

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

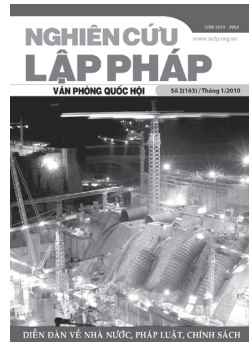
**Số 2(163) / Tháng 1/2010**



**DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH**

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Những luận cứ khoa học nhằm tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội  
**TS. Nguyễn Cảnh Quý**
- 9** Sửa đổi pháp luật thường xuyên – những vấn đề đặt ra  
**TS. Nguyễn Bá Chiến**
- 15** Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại theo quy định của pháp luật Việt Nam  
**ThS. Nguyễn Bá Bình**
- 22** Có nên bằng cấp hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội?  
**Nguyễn Thị Phương**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 25** Pháp luật về biện pháp ngăn chặn bảo lãnh và hướng sửa đổi, bổ sung  
**TS. Trịnh Tiến Việt**
- 30** Luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá và môi trường không khói thuốc lá  
**ThS. Trần Đức Long – ThS. Nguyễn Ngọc Bích**

### CHÍNH SÁCH

- 38** Công tác giáo dục pháp luật, chính trị - tư tưởng và đạo đức cho cán bộ cấp xã ở Đắk Lắk hiện nay  
**ThS. Đỗ Văn Dương**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 43** Giải pháp xử lý các nguồn gây ô nhiễm ven bờ thành phố Hạ Long, thực trạng và giải pháp  
**ThS. Hà Văn Hòa**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 47** Những khác biệt trong pháp luật phòng, chống tham nhũng Việt Nam và Singapore  
**ThS. Nguyễn Thanh Minh**

### THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 56** Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XII

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

Th.S. NGUYỄN QUANG MINH

#### TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI  
ĐT: 080-48486/ 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001  
CỦA BỘ VH TT

#### PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364  
TP. HỒ CHÍ MINH: 080-83558

#### TÀI KHOẢN:

0011000467735  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN  
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

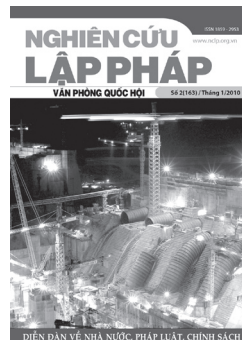
IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

**GIÁ: 12.500 ĐỒNG**

Ảnh bìa: Những ánh sao đêm  
Tác giả: Nguyễn Hoài Nam

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 1/2010

### STATE AND LAW

- 5** The scientific grounds to strengthen the supervisory activities of the National Assembly

**Dr. Nguyen Canh Quy**

- 9** Unceasing amendment of laws - the raised issues

**Dr. Nguyen Ba Chien**

- 15** The Prior Disclosure of Franchising under Vietnam's Law

**LL.M. Nguyen Ba Binh**

- 22** Should higher education be required for National Assembly deputies?

**Nguyen Thi Phuong**

### DISCUSSION OF BILLS

- 25** Law on Guaranty and direction to amend it

**Trinh Tien Viet**

- 30** Law on prevention of the harmful effects of tobacco and cigarettes smokeless environment

**LL.M. Tran Duc Long - LL.M Nguyen Ngoc Bich**

### POLICIES

- 38** The education of law, political ideology and ethics for civil servants at communal level in Daklak today

**LL.M Do Van Duong**

### LEGAL PRACTICE

- 43** Solutions to cope with sources of inshore pollution in the city of Ha Long

**LL.M. Ha Van Hoa**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 47** Differences in the law on prevention of corruption between Vietnam and Singapore

**LL.M. Nguyen Thanh Minh**

### LEGISLATIVE NEWS

- 56** Resolution on interpellation and interpellation replies at the sixth session, National Assembly XII

#### EDITORIAL:

Dr. TRAN DINH DAN (Chairman)  
Dr. NGUYEN SI DUNG (Vice Chairman)  
Prof. Dr. DAO TRONG THI  
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG  
Prof. Dr. DINH VAN NHA  
Prof. Dr. TRAN DINH NHA  
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY  
Prof. Dr. DANG VAN THANH  
Dr. DUONG NGOC NGUU  
Dr. NGO DUC MANH  
Dr. PHAM VAN HUNG

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### VICE EDITOR-IN-CHIEF:

LL.M. NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI  
ĐT: 080-48486/ 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### DESIGN:

NGUYEN ANH VU

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

N<sup>o</sup> 117/GP-DATE 30-3-2001  
MINISTRY OF CULTURE AND  
INFORMATION

#### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364  
HO CHI MINH CITY: 080-83558

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

# NHỮNG LUẬN CỨ KHOA HỌC NHẪM TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

■ NGUYỄN CẢNH QUÝ\*

Theo Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Chỉ có Quốc hội mới có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những nhiệm vụ quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước; các nguyên tắc chủ yếu về tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước; quy định các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn các chức danh cao nhất trong bộ máy nhà nước và nhất là quyết định các chính sách đối nội, đối ngoại của đất nước. Xuất phát từ vai trò, vị trí, đặc biệt quan trọng của Quốc hội vừa nêu trên, Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức Quốc hội đã giao cho Quốc hội thẩm quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Vì vậy có thể nói hoạt động giám sát là chức năng chủ yếu của Quốc hội.

## 1. Hoạt động giám sát của Quốc hội

Như chúng ta đã biết, Quốc hội là chủ thể đại diện cho toàn thể nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Điều đó được khẳng định trong Điều 83 của Hiến pháp năm 1992: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân”. Đồng thời Hiến pháp cũng khẳng định rằng: “Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Như vậy, ở nước ta tất cả quyền lực tập trung vào Quốc hội. Do Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, nên có quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Song Nhà nước của ta được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp và tư pháp, nên Quốc hội chỉ giữ lại cho mình quyền giám sát đối với hoạt động của Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện

kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC), đồng thời thông qua hoạt động ban hành pháp luật, Quốc hội đã ủy quyền cho các cơ quan này thực hiện giám sát của mình.

Nghiên cứu hệ thống pháp luật ở nước ta cho thấy, hoạt động giám sát của Quốc hội được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của các cơ quan thuộc Quốc hội, của các đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội v.v.. Nhìn chung, pháp luật hiện hành quy định quyền giám sát của Quốc hội thể hiện ở các điểm sau:

- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội. Tại các kỳ họp, Quốc hội xem xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC. Quốc hội

\* TS. Phó Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện CT-HCQG Hồ Chí Minh.

được quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, của UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC nếu như các văn bản này trái với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội. Đồng thời Quốc hội có quyền bãi nhiệm các chức danh nhà nước mà thuộc thẩm quyền bầu hoặc phê chuẩn bổ nhiệm của Quốc hội, khi những người này có vi phạm pháp luật trong khi thi hành nhiệm vụ, như Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC... (theo Điều 2 của Luật Tổ chức Quốc hội).

- UBTVQH giám sát việc thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của UBTVQH, giám sát các hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định hủy bỏ các văn bản đó; hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với pháp lệnh và Nghị quyết của UBTVQH, giám sát, hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân, bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; giải tán Hội đồng nhân dân trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng tới lợi ích của nhân dân (theo Điều 6 của Luật Tổ chức Quốc hội).

- Hội đồng Dân tộc (HĐDT), các Ủy ban của Quốc hội thực hiện quyền giám sát theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Chẳng hạn HĐDT có quyền giám sát việc thực hiện Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết Quốc hội và UBTVQH thuộc lĩnh vực dân tộc, chương trình kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng có đông bào dân tộc thiểu số và thực hiện ngân sách nhà nước trong lĩnh vực này... Ủy ban Pháp luật có quyền giám sát Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết Quốc hội, UBTVQH, thuộc các lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, về hình sự dân sự, hành chính, giám sát việc ban hành Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ... Ủy

ban Quốc phòng có quyền giám sát việc thực hiện Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh... Có nghĩa là các Ủy ban của Quốc hội có quyền giám sát các hoạt động thuộc lĩnh vực của mình.

- Đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát của mình được pháp luật quy định, như có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC.

## 2. Các hình thức giám sát

### *Thứ nhất, hoạt động giám sát thông qua việc xem xét báo cáo*

Quốc hội, UBTVQH và các cơ quan khác của Quốc hội thực hiện chức năng giám sát bằng cách xem xét, thẩm tra báo cáo công tác hàng năm, nửa năm và báo cáo chuyên đề của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội có thể yêu cầu các thành viên của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, trực tiếp đến báo cáo hoặc báo cáo bằng văn bản hay cung cấp các tài liệu mà Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội quan tâm.

Thông qua báo cáo của các cơ quan nhà nước, Quốc hội nắm bắt được các thông tin về tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, về hoạt động của các cơ quan nhà nước. Cùng với việc tổng hợp các ý kiến của cử tri và qua hoạt động giám sát của các đại biểu Quốc hội là cơ sở để đánh giá việc thi hành pháp luật. Trên cơ sở đó Quốc hội có thể đưa ra các chủ trương biện pháp phát triển kinh tế - xã hội thích hợp trong điều kiện đổi mới hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay.

### *Thứ hai, hoạt động giám sát thông qua kiểm tra theo dõi việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật*

Việc pháp luật quy định cho Quốc hội và UBTVQH có quyền hủy bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành các văn bản trái với quy định của Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, của UBTVQH, có thể nói rằng Quốc hội,

UBTVQH có chức năng rất quan trọng trong việc giám sát ban hành các văn bản pháp luật. Với việc thực hiện chức năng này, Quốc hội và UBTVQH đã đảm bảo cho pháp luật được thực thi nghiêm chỉnh, thống nhất trong cả nước.

***Thứ ba, hoạt động giám sát thông qua việc trả lời chất vấn***

Chất vấn của đại biểu Quốc hội là yêu cầu của đại biểu đối với người bị chất vấn phải trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm về lĩnh vực hoạt động mà người bị chất vấn phụ trách. Thông qua việc trả lời của người bị chất vấn, Quốc hội có thể giám sát được hoạt động của các cơ quan này. Chất vấn là quyền của từng đại biểu Quốc hội, nhưng khi đại biểu thực hiện quyền này thì có tính chất là một hoạt động giám sát của Quốc hội. Hình thức chất vấn thể hiện trực tiếp quyền giám sát của Quốc hội, nó có tính công khai, dân chủ trong hoạt động của Quốc hội, nên nó có ý nghĩa rất quan trọng.

Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội, như quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, VKSNDTC, TANDTC. Có hai hình thức chất vấn của đại biểu Quốc hội: chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội và giữa hai kỳ họp Quốc hội.

Trong những năm gần đây, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn của Quốc hội được tiến hành thường xuyên, nghiêm túc thể hiện tinh thần và trách nhiệm cao của các đại biểu Quốc hội, của Chính phủ và các cơ quan liên quan trước nhân dân. Thông qua hoạt động này nhiều vấn đề kinh tế - xã hội đã được làm sáng tỏ góp phần thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của Quốc hội.

***Thứ tư, hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện thông qua các đoàn đi giám sát ở các địa phương***

Hàng năm Quốc hội, HĐND và các Ủy ban của Quốc hội thành lập các Đoàn giám sát để đi giám sát hoạt động của các cơ quan thuộc Chính phủ, hoạt động của cơ quan chính quyền

địa phương. Việc thành lập các đoàn dựa trên cơ sở chương trình giám sát của các chủ thể có quyền giám sát. Tùy theo tính chất của sự việc và cấp độ mà thành phần mỗi đoàn giám sát có thể bao gồm: Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH, đại diện của HĐND, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu của Quốc hội. Ngoài ra tùy theo tính chất của từng việc giám sát mà có thể có đại diện của TANDTC, VKSNDTC.

Để hoạt động giám sát có chất lượng, các đoàn giám sát phải chuẩn bị kế hoạch giám sát, chương trình giám sát, nội dung yêu cầu của việc giám sát... gửi xuống các địa phương để phối hợp hoạt động. Khi tiến hành giám sát, đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, đơn vị, tổ chức bị giám sát cung cấp các tài liệu liên quan với hoạt động giám sát, hoặc yêu cầu các tổ chức đơn vị, cá nhân trả lời những vấn đề mà đoàn giám sát quan tâm.

Như vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội được pháp luật nước ta quy định rõ ràng, cụ thể trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Căn cứ vào các quy định của pháp luật, Quốc hội tổ chức hoạt động giám sát với nhiều hình thức và nội dung khác nhau. Các hoạt động giám sát của Quốc hội được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau đã tác động vào các chủ thể bị giám sát, làm cho các chủ thể đó hoạt động phù hợp với Hiến pháp, Luật, các văn bản dưới luật thì gọi là hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội.

### **3. Các biện pháp tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội**

Thực tế, hoạt động giám sát của Quốc hội hiện nay đang đặt ra nhiều vấn đề cần phải xem xét giải quyết. Các hình thức hoạt động giám sát của Quốc hội và của các cơ quan thuộc Quốc hội tuy đã được quy định trong một số văn bản pháp luật nhưng vẫn chưa được quy định một cách đầy đủ, có một số vấn đề chưa thật cụ thể, chưa đủ các căn cứ pháp lý để đảm bảo cho hoạt động giám sát thực hiện một cách có hiệu quả.

Trong những năm qua, mặc dầu đã có nhiều

cố gắng, nhưng hoạt động giám sát của Quốc hội chưa triển khai đồng bộ trên nhiều lĩnh vực mà chỉ mới tập trung được một số vấn đề cần thiết. Chất lượng hiệu quả, hiệu lực giám sát có được nâng lên một bước, nhưng vẫn chưa đáp ứng được những đòi hỏi mà thực tế cuộc sống đặt ra.

Từ những vấn đề nêu trên, để tăng cường hiệu lực giám sát của Quốc hội, cần triển khai một số biện pháp sau:

*Một là*, cần tiếp tục xây dựng, ban hành và cụ thể hóa các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội để xác định rõ ràng, cụ thể, phạm vi, thẩm quyền, đối tượng giám sát của các chủ thể thực hiện quyền này. Tránh tình trạng chồng chéo, lẫn lộn trong hoạt động của các cơ quan khi thực hiện việc kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật.

*Hai là*, phạm vi, đối tượng thẩm quyền giám sát của các cơ quan nhà nước được quy định cụ thể, thì từng cơ quan phải thực hiện đầy đủ các quy định của pháp luật, khắc phục sự “lấn sân” hoặc chồng lấn giữa các cơ quan nhà nước thực hiện hoạt động giám sát nhà nước.

*Ba là*, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Vì vậy, Quốc hội chỉ nên tập trung vào việc giám sát xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật của các cơ quan, cá nhân có vị trí pháp lý cao nhất trong bộ máy nhà nước. Cần khắc phục tư tưởng chủ quan muốn Quốc hội làm thay các cơ quan nhà nước trong hoạt động giám sát nhà nước. Theo chúng tôi, nên tổ chức các Đoàn kiểm tra liên ngành ở các cấp độ, như trung ương, địa phương theo định kỳ hoặc đột xuất và căn cứ vào chương trình, kế hoạch kiểm tra, giám sát của từng cấp mà hoạt động. Còn Quốc hội và các cơ quan tổ chức của mình chỉ nên tổ chức các Đoàn giám sát thực tế, khi nảy sinh vấn đề dư luận xã hội quan tâm hoặc là sự xuất hiện các điểm “nóng” ở các vùng, các địa phương.

*Bốn là*, hoạt động giám sát của Quốc hội hiện nay chủ yếu là thông qua các kỳ họp của Quốc hội với thời gian không dài. Vì vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội cần được thực hiện với quỹ thời gian dài hơn. Hoạt động giám sát

thông qua các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, mặc dù đã hết sức cố gắng, nhưng do tổ chức, cũng như số lượng cán bộ của mỗi cơ quan không nhiều, nên không thể đáp ứng được một cách đầy đủ, nhanh chóng các yêu cầu giám sát. Do đó, để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát, theo chúng tôi, cần thông qua các cơ quan của Quốc hội là chủ yếu. Để cho các cơ quan của Quốc hội đảm nhiệm được chức năng hoạt động giám sát thì phải tăng cường các cơ quan này về mọi mặt, như nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất cho cán bộ công chức của Văn phòng Quốc hội, tăng cường cơ sở vật chất để các cơ quan Quốc hội hoạt động. Đặc biệt là phải nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, đại biểu phải có “tâm”, có “tầm”, phải đảm bảo cho mỗi đại biểu đủ điều kiện để hoàn thành được nhiệm vụ của mình, trước hết là trong việc thực hiện hoạt động giám sát. Mặt khác, phải phát huy sức mạnh và khả năng của các Đoàn đại biểu Quốc hội. Vì trên từng địa phương, giữa hai kỳ họp của Quốc hội, thì Đoàn đại biểu Quốc hội có khả năng giám sát nhanh nhạy và kịp thời nhất.

*Năm là*, để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội, cần phải đổi mới hình thức, phương thức và phát triển giám sát của Quốc hội phù hợp với vị trí pháp lý và điều kiện hoạt động của Quốc hội. Phải đổi mới việc xem xét báo cáo của các cơ quan nhà nước, việc tổ chức các đoàn đi kiểm tra cơ sở cho đến hoạt động chất vấn của các đại biểu. Đổi mới hoạt động của các cơ quan Quốc hội, theo chúng tôi, phải làm sao để đạt ở “tầm” Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Có thể nói, nghiên cứu những luận cứ khoa học nêu trên, đặc biệt là nghiên cứu và tổ chức thực hiện tốt các giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội sẽ góp phần rất lớn vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, đáp ứng với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam hiện nay. ■

# SỬA ĐỔI PHÁP LUẬT THƯỜNG XUYÊN NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

NGUYỄN BÁ CHIẾN \*

**Pháp luật không phải là hiện tượng bất biến. Nó phụ thuộc và được quyết định bởi điều kiện thực tế của xã hội, nó thay đổi và phát triển để phù hợp với sự thay đổi và phát triển của xã hội. Việc sửa đổi pháp luật được đặt ra nhằm điều chỉnh kịp thời và có hiệu quả các quan hệ xã hội. Nhưng việc sửa đổi pháp luật một cách thường xuyên, trong một thời gian ngắn hoặc rất ngắn thể hiện pháp luật không có tính ổn định tương đối.**

**N**ếu các quan hệ xã hội vận động và phát triển rất nhanh thì việc sửa đổi pháp luật thường xuyên cũng là điều bình thường. Ngược lại, nếu các quan hệ xã hội vận động và phát triển bình thường, không có đột biến mà phải sửa đổi pháp luật thường xuyên thì vai trò của pháp luật đó là yếu kém, không phải là khuôn mẫu cho các hành vi xử sự của các chủ thể tham gia quan hệ xã hội. Điều này mang đến những tác động tiêu cực không nhỏ cho xã hội.

## 1. Thực trạng của việc sửa đổi pháp luật thường xuyên ở nước ta

### 1.1. Các bình diện sửa đổi pháp luật thường xuyên

Về loại văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL): việc sửa đổi pháp luật thường xuyên diễn ra từ các đạo luật cho đến các văn bản dưới luật.

Các đạo luật đã được sửa đổi, thay đổi thường xuyên trong thời gian qua ở nước ta là: Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1987 được sửa đổi, bổ sung năm 1990 và năm 1992, được thay thế bằng Luật Đầu tư nước ngoài tại

Việt Nam năm 1996; Luật Đầu tư nước ngoài năm 1996 được sửa đổi, bổ sung năm 2000, được thay thế bằng Luật Đầu tư năm 2005; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 được sửa đổi năm 2004 và năm 2005; Luật Giao thông đường bộ năm 2001 được sửa đổi năm 2008; Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 được sửa đổi năm 2002 và được thay thế bằng Luật Ban hành VBQPPL năm 2008; Luật Thương mại năm 1997 được thay thế bằng Luật Thương mại năm 2005; Luật Doanh nghiệp năm 1999 được thay thế bằng Luật Doanh nghiệp năm 2005; Luật Giáo dục năm 1998 được thay thế bằng Luật Giáo dục năm 2005.

Các văn bản dưới luật đã được sửa đổi, thay đổi thường xuyên trong những năm vừa qua là: Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 được sửa đổi năm 2000 và năm 2003, được thay thế bằng Luật Cán bộ, công chức năm 2008; Nghị định số 152/2005/NĐ-CP ngày 15/12/2005 quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ được thay thế bằng Nghị định số 146/2007/NĐ-CP ngày 14/9/2007 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và Nghị định 146 này lại

\* TS. Khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Hành chính



được sửa đổi bởi Nghị định số 67/2008/NĐ-CP ngày 29/5/2008 sửa đổi, bổ sung khoản 3, Điều 42 Nghị định số 146/2007/NĐ-CP; Nghị định số 52/1999/NĐ-CP của Chính phủ ngày 08/7/1999 về việc ban hành Quy chế Quản lý đầu tư và xây dựng được sửa đổi, bổ sung vào năm 2000, năm 2003, sau đó được thay thế bằng Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 07/2/2005 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình; Nghị định số 16/2005/NĐ-CP được sửa bổ, bổ sung vào năm 2006 và được thay thế bằng Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 10/02/2009 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình...

*Về thời gian sửa đổi:* có những văn bản pháp luật 5 hoặc 6 năm đã phải sửa đổi, thay đổi; nhưng có những văn bản pháp luật 3 hoặc 4 năm đã phải sửa đổi, thay đổi; thậm chí, có những văn bản chỉ có hiệu lực trong 1 hoặc 2 năm đã phải sửa đổi, thay đổi. Như vậy, nhiều trường hợp pháp luật được sửa đổi, thay đổi quá nhanh.

*Về nội dung quy định:* trong tất cả các trường hợp sửa đổi, thay đổi pháp luật đều là sự sửa đổi, thay đổi nội dung những quy định pháp luật cụ thể, tức là làm thay đổi nội dung quan hệ pháp luật giữa các chủ thể với nhau, làm thay đổi cách xử sự của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật, thay đổi hậu quả pháp lý của quan hệ pháp luật.

### 1.2. Nguyên nhân

Việc sửa đổi pháp luật thường xuyên do nhiều nguyên nhân:

*Một là,* trong hơn hai mươi năm đổi mới vừa qua ở nước ta, các quan hệ kinh tế đã thay đổi và phát triển nhanh chóng, thúc đẩy các quan hệ xã hội khác cũng thay đổi và phát triển theo. Điều đó làm cho rất nhiều VBQPPL phải sửa đổi, thay đổi cho phù hợp và tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, việc hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới với nhiều điều ước quốc tế được ký kết đã làm cho nhiều VBQPPL trong nước phải được

sửa đổi, thay đổi để phù hợp và thực hiện các cam kết quốc tế.

*Hai là,* có nhiều VBQPPL hoặc nhiều quy định pháp luật cụ thể ngay sau khi được ban hành hoặc thực thi trong một thời gian ngắn đã bộc lộ sự không phù hợp với cuộc sống như: không bao quát được các quan hệ xã hội cần điều chỉnh; không cụ thể với các quan hệ xã hội cụ thể; không phù hợp với đặc điểm của điều kiện xã hội hiện tại; không bảo đảm lộ trình, điều kiện cho việc thực hiện; không phù hợp với ý chí và lợi ích của các bên chủ thể tham gia quan hệ xã hội. Những yếu tố này liên quan đến nhiều vấn đề như: trong quá trình xây dựng VBQPPL, khâu khảo sát, đánh giá các quan hệ xã hội trong thực tiễn chưa đầy đủ, chưa tốt; chưa chú trọng và tính toán đúng mức lộ trình và điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện văn bản, trong khi đó, việc thực hiện văn bản trong thực tiễn cũng phụ thuộc rất lớn vào lộ trình và điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện; việc dự liệu sự thay đổi, phát triển của quan hệ xã hội trong tương lai còn hạn chế hoặc chưa được chú trọng, chủ yếu giải quyết quan hệ xã hội theo hiện tại, đáp ứng tình thế theo hiện tại; sự tham gia, bảo đảm và tiếp nhận sự tham gia của các cá nhân, cơ quan, tổ chức liên quan đến đối tượng điều chỉnh của văn bản chưa thực sự được chú trọng, còn mang tính hình thức và chưa hiệu quả. Liên quan đến một trong những vấn đề này, “Theo TS Vũ Tiến Lộc - Chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cho rằng: Hiện có 3 lý do khiến chất lượng đóng góp ý kiến xây dựng VBQPPL của doanh nghiệp chưa cao. Thứ nhất, doanh nghiệp chưa thực sự coi đây là trách nhiệm cũng như quyền lợi của mình một cách đầy đủ. Thứ hai, năng lực các hiệp hội doanh nghiệp hiện còn nhiều hạn chế. Thứ ba, cơ quan soạn thảo chưa thực sự lắng nghe ý kiến đóng góp của doanh nghiệp”<sup>1</sup>. Một nhận định khác cho rằng, “sự phản ứng của pháp luật trước cuộc sống diễn ra lẻ tẻ, manh mún, theo cảm tính, không có

<sup>1</sup> Thiên Long, Tham vấn xây dựng VBQPPL: vẫn mang tính đối phó, hình thức, <http://www.doisongphapluat.com.vn>, Thứ ba, ngày 31/3/2009.

<sup>2</sup> Nguyễn Lâm, Tính cạnh tranh của nền pháp luật, <http://www.tuoitre.com.vn>, Chủ nhật, ngày 25/12/2005,

một chủ thuyết rõ ràng. Nó khiến nền pháp luật thay đổi xoành xoạch, mất đi tính ổn định”<sup>2</sup>. Đặc biệt, trong Nghị quyết của Bộ Chính trị số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã nhận định một nguyên nhân bao quát là: “Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật còn nhiều bất hợp lý và chưa được coi trọng đổi mới, hoàn thiện”.

*Ba là*, thông thường một đạo luật ở nước ta phải có nhiều nghị định và thông tư đi kèm để cụ thể hóa, hướng dẫn việc thực hiện do đạo luật còn bao quát một phạm vi điều chỉnh rộng lớn, chưa cụ thể, chi tiết, nên khi một đạo luật phải sửa đổi, thay đổi thì kéo theo một loạt các thông tư, nghị định phải sửa đổi, thay đổi theo. Trong khi đó, nhiều đạo luật không có tính ổn định tương đối không chỉ đối với trường hợp những quan hệ xã hội do đạo luật đó điều chỉnh thay đổi, phát triển rất nhanh mà còn cả đối với trường hợp những mối quan hệ xã hội do đạo luật đó điều chỉnh không phát triển nhanh mà có tính ổn định tương đối. Khi một đạo luật không dựa trên triết lý và giải quyết đúng, đầy đủ bản chất và phạm vi của vấn đề xã hội khách quan, nó sớm hay muộn cũng bị đặt vấn đề phải sửa đổi hoặc thay đổi vì sự thúc ép của đời sống xã hội.

### **1.3. Mặt tích cực của việc sửa đổi pháp luật thường xuyên**

*Thứ nhất*, pháp luật thay đổi theo thực tiễn để phù hợp với thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển các quan hệ xã hội. Pháp luật không quyết định được thực tiễn xã hội mà chỉ là yếu tố phản ánh, tác động và phù hợp với thực tiễn xã hội. Cho nên, khi đời sống xã hội thay đổi thì pháp luật phải thay đổi theo cho phù hợp. Khi pháp luật phù hợp với thực tiễn sẽ được thực tiễn đón nhận, thúc đẩy sự phát triển và bảo vệ các quan hệ xã hội. Nhìn một cách tổng quan, trong hơn hai mươi năm đổi mới vừa qua, các VBQPPL đã phản ánh và đáp ứng ngày càng tốt hơn với nhu cầu thực tiễn, góp phần quan trọng thúc đẩy sự phát triển đáng kể kinh tế - xã hội ở nước ta; nâng cao vị thế của đất nước,

đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

*Thứ hai*, loại bỏ sự chông chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật. Bất kể một hệ thống pháp luật nào trên thế giới cũng luôn chứa đựng sự chông chéo, mâu thuẫn, chỉ có điều là ít hay nhiều. Sự chông chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật đối lập với tính chuẩn mực của pháp luật, gây khó khăn lớn cho việc thực hiện pháp luật trong thực tiễn. Việc sửa đổi, thay đổi pháp luật thường xuyên cũng có tác dụng tích cực là loại bỏ sự chông chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật, hướng pháp luật về với chuẩn mực của nó. Trong những năm đổi mới vừa qua, chúng ta đã và đang tích cực sửa đổi, thay đổi một số lượng lớn các VBQPPL cũng nhằm mục đích loại bỏ sự chông chéo, mâu thuẫn của hệ thống pháp luật nước ta.

