình và hình sự. Sau năm 1992, kể từ khi có Hiến pháp mới cho đến nay, Việt Nam đã ký thêm 9 Hiệp định tong trợ t pháp với các nước là: Ba Lan, Lào, Trung Quốc, Liên bang Nga, Pháp, Ucraina, Mông Cổ, Belarus, CHDCND Triều Tiên. Các Hiệp định tong trợ t pháp trong giai đoạn này so với giai đoạn trước được ký với những nước có chế độ chính trị đa dạng hơn, nội dung của các Hiệp định cũng không giống nhau. Trong khi các Hiệp định ký với Ba Lan, Ucraina, Mông Cổ, Belarus, CHDCND Triều Tiên có phạm vi điều chỉnh tổng thể nh các Hiệp định giai đoạn trước năm 1992, thì Hiệp định ký với Pháp và Trung Quốc chỉ điều chỉnh các vấn đề tong trợ t pháp giữa các cơ quan t pháp hai nước mà không quy định về vấn đề chọn pháp luật áp dụng giải quyết xung đột pháp luật cũng nh dẫn độ tội phạm.

Đối với các nước chưa ký với Việt Nam Hiệp định tong trợ t pháp, việc thực hiện các tong trợ t pháp về dân sự được thực hiện theo nguyên tắc *có đi có lại*. Điều 85 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự năm 1989 quy định Toà án Việt Nam sẽ hợp tác với toà án nước ngoài trong việc thực hiện tong trợ t pháp trên cơ sở bình đẳng và cùng có lợi. Toà án Việt Nam sẽ chấp nhận thực hiện các yêu cầu tong trợ t pháp của Toà án nước ngoài nếu yêu cầu tong trợ t pháp đó không trái với trật tự xã hội và không làm phong hại đến an ninh của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thực tế cho thấy, các vụ việc có yếu tố nước ngoài có được giải quyết một cách ổn thoả tại Toà án hoặc cơ quan

trọng tài của một nước hay không, còn phụ thuộc vào kết quả thực hiện uỷ thác t pháp của quốc gia được yêu cầu. Nếu nh quốc gia được yêu cầu từ chối thực hiện uỷ thác t pháp, thì rõ ràng các vụ việc đó sẽ không được giải quyết phù hợp với pháp luật. Hay nói cách khác, lợi ích chính đáng của các bên trong trường hợp này sẽ không được bảo vệ một cách khách quan. Do đó, việc Tòa án và các cơ quan t pháp khác của Việt Nam thực hiện uỷ thác t pháp quốc tế theo yêu cầu của phía nước ngoài, kể cả khi không có điều ước quốc tế nh đã trình bày trên đây là việc làm cần thiết nhằm bảo vệ tốt nhất là quyền lợi của công dân Việt Nam trong vụ việc do phía nước ngoài yêu cầu.

2. Thực trạng hoạt động trợ t pháp quốc tế trong lĩnh vực dân sự.

1. Tình hình thực hiện

Thực tiễn hoạt động trợ t pháp ở nước ta nhiều năm qua cho thấy, uỷ thác t pháp về dân sự thông thường bao gồm: a) tổng đạt cho đương sự giấy gọi ra Tòa, quyết định của Tòa án hay các giấy tờ khác; b) lấy lời khai của các bị đơn và nhân chứng; c) thu thập chứng cứ; d) xác minh địa chỉ; e) trng câu giám định v.v...

Việc thực hiện uỷ thác t pháp quốc tế về dân sự ở Việt Nam trong các năm qua cho thấy, mặc dù chúng ta còn thiếu văn bản pháp luật quy định về vấn đề này, song các cơ quan nhà nước đã cố gắng thực hiện một khối lượng lớn công việc uỷ thác t pháp theo yêu cầu của các nước đã ký kết Hiệp định trợ t pháp, cũng nh các nước cha ký Hiệp định này. Nếu nh trong những năm 80, số lượng uỷ thác t pháp về dân sự của nước ngoài yêu cầu ta thực hiện chỉ chiếm khoảng trên 100 vụ/năm, thì từ năm 1997 đến nay, số lượng uỷ thác loại này tăng lên rất nhiều (trung bình khoảng trên 300 vụ/1 năm). Riêng năm 2001, số lượng các uỷ thác về dân sự đã là hơn 600 vụ, trong đó chủ yếu là các uỷ thác về tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai đương sự là người nước ngoài trong vụ kiện ly hôn do Tòa án nước ta yêu cầu, đặc biệt là đối với Đài Loan.

Phạm vi uỷ thác t pháp thông thường bao gồm các loại vụ việc chính sau:

Thứ nhất, các uỷ thác t pháp do Tòa án nước ngoài yêu cầu Tòa án Việt Nam thực hiện.

Uỷ thác tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai đương sự trong vụ kiện truy nhận cha và cấp dưỡng nuôi con là loại uỷ thác chiếm đa số trong những năm 80 và nửa đầu 90 (khoảng trên 100 vụ/năm), chủ yếu do các nước Đông Âu và Cộng hoà Liên bang Đức chuyển cho ta. Ngoài ra, trong năm 1999 đã phát sinh loại việc mới là phía Séc yêu cầu Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội thực hiện giám định nhóm máu để xác định cha cho con. Đây là loại việc đòi hỏi chi phí khá cao.

Uỷ thác tổng đạt giấy tờ liên quan đến các vụ ly hôn (khoảng trên 50 vụ/năm) là loại việc đang phát sinh ngày một nhiều, chủ yếu do các Tòa án của CHLB Đức, Séc, Xiôvakia, Nga yêu cầu. Ngoài ra, uỷ thác tổng đạt giấy tờ về vụ kiện thương mại (hợp đồng mua bán hàng hoá) cũng là loại việc mới phát sinh trong những năm gần đây.

Thứ hai, uỷ thác t pháp do Tòa án Việt Nam yêu cầu Tòa án nước ngoài và Đại sứ quán Việt Nam ở nước ngoài thực hiện.

Uỷ thác tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai của đương sự là công dân Việt Nam đang cư trú ở nước ngoài trong vụ kiện ly hôn là loại việc chiếm số (khoảng 70% vụ việc do Tòa án Việt Nam yêu cầu). Trong thời gian gần đây số lượng các uỷ thác tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai đối với bị đơn là công dân nước ngoài trong các vụ án ly hôn cũng gia tăng rất nhanh.

Ngoài ra, các uỷ thác về việc lấy lời khai của đương sự là công dân Việt Nam đang cư trú ở nước ngoài trong các vụ kiện dân sự do Tòa án trong nước xét xử (đòi thừa kế, chia tài sản, thay đổi họ tên...) cũng đang có xu hướng tăng lên (khoảng 10 vụ/năm).

Trong các năm qua, Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội và Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh là hai nơi thực hiện nhiều nhất các uỷ thác t pháp của nước ngoài, cũng là nơi đã yêu cầu Tòa án nước ngoài và Đại sứ quán Việt Nam ở nước ngoài thực hiện uỷ thác nhiều nhất (chiếm 80% vụ việc uỷ thác của Tòa án trong nước ra nước ngoài). Riêng trong năm 1999, Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã có khoảng 70 vụ việc uỷ thác ra nước ngoài liên quan đến việc đòi ly hôn giữa công dân Việt Nam với người Đài Loan, nhưng Tòa án Đài Loan mới chỉ thực hiện được 30 vụ việc do Tòa án TP Hồ Chí Minh yêu cầu. Điều này gây trở ngại không nhỏ đến thời hạn xét xử của Tòa án Việt Nam.

2. Đánh giá về tình hình thực hiện

Nhìn chung, việc thực hiện các uỷ thác t pháp (với các nước đã ký kết Hiệp định trợ t pháp cũng như với các nước chưa ký kết Hiệp định) trong những năm gần đây đã dần dần đi vào nề nếp, đáp ứng các yêu cầu đặt ra. Tuy nhiên, đánh giá về những tồn tại của công tác này, có thể nêu lên một số nhược điểm và nguyên nhân cơ bản sau:

Một là, tiến độ thực hiện uỷ thác t pháp, về cơ bản còn chậm so với yêu cầu. Nguyên nhân chủ yếu là do các Tòa án địa phương chưa có cán bộ chuyên trách, thiếu phòng tiện đi lại, chưa có biện pháp chế tài đối với bị đơn không thi hành giấy gọi đến Tòa án, do địa chỉ của đương sự cần được tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai không được chính xác. Các Tòa án Việt Nam thường phải mất rất nhiều thời gian cho việc xác minh địa chỉ của đương sự ghi trong hồ sơ uỷ thác. Có những uỷ thác không thể thực hiện được do không thể tìm được địa chỉ của đương sự, hoặc đương sự đã chuyển nơi ở, thậm chí có nhiều trường hợp đương sự vẫn đang sống bất hợp pháp tại nước có Tòa án gửi uỷ thác, hoặc đã trốn sang tỵ nạn tại các nước khác. Thực trạng này xảy ra nhiều đối với các uỷ thác của Cộng hoà Séc trong các vụ kiện truy nhận cha và cấp dưỡng nuôi con.

Hai là, về chất lượng thực hiện uỷ thác, nhiều Tòa án địa phương còn chưa thực hiện nghiêm túc theo đúng hướng dẫn của Bộ T pháp tại Thông t số 163/HTQT ngày 25/3/1991 về việc thực hiện uỷ thác t pháp của Tòa án nước ngoài. Bên cạnh đó, còn có Tòa án (nhất là các Tòa án các tỉnh phía Nam) chưa quan tâm đúng mức đến việc thực hiện uỷ thác t pháp, trong hồ sơ thực hiện uỷ thác còn thiếu giấy tờ theo hướng dẫn, biên bản tổng đạt giấy tờ không được lập theo quy định (không đầy đủ các chữ ký của Thẩm phán (chủ tọa), của cán bộ th ký, của người nhận tổng đạt và nhiều khi còn không có dấu của Tòa án). Đặc biệt, các Tòa án còn chưa quan tâm thực hiện đúng quy định về thủ tục liên hệ với Tòa án nước ngoài và gửi hồ sơ cho Tòa án nước ngoài. Mặc dù đã có hướng dẫn của Bộ T pháp, nhưng nhiều trường hợp Tòa án không làm đúng theo hướng dẫn, không có Công văn trả lời Tòa án nước ngoài về kết quả thực hiện uỷ thác. Trong hướng dẫn của Bộ T pháp cũng đã nêu rõ về tính hợp lệ và hợp thức của một hồ sơ uỷ thác, nhưng nhiều Tòa án của ta chưa quan tâm đến vấn đề này.

Ba là, việc thực hiện uỷ thác t pháp do Tòa án trong nước yêu cầu thông qua Đại sứ quán Việt Nam ở nước ngoài về việc tổng đạt giấy tờ và lấy lời khai của công dân Việt Nam đang tạm trú ở nước ngoài là đương sự trong các vụ kiện về dân sự, lao động và hôn nhân gia đình, đã được Tòa án trong nước xem xét và đang thụ lý, nhìn chung giải quyết còn rất chậm. Phải thừa nhận rằng trong những năm qua, đặc biệt là những năm gần đây, Cục Lãnh sự Bộ Ngoại giao cũng như các Đại sứ quán, Lãnh sự quán Việt Nam ở các nước đã có nhiều cố gắng, nỗ lực thực hiện các yêu cầu này và đã thu được những kết quả khả quan, nếu so với những năm trước đây. Tuy vậy, loại uỷ thác này ngày một nhiều, do đó việc thực hiện cần phải được quan tâm nhiều hơn nữa mới đáp ứng được yêu cầu của các Tòa án trong nước, nhất là về mặt tiến độ thời gian (nhiều uỷ thác có khi phải hơn 1 năm mới thực hiện được, trong khi đó Tòa án bị phụ thuộc và khống chế bởi thời hạn thụ lý và phải đưa vụ án ra xét xử theo quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự).

Bốn là, trong 5 năm trở lại đây, các vụ việc uỷ thác do Tòa án nước ta đề nghị Tòa án nước ngoài hỗ trợ thực hiện các hành vi t pháp ngày càng nhiều, nhất là đối với các nước chưa ký kết Hiệp định trợ t pháp (như Đài Loan). Trong khi chúng ta chưa có văn bản quy phạm pháp luật trong nước quy định về trình tự, thủ tục thực hiện uỷ thác t pháp với các nước chưa ký kết điều ước quốc tế với nước ta, nên lâu nay các cơ quan của Việt Nam chỉ biết nhờ qua đường ngoại giao. Vì thế, tiến độ cũng như chất l-

ợng thực hiện các uỷ thác này từ phía Tòa án nớc ngoài (đọc yêu cầu) rất khác nhau vì pháp luật các nớc quy định khác nhau về vấn đề này, nhng thông là kết quả rất chậm, cha đáp ứng đọc yêu cầu của Tòa án trong nớc.

3. Giải pháp về mặt pháp lý

Một trong những nguyên nhân cơ bản đối với những tồn tại nêu trên là hiện nay, chúng ta cha có một văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao (ở cấp luật, pháp lệnh) điều chỉnh về hoạt động trợ t pháp trong khi chúng ta ký kết ngày càng nhiều các Hiệp định trợ t pháp với các nớc và thực tiễn hoạt động uỷ thác t pháp ngày càng phát triển. Đối với các nớc đã ký Hiệp định, Thông t liên bộ số 139/TT-LB ngày 12/3/1984 của Bộ T pháp - Viện Kiểm sát nhân dân tối cao - Tòa án nhân dân tối cao- Bộ Nội vụ- Bộ Ngoại giao về việc thi hành Hiệp định trợ t pháp và pháp lý về các vấn đề dân sự, gia đình và hình sự đã ký giữa nớc ta với Liên Xô và các nớc xã hội chủ nghĩa đã quá lỗi thời và không còn phù hợp với tình hình mới. Đối với các nớc cha ký Hiệp định, hoạt động này vẫn thực hiện theo từng vụ việc cụ thể, không có cơ chế nhất quán.

Ban hành Pháp lệnh về trợ t pháp quốc tế

Trong thời gian tới, theo chúng tôi, cần thiết phải xây dựng Pháp lệnh về trợ t pháp quốc tế, bởi vì đây là một vấn đề rất rộng, cha đọc văn bản luật nào điều chỉnh, liên quan đến chức năng, nhiệm vụ không chỉ của các cơ quan thuộc Chính phủ (Bộ T pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công An...), các cơ quan chính quyền địa phương mà còn liên quan nhiều đến chức năng của các ngành Tòa án, Kiểm sát. Việc ban hành pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội sẽ có giá trị ràng buộc (về nghĩa vụ pháp lý) đối với cả Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thực hiện, đặc biệt là cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành và sự chỉ đạo, hớng dẫn việc thực hiện các Hiệp định trợ t pháp đã ký kết. Nếu xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật thấp hơn mức Pháp lệnh, ví dụ Nghị định của Chính phủ về trợ t pháp thì rõ ràng không đáp ứng đọc yêu cầu này, nhất là không thể quy định nghĩa vụ thực hiện điều ớc quốc tế cho Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đọc. Ngược lại, nếu trong thời điểm hiện nay, chúng ta xây dựng ngay một đạo luật về trợ t pháp quốc tế thì cũng không hợp lý, vì để xây dựng một đạo luật phức tạp này đòi hỏi rất nhiều thời gian, công sức và cần đọc tính toán, cân nhắc kỹ càng, thận trọng. Hơn thế nữa, Chơng trình xây dựng pháp luật của Quốc hội đã quá tải.

Pháp lệnh trợ t pháp cần điều chỉnh các nội dung cơ bản sau đây:

- Nguyên tắc thực hiện trợ t pháp quốc tế: các cơ quan có thẩm quyền thực hiện trợ t pháp quốc tế trên cơ sở điều ớc quốc tế đọc ký kết giữa Việt Nam với các nớc; trong trường hợp không có điều ớc quốc tế, thì trợ t pháp đọc thực hiện theo nguyên tắc có đi có lại, trên cơ sở tôn trọng đọc lập, chủ quyền quốc gia và các bên cùng có lợi.
- Điều kiện thực hiện trợ t pháp: quy định những điều kiện cụ thể cho việc thực hiện trợ t pháp (hồ sơ, ngôn ngữ, thời hạn, chi phí...).
- Trình tự, thủ tục thực hiện trợ t pháp: quy định những thủ tục, trình tự thực hiện trợ t pháp theo yêu cầu của Tòa án, cơ quan t pháp nớc ngoài tại Việt Nam, cũng nh thủ tục thực hiện trợ t pháp của Tòa án, cơ quan t pháp Việt Nam tại cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự Việt Nam ở nớc ngoài.
- Yêu cầu đối với hồ sơ uỷ thác t pháp quốc tế (giấy tờ, tài liệu, thủ tục về dịch văn bản, công chứng, hợp pháp hoá...).
- Quản lý nhà nớc về công tác trợ t pháp quốc tế: nội dung quản lý nhà nớc; hệ thống các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nớc; nhiệm vụ của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; trách nhiệm và cơ chế phối hợp công tác giữa các bộ, cơ quan ngang bộ,

các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cơ quan đại diện ngoại giao, lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài trong công tác quản lý nhà nước.

Tăng cường đàm phán, ký kết và tham gia các điều ước quốc tế

Việt Nam hiện mới ký kết được 14 Hiệp định song phương và pháp song phương với các nước, trong khi đó nhiều nước có đồng người Việt làm ăn sinh sống và có nhu cầu về song trợ t pháp cao như: Hoa Kỳ, Úc, Canada... thì lại chưa có Hiệp định. Điều này gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện song trợ t pháp. Trong thời gian tới, song song với thúc đẩy công tác đàm phán, ký kết Hiệp định song phương, Việt Nam cần tham gia vào một số Công ước đa phương về vấn đề này. Việc tham gia Công ước đa phương sẽ tạo thuận lợi, để có thể cùng một lúc hợp tác song trợ t pháp với nhiều nước là thành viên của Công - ước, mở rộng phạm vi hợp tác mà không cần phải trực tiếp đàm phán với từng nước một như điều ước song phương. Đối với hoạt động song trợ t pháp ở Việt Nam hiện nay, theo chúng tôi, nước ta nên tham gia một số công ước như: Công ước LaHay năm 1956 về tổng đạt giấy tờ t pháp và ngoài t pháp ra nước ngoài; Công ước LaHay năm 1970 về thu thập chứng cứ cho các vụ kiện dân sự và thương mại... Đây là những công ước hiện có nhiều nước tham gia, có phạm vi điều chỉnh liên quan các vụ việc uỷ thác t pháp về tổng đạt giấy tờ cũng như lấy lời khai, thu thập chứng cứ trong các vụ án dân sự - một loại uỷ thác hiện đang chiếm đa số trong hoạt động song trợ t pháp của các Tòa án nước ta.

Củng cố các cơ sở pháp lý đóng vai trò quan trọng, tiên quyết đối với hoạt động song trợ t pháp quốc tế. Việc hoàn thiện pháp luật nhằm giải quyết các vấn đề đang vướng mắc hiện nay như: tổ chức bộ máy thực hiện song trợ t pháp, quy trình uỷ thác t pháp, cơ chế phối hợp, cơ chế hợp tác giữa Tòa án Việt Nam và các nước... Qua đó, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả của công tác song trợ t pháp quốc tế, thúc đẩy quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với các nước, cũng như khuyến khích các chủ thể của pháp luật tham gia ngày một nhiều vào các quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại có yếu tố nước ngoài, với sự yên tâm, tin tưởng rằng các tranh chấp phát sinh giữa họ (nếu có) sẽ được giải quyết một cách ổn thỏa, thông qua sự trợ giúp hữu hiệu của hoạt động song trợ t pháp./.

**** Vụ pháp luật quốc tế và hợp tác quốc tế- Bộ T pháp***

-
1. Khái niệm "dân sự" ở đây được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm cả thương mại, hôn nhân gia đình, lao động.

HOÀN THIỆN BỘ LUẬT DÂN SỰ VIỆT NAM

ĐINH THỊ MAI PHỒNG*

Tác giả phân tích những khuyết tật trong Bộ luật Dân sự 1995: vị trí trên, đời trong hệ thống cha rỗ, tính chung chung, thiếu khả thi, nhiều mảng quan hệ xã hội cha đọc điều chỉnh, cha khớp với pháp luật quốc tế... và đề xuất những quan điểm, yêu cầu sửa đổi, bổ sung Bộ luật này.

I. Sự cần thiết của việc sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện Bộ luật Dân sự năm 1995

Không thể phủ nhận ý nghĩa to lớn của Bộ luật dân sự năm 1995 (BLDS), tuy nhiên, trong quá trình thi hành, BLDS đã bộc lộ những điểm còn cha phù hợp. Để nền kinh tế có những bước phát triển mới về chất và đẩy nhanh tiến độ của quá trình hội nhập quốc tế, một yêu cầu cấp bách chúng ta phải tiến hành, theo Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX, đó là: "*Đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện khung pháp luật phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung pháp luật hiện hành phù hợp với yêu cầu thực hiện chiến lược kinh tế- xã hội và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế...*". Để bảo đảm thực hiện các yêu cầu trên đây, có thể khái quát tính cấp thiết của việc sửa đổi, bổ sung BLDS nh sau:

1. Việc thực hiện các quy định của BLDS trên thực tế còn nhiều bất cập

1.1. Cha có quy định xác định vị trí, vai trò của BLDS trong hệ thống pháp luật

Điều này đã tạo ra sự cô lập giữa các quy định của BLDS với các quy định trong các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan nh các quy định pháp luật thuộc lĩnh vực kinh tế hoặc thương mại. Từ đó dẫn đến sự cứng nhắc trong quá trình áp dụng pháp luật dân sự, đặc biệt trong quá trình áp dụng pháp luật tại toà án. Điều này tạo ra tình trạng thiếu thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật. Một vấn đề cùng một lúc có thể đọc điều chỉnh bởi các quy phạm thuộc các ngành luật khác nhau, nhng lại cho hai kết quả khác nhau¹.

Xét về lý luận phân ngành luật ở các nớc trên thế giới nói chung, BLDS đọc coi là đạo luật chung và chiếm vị trí cốt yếu trong hệ thống luật t điều chỉnh mối quan hệ giữa các cá nhân, các chủ thể khác trong quan hệ tài sản và nhân thân. Trong khi đó, các luật khác nh Luật Thương mại, Luật về Sở hữu trí tuệ... là các văn bản luật chuyên ngành. Việc áp dụng các quy định của BLDS chỉ đọc thực hiện khi các văn bản luật chuyên ngành không quy định hoặc quy định cha cụ thể. Khác với quan điểm này, ở nớc ta, BLDS nói riêng và ngành luật dân sự nói chung độc lập và cùng tồn tại song song với các ngành luật khác nh luật thương mại, luật kinh tế. Điều này đã gây nên tình trạng không có đáp số cho bài toán phân biệt về đối tượng và phạm vi điều chỉnh giữa các ngành luật. Hơn thế, nó còn tạo ra tình trạng thiếu thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật, tình trạng tranh chấp về thẩm quyền trong việc giải quyết các tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực pháp luật khác nhau dẫn tới tình trạng kéo dài trong hoạt động xét xử, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể không đọc bảo vệ một cách kịp thời.

1.2. Một số quy định của BLDS mới dừng lại ở các quy định mang tính nguyên tắc, cha thể thi hành trên thực tế

Điều này có thể thấy rõ nhất qua một số quy định tại Phần 2 về Tài sản và Quyền sở hữu, Chương V, Phần 3 về Trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, tại Phần 4 về Thừa kế, Phần 5 về Những quy định về Chuyển quyền sử dụng đất...

Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 613, 614 và 615: Tùy từng trường hợp, tòa án quyết định buộc người xâm phạm phải bồi thường một khoản tiền bù đắp tổn thất về tinh thần mà người đó phải gánh chịu. Tuy nhiên, việc xác định khoản tiền bù đắp tổn thất về tinh thần khi nào được thực hiện và thực hiện như thế nào thì không được quy định cụ thể. Chính điều này đã dẫn đến tình trạng, trong rất nhiều trường hợp trong quá trình xét xử, Tòa án đã bỏ qua không xem xét tới khoản tiền bù đắp về tinh thần.

Theo các quy định về thừa kế trong BLDS, một cá nhân có quyền lập di chúc để định đoạt tài sản của mình và người thừa kế có thể là cá nhân còn sống vào thời điểm mở thừa kế hoặc sinh ra còn sống sau thời điểm mở thừa kế nhưng đã thành thai trước khi người để lại di sản chết hoặc là cơ quan, tổ chức còn tồn tại vào thời điểm mở thừa kế. Như vậy, một cá nhân có thể để lại di sản của mình cho Nhà nước. Tuy nhiên, BLDS không quy định cụ thể cơ quan nào thay mặt Nhà nước để tiếp nhận di sản thừa kế.

