

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

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

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

Số 6(167) / Tháng 3/2010



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** Tăng cường thực hành dân chủ trong hoạt động của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp

**TS. Đinh Xuân Thảo**

- 12** Văn hóa pháp luật giao thông - các giá trị chân, thiện, mỹ, ích

**GS, TS. Hoàng Thị Kim Quế**

- 17** Những quan điểm chỉ đạo cải cách tư pháp ở Việt Nam

**TS. Trần Huy Liệu**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 25** Luật Thuế nhà, đất: có còn quá sớm?

**PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa**

- 28** Sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện Bộ luật Lao động

**ThS. Mai Đức Thiện**

- 35** Những bất cập trong Bộ luật Lao động hiện hành

**Nguyễn Bình An**

### CHÍNH SÁCH

- 39** Xã hội hóa giáo dục đại học và giải pháp nâng cao chất lượng đào tạo đối với đại học ngoài công lập

**TS. Lê Quốc Hùng**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 46** Pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải ở Việt Nam hiện nay

**Nguyễn Ngọc Anh Đào**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 52** Nguyên tắc tự do chọn luật cho hợp đồng từ công ước Rome 1980 đến quy tắc Rome I và nhìn về Việt Nam

**Nguyễn Thị Hồng Trinh**

### THÔNG TIN LẬP PHÁP

- 59** Nghị quyết của Quốc hội số 42/2009/NQ-QH12 về việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật quản lý sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

ThS. 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: Chương trình "Huyền thoại Voi Tây Nguyên" kỷ niệm 105 năm hình thành, phát triển và 35 năm chiến thắng Buôn Ma Thuột.

Tác giả: Thanh Hà - TTXVN

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 3/2010

### STATE AND LAW

- 5** Strengthen democracy in the operation of the National Assembly, the People's Councils at all levels

**Dr. Dinh Xuan Thao**

- 12** The culture of traffic law implementation – the values of Truth, Beneficence, Beauty, Effectiveness

**Prof, Dr. Hoang Thi Kim Que**

- 17** The points of view guiding judicial reform in Vietnam

**Dr. Tran huy Lieu**

### DISCUSSION OF BILLS

- 25** Law on house and land tax: too early to promulgate?

**Prof, Dr. Pham Duy Nghia**

- 28** Amendment and supplementation to complete the Labor Code

**LL.M. Mai Duc Thien**

- 35** The inadequacies in the current Labor Code

**Nguyen Binh An**

### POLICIES

- 39** Socialization in higher education and measures to improve the quality of training in non-public universities

**Dr. Le Quoc Hung**

### LEGAL PRACTICE

- 46** Legislation on environmental protection fee for water in Vietnam today

**Nguyen Ngoc Anh Dao**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 52** Principles of freedom of choice of law for contracts from 1980 Rome Convention to Rome I (Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations) and looking back to Vietnam

**Nguyen Thi Hong Trinh**

### LEGISLATIVE NEWS

- 59** Resolution No 42/2009/NQ-QH12 of the Parliament on improving effectiveness and efficiency of the implementation of policies and laws on management of capital and assets in state groups and corporations

#### 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 PUBLISMENT:

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

# TĂNG CƯỜNG THỰC HÀNH DÂN CHỦ TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP

■ ĐINH XUÂN THẢO\*

Hiện nay, Đảng, Nhà nước ta đang từng bước xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Nguyên tắc quan trọng, có tính xuyên suốt trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là phải bảo đảm để phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân; nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua các cơ quan đại biểu của mình là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND). Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan đối với các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tính thống nhất của quyền lực nhà nước được thể hiện ở ở mục tiêu chung là phục vụ lợi ích của nhân dân, của quốc gia và dân tộc. Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân phải được thực hiện trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong đó, dân chủ phải đi đôi với kỷ cương trật tự, được thể chế hoá thành pháp luật và trong khuôn khổ của pháp luật.

## 1. Khái niệm dân chủ

*Dân chủ* là một khái niệm nói về một hình thức tổ chức thiết chế chính trị của xã hội, trong đó thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực thông qua một hệ thống bầu cử theo lối phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Hay nói cách khác, dân chủ là một phương thức quan hệ, phương thức sử dụng quyền lực trong nội bộ của các quốc gia. Về bản chất, dân chủ là sự xác lập những quyền cơ bản của công dân. Đó là phương thức để mọi công dân có khả năng thiết lập trật tự đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở đất nước mình; trong đó có việc cộng đồng các cá nhân cấu tạo nên quyền lực chính trị của mình.

Ở Việt Nam hiện nay, Quốc hội và HĐND

các cấp là hình thức chủ yếu của chế độ dân chủ đại diện (Điều 83 và 119 Hiến pháp năm 1992 của Nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam). Đó là hình thức dân chủ chung nhất, nếu xét từ góc độ cơ chế tổ chức thực hiện quyền lực của nhân dân là chế độ, mà ở đó, việc ra những quyết định chủ yếu thuộc thẩm quyền của hội nghị những người đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân ủy thác bằng phiếu bầu (các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND).

## 2. Thực hành dân chủ trong hoạt động của Quốc hội, HĐND

Như chúng ta đã biết, chỉ vài tháng sau cuộc Cách mạng Tháng Tám năm 1945, toàn

(\*) TS, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp.

thể nhân dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên (không phân biệt nam nữ, tôn giáo, dân tộc) có quyền bầu cử và từ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước. Nền dân chủ lúc đó mặc dù rất non trẻ, nhưng đã đạt đến những tiêu chí của các nền dân chủ tiên tiến đương thời (như bình đẳng giới, phổ thông đầu phiếu...). Thắng lợi của cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội khóa I đã thể hiện ý chí, quyết tâm và sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh về xây dựng chính quyền của nhân dân, đồng thời phản ánh sự tin tưởng sâu sắc của Đảng đối với quần chúng cách mạng. Như vậy, tính dân chủ trong Quốc hội đã được thể hiện rất rõ ràng ngay từ khi Quốc hội khóa đầu tiên được bầu. Qua quá trình phát triển, tính dân chủ trong hoạt động của cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND các cấp) đã được duy trì và ngày càng được củng cố, phát triển.

Kế thừa các bản Hiến pháp trước đây, Điều 6, Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001 chỉ rõ: “Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ”. Điều 4, Luật Tổ chức Quốc hội quy định “Quốc hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ; làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số”. Điều 3, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân cũng quy định “HĐND và Ủy ban nhân dân tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ”.

Qua thực tiễn hoạt động của Quốc hội và HĐND cho thấy, việc thực hành dân chủ đã được thể hiện ở các nội dung chủ yếu sau:

*Một là, sinh hoạt của Quốc hội, HĐND tại các kỳ họp đã giảm bớt tính hình thức và ngày càng dân chủ hơn*

Theo quy định của Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân, thì kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội và HĐND. Xuất phát từ đặc điểm đó, trong các hoạt động của mình,

Quốc hội và HĐND đã tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Tại các kỳ họp, Quốc hội và HĐND đã tập trung giải quyết những vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương.

Trong các nhiệm kỳ gần đây, công tác chuẩn bị, quy trình tiến hành và công tác điều hành kỳ họp Quốc hội, HĐND đã có bước cải tiến. Nguyên tắc tập thể thảo luận và quyết định theo đa số đã bảo đảm phát huy trí tuệ của các đại biểu, huy động sự đóng góp của các cơ quan hữu quan, của đông đảo cán bộ tham mưu, nghiên cứu và cán bộ phục vụ. Tại các kỳ họp Quốc hội, kỳ họp HĐND, không khí thảo luận của các đại biểu đã thực sự sôi nổi, thu hút được sự chú ý của dư luận trong nhân dân. Những vấn đề được đưa ra thảo luận, xem xét và quyết định tại kỳ họp đã được lựa chọn trong chương trình nghị sự. Việc chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp đã thực sự trở thành hình thức giám sát cơ bản của Quốc hội và HĐND đối với các cơ quan nhà nước hữu quan. Chính những đổi mới đó đã từng bước xác lập nên lề lối, tác phong làm việc dân chủ trong Quốc hội và HĐND, tạo nên sự tin cậy trong nhân dân, được nhân dân đồng tình và hoan nghênh.

*Hai là, hoạt động lập hiến, lập pháp của Quốc hội; hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND được thực hiện theo một quy trình dân chủ, từng bước đáp ứng được những đòi hỏi mà cuộc sống đang đặt ra*

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương có quyền ban hành nghị quyết để quyết định chủ trương, chính sách, biện pháp thuộc các lĩnh vực quan trọng ở địa phương.

Hoạt động lập hiến, lập pháp của Quốc hội và việc xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND các cấp thời gian qua được Quốc hội và HĐND các cấp đặc biệt quan tâm, chú trọng. Trong quá trình thực hiện chức năng này, Quốc hội và HĐND luôn quan tâm đến việc phát huy tính dân chủ trong việc đóng góp ý kiến, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua các văn bản quy



*Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng trả lời phỏng vấn*

tin và các phương tiện truyền thông.