### **1.4. Mặt tiêu cực của việc sửa đổi pháp luật thường xuyên**

*Một là*, làm cho quan hệ xã hội không được ổn định. Khi các quan hệ xã hội có những thay đổi, phát triển nhanh chóng, thậm chí là bất thường thì việc sửa đổi, thay đổi pháp luật thường xuyên cho kịp thời với sự thay đổi, phát triển của các quan hệ xã hội là điều bình thường và khách quan, cần thiết. Ngược lại, khi các quan hệ xã hội có tính ổn định tương đối mà phải sửa đổi pháp luật thường xuyên là điều không bình thường. Nó làm cho các quan hệ xã hội không được ổn định, tức là đời sống xã hội không được ổn định. Khi đó, các chủ thể của quan hệ xã hội phải thay đổi cách ứng xử, giải quyết nội dung quan hệ theo quy định mới. Mà nhìn chung, tâm lý của các chủ thể quan hệ xã hội là chưa hoặc ít sẵn sàng cho việc thay đổi cách ứng xử, giải quyết nội dung quan hệ; khá phổ biến vẫn là ứng xử theo thói quen cũ. Bên cạnh đó, khi những quy định mới xác định các chủ thể quan hệ xã hội phải thực hiện nghĩa vụ nhiều hơn, thủ tục pháp lý phức tạp hơn so với hiện tại thì sự sẵn sàng cho việc thay đổi cách ứng xử, giải quyết nội dung quan hệ càng thấp hơn.

*Hai là*, làm xáo trộn tính hệ thống của pháp luật. Gắn liền với hệ thống pháp luật là tính thống nhất của nó. Yếu tố này được quy định

bởi đường lối, chính sách đối nội cũng như đường lối, chính sách đối ngoại và mối quan hệ giữa hai đường lối, chính sách đó là thống nhất. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật làm cho giữa các VBQPPL cũng như giữa các quy định pháp luật cụ thể có mối quan hệ gắn bó với nhau, không chông chéo, mâu thuẫn nhau. Cho nên khi một VBQPPL hoặc một quy định pháp luật cụ thể bị sửa đổi, thay đổi thường xuyên thì nó tất yếu tác động đến các văn bản và các quy phạm pháp luật khác, tức là làm xáo trộn tính hệ thống của pháp luật. Không chỉ dừng lại ở đó, khi sự sửa đổi, thay đổi pháp luật thường xuyên diễn ra càng phổ biến thì đặt các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải thường xuyên trong guồng quay của sự sửa đổi, thay thế văn bản nên không tránh khỏi tình trạng ban hành văn bản chủ yếu để giải quyết tình thế mà chưa có sự chuẩn bị đầy đủ, kỹ lưỡng và bài bản. Từ đó, tính ổn định tương đối của VBQPPL và của hệ thống pháp luật khó đạt được. Những yếu tố đó không những ảnh hưởng đến hiệu quả điều chỉnh các quan hệ xã hội của VBQPPL mà còn tạo ra sự lãng phí nguồn lực không thể tính toán hết được. Scott Jacobs, chuyên gia tư vấn quốc tế, thành viên Đề án 30 về cải cách thủ tục hành chính của Chính phủ đưa ra nhận định tại cuộc hội thảo về công cụ rà soát, đánh giá chất lượng VBQPPL vừa diễn ra tại Hà Nội như sau: “Nếu tiếp tục cách xây dựng và ban hành VBQPPL như hiện nay, Việt Nam có thể sẽ tổn thất tới 25% GDP”<sup>3</sup>. Nguyên nhân của tổn thất, lãng phí đó là do tính chất rườm rà không cần thiết của các văn bản và các quy phạm pháp luật gây ra. Trong khi đó, mức tổn thất về vấn đề này ở các nước chỉ vào khoảng 5-15% GDP<sup>4</sup>.

*Ba là*, làm cho các cơ quan, tổ chức và công dân không theo kịp sự thay đổi của pháp luật để nắm bắt kịp thời và thực hiện theo quy định đã được sửa đổi, thay đổi. Xây dựng pháp luật là rất quan trọng, nhưng điều quan trọng hơn là thực hiện được pháp luật trong thực tiễn để

cuối cùng pháp luật điều chỉnh được các quan hệ xã hội phù hợp với thực tiễn khách quan, theo đúng mục đích mà Nhà nước đặt ra. Việc thực hiện được pháp luật trong thực tiễn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố. Một trong những yếu tố đó là: khả năng và điều kiện tiếp nhận văn bản và nội dung của VBQPPL. Sự sửa đổi, thay đổi văn bản và nội dung của VBQPPL cũng ảnh hưởng đến việc tiếp nhận, cập nhật của các cơ quan, tổ chức và công dân. Khi sự sửa đổi, thay đổi càng thường xuyên thì sự ảnh hưởng không tích cực càng nhiều. Thực tiễn cho thấy, có những trường hợp - ngay những cơ quan, người có nhiệm vụ của Nhà nước - khi có VBQPPL đã được thay đổi, sửa đổi nhưng không biết hoặc không cập nhật kịp thời nên vẫn áp dụng theo những quy định cũ. Càng về dưới cơ sở thì khả năng và điều kiện tiếp nhận, cập nhật văn bản và nội dung của VBQPPL càng hạn chế. Còn đối với các công dân, nhìn chung khá phổ biến rằng việc tiếp nhận, cập nhật văn bản và nội dung của VBQPPL vẫn còn rất hạn chế, yếu kém. Những điều đó tất yếu ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật trong thực tiễn, làm cho pháp luật không được hoặc chậm được thực hiện, thực hiện sai quy định, vi phạm pháp luật.

## 2. Giải pháp cho vấn đề

### 2.1. Khảo sát kỹ và đầy đủ thực tiễn quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật

Yêu cầu quan trọng nhất đối với pháp luật là pháp luật được xây dựng trên cơ sở thực tiễn, phù hợp và đáp ứng thực tiễn nên “cần tăng cường khảo sát, tổng kết thực tiễn để đưa ra những quy phạm pháp luật phù hợp”<sup>5</sup>. Để đáp ứng yêu cầu quan trọng này đòi hỏi khi xây dựng pháp luật cần phải khảo sát kỹ và đầy đủ thực tiễn các quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật. Việc khảo sát này không chỉ ở khía cạnh nghiên cứu các báo cáo tổng kết hoặc nghe ý kiến góp ý từ các hội nghị, hội thảo, cuộc tọa đàm để thiết kế ra các dự thảo

<sup>3</sup> Hương Giang, Văn bản pháp luật và GDP, Thanh niên Online, ngày 04/7/2009.

<sup>4</sup> Hương Giang, Tlđđ.

quy định pháp luật mà các chủ thể có thẩm quyền xây dựng hoặc tham gia xây dựng dự thảo VBQPPL cần thâm nhập thực tiễn thực sự. Những bài học từ thực tiễn là những bài học sinh động và thiết thực nhất. Pháp luật được xây dựng trên cơ sở thực tiễn, phù hợp và đáp ứng thực tiễn là yếu tố quan trọng nhất làm cho pháp luật mang tính ổn định, hạn chế tình trạng sửa đổi pháp luật thường xuyên.

**2.2. Thực sự chú trọng và lắng nghe, khuyến khích ý kiến của các chuyên gia, cá nhân, tổ chức, cơ quan liên quan đến quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật**

Những chủ thể có thẩm quyền xây dựng hoặc tham gia xây dựng VBQPPL không bao giờ có thể khảo sát và thâm nhập được hết thực tiễn do: thứ nhất, phạm vi không gian và những khía cạnh của vấn đề liên quan đến văn bản rất rộng lớn, trong khi đó năng lực của chủ thể và điều kiện, thời gian giải quyết vấn đề là giới hạn; thứ hai, các quan hệ xã hội trong thực tiễn không đứng yên mà luôn luôn vận động, biến đổi và phát triển. Do vậy, việc thực sự chú trọng và lắng nghe, khuyến khích ý kiến của các chuyên gia, cá nhân, tổ chức, cơ quan liên quan đến quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật là rất cần thiết nhằm bổ khuyết cho việc những chủ thể có thẩm quyền xây dựng hoặc tham gia xây dựng VBQPPL không bao giờ có thể khảo sát và thâm nhập được hết thực tiễn. Điều có ý nghĩa quan trọng hơn nữa là thông qua đó, những chủ thể có thẩm quyền xây dựng hoặc tham gia xây dựng VBQPPL nắm được nhu cầu, ý chí, nguyện vọng của các chủ thể tham gia quan hệ xã hội để trên cơ sở đó xây dựng được các quy định pháp luật có khả năng phù hợp nhất với thực tiễn, được các chủ thể tham gia quan hệ xã hội đón nhận pháp luật một cách tích cực nhất, góp phần làm cho pháp luật mang tính ổn định, hạn chế việc sửa đổi pháp luật thường xuyên. Cho nên, về vấn đề này, “nhiều chuyên gia pháp lý có chung

nhận định: việc tham gia đóng góp ý kiến, phản biện các dự thảo Luật, VBQPPL của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp là một điều kiện quan trọng trong quá trình xây dựng pháp luật. Nó khắc phục được tình trạng áp đặt chính sách pháp luật, loại bỏ những bất cập, quy định không phù hợp với thực tiễn cuộc sống đang diễn ra”<sup>6</sup>.

Việc tham gia ý kiến của các cá nhân vào quá trình xây dựng VBQPPL có ưu điểm là trực tiếp từ đời sống thực tế của các cá nhân, nhưng cũng có nhược điểm là mang tính đơn lẻ, thiếu tính toàn diện. Để khắc phục nhược điểm này cần có sự tham gia ý kiến của các tổ chức, hiệp hội. Trong xu thế phát triển xã hội hiện nay, các hiệp hội ngày càng phát triển và sẽ có vai trò ngày càng quan trọng trong việc tham gia đóng góp ý kiến vào việc xây dựng dự thảo VBQPPL. Những vấn đề trên đây cũng đã được đề cập thành chủ trương quan trọng trong Nghị quyết của Bộ Chính trị số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là: “Có cơ chế thu hút các hiệp hội, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi tham gia vào việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật. Xác định cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo VBQPPL”.

**2.3. Quan tâm đến việc dự báo về chiều hướng phát triển quan hệ xã hội để xây dựng những quy định pháp luật phù hợp nhất và mang tính ổn định cao**

Khi xây dựng VBQPPL nói chung và các quy phạm cụ thể nói riêng cũng rất cần quan tâm đến việc dự báo về chiều hướng phát triển quan hệ xã hội để xây dựng được những quy định pháp luật phù hợp nhất và mang tính ổn định cao vì: thứ nhất, các quan hệ xã hội luôn

5 Phương Mai, Tăng cường khảo sát, tổng kết thực tiễn để đưa ra những quy phạm pháp luật phù hợp, <http://isponre.gov.vn/home/tin-tuc/>

6 Thiên Long, Tham vấn xây dựng VBQPPL: vẫn mang tính đối phó, hình thức, <http://www.doisongphapluat.com.vn>, thứ ba, ngày 31/3/2009.

vận động, thay đổi và phát triển; thứ hai, pháp luật được xây dựng không chỉ cho việc thực hiện ở thời điểm hoặc chỉ một thời gian ngắn ngay sau khi ban hành VBQPPL (trừ những trường hợp nhất định). Cần hạn chế việc xây dựng pháp luật chỉ để giải quyết quan hệ xã hội hiện tại, đáp ứng ngay tình thế của thực tế mà không hoặc ít quan tâm đến tương lai của quan hệ xã hội đó. “Cần có đánh giá tác động và dự báo khả năng thực thi để đảm bảo tính ổn định tương đối của luật, pháp lệnh sau khi được thông qua, tránh trường hợp mới ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung”<sup>7</sup>. Cho nên, muốn dự báo tốt về chiều hướng phát triển của quan hệ xã hội thì phải khảo sát kỹ và đầy đủ thực tiễn quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật; nhận định, đánh giá đặc điểm, chiều hướng phát triển của quan hệ xã hội hiện tại. Việc dự báo về chiều hướng phát triển của quan hệ xã hội có những khó khăn do: quan hệ xã hội thay đổi, phát triển không ngừng, nhất là hiện nay có những mối quan hệ xã hội thay đổi, phát triển quá nhanh (thậm chí là bất thường); năng lực của con người trước các vấn đề của xã hội là có hạn, tính chủ quan của con người nhiều khi rất lớn. Tuy nhiên, khi xây dựng VBQPPL nói chung và các quy phạm pháp luật cụ thể nói riêng mà chú trọng, quan tâm đến việc dự báo về chiều hướng phát triển quan hệ xã hội sẽ góp phần xây dựng được những quy định pháp luật phù hợp nhất và mang tính ổn định cao, hạn chế việc sửa đổi pháp luật thường xuyên.

### **2.4. Khi xây dựng VBQPPL cần chú trọng đến lộ trình và điều kiện thực hiện văn bản trong thực tiễn**

Lộ trình và điều kiện thực hiện VBQPPL trong thực tiễn là một trong những yếu tố quan trọng bảo đảm tính khả thi của văn bản. Khi lộ trình thực hiện văn bản được đề ra một cách hợp lý, các điều kiện cần thiết (vật chất, con người, phương tiện, biện pháp, cơ chế) đã được chuẩn

bị tốt hoặc khá tốt sẽ làm cho văn bản có điều kiện để thực hiện. Còn khi lộ trình thực hiện văn bản không hợp lý hoặc các điều kiện cần thiết cho việc thực hiện không có hoặc chưa được chuẩn bị sẽ làm cho văn bản khó hoặc không thể thực hiện được. Trong trường hợp này, VBQPPL cũng cần phải được sửa đổi để có lộ trình thực hiện hợp lý và phù hợp với các điều kiện cần thiết hoặc phù hợp với khả năng chuẩn bị cho việc thực hiện văn bản. Ngay trong Nghị quyết của Bộ Chính trị số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã khẳng định chủ trương quan trọng là: “Các dự án luật, pháp lệnh chỉ được xem xét thông qua khi có giải trình rõ ràng về cơ chế, biện pháp, các nguồn lực bảo đảm tổ chức thực hiện”.

### **2.5. Rà soát kỹ tính hệ thống của pháp luật khi xây dựng VBQPPL**

Vì các VBQPPL thường có mối quan hệ gắn bó với nhau nên khi xây dựng một văn bản mới hoặc sửa đổi văn bản hiện hành cần phải rà soát kỹ các văn bản liên quan để bảo đảm tính hệ thống. Khi rà soát kỹ các văn bản liên quan sẽ hạn chế được sự chòng chéo, mâu thuẫn của các văn bản với nhau, từ đó hạn chế việc sửa đổi pháp luật thường xuyên. Để bảo đảm thực hiện tốt việc rà soát kỹ các văn bản liên quan, cần quan tâm đến việc tập hợp đầy đủ những văn bản, quy định pháp luật liên quan; tìm hiểu, nghiên cứu một cách cụ thể, chi tiết, kỹ càng nội dung của từng quy định. “Cần hết sức tránh tình trạng không tập hợp hết những văn bản, quy định liên quan; tìm hiểu, nghiên cứu nội dung các quy định pháp luật một cách sơ sài”<sup>8</sup>.

### **2.6. Hạn chế ban hành các văn bản dưới luật**

Trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, các đạo luật có ưu thế so với các văn bản dưới

(Xem tiếp trang 21)

<sup>7</sup> Phương Mai, Tăng cường khảo sát, tổng kết thực tiễn để đưa ra những quy phạm pháp luật phù hợp, <http://isponre.gov.vn/home/tin-tuc/>.

<sup>8</sup> Nguyễn Bá Chiến, Pháp luật triết tiêu pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2006, tr. 64.

# BẢN GIỚI THIỆU

## NHƯỢNG QUYỀN THƯƠNG MẠI THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

■ NGUYỄN BÁ BÌNH \*

### 1. Dẫn nhập

So với các quốc gia hùng mạnh về nhượng quyền thương mại như Mỹ, Australia, Nhật Bản, Trung Quốc... thì Việt Nam chỉ đang chấp chững những bước chân đầu tiên vào mảnh đất màu mỡ và đầy hứa hẹn này. Nhượng quyền thương mại bắt đầu manh nha ở Việt Nam từ những năm 90 của thế kỷ trước và phát triển khá nhanh trong khoảng 5 năm gần đây (sau khi nhượng quyền thương mại chính thức được ghi nhận trong Luật Thương mại 2005). Tính đến nay, Việt Nam có khoảng 70 hệ thống nhượng quyền thương mại - với 39 nhà nhượng quyền thương mại đến từ các nước<sup>1</sup> và nhượng quyền thương mại được giới quan sát tin là sẽ tiếp tục bùng nổ trong những năm tới. Theo dự báo của Trung tâm kinh doanh Hàn Quốc thì doanh thu từ nhượng quyền thương mại sẽ vào khoảng 36 tỷ USD vào năm 2010 nếu vẫn giữ đà tăng trưởng như năm nay. Trong khi đó, số lượng cửa hàng nhượng quyền vào năm 2010 được dự báo sẽ tăng thêm khoảng 50%<sup>2</sup>.

Việt Nam hiện là một trong 33 quốc gia

trên thế giới có hệ thống quy phạm pháp luật riêng biệt để điều chỉnh hoạt động nhượng quyền thương mại<sup>3</sup>. Các quy định pháp luật riêng biệt về nhượng quyền thương mại hiện hành (sau đây gọi tắt là luật riêng về nhượng quyền thương mại) được ghi nhận tại Luật Thương mại 2005 (Mục 8 Chương VI), Nghị định 35/2006/NĐ-CP ngày 31/3/2006 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động nhượng quyền thương mại (sau đây gọi tắt là Nghị định 35), Thông tư 09/2006/TT-BTM ngày 25/5/2006 của Bộ Thương mại hướng dẫn đăng ký hoạt động nhượng quyền thương mại (sau đây gọi tắt là Thông tư 09) và Quyết định 106/2008/QĐ-BTC ngày 17/11/2008 của Bộ Tài chính về việc quy định mức thu, nộp, quản lý và sử dụng lệ phí đăng ký hoạt động nhượng quyền thương mại.

Khác với nhiều nước, Việt Nam sử dụng luật riêng về nhượng quyền thương mại không chỉ để điều chỉnh mà còn như một công cụ để khuyến khích sự phát triển của hoạt động

\* *ThS Nguyễn Bá Bình, Giảng viên ĐH Luật Hà Nội, Nghiên cứu sinh về nhượng quyền thương mại tại ĐH New South Wales, Sydney, Australia.*

<sup>1</sup> Xem "Vietnam sees bustling franchise sector" (nguồn: Thông tấn xã Việt Nam, đăng tại Website: [http://www.dangcongsan.vn/cpv/Modules/Preview/PrintPreview\\_En.aspx?co\\_id=30113&cn\\_id=363537](http://www.dangcongsan.vn/cpv/Modules/Preview/PrintPreview_En.aspx?co_id=30113&cn_id=363537), truy cập ngày 16/11/2009).

<sup>2</sup> Xem chú thích 1.

<sup>3</sup> Hiện nay các quốc gia có luật riêng về nhượng quyền thương mại bao gồm: Barbados, Brazil, Canada, Mexico, USA, Venezuela, Belgium, Estonia, France, Lithuania, Italy, Spain, Sweden, Albania, Belarus, Croatia, Georgia, Moldova, Romania, Russia, Ukraine, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Saudi Arabia, Australia, China, Japan, Macau, South Korea, Taiwan, Vietnam, Indonesia, Malaysia.

này. Bản giới thiệu về nhượng quyền thương mại (tên tiếng Anh thường gọi là “Prior Disclosure”) được coi là công cụ trọng yếu trong hệ quy định pháp luật Việt Nam về nhượng quyền. Đặt trong bối cảnh hứa hẹn sự phát triển nhanh chóng của lĩnh vực nhượng quyền, nhu cầu hoàn thiện hơn nữa pháp luật để khuyến khích và đảm bảo an toàn cho hoạt động nhượng quyền thương mại, mục tiêu của bài viết là định vị vai trò của Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại, làm rõ các nội dung liên quan Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại của Việt Nam trong tương quan so sánh với các nước, đồng thời gợi mở vài giải pháp nhằm tăng cường hơn nữa hiệu quả của việc sử dụng Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại trong hiệu chỉnh quan hệ nhượng quyền.

**2. Vai trò của Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại - một cái nhìn toàn cảnh**

Các khảo cứu cho thấy pháp luật điều chỉnh quan hệ nhượng quyền thương mại trên thế giới đều thông qua bốn loại công cụ: 1, Sử dụng thống đăng ký nhượng quyền thương mại; 2, Sử dụng Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại; 3, Điều chỉnh thông qua việc hướng dẫn trách nhiệm thực thi của Bên nhượng quyền và Bên nhận quyền (Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền); 4, Điều chỉnh thông qua việc đưa ra cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các bên liên quan<sup>4</sup>.

Trên cơ sở sử dụng đơn lẻ hoặc sử dụng kết hợp các loại công cụ này, 33 quốc gia có luật riêng về nhượng quyền thương mại xây dựng luật này theo một trong chín mô hình sau đây<sup>5</sup>:

1. Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại	2. Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại & Luật về đăng ký nhượng quyền	3. Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại & Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền
4. Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại, Luật về đăng ký nhượng quyền & Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền	5. Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại, Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền & Luật về giải quyết tranh chấp	6. Luật về đăng ký nhượng quyền
7. Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền	8. Luật về đăng ký nhượng quyền & Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền	9. Mô hình kiểu Mỹ (Ở Liên bang có Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại. Ở Liên bang và hầu hết các Bang có Luật về quản lý hoạt động nhượng quyền. Ở 14 Bang có Luật về đăng ký nhượng quyền)

Như vậy có thể thấy, nếu tính cả Mỹ (ở cấp độ Liên bang) thì có tới 2/3 mô hình có sử dụng Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại để điều chỉnh hoạt động nhượng quyền. Thực tế là 26/33 quốc gia có pháp luật nhượng quyền thương mại đều sử dụng Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại như công cụ trung tâm để điều chỉnh hoạt động này. Tầm

quan trọng của Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại còn được thấy rõ khi trong nỗ lực xây dựng luật mẫu về nhượng quyền thương mại thì UNIDROIT (Viện quốc tế về thống nhất pháp luật tư của Liên hợp quốc) đã chỉ tạo ra “Luật mẫu về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại”.

Không quá khó để lý giải nguyên nhân

4 Xem “Global Trends in Franchise Regulation and the Australian Experience: Lessons for New Zealand” được trình bày bởi Giáo sư Andrew Terry (ĐH New South Wales, Sydney, Australia) tại Hội nghị về cải cách pháp luật nhượng quyền thương mại tại ĐH Aucland (New Zealand) vào ngày 25/6/2009.

5 Xem chú thích 4.

của việc “trọng dụng” Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại hơn ba công cụ còn lại (đăng ký, điều chỉnh việc quản lý hoạt động nhượng quyền và quy định các giải pháp giải quyết tranh chấp) trong điều chỉnh nhượng quyền thương mại. Hai trở ngại lớn cho việc duy trì và phát triển quan hệ nhượng quyền thương mại là sự bất cân xứng về quyền lực và thông tin giữa Bên nhượng quyền và Bên nhận quyền, trong đó Bên nhận quyền ở phía bất lợi. Hầu hết các nhà lập pháp, lập quy và học giả trên thế giới đều tin rằng Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại chính là công cụ hữu ích giúp giải quyết sự bất cân xứng về mặt thông tin – một điều tối quan trọng để đảm bảo sự phát triển bền vững hệ thống nhượng quyền. Giáo sư Andrew Terry (Australia) - một chuyên gia pháp lý hàng đầu trong lĩnh vực nhượng quyền - khẳng định “không nghi ngờ gì nữa, Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại chính là chìa khóa để cải cách hoạt động nhượng quyền”<sup>6</sup>. Cũng trên quan điểm đó, Ủy ban tư vấn về thực tiễn thương mại của Australia cho rằng: Luật về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại là “nền tảng cốt lõi cho hoạt động nhượng quyền và phù hợp với thực tiễn thương mại”<sup>7</sup>.

### **3. Về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại theo quy định của pháp luật Việt Nam trong tương quan so sánh với pháp luật các nước**

#### **3.1. Về chủ thể có nghĩa vụ cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại**

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, Bên nhượng quyền có trách nhiệm cung cấp bản giới thiệu nhượng quyền thương mại cho Bên nhận quyền bản giới thiệu về nhượng quyền thương mại của mình cho Bên dự kiến nhận quyền ít nhất là 15 ngày làm việc trước khi ký kết hợp đồng nhượng quyền

thương mại nếu các bên không có thỏa thuận khác. Nếu quyền thương mại là quyền thương mại chung thì Bên nhượng quyền thứ cấp còn phải cung cấp cho bên dự kiến nhận quyền bằng văn bản các nội dung như: Thông tin về Bên nhượng quyền đã cấp quyền thương mại cho mình; Nội dung của hợp đồng nhượng quyền thương mại chung; Cách xử lý các hợp đồng nhượng quyền thương mại thứ cấp trong trường hợp chấm dứt hợp đồng nhượng quyền thương mại chung<sup>8</sup>.

Các nội dung bắt buộc của Bản giới thiệu về nhượng quyền thương mại do Bộ Công thương quy định và công bố (tại Phụ lục III Thông tư 09). Thêm vào đó, Bản giới thiệu về nhượng quyền thương mại phải được đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cụ thể là nếu nhượng quyền từ nước ngoài vào trong nước và ngược lại thì đăng ký tại Bộ Công thương, nhượng quyền thương mại nội địa thì đăng ký với Sở Công thương.

Không chỉ là trách nhiệm của Bên nhượng quyền, theo quy định của pháp luật Việt Nam thì Bên nhận quyền cũng có nghĩa vụ cung cấp cho Bên nhượng quyền các thông tin mà Bên nhượng quyền yêu cầu một cách hợp lý để quyết định việc trao quyền thương mại cho Bên dự kiến nhận quyền<sup>9</sup>.

Quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin liên quan tới việc nhượng quyền thương mại thuộc cả Bên nhận quyền là khá đặc biệt nếu so sánh với các nước. Hiện tại chỉ có Việt Nam và Rumany quy định về vấn đề này (Rumany yêu cầu Bên nhận quyền có trách nhiệm cung cấp thông tin về vấn đề quản trị và khả năng tài chính cho Bên nhượng quyền). Trước đây Trung Quốc cũng có quy định nghĩa vụ này của Bên nhận quyền, nhưng điều này đã được bãi bỏ trong luật mới về nhượng quyền năm 2007.

<sup>6</sup> Xem chuyên đề “Franchise Sector Regulation: The Australian Experience” của Giáo sư Andrew Terry (ĐH New South Wales) trình bày tại Hội thảo “Kinh tế học và Quản trị mạng lưới nhượng quyền thương mại”, tổ chức tại Vienna, Austria, từ ngày 26 – 28/6/2003.

<sup>7</sup> Xem chú thích 6.

<sup>8</sup> Xem Điều 8 Nghị định 35

<sup>9</sup> Xem Điều 9 Nghị định 35



**3.2. Về các thông tin bắt buộc và các hậu quả pháp lý liên quan tới Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại**

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại cần phải chứa đựng các vấn đề chủ yếu đó là: 1, Thông tin chung về Bên nhượng quyền; 2, Thông tin về quyền sở hữu trí tuệ; 3, Thông tin cụ thể về Bên nhượng quyền; 4, Chi phí ban đầu mà Bên nhận quyền phải trả; 5, Các nghĩa vụ tài chính khác của Bên nhận quyền; 6, Đầu tư ban đầu của Bên nhận quyền; 7, Nghĩa vụ của Bên nhận quyền phải mua hoặc thuê những thiết bị để phù hợp với hệ thống kinh doanh do Bên nhượng quyền quy định; 8, Nghĩa vụ của Bên nhượng quyền; 9, Mô tả thị trường của hàng hóa/dịch vụ được kinh doanh theo phương thức nhượng quyền thương mại; 10, Hợp đồng nhượng quyền thương mại mẫu; 11, Thông tin về hệ thống nhượng quyền; 12, Báo cáo tài chính của Bên nhượng quyền; 13, Phần thưởng, sự công nhận sẽ nhận được hoặc

tổ chức cần tham gia<sup>10</sup>.