Tương tự như vậy, theo quy định tại Điều 647 BLDS, trong trường hợp không có người thừa kế theo di chúc, theo pháp luật hoặc có nhưng không được quyền hưởng di sản, từ chối quyền hưởng di sản, thì di sản không có người nhận thừa kế thuộc Nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật cũng không quy định cụ thể Nhà nước tiếp nhận di sản với tư cách gì, cơ quan nào thực hiện và họ có phải thực hiện nghĩa vụ về tài sản của người để lại di sản hay không?...

1.3. Một số quy định của BLDS thiếu tính khả thi

Điều này có thể thấy rõ nhất qua một số quy định trong phần chung như quy định về tư cách chủ thể của Hộ gia đình và Tổ hợp tác, quy định về thời hạn từ chối hưởng di sản thừa kế...

Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 116 BLDS: Hộ gia đình bao gồm các thành viên có tài sản chung để hoạt động kinh tế chung trong quan hệ sử dụng đất, trong hoạt động sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và trong một số lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác do pháp luật quy định, là chủ thể trong các quan hệ dân sự đó. Quy định chung chung này đã dẫn đến tình trạng sự tồn tại của chủ thể hộ gia đình chỉ là trên danh nghĩa; trên thực tế, tư cách của chủ thể này gần như không tồn tại trong các giao dịch dân sự. Quy định này cũng rất khó xác định thế nào là một hộ gia đình, thế nào để trở thành thành viên của hộ gia đình và chính vì vậy, trách nhiệm dân sự của chủ thể hộ gia đình không được xác định và tồn tại một cách cụ thể trên thực tế.

Tương tự như vậy, sự tồn tại tư cách chủ thể của Tổ hợp tác cũng không thực sự hợp lý cũng như không bảo đảm sự an toàn cho các chủ thể khác khi tham gia vào các giao dịch dân sự với chủ thể này.

Quy định tại Điều 645 BLDS về việc từ chối nhận di sản thừa kế cũng chứng tỏ điều trên. Theo quy định tại điều này, nếu sau thời hạn sáu tháng kể từ thời điểm mở thừa kế mà người thừa kế không thực hiện quyền từ chối nhận di sản thừa kế thì họ buộc phải nhận di sản. Như vậy, pháp luật đã đưa ra quy định buộc chủ thể có quyền phải thực hiện quyền của mình. Rõ ràng quy định về thời hạn này trong BLDS là chưa thực sự hợp lý. Vì vậy, trên thực tế, khoảng thời gian giữa thời điểm mở thừa kế và thời điểm xảy ra tranh chấp và yêu cầu tòa án giải quyết vượt quá 6 tháng rất nhiều, nhưng thông thường các tòa án vẫn chấp nhận yêu cầu từ chối nhận di sản thừa kế của các đương sự...

1.4. Một số mảng quan hệ xã hội chưa được điều chỉnh bởi các quy định của BLDS

Thực trạng này có thể thấy rõ nhất qua các quy định của BLDS trong phần chủ thể quan hệ pháp luật dân sự và phân tài sản.

Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 172 BLDS: "*Tài sản bao gồm vật có thực, tiền, giấy tờ trị giá được bằng tiền và các quyền tài sản*". Từ khái niệm trên, chúng ta có thể hiểu, tài sản được phân thành hai loại cơ bản sau: *Thứ nhất*, tài sản là các vật có thực, tiền, giấy tờ trị giá được bằng tiền; *Thứ hai*, tài sản là các quyền sử dụng, chiếm hữu, định đoạt đối với loại tài sản thứ nhất. Như vậy, nếu theo quy định này, các nhà làm luật chỉ mới đề cập tới các tài sản hữu hình, các tài sản tồn tại dưới hình thức vật chất nhất định mà hoàn toàn chưa đề cập tới mảng tài sản vô hình, một loại tài sản ngày càng trở nên quan trọng trong xã hội, đặc biệt khi nền kinh tế của nhân loại đang dần từng bước chuyển sang hình thái mới, hình thái kinh tế tri thức. Thực tế đã chứng minh giá trị và vai trò của loại tài sản này trong xã hội nói chung và trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nói riêng là rất lớn, là một trong những yếu tố quyết định sự thành công của mỗi doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất, kinh doanh. Đối với một doanh nghiệp, giá trị hữu hình, giá trị vật chất đối với một nhãn hiệu hàng hoá cho một sản phẩm là không lớn. Chỉ với một chi phí không lớn, người ta cũng có thể tạo ra những nhãn hiệu hàng hoá rất đẹp, rất đặc thù. Tuy nhiên, giá trị vô hình của mỗi nhãn hiệu hàng hoá được thể hiện qua sự chiếm lĩnh trên thị trường so với các hàng hoá cùng loại, lòng tin và thói quen của khách hàng đối với nhãn hiệu hàng hoá là một tài sản có giá trị rất lớn, ở một khía cạnh nào đó có thể nói nó là vô giá. Nó quyết định tới sự thành công của doanh nghiệp trên thị trường cũng như nó có thể mang lại những giá trị vật chất rất lớn cho mỗi doanh nghiệp.

Chính vì vậy, trong lần sửa đổi tới, những khoảng trống trên cần khắc phục nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn các yêu cầu phát sinh trong thực tiễn điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực dân sự.

2. Một số bất cập phát sinh từ yêu cầu của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế

Trước một số yêu cầu phát sinh từ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế cũng như từ quá trình toàn cầu hoá đời sống kinh tế- xã hội, ví dụ việc Việt Nam tham gia vào một số điều ước quốc tế như Hiệp định TRIPS, Hiệp định thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ, việc tiến tới gia nhập Tổ chức thương mại thế giới WTO... đòi hỏi hệ thống pháp luật của nước ta nói chung và các quy định pháp luật dân sự nói riêng cần phải hoàn thiện tạo đà cho quá trình chủ động hội nhập. Các yêu cầu này chúng ta có thể nhìn nhận một cách chi tiết trong một số quy định của BLDS, nhưng ở góc độ tổng quan, chúng ta có thể khái quát ở một số điểm sau:

2.1. Khung pháp luật dân sự Việt Nam còn thiếu nhiều so với khung của các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc chuẩn bị tham gia

Thực trạng này có thể thấy qua các quy định pháp luật về bảo hộ đối tượng sở hữu công nghiệp. Theo quy định của BLDS, các đối tượng sở hữu công nghiệp được bảo hộ thiếu rất nhiều. Chính vì vậy, các văn bản dưới luật (các Nghị định của Chính phủ) đã được ban hành nhằm đáp ứng yêu cầu điều chỉnh, ví dụ: Nghị định số 54/2000/NĐ-CP ngày 3/10/2000 về bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp đối với bí mật kinh doanh, chỉ dẫn địa lý, tên thương mại và bảo hộ quyền chống cạnh tranh không lành mạnh liên quan đến sở hữu công nghiệp; Nghị định số 06/2001/NĐ-CP ngày 1/2/2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 63/CP ngày 24/10/1996... Thực trạng này cũng tương tự đối với các quy định pháp luật trong BLDS về quyền tác giả. Để tạo sự thống nhất trong quá trình thi hành cũng như nhằm bảo đảm tính ổn định về hiệu lực của các quy phạm pháp luật, các quy phạm trong các văn bản trên cần được bổ sung vào BLDS. Hơn thế, việc ghi nhận các quy phạm trên vào BLDS còn thể hiện thái độ nghiêm chỉnh của nước ta trong việc thực hiện nguyên tắc tuân thủ điều ước quốc tế "*Pacta Sunt Servanda*" trong quá trình thực thi các điều ước quốc tế song phương và đa phương.

2.2. Các quy phạm xung đột trong BLDS chưa đủ và chưa đáp ứng yêu cầu dẫn chiếu của các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài đang phát triển ngày càng đa dạng và phức tạp

Các quy phạm xung đột trong BLDS (từ Điều 826 tới Điều 838) hiện nay chưa thực sự tương xứng, đặc biệt trong một số vấn đề như vấn đề sở hữu, vấn đề thừa kế và vấn đề hợp đồng. Thực trạng này đã dẫn tới tình trạng các toà án thiếu cơ sở pháp lý trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự có

yếu tố nớc ngoài. Vì vậy, việc xây dựng và bổ sung thêm các quy phạm xung đột vào BLDS là một đòi hỏi tất yếu phát sinh từ thực tiễn áp dụng pháp luật.

II. Một số quan điểm cơ bản trong quá trình sửa đổi, bổ sung các quy định của BLDS

Xuất phát từ vị trí và tầm quan trọng của BLDS trong đời sống kinh tế- xã hội nớc ta, theo ý kiến cá nhân, chúng tôi cho rằng việc sửa đổi, bổ sung lần này cần quán triệt một số quan điểm cơ bản sau:

1. Cụ thể hoá Hiến pháp

Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật không chỉ thể hiện ở việc tạo ra hệ thống các quy phạm pháp luật phù hợp với sự phát triển của các quan hệ xã hội mà còn thể hiện ở tính thống nhất giữa các quy phạm trong toàn hệ thống pháp luật. Với vai trò là một đạo luật gốc trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp là nền tảng, là cơ sở pháp lý cho sự hình thành của các ngành luật trong hệ thống pháp luật, cho hoạt động của các cơ quan nhà nớc, các tổ chức cũng nh mọi công dân trong xã hội. Chính vì vậy, các quy định của BLDS phải cụ thể hoá đợc các quy định của Hiến pháp trong lĩnh vực dân sự. Vì vậy, trong lần sửa đổi tới, BLDS phải cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp 1992 đã đợc sửa đổi, bổ sung.

2. Đáp ứng những đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, đồng thời có tính dự báo lâu dài

Thực tế cho thấy, các quy phạm pháp luật chỉ phát sinh hiệu lực thực tế khi chúng phù hợp với các yêu cầu phát sinh từ các quan hệ xã hội tương ứng. Chính vì vậy, nhằm nâng cao hiệu quả điều chỉnh của các quy phạm pháp luật dân sự trong thực tiễn, khắc phục những hạn chế của BLDS qua hơn 5 năm thi hành, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Bộ luật cần bám sát các yêu cầu phát sinh từ thực tiễn cuộc sống. Hơn thế, nhằm duy trì sự ổn định của BLDS trong hệ thống pháp luật và cũng là duy trì sự phát triển ổn định của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực dân sự, tránh những thiệt hại khách quan đối với các chủ thể khi tham gia vào các quan hệ dân sự mang lại do sự thay đổi của các quy phạm pháp luật, trong quá trình sửa đổi, bổ sung, việc nghiên cứu quy luật vận động của các quan hệ dân sự ở nớc ta trong thời gian sắp tới cũng nh trong một khoảng thời gian lâu dài là vô cùng cần thiết. Việc làm này cũng nhằm khắc phục tình trạng lập pháp ở nớc ta hiện nay, nhiều văn bản pháp luật mới có hiệu lực thi hành đã phải sửa đổi, bổ sung, tình trạng "*hôm nay làm, ngày mai sửa*".

Bên cạnh đó, việc nghiên cứu một cách toàn diện hệ thống các điều ớc quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, chuẩn bị tham gia hoặc sẽ tham gia nhằm đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật nói chung và BLDS nói riêng. Việc làm này nhằm khắc phục tình trạng "*sửa luật theo điều ớc quốc tế*" và tình trạng "*nớc đến chân mới nhảy*" vốn xa nay vẫn thường thấy ở nớc ta. Thực trạng này gây ra hai hiện tượng, thứ nhất, đưa chúng ta vào trạng thái "*bị động hội nhập*" mà không phải "*chủ động hội nhập*", giảm hiệu quả của các hoạt động trong lộ trình thực hiện cam kết trong điều ớc quốc tế; thứ hai, gây xáo trộn hệ thống pháp luật mỗi khi tham gia hoặc ký kết một điều ớc quốc tế, điều này cũng tác động không nhỏ tới các chủ thể thuộc phạm vi, đối tượng điều chỉnh của các văn bản pháp luật tương ứng.

3. Kinh nghiệm của quá khứ và kinh nghiệm nớc ngoài

Thực tiễn thi hành BLDS trong thời gian vừa qua cho thấy, những quy phạm pháp luật phản ánh đợc phong tục, tập quán, những truyền thống tốt đẹp của dân tộc thường phát huy tối đa hiệu lực thực tế. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng BLDS, chắc chắn, việc nghiên cứu nhằm tiếp tục phát huy những phong tục, tập quán tốt đẹp đó cha thể đợc thực hiện một cách toàn diện. Chính vì vậy, trong lần sửa đổi này, việc tiếp tục nghiên cứu, tìm hiểu các phong tục, tập quán tốt đẹp một cách toàn diện nhằm phản ánh chúng trong các quy phạm pháp luật của BLDS là một việc làm cần thiết. Bên cạnh đó, việc nghiên cứu thực tiễn thi hành nhằm tìm ra những nhóm quy phạm đã phù hợp với thực

tiền cuộc sống, trên cơ sở đó rút ra những bài học cần thiết cho việc sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật cha thực sự phù hợp với cuộc sống cũng đóng vai trò rất quan trọng.

Lịch sử phát triển của nhân loại nói chung và của mỗi nước trên thế giới nói riêng cho thấy, sự vận động và phát triển của đời sống dân sự ở mỗi quốc gia trong cùng một thời kỳ có rất nhiều điểm tương đồng và không phụ thuộc vào chế độ chính trị. Chính vì vậy, việc nghiên cứu kinh nghiệm lập pháp của một số nước phát triển trên thế giới nhằm vào ba mục tiêu cơ bản, *thứ nhất*, nhằm tránh những va vấp mà những nước này đã gặp phải trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật dân sự; *thứ hai*, nhằm học tập kinh nghiệm lập pháp về những vấn đề tương tự đã được kiểm nghiệm qua thực tế; và *cuối cùng*, nhằm phục vụ cho quá trình chủ động hội nhập của nước ta nh đã phân tích ở trên. Tầm quan trọng của việc nghiên cứu hệ thống pháp luật của các nước tiên tiến trên thế giới được khẳng định rõ nét nhất thông qua mục tiêu thứ ba. Điều này có thể được minh chứng qua những hành động cấp bách mà nước ta đang xúc tiến để thực thi Hiệp định thương mại Việt Nam- Hoa Kỳ. Trong các hoạt động đó, việc nghiên cứu và tìm hiểu hệ thống pháp luật Hoa Kỳ là một trong những hoạt động được ưu tiên hàng đầu.

III. Một số yêu cầu đặt ra trong quá trình sửa đổi, bổ sung BLDS

Trên cơ sở quán triệt những quan điểm phân tích ở trên, việc sửa đổi, bổ sung BLDS phải nhằm vào một số mục tiêu sau:

1. Lấy BLDS là bộ luật gốc trong lĩnh vực dân sự

Nh đã phân tích trong phần tính cấp thiết, trong lần sửa đổi này, vị trí, vai trò của BLDS trong hệ thống pháp luật phải được xác định một cách rõ ràng. Theo đó, BLDS được coi là một đạo luật chung, là bộ luật gốc để điều chỉnh các quan hệ xã hội được xác lập trên nguyên tắc bình đẳng, tự nguyện, tự do thoả thuận và tự chịu trách nhiệm. Khi phát sinh quan hệ trong lĩnh vực kinh tế, thương mại và hôn nhân gia đình, các đạo luật chuyên ngành sẽ được áp dụng, trong những trường hợp trong các văn bản pháp luật chuyên ngành không có quy phạm để điều chỉnh thì khi đó mới áp dụng các quy định của BLDS.

Giải pháp trên bảo đảm tính thống nhất và rõ ràng trong quá trình áp dụng pháp luật, tránh tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn. Hơn thế, giải pháp này còn góp phần lấp những khoảng trống trong các lĩnh vực pháp luật chuyên ngành, tránh tình trạng ban hành văn bản quy phạm một cách tràn lan, tùy tiện và thiếu thống nhất nh hiện nay.

2. Các quy định trong BLDS cần phải được cụ thể ở mức tối đa

Trong thời gian qua, thực tế đã cho thấy, nhiều quy định trong BLDS vẫn cha thực sự phát sinh hiệu lực, cha khẳng định vai trò của mình trong việc điều chỉnh các quan hệ dân sự. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là các quy định đó mới dừng ở mức độ là những nguyên tắc chung, cha thể áp dụng vào các quan hệ cụ thể, trong khi đó các cơ quan có thẩm quyền cha kịp ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành. Điều này có thể thấy một cách rõ nét nhất trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, lĩnh vực thừa kế, lĩnh vực sở hữu trí tuệ và chuyển giao công nghệ... Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp, khi có tranh chấp xảy ra, các cơ quan xét xử thông chờ văn bản hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc công văn hướng dẫn của toà án cấp trên. Từ đó, dẫn tới thời gian xét xử các vụ án tại các toà án kéo dài, sự thiếu thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật. Để khắc phục tình trạng này, trong lần sửa đổi, bổ sung tối cần xây dựng BLDS theo hướng cụ thể hoá ở mức độ tối đa để các quy định của BLDS có thể trực tiếp đi vào cuộc sống mà không phải chờ đợi các văn bản hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, bên cạnh việc cụ thể hoá ở mức tối đa nhằm nâng cao hiệu lực thực tế của các quy phạm pháp luật, việc sửa đổi, bổ sung vẫn phải quán triệt nguyên tắc nh đã đề cập ở trên. Đó là, BLDS là một đạo luật gốc, một đạo luật chung điều chỉnh các quan hệ xã hội được xác lập trên nguyên tắc tự do, tự nguyện thoả thuận và tự chịu trách nhiệm.

3. Làm rõ mối quan hệ giữa quản lý nhà nước với giao lu dân sự

Theo quan điểm lập pháp của Việt Nam, nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước có vai trò quan trọng trong giao lu dân sự. Tuy nhiên, đối với mỗi trường hợp cần có sự hiện diện (can thiệp hoặc hỗ trợ) của Nhà nước thì vấn đề tiếp theo là cơ quan nào (cơ quan hành chính hay t pháp, cơ quan cấp cơ sở hay cao hơn) sẽ thực hiện việc can thiệp hay hỗ trợ đó không hẳn là câu hỏi dễ trả lời. Nhất là trong điều kiện bộ máy nhà nước của chúng ta đang trong quá trình cải cách, đổi mới mạnh mẽ trong một vài năm qua. Sự thận trọng trong việc giao thẩm quyền cho một cơ quan cụ thể trong BLDS nh vậy là rất cần thiết nhằm đảm bảo cho Bộ luật tong thích với quá trình cải cách, đổi mới bộ máy nhà nước. Nhng việc trao thẩm quyền chung chung, không rõ ràng và cha thực sự hợp lý về phạm vi thẩm quyền cũng nh việc không quy định các chế tài bảo đảm thực hiện thẩm quyền này một cách rõ ràng hoặc trên thực tế có quy định của pháp luật song cơ quan đợc trao thẩm quyền đó lại cha đợc thành lập hoặc có nhiều cơ quan đợc giao trùng thẩm quyền dẫn đến việc khó khăn khi áp dụng các quy định của BLDS. Mặt khác, các quy định này trong một chừng mực nào đó, biểu hiện "*sự can thiệp quá sâu*" vào giao lu dân sự, làm hạn chế nguyên tắc cơ bản trong giao lu dân sự là tự do ý chí, tự nguyện, tự thoả thuận, đặc biệt trong các quan hệ hợp đồng dân sự. Thực trạng này làm giảm hiệu quả trong giao lu dân sự nói chung. Điều này có thể chứng minh qua một số quy định nh quy định về thời điểm giao kết hợp đồng (Điều 403 BLDS), về giải thích giao dịch dân sự (Điều 135 BLDS)...

Theo quy định tại Điều 403, thời điểm giao kết hợp đồng đối với những hợp đồng mà theo quy định của pháp luật phải có chứng nhận của Công chứng Nhà nước, chứng thực, đăng ký hoặc xin phép là thời điểm hợp đồng đó đợc chứng nhận, chứng thực, đăng ký hoặc cho phép. Qua thực tiễn thi hành cũng nh xét về mặt lý luận, quy định này phần nào cha thực sự hợp lý, thể hiện sự can thiệp quá sâu của Nhà nước. Xét về bản chất, thời điểm giao kết là thời điểm các bên cam kết với nhau về việc thực hiện quyền và nghĩa vụ. Chính vì vậy, Nhà nước can thiệp ngay vào giai đoạn này là không thực sự cần thiết.

Tong tự nh vậy là quy định tại Điều 135 BLDS: "*2. Trong trường hợp giao dịch dân sự có thể đợc hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, thì phải giải thích theo nghĩa phù hợp với mục đích của giao dịch, theo tập quán nơi giao dịch xác lập; nếu bên mạnh thế về kinh tế đa vào giao dịch dân sự nội dung bất lợi cho bên yếu thế về kinh tế, thì khi giải thích giao dịch dân sự phải theo hướng có lợi cho bên yếu thế*". Theo quan điểm cá nhân, chúng tôi cho rằng, sự can thiệp của Nhà nước đợc thể hiện qua quy định này cha thực sự hợp lý. Rõ ràng, một giao dịch dân sự phải đợc xác lập trên cơ sở tự do ý chí của các chủ thể tham gia. Nh vậy, khi giao dịch dân sự đợc xác lập trong trường hợp quy định tại Khoản 2, Điều 135 thì chỉ có thể xảy ra hai trường hợp:

- *Thứ nhất*, Nhà nước không nên can thiệp vào giao dịch này thông qua việc giải thích theo hướng có lợi cho bên yếu thế. Vì, dù sao các bên tham gia giao dịch đã hoàn toàn tự do ý chí. Sự can thiệp này rõ ràng không bảo đảm sự bình đẳng giữa các chủ thể khi tham gia giao dịch.

- *Thứ hai*, giao dịch này nên đợc xếp vào giao dịch vô hiệu do điều kiện hoàn toàn tự nguyện đối với các chủ thể tham gia cha thực sự thoả mãn (theo quy định tại Điều 131 và 136 BLDS).

Ngoài ra, khi đợc trao những thẩm quyền này, các cơ quan này trong hoạt động của mình kể cả về đội ngũ cán bộ, tổ chức, hoạt động... còn cha phúc đáp đợc yêu cầu của thực tiễn. Đây cũng là một nguyên nhân làm giảm đáng kể hiệu lực thi hành của các quy định pháp luật dân sự nói chung và hợp đồng dân sự nói riêng.

Do vậy, trong lần sửa đổi này, mối quan hệ giữa vấn đề quản lý nhà nước trong giao lu dân sự và vấn đề tự do ý chí của các chủ thể khi tham gia vào các giao dịch dân sự cần đợc nghiên cứu một cách thận trọng nhằm bảo đảm sự quản lý nhà nước đối với giao lu dân sự một cách có hiệu quả nhất./.

** Bộ T pháp*

1. *Xem thêm và đối chiếu giữa: Điều 47, Luật Thương mại và Điều 421 BLDS; Điều 55, Luật Thương mại và Điều 403, BLDS; Các Điều 58, 69, 76 của Luật Thương mại và các điều 432, 433, 436 của BLDS; Điều 228 của Luật Thương mại và Điều 378 của BLDS.*

PHẢI KHẮC PHỤC KHUYẾT ĐIỂM

KHÁNH VÂN

Tại kỳ họp này của Quốc hội khoá XI, những vấn đề nào được cử tri cả nước quan tâm, theo dõi? Câu trả lời của các Bộ, ngành đến đâu? Và đâu là trách nhiệm của các Bộ, ngành, của cá nhân những người đứng đầu quyết định các vấn đề chiến lược, sách lược của Bộ, ngành đó?

Không thể "cứ làm" rồi "sửa" mãi

Độc nhiều đại biểu quan tâm nhất có lẽ là những vấn đề liên quan đến giáo dục đào tạo, an toàn giao thông, tham nhũng, khiếu nại... , những vấn đề về ngân sách nhà nước trong đó có việc hoàn thuế giá trị gia tăng.

Cần nhắc kỹ khi áp dụng thí điểm lên con người

Ngay trong buổi thảo luận tại hội trường về tình hình kinh tế - xã hội đã có tới 19/73 ý kiến đại biểu phát biểu về thực trạng giáo dục đào tạo ở nước ta hiện nay, nhất là sau những thay đổi của chương trình sách giáo khoa vừa qua. Những thay đổi ấy gây ra làn sóng d luận không đồng tình của nhân dân và tâm lý lo ngại của xã hội về một nền giáo dục đang có xu hướng trở nên bất cập, thiếu ổn định, không mang tính chất lâu dài.