Tuy nhiên, hiện nay, quy định về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân còn chưa cụ thể. Ngoài quy định chung tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và Ủy ban nhân dân hầu như chưa có một văn bản nào quy định rõ quy trình, cách thức tiến hành việc lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp vào các

phạm pháp luật bảo đảm chất lượng, có tính thực tiễn cao. Việc thực hành dân chủ trong quá trình xây dựng luật, nghị quyết ở Quốc hội và HĐND được thể hiện ở các mặt sau:

*Thứ nhất*, dân chủ trong việc Quốc hội, HĐND thảo luận, đóng góp ý kiến cho các dự án luật, nghị quyết. Trong quá trình này, mỗi đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND đều độc lập trong việc tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến, đề xuất phương án chỉnh lý dự thảo và bấm nút (hoặc giơ tay) biểu quyết theo quan điểm của từng đại biểu.

*Thứ hai*, tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các đối tượng chịu sự tác động của dự án luật, nghị quyết hoặc các văn bản có nội dung quan trọng và có phạm vi điều chỉnh rộng (Khoản 2, Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và khoản 3, Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và Ủy ban nhân dân).

Trong những năm gần đây, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về các dự án luật tiếp tục được Quốc hội chú trọng và có đổi mới cả về hình thức, phương pháp và nội dung. Số lượng các dự án luật đưa ra lấy ý kiến nhân dân không ngừng tăng lên, hình thức ngày càng đa dạng, phong phú, trong đó có việc phát huy và sử dụng thế mạnh của công nghệ thông

dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết nên việc tổ chức thực hiện lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về các dự án này còn lúng túng, bị động.

*Ba là*, trong việc thực hiện chức năng giám sát, Quốc hội và HĐND đã bám sát vào những vấn đề bức xúc của xã hội, được dư luận quan tâm

Điều 1, Luật Tổ chức Quốc hội quy định “... Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”. Điều 1, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân quy định “...HĐND thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương”.

Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp là hoạt động mang tính quyền lực, có nguồn gốc từ tính chất đại diện cho ý chí, quyền làm chủ của nhân dân, thể hiện quyền lực nhân dân. Nó không giống với hoạt động kiểm tra, kiểm sát của các cơ quan Nhà nước khác là hoạt động mang tính chất tổ tụng, hành chính nhà nước và trong nhiều trường hợp, chỉ mang tính

nội bộ thuộc hệ thống.

Với tư cách là những cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, thời gian qua, Quốc hội và HĐND không ngừng phát huy dân chủ trong hoạt động giám sát. Như chúng ta đã biết, tại các kỳ họp Quốc hội và HĐND, hoạt động giám sát tập trung vào các công việc chính là xem xét các báo cáo; giám sát chuyên đề; chất vấn và trả lời chất vấn; bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, HĐND bầu ra; giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, HĐND, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân chủ yếu được tiến hành thông qua hoạt động của các cơ quan trực thuộc Quốc hội và HĐND.

Trong hầu hết các phương thức thực hiện quyền giám sát trên đây, các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân đều đề cao trách nhiệm của mình. Với tư cách là người đại diện cho nhân dân, các đại biểu đã phát huy tối đa năng lực, tâm huyết của mình để thực hiện tốt quyền giám sát được nhân dân ủy thác.

Tuy đã đạt được những kết quả trong thời gian qua, song có thể thấy rằng, hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND hiện nay còn có một số vướng mắc nhất định, đang làm hạn chế hiệu lực và hiệu quả của hoạt động này. Đó là, chưa có cơ chế thích hợp để Quốc hội, HĐND thực hiện tốt quyền giám sát; các hình thức giám sát lâu nay như nghe báo cáo, chất vấn và trả lời chất vấn dường như đang đặt Quốc hội, HĐND vào tính huống việc đã rồi. Do đó, hoạt động giám sát vẫn còn chưa thực sự phát huy tác dụng, chưa có tính đột phá và vẫn còn mang nặng tính hình thức. Cơ chế để nhân dân trực tiếp tham gia vào quá trình giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước chưa được quan tâm hoàn thiện và thiếu tính thực tế. Đây là những hạn chế cần được khắc phục trong thời gian tới để đẩy mạnh và phát huy vai trò của nhân dân đối với hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, là điều kiện để tăng cường chất lượng và hiệu quả giám sát của Quốc hội, HĐND.

*Bốn là, Quốc hội ngày càng thực hiện tốt chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; HĐND thực hiện ngày càng có hiệu quả việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương*

Nền dân chủ nhà nước ta là nền dân chủ mà ở đó, người dân có quyền tham gia vào việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, có quyền tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước.

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật thì có 4 nhóm vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội đó là: i) Tổ chức bộ máy nhà nước, nhân sự cấp cao trong bộ máy nhà nước, phân định địa giới hành chính; ii) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các công trình quan trọng quốc gia; iii) Những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách và tiền tệ; iv) Những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, đối ngoại, tôn giáo, dân tộc.

Thời gian qua, việc xem xét, quyết định của Quốc hội liên quan đến 4 nhóm vấn đề này đã có nhiều tiến bộ, ngày càng thực chất, dân chủ hơn, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả, hiệu lực hoạt động của Quốc hội. Tuy nhiên, để nâng cao chất lượng, hiệu quả và bảo đảm thực quyền của Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước trong thời gian tới, yêu cầu đặt ra là cần tiếp tục nâng cao chất lượng các quyết định của Quốc hội theo hướng thực chất hơn, hiệu lực và hiệu quả cao hơn, bảo đảm quy trình dân chủ, công khai hơn.

Đối với HĐND, để thực hiện chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, tại kỳ họp các đại biểu đã thảo luận, xem xét và quyết định những vấn đề phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và những vấn đề quan trọng khác như: điều chỉnh, bổ sung số liệu một số chỉ tiêu chủ yếu về phát triển kinh tế xã hội hàng năm, tình hình kinh tế - xã hội, thu chi ngân sách 6 tháng đầu năm, nhiệm vụ giải pháp chỉ đạo thực hiện 6 tháng cuối năm. Các kỳ họp chuyên đề đã được tổ chức với các nội dung đa dạng, phong phú, trong đó tập trung vào các

một số vấn đề như bổ sung, điều chỉnh các loại phí, quy định chế độ chính sách đối với một số đối tượng cụ thể, định mức chi tiêu tài chính phục vụ hoạt động của HĐND các cấp.

Để nâng cao chất lượng việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương, Thường trực HĐND một số địa phương đã chú trọng việc chỉ đạo tăng cường khảo sát thực tế, nâng cao chất lượng công tác thẩm định, thẩm tra, tiếp tục đổi mới và mở rộng hình thức và đối tượng lấy ý kiến cử tri tham gia vào nội dung kỳ họp. Thời gian dành cho việc thảo luận thông qua các Nghị quyết về những vấn đề quan trọng được Hội đồng nhân dân nhiều địa phương chú trọng. Tuy nhiên, có HĐND địa phương trong phiên họp thảo luận tại Hội trường, còn chưa phát huy hết tính đa dạng phong phú của các đại biểu mà chủ yếu tập trung vào các đại biểu đại diện cho lãnh đạo các sở, ban, ngành phát biểu, mà nội dung là “báo cáo thành tích” của ngành mình, điều đó không phù hợp với bản chất của một phiên họp thảo luận chung.

### **3. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hành dân chủ trong hoạt động của Quốc hội và HĐND**

*Một là, tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng lập pháp; đổi mới hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND*

Thực tiễn công cuộc đổi mới của đất nước ta đã và đang đặt ra các yêu cầu cần đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội và hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND. Cụ thể là:

- Yêu cầu cần có đủ các đạo luật để điều chỉnh kịp thời các quan hệ kinh tế - xã hội, đặc biệt là các quan hệ kinh tế đối ngoại đang ngày càng phát triển không ngừng trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương.

- Yêu cầu cần có các đạo luật về tổ chức nhà nước, bảo đảm thực hiện xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước. Nội dung đổi mới bao gồm từ việc đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách tư pháp, đổi mới mô hình, cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND

theo hướng tiếp tục củng cố và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Yêu cầu dân chủ hoá đời sống xã hội bảo đảm thực hiện các quyền dân chủ của nhân dân cũng đang đòi hỏi phải đổi mới hệ thống pháp luật cho phù hợp. Hệ thống pháp luật đó phải trở thành công cụ, phương tiện hữu hiệu để nhân dân sử dụng, nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của mình.

- Yêu cầu nâng cao chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi hoạt động lập pháp của Quốc hội và hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND phải xác định những vấn đề cụ thể nhất mà văn bản pháp luật cần quy định.

- Yêu cầu thể chế kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng bằng các đạo luật của Quốc hội và các nghị quyết của HĐND. Đảng lãnh đạo để Quốc hội, Hội đồng nhân dân thể chế hoá đầy đủ và kịp thời đường lối, chủ trương của Đảng thành các quy định của pháp luật, đưa các chủ trương, đường lối đó vào cuộc sống và bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp của Nhà nước.