Pháp luật Việt Nam cũng định rõ các hậu quả pháp lý bất lợi mà Bên nhượng quyền phải gánh chịu liên quan đến nghĩa vụ cung cấp bản giới thiệu nhượng quyền thương mại đó là: 1, Bên nhận quyền có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng nếu Bên nhượng quyền vi phạm nghĩa vụ cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại<sup>11</sup>; 2, Bị xử phạt vi phạm hành chính nếu thông tin trong Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại là không trung thực<sup>12</sup>; 3, Bồi thường thiệt hại trong trường hợp có hành vi vi phạm gây thiệt đến lợi ích vật chất của tổ chức, cá nhân liên quan<sup>13</sup>.

**3.3. So sánh các quy định về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại trong pháp luật Việt Nam với pháp luật các nước<sup>14</sup>**

*Về thời hạn tối thiểu phải cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại cho Bên nhận quyền trước ngày ký kết hợp đồng*

Số ngày trước khi ký kết hợp đồng hoặc thanh toán	Quốc gia
Không quy định rõ	Indonesia, Japan, Kazakhstan, Romania
Không yêu cầu	Russia
“tốt nhất là trước khi ký hợp đồng”	Sweden
5	Korea
10	Brazil, Malaysia, Taiwan, USA
14	Australia, Canada, Luật mẫu của Unidroit
15	Việt Nam, Italy
20	China, France, Spain
30	Belgium, Mexico

<sup>10</sup> Xem Phụ lục III Thông tư 09

<sup>11</sup> Xem Điều 16 Nghị định 35 và Điều 287 Luật Thương mại 2005

<sup>12</sup> Xem mục d khoản 1 Điều 24 Nghị định 35

<sup>13</sup> Xem khoản 2 Điều 24 Nghị định 35

<sup>14</sup> Việc so sánh có sự tham khảo các số liệu từ chuyên đề “Developments in Franchising in Asia” của Stephens Giles (thành viên Hãng luật Deacons) và Giáo sư Andrew Terry (ĐH New South Wales, Sydney, Australia) tại Hội nghị của Hiệp hội nhượng quyền quốc tế mang chủ đề “News from around the World” tại Los Angeles, Mỹ vào ngày 6/11/2008.

*Về nghĩa vụ cung cấp Bản giới thiệu bắt buộc theo mẫu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*

<b>Quốc gia</b>	<b>Bản giới thiệu bắt buộc theo mẫu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền</b>
Việt nam, Australia, Brazil, Canada, Malaysia, USA	Bắt buộc
Belgium, China, France, Korea, Indonesia, Italy, Japan, Kazakhstan, Lithuania, Mexico, Romania, Russia, Spain, Sweden, Taiwan, Luật mẫu của Unidroit	Không

*Về nghĩa vụ tiếp tục cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại sau khi đã ký kết hợp đồng*

<b>Quốc gia</b>	<b>Tiếp tục cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại sau khi đã ký kết hợp đồng</b>
Việt nam, Australia, China	Có
Belgium, Canada, France, Indonesia, Italy, Japan, Kazakhstan, Lithuania, Mexico, Romania, Russia, Spain, Sweden, Taiwan, USA, Luật mẫu của Unidroit	Không

*Về các thông tin cần có trong Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại*

Các thông tin cần có trong Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại về cơ bản được chia làm hai loại: thông tin trong hợp đồng (được ghi nhận trong hợp đồng nhượng quyền) và thông tin ngoài hợp đồng.

*Các thông tin trong hợp đồng*

	<b>Có</b>	<b>Không</b>
<b>Phí và phương thức thanh toán</b>	Việt nam, 13 quốc gia khác và Unidroit	7 quốc gia
<b>Hạn chế về nguồn cung cấp sản phẩm, dịch vụ</b>	Việt nam, 9 quốc gia khác và Unidroit	11 quốc gia
<b>Nghĩa vụ của Bên nhận quyền</b>	6 quốc gia	Việt nam, 14 quốc gia khác và Unidroit
<b>Nghĩa vụ của Bên nhượng quyền</b>	Việt nam, 7 quốc gia khác	13 quốc gia và Unidroit
<b>Phạm vi hoạt động</b>	Việt nam, 11 quốc gia khác và Unidroit	9 quốc gia
<b>Quyền sở hữu trí tuệ</b>	Việt nam, 12 quốc gia khác và Unidroit	8 quốc gia
<b>Việc tham gia vào hoạt động kinh doanh nhượng quyền</b>	Việt nam và 4 quốc gia khác	16 quốc gia và Unidroit
<b>Gia hạn/kết thúc/chuyển giao hợp đồng/giải quyết tranh chấp</b>	Việt nam, 13 quốc gia khác và Unidroit	7 quốc gia
<b>Các điều kiện hợp đồng khác</b>	Việt nam, 8 quốc gia khác và Unidroit	12 quốc gia

*Các thông tin ngoài hợp đồng*

	<b>Có</b>	<b>Không</b>
<b>Thông tin/kinh nghiệm/việc kiện tụng của Bên Nhượng quyền</b>	Việt nam, 16 quốc gia khác và Unidroit	4 quốc gia
<b>Chi phí ban đầu</b>	Việt nam, 9 quốc gia khác và Unidroit	11 quốc gia
<b>Hỗ trợ tài chính</b>	5 quốc gia và Unidroit	Việt Nam và 15 quốc gia khác
<b>Các hợp đồng liên quan</b>	2 quốc gia	Việt Nam, 18 quốc gia khác và Unidroit
<b>Hệ thống nhượng quyền hiện tại</b>	Việt nam, 14 quốc gia khác và Unidroit	6 quốc gia
<b>Không gia hạn/chấm dứt/chuyển giao hợp đồng/mua lại/ngừng hoạt động</b>	Việt nam, 10 quốc gia khác và Unidroit	10 quốc gia
<b>Yêu cầu về lợi nhuận</b>	9 quốc gia	Việt Nam, 11 quốc gia khác và Unidroit
<b>Báo cáo tài chính của Bên nhượng quyền</b>	Việt nam, 12 quốc gia khác và Unidroit	8 quốc gia
<b>Thông tin chung về hệ thống nhượng quyền</b>	Việt nam, 3 quốc gia khác và Unidroit	17 quốc gia

**4. Kết luận và vài gợi mở**

Cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại được coi là yếu tố trung tâm trong pháp luật nhượng quyền Việt Nam. Pháp luật Việt Nam về Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại nhìn chung được xây dựng phù hợp với thông lệ quốc tế, có sự học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia sử dụng cơ chế điều chỉnh nhượng quyền thông qua Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại như Mỹ, Úc, Trung Quốc, Malaysia và đặc biệt là tiếp thu tinh thần luật mẫu về Bản giới thiệu nhượng quyền của Unidroit. Vì thế, qua những so sánh ở trên có thể thấy về cơ bản các yếu tố liên quan cơ chế sử dụng Bản giới thiệu nhượng quyền của Việt Nam là tương thích với đa số quốc gia trên thế giới, cũng như Luật mẫu của Unidroit về Bản giới thiệu nhượng quyền.

Tuy thế, để cơ chế sử dụng Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại như một công cụ trọng tâm, hiệu quả trong điều chỉnh hoạt động

thương mại này, thiết nghĩ cần tiếp tục hoàn thiện hơn nữa pháp luật Việt Nam. Trong đó, nên lưu ý một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, cần có sự thống nhất quy định về nghĩa vụ cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền trong các văn bản quy phạm pháp luật về nhượng quyền thương mại theo hướng đây là nghĩa vụ bắt buộc của Bên nhượng quyền.

Theo tinh thần của Nghị định 35 và Thông tư 09 thì cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền là nghĩa vụ bắt buộc của Bên nhượng quyền, trong khi theo Điều 287 Luật Thương mại thì “trừ trường hợp có thỏa thuận khác” Bên nhượng quyền có nghĩa vụ cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại cho Bên nhận quyền. Nếu hiểu theo Điều 287 Luật Thương mại 2005 thì rõ ràng sẽ có thể có trường hợp Bên nhượng quyền không nhất thiết phải cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại cho Bên nhận quyền. Thiết nghĩ, với vai trò vô cùng quan trọng của Bản giới thiệu nhượng quyền thì trong tương lai cần có sự sửa đổi

Luật Thương mại 2005 theo hướng quy định cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền là nghĩa vụ bắt buộc của Bên nhượng quyền trong mọi trường hợp.

*Thứ hai*, sự thành bại của một quan hệ nhượng quyền phụ thuộc rất lớn vào sự hiểu biết lẫn nhau giữa hai bên và hiểu biết các đặc điểm của hệ thống nhượng quyền, do đó rất nhiều quốc gia nổi tiếng trong lĩnh vực này (như Mỹ, Úc, Trung Quốc) đều đặt ra yêu cầu về một Bản giới thiệu nhượng quyền thật chi tiết. Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước để tiếp tục đưa thêm các vấn đề cần có trong Bản giới thiệu nhượng quyền là điều hết sức cần thiết, trong đó nên quan tâm hơn nữa đến các thông tin ngoài hợp đồng (bởi lẽ các thông tin trong hợp đồng sẽ được đề cập rõ trong hợp đồng giữa hai bên).

*Thứ ba*, cần xem xét để nới rộng thời hạn cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại.

Thời hạn cung cấp Bản giới thiệu nhượng quyền phải là một khoảng thời gian hợp lý đủ

để Bên nhận quyền nghiên cứu, hiểu thấu đáo các đặc điểm của Bên nhượng quyền và của hệ thống nhượng quyền. Với các nhà nhận quyền còn thiếu kinh nghiệm thì khoảng thời gian 15 ngày trước khi ký hợp đồng nhượng quyền sẽ khó để họ tìm hiểu rõ các vấn đề được nêu trong Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại. Một thời hạn cung cấp dài hơn ở mức 20, 30 ngày như một số nước (Trung Quốc, Pháp, Tây Ban Nha, Bỉ, Mexico) có thể đáng được tham khảo đối với Việt Nam.

*Thứ tư*, Bản giới thiệu nhượng quyền thương mại sẽ trở nên không có ý nghĩa hoặc thậm chí mang tính tiêu cực nếu như các thông tin được đưa ra thiếu độ tin cậy. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật cũng như hệ thống thủ tục hành chính để đảm bảo sự minh bạch hóa, thuận lợi trong tiếp cận thông tin (đặc biệt các thông tin liên quan đến tài chính) – qua đó giúp Bên nhận quyết nắm bắt được thông tin nào là trung thực - sẽ là sự hỗ trợ cần thiết cho cơ chế điều chỉnh bằng Bản giới thiệu nhượng quyền. ■

## **SỬA ĐỔI PHÁP LUẬT THƯỜNG XUYÊN NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA**

(Tiếp theo trang 14)

luật. Việc điều chỉnh các quan hệ xã hội chủ yếu bằng các đạo luật là một yêu cầu, đặc điểm quan trọng của Nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang xây dựng và cũng “phản ánh sự văn minh và dân chủ của xu thế xã hội hiện nay”<sup>9</sup>. Do một đạo luật thường có nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành và nhiều VBQPPL của chính quyền địa phương cụ thể hóa ở địa phương nên khi chủ yếu ban hành các đạo luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, hạn chế việc ban hành các văn bản dưới luật thì cũng có tác

dụng hạn chế việc sửa đổi pháp luật một cách thường xuyên. Bởi vì, khi đó, một đạo luật ít hoặc không còn có những “cái đuôi” kéo theo nữa; đồng thời không còn tình trạng quá nhiều nghị định, thông tư và các VBQPPL của chính quyền địa phương “làm cho các quy định pháp luật chồng chéo, mâu thuẫn, triệt tiêu lẫn nhau trở nên phổ biến”<sup>10</sup>. Trong Nghị quyết của Bộ Chính trị số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 cũng đã khẳng định chủ trương quan trọng là: “theo hướng Quốc hội ban hành luật, giảm dần việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, Chính phủ ban hành văn bản hướng dẫn tổ chức thi hành luật; hạn chế dần thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương”. ■

<sup>9</sup> Nguyễn Bá Chiển, Tlđđ.  
<sup>10</sup> Nguyễn Bá Chiển, Tlđđ.

# CÓ NÊN BẰNG CẤP HÓA TIÊU CHUẨN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI?

■ NGUYỄN THỊ PHƯƠNG \*

Gần đây, trên các diễn đàn khoa học đóng góp ý kiến sửa đổi Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội - nhằm phục vụ cho cuộc bầu cử Đại biểu Quốc hội khóa XIII - nhiều tác giả đã đưa ra các quan điểm về tiêu chí của đại biểu Quốc hội. Đặc biệt, có nhiều ý kiến đề nghị bằng cấp hóa tiêu chí đại biểu Quốc hội trong Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội. Chúng tôi xin được trao đổi về nội dung này.

Với quan niệm rằng, “người ứng cử đại biểu Quốc hội trong thời đại công nghiệp hóa, hiện đại hóa, thì văn hóa, chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực phải đạt đến một trình độ nhất định thì mới làm được nhiệm vụ Đại biểu Quốc hội”, TS Bùi Ngọc Thanh đề nghị tiêu chuẩn hóa bằng cấp của đại biểu Quốc hội như sau: “Có năng lực, trình độ văn hóa và nghiệp vụ từ trung học trở lên để thực hiện nhiệm vụ đại biểu, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; trường hợp đặc biệt do Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn”. “Trường hợp đặc biệt” được tác giả chú giải là “một số dân tộc ít người, nhiều khóa chưa có đại biểu, nay có khả năng cơ cấu đại biểu thì trình độ của ứng cử viên này có thể thấp hơn trung học”<sup>1</sup>.

Cùng quan điểm bằng cấp hóa tiêu chuẩn

đại biểu Quốc hội, tác giả Đỗ Ngọc Hải đặt ra yêu cầu cao hơn: “Đại biểu Quốc hội ít nhất phải có trình độ đại học” với một lập luận có khuynh hướng bác học: “Nhất định có học có hơn, không phải ngẫu nhiên V.I.Lênin nói: học, học nữa, học mãi. Tất nhiên, học ở đây là tự học, học ở nhà trường, học bạn bè, song có phải ai cũng tự học đâu, ai cũng học bạn bè đâu. Theo tôi, đa số học ở trường vẫn là cơ bản, vì thế tốt nghiệp đại học thông qua cơ sở trường lớp, trang bị cho con người nhiều kiến thức”<sup>2</sup>.

Trước khi đưa ra ý kiến của mình về các quan điểm nói trên, chúng tôi xin giới thiệu một vụ án hiến pháp liên quan đến bầu cử xảy ra ở Mỹ.

Năm 1910, Oklahoma sửa đổi một điều trong Hiến pháp của tiểu bang như sau: “Không ai được đăng ký với tư cách là một cử tri của

\* Trung tâm Luật so sánh, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội

<sup>1</sup> TS. Bùi Ngọc Thanh. Về việc sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử Đại biểu Quốc hội. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23, tháng 12/2009, tr.30.

<sup>2</sup> TS. Đỗ Ngọc Hải. Về tiêu chí đại biểu Quốc hội trong điều kiện Việt Nam là thành viên của WTO. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23, tháng 12/2009, tr.36.



Ảnh minh họa - S.T

tiểu bang này và được bỏ phiếu trong bất cứ cuộc bầu cử nào, trừ khi người đó có đọc và viết bất cứ đoạn nào trong Hiến pháp của bang Oklahoma”. Quy định này đã khiến một số công dân nhất định là người Mỹ gốc Phi bị tước quyền bầu cử và nội dung sửa đổi Hiến pháp nói trên của bang Oklahoma bị kiện là vi phạm tu chính án thứ 15 của Hiến pháp liên bang Mỹ. Tu chính án thứ 15 bảo đảm quyền bầu cử không bị xâm phạm dựa trên màu da, chủng tộc, hay tình trạng nô lệ. Tòa án tối cao liên bang Mỹ đã tuyên bố nội dung sửa đổi Hiến pháp của bang Oklahoma là bất hợp hiến. Thực tế, sửa đổi Hiến pháp của bang Oklahoma tuy chỉ hướng đến vấn đề về trình độ văn hóa, nhưng mục tiêu của nó là loại những người da đen ra khỏi các cuộc bầu cử, vì nhiều người trong số họ mù chữ.

Đây là một vụ án liên quan đến tiêu chuẩn của người có quyền bầu cử và có giá trị tham khảo đối với việc tiêu chuẩn hóa người được bầu cử, ứng cử. Điều phải chú ý đầu tiên là mọi sự tiêu chuẩn hóa trong bầu cử, ứng cử đều phải dựa trên các quy định của hiến pháp, nếu không sẽ dẫn đến khả năng vi phạm các quyền căn bản của công dân.

Chúng tôi cho rằng, mọi sự bằng cấp hóa về tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội đều có có nguy cơ vi phạm Hiến pháp hiện hành của nước ta. Điều 54 Hiến pháp Việt Nam đang có hiệu lực quy định: “Công dân, không phân biệt dân tộc,

nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, **trình độ văn hóa** (người viết nhấn mạnh), nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật”. Như vậy, cũng như đối với cử tri đi bầu cử, Hiến pháp không phân biệt trình độ văn hóa đối với ứng cử viên đại biểu Quốc hội hay đại biểu Hội đồng nhân dân. Việc quy định trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội rằng, ứng cử viên đại biểu Quốc hội phải có trình độ trung học hay đại học là trái với quy định của Hiến pháp. Mặt khác, trên thực tế, nếu dựa vào trình độ văn hóa để loại bỏ khả năng tham gia Quốc hội của một công dân nào đó là trái với tinh thần của Hiến pháp và điều này có thể dẫn đến tổn thất về bầu cử.

Đến đây, có thể những người nhiệt tình với đề nghị bằng cấp hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội sẽ đề nghị phải sửa Hiến pháp để có quy định về tiêu chuẩn bằng cấp (trung học hay đại học) của ứng cử viên đại biểu Quốc hội. Theo chúng tôi, sửa đổi Hiến pháp có thể rất cần thiết ở nhiều nội dung khác, nhưng lại không cần thiết ở nội dung này. Ở Việt Nam, việc tôn trọng quyền ứng cử không phân biệt trình độ văn hóa là cần thiết bởi các lý do sau:

*Thứ nhất*, ở Việt Nam, cơ quan đại diện cao nhất là Quốc hội (theo quan niệm của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Quốc hội là đại hội nhân dân toàn

quốc). Cơ quan đại diện này không chia thành các Viện binh dân và Viện quý tộc xuất phát từ một nguyên lý cơ bản mà chính thể xã hội chủ nghĩa theo đuổi: nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, một nền dân chủ rộng rãi của quảng đại quần chúng nhân dân (công dân, nông dân, trí thức và những người lao động khác), một nền dân chủ mà những nhà kinh điển cho là “dân chủ gấp triệu triệu lần dân chủ tư sản”. Nền dân chủ ở Việt Nam là một nền dân chủ nhân dân. Loại bỏ những người không có trình độ trung học hay đại học tham gia vào Quốc hội là đi ngược lại bản chất của nguyên lý trên. Sự bằng cấp hóa này sẽ ảnh hưởng đến những bộ phận dân cư thiếu điều kiện tiếp cận với giáo dục. Nhiều người nông dân, người thuộc các dân tộc thiểu số sẽ rất quan ngại nếu sáng kiến bằng cấp hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội được thực hiện.

*Thứ hai*, bằng cấp hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội không phù hợp với nguyên lý chung của chủ quyền nhân dân. Theo nguyên lý này, chủ quyền thuộc về nhân dân và được hành cử phổ biến thông qua con đường dân chủ đại diện. Bất cứ người dân nào, không kể có kiến thức hay không, đều có một phần trong khối chủ quyền. Chủ quyền thuộc về nhân dân là người dân có quyền tham gia hình thành nên người đại diện hoặc trực tiếp tham gia vào việc làm người đại diện. Trừ những người chưa đạt độ tuổi nhất định hay những người mất năng lực hành vi, ai cũng có quyền tham gia làm người đại diện cho khối chủ quyền nhân dân. Tư cách chủ quyền của người dân không phụ thuộc vào trình độ văn hóa của họ. Chủ quyền nhân dân không phân biệt người mù chữ hay tiến sĩ.

*Thứ ba*, bằng cấp hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội là không thực tế. Người ta hẳn khoan rằng “không thể là Đại biểu Quốc hội khi chỉ có trình độ tiểu học hay mù chữ, không có chuyên môn, nghiệp vụ gì mà lại đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, tham gia quyết định các vấn đề trọng đại của đất

nước”<sup>3</sup>. Có lẽ, chúng ta đã cầu toàn đến mức phi thực tế khi tiên liệu về trường hợp một người vừa mù chữ, lại không có năng lực đại diện mà lại được người dân (thực sự) lựa chọn làm đại diện cho mình, Chắc chắn, người dân tự biết người nào xứng đáng để lựa chọn. Xin được dẫn lại nhận định của vị triết gia Montesquieu: “Dân chúng rất giỏi khi họ chọn người để giao một phần quyền lực của mình. Họ chỉ cần xác định những điều mà họ biết, họ thấy, họ cảm nhận được. Dân biết rất rõ ai đã đánh thắng nhiều trận, nên họ có thể bầu ra một người chỉ huy quân đội. Dân biết ông quan tòa họ không nhận hối lộ, xử án cương quyết khiến nhiều người tham dự phiên tòa hài lòng, thế là đủ để họ bầu ông ta làm thẩm phán. Dân rất nhạy bén biết tin một công dân kia trở nên giàu có vì đâu, để họ bầu hay không bầu anh ta làm nghị viên thành phố. Đó là những điều dân chúng học được nơi quảng trường một cách sâu sắc mà ông vua không thể học được trong cung điện”<sup>4</sup>.

Đối với tiêu chuẩn của nhà lập pháp, tư duy bằng cấp có vẻ không thực sự hữu dụng. Thay vì đề cao bằng cấp và các yếu tố chính trị, khi cụ thể hóa tiêu chuẩn của nhà lập pháp cần xem xét đến tính loại biệt của họ: họ khác gì so với quan chức hành pháp và các vị thẩm phán. Người đại biểu, do bản chất họ là người được dân lựa chọn để thay mặt họ mà giám sát Chính phủ, cần năng lực đại diện. Năng lực đại diện này lại không phụ thuộc vào bằng cấp. Người mù chữ nhưng minh tâm vẫn có thể nói lên được tiếng nói của người dân. Luật hóa tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội là điều tốt, nhưng sẽ tốt hơn nếu việc tổ chức bầu cử có cơ chế để những ứng cử viên có tố chất loại biệt của người nghị sĩ thực sự được lựa chọn. Mở rộng tranh cử, gắn dân biểu với đơn vị bầu cử... là những cách làm tốt để người dân lựa chọn được người đại diện cho mình. ■

3 TS. Bùi Ngọc Thanh. Về việc sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử Đại biểu Quốc hội. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23, tháng 12/2009, tr.30.

4 Montesquieu. Tinh thần pháp luật (Hoàng Thanh Đạm dịch). NXB Giáo dục, H, 1996, tr.49.

## PHÁP LUẬT VỀ

BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN BẢO LĨNH  
VÀ HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

## ■ TRINH TIẾN VIỆT\*

Nhằm phục vụ cho việc xây dựng và hoàn thiện Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) sửa đổi, ngày 31/3/2009, Ban Soạn thảo BLTTHS sửa đổi của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đã đề xuất văn bản số 867/VKSTC-V8 về “một số định hướng nghiên cứu bước đầu về việc xây dựng BLTTHS (sửa đổi)”. Về các biện pháp ngăn chặn, văn bản này có nêu: “nghiên cứu để sửa đổi căn cứ, thủ tục để phát huy hiệu lực, hiệu quả áp dụng các biện pháp này trong thực tiễn, góp phần hạn chế việc tạm giam theo hướng: quy định chặt chẽ các điều kiện bảo lãnh như quy định người bảo lãnh phải cùng nơi cư trú với bị can, bị cáo, người nhận bảo lãnh bị phạt tiền nếu vi phạm các nghĩa vụ đã cam đoan thay cho trách nhiệm tín chấp hiện nay”. Góp tiếng nói cho quá trình nghiên cứu này, chúng tôi đề cập đến quy định về biện pháp ngăn chặn bảo lãnh trong BLTTHS năm 2003 và hướng sửa đổi, bổ sung.

## 1. Khái niệm và đối tượng bị áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh

### 1.1. Khái niệm biện pháp ngăn chặn bảo lãnh

Trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm, cùng với các biện pháp ngăn chặn khác, biện pháp bảo lãnh có vai trò rất quan trọng đối với các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án. Theo đó, bảo lãnh là một biện pháp ngăn chặn trong tố tụng hình sự (TTHS) do Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án áp dụng đối với bị can, bị cáo khi có đủ căn cứ và các điều kiện do pháp luật quy định, để thay thế biện pháp tạm giam nhằm bảo đảm không để bị can, bị cáo tiếp tục phạm tội hoặc cản trở điều tra, truy tố, xét xử, đồng thời bảo đảm sự có mặt của họ theo giấy triệu tập của các cơ quan tiến hành tố tụng.

Như vậy, về bản chất pháp lý thì bảo lãnh là

biện pháp ngăn chặn *thay thế* biện pháp ngăn chặn tạm giam, được áp dụng trong trường hợp *không* cần thiết phải tạm giam, nhưng vẫn thấy cần thiết phải ngăn chặn, phòng ngừa bị can, bị cáo tiếp tục phạm tội, thì các cơ quan tiến hành tố tụng *giao* bị can, bị cáo cho cá nhân hoặc tổ chức giám sát, giáo dục khi có yêu cầu của cá nhân hoặc tổ chức đó kèm theo điều kiện phải bảo đảm bị can, bị cáo sẽ có mặt đúng thời gian, địa điểm theo giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng.

### 1.2. Đối tượng bị áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh

Bảo lãnh là một biện pháp ngăn chặn ít nghiêm khắc hơn so với những biện pháp ngăn chặn có tính tự do khác, như: bắt, tạm giữ, tạm giam. Theo quy định của BLTTHS năm 2003, đối tượng bị áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh chỉ có thể là bị can - người

\* TS, Phó chủ nhiệm bộ môn Tư pháp hình sự - Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.



bị khởi tố về hình sự (Khoản 1, Điều 49), bị cáo - người đã bị Tòa án quyết định đưa ra xét xử (Khoản 1, Điều 50). Điều đó có nghĩa, người chưa bị khởi tố với tư cách là bị can hoặc người không bị Tòa án quyết định đưa ra xét xử với tư cách là bị cáo không thể bị áp dụng biện pháp ngăn chặn này. Trong khi đó, biện pháp ngăn chặn bắt người, ngoài áp dụng đối với bị can, bị cáo còn có thể áp dụng đối với cả người chưa bị khởi tố về hình sự (bắt người phạm tội quả tang), người bị tình nghi là đã thực hiện tội phạm (bắt người trong trường hợp khẩn cấp) nhằm ngăn chặn kịp thời hành vi phạm tội hoặc không để họ sẽ tiếp tục phạm tội.

## **2. Quy định của pháp luật về biện pháp ngăn chặn bảo lãnh**

Nghiên cứu những quy định về biện pháp ngăn chặn bảo lãnh trong BLTTHS năm 2003 (Điều 92), đồng thời có so sánh, đối chiếu với BLTTHS năm 1988 trước đây (Điều 75) cho thấy:

### **2.1. Căn cứ và những điều kiện áp dụng**

Căn cứ áp dụng biện pháp này bao gồm căn cứ về nội dung và về hình thức. Căn cứ về *nội dung* để các cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh là *tính chất, mức độ* nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội và *nhân thân* của bị can, bị cáo. Căn cứ về *hình thức* để các cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng là *phải có cá nhân hoặc tổ chức nhận bảo lãnh*. Trong khi đó, những điều kiện để áp dụng biện pháp này là *xét thấy rõ ràng không cần thiết* phải áp dụng biện pháp ngăn chặn tạm giam, đồng thời *vẫn bảo đảm bị can, bị cáo sẽ không tiếp tục phạm tội hoặc không cản trở hoạt động điều tra, truy tố, xét xử*.