Theo các đại biểu, "*chương trình cải cách giáo dục chỉ đóng khung trong ngành giáo dục mà chưa có sự tham gia rộng rãi của các nhà nhân sỹ trí thức có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này*" cũng nh "*chưa lấy ý kiến đóng góp của các bậc phụ huynh, của đông đảo nhân dân*"¹. Và nh thế ngành giáo dục chưa tập trung độc trí tuệ của nhân dân, nhất là của các nhà giáo, nhà khoa học có kinh nghiệm cho "*công cuộc*" cải cách giáo dục. Điều này dẫn đến một hệ quả là có những sai sót trong chương trình sách giáo khoa lớp 1 và lớp 6, và theo nh bà Trần Thị Tâm Đan - Chủ nhiệm Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội thì, "*đó là những sai sót không phải là nhỏ, thậm chí có ý kiến cho rằng đó là những sai sót nghiêm trọng*".

Câu hỏi đặt ra là: chúng ta phải cải cách, nhng cải cách nh thế nào để chất lượng giáo dục đào tạo xứng tầm "*là quốc sách hàng đầu*" mà không dẫn đến tình trạng "*nhờn thuốc*", "*nhắc đến cải cách giáo dục người ta không mấy quan tâm và xúc động nữa*"². Thậm chí, đại biểu Nguyễn Hữu Thịnh (Tỉnh Bến Tre) còn lo ngại rằng, "*Tiếng Việt hay là nh vậy, tinh hoa là nh vậy, nhng dạy ngữ pháp cho trẻ em khiến trẻ em sợ tiếng Việt nước nhà*"³.

Việc tuyển sinh đại học, cao đẳng cũng là vấn đề mà các đại biểu quan tâm khi chất lượng đầu vào (xét kết quả năm 2002) là rất thấp (hơn 40% thí sinh dự thi chỉ độc tổng cộng 8 điểm cho 3 môn thi) khi thực hiện thi theo chương trình thí điểm mới. Tuy Bộ giáo dục đào tạo khẳng định "*để thi năm nay phù hợp, sát với trình độ của học sinh phổ thông trung học*", nhng nhìn trên kết quả đạt độc có thể thấy thực trạng của nền giáo dục nước nhà. Ý kiến của PGS.TS Nguyễn Văn Út - Trưởng phòng giáo vụ trường đại học Mở - Bán công, thành phố Hồ Chí Minh gợi lên nhiều suy nghĩ (Báo Thanh niên, ngày 25/11/2002): "*Người ta có thể làm thí điểm mọi chuyện nhng khi áp dụng vào con người phải cần nhắc kỹ, không thể cứ làm hỏng rồi sửa mãi*" .

Giao thông

Tai nạn giao thông và ùn tắc giao thông là hai vấn đề lớn mà các đại biểu đặt ra cho ngành giao thông vận tải. Bởi vì, tai nạn giao thông đã, đang là vấn đề cực kỳ bức xúc. Theo báo cáo của Ủy ban an toàn giao thông quốc gia, 9 tháng đầu năm 2002, toàn quốc có gần 9 nghìn người chết và dự báo đến hết năm 2002, số người chết lên tới khoảng 13 nghìn người do tai nạn giao thông. Đây là một con số đáng báo động khi chúng ta đang sống trong thời bình. Nếu thử làm một phép tính nhỏ về số người thiệt mạng do tai nạn giao thông trong năm qua, chúng ta không khỏi giật mình về con số tử vong lên đến mức báo động: trung bình mỗi ngày có 39 người chết do tai nạn giao thông đồng bộ trên tổng số 76 vụ tai nạn trong cả nước, tức là cứ 2 vụ tai nạn thì có 1 người chết. Nhấn mạnh trách nhiệm của ngành giao thông, đại biểu Nguyễn Bá Thanh (Thành phố Đà Nẵng) cảnh báo: "*với cách làm nh hiện nay thì tai nạn giao thông sẽ ngày càng tăng nữa*"⁴.

Về thực trạng ùn tắc giao thông, nhất là ở các thành phố lớn, theo ý kiến của một số đại biểu thì ùn tắc giao thông năm sau luôn cao hơn năm trước, mặc dù đã có nhiều giải pháp được Chính phủ thực hiện. Theo ý kiến của các đại biểu, đồng nh đó chỉ là "*những biện pháp tình thế*" nhằm giải quyết những vấn đề trước mắt, mà cha xây dựng một chiến lược lâu dài, có tính khoa học và thực tiễn để tránh thực trạng ùn tắc giao thông ngày càng trầm trọng và tai nạn giao thông có nguy cơ gia tăng ngày càng cao.

Cha hẳn đồng tình hoàn toàn với những nguyên nhân gia tăng tai nạn mà báo cáo của Chính phủ dẫn ra (cơ sở hạ tầng yếu kém, nhân dân ý thức kém, không chấp hành luật lệ giao thông...), các đại biểu cho rằng các Bộ nên nhìn nhận trách nhiệm của mình và nhìn nhận một cách thực tế hơn nữa. Đại biểu Tăng Văn Phả (tỉnh Hà Nam) thẳng thắn nói: "*ở tâm vĩ mô, các cơ quan, các ngành, các Bộ chức năng cũng phải chịu trách nhiệm về vấn đề này*"⁵. Bởi vì theo Ông, nếu cơ sở hạ tầng chúng ta yếu kém, tại sao chúng ta lại cho nhập xe máy ô ạt, bên cạnh đó không có quy định, chế tài để điều hành xã hội về mặt giao thông? Cả nước có gần 10 triệu phương tiện giao thông nhng chỉ có 40% trong số ấy có giấy phép lái xe. Nhất là trong kiểm định an toàn kỹ thuật phương tiện cơ giới đồng bộ, chỉ có gần 70% lượng xe qua kiểm định chất lượng an toàn (theo thống kê của Ủy ban quốc phòng an ninh). Vấn đề đặt ra đối với ngành giao thông vận tải hiện nay là ngành giao thông sẽ giải quyết nh thế nào trước thực trạng trên, khi tai nạn giao thông đang là nỗi nhức nhối cho toàn xã hội?

Thất thoát trong việc hoàn thuế giá trị gia tăng

Những vấn đề xoay quanh việc hoàn thuế giá trị gia tăng cũng là nỗi bức xúc của nhiều đại biểu Quốc hội. Chỉ trong 9 tháng đầu năm 2002, 152 vụ vi phạm trong lĩnh vực hoàn thuế giá trị gia tăng đã được phát hiện với tới hơn năm trăm tỷ đồng ngân sách bị chiếm đoạt, 302 cán bộ ngành thuế bị xử lý kỷ luật. Hàng trăm doanh nghiệp được cấp giấy phép thành lập nhng trên thực tế không hoạt động kinh doanh mà buôn bán hoá đơn thuế giá trị gia tăng, lập hồ sơ khống để chiếm đoạt tài sản nhà nước. Trong khi đó, trên thực tế vẫn còn khá nhiều doanh nghiệp chiếm đoạt ngân sách nhà nước mà cha kiểm tra được. Câu hỏi nhiều đại biểu đặt ra cấp thiết là, nếu kiểm tra được hết số lượng doanh nghiệp vi phạm, con số thất thoát sẽ là bao nhiêu? Trách nhiệm của các bộ, ngành liên quan nh thế nào?

Tình trạng gian lận trong hoàn thuế giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nhiều khi có sự tiếp tay của một số bộ phận cán bộ thuế, hải quan thoái hoá biến chất. Điều này gây ra sự bất bình trong nhân dân và "*thể hiện sự non yếu và tiêu cực trong quản lý nhà nước về kinh tế thời gian qua*"⁶ (đại biểu Nguyễn Thị Việt Nhân - tỉnh Kiên Giang). Ngay đến các văn bản quan trọng nh Nghị định số 79/2000/CP, Nghị định số 76/2002/CP, và Thông t hướng dẫn số 122/2000/ BTC... cũng có những quy định trái với Luật thuế giá trị gia tăng. Nói nh đại biểu Nguyễn Lân Dũng (Đắc Lắc), "*các văn bản này góp phần dẫn đến việc thất thu ngân sách hơn 10 nghìn tỷ đồng, số tiền to lớn này có thể làm được nhiều công trình phục vụ cho sự nghiệp đổi mới đất nước*"⁷. Trước thực trạng quá nhiều kẽ hở và nhiều sai phạm hết sức "*xót xa*" nh vậy, "*trách nhiệm của ngành và cá nhân bộ trông đến đâu?*" - Đại biểu Nguyễn Đức Dũng và một số đại biểu khác nhấn mạnh.

Các cơ quan t pháp

D luận xã hội cũng nh các đại biểu đều quan tâm tới chất lượng ngành t pháp nước ta. Qua khảo sát, số đông cán bộ Tòa án cấp huyện cha đọc đào tạo, bồi dưỡng trình lý luận chính trị trung cấp. Việc bồi dưỡng kiến thức pháp lý cho hội thẩm nhân dân cũng rất hạn chế. Từ quý IV/2001 đến tháng 9/2002, các cấp toà án đã tuyên 58 bị cáo không phạm tội mà "*cha đọc nghe các cơ quan chức năng nói về hậu quả pháp lý của vấn đề này?*" (đại biểu Nguyễn Văn Nhọng - Quảng Bình). Nhất là tội tham nhũng - một loại tội gây bức xúc thông xuyên trong d luận xã hội, đọc coi là quốc nạn mà năm qua lại chỉ "*đưa ra xét xử 280 vụ với 669 bị cáo phạm tội tham nhũng trong 197.686 vụ án thụ lý*". Với một con số khiêm tốn nh vậy, các đại biểu lo ngại rằng, liệu "*việc xét xử có tương xứng với cách đánh giá trên hay không?*"⁸

"Quá chung chung"

Đó là ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội nhận xét về chất lượng các câu trả lời của một số người đứng đầu các bộ, ngành. Tuy không khí đã đọc "*hâm nóng*" lên với những câu hỏi mang tính cấp bách của các đại biểu, song đâu đó vẫn còn thiếu tính tranh luận trực tiếp. Một số câu hỏi đọc đặt ra không có câu trả lời, hoặc trả lời nh một báo cáo tình hình, nặng về vòng vo, giải trình nhiều hơn là giải đáp, cha phân tích đọc giải pháp khắc phục khuyết điểm mà chỉ trả lời kiểu "*đi dạo vòng ngoài*", "*chặt mía ở ngọn*".

Hầu hết các câu trả lời của các bộ, ngành đều giống nhau một điểm. Đó là việc ngành nào cũng "*mau mắn*" nhận khuyết điểm trước Quốc hội và nhân dân. Không ít lần chúng ta nghe những câu trả lời nh: "*Tôi xin nhận trách nhiệm về những hạn chế, khuyết điểm...*", "*Sẽ sớm có biện pháp khắc phục*"... Tuy nhiên, lại ít có vị đứng đầu ngành nào phân tích đọc trách nhiệm của tổ chức, cá nhân mình đến đâu và nêu ra giải pháp nào mang tính khả thi để khắc phục. Rõ ràng, trách nhiệm của ngành và của cá nhân mình trước những khúc mắc của c tri và đại biểu là cha rõ, thậm chí những vấn đề trả lời còn vòng vo, né tránh, chỉ đi sâu vào tổng kết số liệu, cung cấp thông tin.

Đại biểu Tôn Nữ Thị Ninh đã nhấn mạnh: các Bộ trưởng "*nên rút phần "hôn" mà trình bày*" (Báo Tuổi trẻ- 26/11/2002) để dành thời gian cho đối thoại trực tiếp. Thời gian đối thoại trực tiếp với đại biểu còn quá ít (có những Bộ trưởng chỉ còn 10 phút để trả lời trực tiếp các câu hỏi đại biểu chất vấn ngay tại hội trường trong khi quy định là phải dành 30-40 phút) do thời gian đọc báo cáo quá nhiều (có Bộ trưởng đọc báo cáo tới gần một tiếng đồng hồ), nhng cũng không trả lời đọc thẳng vào những câu hỏi mang tính thời sự nóng hổi của cử tri. Nên chăng ở đây các Bộ trưởng, cần cân đối lại thời gian trả lời cho phù hợp, tránh lãng phí cơ hội đọc chất vấn của các đại biểu Quốc hội.

Với một sự quan tâm sâu sắc tới những vấn đề đang gây lo ngại cho d luận, các đại biểu đều mong nhận đọc câu trả lời rõ ràng, thẳng thắn. Nếu nhìn vào cách trả lời của một vị Bộ trưởng có lẽ cũng có nhiều khía cạnh đặt ra đáng để chúng ta suy nghĩ và đánh giá. Các đại biểu đặt ra câu hỏi: Liệu ông Bộ trưởng có né tránh trách nhiệm cá nhân của mình khi giải trình những "*sai sót không thể chấp nhận đọc*" trong ngành mình bằng cách giải thích hết sức vòng vo: "*do quan niệm đơn giản của người biên soạn là cha cần chú thích tên tác giả để đỡ rối cho các em...*", "*do lỗi in ấn*", "*in màu cha tốt*", "*do hình vẽ không giống, vẽ con vệt lại giống con quạ hơn*"⁹...

Cũng trong một câu trả lời khác của một Bộ trưởng, khi đọc hỏi trách nhiệm của ngành đến đâu khi để ra sai sót gây hậu quả nghiêm trọng, vị Bộ trưởng đó đã mất 10 phút để giải thích sự việc diễn ra nh thế nào mà không trả lời trực tiếp điều người hỏi cần chất vấn. "*Chúng tôi không phải chất vấn để cho biết vấn đề đó diễn ra nh thế nào mà muốn chất vấn về trách nhiệm của ngành và của cá nhân Bộ trưởng đến đâu*"¹⁰, đại biểu Nguyễn Đức Dũng nói.

Chất vấn - có "vấn" đọc nh ý?

Trách nhiệm, theo Từ điển tiếng Việt, đọc hiểu là phần việc đọc giao cho hoặc coi nh đọc giao cho, phải bảo đảm làm tròn, nếu kết quả không tốt phải gánh chịu phần hậu quả. Cũng theo Từ điển tiếng

Việt, *trách nhiệm* là sự ràng buộc đối với lời nói, hành vi của mình, bảo đảm đúng đắn, nếu sai trái thì phải gánh chịu hậu quả.

Nếu nhìn nhận "*trách nhiệm*" theo nghĩa này đối với đại diện các bộ, ngành thì tại các phiên thảo luận và chất vấn ở hội trường, vấn đề trách nhiệm cũng là điều cần bàn. Qua các báo cáo của các bộ, ngành và trả lời chất vấn, một điểm dễ nhận thấy là trách nhiệm của người đứng đầu không rõ ràng, thậm chí còn đùn đẩy trách nhiệm cho nhau. Giao thông ùn tắc, nhiều tai nạn thì do các ngành nhập xe máy, do các bộ ngành cha làm tốt công tác quản lý hành lang an toàn giao thông, "*có phần trách nhiệm của lực lượng công an trong điều hành giao thông...*", "*ý thức người dân chấp hành luật lệ giao thông kém*"... Giáo dục "*sai sót nghiêm trọng*" là do Bộ giáo dục "*cha làm tốt công tác tuyên truyền, giải thích*", "*cha phổ biến công trình nghiên cứu rộng rãi*".

Có một Bộ trưởng rất "*bức xúc*" trước việc quá nhiều câu hỏi chất vấn đã phát biểu: "*Phê phán thì phải đưa ra phương án giải quyết thay thế khả thi, chứ chỉ phê phán không thôi thì chúng tôi có thể phê phán từ giờ này qua giờ khác, ngày này qua ngày khác, tháng này qua tháng khác, năm này qua năm khác. Nếu có phương án đưa ra, chúng tôi sẵn sàng lắng nghe tiếp thu*"¹¹. Tinh thần tiếp thu đó thật là đáng quý. Nhưng vạch ra "*phương án khả thi*" chính là trách nhiệm quản lý nhà nước của các vị Bộ trưởng, còn đánh giá, thảo luận và chấp nhận hay không - cốt lõi của hoạt động giám sát Chính phủ của Quốc hội - đấy chính là trình tự hoạch định chính sách trong một tổng thể gồm lập pháp và hành pháp. Nếu hiểu theo cái lý của vị Bộ trưởng này thì các đại biểu, cử tri, những người cha đưa ra đề nghị phê phán khả thi không được phép phê phán, mà chỉ được phép chấp nhận, đồng tình, thông cảm? Ngay cả khi "*không làm tròn trách nhiệm*" của người đứng đầu, vạch định kế hoạch lâu dài cho sự ổn định của ngành, cũng không ai có quyền được phê phán, không phải "*gánh chịu hậu quả*"? Không có lẽ cử tri và các đại biểu Quốc hội chỉ có quyền "*tín nhiệm*" chứ không có quyền "*bất tín nhiệm*" trong trường hợp này?

Ông Trịnh Xuân Thu, đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa đề xuất phân cấp trách nhiệm, ông nói: "*Một vấn đề vừa vĩ mô, vừa rất cụ thể là phân cấp cha rõ ràng, phân quyền cha rõ ràng và quy định trách nhiệm cá nhân cũng cha rõ ràng. Theo tôi, Thủ tướng cần phân cấp cho Chủ tịch tỉnh, Chủ tịch tỉnh phân cấp cho giám đốc ngành và Chủ tịch huyện thật rõ ràng. Phân cấp rồi phân quyền: anh được quyền làm đến đâu và cái gì anh phải báo cáo. Khi đã phân cấp, phân quyền rõ cần có những điều luật quy định về trách nhiệm cá nhân; anh nào không làm tốt, xử anh đó*".

Một biện pháp để quy trách nhiệm nữa đã được quy định mới đây trong Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội là bỏ phiếu tín nhiệm (thực chất là bỏ phiếu bất tín nhiệm). Ở các nước có chế định chất vấn và bỏ phiếu bất tín nhiệm, nếu các đại biểu không hài lòng với các câu trả lời của các vị Bộ trưởng, Quốc hội có thể ra nghị quyết khiển trách, và nếu đa số đại biểu thông qua nghị quyết đó, Chính phủ hoặc cá nhân thành viên Chính phủ phải từ chức. Liệu có phải áp dụng biện pháp mạnh này không ở Việt Nam, khi có dấu hiệu "*nhờn thuốc*" nh hiện nay?

"Vấn đề là phải khắc phục"

Tại các phiên thảo luận và chất vấn, tuyệt đại đa số các bộ, ngành đều nghiêm túc nhìn nhận khuyết điểm của tổ chức và cá nhân mình trước cử tri và các đại biểu Quốc hội. Nhưng nhận và phải làm gì để giải quyết mới là điều đong đảo cử tri đặt ra, bởi những kiến nghị của cử tri không chỉ để kêu gọi nhận mà phải dẫn đến việc làm thiết thực nhằm thực hiện lời hứa trước nhân dân "*đã nói là làm và đã làm thì chúng ta cố gắng làm đến nơi đến chốn*" (Tổng bí thư Nông Đức Mạnh phát biểu tại kỳ họp thứ IX, Quốc hội khóa X). Mong rằng, các bộ, ngành với quyết tâm của mình sớm có biện pháp giải quyết những vướng mắc mà đại biểu đại diện cho cử tri cả nước chất vấn, nh lời nhấn mạnh của Chủ tịch Nguyễn Văn An: "*Nhận khuyết điểm là tốt, nhưng vấn đề là phải khắc phục*"¹².

-
1. *Thảo luận tại hội trường về tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, ngày 18-19/11/2002*
 2. *Ý kiến thảo luận tại hội trường ngày 20/11/2002*
 3. *Ý kiến thảo luận tại hội trường ngày 20/11/2002*
 4. *Thảo luận tại hội trường ngày 18/11/2002 về tình hình kinh tế - xã hội.*
 5. *Tại phiên thảo luận về tình hình kinh tế - xã hội, ngày 20/11/2002*
 6. *Ý kiến thảo luận tại hội trường ngày 19/11/2002*
 7. *NLDũng - ngày 20/11/2002, về tình hình kinh tế - xã hội*
 8. *Thảo luận ở hội trường ngày 21-22/11/2002*
 9. *Trả lời chất vấn tại hội trường ngày 25/11/2002*
 10. *ND Dũng, chất vấn tại phiên toàn thể ngày 25/11/2002*
 11. *VTV1, Thời sự ngày 26/11/2002*
 12. *Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An phát biểu tại phiên kết thúc chất vấn ngày 27/11/2002*

BẢO HỘ PHÁP LÝ QUYỀN TÁC GIẢ

KIỀU THỊ THANH*

Tóm tắt: Bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ nói chung, quyền tác giả nói riêng chưa bao giờ được nhắc đến và bàn nhiều nh mấy năm qua. Vậy "quyền tác giả" là gì? "Quyền tác giả" có khác với "bản quyền"? Ai được coi là tác giả? Tác giả có những quyền gì đối với tác phẩm? Có những hạn chế nào đối với quyền tác giả? Quyền tác giả được bảo hộ trong bao nhiêu năm? Đây là những nét chính của sự bảo hộ quyền tác giả được trình bày trong bài viết.

Lịch sử bảo hộ quyền tác giả

Bảo hộ pháp lý về quyền tác giả có từ rất sớm ở nhiều nơi trên thế giới. Hình thức khởi thủy của sự bảo hộ bản quyền ở Anh là việc cấp giấy phép Hoàng gia cho các chủ xưởng in có từ khoảng đầu thế kỷ XVI. Giấy phép này được cấp vừa có mục tiêu bảo hộ độc quyền in sách cho các chủ xưởng in nhất định chống lại các chủ xưởng in khác không có giấy phép, lại vừa làm tăng thêm một khoản tiền đáng kể cho ngân quỹ của nhà cầm quyền vì chủ xưởng in muốn được cấp giấy phép thì phải nộp một khoản lệ phí. Đồng thời, việc cấp giấy phép in sách độc quyền còn tạo ra sự dễ dàng, thuận tiện cho chính quyền trong sự kiểm soát các ấn phẩm có tính chất dấy loạn hoặc phản tôn giáo¹. Đạo luật đầu tiên về bản quyền của nước này được ban hành năm 1709 thông được gọi là Đạo luật của Nữ hoàng Anne (Statute of [Queen] Anne) đã dành 14 năm độc quyền cho việc in một cuốn sách và độc quyền này có thể được gia hạn thêm 14 năm nữa, nếu tác giả của cuốn sách vẫn còn sống khi thời hạn bảo hộ đầu tiên đã hết. Ở Pháp, với hai Nghị định nổi tiếng năm 1791, 1793, Nhà nước đã chính thức thiết lập luật về quyền tác giả, trong đó không chỉ bảo hộ lợi ích kinh tế của chủ nhà in, mà còn dành cho tác giả tác phẩm văn học, nghệ thuật một sự độc quyền trong sự cho phép nhân bản và trình diễn đối với tác phẩm của họ (chỉ với sự sửa đổi không đáng kể, luật này có hiệu lực cho tới năm 1957)². Đến năm 1886, Công ước quốc tế về Bảo hộ các tác phẩm văn học, nghệ thuật đã được ký kết tại Berne - Thụy Sĩ với 10 nước tham gia là Anh, Pháp, Đức, Hali, Tây Ban Nha, Bỉ, Thụy Sĩ, Li Bi, Hai-i-ti và Tuy Ni³ theo sáng kiến của các nhà xuất bản và nhà văn của hai nước Anh và Pháp là những nước có nền văn hoá, khoa học, nghệ thuật đương thời tưng bừng phát triển. Xuất phát từ cơ sở của nguyên tắc "xử sự hợp lý" (fair play) cũng như từ nhiều lợi ích khác, họ đã đưa ra yêu cầu bảo hộ các tác phẩm văn học, nghệ thuật của tác giả trong phạm vi quốc tế.

ở Việt Nam, do hoàn cảnh lịch sử đất nước trước năm 1945 là sự kế tiếp của các triều đại phong kiến nên hầu như chưa thể xuất hiện bất kỳ ý tưởng bảo hộ quyền của bất kỳ nhà sáng tác tác phẩm viết nào. Sau khi Cách mạng Tháng 8 năm 1945 thành công, do điều kiện riêng của sự phát triển kinh tế - xã hội, lại thêm hoàn cảnh chiến tranh kéo dài nên ngay cả trong chế độ dân chủ mới, chúng ta cũng chỉ có một số ghi nhận mang tính nguyên tắc và hết sức khái quát trong Hiến pháp về một vài vấn đề liên quan đến lợi ích của người sáng tạo. Chẳng hạn, tại Hiến pháp năm 1946 chỉ có Điều thứ 13 quy định: "*Quyền lợi các giới cần lao trí thức và chân tay được bảo đảm*". Còn Hiến pháp năm 1959 thì quy định rộng hơn: "... Nhà nước khuyến khích tính sáng tạo và tinh thần tích cực trong lao động của những người lao động chân tay và lao động trí óc" (Điều 21); "*Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà có quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác. Nhà nước khuyến khích và giúp đỡ tính sáng tạo của những công dân theo đuổi sự nghiệp khoa học, văn học, nghệ thuật và các sự nghiệp văn hoá khác*" (Điều 34).