Những yêu cầu đó đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục đổi mới phương thức thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội và hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND. Để thực hiện được điều đó, cần nghiên cứu, đổi mới các quy trình sau đây:

*Thứ nhất:* Phân định rạch ròi phạm vi thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và phạm vi thẩm quyền trong hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND. Xác định có tính nguyên tắc những vấn đề nhất thiết phải được Quốc hội ban hành bằng luật, còn đối với pháp lệnh là hình thức văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì chỉ quy định những vấn đề được Quốc hội giao; những vấn đề nhất thiết phải được ban hành văn bản bằng nghị quyết của HĐND.

*Thứ hai:* Về thủ tục, trình tự của quy trình chuẩn bị và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật chỉ có thể được thay đổi với quy trình được thiết lập minh bạch, rõ ràng và gần gũi với tất cả mọi người. Vì vậy, cần thực hiện tốt các khâu từ việc soạn thảo và thẩm tra; tổ chức lấy ý kiến các ngành, các cấp và ý kiến



của nhân dân đối với các dự án luật, pháp lệnh của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và dự thảo các nghị quyết của HĐND; cải tiến công tác chuẩn bị, thảo luận, quyết định thông qua các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, các dự thảo nghị quyết của HĐND; bảo đảm các điều kiện cần thiết để văn bản pháp luật ban hành sớm đi vào cuộc sống.

*Hai là, đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước; đổi mới phương thức thực hiện quyền giám sát của HĐND đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương*

Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII của Đảng đã chủ trương: “Nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND. Xác định rõ phạm vi, nội dung, cơ chế giám sát của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội”. Để làm tốt điều này cần tiến hành một số các công việc sau đây:

- Cần xác định rõ hơn phạm vi (tầng, nấc), nội dung, cơ chế thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội, của Ủy ban thường vụ và các Ủy ban của Quốc hội cũng như thẩm quyền trong hoạt động giám sát của HĐND ở các địa phương.

- Phân định rõ tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và sự khác nhau giữa hoạt động giám sát của hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước nói chung và quyền giám sát tối cao của Quốc hội nói riêng với hoạt động kiểm tra, thanh tra của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước và hoạt động kiểm sát của hệ thống cơ quan Viện kiểm sát nhân dân. Các hoạt động này hiện nay còn trùng lặp, chưa phân định rõ, nên khó tránh khỏi tình trạng kém hiệu lực, hiệu quả hoạt động.

- Đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội, của HĐND phải được đặt trong quá trình đổi mới toàn diện và sâu sắc các mặt về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, của HĐND, đặc biệt phải gắn liền với đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội và hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND. Cơ chế giám sát của Quốc hội và HĐND cần được đổi mới toàn diện.

*Ba là, đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; phương thức hoạt động của HĐND trong việc quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương*

Để Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, HĐND quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương thực sự có hiệu quả, cần cung cấp đầy đủ thông tin, gửi sớm tài liệu, tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nghiên cứu khi xem xét, quyết định việc thu, chi ngân sách, phân bổ ngân sách; xem xét thường xuyên và quyết định kịp thời các công trình quan trọng theo thẩm quyền quy định.

Tình hình thiếu thông tin và công tác thống kê, kiểm tra, kiểm toán, đội ngũ chuyên gia giỏi chưa được tăng cường đủ mạnh... đã ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thực hiện chức năng của Quốc hội và HĐND. Để khắc phục tình trạng đó, cần có cơ chế cung cấp thông tin cho mỗi đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Cần có quy định về chế tài xử lý của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND trong trường hợp các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện trách nhiệm đó.

Mặt khác, cần nghiên cứu để có một mạng lưới cộng tác viên của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND dưới dạng hợp đồng theo công việc. Theo đó, khi đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND thực hiện nhiệm vụ của mình trong một lĩnh vực chuyên ngành nào đó, mà cần đến những chuyên gia có am hiểu sâu sắc về lĩnh vực liên quan, thì đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND có quyền trưng tập hoặc thuê những người này giúp đại biểu trong thời gian làm nhiệm vụ (có thể là hoạt động lập pháp hoặc hoạt động giám sát).

Cần khôi phục quy định trong thời gian Quốc hội không họp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc miễn nhiệm, cách chức các thành viên Chính phủ, nhưng phải được Chủ tịch nước nhất trí và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Sự phối hợp này là cần thiết, thể hiện sự gắn bó giữa Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc

hội và Chủ tịch nước.

*Bốn là, đổi mới kỳ họp của Quốc hội và HĐND*

Nâng cao chất lượng và hiệu quả các kỳ họp Quốc hội và HĐND cần tiến hành một số giải pháp cụ thể là: i) Đổi mới việc chuẩn bị nội dung, chương trình kỳ họp Quốc hội theo hướng tăng thêm thời gian gửi các dự án, đề án, báo cáo dự kiến trình ra kỳ họp Quốc hội; ii) Đổi mới quy trình thảo luận và thông qua các dự án, đề án, báo cáo tại kỳ họp theo hướng định rõ 3 bước: xem xét và biểu quyết để thống nhất những vấn đề chung đã được đề cập trong các dự án, đề án, báo cáo; lần lượt thảo luận kỹ từng vấn đề sau khi đã biểu quyết, thông qua việc điều chỉnh, bổ sung và đã được cho ý kiến ở bước một; sau khi đã trải qua quá trình xem xét vừa tổng thể, vừa toàn diện ở bước một và bước hai, biểu quyết thông qua toàn văn bản.

*Năm là, đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và HĐND*

Đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định để Quốc hội, HĐND hoàn thành xuất sắc các chức năng, nhiệm vụ của mình. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, HĐND là nhằm bảo đảm cho Quốc hội, HĐND hoạt động đúng định hướng, phù hợp với lợi ích của dân tộc và của giai cấp, tạo điều kiện để kiện toàn và củng cố hệ thống chính trị, củng cố và tăng cường Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, giữ vững bản chất Nhà nước của ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Toàn bộ hoạt động của Quốc hội và HĐND thời gian qua là tiếp tục thể chế hóa đường lối đổi mới của Đảng, thể chế hóa các chủ trương, nghị quyết của Đảng. Tăng cường sự lãnh đạo và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và HĐND cũng là một quá trình phát triển tư duy, phát triển



nhận thức và phù hợp với thực tiễn của cách mạng nước ta. Tăng cường vai trò của Quốc hội, HĐND trong bộ máy nhà nước và trong hệ thống chính trị cũng chính là điều kiện để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và HĐND, làm cho bộ máy chính quyền các cấp từ trung ương đến cơ sở hoạt động có hiệu quả, hiệu lực hơn, thông qua đó, uy tín và vai trò của Đảng ngày càng cao.

Đảng lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo Quốc hội và HĐND bằng đường lối, quan điểm, các nghị quyết, quyết định, nguyên tắc giải quyết những vấn đề trọng đại về quốc kế dân sinh và những vấn đề quan trọng ở địa phương; lãnh đạo thể chế hóa, cụ thể hóa đường lối, quan điểm, chủ trương, nghị quyết của Đảng; xây dựng Nhà nước thực sự trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; bố trí đúng đội ngũ cán bộ cầm quyền ngang tầm nhiệm vụ. Đảng không buông lỏng lãnh đạo nhưng cũng không bao biện, làm thay Quốc hội và HĐND. Trái lại, Quốc hội và HĐND càng phải phát huy mạnh mẽ vai trò chủ động, sáng tạo với tinh thần trách nhiệm cao trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Đây cũng chính là điều kiện để Quốc hội và HĐND ngày càng phát huy vai trò là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. ■

# Văn hoá pháp luật giao thông - các giá trị chân, thiện, mỹ, ích

■ HOÀNG THỊ KIM QUẾ\*

Văn hoá pháp luật và văn hoá pháp luật trong lĩnh vực giao thông (VHPLGT) đang là vấn đề nóng bỏng thu hút sự quan tâm đặc biệt của toàn xã hội. Năm mới 2010 đang đến, hy vọng trong bức tranh toàn cảnh của văn hoá pháp luật nói chung và VHPLGT nói riêng, sẽ có thêm nhiều điểm sáng, nhiều cải thiện rõ rệt, đẩy lùi và xóa bỏ những hành vi phản văn hoá, vì mục tiêu an toàn, thông suốt và thân thiện.