Tuy nhiên, qua nghiên cứu các nội dung này, chúng tôi cho rằng việc quy định những điều kiện áp dụng biện pháp bảo lãnh đối với bị can, bị cáo còn chung chung, chưa cụ thể, chưa thật đầy đủ và sẽ gây khó khăn cho các cơ

quan tiến hành tố tụng khi áp dụng biện pháp này trong thực tiễn điều tra, truy tố và xét xử. Chẳng hạn, điều luật chưa quy định điều kiện bảo lãnh sẽ được áp dụng đối với những loại tội phạm nào, nhân thân bị can, bị cáo thế nào... Về vấn đề này, theo chúng tôi, pháp luật nên cụ thể hóa hơn một số điều kiện áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh. Ví dụ, ngoài căn cứ áp dụng, việc áp dụng biện pháp bảo lãnh còn phải đáp ứng các điều kiện như: loại tội mà bị can, bị cáo thực hiện phải là loại tội *ít nghiêm trọng* hoặc tội *ngghiêm trọng*; bị can, bị cáo phải có *lý lịch* rõ ràng, có nơi *cư trú* hoặc nơi công tác xác định và có *nhân thân tốt, thái độ khai báo thành khẩn*.

Bên cạnh đó, một vấn đề nữa các nhà làm luật cũng cần xem xét, đó là ghi nhận thêm điều kiện: *bảo lãnh được áp dụng khi có sự đồng ý của bị can, bị cáo*. Bởi lẽ, Điều 92 của BLTTHS năm 2003 (Điều 75 của BLTTHS năm 1988 trước đây) chỉ quy định đáp ứng căn cứ và những điều kiện khác (trong đó có căn cứ về hình thức là *có cá nhân hoặc tổ chức nhận bảo lãnh*), những không đề cập đến sự đồng ý của bị can, bị cáo khi áp dụng biện pháp ngăn chặn này. Vậy, nếu trường hợp bị can, bị cáo không đồng ý việc nhận bảo lãnh của cá nhân hoặc tổ chức thì sao. Bởi lẽ, ở một góc độ nào đó, nếu không có sự đồng ý của bị can, bị cáo thì bảo lãnh chỉ đạt hiệu quả thấp. Sự tự do ý chí của hai phía - bị can, bị cáo và người nhận bảo lãnh là hoàn toàn cần thiết cho việc thực hiện bảo lãnh<sup>1</sup>.

### **2.2. Chủ thể nhận bảo lãnh**

Theo quy định tại Điều 92 của BLTTHS năm 2003 thì có hai loại chủ thể có thẩm quyền đứng ra bảo lãnh cho bị can, bị cáo là cá nhân và tổ chức. Tương ứng với mỗi chủ thể nhận bảo lãnh, luật đều có những điều kiện cụ thể để mỗi chủ thể thực hiện nhiệm vụ của mình.

#### **2.2.1. Cá nhân nhận bảo lãnh**

Trước đây, khi quy định cá nhân nhận bảo lãnh, Khoản 1 Điều 75 của BLTTHS năm 1988

<sup>1</sup> Nguyễn Vạn Nguyên, *Các biện pháp ngăn chặn và những vấn đề nâng cao hiệu quả của chúng*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1995, tr. 189.

quy định: “Trong trường hợp cá nhân nhận bảo lãnh thì ít nhất phải có hai người” nhưng lại chưa thể chế rõ những điều kiện của việc áp dụng biện pháp này. Vì vậy, đến BLTTHS năm 2003, các nhà làm luật đã quy định cụ thể hơn về điều kiện chủ thể bảo lãnh là cá nhân. Theo đó, cá nhân nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo *phải là người thân thích của bị can, bị cáo*; ít nhất phải có *hai người* bảo lãnh và cá nhân nhận bảo lãnh phải là người có tư cách, phẩm chất tốt, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Việc luật quy định cá nhân nhận bảo lãnh là *người thân thích* của bị can, bị cáo là rất hợp lý, vì thực tế cho thấy chỉ phần lớn những người thân thích, họ hàng, gia đình của bị can, bị cáo mới có thể hiểu rõ và quản lý, giám sát được họ. Mặt khác, những người này mới có khả năng (điều kiện) cao hơn cho việc bảo đảm là bị can, bị cáo sẽ không tiếp tục phạm tội và có mặt đầy đủ khi có giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng trong thời gian được bảo lãnh. Khái niệm người thân thích ở đây là những ai và lý do vì sao nhất thiết phải ít nhất là hai người, luật không làm rõ. Chúng tôi cho rằng, người thân thích ở đây phải được hiểu giống như khái niệm người thân thích trong pháp luật hôn nhân và gia đình, mà cụ thể là giữa những người này với bị can, bị cáo được bảo lãnh phải có quan hệ hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc quan hệ nuôi dưỡng, ví dụ: cha, mẹ; anh, chị, em ruột của bị can, bị cáo... Ngoài ra, cũng không nhất thiết quy định điều kiện người bảo lãnh phải cùng nơi cư trú với bị can, bị cáo theo như đề xuất của Ban soạn thảo xây dựng BLTTHS (sửa đổi), bởi như vậy, trong nhiều trường hợp sẽ làm giảm hiệu quả áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh vì vướng điều kiện này, đồng thời tránh việc có nhiều trường hợp người cùng cư trú không hiểu rõ về lý lịch, phẩm chất, tư cách đạo đức, lối sống, sinh hoạt, việc chấp hành pháp luật của người được bảo lãnh như những người thân thích của bị can, bị cáo.

Ngoài ra, theo chúng tôi, trường hợp cá nhân nhận bảo lãnh có lẽ *không nhất thiết phải là hai người*. Về nội dung này, tham khảo BLTTHS Liên bang Nga năm 2001 (Điều 103) quy định việc áp dụng bảo lãnh của cá nhân với tư cách là biện pháp ngăn chặn được chấp nhận theo đề nghị bằng văn bản của một hoặc một số người nhận bảo lãnh và phải được người được nhận bảo lãnh đồng ý. Cho nên, chỉ nên ghi nhận cá nhân nhận bảo lãnh có thể là *một* hoặc *một số người* tùy từng trường hợp cụ thể, miễn họ là người đã thành niên có đầy đủ năng lực hành vi dân sự, có phẩm chất đạo đức tốt, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, không có tiền án, tiền sự, tự nguyện đứng ra nhận bảo lãnh và phải có khả năng thực hiện được cam kết. Bởi lẽ, *mục đích* hướng tới của bảo lãnh là *bảo đảm* những nghĩa vụ bị can, bị cáo phải thực hiện mà không nhất thiết phải tước quyền tự do đi lại và một số quyền công dân bằng biện pháp tạm giam, đồng thời điều quan trọng cần thiết nhất là *bảo đảm được trách nhiệm pháp lý đối với cả bên nhận bảo lãnh và bên được bảo lãnh khi vi phạm nghĩa vụ đã cam đoan*. Nói cách khác, yếu tố để bảo đảm cho cam kết được thực hiện chủ yếu không phải là số lượng người mà là sự ràng buộc về trách nhiệm, là hậu quả pháp lý mà họ sẽ phải gánh chịu nếu vi phạm<sup>2</sup>.

### 2.2.2. Tổ chức nhận bảo lãnh

BLTTHS năm 1988 không đưa ra những điều kiện đối với tổ chức nhận bảo lãnh, dẫn đến sự tùy nghi trong cách hiểu vấn đề và gây khó khăn khi áp dụng biện pháp ngăn chặn này. Đến BLTTHS năm 2003, vấn đề này đã được khắc phục. Các nhà làm luật nước ta đã đưa vào luật những điều kiện cần thiết đối với tổ chức nhận bảo lãnh, cụ thể: tổ chức nhận bảo lãnh là tổ chức nơi bị can, bị cáo làm việc; tổ chức nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo mà họ là thành viên của tổ chức mình và việc bảo lãnh phải có sự xác nhận của người đứng đầu tổ chức đó.

<sup>2</sup> Nguyễn Duy Thuân, Các biện pháp ngăn chặn trong tố tụng hình sự - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 95.

### **2.3. Thẩm quyền và thủ tục áp dụng biện pháp bảo lãnh**

#### **2.3.1. Thẩm quyền áp dụng**

Hiểu theo logic thì thẩm quyền ra quyết định cho phép áp dụng biện pháp bảo lãnh thuộc về những chủ thể có thẩm quyền trong các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tạm giam. Tuy nhiên, BLTTHS năm 2003 đã nêu rõ hơn và ghi rõ ở Khoản 3 Điều 92 là những người quy định tại Khoản 1 Điều 80 và Thẩm phán được phân công chủ tọa phiên tòa có quyền quyết định về việc bảo lãnh. Như vậy, chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp bảo lãnh bao gồm:

a) Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân và Viện kiểm sát quân sự các cấp;

b) Chánh án, Phó Chánh án Tòa án nhân dân và Tòa án quân sự các cấp;

c) Thẩm phán giữ chức vụ Chánh tòa, Phó Chánh tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao;

d) Hội đồng xét xử;

đ) Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra các cấp. Trong trường hợp này, quyết định áp dụng biện pháp bảo lãnh phải được Viện kiểm sát cùng cấp phê chuẩn trước khi thi hành;

e) Thẩm phán được phân công chủ tọa phiên tòa.

#### **2.3.2. Thủ tục áp dụng**

Khi áp dụng biện pháp ngăn chặn bảo lãnh, cần tiến hành các thủ tục sau đây:

a) Có đơn xin bảo lãnh cho bị can, bị cáo của cá nhân hoặc tổ chức. Đối với trường hợp cá nhân xin bảo lãnh thì đơn xin bảo lãnh của cá nhân phải có xác nhận của chính quyền địa phương nơi người đó cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc. Đối với trường hợp tổ chức xin bảo lãnh, thì đơn xin bảo lãnh phải có chữ ký xác nhận của người đứng đầu tổ chức.

b) Tổ chức hoặc cá nhân nhận bảo lãnh phải làm giấy cam đoan ghi rõ không để bị can, bị cáo tiếp tục phạm tội, cản trở điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và có mặt theo giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng, đồng thời phải chịu trách nhiệm trước pháp luật khi vi phạm các cam kết. Khi làm giấy cam đoan, cá nhân hoặc tổ chức nhận bảo lãnh được thông báo về những tình tiết của vụ án, các quyền, nghĩa vụ của họ.

Như vậy, về thủ tục áp dụng, BLTTHS năm 2003 (Khoản 2 Điều 92) đã quy định cụ thể và rõ ràng hơn các trường hợp cụ thể khi cá nhân hoặc tổ chức đứng ra nhận bảo lãnh so với quy định tương ứng trong BLTTHS năm 1988 (Khoản 1 Điều 75). Việc sửa đổi, bổ sung quy định này không những nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan và người có thẩm quyền trong việc áp dụng, mà còn tăng cường bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của bị can, bị cáo, cũng như loại trừ những vi phạm có thể xảy ra từ phía các cơ quan và người tiến hành tố tụng đối với bị can, bị cáo bị áp dụng những biện pháp ngăn chặn nói chung, biện pháp ngăn chặn bảo lãnh nói riêng.

### **2.4. Chế độ trách nhiệm**

Khoản 5, Điều 92 BLTTHS năm 2003 quy định: “Cá nhân hoặc tổ chức nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ đã cam đoan phải chịu trách nhiệm về nghĩa vụ đã cam đoan và trong trường hợp này bị can, bị cáo được bảo lãnh sẽ bị áp dụng biện pháp ngăn chặn khác”. Việc quy định cụ thể hơn trách nhiệm của bị can, bị cáo khi người nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ cam kết rõ ràng là một điểm mới quan trọng đã được BLTTHS năm 2003 ghi nhận. Tuy nhiên, trách nhiệm đã cam đoan của cá nhân hoặc tổ chức đứng ra nhận bảo lãnh là trách nhiệm gì (hành chính, dân sự hay hình sự) thì BLTTHS lại chưa đề cập và cụ thể hóa nên thực tiễn thi hành các quy định này còn gặp phải một số khó khăn, vướng mắc<sup>3</sup>. Để giải

3 Nhiều ý kiến kiến nghị áp dụng các loại trách nhiệm khác nhau đối với người nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ cam kết. Tùy theo tính chất của sự vi phạm có thể áp dụng trách nhiệm vật chất, trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự. Hoặc theo đề xuất của Ban soạn thảo BLTTHS (sửa đổi) người nhận bảo lãnh bị phạt tiền nếu vi phạm các nghĩa vụ đã cam đoan thay cho trách nhiệm tin chấp hiện nay.

quyết vấn đề, chúng tôi tán thành với quan điểm *người nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ đã cam đoan có thể bị phạt tiền*. Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát và Tòa án có quyền xác định mức tiền phạt xuất phát từ mức độ thiệt hại mà bị can, bị cáo đã gây ra trong khi thực hiện tội phạm<sup>4</sup>. BLTTHS năm 2001 của Liên bang Nga cũng quy định: “Trong trường hợp người nhận bảo lãnh không thực hiện nghĩa vụ của mình thì họ có thể bị phạt một khoản tiền đến mười lần mức thu nhập tối thiểu” (Điều 103). Như vậy, nếu bị can, bị cáo vi phạm nghĩa vụ của mình, thì họ sẽ bị áp dụng biện pháp ngăn chặn nghiêm khắc hơn, còn người nhận bảo lãnh không thực hiện nghĩa vụ đã cam kết, thì họ phải chịu trách nhiệm vật chất, mà bị phạt tiền là biện pháp hợp lý nhất.

### 3. Mô hình khoa học về Điều 92 của BLTTHS năm 2003 (sửa đổi)

#### 3.1. Sự cần thiết của việc hoàn thiện các quy định về biện pháp bảo lãnh trong BL TTHS năm 2003 (sửa đổi)

Như đã đề cập, trong công tác đấu tranh phòng và chống tội phạm, bên cạnh các biện pháp cưỡng chế trong TTHS và các biện pháp ngăn chặn khác, bảo lãnh cũng có vai trò rất quan trọng đối với các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án thể hiện sự linh hoạt, mềm dẻo thông qua việc nếu trường hợp không cần thiết phải tạm giam, nhưng vẫn thấy cần thiết phải ngăn chặn, phòng ngừa bị can, bị cáo tiếp tục phạm tội, thì các cơ quan tiến hành tố tụng giao bị can, bị cáo cho cá nhân hoặc tổ chức giám sát, giáo dục khi có yêu cầu của cá nhân hoặc tổ chức đó kèm theo điều kiện phải bảo đảm bị can, bị cáo sẽ có mặt đúng thời gian, địa điểm theo giấy triệu tập của cơ quan tiến hành tố tụng. Do đó, việc tiếp tục hoàn thiện các quy định của BLTTHS năm 2003 (sửa đổi) về biện pháp bảo lãnh là hoàn toàn cần thiết, đồng thời góp phần tôn trọng, tăng cường và bảo đảm các quyền con người, quyền

tự do, dân chủ của công dân trong hoạt động TTHS. Đặc biệt, đây còn là cơ chế pháp lý hữu hiệu để toàn xã hội, các cơ quan, tổ chức và công dân tham gia công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm, tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia giám sát việc thực hiện những quy định của BLTTHS của các cơ quan tiến hành tố tụng khi giải quyết vụ án hình sự.

#### 3.2. Nội dung sửa đổi, bổ sung cụ thể về Điều 92 BLTTHS năm 2003

Từ việc phân tích các quy định về biện pháp bảo lãnh trong BLTTHS năm 2003 và thực tiễn áp dụng biện pháp này của các cơ quan tiến hành tố tụng, dưới góc độ khoa học, mô hình khoa học về Điều 92 BLTTHS năm 2003 sẽ như sau:

##### “Điều 92. Bảo lãnh

1. Bảo lãnh là một biện pháp ngăn chặn trong tố tụng hình sự do Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án áp dụng đối với bị can, bị cáo khi có đủ căn cứ và những điều kiện do pháp luật quy định, để thay thế biện pháp tạm giam nhằm bảo đảm không để bị can, bị cáo tiếp tục phạm tội hoặc cản trở điều tra, truy tố, xét xử, đồng thời bảo đảm sự có mặt của họ theo giấy triệu tập của các cơ quan tiến hành tố tụng (sửa đổi, bổ sung).

2. Trên cơ sở sự đồng ý của bị can, bị cáo, bảo lãnh được áp dụng đối với bị can, bị cáo phạm tội ít nghiêm trọng hoặc tội nghiêm trọng, có lý lịch rõ ràng, có nơi cư trú hoặc nơi công tác xác định, nhân thân tốt, thái độ khai báo thành khẩn, đồng thời phải có cá nhân hoặc tổ chức đứng ra nhận bảo lãnh (mới).

3. Cá nhân có thể nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo là người có quan hệ hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc do quan hệ nuôi dưỡng của họ. Trong trường hợp này có thể là một hay một số người. Tổ chức có thể nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo là thành viên của tổ chức của mình. Khi nhận bảo lãnh, cá nhân hoặc tổ chức phải làm giấy cam đoan không để bị

(Xem tiếp trang 37)

<sup>4</sup> Nguyễn Văn Nguyên, Các biện pháp ngăn chặn và những vấn đề nâng cao hiệu quả của chúng, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1995, tr.141.

# LUẬT VỀ PHÒNG, CHỐNG TÁC HẠI CỦA THUỐC LÁ VÀ MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ THUỐC LÁ

■ TRẦN ĐỨC LONG \*

■ NGUYỄN NGỌC BÍCH \*\*

Công tác tuyên truyền phòng chống tác hại của thuốc lá không ngừng được tăng cường trong những năm qua, ở khắp nơi trên thế giới. Từ lâu, Tổ chức Y tế thế giới đưa ra nhiều khuyến cáo về việc phòng, chống tác hại của thuốc lá. Ở nhiều nước và vùng lãnh thổ đã ban hành các quy định về cấm hút thuốc lá nơi công cộng, cơ quan, công sở với mức phạt nghiêm khắc để răn đe người có hành vi hút thuốc lá không đúng nơi quy định. Tại Việt Nam, bên cạnh những văn bản quy phạm pháp luật về phòng chống tác hại của thuốc lá, công tác tuyên truyền bằng nhiều hình thức đã được tăng cường, tỉ lệ người hút thuốc nơi công cộng đã giảm đáng kể, góp phần thực hiện Công ước khung của Tổ chức Y tế thế giới về kiểm soát thuốc lá có hiệu lực đối với Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ ngày 17/3/2005.

Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra và mục tiêu hướng tới, ở Việt Nam, tỉ lệ người hút thuốc lá còn khá cao, nhất là độ tuổi thanh, thiếu niên. Nguyên nhân là cùng với việc tuyên truyền thì các biện pháp thực thi những quy định hiện hành chưa tốt. Nếu chỉ vận động mà không xử phạt thì thói quen hút thuốc lá của nhiều người vẫn tiếp tục duy trì. Đặc biệt, ngành công nghiệp sản xuất thuốc lá vẫn tiếp tục phát triển với mức thuế (thuế tiêu thụ đặc biệt) còn quá thấp, giá bán lẻ thuốc lá vẫn phù hợp (thậm chí là không đáng kể) so với thu nhập của nhiều người. Trong khi đó, các văn bản quy phạm

pháp luật của Việt Nam hiện hành chưa tập trung một cách chính thức (như các lĩnh vực khác) trong phòng, chống tác hại của thuốc lá. Chính vì vậy, việc ban hành một đạo luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá để góp phần quan trọng hướng tới một môi trường không khói thuốc là hết sức cần thiết.

## 1. Những bất cập trong các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến phòng, chống tác hại của thuốc lá

### 1.1. Các văn bản còn tản mạn, thiếu hệ thống

Trong số hàng chục văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến phòng chống tác hại của thuốc lá, có văn bản chỉ quy định rất giản đơn đối với hành vi vi phạm. Chẳng hạn, Quyết định số 308/2005/QĐ-TTg ngày 25/11/2005 ban hành Quy chế thực hiện nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và lễ hội, chỉ có một Điều 4 khuyến khích thực hiện các hình thức “tổ chức đám cưới không hút thuốc lá”. Nghị định số 45/2005/NĐ-CP ngày 06/4/2005 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế, trong số 50 điều, thì chỉ có điều 16 quy định mức phạt (cảnh cáo hoặc phạt tiền) đối với hành vi hút thuốc lá, thuốc lào ở nơi công cộng; hoặc Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 ban hành Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước cũng chỉ có một điều (Điều 4) “Cấm hút thuốc lá trong phòng làm việc”...

Các văn bản ở cấp Bộ, khi điều chỉnh hành

\* ThS. Hội Luật gia Việt Nam

\*\* ThS. Hội Y tế cộng đồng



Ảnh minh họa - S.T

vi có liên quan đến tác hại của thuốc lá thì chủ yếu chỉ là “cấm hút thuốc lá”. Đối với Bộ Y tế, Chỉ thị của Bộ trưởng số 04/CT-BYT ngày 19/5/1995 về việc không hút thuốc lá đối với cán bộ, nhân viên ngành y tế. Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng ban hành Chỉ thị số 36/2001/CT- BGD&ĐT ngày 10/8/2001; Chỉ thị số 56/2007/CT-BGDĐT ngày 02/10/2007 về tăng cường công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành giáo dục. Các Bộ trưởng Bộ Văn hoá - thông tin (nay là Bộ Văn hoá - thể thao và du lịch); Bộ Giao thông - vận tải cũng ban hành chỉ thị về tăng cường công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành, lĩnh vực hoạt động của mình. Bộ Quốc phòng, Bộ Công an cũng có văn bản cấm hút thuốc lá đối với cán bộ, sĩ quan, chiến sĩ thuộc lực lượng vũ trang.

Tại các địa phương, nơi thì ban hành hình thức văn bản là “Chỉ thị”, có nơi thì ban hành “Chỉ thị về mở cuộc vận động” các đối tượng trên địa bàn quản lý của mình không hút thuốc lá; có nơi ban hành Chỉ thị yêu cầu các ngành, các cấp thuộc quyền quản lý thực hiện Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.

Các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá chưa đồng đều về mốc thời gian ban hành. Một trong những văn bản được ban hành “sớm” là Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Y tế số 04/CT-BYT ngày 19/5/1995

về việc không hút thuốc lá. Sau đó rải rác từ các năm 2000 đến 2008, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ tiếp tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động này.

Tóm lại, các quy định có liên quan đến phòng, chống tác hại của thuốc lá còn rải rác, chưa tập trung vào một đầu mối (văn bản) thống nhất để quản lý và có tác động tới mọi đối tượng trong xã hội. Chẳng hạn, một bác sĩ khi đến làm việc tại cơ quan phải chịu sự điều chỉnh của hai văn bản Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 ban hành Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước và Chỉ thị của Bộ trưởng số 04/CT-BYT ngày 19/5/1995 về việc không hút thuốc lá đối với cán bộ, nhân viên ngành y tế. Nhưng khi về nhà hoặc đến dự đám cưới, sinh nhật, đám tang... thì không chịu sự điều chỉnh nào về cấm hút thuốc lá.

### **1.2. Tính khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật chưa cao**

Một văn bản quy phạm pháp luật được ban hành sẽ có tính khả thi cao nếu bên cạnh sự “bắt buộc tuân thủ” với đối tượng điều chỉnh của văn bản đó còn có thêm những “sự đồng bộ” khác. Đó là điều kiện xã hội, thói quen, tập quán, môi trường, điều kiện vật chất... Nhưng đối với văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá thì những “sự đồng bộ” đó hầu như chưa có, nên văn bản ít tính khả thi. Xin được nêu một số ví dụ (xem hộp):

*Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản có tính quy phạm pháp luật về phòng chống tác hại của thuốc lá:*

*- Hội đồng Bộ trưởng ban hành Chỉ thị số 278/CT ngày 03/8/1990 về việc cấm nhập khẩu và lưu thông thuốc lá điều của nước ngoài trên thị trường Việt Nam.*

*- Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng có Chỉ thị số 27-CT/TW ngày 12/01/1998 về thực hiện nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và lễ hội. Chỉ thị yêu cầu các cấp, các ngành đẩy mạnh việc tuyên truyền, vận động, giáo dục thuyết phục (trước hết là đội ngũ cán bộ, công chức, đảng viên) phải thực hiện nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và lễ hội. Trong đó có yêu cầu “không sử dụng thuốc lá”.*

*- Nghị định số 11/1999/NĐ-CP của Chính phủ ngày 03/3/1999 quy định thuốc lá là mặt hàng hạn chế kinh doanh. Nhà nước thực hiện kiểm soát lưu thông, tiêu thụ thuốc lá trên thị trường, từng bước nắm độc quyền trong buôn bán, quản lý chặt chẽ việc bán lẻ các sản phẩm thuốc lá.*

*- Nghị quyết số 12/2000/NQ-CP của Chính phủ về “Chính sách quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá giai đoạn từ năm 2000- 2010”. Mục tiêu của chính sách này là giảm tỉ lệ nam giới hút thuốc lá từ 50% xuống còn 20%; nữ giới còn dưới 2%; Giảm tỉ lệ thanh thiếu niên từ 15 đến 24 tuổi hút thuốc lá từ 26% xuống còn 7%; Bảo đảm quyền của những người không hút thuốc lá được sống trong bầu không khí không có khói thuốc lá; giảm tổn thất do khói thuốc lá gây ra cho mỗi người, mỗi gia đình và toàn xã hội.*

*- Nghị định số 45/2005/NĐ-CP ngày 06/4/2005 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế. Điều 16 của Nghị định này quy định mức phạt là cảnh cáo hoặc phạt tiền đối với hành vi hút thuốc lá, thuốc lào ở nơi công cộng; bán thuốc lá, thuốc lào cho trẻ em dưới 16 tuổi; phạt tiền từ 4 triệu đến 6 triệu đồng đối với hành vi vi phạm các quy định về ghi nhãn hiệu trên sản phẩm thuốc lá, quy định về nội dung lời cảnh báo và vị trí ghi lời cảnh báo trên vỏ bao thuốc lá; phạt tiền từ 20 triệu đồng đến 30 triệu đồng đối với hành vi sản xuất thuốc lá có hàm lượng chất tar, nicotin vượt quá mức quy định và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.*

*- Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 467/QĐ- TTg ngày 17/4/2001 về việc thành lập Ban chủ nhiệm Chương trình phòng chống tác hại của thuốc lá. Theo Quyết định này, Bộ trưởng Bộ Y tế làm Chủ nhiệm chương trình. Bộ phận thường trực của Chương trình đặt tại Bộ Y tế;*

*- Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 ban hành Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước. Điều 4 của Quy chế này “Cấm hút thuốc lá trong phòng làm việc”.*

*- Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 308/2005/QĐ-TTg ngày 25/11/2005 ban hành Quy chế thực hiện nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang và lễ hội. Tại điều 4 của Quy chế này khuyến khích thực hiện các hình thức “tổ chức đám cưới không hút thuốc lá”.*

- Thủ tướng Chính phủ có Chỉ thị số 368/TTg ngày 22/6/1995 về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, đoàn thể và doanh nghiệp nhà nước. Trong đó có quy định “các hội nghị không sử dụng thuốc lá, rượu bia để giải khát”;

- Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 63/TC- HCSN ngày 07/8/1995 hướng dẫn thi hành Chỉ thị 368/TTg, trong đó có quy định về việc không hút thuốc lá trong hội nghị.

- Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Y tế số 04/CT-BYT ngày 19/5/1995 về việc không hút thuốc lá;

- Bộ Y tế có Quyết định của Bộ trưởng số 2019/QĐ-BYT ngày 30/6/2000 “Quy định tạm thời về vệ sinh thuốc lá điều”.

- Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Y tế số 08/2001/CT-BYT ngày 03/8/2001 về việc đẩy mạnh hoạt động phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành y tế.

- Quyết định số 02/2007/QĐ-BYT của Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành quy định về vệ sinh an toàn đối với sản phẩm thuốc lá. Quyết định này thay thế quyết định số 2019/QĐ-BYT ngày 03/8/2001.

- Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin (nay là Bộ Văn hoá - Thể thao và Du lịch) có Chỉ thị số 14/2002/CT- BVNTT ngày 27/5/2002 về việc tăng cường công tác phòng, chống tác hại thuốc lá trong ngành văn hoá - thông tin;

- Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin (nay là Bộ Văn hoá - Thể thao và Du lịch) có Thông tư số 19/2005/TT-BVHTT hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh Quảng cáo về cấm quảng cáo thuốc lá.