Vì vậy, hoàn toàn có thể làm một phép tính để so sánh sự bảo hộ pháp lý quyền tác giả ở Việt Nam có sự ra đời muộn hơn nhiều nước trên thế giới khoảng trên dưới 100 năm. Khi mà vào năm 1886, đã

có nhiều nớc ở Châu Âu và một vài nớc ở châu lục khác cùng nhau ký kết Công ớc quốc tế đầu tiên về bảo hộ tác phẩm văn học và nghệ thuật, thì phải đến năm 1986, khi đất nớc đã đợc thống nhất, tr-ớc yêu cầu hiện thực hoá các quy định của Hiến pháp năm 1980, chúng ta mới ban hành đợc một văn bản điều chỉnh một số vấn đề cơ bản và cụ thể về quyền tác giả (với thẩm quyền của cơ quan ban hành và hiệu lực pháp lý còn khá khiêm tốn). Đó là Nghị định số 142/HĐBT ngày 14/11/1986 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) quy định quyền tác giả. Cùng với việc ban hành văn bản này, Nhà nớc ta lần đầu tiên đã chính thức ghi nhận nhiều nội dung trọng yếu của sự bảo hộ quyền tác giả nh quy định về tác giả, về các loại tác phẩm đợc bảo hộ, các quyền lợi tinh thần và vật chất của tác giả, thời hạn bảo hộ quyền tác giả... Sau mốc thời gian này, quy định pháp luật về quyền tác giả tiếp tục đợc thể hiện với các nội dung ngày càng đầy đủ hơn tại Pháp lệnh Bảo hộ quyền tác giả năm 1994 và Bộ luật Dân sự năm 1995.

Những nét chính của sự bảo hộ quyền tác giả

Cho tới những năm cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI này, trớc yêu cầu chung của tiến trình hội nhập kinh tế và thương mại quốc tế, khung pháp lý về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ nói chung, bảo hộ quyền tác giả nói riêng của các nớc trên thế giới nhìn chung có sự tương đối thống nhất. Điều này đợc giải thích bởi quy chuẩn pháp lý tối thiểu mỗi nớc cần có nếu muốn trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới WTO cũng nh sự ràng buộc giữa các quốc gia khi cùng nhau ký kết một số hiệp định song phương hoặc đa phương trong lĩnh vực này. Riêng về quyền tác giả, có thể khái quát 5 vấn đề chính sau đây:

1. Về tên gọi của lĩnh vực bảo hộ

Liên quan đến vấn đề này, có sự tồn tại của hai cách gọi khác nhau: một số nớc trong đó có Việt Nam gọi là "*quyền tác giả*" (author's right), nhiều nớc khác mà tiêu biểu nh Anh, Mỹ gọi là "*bản quyền*" (copyright). Dù gọi theo cách nào thì nội dung của văn bản pháp luật vẫn phải bao gồm các quy định về đối tượng bảo hộ quyền tác giả, các quyền của tác giả đối với tác phẩm, thời hạn bảo hộ quyền tác giả, giới hạn quyền tác giả...

Tuy nhiên, về mặt lịch sử, hai cách gọi này có điểm khác biệt cơ bản về cơ sở hình thành. Với cách gọi "*bản quyền- copyright*" thì đó là xuất phát từ khía cạnh thương mại để nhấn mạnh quyền "*sao chép, nhân bản*" (copy) tác phẩm là hạt nhân cơ bản nhất trong tập hợp các quyền của tác giả (author) hoặc của người khác đợc pháp luật thừa nhận giữ quyền này, mà ban đầu quyền đó thông thuộc về các chủ nhà in hoặc sau này là các nhà xuất bản. Nghĩa là, với cách gọi luật bản quyền, tr-ớc hết người ta đứng về phía các nhà khai thác giá trị kinh tế của tác phẩm, không phải đứng về phía người sáng tạo tác phẩm. Còn với cách gọi "*quyền tác giả - author's right*" người ta lại dồn trọng tâm bảo vệ vào quyền của người sáng tạo tác phẩm với việc khẳng định người có các quyền đối với tác phẩm, đặc biệt là quyền tinh thần, đợc chú trọng và bảo hộ trớc hết phải là tác giả.

Lịch sử bảo hộ bản quyền trên thế giới vẫn phân biệt hai cách tiếp cận cơ bản theo hai quan điểm trên. Một là cách tiếp cận của hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa với điểm xuất phát gắn chặt mối quan hệ cá nhân giữa tác giả với tác phẩm, vì thế quyền nhân thân của tác giả rất đợc coi trọng. Hai là cách tiếp cận của hệ thống pháp luật Anh - Mỹ lại hầu nh không để ý hoặc chỉ để ý rất ít tới quyền nhân thân, chỉ tập trung vào quyền kinh tế trong quá trình khai thác tác phẩm. Những cách tiếp cận khác nhau này về cơ bản thể hiện quan điểm lập pháp ưu tiên quyền lợi của tác giả hơn hay của nhà khai thác tác phẩm hơn.

2. Về tác giả và đối tượng bảo hộ quyền tác giả

Đây là hai vấn đề hết sức quan trọng trong pháp luật về quyền tác giả và giữa chúng có mối liên hệ rất chặt chẽ. Bởi vì, xét đến cùng thì mục đích chính của sự bảo hộ quyền tác giả không thể là cái gì khác ngoài việc làm cho tác giả đợc hưởng ngày càng đầy đủ hơn các quyền lợi vật chất và tinh thần

trên kết quả của sự sáng tạo của mình được biểu hiện thông qua tác phẩm. Trong mối quan hệ này, nhìn chung, sự nhìn nhận về tác giả có sự thống nhất dễ dàng hơn so với sự nhìn nhận về tác phẩm.

Dấu hiệu cô đọng và chuẩn xác nhất để xác định tác giả của tác phẩm là việc một hoặc một số người có bỏ công sức, trí tuệ để sáng tạo ra tác phẩm đó hay không. Đây là khía cạnh được quy định rất rõ tại khoản 1 Điều 745 của Bộ luật Dân sự (BLDS) Việt Nam: "*Tác giả là người trực tiếp sáng tạo toàn bộ hoặc một phần tác phẩm văn học, nghệ thuật, khoa học*". Tương tự như vậy, Đạo luật Bản quyền, Kiểu dáng và Sáng chế 1988 của Vương quốc Anh quy định: tác giả là người sáng tạo ra tác phẩm và được xác định là người chủ sở hữu đầu tiên của bản quyền, trừ một số trường hợp đặc biệt được quy định riêng⁴.

So với quy định về tác giả thì quy định về đối tượng quyền tác giả (hay tác phẩm được bảo hộ) bao hàm sự phức tạp hơn rất nhiều. Về vấn đề này, Điều 747 của BLDS Việt Nam chỉ liệt kê theo tên gọi của 14 loại hình tác phẩm được bảo hộ mà không nêu khái niệm tác phẩm. Trong khi đó, điều này thường được luật của các nước quy định khá rõ. Chẳng hạn, theo Điều 4 Luật Bản quyền Estonia: "*Nhằm mục đích của luật này, tác phẩm là bất cứ thành quả nguyên gốc nào trong lĩnh vực văn học, nghệ thuật hoặc khoa học được thể hiện dưới một hình thức khách quan có thể nhận biết được và sao chép được dưới hình thức này hoặc trực tiếp hoặc bằng các thiết bị kỹ thuật. Một tác phẩm có tính nguyên gốc nếu là thành quả sáng tạo trí tuệ của chính tác giả*"⁵. Tiếp theo quy định này, họ cũng liệt kê lên tới 22 loại hình tác phẩm được bảo hộ theo luật bản quyền.

Khác với pháp luật của Việt Nam và pháp luật của Estonia, pháp luật về quyền tác giả của Cộng hòa Pháp và một số nước Châu Âu quy định điều kiện tiên quyết để một tác phẩm được bảo hộ quyền tác giả là tác phẩm đó phải mang tính độc đáo. Trên cơ sở đó, họ đã đưa ra một số đòi hỏi về "*tính độc đáo*" của tác phẩm⁶ (tác phẩm phải thể hiện được dấu ấn cá nhân của tác giả, không thể là một tác phẩm sao chép lại của người khác).

Vì vậy, hoàn toàn có thể coi sự bảo hộ pháp lý về quyền tác giả ở Việt Nam ra đời muộn hơn so với thế giới trên dưới 100 năm, khi mà vào năm 1886, nhiều nước ở Châu Âu và một vài châu lục khác đã cùng nhau ký kết Công ước quốc tế đầu tiên về bảo hộ tác phẩm văn học và nghệ thuật thì phải tới năm 1986, trong điều kiện đất nước hoàn toàn thống nhất và thực thi qui định của Hiến pháp 1980, chúng ta mới có một văn bản pháp lý đầu tiên chính thức qui định một số vấn đề cơ bản, cụ thể về quyền tác giả với thẩm quyền của cơ quan ban hành và hiệu lực pháp lý còn ở mức độ khá khiêm tốn. Đó là Nghị định 142/HĐBT ngày 14.11.1986 của Hội đồng Bộ trưởng qui định quyền tác giả. Dù sao, với việc ban hành văn bản này, Nhà nước ta cũng đã bước đầu đặt cơ sở pháp lý cho việc xây dựng ý thức tôn trọng pháp luật về quyền tác giả, bảo hộ quyền lợi tinh thần, vật chất cho tác giả, khuyến khích công dân sáng tạo văn học, nghệ thuật, khoa học... Sau thời điểm này, qui định pháp luật về bảo hộ quyền tác giả ở Việt Nam lần lượt được thể hiện tại pháp lệnh Bảo hộ quyền tác giả ngay từ năm 1990 với nhiều thuận lợi như chúng ta đã rút ra được nhiều kinh nghiệm bổ ích sau mấy năm ban hành và thực hiện Nghị định quyền tác giả. Mặt khác, nhiều quan hệ quốc tế được mở rộng đã giúp chúng ta có luật mẫu về quyền tác giả để nghiên cứu, tham khảo (do Tổ chức Sở hữu trí tuệ thế giới cung cấp). Những thuận lợi đó đã giúp cho việc soạn thảo dự án Pháp lệnh quyền tác giả tiến triển tốt đẹp. Ngày 2.12.1994 Pháp lệnh Bảo hộ quyền tác giả đã chính thức được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua và Chủ tịch nước công bố ngày 10.12.1994 đã thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta trong việc bảo hộ quyền tác giả, góp phần thúc đẩy việc sáng tạo các tác phẩm văn học, nghệ thuật, khoa học, phát triển nền văn hoá dân tộc hiện đại, nhân văn, mở rộng sự hợp tác và giao lưu văn hoá, khoa học với các nước.

a. Về các quyền của tác giả

Việc thừa nhận hay không thừa nhận các quyền tinh thần của người sáng tạo tác phẩm lại tồn tại quan điểm khác biệt giữa các nước theo hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa và hệ thống pháp luật Anh - Mỹ. Nếu như các quyền nhân thân của tác giả luôn giữ một vị trí trang trọng trong pháp luật về quyền tác giả của Pháp, Nhật Bản, Việt Nam... thì ở Anh, Mỹ vấn đề này hoặc là chỉ được chú trọng gần đây

hoặc là không đọc quy định. Cộng hoà Pháp thừa nhận 4 quyền nhân thân cụ thể của tác giả là: 1) Quyền đứng tên tác phẩm 2) Quyền công bố tác phẩm 3) Quyền rút lại tác phẩm 4) Quyền về tính toàn vẹn của tác phẩm⁷. Ngược lại, Luật Bản quyền của Mỹ (Copyright Law of United States of America) cho tới sự sửa đổi vào năm 1996, vẫn không hề biết đến khái niệm quyền nhân thân của tác giả. Còn ở Anh thì phải mãi tới năm 1988, khi Nghị viện nước này thông qua văn bản luật mới là Đạo luật Bản quyền, Kiểu dáng và Sáng chế (Copyright, Designs and Patents Act) thì các quyền tinh thần của tác giả mới được quy định, còn ở các đạo luật bản quyền có hiệu lực trước đó (ví dụ đạo luật năm 1956) họ cũng hoàn toàn xa lạ với vấn đề quyền nhân thân hay quyền tinh thần của tác giả.

Tuy có những khác biệt trong quy định về quyền tinh thần nhưng về quyền tài sản thì nhìn chung dù theo cách gọi nào (quyền tài sản hay quyền kinh tế) theo quy định của pháp luật nhiều nước, tác giả luôn được thừa nhận có các quyền tài sản chuyên biệt như quyền sao chép lại tác phẩm, quyền trình diễn tác phẩm, quyền dịch tác phẩm, quyền chuyển thể tác phẩm... mà thực chất khi được tập hợp lại, các quyền chuyên biệt này trở thành độc quyền khai thác tác phẩm của tác giả (ở Việt Nam các quyền này được gọi chung là quyền cho hoặc không cho phép người khác sử dụng tác phẩm và được quy định đối góc độ là một quyền nhân thân). Điều 751 của BLDS Việt Nam quy định tác giả đồng thời là chủ sở hữu tác phẩm có các quyền nhân thân và quyền tài sản bao gồm: 1) Đặt tên cho tác phẩm 2) Đứng tên thật hoặc bút danh trên tác phẩm; được nêu tên thật hoặc bút danh khi tác phẩm được công bố, phổ biến, sử dụng 3) Công bố, phổ biến hoặc cho người khác công bố, phổ biến tác phẩm của mình 4) Cho hoặc không cho người khác sử dụng tác phẩm của mình 5) Bảo vệ sự toàn vẹn tác phẩm, cho phép hoặc không cho phép người khác sửa đổi nội dung tác phẩm (các quyền nhân thân) 6) Được hưởng nhuận bút 7) Được hưởng thù lao khi tác phẩm được sử dụng 8) Được hưởng lợi ích vật chất từ việc cho người khác sử dụng tác phẩm dưới các hình thức xuất bản, tái bản, trưng bày, triển lãm, biểu diễn, phát thanh, truyền hình, ghi âm, ghi hình, chụp ảnh, dịch, phóng tác, cải biên, chuyển thể, cho thuê 9) Nhận giải thưởng đối với tác phẩm mà mình là tác giả, trừ trường hợp tác phẩm không được Nhà nước bảo hộ (các quyền tài sản).

b. Về giới hạn quyền tác giả

Theo một thông lệ chung, luật quyền tác giả của các nước đều có những quy định hạn chế quyền của tác giả trong những trường hợp nhất định, trên cơ sở đó cho phép người khác có quyền sử dụng tác phẩm của tác giả mà không phải xin phép, không phải trả thù lao nhưng phải đảm bảo tuân thủ những điều kiện và cách thức hợp lý luật định. Quy định này thông thường được gọi là sử dụng hợp lý hoặc sử dụng cá nhân mà về cơ bản là nhằm giải quyết hài hoà mối quan hệ về quyền lợi và nghĩa vụ giữa tác giả, chủ sở hữu quyền tác giả và những người khác trong xã hội ở một mức độ có thể chấp nhận được. Ở Việt Nam, các điều 760, 761 của BLDS và Điều 12 của Nghị định 76/CP ngày 29/11/1996 của Chính phủ quy định một phạm vi khá rộng rãi giới hạn quyền tác giả theo hướng có lợi cho người sử dụng. Chẳng hạn, người sử dụng ở Việt Nam hoàn toàn có quyền sao lại (toàn bộ) một cuốn sách để sử dụng riêng không quá một bản, trong khi điều này không hợp pháp ở nhiều nước khác. Luật bản quyền Anh chỉ cho phép người đọc copy tới 10% nhưng không được quá một chương của một cuốn sách (luôn luôn ít hơn 10%). Vậy mà điều này vẫn vấp phải sự không đồng tình của một số tác giả Anh khi họ cho rằng tỷ lệ đó có thể là hợp lý đối với những cuốn sách mỏng hoặc có số trang vừa phải, nhưng chắc chắn sẽ là bất hợp lý với cuốn sách Copyright dày 1.750 trang của Copinger và Skone James trình bày về chính vấn đề bản quyền⁸.

c. Về thời hạn bảo hộ quyền tác giả

Các quyền độc quyền của tác giả, chủ sở hữu quyền tác giả luôn chỉ được bảo hộ trong một thời hạn nhất định nhằm tạo điều kiện cho họ và người thừa kế của họ trong việc hưởng các quyền lợi vật chất từ quá trình khai thác tác phẩm. Hết thời hạn này, tác phẩm thuộc về chế độ công sản, mọi người trên thế giới đều có quyền tự do sử dụng chúng. Hiện nay, hầu hết các nước đều quy định thời hạn bảo hộ bản quyền là suốt cuộc đời tác giả và 50 năm tiếp theo sau khi tác giả chết. Đây là thời hạn tối thiểu được thể hiện tại Công ước Berne 1886 về bảo hộ các tác phẩm văn học và nghệ thuật.

Tuy nhiên, ở Châu Âu tình hình lại có sự khác biệt. Nhiều năm trước, Đức là nước tiên phong trong việc quy định thời hạn bảo hộ bản quyền kéo dài tới 70 năm sau khi tác giả chết. Do đó, từ năm 1993, Cộng đồng Châu Âu đã có yêu cầu hoà hợp thời hạn bảo hộ này trong luật pháp của các nước thành viên⁹. Kết quả là Anh, Pháp và nhiều nước Châu Âu khác đã bảo hộ bản quyền cho các tác giả là công dân nước họ và công dân các nước thành viên khác của Cộng đồng Châu Âu lên tới 70 năm sau cái chết của tác giả.

Ở Việt Nam, thời hạn bảo hộ quyền tác giả (áp dụng đối với hai quyền nhân thân là quyền công bố, phổ biến hoặc cho người khác công bố, phổ biến tác phẩm; quyền cho hoặc không cho người khác sử dụng tác phẩm và các quyền tài sản) là suốt cuộc đời tác giả và 50 năm tiếp theo năm tác giả chết. Nếu tác phẩm do các đồng tác giả cùng sáng tạo thì thời hạn 50 năm được tính kể từ khi đồng tác giả cuối cùng chết. Riêng đối với các tác phẩm điện ảnh, phát thanh, truyền hình, video và tác phẩm di cảo - do đặc thù riêng không thể xác định thời hạn bảo hộ theo cá nhân cuộc đời tác giả - nên các loại tác phẩm này chỉ được bảo hộ trong thời hạn 50 năm kể từ ngày tác phẩm được công bố lần đầu tiên (Điều 766 của BLDS)/.

** Trường Đại học Luật Hà Nội*

-
1. Xem: *Intellectual Property Law - Paul Marett -Published by Sweet and Maxwell. London 1996. Tr.5*
 2. Xem: *Intellectual Property Law. Sách đã dẫn. Tr 6, Tr 219.*
 3. Xem: *Những Công ước quốc tế về quyền tác giả. Cục Bản quyền tác giả Hà Nội 1997. Tr 4.*
 4. Xem: *Intellectual Property Law. Sách đã dẫn. Tr 40*
 5. Xem: *Quyền tác giả và quyền liên quan. Kart Hinnok. Tài liệu hội thảo về Hiệp định TRIPs, Công ước Berne và Công ước Rome. Hà Nội 6/2001*
 6. Xem: *Hội thảo Pháp - Việt: Khoảng không vũ trụ, mạng không gian và thông tin viễn thông. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội 1999. Tr 88*
 7. Xem: *Hội thảo Pháp - Việt. Tài liệu đã dẫn. Tr 102 – 103.*
 8. Xem: *Intellectual Property Law. Sách đã dẫn. Tr 49*
 9. Xem: *Intellectual Property Law. Sách đã dẫn. Tr 43*

THẤT NGHIỆP VÀ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

THS. LÊ THỊ HOÀI THU*

Thất nghiệp là hiện tượng tất yếu, khách quan trong nền kinh tế thị trường, nhưng nếu tỷ lệ thất nghiệp vượt quá giới hạn cho phép thì nó sẽ trở thành vấn đề xã hội gay gắt, để lại hậu quả trên các mặt kinh tế, xã hội, tâm lý. Chính vì vậy, bảo hiểm thất nghiệp ra đời như một yếu tố đóng vai trò thăng bằng trong nền kinh tế, đối với người lao động, người sử dụng lao động, đối với Nhà nước và xã hội. Thế nhưng ở nước ta mới chỉ có chế độ trợ cấp mất việc hoặc thôi việc, và các chế độ này đang bộc lộ một số nhược điểm. Thực trạng đó đòi hỏi cần sớm có một chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam mà không nên tìm các giải pháp tình thế.

1. Khái quát chung về thất nghiệp

Một vài quan điểm lý luận

Thất nghiệp được coi là hiện tượng tất yếu của nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, do ảnh hưởng của ý thức hệ và nhận thức xã hội nên vấn đề thất nghiệp, đặc biệt là nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp được các nhà kinh tế học lý giải rất khác nhau. Người đầu tiên nghiên cứu về thất nghiệp là Uyliam Petty¹. Do ảnh hưởng của chủ nghĩa trọng thương nên Uyliam Petty cho rằng, để giảm bớt tình trạng thất nghiệp thì phải đẩy mạnh xuất khẩu ra bên ngoài để thu hút lực lượng lao động thừa trong xã hội (đây cũng là một nguyên nhân để các nước t bản mở rộng thuộc địa). Tuy nhiên, Adam Smith mới là người nghiên cứu một cách có hệ thống về việc làm và thất nghiệp, ông đã phân tích các nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp. Cùng với Ricardo, Adam Smith khẳng định rằng, nạn nhân khẩu thừa (tức thất nghiệp) là không thể tránh khỏi trong nền kinh tế thị trường. Adam Smith cho rằng, việc sử dụng máy móc đã gạt bớt công nhân ra khỏi quá trình sản xuất. Đồng thời, sự biến động của sản xuất làm cho công việc của người lao động trở nên bấp bênh, dễ bị thất nghiệp. Ngoài ra, do sự tích tụ t bản trong quá trình phát triển của chủ nghĩa t bản nên những người sản xuất nhỏ dễ bị phá sản làm tăng đội quân thất nghiệp. Adam Smith còn cho rằng, sự can thiệp quá mức của Nhà nước làm cản trở việc di chuyển của người lao động giữa các ngành trong thị trường lao động, làm ảnh hưởng đến việc giải quyết việc làm, tăng thêm tình trạng thất nghiệp. Sau Adam Smith và Ricardo, nhà kinh tế học Keynes trong "*Lý thuyết về việc làm, lãi suất và tiền tệ*" đã nghiên cứu rất sâu về thất nghiệp trên cơ sở phân tích cung - cầu về lao động trong thị trường và các mối quan hệ kinh tế xã hội khác. Keynes thừa nhận vấn đề thất nghiệp không phải là những hiện tượng độc lập của đời sống kinh tế mà là kết quả của những tính quy luật nhất định trong việc đạt được cân bằng của hệ thống kinh tế. Theo ông, nạn thất nghiệp sẽ tồn tại dưới dạng "*bắt buộc*", là một trạng thái mà trong đó "*tổng cung về lao động của những người lao động muốn làm việc thì tại mức tiền lương danh nghĩa đó nếu lớn hơn khối lượng làm việc hiện có*". Ông cho rằng, để giảm thất nghiệp thì cần phải tạo nhiều chỗ làm việc trên cơ sở tăng đầu t cho sản xuất. Lý thuyết của Keynes mặc dù còn những phiến diện và hạn chế của lịch sử nhưng những luận điểm mà ông nêu ra vẫn còn có ý nghĩa đến ngày nay.

Khi nền kinh tế thị trường phát triển ở mức cao, các lý thuyết về việc làm và thất nghiệp của Keynes và các nhà kinh tế học trước đó đã tỏ ra bất lực trước tình trạng thất nghiệp ngày càng gia tăng mà các biện pháp nêu trong lý thuyết của họ đã không khắc phục được. Nhiều nhà kinh tế học đã đưa ra những lý thuyết mới về thất nghiệp, phân tích các nguyên nhân và các tác động kinh tế, tác động xã hội của thất nghiệp. Một trong số các nhà kinh tế đưa ra lý thuyết mới về thất nghiệp đó là Samuelson². Ông đã phân tích cung-cầu về lao động để thấy rõ bản chất của thất nghiệp: "*Thất nghiệp là một vấn đề trung tâm trong các xã hội hiện đại*". Khi mức thất nghiệp cao, tài nguyên bị lãng phí và thu nhập của dân giảm. Trong những thời kỳ như vậy, nền kinh tế sẽ gặp nhiều khó khăn và ảnh hưởng đến tình

cảm và cuộc sống của gia đình trong nhân dân. Một thiệt hại nghiêm trọng nữa do thất nghiệp đa lại đó là sự mất đi về số lượng là những khoản lãng phí to lớn nhất trong nền kinh tế hiện đại.