## 1. Văn hoá pháp luật và văn hoá pháp luật trong lĩnh vực giao thông

Văn hoá pháp luật - vấn đề rất cụ thể, thiết thực nhưng không dễ dàng có được đầy đủ trong thực tiễn, đôi khi còn ít nhiều trừu tượng, lý tưởng, cảm giác như vô hình. Mọi người đều có thể nhận xét, đánh giá được về tình trạng, mức độ văn hoá pháp luật trong đó có VHPLGT. Văn hoá pháp luật là cái mà ai cũng có thể hình dung ra được một cách rất cụ thể như cách ăn mặc, cử chỉ, lời nói, thái độ, cách xử sự của các thẩm phán, luật sư, công chứng viên, vị chủ tịch phường hay nhân viên cảnh sát... Nhưng để nói một định nghĩa ngắn gọn nhất về văn hoá nói chung và văn hoá pháp luật nói riêng, xem ra không dễ dàng, khó mà có tính chính xác, đầy đủ. Bản thân văn hoá có nội dung vô cùng phong phú và không xác định cụ thể về khái niệm<sup>1</sup>. Hiện nay trên thế giới có khoảng 400 – 500 định nghĩa về văn hoá. Tuy có sự đa dạng về cách tiếp cận, song

điều cốt lõi được thừa nhận chung về văn hoá đó là: văn hoá - một phạm trù bao quát tất cả các giá trị do con người sáng tạo nên trong quá trình hoạt động lý luận và thực tiễn nhằm thoả mãn nhu cầu đời sống vật chất, tinh thần. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: “vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống mà loài người mới sáng tạo và phát minh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, tôn giáo; văn học nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hàng ngày về mặc, ăn, ở và các phương thức sử dụng khác. Toàn bộ những sáng tạo và phát minh đó tức là văn hoá...”<sup>2</sup>.

Từ những quan niệm chung về văn hoá, có thể hiểu văn hoá pháp luật là hệ thống các yếu tố, các giá trị vật chất và tinh thần thuộc lĩnh vực tác động của pháp luật được thể hiện trong ý thức và hành vi của con người. Và VHPLGT là tổng thể những giá trị vật chất, tinh thần trong quá trình hoạt động lý luận và thực tiễn của con người thuộc lĩnh vực giao thông nhằm đảm bảo

(\*) GS,TS. Khoa Luật - Đại học quốc gia Hà Nội.

(1) Xem Ban tư tưởng - văn hoá trung ương Bộ văn hoá thông tin, Văn hoá và kinh doanh, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2001, tr. 222.

(2) Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 3, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 431.

an toàn, thông suốt, thân thiện, công bằng và văn minh. VHPLGT bao gồm sự hiểu biết (tri thức), ý thức tôn trọng (tình cảm, thái độ), hành vi chấp hành các quy định pháp luật giao thông và các chuẩn mực đạo đức xã hội (hành vi xử sự hợp chuẩn đạo đức và pháp luật một cách có văn hóa). VHPLGT cũng là biểu hiện của lối ứng xử “đẹp”, thiện, ích của những người tham gia giao thông và các cán bộ quản lý; thể hiện thái độ, tình cảm tôn trọng người khác và chính bản thân mình. VHPLGT về phía các cơ quan, cán bộ nhà nước thể hiện ở sự tuân thủ pháp luật, sự gương mẫu, thái độ đúng mực, lịch sự, tận tụy, công tâm trong điều hành, xử lý, giải quyết công việc. VHPLGT là ý thức, hành vi thể hiện trách nhiệm đạo đức, bổn phận lương tâm và trách nhiệm pháp luật của mỗi cá nhân khi tham gia giao thông.

VHPLGT như vậy không chỉ đơn thuần là ý thức tôn trọng và chấp hành quy định luật giao thông mà còn bao hàm nhiều yếu tố văn hóa, đạo đức, cách ứng xử không có trong các quy định pháp luật. Lênin cũng đã từng khẳng định: “ngoài đạo luật ra còn có trình độ văn hoá, cái không lệ thuộc vào bất kỳ một đạo luật nào”<sup>3</sup>. Ý thức pháp luật, tình cảm đạo đức, thực hành đạo đức, pháp luật ở lĩnh vực giao thông cũng chính là sự thận trọng, tuân thủ quy định pháp luật, cách xử sự lịch sự, thân thiện, sẻ chia và có trách nhiệm với những người khác.

Một trong những tiêu chí căn bản để nhận diện văn hoá pháp luật đó là sự tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm các quyền con người. Văn hoá pháp luật là một trong những chỉ số phản ánh trình độ cao của dân chủ, của tự do<sup>4</sup>. Thực hành văn hoá pháp luật là điều kiện thiết yếu để tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền, tự do, lợi ích chính đáng của con người. Giao thông là một lĩnh vực rất đặc thù, hệ trọng, sai một ly đi một dặm, bởi liên quan đến tính mạng, sức khỏe, tài sản con người, tài sản của xã hội. Tiền bạc, tài sản thì còn có thể đền bù được, nhưng có ai

đền bù được tính mạng, sức khỏe đã bị mất đi do những hành vi vi phạm pháp luật giao thông gây ra. Những người phạm tội trộm cắp, cướp giật, trốn thuế, gian lận thương mại... khi bị phát hiện và bị xử lý thì đều giải thích nguyên nhân là do kinh tế, vì túng thiếu, vì cần tiền tiêu xài... Vậy còn hành vi vi phạm pháp luật giao thông có phải lúc nào cũng là vì lý do kinh tế? Để tuân thủ những quy định về nộp thuế, chủ thể có nghĩa vụ phải “mất” đi một khoản tiền bạc mà họ không muốn bị mất, nhưng để tuân thủ các quy định pháp luật giao thông, ví dụ như đi đúng làn, phân đường quy định, đảm bảo đúng tốc độ... thì các chủ thể vi phạm có bị mất một khoản tiền bạc nào không? Không gì đau lòng bằng ngay trong thời bình mà hàng năm vẫn có đến cả vạn người phải thiệt mạng vì tai nạn giao thông. Theo thống kê của Cục cảnh sát giao thông đường bộ - đường sắt (Bộ Công an) trong năm 2009, đến hết tháng 10/2009, cả nước đã xảy ra 9.371 vụ tai nạn giao thông làm chết 8.955 người, bị thương 6.096 người<sup>5</sup>.

## **2. Nhận diện những hành vi phản văn hóa pháp luật giao thông chủ yếu**

Nguyên nhân xảy ra tai nạn giao thông chủ yếu là do ý thức chủ quan của người điều khiển phương tiện giao thông, chiếm tỷ lệ khoảng 86% các vụ tai nạn. Đặc biệt là hành vi vi phạm tốc độ, đây là nguyên nhân làm trầm trọng về mức độ thiệt hại trong tất cả các vụ tai nạn giao thông. Cùng với sự vi phạm tốc độ là các hành vi vi phạm pháp luật khác như: vượt sai quy định, lạng lách, đánh võng, say rượu bia, chở quá tải, gia cố hàng trên xe không đảm bảo an toàn; không đội mũ bảo hiểm, đi vào đường ngược chiều, vượt đèn đỏ... Thậm chí, nhiều người đã vi phạm pháp luật giao thông, gây tai nạn còn chạy bỏ trốn hoặc chống lại người thi hành công vụ; tệt hại hơn có trường hợp còn chửi mắng, có hành vi côn đồ với chính người bị hại hoặc đối với những người khác can ngăn,

(3) *Lênin, toàn tập, tập. 38, tr. 170 (bản tiếng Nga).*

(4) *Trần Ngọc Đường, Quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, tr. 168.*

(5) <http://antg.cand.com.vn/vi-vn/phongsu/2008/12/70894.cand>

góp ý. Khi va quệt nhau, thay vì xin lỗi, nhiều người lại chửi tục, thậm chí còn mạt sát, đấm đá nhau ngay trên lòng đường.

Biểu hiện của sự phản văn hóa pháp luật giao thông như trong những lúc tắc đường, mạnh ai người nấy đi, nhiều thanh niên xô đẩy cả chị em phụ nữ, các cụ già để vượt lên phía trước hoặc rẽ sang ngang. Đôi khi bản thân các nạn nhân của các vụ tai nạn cũng có lỗi khi tham gia giao thông như không chú ý quan sát, không hiểu biết luật giao thông, do bất cẩn, do liều lĩnh, cầu thả, chen lấn... Thiệt hại gây ra cho cả hai phía: người vi phạm và các nạn nhân. VHPLGT còn được thể hiện ở chỗ, hành vi tham gia giao thông của người này không được ảnh hưởng, cản trở giao thông hoặc gây nguy hiểm cho người khác như phải phát tín hiệu cần thiết khi rẽ sang đường hay đi từ ngõ, ngách ra... Ngay cả người đi bộ khi sang đường cũng không tuân thủ đúng quy định, khi cần sang đường là sang ngay bất kể nguy hiểm cho mình và những người khác.

Con người vốn có một đặc tính chung là “tránh hại, cầu lợi”, nhưng xem ra trong lĩnh vực tham gia giao thông, thì không hoàn toàn như vậy, có khi còn “ngược lại”. Bởi lẽ, những người cố tình phóng nhanh, giành đường, vượt ẩu và hậu quả đáng tiếc, đau lòng đã xảy ra không chỉ cho người khác mà còn cho ngay chính bản thân mình. Đây là dạng các hành vi thể hiện tính liều, tính ẩu, bất cẩn, vô trách nhiệm đối với những người khác và với cả chính mình.