- Bộ trưởng Bộ Giao thông - vận tải có Chỉ thị số 02/2005/CT-BGTVT ngày 04/01/2005 về việc tăng cường công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành giao thông vận tải;

- Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo có Chỉ thị số 36/2001/CT- BGD&ĐT ngày 10/8/2001 về tăng cường công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành giáo dục. Sau đó Chỉ thị này được thay thế bằng Chỉ thị số 56/2007/CT-BGDĐT ngày 02/10/2007 về tăng cường công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá trong ngành giáo dục.

- Điều 16 Nghị định số 45/2005/NĐ-CP ngày 06/4/2005 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế quy định: “1. Cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 50.000 đồng đến 100.000 đồng với một trong các hành vi sau: a) Hút thuốc lá, thuốc lào ở nơi công cộng như: trong rạp chiếu phim, phòng họp, phòng làm việc, bệnh viện, thư viện, phòng đợi của nhà ga, bến xe, sân bay, bến cảng, trên các phương tiện giao thông công cộng hoặc ở những nơi công cộng có quy định cấm; b) bán thuốc lá, thuốc lào cho trẻ em dưới 16 tuổi; 2. Phạt tiền từ 4.000.000 đồng đến 6.000.000 đồng đối với hành vi vi phạm các quy định về ghi nhãn hiệu trên sản phẩm thuốc lá, quy định về nội dung lời cảnh báo và

vị trí ghi lời cảnh báo trên vỏ bao thuốc lá”.

Trên thực tế, hầu như chưa ai bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hút thuốc lá ở những nơi công cộng nêu trên; thực tế cũng chưa ở đâu thành lập tổ chức hoặc trao thẩm quyền cụ thể cho người phát hiện, lập biên bản, xử phạt hành chính người có hành vi hút thuốc lá nơi công cộng. Hoặc nếu có thành lập cũng rất có thể không thực hiện được vì thực tế giữa mức phạt và thu nhập; điều kiện phát hiện, lập biên bản, cưỡng chế và quyết định xử phạt không tương đồng. Mặt khác, nhiều cơ quan, công sở, bệnh viện, trường học, vẫn còn nhiều lãnh đạo cơ quan hút thuốc lá ngay tại nơi làm việc, thì việc xử phạt là không khả



thì. Hoặc quy định người bán thuốc lá cho trẻ em dưới 16 tuổi bị xử phạt, thì thủ tục để có thể xác định người mua dưới 16 tuổi rất phiền hà, không khả thi (nếu người bán thuốc lá yêu cầu cơ quan có thẩm quyền chứng minh).

- Quyết định 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 chỉ “cấm hút thuốc lá trong phòng làm việc”, nghĩa là vẫn có nơi khác “ngoài phòng làm việc” để hút thuốc lá ngay tại cơ quan.

- Chỉ thị số 14/2002/CT-BVHTT ngày 27/5/2002 của Bộ trưởng Bộ Văn hoá - Thông tin (nay là Bộ Văn hoá - thể thao và du lịch) nêu rõ: “không cho phép các tổ chức, cá nhân tiếp thị, bán thuốc lá tại các rạp hát, rạp chiếu phim, nhà văn hoá, trường học và các nơi sinh hoạt công cộng khác do ngành quản lý”. So với thực tế thì điều này đã không thể thực hiện.

- Thông tư của Bộ trưởng Bộ Văn hoá - thể thao và du lịch sửa đổi Thông tư số 19/2005/TT-BVHTT hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh Quảng cáo về cấm quảng cáo thuốc lá quy định: “Tại điểm bán thuốc lá trưng bày quá một bao/gói (10 điếu, 12 điếu, 20 điếu) hoặc trưng bày quá một tút/hộp (10 bao/gói) của một nhãn hiệu thuốc lá”. Thực tế quy định này không có nhiều ý nghĩa vì hiện nay ở Việt Nam có tới hàng trăm nhãn thuốc lá lưu thông. Hơn nữa với mỗi nhãn thuốc lá, các công ty thường sản xuất nhiều biến thể khác nhau (ví dụ như Marlboro đỏ, Marlboro trắng, Marlboro light...), vì vậy, số lượng các nhãn trưng bày sẽ rất nhiều, trở thành các pa-nô quảng cáo cỡ nhỏ. Thái Lan và một số nước đã cấm hẳn trưng bày thuốc lá để bán, mà chỉ được để một biển nhỏ ghi “bán thuốc lá”.

- Các quy định về cảnh báo tác hại của thuốc lá trên vỏ bao hiện còn rất mờ nhạt, chưa có tác dụng mạnh mẽ, có tính trực quan, ảnh hưởng tới nhận thức của người hút thuốc lá và những người xung quanh. Trên vỏ bao thuốc lá hiện chỉ có cảnh báo như: “Hút thuốc lá có thể ung thư phổi”; “Hút thuốc lá có thể gây bệnh phổi tắc nghẽn mãn tính”. Trong khi đó, nhiều nước trên thế giới và Tổ chức Y tế thế giới khuyến nghị, cảnh báo tác hại của thuốc lá trên vỏ bao cần được thực hiện bằng hình ảnh, biểu hiện

hậu quả những căn bệnh do hút thuốc gây ra.

### **1.3. Pháp luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá chủ yếu là “chống” mà ít chú trọng đến công tác “phòng”**

Hầu hết các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, của các Bộ và địa phương đều tập trung “chống” tác hại của thuốc lá. Từ khuyến khích không sử dụng thuốc lá trong đám cưới, đám tang đến cấm hút thuốc lá trong phòng làm việc; tại các hội nghị; cấm hút thuốc lá tại công sở, trường học, bệnh viện, nhà ga, sân bay, rạp hát, rạp chiếu phim, trên phương tiện công cộng...

Nghị quyết số 12/2000/NQ-CP ngày 14/8/2000 của Chính phủ về “Chính sách quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá trong giai đoạn 2000 - 2010” cũng đã nêu một số biện pháp cơ bản, nhưng chưa đủ, chưa đồng bộ, thiếu chi tiết và chỉ mang tính định hướng, không có tính quy phạm pháp luật một cách rõ ràng.

Chỉ thị số 46/CT-UB-NCVX ngày 28/8/1995 của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về việc “mở cuộc vận động không hút thuốc lá” cũng có nhiều quy định cấm bên cạnh việc vận động tuyên truyền. Ví dụ: “Nghiêm cấm hút thuốc lá trong các hội nghị, hội thảo, phòng họp. Các cơ quan đảng, chính quyền, đoàn thể và lực lượng vũ trang phải gương mẫu chấp hành. Từ ngày 01/10/1995, cơ quan tài chính không quyết toán chi mua thuốc lá tiếp khách và hội nghị”.

Chỉ thị số 09/CT-UB ngày 13/4/2001 của Ủy ban nhân dân thành phố Hải Phòng nêu rõ: “Ủy ban nhân dân thành phố yêu cầu: các ban, ngành, đoàn thể, Ủy ban nhân dân các quận, huyện, thị xã, các đơn vị sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thành lập “Ban vận động không hút thuốc lá”; xây dựng ngay kế hoạch, chương trình hành động cụ thể, tổ chức triển khai tích cực, đồng bộ”. Hải Phòng chọn Quận Lê Chân là địa phương thí điểm triển khai cuộc vận động cộng đồng không hút thuốc lá của thành phố. Tổ chức nghiên cứu các biện pháp cai nghiện thuốc lá, phổ biến rộng rãi trong nhân dân.

Trong khi đó, chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của địa phương không cao. Hầu hết các địa phương ban hành Chỉ thị có nội dung gần giống như Nghị quyết số 12/2000/NQ-CP hoặc Quyết định số 129/2008/QĐ-TTg. Nhiều Chỉ thị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh,

thành phố cơ bản giống nhau, thậm chí có phần rập khuôn về nội dung, mờ nhạt về các biện pháp thực hiện nên tính khả thi không cao. Do đó, biện pháp vận động, giáo dục, tuyên truyền vẫn là chủ yếu và được coi là hữu hiệu trong thời gian qua.

*Các địa phương cũng đã ban hành những văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành để phòng, chống tác hại của thuốc lá.*

*- Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Chỉ thị số 46/CT-UB-NCVX ngày 28/8/1995 về việc “Mở cuộc vận động không hút thuốc lá”;*

*- Chủ tịch UBND thành phố Hải Phòng ban hành Chỉ thị số 09/CT-UB ngày 13/4/2001 về việc mở cuộc vận động không hút thuốc lá;*

*- Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Bình ban hành Chỉ thị số 12/CT-UBND ngày 21/6/2007;*

*- Chủ tịch UBND thành phố Cần Thơ ban hành chỉ thị số 04/2008/CT-UBND ngày 21/01/2008 về tăng cường các hoạt động phòng chống tác hại của thuốc lá trên địa bàn thành phố Cần Thơ;*

*- Chủ tịch UBND tỉnh Tiền Giang ban hành Chỉ thị số 21/CT-UBND ngày 25/5/2007 về phòng chống tác hại của thuốc lá trên địa bàn tỉnh.*

*- Ngoài ra còn có Chỉ thị của Chủ tịch UBND các tỉnh Bến Tre, Bạc Liêu, Lạng Sơn về việc phòng chống tác hại của thuốc lá trên địa bàn. Các tổ chức, đoàn thể như Đoàn Thanh niên, Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Liên hiệp thanh niên, Liên đoàn Lao động các địa phương... cũng ban hành văn bản (chủ yếu là các Kế hoạch hoạt động tuyên truyền, vận động về phòng chống tác hại của thuốc lá) đối với các đoàn viên, hội viên của mình.*

## **2. Xây dựng Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá và vai trò của địa phương trong việc thi hành luật**

### **2.1. Sự cần thiết ban hành Luật phòng, chống tác hại của thuốc lá.**

Thuốc lá có hại cho sức khỏe của cộng đồng mà trực tiếp là những người hút thuốc lá với hai bệnh đặc trưng là ung thư phổi, vòm họng và các bệnh về tim mạch. Tổ chức Y tế thế giới có báo cáo mới nhất năm 2008 nêu rõ: Hiện nay, mỗi năm có trên 5 triệu người chết do các bệnh liên quan đến thuốc lá, tức là mỗi ngày có trên 13 người chết... Dự báo sẽ có 10 triệu người chết do thuốc lá vào năm 2020 (trong đó 70% ở các nước đang phát triển).

Tại Việt Nam, điều tra y tế quốc gia năm 2002 cho thấy, có 56,1% nam giới trưởng thành và 1,8% nữ giới hút thuốc lá. Mỗi năm

thuốc lá gây ra hơn 40.000 ca tử vong và con số này sẽ tăng thành 70.000 ca vào năm 2033 nếu không có các biện pháp can thiệp hiệu quả. Theo một nghiên cứu của trường Đại học Y tế Công cộng thì tổn thất y tế do 03 căn bệnh (trong số 25 căn bệnh) do hút thuốc lá gây ra đã lên tới 1.160 tỉ đồng mỗi năm. Đây là còn chưa tính đến những tổn thất về tinh thần do mất người thân và các tổn thất lâu dài khác khi một gia đình mất đi trụ cột lao động do những căn bệnh từ thuốc lá.

Cơ sở pháp lý để xây dựng Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá là Nghị quyết số 12/2000/NQ-CP ngày 14/8/2000 của Chính phủ về “Chính sách quốc gia phòng, chống tác hại của thuốc lá trong giai đoạn 2000 - 2010”. Trong đó nêu rõ: “Chuẩn bị tiến tới xây dựng Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá”. Tuy

nhiên tính đến nay, đã 09 năm kể từ ngày ban hành Nghị quyết, việc xây dựng Luật vẫn chưa được thực hiện.

Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam có liên quan đến phòng, chống tác hại của thuốc lá còn tản mạn, chưa tập trung “pháp điển hoá” thành một đạo luật thống nhất. Mỗi địa phương, mỗi ngành ban hành một loại văn bản có phạm vi điều chỉnh gần giống nhau hoặc khác nhau về lĩnh vực quản lý. Sự thiếu đồng bộ trong việc quy định các biện pháp “phòng”, nên các địa phương ban hành văn bản vẫn mang tính “phạm vi vùng quản lý” rất khó thi hành, kiểm tra, giám sát trên thực tế.

Do đó, cần một đạo luật điều chỉnh khung có tính bao quát nhiều lĩnh vực, tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật mang tính phổ cập (phù hợp với tình hình thực tiễn ở Việt Nam) theo một quy trình. Đạo luật này có thể xây dựng trên cơ sở hai văn bản quan trọng là Chính sách quốc gia về Phòng, chống tác hại của thuốc lá và Công ước Khung về kiểm soát thuốc lá. Đây là công ước quốc tế mà Việt Nam đã phê chuẩn tham gia. Hai văn bản này cũng khá thống nhất với nhau và bao quát khá đầy đủ các biện pháp phòng, chống tác hại thuốc lá. Trong Luật, song song với các quy định bắt buộc và chế tài là quy định về vận động, tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục sâu rộng trong cộng đồng về tác hại của thuốc lá mà cả hệ thống chính trị tham gia thông qua các quy phạm pháp luật.

### **2.2. Quan điểm về xây dựng và ban hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá**

Các quy định về cấm hút thuốc lá phần nào đã phát huy tác dụng, hiệu quả, nhưng chưa được như mong muốn bởi thói quen, tập quán, truyền thống của người Việt Nam và các quy định của pháp luật thiếu tính khả thi, nhất là hình thức phạt hiện còn quá nhẹ và không có ai xử phạt.

Công tác tuyên truyền, vận động, giáo dục cũng đã phát huy hiệu quả nhất định. Nhưng thực tế lại mới chỉ dừng ở mức độ “vận động” “phong trào” đối với các cơ quan, đoàn thể,

địa phương, nhất là việc “phòng” tác hại của thuốc lá.

Do vậy, việc ban hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá cần chú trọng “phòng” và “chống”, để “phòng” và “chống” bổ sung cho nhau. Trong các quy phạm pháp luật nên chứa đựng nguyên tắc hạn chế tác hại bằng biện pháp kinh tế và hành chính.

### **2.3. Nguyên tắc, kết cấu cơ bản của dự án luật**

Trong giai đoạn hiện nay cần tăng các quy phạm về “phòng” tác hại của thuốc lá bằng biện pháp kinh tế trước. Đó là:

- Xiết chặt đầu vào từ khâu sản xuất, tiêu thụ thuốc lá như: trồng cây thuốc lá phải có điều kiện, quy định việc chuyển đổi trồng cây thuốc lá nguyên liệu, tiến tới chấm dứt việc trồng cây thuốc lá.

- Áp dụng mức thuế suất cao (thuế nhập khẩu) đối với đơn vị nhập khẩu nguyên liệu và máy móc, dây chuyền công nghệ phục vụ việc sản xuất thuốc lá;

- Áp dụng mức thuế suất cao (thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng) đối với sản phẩm thuốc lá. Theo khuyến cáo của Ngân hàng Thế giới, thuế thuốc lá cần tăng lên mức cao để đảm bảo thuế chiếm từ 2/3 đến 4/5 giá bán lẻ. Hiện nay, thuế chỉ chiếm khoảng 40% đến 45% giá bán lẻ.

- Hạn chế tối đa việc thành lập doanh nghiệp hoặc đăng ký kinh doanh thuốc lá; đại lý tiêu thụ thuốc lá. Hoặc nếu kinh doanh mặt hàng thuốc lá (kể cả bán sỉ và bán lẻ) phải tuân thủ các điều kiện ngặt nghèo hơn.

Mục đích của các quy định các biện pháp kinh tế để phòng chống tác hại của thuốc lá nhằm nâng cao giá bán buôn, bán lẻ thuốc lá trên thị trường, nhằm hạn chế việc hút thuốc lá. Hiện, giá bán lẻ một bao thuốc lá Vinataba trên thị trường là 12.000 đồng. Tuy vậy lại có rất nhiều loại thuốc khác giá rẻ chỉ từ 3-4.000 đồng/ bao. Nếu áp dụng các biện pháp kinh tế, có thể nâng giá tất cả các loại thuốc lá, kể cả các loại thuốc giá rẻ hiện nay lên 25.000 đồng/ bao; thậm chí 50.000 đồng/bao, thì chắc chắn với mức thu nhập hiện nay, nhiều người sẽ từ

nguyên không hút thuốc lá. Hiện nay ở Việt Nam, giá bán lẻ thuốc lá còn thấp so với thu nhập bình quân chung của người lao động có thu nhập trung bình trong xã hội.

- Hiện các loại thuốc lá sản xuất ở Việt Nam chưa quan tâm tới mẫu cảnh báo tác hại của thuốc lá in trên vỏ bao như khuyến cáo của Tổ chức Y tế thế giới và Nghị quyết 12/2000/NQ-CP và Thông tư hướng dẫn của Bộ Văn hoá - thể thao và du lịch. Cần có quy định cụ thể bắt buộc in trên vỏ bao thuốc lá hình ảnh nói về tác hại của thuốc lá đối với sức khoẻ con người “gây sốc” hơn. Bắt buộc tăng diện tích in cảnh báo tác hại của thuốc lá trên vỏ bao lên trên 50% các mặt chính và in bằng hình ảnh chứ không bằng chữ như hiện nay.

- Thống nhất các quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi hút thuốc lá: Mức phạt có thể cao hơn hiện nay; thẩm quyền xử phạt và phạm vi cấm hút thuốc lá rộng hơn; đối

tượng đa dạng hơn.

- Quy định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị, địa phương trong việc tuyên truyền, vận động, đặc biệt là việc kiểm tra xử phạt những người có hành vi hút thuốc lá nơi công cộng; những tổ chức, cá nhân bán buôn, bán lẻ thuốc lá vượt quá phạm vi cho phép.

- Quy định cụ thể việc phối hợp với các tổ chức, đoàn thể quần chúng trong việc thực hiện nếp sống văn hoá, xây dựng môi trường trong sạch không khói thuốc lá. Cần thiết đưa vào các tiết học ngoại khóa trong nhà trường phổ thông và Đại học, cao đẳng về tác hại của thuốc lá.

- Nghiên cứu, tổng kết việc triển khai các văn bản quy phạm pháp luật để pháp điển hoá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến phòng, chống tác hại của thuốc lá bằng một đạo luật đầy đủ, thống nhất. ■

## Pháp luật về biện pháp...

(Tiếp theo trang 29)

can, bị cáo tiếp tục phạm tội và bảo đảm sự có mặt của bị can, bị cáo theo giấy triệu tập của Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án. Khi làm giấy cam đoan, cá nhân hoặc tổ chức nhận bảo lãnh được thông báo về những tình tiết của vụ án có liên quan đến việc nhận bảo lãnh (sửa đổi, bổ sung).

4. Những người quy định tại Khoản 1 Điều 80 của Bộ luật này, Thẩm phán được phân công chủ tọa phiên tòa có quyền ra quyết định về việc bảo lãnh (giữ nguyên).

5. Cá nhân nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo phải là người có tư cách, phẩm chất đạo đức

tốt, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Việc bảo lãnh phải có xác nhận của chính quyền địa phương nơi người đó cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc. Đối với tổ chức nhận bảo lãnh thì việc bảo lãnh phải có xác nhận của người đứng đầu tổ chức (sửa đổi, bổ sung).

6. Cá nhân hoặc tổ chức<sup>5</sup> nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ đã cam đoan bị phạt tiền và trong trường hợp này bị can, bị cáo được nhận bảo lãnh sẽ bị áp dụng biện pháp ngăn chặn khác. Tùy thuộc vào giai đoạn tố tụng, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát và Tòa án có quyền xác định mức tiền phạt căn cứ vào mức độ thiệt hại mà bị can, bị cáo đã gây ra trong khi thực hiện tội phạm (sửa đổi, bổ sung). ■

<sup>5</sup> Hiện nay, BLTTHS năm 2003 mới quy định chung chung cá nhân, tổ chức phải chịu trách nhiệm về nghĩa vụ đã cam đoan và trách nhiệm này là trách nhiệm tín chấp của tổ chức nhận bảo lãnh cho bị can, bị cáo, mà chưa có biện pháp cụ thể xử lý trong trường hợp tổ chức vi phạm nghĩa vụ cam đoan. Việc quy định phạt tiền theo đề xuất của Ban soạn thảo áp dụng đối với cá nhân là phù hợp, còn đối với tổ chức cần có biện pháp khả thi hơn. Mặc dù vậy, trong đề xuất chúng tôi vẫn kiến nghị áp dụng phạt tiền đối với cả tổ chức nhận bảo lãnh vi phạm nghĩa vụ đã cam đoan. Ngoài ra, nếu cần thiết trong trường hợp chưa có phương án khác thì chúng ta có thể quy định thêm tổ chức đó sẽ không được nhận bảo lãnh cho bất kỳ bị can, bị cáo nào; hoặc người đại diện mà tổ chức đó phân công nhiệm vụ giám sát, giáo dục bị can, bị cáo có thể bị phạt tiền. Về nội dung này, chúng tôi sẽ tiếp tục đề cập trong các nghiên cứu tiếp theo.

# CÔNG TÁC GIÁO DỤC PHÁP LUẬT, CHÍNH TRỊ - TƯ TƯỞNG VÀ ĐẠO ĐỨC CHO CÁN BỘ CẤP XÃ Ở ĐĂKLĂK HIỆN NAY

■ ĐỖ VĂN DƯƠNG \*

Tỉnh Đăklăk hiện có 184 xã, phường, thị trấn. Cán bộ cấp xã quản lý hơn 1,75 triệu dân, với 44 thành phần dân tộc. Kinh tế có phát triển nhưng tỷ lệ đói nghèo còn cao, nhất là các xã vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người; dân trí còn thấp, an ninh chính trị, trật tự xã hội có những diễn biến phức tạp... Vận hành, quản lý nền kinh tế thị trường đang đòi hỏi những nhận thức mới, cách làm mới, song cán bộ địa phương chưa chuyển biến kịp, nên gặp nhiều lúng túng trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành. Một bộ phận cán bộ, công chức thiếu kiên định về lập trường, suy thoái về phẩm chất đạo đức, vi phạm luật pháp. Trong khi đó, các thế lực thù địch đẩy mạnh chiến lược “diễn biến hòa bình”, lợi dụng vấn đề dân tộc, tôn giáo để kích động, lôi kéo, chia rẽ làm mất ổn định chính trị, mưu toan bạo loạn lật đổ v.v.. Trước tình hình đó, cần phải tăng cường hơn nữa công tác giáo dục pháp luật, chính trị - tư tưởng và đạo đức cho cán bộ công chức, nhất là cán bộ, công chức cấp xã.

## 1. Tầm quan trọng của việc giáo dục pháp luật, giáo dục chính trị - tư tưởng và đạo đức cho cán bộ

Giáo dục pháp luật là một nội dung quan trọng trong công tác giáo dục chính trị, là một yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, đáp ứng nhiệm vụ cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay. Để pháp luật trở thành công cụ sắc bén bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, trở thành ý chí của các tầng lớp nhân dân và mọi người tự giác chấp hành thì phải đẩy mạnh công tác giáo dục pháp luật. Nghị quyết Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ khóa VII của Đảng ta viết “Tăng cường giáo dục ý thức pháp luật, nâng cao hiểu biết và ý thức tôn trọng pháp luật, sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách

ng nghiêm minh, thống nhất và công bằng”. Với tinh thần đó, giáo dục pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với cán bộ nói chung, nhất là cán bộ chính quyền cấp xã.

Giáo dục chính trị - tư tưởng có tầm quan trọng hàng đầu đối với cán bộ ta hiện nay. Nội dung giáo dục chính trị - tư tưởng bao gồm chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, các quan điểm, đường lối, chính sách, cương lĩnh, điều lệ, nghị quyết... của Đảng và Nhà nước. Nâng cao trình độ chính trị, kiến thức về lãnh đạo, quản lý, chuyên môn, nghiệp vụ; đẩy mạnh tổng kết thực tiễn và nghiên cứu lý luận; đấu tranh chống chủ nghĩa cơ hội, thực dụng, các khuynh hướng tư tưởng sai trái; ngăn chặn tệ độc đoán, chuyên quyền, quan liêu, tham nhũng, bè cánh v.v..

Tư tưởng chính trị XHCN có vai trò quan

\* ThS. Trường Chính trị Đăklăk

trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Thông qua Nhà nước, nó tác động mạnh mẽ đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó hệ tư tưởng chính trị luôn luôn giữ vai trò chủ đạo trong đời sống tinh thần của nhân dân, dẫn dắt nhân dân tiến hành công cuộc cải tạo và xây dựng cuộc sống mới. Lênin viết “Lịch sử tư tưởng chính trị là lịch sử của quá trình thay thế tư tưởng, đó là lịch sử đấu tranh tư tưởng”<sup>1</sup>.

Giáo dục chính trị - tư tưởng nhằm nâng cao lập trường, quan điểm, phương pháp cách mạng và khoa học, nắm vững quy luật phát triển xã hội để vận dụng vào hoàn cảnh nước ta, vận dụng vào nhiệm vụ của địa phương cho phù hợp. Không có lý luận chính trị vững chắc làm cơ sở thì tư tưởng dễ dao động khi gặp tình huống phức tạp, không đủ tài trí để đấu tranh chống lại các tư tưởng sai trái.

Giáo dục chính trị – tư tưởng và giáo dục pháp luật phải gắn với giáo dục đạo đức cách mạng. Đạo đức gồm những chuẩn mực xã hội điều chỉnh hành vi con người trong quan hệ với người khác và với cộng đồng. Các chuẩn mực đạo đức không ghi thành văn bản có tính pháp quy, song được mọi người thực hiện do sự thôi thúc của lương tâm và lời khen chê, bình phẩm của dư luận xã hội. Phẩm chất đạo đức là nét cơ bản của tính người, biểu hiện bản chất xã hội của con người. Trong đời sống văn hóa tinh thần Việt Nam truyền thống chỉ có đức trị mà không có pháp trị, đức trị như pháp trị. Nhiều phong tục tập quán mạnh hơn phép vua, hương ước có sức chi phối đời sống dân làng như luật pháp Nhà nước...

Xã hội ngày càng phát triển, qua thực tiễn đấu tranh cách mạng giải phóng dân tộc và sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội đã hình thành tư tưởng đạo đức mới - đạo đức cách mạng. Những giá trị đạo đức cách mạng từng bước phát triển, dựa trên nền tảng chủ nghĩa Mác - Lênin. Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn luôn là tấm gương về đạo đức cách mạng. Người quan niệm, đạo đức cách mạng là quyết tâm suốt đời đấu tranh cho Đảng, cho cách mạng.

Đó là điều chủ chốt nhất. Ra sức làm việc cho Đảng, giữ vững kỷ luật Đảng, thực hiện tốt đường lối, chính sách của Đảng. Đặt lợi ích của Đảng và nhân dân lao động lên trên, lên trước lợi ích của cá nhân mình. Hết lòng hết sức phục vụ nhân dân. Vì Đảng vì dân mà đấu tranh quên mình, gương mẫu trong mọi việc. ra sức học tập chủ nghĩa Mác - Lênin, luôn luôn tự phê bình và phê bình để nâng cao tư tưởng và cải tiến công tác của mình, cùng đồng chí mình tiến bộ. Do vậy, rèn luyện đạo đức cách mạng là tiêu chuẩn của cán bộ, công chức.

Như vậy, nâng cao nhận thức pháp luật cho cán bộ, công chức không tách rời với việc giáo dục chính trị - tư tưởng và đạo đức cách mạng. Hiểu biết luật pháp chưa đủ để làm một cán bộ tốt nếu thiếu bản lĩnh, lập trường giai cấp, hư hóa trong lối sống, thiếu nhân cách...

## **2. Công tác giáo dục pháp luật, chính trị - tư tưởng, đạo đức cho cán bộ cấp xã ở Đắk Lắk những năm qua**

Việc kết hợp giáo dục chính trị - tư tưởng, giáo dục pháp luật và đạo đức cho cán bộ cấp xã ở tỉnh Đắk Lắk hiện nay mang ý nghĩa thực tiễn cấp bách, xuất phát từ thực trạng đội ngũ cán bộ công chức cấp xã trước tình hình nhiệm vụ mới.

Từ năm 2005 đến nay, là thời gian mà toàn Đảng, toàn dân thực hiện Nghị quyết Đại hội X, diễn ra trong bối cảnh tình hình thế giới và trong nước diễn biến nhanh chóng và phức tạp, đan xen những thời cơ và nguy cơ, thách thức lớn. Công tác giáo dục chính trị – tư tưởng, giáo dục pháp luật và đạo đức cho cán bộ và nhân dân Đắk Lắk đã góp phần phát huy thành tựu, khắc phục những mặt hạn chế và yếu kém mà Đại hội X đã chỉ ra, đưa các quan điểm của Đại hội vào cuộc sống.