Đối giác độ của thị trường lao động, theo tính chất đầy đủ của việc làm, người ta chia ra người có đủ việc làm, người thiếu việc làm và người thất nghiệp. Những khái niệm này được định nghĩa khác nhau ở từng nước. Riêng khái niệm thất nghiệp hiện nay cũng rất khác nhau. Theo Tổ chức lao động quốc tế (ILO), thất nghiệp là tình trạng tồn tại khi một số người trong lực lượng lao động muốn làm việc, nhưng không thể tìm được việc làm ở mức tiền công đang thịnh hành.

Phân loại thất nghiệp

Không phải ở tất cả các quốc gia, thất nghiệp đều xuất hiện dưới một dạng thống nhất, mà ngược lại nó được thể hiện dưới các loại hình thức khác nhau. Nên việc tiến hành phân loại chúng là một việc làm hết sức cần thiết, nó vừa mang tính lý luận và thực tiễn. Qua việc phân loại sẽ giúp chúng ta hiểu thêm được bản chất của vấn đề, từ đó có những chính sách thích hợp.

Thất nghiệp được phân loại dựa trên một số căn cứ sau:

- *Căn cứ vào ý chí của người lao động thì thất nghiệp được chia làm 2 loại: thất nghiệp tự nguyện và thất nghiệp không tự nguyện.*

+ *Thất nghiệp tự nguyện* là loại thất nghiệp tạm thời do người lao động chỉ đi làm việc với mức lương cao, hay nói cách khác, những người thất nghiệp tự nguyện là những người không chấp nhận một mức lương hiện hành trên thị trường, nên không nhận việc mà trở nên thất nghiệp.

+ *Thất nghiệp không tự nguyện* là những người mong muốn làm việc với mức lương hiện hành vào thời điểm đó, nhưng vẫn không tìm được việc làm.

Phân loại thất nghiệp dựa trên căn cứ ý chí của người lao động giúp chúng ta phân định một cách rạch ròi các đối tượng được hưởng trợ cấp thất nghiệp, từ đó bảo đảm cho quá trình quản lý và chi trả trợ cấp cho đối tượng này diễn ra nhanh chóng và chính xác, đáp ứng được yêu cầu của người lao động.

- *Căn cứ vào thời gian thất nghiệp, người ta chia thất nghiệp thành 3 loại: thất nghiệp tạm thời, thất nghiệp tiềm tàng, thất nghiệp dai dẳng.*

+ *Thất nghiệp tạm thời*: là loại thất nghiệp trong một khoảng thời gian nhất định, do thay đổi nghề nghiệp, thay đổi nơi làm việc, thay đổi nơi ở, hoặc trong thời gian mới tốt nghiệp ra trường cha xin được việc. Thất nghiệp tạm thời xảy ra ngay cả khi nền kinh tế hoạt động có hiệu quả. Phần lớn những người thất nghiệp tạm thời là những người thất nghiệp tự nguyện.

+ *Thất nghiệp tiềm tàng*: là tình trạng người lao động ở nông thôn không có việc làm trong một thời gian, vì không đúng mùa nông nghiệp. Loại thất nghiệp tiềm tàng này đang ngày càng phát triển, nhất là ở các nước đang phát triển hoặc đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

+ *Thất nghiệp dai dẳng*: là tình trạng thất nghiệp thông xuyên đối với những người lao động có khả năng lao động nhưng do bị tàn tật, bị mắc các bệnh tệ nạn xã hội (ma túy, mại dâm...), những người mãn hạn tù về nên khó kiếm việc làm. Loại thất nghiệp này còn xảy ra đối với những người lao động làm một số loại hình công việc có số "cầu" không ổn định.

Phân loại dựa vào thời gian thất nghiệp tạo điều kiện để Nhà nước xây dựng được các kế hoạch sắp xếp, bố trí thêm công việc cho người lao động, dần dần đảm bảo hạn chế thời gian để trống của họ. Đây là một việc làm hết sức cần thiết, vì có nh vậy, chúng ta mới tránh được những tiêu cực trong xã hội do thất nghiệp là nguyên nhân chính gây ra "*nhàn cư vi bất thiện*".

- Căn cứ vào nguyên nhân thất nghiệp có 2 loại: thất nghiệp cơ cấu và thất nghiệp chu kỳ

+ *Thất nghiệp cơ cấu*: xảy ra khi có sự mất cân đối giữa "cung" và "cầu" về lao động ở một số ngành hay một số vùng kinh tế.

+ *Thất nghiệp chu kỳ*: xảy ra khi tổng mức cầu về lao động của toàn bộ nền kinh tế quốc dân thấp hơn tổng mức cung về lao động, tức là tương ứng với thời kỳ suy thoái trong chu kỳ kinh doanh của nền kinh tế thị trường.

Với cách phân loại này, Nhà nước có thể đưa ra được những chính sách ưu tiên, ưu đãi đối với một số ngành nghề đang cần thu hút lao động, hoặc nâng cao một số yêu cầu đối với người lao động làm việc trong một số ngành nghề đã quá thừa về nhân công, từ đó lấy lại thế cân bằng giữa các ngành nghề và tránh sự suy thoái của nền kinh tế. Nếu Nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ này thì thất nghiệp chu kỳ và thất nghiệp cơ cấu sẽ được hạn chế được một bậc.

2. Hậu quả của thất nghiệp đối với nền kinh tế

Hậu quả kinh tế của tình trạng thất nghiệp phụ thuộc vào những chi phí liên quan đến thất nghiệp, cả trên giác độ từng hộ gia đình cũng như toàn xã hội.

Thất nghiệp dẫn đến "cú sốc" giảm sút thu nhập của hộ gia đình và mọi hậu quả tiêu cực đi kèm theo. ở Ba Lan, theo điều tra xã hội học năm 1991, 93% những gia đình có người thất nghiệp không đạt thu nhập ở mức nhu cầu tối thiểu của xã hội, 52% gia đình thuộc diện nghèo đói³. Rất tiếc, ở Việt Nam chưa tiến hành điều tra về tình trạng thu nhập của những hộ gia đình có người bị thất nghiệp, nhưng chắc chắn rằng họ đang phải "vật lộn" với cuộc sống để duy trì sự tồn tại của mình.

Trên khía cạnh kinh tế vĩ mô, có thể chia ra làm hai loại chi phí liên quan đến thất nghiệp:

- Chi phí bằng tiền (chủ yếu là tiền từ ngân sách và các quỹ xã hội)

- Lãng phí sản phẩm xã hội do không sử dụng đầy đủ các yếu tố sẵn có của sản xuất xã hội.

Những chi phí bằng tiền bao gồm tiền từ ngân sách Nhà nước và các quỹ của doanh nghiệp cũng như của xã hội chi cho bảo hiểm thất nghiệp, trợ cấp mất việc làm, trợ cấp thôi việc cùng các chi phí xã hội khác cho chương trình chống thất nghiệp. ở Ba Lan, riêng tiền bảo hiểm thất nghiệp và tiền đóng bảo hiểm xã hội cho những người thất nghiệp năm 1990 khoảng gần 2 tỷ zł, năm 1991 đã là trên 10 nghìn tỷ zł. Dạy nghề và đào tạo lại cho người thất nghiệp từ 16 tỷ zł vào năm 1990 và đến 83 tỷ zł vào năm 1991. Tiếp đến là 10 tỷ zł cho những người thất nghiệp dưới hình thức về hưu sớm⁴. Xem xét chi phí cho thất nghiệp ở các nước OECD, bao gồm tiền bảo hiểm và trợ cấp thất nghiệp cùng cho những chương trình thị trường lao động tích cực cho thấy: đó là những khoản chi rất lớn, chẳng hạn: ở Thụy Điển chi trung bình cho một người thất nghiệp một năm là 35.570 USD; ở Đan Mạch: 26.693 USD; Đức: 23.063 USD; Pháp: 12.153 USD; ở Thụy Sĩ: 18.371 USD; ở Phần Lan: 10.884 USD; Áo, Bỉ, Hà Lan và Na Uy từ 8.500-9.500 USD (số liệu năm 1993)⁵. Ở các nước này, ngân sách dành cho chương trình thị trường lao động thông thường chiếm từ 2-6% GDP. Ở nước ta, mặc dù chưa có hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, chỉ riêng việc thực hiện trợ cấp mất việc làm và chi phí cho đào tạo lại theo Điều 17 Bộ luật Lao động đối với khoảng 10% lao động trong doanh nghiệp nhà nước nghĩ việc nhưng chưa được hưởng chế độ (theo quy định của pháp luật) đã lên đến gần 1000 tỷ đồng (theo tính toán của Vụ chính sách Lao động-Việc làm năm 1998).

Chi phí bằng tiền liên quan đến thất nghiệp còn bao gồm việc giảm sút ngân sách quốc gia. Người thất nghiệp không có thu nhập, không đóng thuế, chỉ đóng ít hoặc không đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội. Chi phí của chính phủ cho tình trạng thất nghiệp lớn sẽ dẫn đến hậu quả gia tăng thâm hụt ngân sách.

Lãng phí nhất đối với xã hội là không sử dụng đầy đủ các yếu tố sẵn có của sản xuất. Lãng phí này được xác định theo định luật A.OKUN (mang tên nhà kinh tế người Anh), nó chỉ ra khoảng cách giữa GDP thực tế và GDP tiềm năng, tức GDP có được trong điều kiện đạt mục tiêu việc làm đầy đủ. Định luật này nói rằng: cứ 1% vượt quá tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên thì GDP bị giảm 2,5%. Vận dụng định luật này cho trường hợp nước ta, giả thiết tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên là 5%, thực hiện phép quy đổi đơn giản cả thất nghiệp hữu hình đô thị và thất nghiệp trá hình ở nông thôn (thiếu việc) và khu vực doanh nghiệp nhà nước vào tỷ lệ chung chúng ta xác định tỷ lệ thất nghiệp chung cho cả nước vào khoảng 20%. Như vậy, chúng ta đã lãng phí khoảng $(20/5) \times 2,5\% = 37,5\%$ GDP. Đây là nguyên nhân chính của nạn đói nghèo ở Việt Nam.

Hậu quả kinh tế của thất nghiệp còn phải kể đến những mất mát liên quan đến sự di cư ra nước ngoài của một bộ phận dân cư, chủ yếu là thanh niên có trình độ học vấn, tay nghề cao nhưng không tìm được việc làm ở trong nước.

Tăng nhanh thất nghiệp trở thành một trong những vấn đề nhức nhối nhất của xã hội. Thất nghiệp không chỉ đồng nghĩa với tình trạng vật chất ngày càng xấu đi mà còn kèm theo những hậu quả tâm lý - xã hội mà người thất nghiệp cũng như xã hội phải gánh chịu.

Những kết quả điều tra xã hội học và nghiên cứu kinh nghiệm chỉ ra rằng, người mất việc làm sẽ trải qua giai đoạn diễn biến tâm lý nhất định. Giai đoạn đầu là sự lạc quan và tin tưởng tìm được chỗ làm việc mới; giai đoạn này thường ngắn. Giai đoạn tiếp theo là thời kỳ bi quan và mất dần hy vọng. Thời gian thất nghiệp kéo dài dẫn đến vô vọng và buông xuôi số phận, người thất nghiệp mặc cảm với chính mình, suy giảm tinh thần và khả năng tự tìm việc làm, phai nhạt dần những kiến thức và kỹ năng nghề nghiệp đã có.

Mất việc làm sẽ dẫn đến không thể thoả mãn những nhu cầu cơ bản như: nhu cầu hoạt động trong một tổ chức, tiếp xúc với môi trường ngoài gia đình, có cơ hội tự đánh giá và so sánh với những thành viên khác của tổ chức, định hướng hoạt động và tổ chức cơ cấu thời gian trong ngày, trong tuần... Ngoài ra, phải kể đến những vấn đề xã hội cơ bản đi kèm với thất nghiệp là: suy sụp thể lực và tinh thần, mâu thuẫn gia đình tăng, số người tự tử gia tăng cùng với việc gia tăng tệ nạn xã hội và tội phạm hình sự. Thất nghiệp tạo ra các điều kiện để phát triển các loại tội phạm khác nhau: trộm cắp, hãm hiếp, giết người... và các tệ nạn xã hội: nghiện hút, mại dâm cũng như làm băng hoại giá trị đạo đức, văn hoá của gia đình cũng như của dân tộc. Các điều tra xã hội và tội phạm ở hầu hết các nước đều xác nhận: đối với thanh niên, rất dễ xảy ra tình trạng "*tam giác đen*" (*thất nghiệp-nghiện hút-tội phạm*). Để thoát khỏi "*tam giác đen*" này là rất khó khăn.

3. Vai trò của bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường

Bảo hiểm thất nghiệp có vai trò không chỉ đối với cá nhân người lao động, doanh nghiệp mà còn đóng vai trò thăng bằng trong nền kinh tế

- ***Đối với người lao động:*** Bảo hiểm thất nghiệp có hai chức năng chủ yếu: chức năng bảo vệ và chức năng khuyến khích. Trợ cấp thất nghiệp chính là khoản được sử dụng để giúp người lao động có được một cuộc sống tương đối ổn định sau khi bị mất việc. Với chức năng khuyến khích, bảo hiểm thất nghiệp kích thích người thất nghiệp tích cực tìm việc làm và sẵn sàng làm việc. Do đó, bảo hiểm thất nghiệp vừa là công cụ góp phần giải quyết thất nghiệp, vừa là một chính sách xã hội rất quan trọng.

- ***Đối với người sử dụng lao động:*** do có bảo hiểm thất nghiệp, nên khi thất nghiệp xảy ra; họ không phải tăng thêm chi phí để trả trợ cấp mất việc làm cho người lao động. Hơn nữa, khi người lao động biết rõ việc được trợ cấp thất nghiệp, họ sẽ yên tâm làm việc hơn. Điều này khuyến khích doanh nghiệp sử dụng lao động có hiệu quả hơn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp ổn định phát triển sản xuất.

- **Đối với xã hội:** chế độ trợ cấp thất nghiệp là một chính sách xã hội. Nếu thực hiện tốt chính sách này sẽ tạo ra sự ổn định về mặt xã hội và ngược lại nó làm cho xã hội phát sinh nhiều tiêu cực, mất ổn định.

Thất nghiệp tác động rất lớn đến tinh thần, tâm lý. Để ngăn chặn và hạn chế những hành vi tiêu cực có thể xảy ra khi người lao động bị mất việc làm, thì có lẽ không có biện pháp nào phát huy tác dụng như chính sách trợ cấp thất nghiệp. Rõ ràng với chính sách này người lao động cũng yên tâm phần nào về cuộc sống để dồn sức lo tìm kiếm một công việc mới, ổn định dần và tiến đến việc cải thiện đời sống của gia đình mình trong tương lai.

- **Đối với Nhà nước:** bất kỳ một quốc gia nào, vào thời gian nào cũng tồn tại một đội quân thất nghiệp với mức độ và tỷ lệ khác nhau. Thông thường trong giai đoạn hưng thịnh của nền kinh tế thì tỷ lệ thất nghiệp thấp và trong giai đoạn khủng hoảng thì tỷ lệ này sẽ cao. Nếu có bảo hiểm thất nghiệp, gánh nặng ngân sách sẽ giảm hơn khi thất nghiệp xảy ra. Mặt khác, khi đã có trợ cấp thất nghiệp, Nhà nước không còn phải lo đối phó với các cuộc biểu tình, không phải chi nhiều ngân sách để giải quyết các tệ nạn xã hội, tội phạm do nguyên nhân thất nghiệp gây ra.

Như vậy, việc hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội là việc làm hết sức cần thiết vì **quyền được bảo hiểm xã hội là một trong những quyền cơ bản của con người**. Trong Tuyên ngôn về nhân quyền của Liên hiệp quốc thông qua ngày 10/12/1948, có đoạn: *"Tất cả mọi người với tư cách là thành viên của xã hội có quyền được hưởng bảo hiểm xã hội. Quyền đó được đặt trên cơ sở sự thoả mãn các quyền về kinh tế, xã hội và văn hoá cần cho nhân cách và sự tự do phát triển của con người..."*. Điều 25 có ghi: *"Mỗi người có quyền có một mức sống cần thiết cho việc giữ gìn sức khoẻ cho bản thân và gia đình, có quyền được bảo đảm trong trường hợp thất nghiệp"*.

Việc làm và giải quyết việc làm nhằm hạn chế thất nghiệp cũng là một phạm trù thuộc quyền con người: *"Tự do thoát khỏi nỗi sợ hãi về đói nghèo đã được tuyên bố là khát vọng cao cả nhất của loài người"*⁶. *"Mọi người đều có quyền làm việc, tự do chọn nghề, được có những điều kiện làm việc thuận lợi và chính đáng và được bảo vệ chống lại thất nghiệp"*⁷.

Ông Rơ-nê Đuy-mông, một chuyên gia người Pháp trong cuốn **"Một thế giới không thể chấp nhận được"** đã nói: *"Đối với tôi, dù mẫu sắc chính trị thế nào, quyền đầu tiên của con người là quyền được sống, quyền được ăn, sinh ra từ quyền được làm việc; nếu con người bị khai trừ ra khỏi xã hội hiện đại, bị tước quyền được làm việc là một hình thức ám sát trá hình"*.

Như vậy, quyền được bảo hiểm xã hội, quyền được làm việc là một trong những quyền cơ bản của con người. Nó không những được quy định ở trong pháp luật quốc gia mà còn được quy định trong pháp luật quốc tế. Sự ra đời của chế độ trợ cấp thất nghiệp đã biến quyền con người, quyền công dân trở thành hiện thực.

4. Sự cần thiết cần phải có chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Sức ép về việc làm đối với nước ta còn rất lớn. Vẫn còn một tỷ lệ cao số lao động chưa có việc làm hay nói cách khác họ bị thất nghiệp⁸.

Trong khi chưa có bảo hiểm thất nghiệp để bù đắp một phần thu nhập do bị mất việc làm, theo quy định của Bộ luật Lao động, khi người lao động chấm dứt hợp đồng lao động thì được trợ cấp mất việc, hoặc trợ cấp thôi việc, do doanh nghiệp chịu trách nhiệm thanh toán 100%. Những quy định này bộc lộ một số nhược điểm sau:

- Bộ luật Lao động có quy định về chế độ trợ cấp mất việc làm (Điều 17) và trợ cấp thôi việc (Điều 42) nhưng chế độ này chưa đáp ứng được yêu cầu chung của nền kinh tế thị trường, còn mang nhiều dấu ấn của thời kỳ bao cấp, nên bất cập cho người sử dụng lao động, người lao động và Nhà nước.

- Tất cả các chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm cho đến nay đều cha phải là chế độ bảo hiểm thất nghiệp, vì nó trả một lần cho người thôi việc mà mức trả nhiều hay ít lại phụ thuộc vào số năm làm việc, mức tiền lương, kinh phí chi trả trợ cấp này lại do doanh nghiệp trả, không mang tính chất xã hội, không thể hiện trách nhiệm của cả 3 bên.

- Khi có nhiều người thôi việc, mất việc làm là lúc doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh, nên việc chi phí một khoản lớn trợ cấp cho số đông người lao động thông thường là gánh nặng quá sức của doanh nghiệp. Do vậy, hoặc là doanh nghiệp không sòng phẳng trả cho người lao động, hoặc là trả rất nhỏ giọt.

- Khi người lao động mất việc làm, trước mắt họ không có khoản thu nhập nào ngoài việc trông chờ vào khoản trợ cấp mất việc, thôi việc.

- Đối với Nhà nước: khi doanh nghiệp không đủ tiền để trả trợ cấp thôi việc thì ngân sách nhà nước phải đứng ra gánh vác trách nhiệm này. Nhà nước cũng sẽ khó khăn về ngân sách khi nền kinh tế đình đốn, nhiều doanh nghiệp phải sa thải lao động, do vậy việc chi trả trợ cấp cho lao động mất việc trong doanh nghiệp nhà nước cũng sẽ là một gánh nặng.

- Do không có chế độ bảo hiểm thất nghiệp, nên không có hệ thống tổ chức để đăng ký, theo dõi người thất nghiệp một cách thông xuyên, cập nhật từ dưới lên, nên không nắm được số người thất nghiệp, số người cần có việc làm một cách cụ thể để giúp cho Nhà nước có chủ trương chính sách chủ động để giải quyết vấn đề lao động, việc làm và thất nghiệp.

Do vậy, cần sớm có một chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, không nên chỉ tìm các giải pháp tình thế. Để bảo hiểm thất nghiệp có tính khả thi cao, chúng ta phải lựa chọn hình thức và bước đi thích hợp, làm từ đơn giản đến phức tạp, vừa làm vừa rút kinh nghiệm để hoàn thiện dần./.

* *Giảng viên Khoa luật- ĐHQGHN*

-
1. *Nhà kinh tế học người Mỹ. Xem: Mạc Tiến Anh- Thất nghiệp và giải pháp- Tạp chí Bảo hiểm xã hội (tháng 11/2000).*
 2. *Nhà kinh tế học người Mỹ. Xem Thông tin lao động của PTS. Nguyễn Quang Hiến- NXB Thống kê. Hà Nội 1995.*
 3. *Zofia Dach, Ekonomiczno-spoeczne skutki bezrobocia, Praca Zabezpieczenie spoleczne, Warszawa, 2/1993.*
 4. *Tài liệu đã dẫn, Zofia Dach....*
 5. *Xem: PTS. Nguyễn Bá Ngọc- Hậu quả kinh tế xã hội của thất nghiệp - Tạp chí Lao động và xã hội (tháng 7/1999).*
 6. *Lời nói đầu Tuyên ngôn nhân quyền ngày 10/12/1948*
 7. *Điều 3 Tuyên ngôn nhân quyền ngày 10/12/1948*
 8. *Xem: " Thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp "Mạc Tiến Anh- Tạp chí Lao động và Xã hội tháng 2/2002.*

TIẾNG NÓI DOANH NHÂN TRONG QUỐC HỘI

LTS. Ngày 25/11/2002 tại Hà Nội, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp của Văn phòng Quốc hội và Báo Diễn đàn Doanh nghiệp, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đồng tổ chức cuộc tọa đàm giữa các đại biểu là doanh nhân và các chuyên gia t vấn từ Ban nghiên cứu thuộc Thủ tướng Chính phủ, Viện nghiên cứu kinh tế trung ơng, Trung tâm Thông tin- Th viện và Nghiên cứu khoa học, Viện nghiên cứu Nhà nớc và Pháp luật, Đại học quốc gia Hà Nội, Công ty t vấn luật Investconsult...

Trong sinh hoạt văn hoá và báo chí hiện nay còn có ít nội dung nói về doanh nhân và vai trò của "ngời chiến sỹ tiên phong" trên "mặt trận xoá đói và làm giàu", nhất là trong bối cảnh Nhà nớc ta coi nhiệm vụ phát triển kinh tế là nhiệm vụ hàng đầu và cuộc chiến tăng cường năng lực cạnh tranh để "chiếm lại" thị phần trên đất nhà đang bốc vào kỳ bức xúc trắc cơn lốc hội nhập đang ào tới.

Sinh hoạt của Quốc hội hiện tại cũng phản ảnh tình trạng này. Trong khoá XI, số đại biểu Quốc hội trực tiếp là doanh nhân và đại diện cho các doanh nghiệp đã tăng lên đáng kể với con số 25/498, chiếm hơn 6% trong Quốc hội. Con số này vẫn chưa nhiều, nhng theo lời một doanh nhân, nếu 25 vị trong 25 đoàn đại biểu Quốc hội cùng nói một tiếng nói chung, thì gần nửa số đoàn đại biểu Quốc hội sẽ cùng vang lên tiếng nói của doanh nhân. Nói nh một đại biểu khác: một ngời đại biểu trong Quốc hội vừa là đại biểu cho đơn vị cử tri bầu ra mình, đồng thời đại diện cho tiếng nói của cử tri cả nớc. Và nh vậy, nếu 25 vị lắng nghe ý kiến của giới mình, tại 25 địa phương hoặc trên nhiều diễn đàn khác trắc mỗi kỳ họp và đem tiếng nói này trình bày một cách thuyết phục tại Quốc hội, thì tiếng nói của giới doanh nhân trong Quốc hội lại càng vang khoẻ và vang xa.