### 3. Xây dựng văn hóa pháp luật trong lĩnh vực giao thông

VHPLGT không phải cái gì cao xa, trừu tượng hay mang tính hình thức, trái lại, là những vấn đề rất thiết thực, cụ thể, có thể nhìn thấy được, nghe thấy được, cảm nhận được. Đó chính là một tổ hợp các yếu tố: tri thức, kinh nghiệm, kỹ năng, ý thức trách nhiệm, đạo đức và ý thức pháp luật của những người tham gia



giao thông và của các nhà quản lý. VHPLGT thể hiện các giá trị chân, thiện, mỹ và ích. Xây dựng VHPLGT cũng chính là xây dựng ý thức và thái độ về an toàn đối với tất cả mọi người.

Giáo dục, xây dựng ý thức và nếp sống văn hóa pháp luật giao thông tất nhiên là cả một quá trình lâu dài, khó khăn, quá trình “chuyển từ trạng thái mất an toàn hay thiếu an toàn sang trạng thái an toàn”. Trong những năm qua, Nhà nước ta cũng đã có nhiều chủ trương, biện pháp nhằm đảm bảo trật tự, an toàn giao thông, tập trung vào những vấn đề nóng bỏng nhất như: yêu cầu đội mũ bảo hiểm khi tham gia giao thông, xây dựng hành lang bảo vệ công trình giao thông, yêu cầu đi đúng phần, làn đường, nêu cao đạo đức nghề nghiệp, lương tâm, trách nhiệm của người lái xe. Nhiều hoạt động về chủ đề trật tự, an toàn giao thông đã được tổ chức thực hiện: các cuộc hội thảo khoa học, các “tháng an toàn giao thông”, các đợt tuyên truyền, phổ biến trong cộng đồng... Song thực tế, bức tranh chung về văn hoá pháp luật giao thông vẫn còn nhiều vùng tối, sự mất an toàn vẫn rình rập, các vụ tai nạn giao thông vẫn gia tăng, cướp đi biết bao sinh mạng và gây thiệt hại cho sức khỏe của nhiều người.

Lời giải nào cho bài toán giao thông khó khăn, hóc búa này? “Vắc xin” nào cho căn bệnh vi phạm luật lệ giao thông, đặc biệt là ý thức coi thường pháp luật, đạo đức xã hội và hành vi điều khiển phương tiện giao thông quá tốc độ,

lạng lách, giành đường, vượt ẩu? Biết là khó thật song vì đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến sự sống còn, đến sức khỏe của con người nên chúng ta cần phải ưu tiên đầu tư trí tuệ, thời gian, công sức để hạn chế đến mức thấp nhất tai nạn giao thông, giảm ách tắc và xây dựng VHPLGT. Bên cạnh các giải pháp pháp lý chủ yếu mà lâu nay chúng ta đã và đang nỗ lực thực hiện, chúng tôi có một số suy nghĩ sau đây nhằm góp phần nhỏ vào việc xây dựng VHPLGT.

**Sự “quyết liệt” nhằm thiết lập, đảm bảo trật tự, an toàn giao thông**

Chúng ta đã thực sự “quyết liệt” chưa trong việc cải thiện thực trạng về trật tự, an toàn giao thông trong thời gian qua? Dư luận xã hội và Nhà nước, pháp luật đã có những phản ứng kịp thời, quyết liệt một cách thường xuyên, các chế tài xử lý đã thực sự tương xứng với tính chất, mức độ của sự vi phạm và đã đủ độ răn đe chưa? Vi phạm pháp luật giao thông cùng với những hậu quả nặng nề của chúng cần phải có liều thuốc “vắc xin” đặc trị. Theo chúng tôi, chúng ta cũng chưa thật sự “quyết liệt”, trong lĩnh vực đặc biệt quan trọng này. Sự “quyết liệt” phải mang tính toàn diện, đồng bộ và hệ thống. Cần phải áp dụng đồng bộ các biện pháp pháp lý, đạo đức, văn hoá, tâm lý, kỹ thuật và công nghệ, thực hiện thường xuyên, mọi nơi, mọi lúc chứ không nên chỉ dừng lại ở các đợt ra quân rầm rộ, các “tháng an toàn giao thông” hay “tuần lễ an toàn giao thông”. Đồng thời, các biện pháp cần đi thẳng vào các nguyên nhân chủ yếu nhất trong việc gây ra các vụ tai nạn - đó chính là lỗi của người tham gia giao thông: chạy quá tốc độ, phóng nhanh, giành đường, vượt ẩu và chủ yếu là do các đối tượng trẻ tuổi là nam giới gây nên.

**Về các phương tiện băng rôn, khẩu hiệu**

Chúng ta không sính băng rôn, khẩu hiệu, nhưng trong khi ý thức, thói quen chấp hành pháp luật và văn hoá giao thông chưa được thực hành đầy đủ, thì các phương tiện đó lại tỏ ra rất cần thiết và tác dụng. Trong lĩnh vực trật tự, an toàn giao thông, các băng rôn, khẩu hiệu có vai trò to lớn góp phần hình thành thái độ đúng đắn và các thói quen chấp hành pháp luật. Vấn đề

là nội dung, địa điểm, cách thức treo chúng như thế nào để có hiệu quả và tác dụng thiết thực nhất. Nội dung ghi trên các băng rôn, khẩu hiệu nên cụ thể, thiết thực. Bên cạnh các khẩu hiệu với nội dung bao quát hiện nay như “Nghiêm chỉnh chấp hành luật giao thông”, chúng ta nên học tập kinh nghiệm của tổ chức JICA Nhật Bản đã từng làm trong thời gian thực hiện dự án Tăng cường năng lực đảm bảo trật tự, an toàn giao thông trên một số tuyến đường ở Hà Nội cách đây vài năm. Theo đó, những băng rôn có nội dung rất thiết thực, cụ thể như: “Gặp đèn đỏ phải dừng lại, kể cả khi không có cảnh sát giao thông”, “Tai nạn giao thông không phải là Định mệnh”, “Chắc chắn bạn không muốn gây tai nạn cho người khác và cho chính mình”... Đồng thời, theo chúng tôi, cũng nên suy nghĩ để thực hiện việc ghi yêu cầu tuân thủ pháp luật giao thông ngay ở mũ bảo hiểm, các phương tiện giao thông, các địa điểm công cộng, cơ quan, trường học... Điều này có tác dụng thiết thực, nhắc nhở mọi người một cách thường xuyên. Cứ hình dung đơn giản như việc có bản thông báo dán ở nơi công cộng, phòng làm việc hay trong nhà riêng với nội dung “tắt các thiết bị điện khi ra khỏi phòng”.

**Tính cách con người, thói quen, tập quán, nếp sống và vấn đề văn hoá pháp luật giao thông**

Một trong những đặc trưng của VHPLGT là sự hiện hữu của các yếu tố phi kinh tế, chủ quan bao gồm: tính cách, tập quán, nếp sống, thói quen; tố chất đạo đức, cách cư xử của các cá nhân. Những yếu tố này có ảnh hưởng mạnh mẽ đến ý thức và hành vi pháp luật, đạo đức của những người tham gia giao thông và kể cả của những nhà quản lý. Thực tế cho thấy, các thói quen chen lấn, tính cách liều lĩnh, “liều mình như chẳng có”, bất cẩn... là một lực cản nặng nề đến trật tự, an toàn giao thông, gây nên nhiều hậu quả xấu. Tính cách con người có ảnh hưởng đến ý thức, hành vi đạo đức và pháp luật. Vì vậy, rèn luyện tính cẩn thận, thận trọng, điềm tĩnh, nhã nhặn, lòng trắc ẩn là một trong những điều kiện để các cá nhân tuân thủ pháp luật, thực hành văn hoá đạo đức khi tham

gia giao thông.

***Giáo dục, tuyên truyền, kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm pháp luật giao thông, xây dựng văn hoá pháp luật giao thông***

Không chỉ giáo dục, tuyên truyền pháp luật mà còn phải giáo dục tính cách, ý thức, trách nhiệm đạo đức, ứng xử văn hoá và kỹ năng tham gia giao thông, đặc biệt đối với người trẻ tuổi là nam giới, đạo đức nghề nghiệp cho các tài xế ô tô, tắc xi. Trong lĩnh vực giao thông, bên cạnh sự hiểu biết các quy định pháp luật thì các yếu tố thái độ, tinh cảm đạo đức, ý thức trách nhiệm về hành vi của bản thân, nếp sống và tính cách của con người có ảnh hưởng vô cùng quan trọng. Các phẩm chất này nếu được xây dựng, điều chỉnh thường xuyên bằng những biện pháp phù hợp chắc chắn sẽ góp phần tích cực trong việc giảm thiểu ùn tắc giao thông và đặc biệt là sự vi phạm các quy định pháp luật gây thiệt hại về sức khoẻ, tính mạng con người và tài sản. Sự tử tốn, thận trọng, nhường nhịn, khoan thai... mỗi khi tham gia giao thông chính là một trong những điều kiện tối cần thiết để đảm bảo trật tự, an toàn giao thông. Để có được những đức tính này, giáo dục đạo đức, giáo dục pháp luật và kỹ năng tham gia giao thông có tầm quan trọng đặc biệt nhất là đối với tuổi trẻ là nam giới. Cần “ưu tiên” nhiều hơn trong việc phổ biến, giáo dục pháp luật về trật tự, an toàn giao thông đối với những đối tượng này.