Đội ngũ cán bộ cấp xã ở Đắk Lắk những năm qua thường xuyên được đào tạo, bồi dưỡng, cập nhật kiến thức về lý luận chính trị, quan điểm đường lối, chính sách, luật pháp. Nhờ vậy nhận thức đúng đắn hơn những vấn đề

1 V.I Lê nin. Toàn tập. T25. Nxb Tiến bộ. 1980. tr 131



Ảnh minh họa - S.T

về con đường đi lên chủ nghĩa xã hội, về kinh tế thị trường, về tình hình và nhiệm vụ mới... Đa số cán bộ kiên định mục tiêu, lý tưởng, có ý thức phấn đấu. Nhiều cán bộ được trưởng thành, biết vận dụng kiến thức vào thực tiễn, tổ chức quần chúng thực hiện tốt đường lối, pháp luật. Tuy vậy, một bộ phận cán bộ sa sút phẩm chất đạo đức, suy giảm về nhận thức chính trị, vi phạm luật pháp, biểu hiện ở tình trạng mất dân chủ, quan liêu tham nhũng, lãng phí, bè phái, thực dụng... đã ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân. Tình hình trên phản ánh kết quả của việc nhận thức chính trị, rèn luyện phẩm chất của cán bộ những năm qua.

**Về giáo dục chính trị - tư tưởng**

Học tập lý luận chính trị là một yêu cầu bắt buộc đối với cán bộ chủ chốt cấp xã. Những năm gần đây, số cán bộ cấp xã học tập ở trường chính trị tỉnh ngày càng nhiều, mở rộng đối tượng đến cán bộ thôn, buôn, dưới nhiều hình thức như tập trung và tại chức, ngắn hạn và dài hạn, tập huấn và bồi dưỡng... với nhiều loại chương trình như lý luận chính trị, Nhà nước – pháp luật, dân vận v.v...

Ở các trung tâm bồi dưỡng chính trị cấp huyện mở nhiều lớp sơ cấp chính trị, bồi dưỡng đảng viên mới, đối tượng đảng, tập huấn nghiệp vụ công tác, học tập các nghị quyết của Đảng và pháp luật Nhà nước... thu hút nhiều đối tượng tham gia. Năm 2008, các trung tâm bồi dưỡng chính trị cấp huyện đã mở 272 lớp đào tạo – bồi dưỡng chính trị cho 16.784 cán

bộ cấp xã và thôn, buôn. Trong đó 32 lớp đối tượng đảng với 2.061 học viên, 25 lớp đảng viên mới với 1.500 học viên, 28 lớp bồi dưỡng công tác cho bí thư và cấp uỷ cơ sở với 1708 học viên, 49 lớp bồi dưỡng đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã với 3.227 học viên, 15 lớp bồi dưỡng kiến thức quốc phòng với 987 học viên, 6 lớp bồi dưỡng công tác báo cáo viên cơ sở với 312 học viên, 24 lớp bồi dưỡng kiến thức pháp luật, 23 lớp bồi dưỡng kiến thức tôn giáo, 62 lớp bồi dưỡng lý luận chính trị cho các đoàn thể, các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ công tác phát động quần chúng v.v..

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đối tượng cán bộ cấp xã, cán bộ thôn, buôn được tiến hành thường xuyên, liên tục, góp phần nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức. Cùng với việc đào tạo, bồi dưỡng, cán bộ cấp xã được học tập nghiên cứu kịp thời các nghị quyết, chủ trương của Đảng. Ban Tuyên giáo Tỉnh uỷ ĐắkLăk đã có đánh giá: các lớp học Nghị quyết từ tỉnh đến xã đều được các cấp uỷ chuẩn bị chu đáo, có chương trình hành động. Đại bộ phận cán bộ, đảng viên có ý thức trách nhiệm trong việc học tập, tiếp thu nghị quyết. Người học đã nhất trí với quan điểm của trung ương, nhận thức đúng hơn về chủ nghĩa xã hội ở nước ta và những vấn đề về mục tiêu, quan điểm có tính nguyên tắc trong đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước. Nhiều đồng chí cán bộ lãnh đạo các cấp có bước chuyển biến mới trong việc tổ chức và triển khai thực hiện

ng nghị quyết, đưa nghị quyết của Đảng đi vào cuộc sống có hiệu quả.

Những hoạt động trên đã góp phần nâng cao nhận thức chính trị – tư tưởng, xây dựng lối sống mới tiến bộ, giúp cho cán bộ có ý thức trách nhiệm đối với xã hội, với nhân dân. Đặc biệt là nâng cao sự thống nhất trong tổ chức Đảng, chính quyền, đoàn thể, củng cố hệ thống chính trị ở cấp xã, tinh thần cảnh giác cách mạng, thấy được âm mưu thủ đoạn phá hoại về tư tưởng của địch, góp phần giữ gìn trật tự ở các địa bàn.

### ***Về giáo dục pháp luật***

Dưới nhiều hình thức, đội ngũ cán bộ cấp xã ở tỉnh Đắk Lắk đã được học tập, phổ biến, nâng cao nhận thức pháp luật. Hàng năm, ngành tư pháp, trường Chính trị tỉnh, các trung tâm chính trị huyện được Tỉnh uỷ và UBND tỉnh giao trách nhiệm tổ chức, mở lớp để bồi dưỡng, tập huấn các văn bản pháp luật do trung ương và địa phương ban hành, như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, các Luật Khiếu nại, tố cáo, Đất đai, Xây dựng, Bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em, giao thông đường bộ, phòng cháy chữa cháy, xử lý vi phạm hành chính, an ninh quốc gia, chủ quyền và an ninh biên giới, tín ngưỡng – tôn giáo, thực hiện dân chủ cơ sở, pháp luật về tổ chức chính quyền các cấp, chế độ trách nhiệm công vụ, quản lý sử dụng đất, bảo vệ môi trường v.v...

Giáo dục pháp luật, nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật là một trong những biện pháp nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức, đồng thời là một yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

### ***Về giáo dục đạo đức***

Vấn đề giáo dục đạo đức, lối sống cho cán bộ cấp xã thường lồng ghép vào các đợt học tập đường lối, chính sách, học tập nghị quyết, nhất là các cuộc sinh hoạt đảng, đoàn thể, đánh giá nhận xét hàng năm. Qua một số báo cáo của các cấp uỷ đảng thì đại bộ phận cán bộ cấp xã là tận tâm với công việc, có trách nhiệm thực thi công việc; kính trọng, lễ phép với nhân dân, gần dân, biết lắng nghe ý kiến của nhân dân;

gương mẫu trong việc chấp hành đường lối chính sách, pháp luật, tự giác rèn luyện phẩm chất đạo đức, nhân cách người cán bộ ...

Tuy vậy, hiện tượng tham ô, lãng phí, quan liêu mang tính phổ biến, diễn ra trên nhiều lĩnh vực, nhất là đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý sử dụng đất đai, tài chính. Nhiều cán bộ nghe ý kiến góp ý mà không chịu khó phân tích để tiếp thu cái đúng. Cán bộ cấp xã sống trong lòng dân mà chưa hiểu hết yêu cầu nguyện vọng của dân, chưa nắm chắc tình hình của dân chúng. Điều đó càng rõ nét qua các kỳ bầu cử, nhất là ở những điểm nóng chính trị – xã hội vừa qua.

Một số cán bộ thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thiếu nghiêm túc đã dẫn đến việc chi sai chế độ như tiếp khách, quà cáp, chi thường xuyên quá lớn. Tình trạng nói nhiều làm ít, không đánh giá đúng thành tích và thiếu sót, hiệu quả quản lý, điều hành thấp. Một số nơi thì nội bộ mất đoàn kết, kéo bè kéo cánh, khích bác lẫn nhau, thiếu tin tưởng nhau đã làm giảm sự thống nhất ý chí và hành động, làm giảm lòng tin của nhân dân, suy giảm uy tín. Vì vậy, nhiều cán bộ đã phải chịu xử lý kỷ luật về phẩm chất đạo đức.

Nguyên nhân chính là cán bộ, công chức thiếu tự giác học tập và rèn luyện, sinh hoạt tập thể chưa chân thành phê và tự phê bình, góp ý chung chung, thiếu ý thức giúp đỡ nhau cùng tiến bộ v.v...

## **3. Những biện pháp kết hợp nhằm nâng cao nhận thức chính trị - tư tưởng, đạo đức, pháp luật cho cán bộ cấp xã ở Đắk Lắk**

### ***3.1. Phát huy vai trò gương mẫu của người đứng đầu, giáo dục ý thức trách nhiệm cá nhân của mỗi cán bộ công chức***

Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Lãnh đạo xã phải có kế hoạch cử cán bộ đi học các trường của Đảng, Nhà nước và đoàn thể. Ai chưa qua đào tạo thì không cơ cấu vào vị trí người đứng đầu. Cán bộ chuyên môn phải qua đào tạo nghiệp vụ.

Định kỳ đánh giá cán bộ, dựa vào quy định của điều lệ, quy chế, pháp luật để tự phê bình



và phê bình. Góp ý, nhận xét phải khách quan, khắc phục thái độ nể nang, chung chung hoặc chỉ trích nhau. Nâng cao chất lượng sinh hoạt chi bộ, sinh hoạt chuyên môn.

Tăng cường trách nhiệm của công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý không chỉ đối với mình mà còn phải chịu trách nhiệm về việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức thuộc quyền theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Tăng cường sự lãnh đạo của đảng bộ, của cấp ủy đảng trong việc xây dựng các tổ chức trong hệ thống chính trị cấp xã, vai trò của hệ thống chính trị trong việc phổ biến giáo dục đường lối, chính sách, pháp luật. Thực hiện tốt quy chế dân chủ, chế độ kiểm tra, thanh tra giám sát việc thực hiện pháp luật của cán bộ, công chức, nhất là người đứng đầu. Thực hiện chế độ thi đua khen thưởng kịp thời.

### **3.2. Nâng cao dân trí, thực hiện dân chủ, coi trọng dư luận, tạo môi trường xã hội lành mạnh để kiểm tra, giám sát và rèn luyện cán bộ**

Gắn giáo dục chính trị, tư tưởng, giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức cho cán bộ, công chức vào các cuộc vận động xây dựng nông thôn mới, xây dựng thôn, buôn văn hóa, gia đình văn hóa, phong trào đấu tranh chống tội phạm và tệ nạn xã hội.

Lồng ghép việc giáo dục, nâng cao dân trí vào các hoạt động văn hóa, văn nghệ, sinh hoạt cộng đồng, sinh hoạt lễ hội; thông qua sinh hoạt câu lạc bộ, tổ hòa giải; thông qua các phương tiện thông tin đại chúng như báo chí, phát thanh truyền hình, bản tin...

Xây dựng đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên. Lựa chọn những người có uy tín, có trình độ trong nhân dân như cán bộ về hưu, cán bộ tư pháp, các già làng trưởng thôn, sinh viên đã tốt nghiệp mà chưa có việc làm... Bồi dưỡng, tập huấn kiến thức pháp luật, quan điểm về đường lối, chính sách của Đảng, nhiệm vụ địa phương cho họ để họ đủ điều kiện tham gia vào công tác giáo dục, tuyên truyền đường lối chính sách và pháp luật trong nhân dân.

Tổ chức các lớp bồi dưỡng, nâng cao nhận

thức chính trị, luật pháp cho đội ngũ cán bộ xã, thôn để họ thực hiện và vận động nhân dân thực hiện.

Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu về Đảng, về Bác Hồ, về luật pháp với nội dung và hình thức đa dạng.

Đẩy mạnh xây dựng nhà sinh hoạt cộng đồng, trung tâm văn hóa, thư viện, tủ sách pháp luật... và tổ chức hoạt động có nề nếp, thiết thực.

Điều tra, nghiên cứu dư luận, qua ý kiến quần chúng để giúp cán bộ điều chỉnh hành vi đạo đức, tăng mối quan hệ mật thiết giữa cán bộ công chức với quần chúng nhân dân.

Đổi mới phương thức hoạt động của các tổ chức quần chúng gắn bó với phong trào quần chúng, am hiểu phong tục, tập quán, truyền thống đồng bào địa phương, nắm được tâm tư, nguyện vọng và đời sống của quần chúng.

Đẩy mạnh cuộc vận động xây dựng và chỉnh đốn Đảng gắn với phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương trên cơ sở quan điểm chung: phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm, xây dựng Đảng là then chốt và văn hóa phải trở thành nền tảng của đời sống tinh thần xã hội.

### **3.3. Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng và những hiện tượng tiêu cực trong cơ quan chính quyền cấp xã**

Tệ quan liêu, nạn tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực đã được bàn luận nhiều. Hiện nay tính chất và mức độ diễn ra có tính chất phổ biến. Đó là một nguy cơ. Ở cấp xã, tệ nạn quan liêu, tham nhũng tuy chưa nghiêm trọng nhưng dễ dẫn đến tình trạng khiêu kiện, biểu tình cục bộ. Biểu hiện ở cán bộ có chức, có quyền ở các lĩnh vực liên quan đến cơ sở vật chất, tiền bạc, đất đai v.v... Vì vậy, phải có quan điểm, thái độ đúng đắn trong việc đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực. Cán bộ, công chức phải thấy tầm quan trọng của cuộc đấu tranh này để nâng cao bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, nắm vững luật pháp hơn nữa mới có thể vững vàng bảo vệ cái đúng, cái tích cực, góp phần làm trong sạch bộ máy, bảo vệ uy tín của Đảng, bảo vệ Nhà nước và chế độ. ■

# GIẢI PHÁP XỬ LÝ CÁC NGUỒN GÂY Ô NHIỄM VEN BỜ THÀNH PHỐ HẠ LONG

■ HÀ VĂN HÒA \*

Thành phố Hạ Long là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa của tỉnh Quảng Ninh, một trong những đô thị có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất trong cả nước. Chỉ tính riêng nguồn thu thuế từ dịch vụ hàng hải và cảng biển hàng năm, Hạ Long đã đóng góp cho ngân sách từ 3.000 đến 3.200 tỷ đồng, chiếm trên 60% GDP của toàn tỉnh. Không kể than - nguồn “vàng đen” quý giá, Hạ Long còn có nhiều điều kiện tự nhiên vô cùng thuận lợi, như nguồn đất sét Giếng Đáy, cảng nước sâu Cái Lân, và đặc biệt có Vịnh Hạ Long diễm lệ, đã từng hai lần được UNESCO công nhận là Di sản thế giới, hàng năm cuốn hút trên hai triệu khách du lịch trong nước và quốc tế. Bên cạnh những tiềm năng phát triển ấy, trong quá trình đô thị hóa và phát triển kinh tế thị trường, Thành phố đang đứng trước nhiều mâu thuẫn, những yếu tố phát triển và phản phát triển đan xen, ô nhiễm môi trường trở thành nguy cơ không chỉ làm hủy hoại tiềm năng mà còn trực tiếp ảnh hưởng đến sự sống của con người.

## 1. Thực trạng công tác quản lý và bảo vệ môi trường ở thành phố Hạ Long

Theo kết quả khảo sát, điều tra về hiện trạng môi trường của Bộ Tài nguyên và Môi trường, tại vùng mỏ Quảng Ninh hàng năm có khoảng 160 triệu m<sup>3</sup> đất đá, với khoảng 30-40 triệu m<sup>3</sup> nước thải đã thải vào môi trường do hoạt động khai thác than. Dọc đường từ thành phố Hạ Long đến Cửa Ông có đến 30 bãi đổ thải. Thêm vào đó, việc rửa than đã tạo ra khoảng 3 triệu tấn cặn lắng mỗi năm. Các mỏ than lớn của tỉnh trên địa bàn thành phố như Hà Tu, Hà Lâm, Tân Lập, Núi Béo mỗi năm sản xuất gần 6 triệu tấn than. Trong khi sản lượng khai thác than hàng năm ngày càng tăng nhưng công tác bảo vệ môi trường và quản lý nhà nước lĩnh vực này lại chưa được quan tâm tương xứng, quy hoạch cảng than ven Vịnh Hạ Long còn nhiều bất cập, các bến cảng phân tán, quy mô nhỏ, hạ tầng yếu kém và đa số đều không có công trình bảo vệ môi trường, gây ô nhiễm nghiêm trọng nước biển ven bờ.

Nhiều dự án lấn biển trong quá trình triển khai không thực hiện nghiêm yêu cầu thiết

kế kỹ thuật công trình và bảo vệ môi trường đã được phê duyệt. Các dự án khu dân cư và du lịch Đông Hùng Thắng, khu lấn biển Tuần Châu, đường ô tô chân núi Bài Thơ hay dự án lấn biển khu vực Cảng Cái Lân đều có những vi phạm quy định về bảo vệ môi trường; việc lập dự báo đánh giá tác động môi trường, giám sát môi trường chưa được chú ý. Theo tính toán, chỉ riêng việc lấn biển để hình thành các khu công nghiệp và đô thị mới đã làm tiêu vong hàng nghìn hecta rừng ngập mặn phía bắc của thành phố - tấm màng lọc khổng lồ giữ cho vùng Vịnh Hạ Long tránh khỏi ô nhiễm bởi bùn đất, rác bản xả xuống từ đầu nguồn mỗi khi mùa lũ về.

Các hoạt động kinh doanh dịch vụ, đặc biệt là trên Vịnh Hạ Long, khu du lịch đảo Tuần Châu, khu công nghiệp Cái Lân, kinh doanh ăn uống trên bè nổi, kinh doanh xăng dầu, các điểm dịch vụ du lịch, tàu du lịch trên Vịnh Hạ Long, hoạt động khai thác, nuôi trồng thủy hải sản... có nguy cơ và gây ô nhiễm cao như xả thải rác, nước thải chưa qua xử lý, và nhất là sự cố tràn dầu.

\* ThS. Giảng viên Trường Chính trị Nguyễn Văn Cừ, tỉnh Quảng Ninh

## 2. Nguyên nhân

Thực trạng ô nhiễm trên có nhiều nguyên nhân trong đó có những hạn chế về quản lý nhà nước việc xử lý các nguồn gây ô nhiễm. Đáng chú ý là các hạn chế sau:

*Một là*, các cơ quan có thẩm quyền trong tỉnh chậm xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch chi tiết về bảo vệ môi trường nói chung trong đó có bảo vệ môi trường ven biển; các dự án ưu tiên đầu tư, tôn tạo chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn trong khi một số công trình xây dựng xuống cấp nhanh, ảnh hưởng không nhỏ đến công tác bảo vệ môi trường biển ven bờ;

*Hai là*, công tác thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng chưa thường xuyên, kém hiệu quả, việc xử lý vi phạm chưa kiên quyết, tính răn đe thấp; việc xác định mức độ trách nhiệm khắc phục vi phạm còn lúng túng, đặc biệt là việc kiểm soát và loại trừ các nguồn ô nhiễm như chất thải sinh hoạt, chất thải từ hoạt động khai thác than, hoạt động kinh doanh, dịch vụ còn rất nhiều hạn chế;

*Ba là*, hoạt động phối hợp giữa các ngành chức năng trong bộ máy chính quyền tỉnh, thành phố còn thiếu chủ động; các giải pháp phối hợp bảo vệ môi trường chưa thực sự khoa học, nhiều văn bản chỉ đạo của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh chậm được triển khai, việc thực hiện lại thiếu đồng bộ, kém hiệu quả;

*Bốn là*, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, nhất là giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức và trách nhiệm của các cấp chính quyền, của cư dân địa phương về bảo vệ môi trường, tuân thủ nghiêm pháp luật chưa được chú ý đúng mức, trong khi công tác xã hội hóa về bảo vệ môi trường tiến hành chậm; nhiều tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân chưa thực sự quan tâm đến công tác bảo vệ môi trường.

## 3. Một số chủ trương và giải pháp

Nhận thức được tầm quan trọng của việc bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh đối với việc phát triển bền vững các mặt kinh tế, xã hội, những năm qua, Tỉnh ủy, Hội đồng nhân

dân (HĐND) và UBND tỉnh đã phối hợp với Bộ Công thương, trực tiếp là với Tập đoàn Công nghiệp Than và khoáng sản Việt Nam (TKV) để thực hiện nghiêm những cam kết bảo vệ môi trường của ngành than, thực hiện khẩn trương các giải pháp bảo vệ môi trường đã được phê duyệt, trong đó có việc tính toán tăng sản lượng than đồng bộ với việc đầu tư cơ sở hạ tầng theo hướng “chủ động bảo vệ môi trường”; phối hợp với các cơ quan chức năng trên địa bàn xây dựng các dự án tổng thể khắc phục ô nhiễm môi trường do khai thác than nhiều năm trên địa bàn để lại, như công trình cải tạo môi trường, cảnh quan bãi thải Nam Đèo Nai, công trình xử lý nước thải Cọc Sáu, công trình trồng cây cải tạo môi trường khu vực Nam Khe Sim, công trình cải tạo môi trường cảnh quan bãi thải Nam Lộ Phong, công trình cải tạo môi trường cảnh quan Nhà máy Tuyển than Nam Cầu Trắng. Các sở ngành trong tỉnh, đặc biệt là Sở Tài nguyên - Môi trường đã tham mưu cho UBND tỉnh xây dựng chương trình phục hồi môi trường ở các địa phương có hoạt động khai thác khoáng sản; xây dựng các kế hoạch kiểm soát ô nhiễm môi trường, chương trình phối hợp hành động bảo vệ môi trường. Điều quan trọng là Sở đã phối hợp với các cơ quan chức năng tăng cường kiểm tra việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường đối với các doanh nghiệp, các dự án san lấp mặt bằng, nạo vét, đổ thải liên quan đến Vịnh, thực hiện không đổ thải bùn trên Vịnh Hạ Long; chủ trì nghiên cứu việc đổ bùn thải nạo vét từ các luồng lạch lên đất liền. Các sở ngành khác, như Sở Công an tỉnh đã tăng cường công tác quản lý tàu du lịch, quản lý nhân hộ khẩu, lồng bè trên vùng biển ven bờ của thành phố; tăng cường công tác bắt giữ, xử lý các vụ xâm phạm Di sản Vịnh Hạ Long. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã xây dựng và trình UBND tỉnh phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng ngập mặn trên địa bàn tỉnh, tăng cường kiểm tra việc thực hiện các quy định về bảo vệ nguồn lợi thủy sản, xử lý các trường hợp khai thác san hô trái phép. Sở Giao thông - vận tải chủ trì chỉ đạo việc chuyển địa điểm vận

chuyển than từ thành phố Hạ Long ra khu vực Hòn Nét tại thị xã Cẩm Phả. Ban quản lý Vịnh Hạ Long là đơn vị quản lý cấp tỉnh có trách nhiệm quản lý và báo cáo các hoạt động khai thác, bảo vệ, bảo tồn, đánh giá ảnh hưởng của các nguồn chất thải gây ô nhiễm hệ sinh thái ven bờ.

Cùng với các giải pháp trên, UBND tỉnh Quảng Ninh đã chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiều giải pháp ngăn chặn, giảm thiểu ô nhiễm, như cùng với ngành than xây dựng quy hoạch bến cảng tiêu thụ than, dẹp bỏ một số cảng tiêu thụ than không phù hợp ở khu vực Cao Xanh - Hà Khánh, Mông Dương - Cẩm Phả, Cầu Bang...; dừng việc khai thác tận thu than lộ thiên, xây dựng lộ trình cải tạo các bãi thải; chỉ đạo xử lý nghiêm những cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường, như đình chỉ hoạt động một số cảng, bến tàu thủy, một số cơ sở chế biến, tiêu thụ than gây ô nhiễm; hạn chế, tiến tới chấm dứt hoạt động vận chuyển than và đất đá thải trên một số tuyến đường; di dời một số cơ sở gây ô nhiễm nghiêm trọng ra khỏi các đô thị, khu tập trung dân cư (Nhà máy cơ khí Hòn Gai, Hạ Long, bãi rác Vũng Đục và Nhà máy cơ khí Cẩm Phả); đầu tư xây dựng một số bãi xử lý rác như Quang Hanh (Cẩm Phả), Đèo Sen, Hà Khẩu (Hạ Long); đầu tư hệ thống thu gom và xử lý chất thải tại các khu du lịch Hạ Long, tổ chức quy hoạch bảo vệ môi trường biển ven bờ vùng Hạ Long - Cẩm Phả - Yên Hưng.

Trong công tác xây dựng pháp luật, nhằm thực hiện các Quyết định số 142/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị Vịnh Hạ Long đến năm 2020 và Quyết định số 34/2009/QĐ-TTg ngày 02/3/2009 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch phát triển Vành đai kinh tế ven biển Vịnh Bắc Bộ đến năm 2020, HĐND và UBND tỉnh đã ra nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có Nghị quyết số 117/2003/NQ-HĐ ngày 29/7/2003 của HĐND tỉnh về một số chủ trương, giải pháp tăng cường công tác quản lý, bảo vệ môi trường tỉnh Quảng Ninh; Kế hoạch số 2008/KH-UB ngày 01/12/2003 của UBND tỉnh về

triển khai Nghị quyết của HĐND tỉnh khóa X về bảo vệ môi trường ở Quảng Ninh; Chỉ thị số 07/2006/CT-UBND của Chủ tịch UBND tỉnh về việc tăng cường bảo vệ môi trường sinh thái Vịnh Hạ Long.

Những chủ trương và giải pháp quản lý trên của chính quyền tỉnh Quảng Ninh đã có tác động tích cực đến việc bảo vệ môi trường, xử lý các nguồn gây ô nhiễm ven bờ thành phố Hạ Long. Thực tế cho thấy hiệu quả thực sự của những hoạt động ấy, cũng là bài học kinh nghiệm của tỉnh Quảng Ninh là phải có và phải kiên quyết thực hiện một hệ thống giải pháp có tính tổng thể, trong đó phải đặc biệt coi trọng các giải pháp sau:

*Thứ nhất:* Các cơ quan chức năng của tỉnh tăng cường quản lý đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cũng như các hoạt động khác gây ô nhiễm, cụ thể là:

- Đối với Tập đoàn Công nghiệp Than, khoáng sản Việt Nam, nghiên cứu hạn chế quy mô khai thác ở các vùng nhạy cảm tại thành phố Hạ Long, không phát triển thêm các mỏ lộ thiên ngoài 3 mỏ hiện tại ( Hà Tu, Núi Béo, 917). Khu vực đổ thải tập trung ở phía bắc thành phố, hạn chế tiến tới ngừng đổ thải đất đá tại bãi thải Nam Lộ Phong; tổ chức trồng cây phủ xanh các bãi thải, thay đổi phương thức đổ thải đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường, thực hiện cương quyết việc xử lý chất thải trước khi thải ra vịnh; việc lấn biển, nạo vét, đổ thải phải có hồ sơ đánh giá tác động môi trường theo quy định và được cơ quan quản lý nhà nước về môi trường của tỉnh phê duyệt; quy định rõ các điểm đổ bùn thải trên đất liền để tránh gây tác động đến môi trường biển ven bờ của thành phố cũng như môi trường Vịnh Hạ Long, đồng thời thực hiện nghiêm Thông báo số 109/TB-VPCP ngày 26/4/2008 của Văn phòng Chính phủ thông báo về ý kết luận của Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải về sản xuất, kinh doanh than và các giải pháp xử lý việc khai thác, chế biến, vận chuyển, kinh doanh than trái phép trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh

- Về nuôi trồng, đánh bắt thủy hải sản và quản lý cư dân trên và xung quanh Vịnh: Thực

hiện kiểm tra, xem xét lại các điểm nuôi trồng thủy sản trong vùng biển ven bờ có nguy cơ gây ô nhiễm để điều chỉnh kịp thời; từng bước di chuyển các hộ dân lên bờ sao cho bảo đảm số lượng hợp lý phục vụ hoạt động du lịch và bảo vệ bản sắc làng chài; bảo vệ và đẩy mạnh việc triển khai trồng rừng ngập mặn.

- Đối với hoạt động của các cơ sở kinh doanh, dịch vụ (ngoài than) gây ô nhiễm cần quy định rõ thời gian và biện pháp khắc phục, nếu quá hạn hoặc không áp dụng các biện pháp theo quy định cần kiên quyết xem xét đình chỉ hoạt động và xử lý nghiêm các sai phạm.