Cuộc tọa đàm giữa Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Báo Diễn đàn doanh nghiệp với các doanh nhân là đại biểu Quốc hội và giới chuyên gia t vấn nhằm tìm hiểu thêm nhu cầu của các đại biểu về thông tin, nghiên cứu trợ giúp cho hoạt động của mình và nhằm tạo một diễn đàn trao đổi giữa các đại biểu với các nhà nghiên cứu, các nhà t vấn và các nhà hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực kinh tế và pháp luật về những hình thức tổ chức thích hợp và thiết thực để có thể giúp phát huy tiếng nói doanh nghiệp trên diễn đàn lập pháp của quốc gia.

Kênh thông tin cho đại biểu

Các đại biểu là doanh nhân đều không phải là đại biểu chuyên nghiệp, vì vậy thời gian và thông tin bị hạn chế, phát biểu khó có cơ sở đầy đủ và có sức thuyết phục nh họ mong muốn. Từ đó, các đại biểu đều nhận thấy rất cần thiết đọc các nhà t vấn cung cấp thông tin thông xuyên (có phân tích) để hỗ trợ đại biểu trong việc xem xét và phân tích các chính sách đọc trình ra Quốc hội.

Các ĐB Võ Quốc Thắng, Nguyễn Kim Thoa, Phan Đức Nhạn mong muốn "có dòng dây nóng" để phản ảnh và trao đổi chung, hoặc trắc khi tới Hội trờng có thể liên hệ với nhau và với các nhà t vấn để có đọc những thông tin, số liệu có phân tích một cách thuyết phục; cần tạo cơ hội để doanh nghiệp tiếp xúc với các chuyên gia kinh tế và với kiến thức kinh doanh mới. Do đó, rất hữu ích nếu tổ chức một diễn đàn chung để nghe ý kiến doanh nghiệp về các vấn đề sắp đưa ra bàn tại Quốc hội, hoặc lựa chọn vấn đề chất vấn một cách tập trung.

Các chuyên gia bày tỏ thái độ sẵn sàng đáp ứng nhu cầu thông tin của các đại biểu. Ông **Nguyễn Sỹ Dũng, Giám đốc Trung tâm thông tin-Th viện và Nghiên cứu Khoa học, VPQH** nói vui: "Trung tâm xin là dây tơ trung thành của các quý vị đại biểu để các ý kiến có minh chứng về số liệu, t liệu và phân tích thuyết phục". Còn ông **Lê Đăng Doanh, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ơng**

thì "rất muốn và sẵn sàng tiếp xúc với các doanh nghiệp". Ông **Trần Bạt, TGD Công ty T vấn luật và đầu tư Investconsult** "sẵn sàng cung cấp các thông tin nghiên cứu và chuyên gia miễn phí".

Bên cạnh sự cần thiết của tư vấn, ông **Nguyễn Sỹ Dũng** còn nhấn mạnh, kiến thức các nhà tư vấn là quan trọng nhưng nếu đại biểu không nắm vững "luật chơi" - tức là thủ tục làm việc của Quốc hội để chuẩn bị đa một vấn đề ra nghị trường, thì cho dù có trong tay ý kiến tư vấn hay những đại biểu không đọc nói hoặc vấn đề không đọc đa ra thì ý tưởng hay cũng đành "nằm đó". Theo ông Dũng, để phát huy vai trò và tiếng nói của mình, các đại biểu cần tham gia tích cực vào giai đoạn Ủy ban, vì theo truyền thống nghị viện, "Quốc hội tại các ủy ban" mới là Quốc hội làm việc, còn Quốc hội tại các phiên họp toàn thể là "Quốc hội trình diễn" - nơi thông qua các quyết sách, vì thời gian hạn hẹp và quy trình chặt chẽ không cho phép cân nhắc lâu.

Những phát hiện về chính sách

Từ hoạt động kinh doanh của chính mình và qua tiếp xúc cử tri trong giới, các đại biểu Quốc hội là doanh nhân nhận thấy một số chính sách cần điều chỉnh ngay để bứt vào hội nhập. Có những chính sách đa ra cha nhất quán, ví dụ khuyến khích doanh nghiệp tự đầu tư cho quảng cáo nhưng pháp luật về quảng cáo lại khống chế mức chi tối đa cho quảng cáo. Hoặc "có những vấn đề về chính sách cần bàn đến nh cần đổi mới tư duy về chính sách thuế". Chẳng hạn nh gần đây, Nhà nước đã giảm thuế nhập khẩu nguyên liệu xuống 15% so với trước đó là 20% (đối với nguyên liệu mỹ phẩm) thì sản lượng tăng lên đáng kể và qua đó cũng tăng thu được thuế, chứ không phải chỉ có cách tăng thuế nhập khẩu để tận thu; mặt khác, nếu thuế nhập khẩu đầu vào cao thì giá thành không thể cạnh tranh được, lấy nguồn đâu mà đóng thuế cho Nhà nước? Có những băn khoăn rất có lý về cách thức làm sao có thể thiết kế cách phản ứng nhanh trong giai đoạn hội nhập, "thương trường là chiến trường" này, không nhất thiết phải bị ràng buộc bởi quy trình sửa đổi, bổ sung pháp luật hiện hành. Ví dụ, tại các phiên thảo luận ở Quốc hội đã nói nhiều về sự cần thiết phải giảm mức một loại thuế áp dụng cho doanh nghiệp trong nước xuống từ 35% xuống 22%, nhưng chưa làm được vì còn chờ sửa tổng thể luật thuế; vấn đề cắt giảm chi phí trung gian nh chi phí viễn thông, Internet đã "rõ nh ban ngày" nhưng còn phải chờ gì đó và bao nhiêu lâu mới thay đổi chính sách được. Liệu có thể có một quy trình đặc biệt không?¹

"Chính sách đầu tư hiện nay còn quá dàn trải, cái bánh ngân sách bị chia quá vụn vặt thì làm sao tạo nổi một cú đấm?" - **Đại biểu Huỳnh Văn Chính, GD Công ty Dệt may 29/3 Đà Nẵng** đặt câu hỏi. Ông cũng nêu thực trạng chi phí vận tải biển từ Cảng Đà Nẵng cao tới mức vô lý, tại sao Container từ Cảng Đà Nẵng cứ phải trung chuyển qua Singapore để đi Nhật, và mất tới 17 ngày, trong khi đó đi từ Tp. HCM chỉ mất 10 ngày, và cước vận tải một container 20 feet từ Đà Nẵng đắt hơn từ TP. Hồ Chí Minh tới 350 USD? Ông **Chính** "mong rằng có một hình thức nào đó để tập hợp tiếng nói doanh nghiệp trong Quốc hội để bàn về những bất hợp lý hiển nhiên này và biện pháp tháo gỡ chúng".

Thống nhất tiếng nói chung

Do có những chuyện cần nói và muốn nói nh trên, cộng với nhu cầu cần có một kênh thông tin đã qua phân tích của các chuyên gia, các đại biểu Quốc hội là doanh nhân đều thấy cần thiết phải gỡ gỡ, luận bàn về hình thức và cách làm để phát huy hơn nữa tiếng nói doanh nghiệp trong Quốc hội, một việc làm bổ ích và thiết thực để có thể làm nên một bức khác biệt cải thiện chính sách và thể chế trong giai đoạn hội nhập đang đến rất gần và nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam.

Một số đại biểu đề nghị nghiên cứu thành lập một hình thức sinh hoạt nh Câu lạc bộ doanh nghiệp trong Quốc hội, gỡ gỡ thông xuyên vào những ngày đầu tiên của kỳ họp để cùng nghe các ý kiến doanh nghiệp ở địa phương để tìm tiếng nói chung. Nếu phát biểu đơn lẻ thì thông chỉ thể hiện lợi ích của doanh nghiệp mình, vấn đề của doanh nghiệp mình mà thiếu tầm vĩ mô của chính sách quốc gia.

25 đại biểu là doanh nhân trong Quốc hội, nếu tập hợp lại và tìm tiếng nói chung, lắng nghe ý kiến doanh nghiệp trong toàn quốc thì hoàn toàn có thể đại diện cho tiếng nói của doanh nghiệp trong toàn quốc, nhân lên đáng kể tiếng nói của doanh nghiệp trong Quốc hội. *"Phải tập hợp thành nhóm mới có thể làm nên sự khác biệt"* - nh ý kiến của ông Nguyễn Sỹ Dũng.

Ông Nguyễn Đức Kiên, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội cũng đồng tình, nếu các đại biểu doanh nghiệp trong Quốc hội họp lại để bàn bạc thấu đáo và nêu vấn đề của doanh nghiệp ra Quốc hội thì đó là một việc làm tốt.

Quảng bá hình ảnh doanh nhân

Các đại biểu là doanh nhân nhận thấy, cần phải có những hoạt động thiết thực để làm cho Quốc hội hiểu hơn nữa về doanh nghiệp và hỗ trợ cho doanh nghiệp Việt Nam trong việc thực hiện nhiệm vụ hàng đầu là phát triển kinh tế. Các đại biểu hy vọng các phương tiện thông tin đại chúng có thể giúp quảng bá vai trò của doanh nghiệp trong sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội, để công chúng có cách nhìn nhận đúng mức về vai trò của doanh nghiệp trong tình hình mới, lên án những doanh nghiệp làm ăn không lành mạnh, vi phạm pháp luật.

Ông Huỳnh Văn Chính cho rằng, trong xã hội cha hiểu thấu đáo về vai trò của doanh nghiệp, kể cả trong Quốc hội cũng có người cha hiểu hết và cha thông cảm. Nhớ lại một câu trong bài hát *"Đời doanh nhân"* của Nhạc Sĩ Trần Tiến : *"...thuyền cha lớn sao vội ra khơi"*, Ông Chính lo lắng bây giờ hội nhập tới nơi rồi, cho dù *cha lớn* nhng con thuyền doanh nghiệp cũng phải giơng *buồm ra khơi*, và ông băn khoăn: đất nước đã chuẩn bị gì cho các doanh nghiệp trong cuộc dấn thân vào biển lớn này?

Đại biểu Phan Đức Nhuận, GD Công ty Xây dựng Quảng Nam đề nghị các phương tiện thông tin đại chúng tăng cường quảng bá doanh nghiệp để nhân dân nhìn nhận đúng về vai trò của doanh nghiệp trong trận chiến kinh tế hiện nay. Ông nhấn mạnh đến cái nhìn từ phía lãnh đạo nhà nước đối với doanh nghiệp: *"Lãnh đạo cũng phải có cách nhìn khác về doanh nghiệp, tôi nhớ Tổng thống Hàn Quốc khi nghe phàn nàn về một số công ty hàng đầu của Hàn Quốc đã nói rằng "xin đừng đụng đến các doanh nghiệp, tôi xin nhận lỗi về mình"*.

*

* *

Kết thúc tọa đàm, Ông **Nguyễn Đức Kiên** hứa: *"Trong phạm vi và thẩm quyền của mình, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội cố gắng thực hiện chủ trương chiến lược tôn vinh và không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, xây dựng pháp luật kinh tế phải bám vững vào tuyên ngôn này. Về việc lấy ý kiến doanh nghiệp và các chuyên gia, Thông trực Ủy ban kinh tế và ngân sách sẽ bàn bạc cụ thể"*. Nh vậy, có thể tạm nói rằng: cuộc tọa đàm đã tìm được tiếng nói chung của giới doanh nghiệp trong Quốc hội và sự ủng hộ của cơ quan có thẩm quyền, các chuyên gia t vấn. Hy vọng rằng sẽ thông xuyên có những diễn đàn nh các đại biểu mong muốn. Và không chỉ có thế, mà sẽ còn có nhiều hơn những hình thức gặp gỡ, trao đổi, bàn luận, để tiếng nói của giới doanh nhân được *"vang khỏe, vang xa"* hơn trên diễn đàn Quốc hội./.

-
1. Có những nước có một quy trình ngoại lệ cho phép phản ứng nhanh, ví dụ quy trình lập pháp Fast-Track của Hoa Kỳ, tuy nhiên nó chỉ áp dụng đối với các đạo luật liên quan đến ngoại thương.

TIẾT KIỆM THỜI GIAN

NGUYỄN ĐỨC LAM

Buổi chiều ngày 15/11, khi thảo luận ở tổ về Nội quy kỳ họp Quốc hội (sửa đổi), có đại biểu cho rằng hiện nay Quốc hội họp quá dài và đề nghị quy định rõ trong Nội quy mỗi kỳ Quốc hội họp tối đa không quá 30 ngày, thậm chí 15 ngày, bởi lẽ "lãng phí thời gian họp là có tội với cử tri". Vậy nên hiểu chuyện này nh thế nào cho đúng? Nhìn nhận nó nhiều chiều nh thế nào?

- Thời gian họp của Quốc hội kéo quá dài, mỗi kỳ Quốc hội chỉ cần họp tối đa 30 ngày (ĐB Nguyễn Sinh Hùng), thậm chí chỉ cần 15 ngày (ĐB Mai Quốc Bình).
- Cần nới rộng hơn nữa thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, những luật chuyên ngành chỉ sửa đổi, bổ sung một số điều thì để Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua để bớt thời gian họp ở Quốc hội (ĐB Nguyễn Sinh Hùng, Mai Quốc Bình).
- Các đại biểu Nguyễn Đức Chính, Phạm Phong Thảo, cũng băn khoăn về lượng thời gian họp của Quốc hội.

Ba mươi ngày họp có nhiều quá chăng?

Có thể hiểu nỗi lòng của các đại biểu, những người phải "gánh" ít nhất hai "gánh" nặng một lúc trên vai: làm người đại diện cho nhân dân và lo công tác quản lý, cha kẻ nếu "gánh" thêm công tác Đảng là ba mối lo. Bởi vậy, không khỏi sốt ruột khi ngồi họp ở đây nhng ở "nhà" cũng đang có bao chuyện đang chờ giải quyết. Đây chính là một trong những vướng mắc do cơ chế kiêm nhiệm gây ra. Mặt khác, các đại biểu thấy sốt ruột có lẽ vì trong cách thức hoạt động của Quốc hội có những biểu hiện cho thấy sự lãng phí, trong đó có lãng phí về thời gian.

Nhng mặt khác, những luật chuyên ngành chỉ sửa đổi, bổ sung một số điều có nên để Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua hay không nh các đại biểu đề nghị, bởi lẽ thông qua luật chỉ thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Ngay cả thực tiễn hiện nay, khi Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua pháp lệnh theo sự uỷ quyền của Quốc hội cũng chỉ là giải pháp tình thế trong điều kiện Quốc hội cha hoạt động chuyên trách hoàn toàn. Mặt khác, nếu xét đến bản chất của Quốc hội, một cơ quan làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số, có những chuyện không thể không đa ra thảo luận và quyết định tróc toàn thể Quốc hội¹, không thể tiếp tục uỷ quyền cho cơ quan thường trực. Ngay cả thuật ngữ "Quốc hội" cũng hàm chứa ý nghĩa cuộc họp toàn quốc gia, cuộc đại nghị toàn quốc gia. Mối mấy vị đại biểu trong Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể quyết thay cho 500 đại biểu về những vấn đề nh dự luật, cho dù chỉ sửa đổi một vài điều.

Thế nhng vẫn phải đặt câu hỏi: Họp nh hiện nay có nhiều quá hay không? Quốc hội của hầu nh tất cả các nước trên thế giới mỗi năm chỉ nghỉ khoảng 1-2 tháng, thời gian còn lại là họp và tiếp xúc cử tri. Hơn nữa, nhu cầu đối với pháp luật ở nước ta ngày càng tăng, khi những quan hệ mới cần có những quy định pháp luật mới để điều chỉnh, trong khi đó pháp luật còn thiếu và yếu, mà muốn có những đạo luật có chất lượng thì phải đầu t nhiều, trong đó có việc đầu t thời gian. Nh vậy, nếu chỉ xét về mặt thời gian cơ học thuần túy thì họp nh Quốc hội Việt Nam còn ít, thậm chí ít hơn nhiều so với các nước. Âu cũng là do cha có điều kiện chuyên trách và chuyên nghiệp.

Thực ra, "lãng phí thời gian" không phải ở chỗ họp ít hay nhiều, mà họp nh thế nào. Xin kể ra đây vài biểu hiện lãng phí thời gian trong hoạt động của Quốc hội đã đọc các đại biểu, công luận nhắc đến khá nhiều. Xin nhắc lại, có lẽ những biểu hiện nh thế đã khiến cho các đại biểu sốt ruột và đề nghị giảm thời lợng họp mỗi kỳ:

- Nếu các đại biểu cứ tốn công sức, thời gian sa vào thảo luận từng dấu chấm, phẩy thì quả thật là lãng phí thời gian (và không đúng với mục đích họp làm luật);
- Các đại biểu ngồi ở Hội trường chỉ để nghe các báo cáo đã có trong tay;
- Khi trả lời chất vấn, vị bộ trưởng trả lời dông dài, không đúng vào câu hỏi của đại biểu, lảng tránh câu hỏi, hoặc đại biểu đặt câu hỏi có tính chất cá biệt, không điển hình;
- Chất vấn và trả lời chất vấn xong mà không giám sát việc thực hiện những điều đã hứa nh thế nào- một hình thức lãng phí lợng thời gian đã bỏ ra để chất vấn;
- Quốc hội cho ra những đạo luật không đáp ứng chất lợng, không khả thi, không áp dụng được trong cuộc sống thì đó quả là một sự lãng phí rất lớn (Ví dụ nh Luật bảo vệ sức khoẻ nhân dân, Luật phá sản doanh nghiệp...);
- Tại kỳ họp cuối cùng của Quốc hội khoá X, nhiều đại biểu đã đề cập đến tính hình thức trong hoạt động của mình- trong giám sát, trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước... Chẳng hạn nh các đại biểu than phiền là bị đặt trớc những việc đã rồi, đã làm- có những chuyện ở Quốc hội đang bàn, nhng trên thực tế đã được triển khai...

Tiết kiệm thời gian

Vậy làm thế nào để không lãng phí thời gian họp của Quốc hội? Thực tiễn cho thấy vài giải pháp sau đây có thể tiết kiệm được thời gian họp:

Chuẩn bị kỹ

Liên quan đến lợng thời gian kỳ họp, đại biểu Mai Quốc Bình nói: "*Các Đoàn đại biểu phải hoạt động ráo riết, tích cực hơn chứ không chỉ vào thời điểm họp Quốc hội*". Có lẽ ở đây ông Bình muốn nói đến công việc chuẩn bị cho kỳ họp.

Nhng không chỉ cần chuẩn bị ở Đoàn đại biểu Quốc hội, mà còn trong mỗi vị đại biểu, cả kiêm nhiệm lẫn chuyên trách, nếu luôn đầu đầu tinh thần ngồi đại biểu nhân dân, phát hiện, lắng nghe, thì lúc ra trớc Hội trường, những vấn đề của đại biểu đặt ra sẽ trúng đích hơn, thuyết phục hơn, có sức nặng hơn. Nếu đại biểu nắm được nhiều thông tin về vấn đề đã ra thảo luận, lúc ở Hội trường thời gian bỏ ra chắc là sẽ không bị phí hoài. Nhng muốn vậy, đại biểu buộc phải bỏ nhiều thời gian hơn trớc kỳ họp để thu thập thông tin từ công luận, báo chí, cử tri, chuyên gia, chuyên viên giúp việc... Đặc biệt, điều này có ý nghĩa lớn đối với các đại biểu chuyên trách. Theo quy định của pháp luật, các đại biểu có rất nhiều việc để làm, chỉ cần làm cho hết, cho đúng những việc quy định trong đó cũng đã chiếm một khối thời gian khổng lồ. Tuy nhiên, hiện nay có thực trạng là một số đại biểu chuyên trách than phiền "*không biết làm gì*". Nh Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An có nói: "*tìm việc cho đại biểu chuyên trách*" là một chuyện khó khăn hiện nay. Nếu các đại biểu tự "*tìm*" ra "*việc*" cho mình trong khuôn khổ của chính các quy định pháp luật thì lúc ra trớc Hội trường có khá nhiều chuyện để nói, khá nhiều câu hỏi có thể nêu tưng xứng với lợng thời gian bỏ ra.

Công việc chuẩn bị ở đây còn bao gồm chuẩn bị cho các dự luật, để làm sao khi đã ra trớc toàn thể Quốc hội không còn phải bàn về dấu chấm, phẩy, về câu cú... Đó chính là việc của các ban soạn thảo, các cơ quan thẩm định, thẩm tra. Đặc biệt, công đoạn Ủy ban cần đọc chú trọng hơn rất nhiều,

vì nh một nhà hoạt động nghị trường có nhiều kinh nghiệm của một nớc có truyền thống nghị viện lâu đời nói, "*Nghị viện ở nghị trường chỉ là nghị viện trình diễn, Nghị viện ở các uỷ ban mới là nghị viện làm việc*". Người nớc ngoài thông hay có cách nói thái quá để nhấn mạnh một khía cạnh nào đó. Nếu bỏ qua phần thái quá trong câu này, quả thật thực tiễn hoạt động của Quốc hội các nớc cho thấy, các uỷ ban thông chỉ cần làm tốt vai trò "*gác cổng*" cho Quốc hội, chỉ cho qua những dự luật đạt chất lượng, dung hoà được nhiều lợi ích khác nhau, do đó phiên họp toàn thể không phải phí thời gian vào những tiểu tiết.

Xác định trọng tâm

Kinh nghiệm của Quốc hội khoá X cho thấy một bài học là cần xác định đúng trọng tâm trong hoạt động, từ những việc nhỏ nhất cho đến đại sự nhất. Xác định đúng trọng tâm sẽ giúp nhận biết được cần bỏ nhiều thời gian hơn cho hoạt động nào, hoạt động nào cần ít thời gian hơn, và hoạt động nào có thể bỏ qua, xác định thứ tự ưu tiên công việc.

Các đại biểu trước hết phải là những chính khách hoạch định chính sách². Dù làm gì, xem xét, quyết định vấn đề gì trên công vị đại biểu, họ đều nhìn từ tầm nhìn của chính sách- việc làm đó, vấn đề đó liên quan đến chính sách nào, có thể rút ra kết luận gì cho hoạch định chính sách, những vấn đề nào sẽ trở thành chính sách... Tầm nhìn đó giúp đại biểu tránh sa vào tiểu tiết, có cái nhìn tổng thể, nhận thức được công đoạn nào ai làm sẽ hiệu quả nhất, đồng thời xác định được thứ tự ưu tiên của các vấn đề.

Nh vậy, nếu lấy chính sách làm tiêu điểm, có thể nói chức năng lập pháp là ưu tiên hàng đầu trong các chức năng của Quốc hội. *Vì trước hết*, bản thân mỗi văn bản pháp luật chứa trong mình nhiều chính sách; *thứ hai*, văn bản pháp luật có thể dẫn đến việc quyết định hoặc ảnh hưởng tới những chính sách khác; *thứ ba*, mỗi chính sách, mỗi kết quả của hoạt động Quốc hội đều phải được thể hiện dưới dạng văn bản pháp luật; *thứ t*, văn bản pháp luật là cơ sở để thực hiện những chức năng, những chính sách; và *thứ năm*, mỗi văn bản pháp luật tác động đến một số quyền lợi, nghĩa vụ, câu chuyện kể được, người mất do một đạo luật gây ra cần được Quốc hội bàn đến ở góc độ chính sách.

Cũng nh vậy, nếu lấy chính sách làm tiêu chí, có thể xác định được trọng tâm trong từng chức năng của Quốc hội. Trong hoạt động lập pháp, không nên sa vào câu chữ, tiểu tiết (các đại biểu khoá X đã nói đến thực trạng này khá nhiều trong các phiên họp), mà chỉ tập trung thảo luận những vấn đề lớn, những vấn đề cha được thông nhất... Xác định được trọng tâm lập pháp cũng sẽ giúp giải đáp được những câu hỏi lâu nay vẫn cha ngã ngũ, chẳng hạn nh có nên để các cơ quan Chính phủ chủ trì soạn thảo các dự luật hay không?

Trong hoạt động giám sát, trong số những hình thức giám sát hiện có của Quốc hội Việt Nam, có lẽ giám sát tài chính, giám sát văn bản pháp luật và chất vấn là có thể đem lại hiệu quả. Tài chính là một nguồn, một điều kiện để chính sách được thực thi tốt; mặt khác, đánh giá hiệu quả sử dụng các nguồn tài chính trong hoạch định và thực thi chính sách trong quan hệ với mục tiêu đặt ra là vấn đề rất quan trọng, bởi vậy giám sát tài chính đóng vai trò trọng tâm trong các hoạt động giám sát.