Cần đổi mới cách thức, nội dung, kỹ năng và cả cách đánh giá về giáo dục, tuyên truyền pháp luật giao thông. Điều quan trọng ở lĩnh vực này chính là giáo dục, xây dựng, duy trì ở các cá nhân những tính cách cần thiết trong tham gia giao thông, ít nhất là giữ cho các hành vi của người tham gia giao thông ở trong miền chừng mực. Thực hiện việc giáo dục an toàn giao thông trong các nhà trường, các tổ chức đoàn thanh niên, công đoàn; cộng đồng dân cư; thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Lồng ghép các nội dung pháp luật, tâm lý, kỹ thuật, văn hoá đạo đức, ca dao, tục ngữ trong tuyên truyền, giáo dục. Trong quá khứ, ông bà ta cũng đã dạy bảo về rèn luyện nếp sống đẹp, chừng mực như: “học ăn, học nói, học gói, học

mở”, hay “đi đâu mà vội, mà vàng, mà vấp phải đá, mà quàng phải dây”; “ăn coi nòi, ngồi coi hướng”...

Xây dựng văn hoá pháp luật giao thông khó có thể trở thành hiện thực nếu buông lỏng công tác quản lý, điều hành, xử lý công bằng, nghiêm minh và phẩm chất đạo đức của các nhân viên nhà nước. Niềm tin là một trong những tiền đề và điều kiện của sự tôn trọng và chấp hành pháp luật. Theo đó, nếu việc áp dụng, xử lý vi phạm không nghiêm minh, không kịp thời và đúng đắn sẽ có ảnh hưởng tiêu cực đến yếu tố niềm tin pháp luật của các cá nhân tham gia giao thông và toàn xã hội.

***Con người và Con đường trong trật tự, an toàn giao thông đường bộ, đường sắt nói riêng***

Khó thi khó thật về lời giải cho bài toán trật tự, an toàn giao thông, song suy cho cùng, mọi hành vi giao thông của con người đều diễn ra trong phạm vi giới hạn được xác định - đó là trên các con đường - đường bộ, đường sắt nói riêng, tất cả đều cơ bản diễn ra trong giới hạn đó. Đây là một đặc điểm nổi bật giữa các hành vi của con người trong lĩnh vực giao thông so với lĩnh vực vệ sinh, an toàn thực phẩm. VHPLGT như vậy cần phải được nhìn nhận từ hai phía – những người tham gia giao thông và các nhà quản lý. Hai yếu tố cơ bản hợp thành: Con người và Con đường cùng với những hành vi tương ứng của các cá nhân tham gia giao thông và của các cán bộ nhà nước có trách nhiệm điều hành, quản lý. Tuy rằng, như người ta vẫn thường nói, mọi sự so sánh đều có thể khập khiễng, song, quản lý, thiết lập trật tự, an toàn giao thông xem ra có phần “đơn giản” hơn so với lĩnh vực đảm bảo vệ sinh, an toàn thực phẩm và mỹ phẩm. Ở đây, chúng ta muốn nói đến việc phải đầu tư thực sự, phải “quyết liệt” hơn nữa về phương diện quản lý nhà nước, quản lý xã hội, pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật. Tăng cường năng lực điều hành, năng lực kiểm soát, xử lý, ban hành quy định pháp luật, huy động dư luận xã hội, trí tuệ xã hội nhằm hạn chế đến mức thấp nhất tai nạn giao thông và ách tắc giao thông, trong đó, vi phạm dẫn đến tai nạn giao thông phải đặt lên hàng đầu để tìm các liều “vắc xin” đặc trị. ■

## NHỮNG QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO

CẢI CÁCH TƯ PHÁP  
Ở VIỆT NAM

TRẦN HUY LIỆU \*

Hiện nay, nước ta đang tiến hành cải cách tư pháp. Trong quá trình cải cách tư pháp có những lúc, có những vấn đề nảy sinh nhiều quan điểm khác nhau. Tuy nhiên, việc cải cách được tiến hành thế nào, nội dung ra sao cũng cần phải quán triệt sâu sắc các quan điểm của Đảng được ghi nhận trong Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới (Nghị quyết số 08-NQ/TW) và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 (Nghị quyết số 49-NQ/TW).

### 1. Cải cách tư pháp phải dựa trên quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân

Đây là quan điểm bao trùm, xuyên suốt quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và cải cách tư pháp nói riêng. Đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, bảo đảm cho Nhà nước có đủ khả năng thực hiện sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá và đổi mới toàn diện đất nước, góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Với ý nghĩa đó, tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp được đổi mới phải mang đầy đủ bản chất và những đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đó là:

#### 1.1. Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, bảo đảm thực sự chủ quyền của nhân dân

Điều 2 của Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “Nhà nước CHXHCN Việt Nam là NNPQ xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...”. Về bản chất, Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước dân chủ. Trong NNPQ, chủ quyền của nhân dân là hình thức thể hiện cao nhất của dân chủ. Tất cả quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về nhân dân, bởi nhân dân là chủ và là cội nguồn của quyền lực nhà nước. Nhà nước là công cụ để bảo đảm thực sự chủ quyền của nhân dân, bảo vệ pháp luật và phục vụ nhân dân. Trong NNPQ, hệ thống các cơ quan tư pháp là công cụ hữu hiệu để bảo vệ các quyền và tự do

(\*) TS, Bộ Tư pháp.



của nhân dân, hạn chế đến mức thấp nhất những mầm mống sinh ra bệnh quan liêu, độc đoán, chuyên quyền và nạn tham nhũng xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, làm giảm uy tín của pháp luật và pháp chế. Cải cách tư pháp phải bảo đảm cho hệ thống các cơ quan tư pháp thể hiện

và giữ vững bản chất của Nhà nước ta là NNQP xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

### **1.2. Nhà nước mà trong đó “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”**

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quan điểm này được khẳng định tại Cương lĩnh xây dựng đất nước, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, các Văn kiện của Đảng và đã được thể chế hoá trong Hiến pháp năm 1992.

Bản chất pháp lý của nguyên tắc phân công quyền lực này là sự thể hiện quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia vì nó bắt nguồn từ chủ quyền của nhân dân, thể hiện đầy đủ nhất ý chí của nhân dân trong việc tổ chức quyền lực nhà nước. Nguyên tắc phân công quyền lực trong NNQP tạo ra cơ chế pháp lý hữu hiệu, bảo đảm quyền giám sát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp, tư pháp và quyền kiểm tra của cơ quan tư pháp đối với quyền lập pháp và quyền hành pháp (thông qua hoạt động của các cơ quan tư pháp sẽ phát hiện ra những bất cập của hệ thống pháp luật để kiến nghị với cơ quan lập pháp sửa đổi, bổ sung và hoạt động xét xử của tòa án đối với các hành vi, quyết định

hành chính của cơ quan hành pháp xâm phạm đến quyền và lợi ích của công dân). Nguyên tắc này cũng tạo điều kiện cho cơ quan tư pháp hoạt

động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật nhằm bảo đảm cho quyền lực nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân, hay nói cách khác, nguyên

tắc này tạo ra cơ chế pháp lý hữu hiệu để ý chí và quyền lực của nhân dân được thực hiện trong cuộc sống.

Hơn nữa, cải cách tư pháp theo hướng bảo đảm có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, tạo nên cơ chế loại trừ nguyên nhân chủ yếu dẫn đến sự lạm quyền, tiếm quyền, là nền tảng để bảo đảm cho việc thực hiện các nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền, bảo vệ vững chắc các quyền và tự do của công dân được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận và bảo vệ.

### **1.3. Nhà nước bảo đảm địa vị thống trị của pháp luật trong đời sống xã hội hay Nhà nước quản lý mọi mặt đời sống xã hội chủ yếu bằng pháp luật**

Điều 12 của Hiến pháp năm 1992 quy định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”. Nguyên tắc này thể hiện mối quan hệ giữa NNQP và pháp luật trong đời sống xã hội, đó là mối quan hệ hữu cơ và chặt chẽ, tương hỗ và bổ sung cho nhau của hai bộ phận cấu thành quan trọng nhất thuộc thượng tầng kiến trúc, chúng phụ thuộc vào nhau và không thể tồn tại nếu thiếu nhau.