*Thứ hai:* Đẩy mạnh và bảo đảm hiệu quả phối hợp liên ngành trong bảo vệ môi trường, theo đó các ngành chức năng của tỉnh, đặc biệt là chính quyền thành phố Hạ Long cần căn cứ vào chức năng, thẩm quyền luật định chủ động phối hợp với Ban quản lý Vịnh Hạ Long, chỉ đạo chính quyền xã, phường thuộc thành phố, các đơn vị liên quan tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ môi trường thuộc ngành mình quản lý; tích cực tham mưu cho UBND tỉnh xây dựng, rà soát thường xuyên để hoàn thiện các quy định về quản lý các hoạt động sản xuất, kinh doanh trên và xung quanh Vịnh Hạ Long cũng như các hoạt động khác liên quan theo hướng kế hoạch và chương trình bảo vệ môi trường biển ven bờ của thành phố.

*Thứ ba:* Nâng cao chất lượng hoạt động bảo vệ, tái tạo môi trường, lập các doanh nghiệp chuyên trách quản lý, thu gom rác, nước thải trên khu vực biển ven bờ của thành phố; áp dụng các tiêu chuẩn quản lý bắt buộc đối với mọi hoạt động trên Vịnh Hạ Long cũng như trên vùng biển ven bờ thành phố.

*Thứ tư:* Thực hiện nghiêm sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, tranh thủ sự ủng hộ, giúp đỡ của các bộ, ngành trung ương cũng như sự hợp tác, hỗ trợ của các nước, các tổ chức quốc tế và của UNESCO để làm tốt hơn công tác quản lý, bảo tồn, phát huy giá trị Di sản Vịnh Hạ Long và bảo vệ môi trường biển ven bờ của thành phố. Nghiên cứu xây dựng giải pháp về cơ chế, chính sách huy động mọi nguồn lực nhằm phát huy có hiệu quả mọi tiềm

năng trong và ngoài nước trong bảo vệ môi trường biển, đồng thời kiến nghị Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành lập kế hoạch xử lý các nguồn gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, trước mắt là xử lý các nguồn gây ô nhiễm được xác định trong Quyết định số 64/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ; hỗ trợ tỉnh Quảng Ninh xây dựng năng lực ngăn ngừa, ứng cứu và giải quyết sự cố môi trường, đặc biệt là sự cố tràn dầu.

*Thứ năm:* Hiện nay, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế biển tổng hợp tại Hạ Long đã bộc lộ nhiều mâu thuẫn trước sự cạnh tranh phát triển giữa các ngành kinh tế, dẫn đến phá vỡ trật tự chung, thậm chí làm triệt tiêu cả những tiềm năng du lịch và cảng biển vốn là thế mạnh của tỉnh. Vì thế, cần điều chỉnh lại quy hoạch tổng thể với tầm nhìn đến năm 2020 và những năm tiếp theo, khẳng định các ngành kinh tế mũi nhọn, trọng tâm là các ngành công nghiệp, cảng thủy nội địa, du lịch, dịch vụ xây dựng các khu đô thị, tiếp tục thực hiện việc di dời các cơ sở sản xuất công nghiệp có khả năng gây ô nhiễm hoặc không có giải pháp xử lý, đồng thời xây dựng các quy hoạch chi tiết, bảo đảm phù hợp với quy hoạch tổng thể các dự án phát triển ngành thủy sản, du lịch, thương mại, thực hiện việc quản lý ổn định cư dân trên cơ sở quy hoạch chung.

*Thứ sáu:* Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền, phát động nhân dân hưởng ứng “Ngày môi trường thế giới”, “Chiến dịch làm cho thế giới sạch hơn”; đẩy mạnh việc giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường, nâng cao ý thức và trách nhiệm trong việc bảo vệ, khôi phục môi trường trong các tầng lớp nhân dân. Đưa giáo dục về môi trường, về bảo vệ môi trường biển ven bờ và môi trường sinh thái Vịnh Hạ Long vào các trường học, cấp học trong tỉnh. Phát huy vai trò của các phương tiện truyền thông đại chúng, chú trọng đưa tin các tổ chức, cá nhân có thành tích xuất sắc trong bảo vệ môi trường cũng như tổ chức, cá nhân vi phạm, tăng cường mọi cơ hội tiếp cận pháp luật, nhất là pháp luật về bảo vệ môi trường của chính quyền tỉnh cho người dân và doanh nghiệp. ■

# NHỮNG KHÁC BIỆT TRONG PHÁP LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG VIỆT NAM VÀ SINGAPORE

■ NGUYỄN THANH MINH\*

**Một trong những bí quyết để đẩy lùi nạn tham nhũng của Singapore là chú ý đến yếu tố con người, luật pháp cũng như cơ chế kiểm tra của luật pháp đối với con người. Bài viết nêu một số điểm khác biệt chính về pháp luật phòng, chống tham nhũng giữa Việt Nam - Singapore, qua đó đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.**

## 1. Từ tên gọi của hai Luật

Ngày 17/6/1960, Singapore ban hành Luật Phòng, chống tham nhũng (Prevention Corruption Act.). Ngày 29/11/2005, Quốc hội Việt Nam đã ban hành Luật với tên gọi: “Luật Phòng, chống tham nhũng” nhằm điều chỉnh những vấn đề liên quan đến lĩnh vực này. Như vậy, mục tiêu của cả hai Luật đều là phòng tham nhũng và chống tham nhũng. Theo chúng tôi, phòng tham nhũng là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra các biện pháp cần thiết để nhằm hạn chế tình trạng tham nhũng phát triển; chống tham nhũng là việc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đưa ra các biện pháp trừng phạt những người có các hành vi tham nhũng. Nhưng xuyên suốt 90 điều luật trong Luật Phòng, chống tham nhũng của Việt Nam, không có sự đề cập đến các quy định để chống tham nhũng, mà chỉ có các quy định về phòng tham nhũng, như các quy định về kê khai tài sản, công khai minh bạch hoạt động cơ quan nhà nước. Có thể là do các nhà làm luật đã quy

định chủ yếu các tội danh về tham nhũng trong Bộ luật Hình sự (BLHS) ở chương XXI mục A Các tội phạm về chức vụ, nên không đưa vào trong Luật này chăng? Bản thân tên Luật hiện nay bao hàm cả nội dung là chống tham nhũng, nhưng lại không có các quy định về chống tham nhũng. Trong khi đó Luật Phòng, chống tham nhũng của Singapore tác động đến cả nội dung chống tham nhũng và phòng tham nhũng. Như vậy, cả hai luật đều có tên là Luật Phòng, chống tham nhũng nhưng nội dung và những điều mà hai Luật tác động đến là khác nhau. Do vậy, cần xác định lại tên gọi của Luật Phòng, chống tham nhũng Việt Nam.

## 2. Đối tượng chịu sự điều chỉnh của hai Luật

Khoản 2 Điều 1 Luật Phòng, chống tham nhũng Việt Nam năm 2005 quy định: “Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi”. Theo quy định trên, tham nhũng chỉ có

\* ThS. Giảng viên khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh và nhóm nghiên cứu lớp Quốc tế 32B - Nguyễn Hồ Quảng Giang - Đinh Trương Anh Phương

thể là hành vi của người có chức có quyền, do đó chủ thể của tội này chỉ có thể là người có chức vụ, quyền hạn. Theo khoản 3 Điều 1 của Luật này thì người có chức vụ quyền hạn là “Cán bộ, công chức, viên chức; sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn - kỹ thuật trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân; cán bộ lãnh đạo, quản lý trong doanh nghiệp của Nhà nước; cán bộ lãnh đạo, quản lý là người đại diện phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp; người được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ có quyền hạn trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ đó” - đó chỉ là những người có chức vụ quyền hạn phục vụ trong các cơ quan nhà nước. Hay nói cách khác, đối tượng điều chỉnh theo Điều 1 của Luật Phòng chống tham nhũng chỉ dành cho những người có chức vụ quyền hạn trong khu vực công mà không đặt ra đối với những người có chức vụ quyền hạn ở khu vực tư nhân. Trong khi đó, Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore quy định “cá nhân” có nghĩa là bất kỳ người nào làm việc hay được thuê làm việc cho người khác, và bao gồm cả người được ủy quyền, quản lý và người thực hành, người phục vụ của Chính phủ hay ở bất kỳ tổ chức hay cơ quan công quyền nào, và theo tinh thần của Điều 8 bao gồm “những người làm hợp đồng và bất kỳ người nào đang làm hợp đồng được ủy quyền” - nghĩa là đối tượng điều chỉnh của Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore là tất cả mọi người bao gồm những người làm việc trong khu vực nhà nước và những người làm việc trong khu vực ngoài nhà nước. Như vậy, Luật Phòng, chống tham nhũng nước ta hiện nay chưa điều chỉnh người làm việc trong khu vực ngoài nhà nước, cũng là một trong những nơi có thể xảy ra tham nhũng. Do đó, theo chúng tôi, nên mở rộng phạm vi tác động của Luật Phòng, chống tham nhũng đến cả những người trong khu vực tư. Một lý do nữa để nên mở rộng đối tượng điều chỉnh của Luật ra khu vực tư là tại Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng năm 2005 (sau

đây gọi tắt là Công ước về chống tham nhũng) mà Việt Nam đã tham gia thảo luận và ký kết vào ngày 10/12/2003, tại Điều 12 quy định các quốc gia thành viên Công ước, trên cơ sở luật pháp quốc gia, áp dụng các biện pháp phòng ngừa tham nhũng liên quan đến khu vực tư, tăng cường các chuẩn mực kế toán, kiểm toán liên quan đến khu vực tư; ban hành các chế tài dân sự, hành chính hoặc hình sự có hiệu lực đối với các hành vi vi phạm. Theo đó các quốc gia thành viên phải ban hành pháp luật để phòng ngừa tình trạng tham nhũng ở khu vực tư.

### **3. Thẩm quyền điều tra về các hành vi tham nhũng**

Thẩm quyền điều tra về các hành vi tham nhũng ở Việt Nam là Ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng và ở Singapore là Cơ quan điều tra điều tra tham nhũng (CPIB).

Ngày 28/8/2006, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã thông qua Nghị quyết số 1039/2006/NQ-UBTVQH (Nghị quyết 1039) về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng. Theo Nghị quyết này, Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng là một cơ quan mới trong hệ thống chính trị của nước ta. Cơ cấu ban chỉ đạo theo Điều 6 của Nghị quyết 1039, gồm:

- a) Trưởng ban chỉ đạo: Thủ tướng Chính phủ
- b) Phó trưởng ban chỉ đạo: Phó thủ tướng Chính phủ
- c) 9 ủy viên: có thể chia thành các nhóm sau: (i) Các ủy viên giữ các chức vụ thực thi quyền lực hành pháp gồm: Tổng Thanh tra, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Văn hóa Thông tin, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng; (ii) Các ủy viên giữ các chức vụ thực thi quyền lực tư pháp gồm: Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; (iii) Các ủy viên giữ các chức vụ trong cơ quan của Đảng gồm: Phó Chủ nhiệm Ủy ban Trung ương, Phó Trưởng ban nội chính Trung ương.

Như vậy, cơ cấu tổ chức của Ban chỉ đạo phòng chống tham nhũng là một cơ cấu mạnh,



Trụ sở tòa án Singapore - S.T

không chỉ có khả năng chỉ đạo những vấn đề có tính vĩ mô về phòng, chống tham nhũng mà còn có khả năng trực tiếp giải quyết hoặc kiến nghị chỉ đạo chủ trương giải quyết những vụ việc cụ thể phát sinh trong quá trình thực thi nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh một cơ cấu tổ chức mạnh, Ban chỉ đạo còn có những quyền hạn khá rộng trong việc chống tham nhũng: theo quy định tại khoản 1, Điều 5 của Nghị quyết 1039: “Ban chỉ đạo có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền báo cáo về tình hình tham nhũng và kết quả công tác phòng, chống tham nhũng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị mình; trong trường hợp cần thiết, yêu cầu báo cáo việc xử lý những vụ, việc tham nhũng cụ thể, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý thông tin về hành vi tham nhũng...”. Bên cạnh đó, Ban chỉ đạo cũng có thể yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng; xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị không thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng để xảy ra hậu quả nghiêm trọng, cũng như yêu cầu tiến hành việc điều tra, thanh tra, kiểm toán đối với những vụ việc có biểu hiện tiêu cực.

Trưởng ban chỉ đạo (Thủ tướng Chính phủ) có quyền trực tiếp ra quyết định đình chỉ công tác đối với người giữ chức vụ Thứ trưởng và

các chức vụ tương đương, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân (HĐND), Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các thành viên khác của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các chức vụ khác do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, cách chức khi người đó có dấu hiệu tham nhũng, gây khó khăn đối với hoạt động chống tham nhũng.

Đây là một trong những quy định mới góp phần gia tăng thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ (Trưởng ban chỉ đạo) trong việc xử lý các cá nhân liên quan đến tội tham nhũng. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 4, Điều 5, Nghị quyết của Chính phủ về thẩm quyền của Ban chỉ đạo Trung ương trong việc phòng, chống tham nhũng thì Thủ tướng Chính phủ có quyền trực tiếp ra quyết định tạm đình chỉ công tác đối với người giữ chức vụ Chủ tịch, Ủy viên thường trực HĐND, trong khi đó, quy định tại Điều 52, 53 của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 thì vấn đề này thuộc quyền hạn của UBTVQH: “UBTVQH có quyền phê chuẩn kết quả bầu Chủ tịch, Phó chủ tịch, Ủy viên thường trực HĐND cấp tỉnh; hoạt động của HĐND cấp tỉnh chịu sự giám sát và hướng dẫn của UBTVQH; Thường trực HĐND cấp tỉnh chịu trách nhiệm báo cáo về hoạt động của mình lên UBTVQH”. Căn cứ vào các quy định đó, thì UBTVQH có thẩm quyền trong việc tạm đình chỉ đối với người giữ chức vụ Chủ tịch, Phó chủ tịch, Ủy viên thường trực HĐND cấp tỉnh. Vì vậy, để đảm bảo tính hiệu quả trong công tác chỉ đạo phòng, chống tham nhũng, UBTVQH đã ủy quyền cho Trưởng ban chỉ đạo. Bên cạnh đó, Trưởng ban chỉ đạo còn có quyền tạm đình chỉ công tác đối với các chức danh Thứ trưởng và tương đương, Chủ tịch HĐND, UBND cấp tỉnh, sau đó mới báo cáo Bộ Chính trị, Ban bí thư, ngược với quy trình về công tác cán bộ của Đảng. Chính quy trình mới về việc xử lý cán bộ có dấu hiệu tham nhũng, gây khó khăn cho hoạt động chống tham nhũng sẽ rút ngắn được nhiều thời gian, tạo điều kiện cho các cơ quan bảo vệ pháp luật thực hiện nhiệm vụ của mình và



bằng việc ban hành những quy định như trên, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đã ủy quyền xử lý cán bộ cho Trưởng ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng. Thêm vào đó, Ban chỉ đạo có quyền kiến nghị cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền tạm đình chỉ công tác đối với người giữ chức vụ lãnh đạo cơ quan, tổ chức ở trung ương theo quy định tại khoản 5, Điều 5 của Nghị quyết.

Tuy nhiên, để thực hiện được sự đổi mới về quy trình xử lý cán bộ như trên thì cũng cần phải sửa đổi các văn bản của Đảng để thể hiện sự thống nhất cao giữa Đảng và Nhà nước trong việc phòng, chống tham nhũng.

Singapore không có Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng, thay vào đó là một Cơ quan điều tra tham nhũng (CPIB) tách khỏi các cơ quan khác, trực thuộc Thủ tướng Chính phủ, có quyền độc lập điều tra và ngăn chặn tham nhũng. Chính điều này sẽ giúp cho cơ quan không bị chi phối trong hoạt động điều tra. Chức năng và nhiệm vụ của CPIB là tiếp nhận và điều tra các tố giác về tham nhũng trong các cơ quan nhà nước và tư nhân (lĩnh vực công và tư nhân); điều tra và làm rõ các hành vi vi phạm pháp luật và đạo đức nghề nghiệp trong các tổ chức của Nhà nước; ngăn chặn và phòng ngừa tệ nạn tham nhũng bằng cách điều tra, xem xét quá trình và phương thức hoạt động trong các cơ quan nhà nước nhằm hạn chế đến mức tối đa các điều kiện để tham nhũng nảy sinh. CPIB hiện có 75 nhân viên, trong đó có 49 nhân viên điều tra (CPI officers) và 26 nhân viên phục vụ. Trong số các nhân viên điều tra, có cả Chủ tịch và 2 Phó chủ tịch CPIB, 5 trợ lý Chủ tịch và 41 nhân viên điều tra chuyên nghiệp được sắp xếp theo các cấp bậc khác nhau. Những người không làm nhiệm vụ điều tra gồm có 4 nhân viên tiếp nhận và xử lý thông tin, 22 nhân viên văn phòng.

Bộ phận nghiệp vụ là bộ phận quan trọng nhất, tập trung số lượng lớn nhân viên có trình độ cao. Bộ phận này thực thi nhiệm vụ chủ yếu trong đấu tranh chống tham nhũng và tiến trình điều tra các hành vi vi phạm pháp luật có

dấu hiệu của tội tham nhũng theo luật định. Bộ phận nghiệp vụ được chia thành 4 đơn vị, mỗi đơn vị đảm trách điều tra một số loại vụ việc, một số loại đối tượng nhất định. Trong đó có đơn vị gọi tắt là SIT - đây là đơn vị được giao điều tra những nhân vật quan trọng (có chức, có quyền và có địa vị xã hội) và các vụ việc có tính chất phức tạp.

Bộ phận trình sát nghiệp vụ có nhiệm vụ thu thập và xử lý các thông tin về tham nhũng, xác minh tính chính xác của những thông tin đã được cung cấp, nghiên cứu nhằm xác nhận và cung cấp các yêu cầu cần thiết đối với điều tra nghiệp vụ.

Bộ phận hành chính - nghiệp vụ chịu trách nhiệm về vấn đề hành chính, nhân sự, tổ chức của cơ quan, lập kế hoạch chiến lược cho cơ quan điều tra chống tham nhũng. Ngoài ra, bộ phận này còn có chức năng lập báo cáo cho Chính phủ và cung cấp thông tin cần thiết khác cho các cơ quan trung ương có yêu cầu.

Trong bộ phận này còn có một đơn vị với chức năng ngăn chặn và thẩm định, có nhiệm vụ xem xét, đánh giá cách thức hoạt động của các cơ quan chính phủ có khuynh hướng tham nhũng để đưa ra những nhận xét về những yếu kém, sơ hở trong quản lý điều hành làm nảy sinh tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật khác, từ đó kiến nghị các biện pháp khắc phục và phòng ngừa một cách có hiệu quả.

Thành viên của CPIB thường là những nhân viên cảnh sát chuyên về lĩnh vực điều tra tham nhũng nên họ có nhiều kinh nghiệm trong hoạt động điều tra, nghiên cứu, khác với thành viên của Ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng của Việt Nam - gồm những cán bộ cao cấp trong hệ thống chính trị. Nhiệm vụ chính của các thành viên Ban chỉ đạo không phải là chuyên về việc điều tra tham nhũng mà là công việc ở những cơ quan, ban ngành mà họ đang trực tiếp phụ trách. Từ đó dẫn đến một hệ quả là những thành viên này rất am hiểu lĩnh vực mà họ đang hoạt động, nhưng đối với công việc chống tham nhũng thì đó là một nhiệm vụ khá mới mẻ mà chưa chắc họ có thể hoàn thành tốt công việc.

Bên cạnh đó, các thành viên CPIB hoạt động chuyên trách nên dành toàn bộ thời gian và công sức cho công việc. CPIB còn có Ban tiếp nhận thông tin hoạt động liên tục. Những người có thông tin về tham nhũng có thể gửi đơn hoặc gọi điện cho cơ quan CPIB hoặc nhân viên cơ quan này đang thi hành công vụ, hoặc cũng có thể gọi điện cho bộ phận trực ban 24/24 giờ theo một số máy cố định để cung cấp thông tin hoặc phản ánh các vấn đề liên quan đến tham nhũng. Cơ quan điều tra tham nhũng cũng sẵn sàng tiếp nhận các tố cáo về tham nhũng bằng văn bản hoặc các hình thức thông tin khác. Vì thế, CPIB luôn tiếp nhận những thông tin phản ánh một cách nhanh nhạy và đầy đủ, không bỏ sót bất kỳ một tố cáo nào. Điều này sẽ là tiền đề cho những hoạt động điều tra về sau. Trong khi đó, các thành viên Ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng của Việt Nam không hoạt động chuyên trách, thêm vào đó, theo quy định tại Điều 13 của Nghị quyết 1039: “Ban chỉ đạo họp định kỳ ba tháng một lần” nên tính chuyên nghiệp càng ít thể hiện. Tuy Nghị quyết có quy định thêm “Ban chỉ đạo có thể họp đột xuất theo sự đề nghị của Trưởng ban chỉ đạo hoặc Phó ban chỉ đạo”, nhưng theo chúng tôi, hoạt động tham nhũng luôn diễn ra muôn hình vạn trạng nên cần có sự theo dõi liên tục và sát sao để có thể kịp thời nắm bắt và xử lý khi có những vụ việc xảy ra. Việc quy định như trên sẽ khiến cho hoạt động của cơ quan này thiếu đi tính liên tục và chặt chẽ; vì mặc dù vẫn có Ủy viên thường trực là người hoạt động thường xuyên và chịu trách nhiệm quản lý, điều hành hoạt động của Văn phòng Ban chỉ đạo nhưng họ vẫn không phải là những người có quyền quyết định mà chỉ là những người trực tiếp thực hiện những công việc của cấp trên giao phó. Thêm vào đó, với cơ cấu ủy viên như hiện nay thì việc thực thi quyền lực của Ban chỉ đạo cũng sẽ gặp nhiều khó khăn. Bởi vì tuy các quyền hạn đặc biệt được dành riêng cho Ban chỉ đạo, nhưng thực chất, người duy nhất có được những quyền này là Trưởng ban chỉ đạo (Thủ tướng) chứ không phải là những

thành viên hoạt động thường xuyên. Điều này dẫn đến một nghịch lý là những thành viên thực sự hoạt động lại không có được những quyền cần thiết để thực hiện tốt công việc của mình, trong khi đó, quyền này lại dành cho người ít có điều kiện thực hiện. Đối với CPIB, các quyền hạn điều tra và bắt giữ của Cục trưởng cũng được trao cho Cục phó và các Phòng chuyên trách trong Cục. Singapore coi việc chống tham nhũng mang tính sống còn đối với đất nước, nên thủ tục điều tra hành vi tham nhũng được quy định là một thủ tục đặc biệt. Những quyền hạn đặc biệt mà Chính phủ trao cho CPIB không dành cho duy nhất một cá nhân nào của CPIB, mà dành cho tất cả các thành viên, miễn là đang trong quá trình thực thi công vụ. Cục điều tra có thể bắt mà không cần lệnh bất kỳ cá nhân nào tham nhũng hay đối với người mà việc tố cáo họ có cơ sở hoặc người đó bị nghi ngờ tham nhũng là có căn cứ, theo khoản 1 Điều 15 Luật Phòng chống tham nhũng Singapore “Người lãnh đạo hay điều tra viên chuyên ngành có thể bắt mà không cần lệnh bất kỳ cá nhân nào tham nhũng theo quy định của điều luật này hay đối với người mà việc tố cáo họ là có cơ sở hay việc nghi ngờ người đó là có căn cứ”, có thể khám xét và thu giữ tang vật tìm thấy trên người của người bị khám xét mà có thể xem đó là tang chứng vụ án. Bên cạnh đó, họ còn có những quyền đặc biệt khác như quyền điều tra theo thẩm quyền của cảnh sát được quy định trong Bộ luật Tố tụng hình sự mà không cần có sự phê chuẩn của cơ quan công tố, quyền điều tra tài khoản ngân hàng, cổ phần, tài khoản mua bán, tài khoản chi tiêu hoặc bất kỳ tài khoản khác cũng như bất kỳ khoản tiền gửi an toàn trong bất kỳ ngân hàng nào, và có đủ thẩm quyền yêu cầu thông tin về tài khoản, tài liệu được quy định tại khoản 1 Điều 18 “Mặc dù luật có quy định khác, các công tố, nếu thấy có cơ sở cho rằng tội phạm xảy ra theo quy định của luật này, có thể bằng lệnh giao cho người đứng đầu hoặc bất kỳ cảnh sát nào tiến hành hoạt động điều tra đối với vụ việc đã nêu trong lệnh, lệnh đó có thể giao cả cho việc điều tra tài khoản ngân

hàng, cổ phần, tài khoản mua bán, tài khoản chi tiêu, hoặc bất kỳ tài khoản khác, hoặc bất kỳ khoản tiền gửi an toàn trong bất kỳ ngân hàng, và sẽ có đủ thẩm quyền yêu cầu thông tin về tài khoản, tài liệu”. Đối với Ban chỉ đạo Phòng, chống tham nhũng của Việt Nam, đúng như tên gọi của mình, những quyền hạn chỉ dừng lại ở mức độ chỉ đạo, định hướng cho các hoạt động điều tra, xét xử, như: quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền báo cáo về tình hình tham nhũng và kết quả công tác phòng, chống tham nhũng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị mình; yêu cầu thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị không thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng để xảy ra hậu quả nghiêm trọng; yêu cầu tiến hành kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra làm rõ các vụ, việc có dấu hiệu tiêu cực, tham nhũng và khi cần thiết thì chỉ đạo tổ chức việc thanh tra. Từ những quy định trên của pháp luật, chúng ta có thể nhận thấy những thành viên của Ban chỉ đạo chỉ đóng vai trò kiểm tra, giám sát. Hay nói cách khác, Ban chỉ đạo giống như một Ban thanh tra trung ương đặc biệt chuyên về lĩnh vực chống tham nhũng. Ban chỉ đạo chỉ có thể kiến nghị, chỉ đạo chủ trương giải quyết những vụ việc cụ thể phát sinh trong quá trình thực thi nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng, còn việc điều tra, xét xử những vấn đề về tham nhũng vẫn thuộc về thẩm quyền của Tòa án và Viện kiểm sát. Theo Luật Phòng, chống tham nhũng hiện nay, tại Chương V có quy định về Ban chỉ đạo phòng, chống tham nhũng nhưng lại không quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ mà Ban này phải có. Nghị quyết số 1039 quy định “Thủ tướng Chính phủ - Trưởng ban chỉ đạo quyết định tạm đình chỉ công tác đối với người giữ chức vụ Thứ trưởng và các chức vụ tương đương, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực HĐND, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, các thành viên khác của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các chức vụ khác do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, cách chức khi người đó có dấu hiệu tham nhũng, có

hành vi gây khó khăn đối với hoạt động chống tham nhũng của cơ quan, tổ chức”, nhưng nhiệm vụ của các thành viên còn lại được quy định rất ít, như chỉ được quyền tạm đình chỉ công tác khi có quyết định của Thủ tướng (và khi Thủ tướng chưa ra quyết định, các thành viên trong Ban chỉ đạo sẽ không có quyền gì đối với những đối tượng này). Thêm vào đó, vấn đề cấp thiết là phải quy định Ban chỉ đạo một cơ chế hoạt động hoàn toàn độc lập, thay vì quy định tại Điều 10 Nghị quyết số 1039 “Các uỷ viên Ban chỉ đạo sử dụng bộ máy của cơ quan, tổ chức do mình quản lý, phụ trách để thực hiện nhiệm vụ được Trưởng ban chỉ đạo phân công”. Thực tiễn đã chứng minh, tại các quốc gia có chỉ số minh bạch cao như Singapore hay Thụy Điển, cơ quan có nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng đều là các cơ quan độc lập và không phụ thuộc vào bất kỳ cơ quan nào khác.