Giám sát văn bản pháp luật nhằm lọc ra những văn bản nào trái với Hiến pháp, với tinh thần của Nhà nớc pháp quyền, hoặc lỗi thời, mâu thuẫn với những chính sách chung. Giám sát văn bản còn có nghĩa là giám sát và bảo đảm việc thực thi chính sách trong các đạo luật một cách nhất quán.

Còn về hoạt động chất vấn, tiêu chí xác định trọng tâm ở đây cũng là chính sách và trách nhiệm thực thi chính sách, bởi vậy chất vấn là để làm nổi rõ trách nhiệm của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách của Chính phủ và của Quốc hội. Tại kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khoá XI này vào tháng 7/2002, nhiều đại biểu yêu cầu các ứng cử viên vào các chức danh trong Chính phủ phải trình bày chương trình hành động của mình. Đây chính là cơ sở để chất vấn và truy trách nhiệm khi chất vấn. Nếu chất vấn sự vụ thì cũng phải làm nổi rõ những vấn đề tâm chính sách.

Nh vậy, nếu xác định trọng tâm là Quốc hội làm chính sách thì tiêu chí để xác định lượng thời gian để bàn sẽ cũng là chính sách- chính sách đó đã bàn thảo đáng cha, lợi ích đã đọc đáp ứng cha...

Tuân thủ quy trình

Tuân thủ quy trình cũng là phương thức để tránh lãng phí thời gian họp của Quốc hội, và quy trình rõ ràng, chặt chẽ, hợp lý sẽ làm nổi rõ trọng tâm hoạt động. Sự thông suốt của quy trình và thủ tục làm việc có thể làm cho công việc của Quốc hội tiến triển nhanh chóng. Các tác giả Đề tài nghiên cứu khoa học "*Các mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước trên thế giới*" đã đúc kết những lợi thế mà quy trình mang lại cho việc tiết kiệm thời gian họp của Quốc hội là: Quy trình, thủ tục tạo ra sự ổn định cho các hoạt động của Quốc hội; Quy trình và thủ tục là một phần cơ sở để phân công công việc một cách hợp lý; Quy trình và thủ tục giảm thiểu các cuộc tranh luận không đáng có³.

Nh đã đề cập khá nhiều lần, Quốc hội ta còn thiếu nhiều quy trình và thủ tục, dẫn đến nhiều khi lúng túng trong khi làm việc và khiến cho tiến trình công việc kéo dài hơn. Chẳng hạn, trên đây chúng tôi có nhấn mạnh cần xác định trọng tâm trong quá trình làm luật, thì chính quy trình 3 lần đọc ở các nước có tác dụng đó, nhng quy trình lập pháp của chúng ta cha đọc nh vậy. Hoạc nhiều ng-ời than phiền: chất vấn nhiều khi vẫn dàn trải, ngời trả lời chất vấn nặng về trình bày... Những chuyện đó có thể tránh đợc nếu có thủ tục chất vấn chi tiết, rõ ràng đợc vạch ra trớc, ví dụ nh nếu đại biểu chất vấn không trúng vấn đề, chủ toạ ngay lập tức có thể nhắc nhở hoặc thậm chí tớc quyền chất vấn trong phiên họp đó...

*

* *

"Thời gian là tiền bạc". Mỗi một ngày họp của Quốc hội tốn hàng trăm triệu đồng tiền ngân sách, cũng có nghĩa là tiền của ngời dân. Số tiền đó có thể dùng vào nhiều việc, ví dụ nh giúp đợc cho nhiều ngời nghèo. Nhng mặt khác, nếu Quốc hội họp một cách có hiệu quả, bàn và quyết đợc một cách đúng đắn những chuyện đại sự, chẳng hạn chính sách thoả đáng cho ngời nghèo, thì có thể mang lại lợi ích lớn gấp rất nhiều lần số tiền bỏ ra đó. Hơn nữa, do những yêu cầu của thực tiễn hiện nay, khi nhu cầu đối với pháp luật ngày càng lớn, Quốc hội ngày càng phải họp nhiều hơn nữa. Tuy nhiên, bên cạnh đó, cũng cần phải cải tiến cách thức làm việc, để 30 ngày họp giải quyết đợc khối lượng công việc của đúng 30 ngày. Nếu không, quả thật nh đại biểu Phạm Phong Thảo nói, "*lãng phí thời gian họp là có tội với cử tri*"./.

-
1. *Tại sao phải quyết ở Quốc hội, xin xem thêm bài "Quyết ở Quốc hội" của TS Nguyễn Sỹ Dũng cùng đợc đăng trong số này.*
 2. *Hoạch định chính sách ở đây có nghĩa là Quốc hội xem xét, nghiên cứu, bàn luận một cách toàn diện, từ mọi góc độ các chính sách và đợc ra các khuyến cáo, kiến nghị để hoàn thiện chính sách; thông qua chính sách. Hoạch định chính sách phải đợc đặt trong một thể thống nhất với hành pháp.*
 3. *Xem cụ thể hơn trong: Đề tài nghiên cứu khoa học "Mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước trên thế giới", Chủ nhiệm Đề tài: TS. Nguyễn Sỹ Dũng, Văn phòng Quốc hội, 2002.*

VỀ MỘT HÌNH THỨC BẦU CỬ: BẦU THEO Ý THÍCH

NGUYỄN NGỌC PHẤN*

Bầu theo ý thích là một hình thức bầu cử được áp dụng ở một số nước thuộc khối Liên hiệp Anh. Nó hoàn toàn mới lạ đối với cử tri Việt Nam. Bài viết giới thiệu kết cấu của lá phiếu bầu cử theo ý thích, quá trình bầu cử, kiểm phiếu và công bố kết quả của hình thức bầu cử này.

Bầu cử là một phong thức biểu thị ý chí của cá nhân hay tập thể trong việc lựa chọn người đại diện cho mình vào cơ quan lãnh đạo các cấp của Nhà nước, đoàn thể, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp... Bầu cử có thể được thực hiện bằng các hình thức: giơ tay, ấn nút điện tử, bỏ phiếu kín hoặc một vài hình thức khác (nh phát ngôn, vỗ tay...) để biểu thị sự đồng ý hay không đồng ý việc lựa chọn người đại diện cho mình.

Bầu cử các cơ quan quyền lực nhà nước ở các nước cộng hoà thông sử dụng hình thức bỏ phiếu. Cử tri hoặc đại cử tri bỏ phiếu lựa chọn người đứng đầu Quốc gia, Quốc hội hoặc các cơ quan dân cử khác bằng hình thức bỏ phiếu kín. Lá phiếu bầu thông ghi tên ứng cử viên theo thứ tự A,B,C ... và người bỏ phiếu, gạch tên, để tên hoặc đánh dấu đồng ý hoặc không đồng ý vào tên từng ứng cử viên, thể hiện sự lựa chọn của mình.

Bên cạnh hình thức thông thường nh trên của lá phiếu bầu cử, ở một số nước thuộc khối Liên hiệp Anh và ở Australia còn một cách sử dụng lá phiếu bầu khác. Đó là lá phiếu bầu theo ý thích, lá phiếu này cho phép cử tri bày tỏ sự lựa chọn của mình một cách rộng rãi hơn, đồng thời phù hợp với thể chế chính trị của các quốc gia đa đảng phái đó.

Hình thức bỏ phiếu theo ý thích được đề cập ở trên với các nội dung sau:

1. Kết cấu của lá phiếu bầu cử theo ý thích

Tên cuộc bầu cử	
Cử tri đánh số theo ý thích	
- Tên ứng cử viên - Tên ứng cử viên	<input type="checkbox"/>
- Tên ứng cử viên - Tên ứng cử viên	<input type="checkbox"/>
- Tên ứng cử viên - Tên ứng cử viên	<input type="checkbox"/>
- Tên ứng cử viên - Tên ứng cử viên	<input type="checkbox"/>

Nhìn vào kết cấu của lá phiếu có thể thấy ngay nó phức tạp hơn lá phiếu thông thường, việc ghi tên ứng cử viên lên phiếu cũng phức tạp không kém, không thể ghi theo trình tự A,B,C vì một lý do rất đơn giản là bên cạnh tên mỗi ứng cử viên là tên đảng phái mà ứng cử viên đó là thành viên, vậy người ta phải ghi tên ứng cử viên lên phiếu theo cách:

Tại một vùng X cần lựa chọn 01 đại biểu vào cơ quan quyền lực, trong đó có 4 đảng phái lựa chọn, giới thiệu mỗi đảng 01 ứng cử viên, nh vậy kết cấu của lá phiếu bầu tương tự nh sơ đồ đã minh hoạ trên. Để ghi tên các ứng cử viên lên phiếu, Văn phòng Hội đồng bầu cử phải tổ chức một cuộc quay "xổ số" tên ứng cử viên, người ta ghi tên mỗi ứng cử viên vào một mảnh giấy, sau đó gấp lại chọn ngẫu nhiên rồi bỏ vào một hộp nhỏ (nh quả cầu) quả cầu này có tiết diện và trọng lượng giống nhau, sau đó 4 quả cầu được bỏ vào lồng sắt (giống nh quay xổ số) và quay. Sau một lần quay, quả cầu nào được rơi ra trước thì người ta nhặt và mở quả cầu ra, ứng cử viên nào ghi tên trong mảnh giấy trong quả cầu đó sẽ được ghi tên đầu tiên lên phiếu bầu, theo quy ớc từ trên xuống dưới. Cứ nh vậy người ta quay cho đến hết (kể cả quay lần thứ 4).

2. Quá trình bầu cử

Sau khi đã xong giai đoạn ghi tên các ứng cử viên lên phiếu bầu, việc bầu cử theo quy trình giống nh các cuộc bầu cử thông thường mà chúng ta đang áp dụng. Sự khác nhau ở đây là việc bầu cho ai, nếu nh phiếu bầu bình thường cử tri gạch tên lên ứng cử viên mà mình thấy cha đủ các điều kiện đại diện cho mình hoặc đánh dấu vào ô không đồng ý thì việc bầu ở lá phiếu theo ý thích lại không phải nh vậy, các cử tri tự do lựa chọn bằng cách đánh số theo ý thích. Với kết cấu của phiếu bầu trên, cử tri chỉ việc đánh số vào các ô theo các số từ 1 đến 4, nếu ứng cử viên nào mình thích nhất thì đánh số 1 và tiếp đến số 2, số 3, số 4, lá phiếu không hợp lệ là lá phiếu không đánh hết số, hoặc đánh trùng một số ô, hoặc không đánh dấu vào các ô bên cạnh tên các ứng cử viên.

3. Kiểm phiếu và công bố kết quả

Quá trình kiểm phiếu bầu là quá trình thể hiện bản chất của lá phiếu bầu theo ý thích. Khi tiến hành kiểm phiếu bầu, đầu tiên ngài ta xem xét số lượng cử tri tham gia bầu cử là bao nhiêu, sau đó ngài ta xem có bao nhiêu phiếu không hợp lệ rồi mới kiểm phiếu bằng cách sắp xếp mỗi ứng cử viên theo 4 số (đọc đánh số 1 trên phiếu bầu) ứng cử viên nào có tỷ lệ cử tri bầu cho mình là $50\%+1$ là trúng cử. Nếu nh không có ứng cử viên nào đạt $50\% + 1$ thì ngài ta áp dụng phong pháp "loại trừ" và "cho phiếu", không phải tổ chức bầu lại.

Ví dụ dưới đây sẽ minh hoạ phong pháp "loại trừ" và "cho phiếu"

Tại một khu vực A trong cuộc bầu cử Hội đồng thành phố, cần lựa chọn một ứng cử viên làm Chủ tịch Hội đồng, có 4 ứng cử viên (UCV) đọc ghi tên trên phiếu bầu, số lượng cử tri là 25 người (25 phiếu hợp lệ, không có phiếu nào không hợp lệ) Ai đạt 13 phiếu bầu cử trở lên sẽ đắc cử. Trong trường hợp có nhiều hơn một UCV đạt $50\%+1$, Ai có số phiếu cao hơn sẽ thắng cử. Kết quả kiểm phiếu nh sau:

UCV	Nguyễn Văn A	5 phiếu bầu	Đánh số 1
UCV	Trần Văn B	7 phiếu bầu	Đánh số 1
UCV	Khúc Hữu C	9 phiếu bầu	Đánh số 1
UCV	Hoàng Văn E	4 phiếu bầu	Đánh số 1
	Cộng	25 phiếu bầu	

Lần kiểm phiếu thứ nhất không ứng cử viên nào đạt $50\%+1$ (13 phiếu bầu) riêng UCV Hoàng Văn E có số phiếu bầu đánh số 1 ít nhất (4 phiếu) nên ngài ta loại UCV Hoàng Văn E và lấy 4 phiếu của ứng cử viên này kiểm xem cử tri đánh số 2 cho ứng cử viên nào rồi ngài ta cộng với lần kiểm phiếu thứ nhất cho ứng cử viên đó.

Lần kiểm phiếu này số 2 đọc đánh cho

Nguyễn Văn A là:	1 phiếu bầu +	5 =	6 phiếu bầu
Trần Văn B là:	2 phiếu bầu +	7 =	9 phiếu bầu
Khúc Hữu C là:	1 phiếu bầu +	9 =	10 phiếu bầu

Nh vậy vẫn cha có UCV nào đạt tỉ lệ $50\%+1$ (tỉ lệ trúng cử). Ngài ta lại kiểm phiếu lần thứ 3 bằng cách loại bỏ UCV Nguyễn Văn A có số phiếu thấp nhất và kiểm trong tổng số 6 phiếu của ứng cử viên này xem tỉ lệ cử tri đánh số 3 cho 2 ứng cử viên còn lại. Lần kiểm phiếu này cho kết quả nh sau:

UCV Trần Văn B	là:	4 phiếu bầu +	9 =	13 phiếu bầu
UCV Khúc Hữu C	là:	2 phiếu bầu +	10 =	12 phiếu bầu

Nh vậy ứng cử viên Trần Văn B đã đạt tỉ lệ 50%+1 và trúng cử (13 phiếu bầu).

Có thể thấy rằng: "*Phiếu bầu theo ý thích*" rất phức tạp, rắc rối, đòi hỏi phải có một cơ quan chuyên trách để làm việc kỹ thuật cho lá phiếu. Đồng thời, việc tuyên truyền hướng dẫn cho các cử tri phải thông xuyên, cụ thể. Mặt khác, với lá phiếu trên, chi phí cho một cuộc bầu cử tất nhiên là tốn kém. Hình thức bầu cử này chi phí cao gấp 8 lần bầu cử theo hình thức thông thường./.

Nguồn tài liệu từ Australia.

* Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế kế hoạch - Văn phòng Quốc hội

"QUYẾT" Ở QUỐC HỘI *(Nhân Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI)*

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG

Các đại biểu Quốc hội khoá X đã từng than phiền, có những chuyện Quốc hội bàn chưa xong, chưa quyết, nhưng trên thực tế đã được triển khai thực hiện, chức năng "quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước" chưa được tôn trọng đúng mức. Những vấn đề đó cần phải được bàn thảo đáo ở Quốc hội và phải do Quốc hội quyết trước khi làm. Tại sao?

Dân chủ không chỉ nằm ở việc chúng ta "quyết" cái gì mà còn ở cách chúng ta "quyết" như thế nào. Việc trưng dụng tài sản cá nhân có thể được đưa ra một cách dân chủ. Ngược lại, chủ trương về mũ bảo hiểm xe máy không khéo lại bị coi là một sự áp đặt. Thực tế cho thấy, việc xây đường, xây cảng, làm nhà máy v.v... tất cả đều là những việc làm tốt đẹp và đều vì lợi ích của nhân dân. Tuy nhiên, chúng vẫn có thể được đưa ra những quyết định mang tính áp đặt. Để khắc phục tình trạng này, việc đưa các vấn đề quan trọng của đất nước ra thảo luận và quyết định ở Quốc hội là rất cần thiết. Đó đây là một vài lý do.

Trước hết, Quốc hội là cơ quan được uỷ quyền (thông qua bầu cử). Bạn đã bao giờ uỷ quyền cho ai đó bốc thăm thay mình chưa? Có lẽ là đã từng. Vậy thì bạn hiểu tất cả: kết quả của việc bốc thăm không phải bao giờ cũng làm bạn vừa lòng, nhưng bao giờ cũng được bạn chấp nhận. (Lần sau, có thể, bạn sẽ không uỷ quyền cho người kia nữa. Nhưng đó lại là một câu chuyện khác). Ngược lại, việc ai đó giành quyền bốc thăm và áp đặt kết quả cho bạn sẽ là điều không bao giờ được bạn hoan nghênh. Hoạt động lập pháp không phải là chuyện bốc thăm. Thế nhưng, quy chế pháp lý của sự uỷ quyền trong cả hai trường hợp đều hoàn toàn giống nhau. Ở nước ta, "mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" (Điều 2, Hiến pháp năm 1992). Nếu chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân thì những quyết định ảnh hưởng đến lợi ích của nhân dân nên do các cơ quan được uỷ quyền (Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp) ban hành hoặc phê chuẩn. Các quyết định như vậy sẽ hợp hiến, hợp pháp và phản ánh được mối quan tâm đa dạng của cử tri.

Hai là, các đại biểu Quốc hội đều nhận được sự uỷ quyền từ cử tri và đều được uỷ quyền ngang nhau. Đây là một trong những đặc tính quan trọng nhất của Quốc hội: Quốc hội là tổ chức do các thành viên bình đẳng hợp thành. Bình đẳng đi liền với dân chủ. Bình đẳng cũng tạo tiền đề cho những tranh luận thật sự. Một cơ quan hoạt động theo chế độ thủ trưởng và tổ chức theo cấp bậc thường khó bảo đảm được điều này. Trên thực tế, tại không ít các cuộc họp, "vừa lòng cấp trên" là tiêu chí ứng xử của rất nhiều diễn giả. Các cuộc họp như thế thật là vô bổ và tốn kém thời gian.

Ba là, Quốc hội là cơ quan đại diện. Dân sinh sống trên mảnh đất Việt Nam có tới 80 triệu người. Lợi ích của chúng ta có nhiều điểm tương đồng, nhưng cũng có những điểm khó dung hoà. Ví dụ, chính sách bảo hộ sản xuất trong nước có lợi cho các nhà sản xuất, thì thiệt thòi cho những người tiêu dùng; nâng giá nông sản có lợi cho nông dân, thì thiệt thòi cho công nhân và những người làm công ăn lương. "Không thể nào được tất cả!", câu trả lời khá "thẳng ruột ngựa" của Bộ trưởng Bộ Thương mại Trong Đình Tuyển tại Phiên chất vấn của Quốc hội ngày 25/11/2002, khẳng định một thực tế là: muốn vượt qua bế tắc chúng ta phải biết mặc cả và thoả hiệp. Mặc cả và thoả hiệp chỉ có thể thực hiện được bởi sự thoả thuận giữa các đại biểu Quốc hội đại diện cho các tầng lớp dân cư khác nhau.

Bốn là, Quốc hội quyết định theo chế độ tập thể. Ở Quốc hội không ai có thể quyết định được một mình. Mỗi đại biểu Quốc hội đều có một phiếu, và mỗi quyết định đều phải bỏ phiếu để thông qua.

Các quyết định của Quốc hội vì vậy là ý chí của đa số. Đa số không phải bao giờ cũng đúng, nhưng thông thường ít sai hơn thiểu số. Ngoài ra, dân chủ không phải là cái gì khác ngoài sự tuân thủ ý chí của đa số (nhân đây, cần lưu ý: quyền thống trị của đa số là điểm khác nhau cơ bản giữa dân chủ và pháp quyền. Trong một nền pháp quyền, không phải bao giờ đa số cũng có quyền áp đặt ý chí cho thiểu số, đặc biệt là trong những vấn đề liên quan tới các quyền Hiến định của công dân).

Năm là, Quốc hội ban hành quyết định dựa trên những nguyên tắc và thủ tục định trước, vì vậy chất lượng thông điệp được bảo đảm. Ví dụ: Quốc hội chỉ quyết định sau khi thảo luận; chỉ thảo luận sau khi nghe báo cáo thẩm tra; chỉ thẩm tra sau khi nghe báo cáo. Nguyên tắc và thủ tục của Quốc hội là "*công nghệ thực thi quyền lực*" của Quốc hội. Mọi công nghệ đều cần được thông xuyên đổi mới và hoàn thiện. Ít có thứ công nghệ nào "*năm mươi năm vẫn chạy tốt*". Với những quy tắc và thủ tục định trước, Quốc hội sẽ tránh được cách ban hành quyết định độc đoán, chuyên quyền.

Sáu là, Quốc hội làm việc theo chế độ công khai. Công khai gắn liền với minh bạch. Người dân có điều kiện để thấy hết các lý lẽ, các thuận lợi, cũng như khó khăn của từng quyết định. Thực tế cho thấy, những quyết định được người dân thấu hiểu và ủng hộ là những quyết định tốt nhất.

Cuối cùng, cơ quan lập pháp quyết định, cơ quan hành pháp thi hành đều cũng là một sự sáng suốt trong việc tổ chức quyền lực nhà nước. Sự "*phân công, phân nhiệm*" này là thiết chế gián tiếp và hiệu quả để chống lạm quyền./.

NHÀ NƯỚC THẬT SỰ CỦA DÂN, DO DÂN VÀ VÌ DÂN

PGS.TS. THÀNH DUY*

Phân tích t tổng Hồ Chí Minh về một Nhà nước của dân, do dân, vì dân, tác giả nhấn mạnh: "Vấn đề khó khăn là ở chỗ, làm sao dân giao quyền (cho Nhà nước) mà không bị mất quyền. Các cơ quan nhà nước được giao quyền mà không tiếm quyền của dân, trái lại phải luôn chứng tỏ là công cụ thực thi quyền lực của dân".

T tổng về nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân là của Chủ tịch Hồ Chí Minh, được hình thành từ trong quá trình tìm đường cứu nước và được Người thực hiện ngay từ những ngày đầu Cách mạng tháng Tám năm 1945. Từ phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam mới, sau khi đề ra 6 nhiệm vụ cấp bách, Hồ Chí Minh đã đề ra chủ trương thiết lập ngay những cơ sở pháp lý cho việc ra đời nhà nước kiểu mới của nhân dân. T tổng ấy là thể hiện ý chí gắn độc lập dân tộc với tự do, hạnh phúc của nhân dân nh Người đã từng nói: "*Nếu nước độc lập mà dân không được hưởng hạnh phúc, tự do thì độc lập cũng chẳng có nghĩa lý gì*"¹. Nhg làm thế nào để có một nhà nước kiểu mới thật sự của dân, do dân và vì dân lại không phải là việc đơn giản, dễ dàng, không phụ thuộc vào ý muốn chủ quan. Có lẽ thấy rõ điều đó, cho nên, ngay sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, Hồ Chí Minh nêu rõ: "*Muốn giữ vững độc lập, muốn làm cho dân mạnh nước giàu, mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức mới để tham gia vào công việc xây dựng nước nhà...*". Sau khi cách mạng mới thành công, song song với việc xây dựng Hiến pháp, Người dành công sức cho việc xây dựng hệ thống quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Để quán triệt t tổng Hồ Chí Minh về việc xây dựng nhà nước thật sự của dân, do dân và vì dân, ở đây chúng tôi muốn đề cập một vài vấn đề lý luận và thực tiễn có quan hệ đến tính chất nhà nước kiểu mới và những cơ sở lý luận và thực tiễn để xây dựng nhà nước đó ở ta.

1. Những cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đề ra mục tiêu xây dựng nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân

Rõ ràng, việc Hồ Chí Minh đề ra mục tiêu xây dựng nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân không phải là xuất phát từ một mong muốn chủ quan mà trên cơ sở nhận thức mới về thời đại, đặc biệt là từ thực tế lịch sử xã hội và văn hoá cụ thể của đất nước ta, nghĩa là xuất phát từ quy luật tiến hoá của xã hội và điều kiện thực thi quy luật đó đối với một đất nước còn nghèo nàn cha qua giai đoạn phát triển chủ nghĩa t bản nh nước ta. Để thấy rõ những cơ sở lý luận và thực tiễn đó, chúng ta có thể nêu ở đây 3 căn cứ chủ yếu sau:

Một là, từ những năm 20 của thế kỷ XX, trong quá trình tìm đường cứu nước, Hồ Chí Minh đã dần dần tìm thấy không chỉ con đường cứu nước mà cả động lực cách mạng là ở sức mạnh của giai cấp vô sản và nhân dân lao động toàn thế giới. Điều này cha thể có được khi Người cha tiếp cận với phong trào công nhân trên thế giới, nhất là với chủ nghĩa Mác - Lênin.