Nhà nước pháp quyền quản lý xã hội chủ yếu bằng pháp luật, bởi pháp luật có giá trị xã hội to lớn, mang tính phổ biến, tính chuẩn mực, tính ổn định, tính bắt buộc chung và được bảo đảm

*Trong NNQP, hệ thống các cơ quan tư pháp là công cụ hữu hiệu để bảo vệ các quyền và tự do của nhân dân, hạn chế đến mức thấp nhất những mầm mống sinh ra bệnh quan liêu, độc đoán, chuyên quyền và nạn tham nhũng*

thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước. Chức năng của NNPQ là phải xây dựng một hệ thống pháp luật thống nhất, toàn diện, đồng bộ, thể hiện ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân và phù hợp với thực tiễn khách quan, đồng thời bảo đảm cho pháp luật thực sự

trở thành công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội và chiếm địa vị thống trị so với các quy phạm xã hội khác.

Mặc dù NNPQ ban hành pháp luật, nhưng pháp luật có vai trò quyết định đối với sự hình thành và phát triển của NNPQ, nên pháp luật trong NNPQ phải phù hợp với quy luật phát triển của xã hội, phản ánh thực tiễn khách quan, là đại lượng công bằng và bình đẳng, chứ không phải là thứ pháp luật chủ quan, duy ý chí. Nhà nước phải ở dưới quyền lực pháp luật, bị hạn chế và ràng buộc bởi pháp luật... Hệ thống các cơ quan tư pháp trong NNPQ thực hiện áp dụng pháp luật phải được tổ chức và hoạt động độc lập trên cơ sở pháp luật và chỉ tuân theo pháp luật.

**1.4. Nhà nước được xây dựng trên nền tảng tư tưởng pháp lý tiên tiến của nhân loại: công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế**

Công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế không chỉ là mục tiêu, định hướng cơ bản trong hoạt động thực tiễn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, mà còn là các tiêu chuẩn, nguyên tắc được thừa nhận chung của Nhà nước pháp quyền nhằm mang lại lợi ích chung cho toàn xã hội và nhân dân. NNPQ là Nhà nước dân chủ, bảo đảm cho mọi công dân đều có quyền tự do, bình đẳng tham gia quản lý đất nước và

giám sát, kiểm tra mọi hoạt động của cơ quan nhà nước. Công chức nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép, còn công dân được

làm những gì pháp luật không cấm. Những giá trị xã hội tiến bộ, công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế trong NNPQ phải được thể hiện rõ

trong các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hoạt động tư pháp “phải ngăn ngừa có hiệu quả và xử lý kịp thời, nghiêm minh các loại tội phạm hình sự, đặc biệt là các tội xâm phạm an ninh quốc gia, tội tham nhũng và các loại tội phạm có tổ chức; bảo vệ trật tự, kỷ cương; bảo đảm và tôn trọng quyền dân chủ, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân”<sup>1</sup>.

**2. Cải cách tư pháp phải đặt trong mối quan hệ biện chứng với quá trình đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới hoạt động lập pháp và hành pháp, phát huy sức mạnh của quyền lực nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng**

Hệ thống các cơ quan tư pháp là một bộ phận của bộ máy nhà nước nên “cải cách tư pháp phải được tiến hành tổng thể trong cải cách bộ máy nhà nước, trong sự liên hệ mật thiết với cải cách hành chính. Quá trình cải cách đó không thể tách rời việc đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng NNPQ xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân”<sup>2</sup>.

**2.1. Cải cách tư pháp phải được đặt trong quá trình đổi mới hệ thống chính trị và hoàn thiện bộ máy nhà nước**

“Mục tiêu của đổi mới hệ thống chính trị là nhằm thực hiện tốt dân chủ xã hội chủ nghĩa,

**“Cải cách tư pháp phải được tiến hành tổng thể trong cải cách bộ máy nhà nước, trong sự liên hệ mật thiết với cải cách hành chính. Quá trình cải cách đó không thể tách rời việc đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân”**

(1) Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, tr. 2.  
 (2) Trần Đức Lương, “Đẩy mạnh cải cách tư pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Báo nhân dân ngày 26/3/2002, tr. 1, 6.

phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân”<sup>3</sup> và để khắc phục tình trạng “năng lực và hiệu quả lãnh đạo của Đảng, hiệu lực quản lý, điều hành của Nhà nước, hiệu quả hoạt động của các đoàn thể chính trị, xã hội chưa nâng lên kịp với đòi hỏi của tình hình”<sup>4</sup>. Đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp phải gắn chặt với tổ chức và hoạt động của các bộ phận cấu thành trong hệ thống chính trị của nước ta: Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội. Những kết quả và thành tựu trong việc hoàn thiện bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị là tiền đề cho việc cải cách tư pháp. Ngược lại, những thành công trong cải cách tư pháp sẽ tạo điều kiện và góp phần cho việc đổi mới hệ thống chính trị nói chung và hoàn thiện bộ máy nhà nước nói riêng theo định hướng mà Đảng đã đề ra.

### **2. 2. Cải cách tư pháp phải kết hợp chặt chẽ với cải cách nền hành chính nhà nước**

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII đã khẳng định “Cải cách nền hành chính nhà nước là trọng tâm của việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước trong những năm trước mắt, công cuộc cải cách hành chính phải dựa trên cơ sở pháp luật và tiến hành đồng bộ trên các mặt: Cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính”<sup>5</sup>. Các cơ quan tư pháp cũng phải thực hiện cải cách hành chính ngay trong hệ thống tổ chức của mình theo định hướng cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước, trong đó cần tập trung vào những nội dung cơ bản sau đây:

- Đổi mới về thể chế hành chính của các cơ quan tư pháp: trước hết là thực hiện đổi mới thể chế về thủ tục hành chính và các biện pháp tổ chức thực hiện, loại bỏ những thủ tục tổ tụng không cần thiết, giảm phiền hà, ngăn chặn tệ cửa quyền, sách nhiễu, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án v.v.. của các cơ

quan tư pháp;

- Đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan tư pháp theo hướng gọn nhẹ, có hiệu lực. Phân định lại thẩm quyền của các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án một cách khoa học, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, xã hội, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp. Đẩy mạnh việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của nhân dân liên quan đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp;

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức của các cơ quan tư pháp đủ sức đảm nhiệm và hoàn thành tốt các nhiệm vụ tư pháp của thời kỳ mới. Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống ngạch, bậc công chức của các cơ quan tư pháp, gắn trách nhiệm với quyền hạn, nhiệm vụ với chính sách đãi ngộ. Thực hiện tuyển chọn, bổ nhiệm công chức qua thi tuyển hoặc kiểm tra sát hạch theo tiêu chuẩn chức danh của từng ngạch công chức các cơ quan tư pháp. “Tiếp tục đổi mới nội dung, phương pháp đào tạo cử nhân luật, đào tạo cán bộ nguồn của các chức danh tư pháp, bổ trợ tư pháp; bồi dưỡng cán bộ tư pháp, bổ trợ tư pháp theo hướng cập nhật kiến thức mới về chính trị, pháp luật, kinh tế, xã hội, có kỹ năng nghề nghiệp và kiến thức thực tiễn, có phẩm chất, đạo đức trong sạch, dũng cảm đấu tranh vì công lý, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa... Đào tạo đủ số lượng cán bộ tư pháp có trình độ nghiệp vụ và ngoại ngữ chuyên sâu về tư pháp quốc tế nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tổ chức, công dân Việt Nam, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và khu vực”<sup>6</sup>.

- Đổi mới tổ chức, hoạt động quản lý hành chính tư pháp của ngành tư pháp. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành tư pháp, đặc biệt là đổi mới cơ chế quản lý nhà nước của ngành tư pháp đối với các cơ quan tư pháp, tổ chức bổ trợ tư pháp như: Cơ quan thi hành án, Công chứng, Giám định, lý lịch tư pháp, trợ giúp pháp lý; các tổ chức hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật... sẽ có tác động trực tiếp đến

(3) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 71.

(4) Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ, tr. 66.

(5) Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ, tr. 31.

(6) Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, tr. 6, 7, 8.

quá trình thực hiện cải cách tư pháp, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp.

**3. Quán triệt quan điểm: “Phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn xã hội trong quá trình cải cách tư pháp. Các cơ quan tư pháp, hỗ trợ tư pháp phải đặt dưới sự giám sát của các cơ quan dân cử và nhân dân. Từng bước thực hiện xã hội hoá một số hoạt động của các cơ quan tư pháp**

Trong hoạt động của mình, các cơ quan tư pháp phải chú trọng việc kết hợp sức mạnh của Nhà nước với sức mạnh của nhân dân. Hệ thống các cơ quan tư pháp phải dựa vào nhân dân, có biện pháp thu hút nhân dân tham gia tích cực vào

hoạt động tư pháp; đồng thời phải là chỗ dựa tin cậy của nhân dân trong công cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp

*Hệ thống các cơ quan tư pháp phải dựa vào nhân dân, có biện pháp thu hút nhân dân tham gia tích cực vào hoạt động tư pháp; đồng thời phải là chỗ dựa tin cậy của nhân dân trong công cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật*

luật. Về vấn đề này, Nghị quyết số 08-NQ/TW đã đề ra quan điểm phải “phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn xã hội tham gia vào công tác tư pháp. Các cơ quan tư pháp phải dựa vào nhân dân để hoạt động, đồng thời phải là lực lượng nòng cốt, là chỗ dựa vững chắc của nhân dân trong đấu tranh phòng, chống tội phạm, các hành vi vi phạm pháp luật và giải quyết tranh chấp”. Nhiệm vụ của các cơ quan tư pháp trong thời gian tới là “huy động sự tham gia rộng rãi và tích cực của nhân dân vào công tác tư pháp, nâng cao hiệu quả công tác giám sát của các tổ chức xã hội và nhân dân đối với các cơ quan tư pháp”, “thu hút đông đảo nhân dân tham gia phong trào bảo vệ an ninh Tổ quốc, đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, tội phạm ngay

tại thôn, làng, bản, ấp, khu dân cư” và “Nghiên cứu việc xã hội hoá một số hoạt động hỗ trợ tư pháp”<sup>7</sup>.