#### **4. Quy định hình phạt của hai luật**

*Thứ nhất, về hình phạt tiền.* Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 của Việt Nam không quy định các hình phạt khi có hành vi tham nhũng xảy ra. Do đó, khi xử phạt hành vi tham nhũng, chúng ta phải dẫn chiếu các quy định trong BLHS. Trong BLHS tại Chương XXI mục A quy định về các tội phạm về chức vụ, cụ thể là từ Điều 278 đến Điều 291 BLHS tương ứng với các hành vi được mô tả trong Điều 3 của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 của Việt Nam. Theo đó, đối chiếu các mức hình phạt quy định từ Điều 278 đến Điều 291 BLHS với Điều 28 của BLHS thì mức hình phạt lần lượt từ thấp đến cao là phạt tiền, tù có thời hạn, tù chung thân và tử hình. Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore quy định mức hình phạt đối với tội tham nhũng là hình phạt tù và phạt tiền, đơn cử như tại khoản c Điều 6 “bất kỳ người nào cố ý đưa hối lộ cho cá nhân, hoặc cá nhân cố ý nhận hối lộ nhằm cố ý làm sai trái với thủ trưởng của mình và chúng từ, tài khoản và các tài liệu khác mà thủ trưởng của mình đang xem xét giải quyết hoặc báo cáo sai sự thật, sẽ bị coi là tội phạm và chịu

hình phạt lên đến 100.000 đô la Singapore hay phạt tù lên đến 5 năm hoặc cả hai”.

Mặc dù đều quy định chế tài là phạt tiền nhưng đối với Việt Nam và Singapore cách quy định về mức phạt tiền là hoàn toàn khác nhau.

BLHS Việt Nam thì quy định về hai dạng: một là phạt tiền ở một mức cụ thể, hai là mức phạt tiền không cố định gồm phạt tiền gấp bao nhiêu lần số tiền mà người phạm tội đã có được do hành vi phạm tội của mình gây ra hoặc tịch thu một phần hoặc toàn bộ tài sản. Đối với mức phạt tiền cố định, tùy vào từng loại tội phạm mà có mức phạt tiền khác nhau. Nhưng nhìn chung, các mức phạt tiền cố định được tập trung vào các tội danh tham ô tài sản (Điều 278), tội lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản (Điều 280), tội lạm quyền trong khi thi hành công vụ (Điều 282), tội giả mạo trong công tác (Điều 284) và các mức phạt ở các tội danh đều khác nhau, nhưng mức thấp nhất là ba triệu đồng và mức phạt cao nhất là năm mươi triệu đồng.

Đối với các mức phạt tiền không cố định, mức phạt tùy thuộc vào số tiền mà người phạm tội có được do hành vi phạm tội của mình gây ra. Các hình phạt này tập trung vào các tội như Tội nhận hối lộ (Điều 279), tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ (Điều 281), Tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng với người khác để trục lợi (Điều 283).

Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore, hình phạt quy định mức phạt tiền cụ thể và mức phạt tiền là 100.000 SGD (tương đương khoảng 1,2 tỷ VNĐ), thêm vào đó người phạm tội còn bị phạt thêm khoản vụ lợi là tiền hoặc nếu vật có thể định giá được thì người phạm tội phải nộp thêm khoản tiền phạt đó theo khoản 1 Điều 13 “Khi toà kết tội tham nhũng một người theo quy định của luật này, sau đó, nếu khoản hối lộ là tiền hoặc nếu giá trị của vật hối lộ có thể định giá được, thì toà có thể áp dụng thêm hình phạt khác đối với người đó, bắt người đó phải nộp tiền phạt, hay một khoản tiền tương ứng với vật hối lộ, theo quyết định của toà, giá trị của khoản hối lộ và mọi khoản tiền phạt có

thể tịch thu như tiền phạt”.

Qua đó, chúng ta thấy mức phạt tiền quy định trong pháp luật Việt Nam và Singapore có khác nhau. Ở Việt Nam, tùy vào loại tội phạm mà BLHS quy định mức phạt tiền tương ứng. Còn Singapore quy định mức phạt các tội đều ở mức 100.000 SGD.

Đối với một số loại tội phạm, mức phạt tiền 100.000 SGD mà luật pháp Singapore quy định là cao, nhưng dễ đạt mục đích trừng phạt và ngăn ngừa tội phạm. Ở Việt Nam, quy định mức phạt tối đa cố định ở mức năm mươi triệu đồng là thấp, rất thấp đối với một số tội như tội tham ô tài sản, người phạm tội có thể nhận được số tiền rất lớn so với mức phạt mà điều luật quy định. Còn đối với khoản tiền phạt không cố định thì quy định lại quá cao, vì người phạm tội phải trả gấp từ một đến năm lần số tiền mà mình có được do hành vi phạm tội gây ra, như quy định tại khoản 5 Điều 283 BLHS “Người phạm tội còn bị cấm đảm nhiệm chức vụ nhất định từ một năm đến năm năm, có thể bị phạt tiền từ một lần đến năm lần số tiền hoặc giá trị tài sản đã trục lợi”. Như vậy, việc quy định mức tiền phạt trong BLHS hiện nay là không hợp lý. Vì thế, các nhà lập pháp nên quy định áp dụng một mức chung đối với các loại tội phạm như pháp luật phòng, chống tham nhũng Singapore đã quy định. Nhưng mức phạt này phải phù hợp với tình hình kinh tế của đất nước, bảo đảm không được ở mức quá thấp hoặc là ở mức quá cao như hiện nay.

Biện pháp tịch thu một phần hoặc toàn bộ tài sản của người phạm tội có thể làm cho người phạm tội sợ mà không dám thực hiện hành vi của mình, đồng thời giúp Nhà nước có thể thu lại khoản tiền mà người phạm tội có được từ hành vi phạm tội của mình. Biện pháp này mang tính khả thi hơn việc tịch thu gấp bao nhiêu lần số tiền mà người phạm tội có do hành vi của mình. Quy định này cũng tạo thuận lợi cho cơ quan thi hành án trong việc thi hành bản án, vì số tiền này là số tiền có thực mà người phạm tội sẽ bị mất. Nhưng còn một số khó khăn trong việc thực hiện quy định này, đó là về vấn đề kê khai tài sản. Việc kê khai tài

sản đã được quy định từ rất lâu trong Pháp lệnh năm 1998 về việc kê khai tài sản nhưng đến nay, việc kê khai vẫn chưa được thực hiện tốt. Do đó, để thi hành biện pháp tịch thu tài sản, cần phải thực hiện nhanh chóng việc kê khai tài sản của cán bộ, công chức, đồng thời phải kiểm tra tính chính xác của việc kê khai tài sản. Điều 44 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 quy định: “Người có nghĩa vụ kê khai tài sản phải kê khai tài sản, mọi biến động về tài sản thuộc sở hữu của mình và tài sản thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng và con chưa thành niên”.

*Thứ hai, về hình phạt tù.* Cả Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore và BLHS của Việt Nam đều quy định hình phạt tù đối với hành vi tham nhũng. Nhưng mức phạt tù quy định trong BLHS của Việt Nam cao hơn so với mức phạt tù quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng của Singapore. Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore quy định mức hình phạt tù thấp nhất là 5 năm và cao nhất là 7 năm. Còn BLHS Việt Nam quy định mức phạt tù thấp nhất là 1 năm và mức cao nhất là chung thân. Song, dù mức phạt tù của BLHS Việt Nam cao hơn mức phạt tù của Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore, nhưng do chính sách nhân đạo của Đảng và của Nhà nước ta, đến nay chưa một tội phạm nào phải chịu mức hình phạt tù chung thân phải thụ án chung thân, mà đều được tha trước thời hạn.

*Thứ ba, về hình phạt tử hình.* Luật Phòng, chống tham nhũng Singapore không quy định hình phạt đối với các hành vi tham nhũng có mức hình phạt là tử hình, mà chỉ quy định mức hình phạt là phạt tù và mức phạt tiền, nhưng BLHS Việt Nam thì ngoài quy định mức hình phạt là phạt tiền, phạt tù có thời hạn và phạt tù không thời hạn, còn có quy định mức hình phạt tử hình. Có thể thấy, tử hình là mức hình phạt cao nhất trong hệ thống khung hình phạt của nước ta. Hiện nay đang có hai luồng ý kiến

về việc có nên hay không bỏ án tử hình đối với hai tội danh là tham ô được quy định tại Điều 278 BLHS và tội danh hối lộ được quy định ở Điều 279 BLHS.

Ý kiến thứ nhất đồng ý với việc nên áp dụng mức tử hình đối với hai tội phạm trên vì cho rằng đây là tội phạm nguy hiểm cho quốc gia. Do đó, phải áp dụng hình phạt tử hình. Đối với “tội nhận hối lộ và tội tham ô tài sản thì nhất thiết phải giữ án tử hình. Bởi vì đây là nhiệm vụ trọng tâm của cả hệ thống chính trị chúng ta đối với việc chống tham nhũng hiện nay”<sup>1</sup>.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị bỏ mức tử hình đối với hai tội danh trên vì cho rằng, đây là tội phạm mang tính chất kinh tế, do đó chỉ cần phạt họ với hình phạt tù có thời hạn hoặc hình phạt tù không thời hạn kèm theo các biện pháp tịch thu tài sản khác, mà không cần phải thêm có hình phạt tử hình. “Tội tham ô tài sản và nhận hối lộ... là tội phạm có tính chất kinh tế... đối với những người này phạm tội này, chúng ta xử phạt tù chung thân, tù dài hạn nhưng thu hồi được kinh tế thì vẫn rất tốt, vẫn có tính chất phòng ngừa rất lớn”<sup>2</sup>.

Hiện nay, các nước trên thế giới đều đã bãi bỏ án tử hình trong pháp luật hình sự. “2/3 các quốc gia trên thế giới đã bãi bỏ án tử hình và trong số 59 quốc gia, nơi luật này vẫn duy trì hiệu lực thì chỉ có 25 nước vẫn đưa vào áp dụng”<sup>3</sup>. Việt Nam hiện nay đang trong quá trình hội nhập quốc tế, do đó cũng nên có xu hướng loại bỏ án tử hình đối với các tội danh.

### 5. Cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng

Cần cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng. Hiện nay, “có không ít người tố cáo đã rơi vào bi kịch - bị trừ dập, mất việc làm, không còn đường thăng tiến, thậm chí bị thanh trừng, giết chết...”<sup>4</sup>. Mặc dù tại Điều 132 BLHS có quy định về việc bảo vệ người khiếu nại, tố cáo, và theo Quyết định số 13 tại điểm b khoản 1 Điều 13 “Yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và

1 [www.na.gov.vn/tailieukyhop/Ky5khoaXII/BienBan2505s.doc](http://www.na.gov.vn/tailieukyhop/Ky5khoaXII/BienBan2505s.doc)

2 [www.na.gov.vn/tailieukyhop/Ky5khoaXII/BienBan2505s.doc](http://www.na.gov.vn/tailieukyhop/Ky5khoaXII/BienBan2505s.doc)

3 [http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co\\_id=30378&cn\\_id=332193](http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30378&cn_id=332193)

4 <http://www.tuoitre.com.vn/Tiyanon/Index.aspx?ArticleID=165823&ChannelID=3>

người có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ người tố cáo hành vi tham nhũng, tham gia và thực hiện nhiệm vụ chống tham nhũng” nhưng như vậy vẫn chưa đủ, cần phải có một cơ chế thực sự rõ ràng để bảo vệ người dân, để tạo được niềm tin từ phía xã hội, từ đó mới có thể kêu gọi được sự tố giác tham nhũng từ phía người dân. Vì đa số các vụ tham nhũng lớn hiện nay đều do người dân cung cấp thông tin và tố giác, “ngày càng xuất hiện thêm nhiều người dân đứng ra tố cáo tiêu cực, tham nhũng. Đây là hành động xuất phát từ ý thức công dân trước “con bão” tham nhũng đe dọa quốc gia. Từ vụ “cá cược” 5 tỉ đồng của nhóm công nhân trên dự án đường liên cảng A5, đến phát hiện của một số người dân dưới các công trình công cộng, rồi hiện tượng sụt lún ở hầm chui Văn Thánh 2...”<sup>5</sup>. Bên cạnh đó, để bảo vệ người tố cáo cần mở rộng thêm các điều kiện để người tố cáo tham nhũng có thể thực hiện. Hiện nay, theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 35 Nghị định 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 của Chính phủ quy định Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo “c) Không xem xét, giải quyết những tố cáo giấu tên, mạo tên, không rõ địa chỉ, không có chữ ký trực tiếp mà sao chụp chữ ký hoặc những tố cáo đã được cấp có thẩm quyền giải quyết nay tố cáo lại nhưng không có bằng chứng mới” theo đó những đơn tố cáo nặc danh sẽ không được giải quyết, và việc người dân tố cáo tham nhũng nêu rõ họ tên của mình trong đơn tố cáo sẽ làm tăng khả năng bị trả thù. Ngoài ra, theo Điều 335 của Bộ luật Tố tụng hình sự hiện hành đã gây một số bất lợi cho người tố cáo đó là các quy định “nêu rõ họ tên địa chỉ của mình, chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc tố cáo sai sự thật”. Vô hình chung những quy định này đã đặt người tố cáo vào trong vòng nguy hiểm, từ đó làm hạn chế sự tích cực của người dân trong việc tố cáo tội phạm.

Hiện nay, nhiều nước trên thế giới, trong đó có Trung Quốc, tiến hành xem xét cả đơn thư tố cáo nặc danh để phát hiện tham nhũng. Trung Quốc cho rằng, hiện nay pháp luật Trung Quốc chưa hoàn thiện, người tố cáo còn bị đe dọa, do đó cho phép người tố cáo được giấu tên và chấp nhận thư nặc danh. Trong thực tế, Trung Quốc có khoảng 60% đơn thư tố cáo là thư nặc danh và trong số đó có rất nhiều thông tin chính xác về tham nhũng. Theo một tài liệu của Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung Quốc thì những năm gần đây, 80% các vụ án lớn ở nước này được xử lý là do nhân dân tố cáo. Thái Lan cũng yêu cầu các cơ quan chức năng phải xem xét tất cả các đơn thư tố giác của người dân về tham nhũng, dù có ký tên hay không ký tên. Singapore cũng xem xét đơn thư tố giác không ghi tên người gửi, thậm chí xem xét cả các cuộc điện thoại gọi tới<sup>6</sup>.

Theo chúng tôi, trước hết cần phải tiếp nhận các đơn thư nặc danh, vì việc đó có thể làm cho người dân tích cực tố cáo các hành vi tham nhũng, vì họ cảm thấy mình được bảo vệ an toàn. Nhưng để tránh tình trạng một số người cố tình tố cáo sai sự thật, nhằm mục đích gây hại đến danh dự của người khác, thì nên xem xét cách mà Singapore đang áp dụng “theo Luật 1960, người nào được Cục điều tra yêu cầu đều phải cung cấp thông tin trung thực. Nếu ai từ chối cung cấp thông tin hay đưa thông tin sai sự thật sẽ bị xử phạt hay thậm chí bị phạt tù. Ngược lại, những người cung cấp thông tin sẽ được bảo vệ. Họ không nhất thiết phải nêu tên trong đơn tố cáo (với điều kiện các sự việc tố cáo đã được kiểm chứng là có thật). Các thông tin mà Cục điều tra hay tòa án cho rằng sẽ gây phương hại đến người tố cáo sẽ được giữ như thông tin mật (Điều 36)”<sup>7</sup>, còn đối với những đơn thư tố cáo chung chung, không có bằng chứng xác thực thì mới không giải quyết. Muốn phòng, chống tham nhũng hiệu quả, các cơ quan nhà nước cần phải giải quyết tất cả các đơn thư nặc danh. ■

5 <http://www.tuoitre.com.vn/Tiayon/Index.aspx?ArticleID=165823&ChannelID=3>

6 ThS. Vũ Đình Nam. Kinh nghiệm chống tham nhũng ở một số nước trên thế giới. Viện nhà nước và pháp luật

7 <http://www.giri.ac.vn/index.php?lang=0&cateid=1&mod=2&newid=729>

**NGHỊ QUYẾT  
CỦA QUỐC HỘI SỐ 43/2009/NQ-QH12 NGÀY 27 THÁNG 11 NĂM 2009 VỀ CHẤT VẤN  
VÀ TRẢ LỜI CHẤT VẤN TẠI KỲ HỌP THỨ SÁU, QUỐC HỘI KHÓA XII**

**QUỐC HỘI  
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10;*

*Căn cứ Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội;*

*Trên cơ sở kết quả chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XII;*

**QUYẾT NGHỊ:**

I. Tại kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XII, đã có 274 chất vấn bằng văn bản của 121 đại biểu Quốc hội ở 44 Đoàn đại biểu Quốc hội gửi đến Thủ tướng Chính phủ và 21 vị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Tại Hội trường, Thủ tướng Chính phủ và các vị Thống đốc Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Bộ trưởng Bộ thông tin và truyền thông, Bộ trưởng Bộ Công thương và Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã trực tiếp trả lời 122 lượt chất vấn của đại biểu Quốc hội.

Nội dung chất vấn và trả lời chất vấn tập trung vào những vấn đề quan trọng, bức xúc của cuộc sống, phản ánh tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Không khí chất vấn và trả lời chất vấn dân chủ, thẳng thắn, trách nhiệm và xây dựng. Qua đối thoại, tranh luận, đã làm rõ thêm nhiều vấn đề lớn về quản lý kinh tế - xã hội, thấy rõ hơn nguyên nhân, trách nhiệm của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, gợi mở các giải pháp, góp phần khắc phục thiếu sót, khuyết điểm, thực hiện tốt hơn các nhiệm vụ chính trị.

Phiên chất vấn đã được đông đảo cử tri và nhân dân cả nước quan tâm theo dõi; các cơ quan thông tấn, báo chí tích cực tuyên truyền, bảo đảm tính công khai, minh bạch và góp phần gắn kết hoạt động của Quốc hội với nhân dân.

Tuy nhiên, phiên chất vấn cũng còn những hạn chế nhất định: có những trường hợp hỏi và trả lời còn dài, chưa tập trung vào vấn đề chính, thiếu tính khái quát; một số vấn đề chưa được phân tích sâu, chưa tìm ra nguyên nhân căn bản, giải pháp và xác định rõ trách nhiệm.

II. Quốc hội yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao tiếp tục trả lời bằng văn bản các chất vấn của đại biểu Quốc hội và các vị đã trả lời chất vấn trực tiếp của đại biểu Quốc hội có biện pháp cụ thể, thiết thực thực hiện có hiệu quả những vấn đề dưới đây gắn với việc thực hiện Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2010, Nghị quyết về dự toán ngân sách nhà nước năm 2010 và báo cáo kết quả với Quốc hội tại các kỳ họp sau:

1. Về triển khai gói kích thích kinh tế; quản lý thị trường ngoại hối, điều hành chính sách tiền tệ

- Rà soát, điều chỉnh các hình thức hỗ trợ, tiêu chí hỗ trợ và đối tượng được hưởng chính sách kích thích kinh tế cho phù hợp với nền kinh tế đang phục hồi. Sửa đổi, bổ sung một số nội dung trong Quyết định 497/QĐ-TTg ngày 17/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ và các quy định chưa phù hợp về điều kiện, thủ tục để tạo thuận lợi cho nông dân tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ lãi suất mua máy móc, thiết bị, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp, vật liệu xây dựng làm nhà ở đối với những hộ khó khăn và các tổ chức kinh tế, cá nhân sản xuất kinh doanh có hướng phát triển rõ rệt. Có biện pháp ngăn chặn và xử lý những tiêu cực trong việc thực hiện các chính sách hỗ trợ kích thích kinh tế của Nhà nước.

- Áp dụng các biện pháp hữu hiệu đồng bộ giữa các bộ, ngành để quản lý tốt nguồn ngoại tệ thu được từ xuất khẩu góp phần cân đối hài hòa cung cầu ngoại tệ; quản lý tốt, ngăn ngừa tiêu cực việc

mua bán, thanh toán ngoại tệ giữa các doanh nghiệp có hoạt động xuất nhập khẩu với các ngân hàng thương mại, ngăn chặn hiện tượng đầu cơ trong mua bán ngoại tệ, vàng. Sử dụng dự trữ ngoại hối nhà nước đúng mục đích, tăng khả năng bảo đảm yêu cầu về dự trữ ngoại hối nhà nước. Thực hiện biện pháp tích cực, linh hoạt để ổn định giá trị đồng tiền Việt Nam, ổn định thị trường vàng trong nước thích ứng với biến động của thị trường vàng thế giới.

- Kiểm soát chặt chẽ nợ quá hạn, nhất là nợ xấu trong phạm vi kiểm soát, đảm bảo an toàn hệ thống tài chính, tiền tệ. Xây dựng kế hoạch, lộ trình với hệ thống các biện pháp mạnh mẽ hơn để hạn chế sử dụng tiền mặt trong thanh toán.

- Chủ động kiểm soát các nhân tố gây lạm phát cao trở lại. Coi trọng chất lượng dự báo, xử lý kiên quyết tình trạng đầu cơ, tăng giá đột biến, các tiêu cực khác gây mất ổn định thị trường tiền tệ.

2. Về quản lý nhà nước đối với báo chí, internet, hạ tầng viễn thông.

- Rà soát để kịp thời sửa đổi hoặc kiến nghị sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật không còn phù hợp, sơ hở, còn thiếu; thực hiện có hiệu quả hơn định hướng tư tưởng về thông tin; xác định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước về báo chí, xuất bản; xử lý kịp thời, đúng pháp luật việc đưa tin không đúng sự thật, lợi dụng quyền tự do báo chí để xâm hại đến an ninh quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và cá nhân. Chấn chỉnh và phân định rõ ràng trách nhiệm quản lý nhà nước về quảng cáo giữa các bộ, ngành.

- Khẩn trương rà soát và hoàn chỉnh quy hoạch cơ sở hạ tầng viễn thông, có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa các bộ, ngành, địa phương liên quan trong đầu tư xây dựng và khai thác cơ sở hạ tầng kỹ thuật viễn thông. Hoàn chỉnh các quy định về hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn và tổ chức thực hiện trên thực tế, bảo đảm các thiết bị thông tin truyền thông, phát thanh truyền hình không ảnh hưởng đến sức khỏe, sinh hoạt bình thường của cộng đồng dân cư. Quản lý chặt chẽ thị trường kinh doanh sim điện thoại.

- Quy định và quản lý chặt chẽ các điều kiện hoạt động cụ thể đối với lĩnh vực internet nhằm giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc, giá trị đạo đức của người Việt Nam. Áp dụng đồng bộ các biện pháp, tuyên truyền, giáo dục, hành chính, phát huy vai trò của Nhà nước, gia đình, nhà trường và xã hội để ngăn ngừa những tiêu cực của internet, trò chơi trực tuyến có nội dung không lành mạnh; xử lý nghiêm các hành vi vi phạm.

3. Về quản lý và phát triển thị trường nội địa; điều hành xuất nhập khẩu, phát triển thủy điện vừa và nhỏ

- Có giải pháp đồng bộ phát triển sản xuất, nâng cao chất lượng, kiểu dáng, hạ giá thành các mặt hàng, bảo đảm hàng hóa trong nước có giá cả hợp lý, có sức cạnh tranh, tổ chức mạng lưới phân phối với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế; sử dụng các hàng rào thuế quan và phi thuế quan cần thiết, không trái với cam kết quốc tế để điều hoà hoạt động nhập khẩu, hạn chế tối đa, không nhập khẩu những mặt hàng không cần thiết. Tăng cường chống nhập lậu, buôn lậu, ngăn chặn hàng nhái, hàng giả, hàng kém chất lượng và xây dựng chế tài đủ mạnh xử lý vi phạm trong các hoạt động này. Hỗ trợ doanh nghiệp trong nước tiếp cận khai thác thị trường nội địa, tổ chức mạnh mẽ các hoạt động tuyên truyền, quảng bá, khuyến khích tiêu dùng hàng trong nước; kích thích và tăng khả năng tiêu dùng cho dân cư.

- Tăng cường công tác kiểm tra, quản lý thị trường, kịp thời phát hiện những hành vi lợi dụng việc khan hiếm hàng hóa để tăng giá trục lợi. Có giải pháp chủ động, công khai và hiệu quả ổn định thị trường xăng dầu trong nước; xử lý kiên quyết tiêu cực trong kinh doanh xăng dầu.

- Rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển thủy điện, nhất là thủy điện vừa và nhỏ; đồng thời kiểm tra mạng lưới thủy điện vừa và nhỏ trong cả nước, giám sát chặt chẽ việc tổ chức thực hiện quy hoạch đã đề ra, bảo đảm kết hợp chặt chẽ giữa phát triển thủy điện với bảo vệ, sử dụng tài nguyên khoáng sản, yêu cầu về thủy lợi, bảo vệ môi trường và phòng, chống bão lũ.

- Áp dụng các biện pháp đồng bộ, tiết kiệm và hiệu quả cao trong hoạt động xúc tiến thương mại để đẩy mạnh xuất khẩu nông sản, đặc biệt là những sản phẩm có lợi thế, trong đó có lúa gạo; có chính



sách phù hợp bảo đảm để người sản xuất lúa có lãi theo đúng chủ trương của Nhà nước một cách ổn định, lâu dài; nghiên cứu sửa đổi quy định về kinh doanh xuất nhập khẩu gạo theo hướng là một ngành kinh doanh có điều kiện.

4. Về quản lý, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; thi đua, khen thưởng; cải cách thủ tục hành chính

- Ban hành văn bản hướng dẫn Luật cán bộ, công chức để thực hiện từ ngày 01/01/2010. Thực hiện mạnh mẽ cải cách chế độ công vụ, công chức, bao gồm công tác thi tuyển, tuyển dụng và quản lý cán bộ, chế độ trách nhiệm gắn với quyền lợi. Có cơ chế, biện pháp ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực như “chạy chức, chạy quyền, chạy bằng cấp”; đề cao trách nhiệm thâm định về nhân sự của cơ quan nội vụ... Rà soát, sửa đổi, bổ sung các chính sách cụ thể nhằm động viên, khuyến khích cán bộ về công tác ở cơ sở, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Tăng cường hướng dẫn, kiểm tra để việc bổ nhiệm, sắp xếp cán bộ thực hiện thống nhất trên phạm vi cả nước, ở các cấp, các ngành theo đúng quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước; ngăn chặn, xử lý nghiêm và công khai các sai phạm, tiêu cực. Thực hiện đúng các quy định về các chức danh, tiêu chuẩn và chế độ, chính sách đối với cán bộ cấp xã.

- Tổng kết toàn diện việc thực hiện Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010, đánh giá rõ những kết quả đạt được, tồn tại, yếu kém, trên cơ sở đó xây dựng và đưa vào triển khai Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020; sớm nghiên cứu ban hành văn bản kiểm soát thủ tục hành chính; trong năm 2010 bảo đảm đạt được mục tiêu cắt giảm 30% thủ tục hành chính mà vẫn vận hành thông suốt, nâng cao hiệu lực và hiệu quả, khắc phục được những tiêu cực trong hoạt động quản lý của Nhà nước.

Tổ chức thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong cơ quan quản lý nhà nước các cấp; phổ biến rộng rãi, niêm yết công khai quy chế, quy trình, thủ tục xử lý công việc để nhân dân và doanh nghiệp biết.

- Đánh giá mặt được và chưa được về công tác thi đua, khen thưởng từ khi thực hiện Luật thi đua, khen thưởng để sớm trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung, nghiên cứu ban hành Quy chế quản lý việc tổ chức xét tôn vinh và trao giải thưởng các doanh nghiệp, doanh nhân và các danh hiệu khác; rà soát để điều chỉnh, bổ sung quy trình xét tặng các danh hiệu nhà nước để chấn chỉnh ngay công tác quản lý nhà nước về thi đua, khen thưởng, bảo đảm thi đua, khen thưởng, tôn vinh đúng mục đích, kịp thời, đúng đối tượng, tránh phô trương hình thức, lãng phí.

III. Quốc hội giao Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp thứ sáu và thứ bảy của Quốc hội, xem xét những nội dung được đại biểu Quốc hội chất vấn tại kỳ họp và những chất vấn khác được gửi đến trong thời gian giữa hai kỳ họp để tổ chức việc chất vấn và trả lời chất vấn tại các phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đại biểu Quốc hội tiếp tục tham gia hoạt động chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp.

IV. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước, Bộ trưởng Bộ thông tin và truyền thông, Bộ trưởng Bộ công thương, Bộ trưởng Bộ nội vụ và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, các vị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ liên quan theo trách nhiệm triển khai thực hiện Nghị quyết này.

Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức thực hiện và giám sát việc thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn.

Nghị quyết này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ sáu thông qua ngày 27 tháng 11 năm 2009.

**CHỦ TỊCH QUỐC HỘI**  
(đã ký)  
Nguyễn Phú Trọng