Một trong những nguyên nhân thất bại của các sĩ phu yêu nước ở ta, không chỉ ở chỗ họ cha tìm thấy một đường lối cách mạng đúng đắn, mà còn ở chỗ họ không tìm ra động lực cách mạng. Cho nên, cả Phan Bội Châu và Phan Chu Trinh đều rất lúng túng trong việc phân tích các lực lượng gánh vác sự nghiệp cứu nước, nghĩa là cha thấy rõ lực lượng và sức mạnh của nhân dân. Khác với các sĩ phu yêu nước, Hồ Chí Minh thấy rõ lực lượng gánh vác sự nghiệp cứu nước không thể tìm ở đâu khác ngoài nhân

dân và Người đặt tất cả niềm tin vào lực lượng của dân, coi dân là chỗ dựa, dân là sức mạnh, dân là động lực cách mạng. Ngay trong bức thư từ giữa những bạn chiến đấu của mình trước khi rời Paris tìm đồng về nước, Nguyễn ái Quốc - Hồ Chí Minh đã đặt niềm tin vào nhân dân và khẳng định: *"Đối với tôi, câu trả lời đã rõ ràng: trở về nước, đi vào quần chúng, thức tỉnh họ, tổ chức họ, đoàn kết họ, huấn luyện họ, đưa họ ra đấu tranh giành tự do, độc lập"*. Từ năm 1922, trong *Tuyên ngôn của Hội liên hiệp thuộc địa* do Nguyễn ái Quốc thảo đã có đoạn viết: *"Đứng trước chủ nghĩa t bản và chủ nghĩa đế quốc, quyền lợi của chúng ta là thống nhất, các bạn hãy nhớ lời kêu gọi của C.Mác: "Vô sản tất cả các nước, đoàn kết lại!"*. Nhg, đến năm 1923, khi viết truyền đơn cổ động báo *Người cùng khổ* (Le Paria), sau khi nêu rõ mục đích của tờ báo, Nguyễn ái Quốc kết thúc bằng khẩu hiệu: *"Lao động tất cả các nước, đoàn kết lại!"*.

Nh vậy là, sau khẩu hiệu của C.Mác kêu gọi: *"Vô sản tất cả các nước, đoàn kết lại!"* và khẩu hiệu của Lênin không chỉ kêu gọi vô sản tất cả các nước, mà còn đọc bổ sung bằng khẩu hiệu: *"Vô sản tất cả các nước và các dân tộc bị áp bức, đoàn kết lại!"*, thì khẩu hiệu này của Hồ Chí Minh lại mang một ý nghĩa và nội dung mới. Người không chỉ kêu gọi vô sản tất cả các nước, cũng không chỉ kêu gọi các dân tộc bị áp bức, đoàn kết lại, mà còn kêu gọi *Lao động tất cả các nước, đoàn kết lại*, cùng đứng lên chinh phục thế giới. Điều đó chắc chắn không phải là ngẫu nhiên, tình cờ mà là xuất phát từ một nhận thức mới về thời đại, về yêu cầu cách mạng thế giới. Tình hình mới không chỉ đòi hỏi giai cấp công nhân và các dân tộc bị áp bức mà còn đòi hỏi tất cả những người lao động trên thế giới không phân biệt chủng tộc và nguồn gốc, miễn là người lao động chân chính đều cần đoàn kết lại và *đều có thể đứng trong hàng ngũ những người cộng sản, quanh lá cờ đỏ để chinh phục thế giới*.

Phải chăng, đây chính là *một bước đột biến trong nhận thức* của Hồ Chí Minh về động lực cách mạng. Điều đó có quan hệ trực tiếp và hữu cơ đến nhận thức về xây dựng Đảng và xây dựng nhà nước kiểu mới ở ta. Trong thực tế, Người đã xây dựng Đảng Cộng sản Việt Nam và nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam theo nhận thức đó.

Nói về nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân, Người nói: *"Chính phủ sau đây phải là một chính phủ toàn dân đoàn kết và tập hợp nhân tài không đảng phái"*. Đó là nhà nước của cả dân tộc.

Hơn nữa, Hồ Chí Minh còn chủ trương đoàn kết tất cả những người lao động ở chính quốc và ở các dân tộc thuộc địa khác vào một mặt trận chung chống chủ nghĩa thực dân, chủ nghĩa đế quốc và xây dựng một thế giới mới không còn áp bức, bóc lột. Vấn đề bản chất giai cấp của Đảng cũng nh của nhà nước kiểu mới không phải ở thành phần xuất thân của những người tham gia mà chủ yếu là ở mục tiêu cách mạng thể hiện trong đồng lối cách mạng, phong châm hoạt động vì quyền lợi của ai. Với Hồ Chí Minh, một nhà nước kiểu mới không chỉ vì giai cấp công nhân mà vì cả dân tộc, vì tất cả những người lao động, tức vì nhân dân, vì mọi người. Đảng Cộng sản lãnh đạo là nhằm mục tiêu đó và chỉ theo mục tiêu đó, giai cấp công nhân mới đọc giải phóng thực sự, mới có tự do, hạnh phúc thực sự.

Hai là, cũng trong quá trình tìm đồng cứu nước, Hồ Chí Minh đã tìm hiểu các loại hình nhà nước đã hình thành trên thế giới. Với nhà nước t sản, Người thấy rõ *"Mỹ tuy rằng cách mệnh thành công đã hơn 150 năm nay, nhng công nông vẫn cứ cực khổ, vẫn cứ lo tính cách mệnh lần thứ hai. ấy là vì cách mệnh Mỹ là cách mệnh t bản, mà cách mệnh t bản là cha phải cách mệnh đến nơi"*. *"Cách mệnh Pháp cũng nh cách mệnh Mỹ, nghĩa là cách mệnh t bản, cách mệnh không đến nơi, tiếng là cộng hoà dân chủ, kỳ thực trong thì nó tốc đoạt công nông, ngoài thì nó áp bức thuộc địa"*. Hồ Chí Minh thấy: *"Trong thế giới bây giờ chỉ có cách mệnh Nga là đã thành công, và thành công đến nơi, nghĩa là dân chúng được hưởng cái hạnh phúc tự do, bình đẳng thật"*². Từ thực tế các cuộc cách mạng đã hình thành trong lịch sử, Hồ Chí Minh rút ra bài học có ý nghĩa lý luận về việc xây dựng nhà nước kiểu mới ở nước ta.

Hiện nay, tuy Nhà nước Liên Xô đã sụp đổ, song điều đó không có nghĩa là bài học thực tế của nước Nga không còn giá trị. Trái lại, chính sự sụp đổ đó lại là bài học phản diện giúp chúng ta thấy rõ

việc xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân là việc khó, mà việc bảo vệ nhà nước kiểu mới đó lại càng khó gấp bội. Bảy mươi năm tồn tại của một nhà nước kiểu mới như Nhà nước Liên Xô không phải là việc dễ dàng. Ấy thế mà nó vẫn có thể sụp đổ khi Đảng cầm quyền không còn đủ mạnh để bảo vệ nhà nước, khi nhân dân không còn đủ tin để giữ lại nó. Điều đã xảy ra không ai thể ngờ, nhưng đó là sự thật đau đớn cho những người cộng sản và nhân dân Liên Xô.

Ba là, trong thực tế, khi đề ra việc xây dựng nhà nước kiểu mới ở Việt Nam, Hồ Chí Minh còn đặt niềm tin vào truyền thống yêu nước của dân tộc. Người muốn phát động chủ nghĩa dân tộc nhân danh quốc tế cộng sản để huy động toàn bộ sức mạnh của dân tộc từ truyền thống đến hiện đại vào mục tiêu cách mạng giải phóng dân tộc, xây dựng nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân, tức nhà nước của toàn dân tộc, vì mọi người chứ không riêng cho giai cấp, tầng lớp nào. Đây là một mục tiêu cao cả, thể hiện ý chí cách mạng với mục tiêu giải phóng mọi người để giải phóng chính mình của giai cấp công nhân, nhưng lại diễn ra ở một nước đại bộ phận là nông dân, cha qua giai đoạn phát triển chủ nghĩa t bản, trình độ dân trí còn thấp. Chính vì vậy, việc xây dựng một nhà nước kiểu mới vốn đã khó, trong hoàn cảnh nước ta nó càng khó bội phần. Song, để vượt qua đèo khó khăn khách quan đó, không có cách nào khác là dựa vào dân, tin tưởng tuyệt đối ở dân.

Nghị quyết Đại hội IX của Đảng khi đề ra mục tiêu kiện toàn bộ máy nhà nước, xây dựng Đảng vững mạnh và các mục tiêu cụ thể khác về tổ chức, về khoa học, giáo dục, về cải cách hành chính, về chống tham nhũng... không ngoài mục đích xây dựng Nhà nước ta thật sự của dân, do dân và vì dân, nhằm đem lại tự do và hạnh phúc cho mọi người. Nhưng, để thực hiện điều đó trước hết phải thấy rõ vị trí, vai trò của dân đối với nhà nước kiểu mới.

2. Về vị trí, vai trò của dân trong mối quan hệ với Nhà nước

Trước hết, phải bắt đầu từ vị trí, vai trò của dân cũng như quan niệm về dân chủ. Từ trong xã hội phong kiến, vai trò của dân đã được đề cao. Mệnh đề "*dân vi bản*" tức lấy dân làm gốc hay "*dân vi quý*" là của Khổng Tử và Mạnh Tử mà các xã hội phong kiến phương Đông, trong đó có Việt Nam, thông thường xem là một định hướng trị nước tích cực. Tất nhiên, khi nói đến "*dân vi bản*" hay "*dân vi quý*", các nhà Nho chỉ nhằm mục đích khuyên răn các bậc vua quan phong kiến phải biết dựa vào dân để trị nước, chứ không hề có ý coi dân là gốc như quan niệm của ta ngày nay. Điều đó có nghĩa là t tổng "*lấy dân làm gốc*" chỉ có giá trị về phương diện đạo lý chứ chưa có giá trị pháp lý trong xã hội phong kiến. Cho nên, ngay cả những bộ luật tiến bộ nhất trong xã hội phong kiến, người dân vẫn ở vị trí thấp kém, quyền lực nhà nước là thuộc nhà vua và hệ thống quan lại.

Trong hình thái xã hội t bản, vai trò của dân được mở rộng hơn, dân không chỉ là "*gốc của nước*" mà dân còn được xem là chủ nhân của nước, từ đó mới có khái niệm *dân chủ*. Dân chủ, hiểu một cách nôm na là dân làm chủ nhà nước. Cho nên, hiến pháp của các nhà nước t sản đều nêu cao dân quyền và dân chủ. Thậm chí, Hiến pháp Mỹ còn nói "*Hệ Chính phủ nào mà có hại cho dân chúng, thì dân chúng phải đập đổ Chính phủ ấy đi, và gây nên chính phủ khác*". Câu nói đó đã được Hồ Chí Minh nhắc lại trong tác phẩm *Đường cách mệnh*. Phong châm của Hồ Chí Minh là tiếp thu những *cái hay* từ trong những *câu nói đúng* của phong kiến cũng như của t sản, nhằm vận dụng sáng tạo trong hoàn cảnh xây dựng đất nước ta. Người coi những câu nói hay, những mệnh đề đúng đó là di sản văn hoá mà loài người có được trong lịch sử tiến hoá của mình.

Trong khái niệm dân chủ cũng vậy. Trích dẫn những lời nói đúng, Người "*nói đi đôi với làm*", nói dân chủ là thực hiện bằng được quyền dân chủ của dân. Khi đề ra yêu cầu xây dựng nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân, Hồ Chí Minh luôn luôn quan tâm đến việc quán triệt t tổng dân chủ, nghĩa là làm sao cho dân làm chủ thật sự đối với nhà nước. Đặc biệt, Người nhấn mạnh vai trò của dân đối với nhà nước, coi dân là cốt lõi của nhà nước, dân là tất cả và trên hết của nhà nước. Người nói: "*Chế độ ta là chế độ dân chủ tức là nhân dân là người chủ*"... "*Dân là chủ thì Chính phủ phải là đầy tớ. Làm việc ngày nay không phải để thăng quan, phát tài. Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi Chính phủ*"³. Có lẽ không có cách diễn đạt nào rõ hơn về vị trí, vai trò của dân đối với nhà nước như

cách nói của Hồ Chí Minh. Nhưng thực hiện cho được mục tiêu lý tưởng đó, quả là không dễ dàng. Chắc chắn rằng Hồ Chí Minh cũng thấy khó khăn đó. Cho nên, Người đặc biệt chú ý đến vai trò của đạo đức cách mạng, hết sức đề cao đạo đức cách mạng và chống chủ nghĩa cá nhân một cách quyết liệt và nhất quán. Càng ngày chúng ta càng thấy rõ những dự báo của Hồ Chí Minh là đúng đắn về hiện tượng cán bộ vì thiếu đạo đức cách mạng mà trở thành quan liêu, tham nhũng, ức hiếp dân, nhất là trong bối cảnh thực hiện đồng lối phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường như hiện nay.

3. ý nghĩa của việc xây dựng nhà nước kiểu mới của dân tộc, vì quyền lợi của mọi công dân

Nhà nước của dân, do dân và vì dân thực chất là nhà nước của dân tộc, vì quyền lợi của mọi người dân. Song, nói đến nhà nước, người ta thường nghĩ đến nhà nước giai cấp, nay nói đến nhà nước dân tộc phải chăng là không đúng với quan điểm chính thống. Trớc hết, cần phân biệt tính chất nhà nước và cơ sở xã hội của nhà nước. Tính chất nhà nước bao giờ cũng là nhà nước giai cấp, tức là bất cứ nhà nước nào cũng đại diện cho một giai cấp nhất định. Nhà nước phong kiến do nhà vua quyết định; nhà nước t sản do giai cấp t sản chi phối; Nhà nước ta đương nhiên là nhà nước do giai cấp công nhân đại diện liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức, do Đảng Cộng sản lãnh đạo.

Nhưng khác với các nhà nước phong kiến và nhà nước t sản, Nhà nước ta tuy nòng cốt là công nông do Đảng Cộng sản lãnh đạo nhưng không chỉ nhằm phục vụ cho công nông, càng không phải vì quyền lợi riêng của Đảng. Sự nhìn nhận về giai cấp cũng như sự chăm lo đến quyền lợi của công nông là hoàn toàn đúng đắn, nhưng bao trùm lên tất cả bao giờ cũng là quần chúng lao động, là khối đại đoàn kết toàn dân, là sự hoà hợp dân tộc. Như vậy, cần hiểu cơ sở xã hội của nhà nước theo Hồ Chí Minh là rất rộng bao gồm toàn dân tộc, nhưng mặt khác lại phải thấy mối quan hệ ấy với giai cấp công nhân và Đảng của nó lãnh đạo nhà nước như một nguyên tắc nhằm bảo đảm quyền lợi cho tuyệt đại đa số những người lao động tức những công dân thực sự của đất nước. Cho nên, ngay sau khi Cách mạng tháng Tám thắng lợi, trong cuộc họp đầu tiên của Ủy ban nghiên cứu kế hoạch kiến thiết quốc gia, Hồ Chí Minh nói: "*Chúng ta tranh được tự do, độc lập rồi mà dân cứ chết đói, chết rét, thì tự do, độc lập cũng không làm gì. Dân chỉ biết rõ giá trị của tự do, của độc lập khi mà dân được ăn no, mặc đủ. Chúng ta phải thực hiện ngay:*

- 1. Làm cho dân có ăn.*
- 2. Làm cho dân có mặc.*
- 3. Làm cho dân có chỗ ở.*
- 4. Làm cho dân có học hành.*

Cái mục đích của chúng ta đi đến là 4 điều đó. Đi đến để dân nước ta xứng đáng với tự do độc lập và giúp sức được cho tự do độc lập"⁴.

Hơn thế nữa, Hồ Chí Minh còn nhiều lần chỉ rõ: "*Chính phủ là công bộc của dân vậy. Các công việc của Chính phủ làm phải nhằm vào một mục đích duy nhất là mưu tự do hạnh phúc cho mọi người. Cho nên Chính phủ nhân dân bao giờ cũng phải đặt quyền lợi dân lên trên hết thảy. Việc gì có lợi cho dân thì làm. Việc gì có hại cho dân thì tránh"⁵. Những điều Hồ Chí Minh nói từ những ngày đầu Cách mạng tháng Tám năm 1945 đó được Người nhắc lại rất nhiều lần nhằm làm rõ thêm và khẳng định quyết tâm xây dựng Nhà nước của dân, do dân và vì dân của Người.*

Để thực sự có một nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân, vấn đề đặt ra đối với Hồ Chí Minh cũng như Đảng ta là làm thế nào để dân có quyền làm chủ trong thực tế chứ không phải làm chủ hình thức. Cần phải hiểu rằng những quyền lợi mà dân có được như trên đã nói, không phải do Nhà nước ban phát cho họ, càng không phải do Đảng mang cho họ theo nghĩa ban phát, mặc dù vai trò lãnh đạo của Đảng là rất quyết định. Quyền lợi mà người dân có được trước hết phải do chính người dân tạo ra

bằng cách xây dựng nhà nước của mình, giao cho Nhà nước những quyền hạn nhất định và giám sát việc thực thi các quyền hạn ấy nhằm từng bước thực thi quyền lực của dân. Như vậy, Nhà nước chỉ là công cụ thực thi quyền lực của dân. Vấn đề khó khăn là ở chỗ, làm sao dân giao quyền mà không bị mất quyền. Các cơ quan nhà nước được giao quyền mà không tiếm quyền của dân, trái lại họ phải luôn chứng tỏ là công cụ thực thi quyền lực của dân.

Với cơ quan lập pháp, đó là việc chuẩn bị và thông qua các đạo luật phù hợp với yêu cầu của dân, đồng thời kiểm tra thực hiện các đạo luật đó có hiệu quả.

Với cơ quan hành pháp, đó là việc thực hiện có hiệu quả các chương trình hành động để thực thi pháp luật do Quốc hội thông qua, đồng thời chịu sự giám sát của nhân dân bằng cách đề ra cơ chế cho dân được tham gia ý kiến, cho dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra nhằm đạt đến hiệu quả trong thực tế.

Với cơ quan toà án, viện kiểm sát, đương nhiên phải là một công cụ mạnh thi hành xét xử những vụ việc sai trái một cách nghiêm minh, công bằng, không để lọt tội, cũng không để có người chịu oan sai.

Tóm lại, đó chỉ là sự phân công quyền lực giữa ba bộ phận cấu thành nhà nước và phân cấp giữa các cấp nhà nước từ trung ương đến các địa phương. Trên họ chỉ có dân và dân mới có quyền lực tuyệt đối giám sát việc làm của cả ba bộ phận đó. Vấn đề là làm thế nào tạo ra những cơ chế để dân thực thi được quyền giám sát của mình.

Với dân, đương nhiên là có nghĩa vụ với Nhà nước và quyền lợi do Nhà nước mang lại. Nghĩa vụ và quyền lợi đó không chỉ ở chỗ được bầu cử và ứng cử, mặc dù đó là những việc hệ trọng, mà chủ yếu là ở những *quyền* mà họ có được đối với Nhà nước cũng như những *lợi* mà họ có được do Nhà nước mang lại. Đó là quyền chính trị, quyền kinh tế và quyền xã hội. Với họ, quyền và nghĩa vụ gắn với nhau, như việc bầu cử và ứng cử vừa là quyền mà cũng là nghĩa vụ, sự giám sát công việc của Nhà nước vừa là quyền mà cũng là nghĩa vụ. Có điều là, một khi Hiến pháp đã quy định rõ những quyền hạn và nghĩa vụ công dân rồi thì vấn đề thực thi nó nhiều khi lại không phải do dân mà còn phụ thuộc vào các cơ quan nhà nước từ trên xuống đối quyết định. Từ đó, dễ phát sinh vấn đề mâu thuẫn giữa cơ quan nhà nước với dân, Nhà nước thì muốn khuôn vào việc thực thi những quy định trong pháp luật, dân thì đòi hỏi nhiều quyền tuy không ghi rõ trong Hiến pháp và pháp luật nhưng là những đòi hỏi hợp tình, hợp lý. Do đó, phát sinh hai loại quyền: *quyền tự do* và *quyền đòi hỏi*. Quyền tự do là quyền chính trị và xã hội; quyền đòi hỏi nặng về kinh tế và xã hội. Đó là quyền được có cuộc sống đàng hoàng, có thu nhập cao tương xứng với trình độ phát triển của đất nước, có công ăn, việc làm, được bảo hiểm xã hội, đảm bảo có cuộc sống tốt khi ốm đau cũng như lúc tuổi già... Điều này không trái với pháp luật, mặc dù pháp luật không ghi cụ thể những quyền đó. Cho nên, Hồ Chí Minh mới nói: "*Nếu dân đói, Đảng và Chính phủ có lỗi. Nếu dân rét là Đảng và Chính phủ có lỗi. Nếu dân dốt, là Đảng và Chính phủ có lỗi*"⁶. Như vậy là, trong thực tế Hồ Chí Minh đã hợp pháp hoá những quyền đòi hỏi của dân. Vấn đề là phải có sự điều hoà sao cho hai thứ quyền ấy (quyền tự do và quyền đòi hỏi) có sự thống nhất bằng những chính sách xã hội cụ thể. Ở đây có quan hệ đến công bằng xã hội là vấn đề khó khăn đối với Nhà nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội, đòi hỏi Đảng phải từng bước giải quyết khi đề ra các chính sách xã hội phù hợp với tình hình tăng trưởng kinh tế và đòi hỏi của xã hội. Chủ trương xoá đói giảm nghèo nhằm hạn chế sự phân hoá giàu nghèo là với ý nghĩa đó.

Tóm lại, Nhà nước ta hiện nay là nhà nước của dân, do dân và vì dân do Hồ Chí Minh và Đảng ta thiết lập từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945. Nhưng, nói rằng Nhà nước đó đã thực sự là Nhà nước của dân, do dân và vì dân theo tư tưởng Hồ Chí Minh thì có lẽ chưa phải. Bởi lẽ, từ khi hình thành đến nay, Nhà nước ta phải trải qua 30 năm kháng chiến gian khổ, chưa có điều kiện tập trung để xây dựng một *nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa* đúng như mục tiêu mà Hồ Chí Minh và Đảng ta đề ra. Hơn nữa, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chỉ có được trong điều kiện chủ nghĩa xã hội đã trở thành hiện thực, mà điều đó thì hiện nay chưa có ở nước ta.

Nhng, để nhà nước đó trở thành hiện thực thì ngoài việc tập trung xây dựng kinh tế, nhất thiết phải quan tâm đến những yêu cầu khác có tính cấp bách mà các nghị quyết của Đảng, nhất là Nghị quyết Đại hội IX vừa đề ra về xây dựng Đảng, về cải cách hành chính, củng cố tổ chức nhà nước, về công tác cán bộ, về giáo dục, đào tạo và khoa học, công nghệ... Tất cả những nhiệm vụ đó đều trong chương trình kế hoạch trước mắt của Đảng và Nhà nước. Nhng, thiết tởng, với tầm nhìn xa hơn, cần thấy việc xây dựng nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân còn gắn liền với việc nâng cao dân trí để làm sao mỗi người dân thấy rõ trách nhiệm và quyền hạn của mình, gắn liền với việc thực hiện mục tiêu công bằng xã hội và bình đẳng thực sự trên cơ sở dân giàu, nước mạnh, gắn liền với việc chống tham nhũng có hiệu quả, đặc biệt gắn liền với việc xây dựng Đảng làm sao cho Đảng cầm quyền thực sự có đạo đức và văn minh nh Hồ Chí Minh đòi hỏi đối với Đảng ta./.

** Trung tâm Khoa học xã hội & nhân văn quốc gia*

-
1. *Hồ Chí Minh Toàn tập, (Xuất bản lần thứ hai), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, T.4, tr. 56.*
 2. *Hồ Chí Minh Toàn tập, T.2, Sđd, tr.270-280.*
 3. *Hồ Chí Minh Toàn tập - Sđd, T5, tr.60.*
 4. *Hồ Chí Minh Toàn tập, T.4, Sđd, tr.152.*
 5. *Hồ Chí Minh Toàn tập, T.4, Sđd, tr.22.*
 6. *Hồ Chí Minh Toàn tập, T.7, Sđd, tr.572.*