Xã hội hoá một số hoạt động của các cơ quan tư pháp là một tất yếu khách quan xuất phát từ bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân và xuất phát từ chủ trương phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa của Đảng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Thực hiện xã hội hoá một số hoạt động của các cơ quan tư pháp về thực chất là tổ chức cho nhân dân tham gia vào hoạt động tư pháp. Đó là quá trình thu hút sức mạnh, trí tuệ của nhân dân làm thành sức mạnh của Nhà nước, là hình thức phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và là cơ sở để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các

cơ quan tư pháp. Khi nhân mạnh yêu cầu mở rộng dân chủ, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba BCHTW Đảng (Khoá VIII) đã chỉ ra phương

hướng “đổi mới quản lý nhà nước đối với hoạt động luật sư, tư vấn pháp luật, giám định tư pháp... phù hợp với chủ trương xã hội hoá; kết hợp quản lý nhà nước với vai trò tự quản của các tổ chức nghề nghiệp”<sup>8</sup>.

**4. Cải cách tư pháp trên cơ sở kế thừa truyền thống pháp lý dân tộc, những thành tựu đã đạt được; tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh của nước ta và yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế, đáp ứng xu thế phát triển của xã hội trong tương lai**

Qua hơn nửa thế kỷ xây dựng và trưởng thành, hệ thống các cơ quan tư pháp đã có những bước trưởng thành về mọi mặt. Các cơ quan tư

(7) Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, tr. 7.  
 (8) Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Khoá VIII, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 58.



Trụ sở Sở Tư pháp Hà Nội

pháp đã có hệ thống tổ chức tương đối ổn định từ trung ương đến địa phương với đội ngũ công chức khá đông đảo về số lượng, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ ngày càng được nâng cao; vị trí, vai trò của các cơ quan tư pháp ngày càng được khẳng định trong việc thực hiện quyền tư pháp và trong đời sống xã hội, đã có những đóng góp đáng kể vào thắng lợi chung của công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Kế thừa những thành tựu đã đạt được trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp thời gian qua, để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ cách mạng mới, chủ động hội nhập quốc tế, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VIII đã đề ra phương hướng tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp trên cả ba lĩnh vực: Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật làm cơ sở cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống các cơ quan tư pháp; củng cố, kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp và xây dựng đội ngũ Thẩm phán, Thư ký toà án, Điều tra viên, Kiểm sát viên, Chấp hành viên, Công chứng viên, Giám định viên, Luật sư v.v.. có phẩm chất chính trị và đạo đức chí

công vô tư, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ vững vàng, bảo đảm cho bộ máy trong sạch, vững mạnh<sup>9</sup>.

Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, quá trình cải cách tư pháp cần phải nghiên cứu, học tập, tiếp thu có chọn lọc các kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp của các nước có nền tư pháp phát triển phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội và truyền thống văn hoá của Việt Nam nhằm sớm “tổ chức các cơ quan tư pháp và các thiết chế hỗ trợ tư pháp hợp lý, khoa học và hiện đại về cơ cấu tổ chức và điều kiện, phương tiện làm việc”.

Quán triệt quan điểm này, Nghị quyết số 49-NQ/TW đề ra các nhiệm vụ cải cách tư pháp, trong đó có nhiều nội dung về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp mà nền tư pháp của các nước phát triển có nhiều kinh nghiệm như: Tổ chức hệ thống Toà án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính. Toà án nhân dân tối cao tập trung thực hiện tổng kết kinh nghiệm xét xử, hướng dẫn

(9) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 132-133.

áp dụng thống nhất pháp luật, phát triển án lệ và xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm. Nghiên cứu việc chuyên Viện kiểm sát thành Viện công tố, tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra. Chuẩn bị điều kiện để chuyển giao tổ chức và công tác thi hành án cho Bộ Tư pháp. Xây dựng lực lượng cảnh sát tư pháp chính quy để hỗ trợ cho hoạt động xét xử, thi hành án; thực hiện xã hội hoá hoạt động hỗ trợ tư pháp v.v..

**5. Cải cách tư pháp phải được tiến hành khẩn trương, đồng bộ, có trọng tâm, trọng điểm với những bước đi vững chắc**

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII đã chỉ rõ: “Xác định đổi mới không phải là thay đổi mục tiêu xã hội chủ nghĩa mà là quan niệm đúng đắn hơn về chủ nghĩa xã hội và thực hiện mục tiêu ấy bằng những hình thức, bước đi và biện pháp phù hợp. Kết hợp sự kiên định về nguyên tắc và chiến lược cách mạng với sự linh hoạt, sáng tạo trong sách lược, nhạy cảm nắm bắt cái mới”<sup>10</sup>.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp là một nhiệm vụ rất khó khăn, phức tạp và là một quá trình có liên quan chặt chẽ với tổ chức và hoạt động của nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước. Vì vậy, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp cần phải có bước đi, biện pháp thích hợp, vững chắc, đồng bộ; xây dựng định hướng trước mắt và chiến lược lâu dài phù hợp với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và các tổ chức chính trị - xã hội có liên quan đến hoạt động tư pháp nhằm bảo đảm tính ổn định, liên tục trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp.

- Trước mắt, tập trung nghiên cứu thể chế hoá các chủ trương cải cách tư pháp của Đảng đã đề ra. Hoàn thiện chính sách, pháp luật hình sự và dân sự phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tiếp tục hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng

bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, tạo hành lang, môi trường pháp lý thuận lợi cho quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp.

- Kết hợp các giải pháp trước mắt và lâu dài trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động các cơ quan tư pháp một cách đồng bộ, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội và hoàn thiện bộ máy nhà nước. Giải pháp lâu dài tạo ra định hướng cải cách tư pháp mang tính chiến lược cơ bản, trên cơ sở đó xác định các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đổi mới cụ thể cho từng giai đoạn trong tổng thể định hướng chiến lược.

**6. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp theo hướng xác định rõ nội dung và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan tư pháp**

Đảng ta là Đảng cầm quyền, đại diện cho lợi ích của nhân dân và của toàn dân tộc. Nghị quyết số 08-NQ/TW đã chỉ rõ: “Đảng lãnh đạo các cơ quan tư pháp chặt chẽ về chính trị, tổ chức và cán bộ, bảo đảm hoạt động tư pháp thực hiện đúng quan điểm của Đảng, pháp luật của Nhà nước”<sup>11</sup>, khắc phục tình trạng cấp uỷ Đảng buông lỏng lãnh đạo hoặc can thiệp không đúng vào hoạt động tư pháp.

Sự lãnh đạo toàn diện và chặt chẽ của Đảng đối với các cơ quan tư pháp là yêu cầu khách quan và cần thiết để bảo đảm cho các cơ quan tư pháp thể hiện bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, bảo đảm cho hoạt động của các cơ quan tư pháp thực hiện đúng quan điểm của Đảng và pháp luật của nhà nước, hạn chế các sai sót có thể xảy ra làm ảnh hưởng đến uy tín của Đảng và Nhà nước. Nội dung tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan tư pháp tập trung vào các vấn đề sau đây:

- Đảng đề ra những quan điểm chỉ đạo, định

(10) Đảng Cộng sản Việt Nam, tldđ.

(11) Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, tr. 8-9.

hướng xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp; quan điểm về tội phạm, chính sách hình sự và hình phạt; về giải quyết các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động và hành chính; về thủ tục tố tụng, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động và hành chính... Trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo này, Đảng lãnh đạo Nhà nước thể chế hóa thành các quy định pháp luật, làm cơ sở pháp lý cho việc kiện toàn, đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp, bảo đảm cho các cơ quan tư pháp trong sạch, có hiệu lực, hiệu quả, hoạt động theo đúng đường lối, quan điểm của Đảng, pháp luật của Nhà nước, tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân và chuyên chính với mọi hành vi xâm phạm lợi ích của nhà nước, của tập thể và của công dân.

- Đảng lãnh đạo các cơ quan tư pháp thông qua công tác tổ chức cán bộ, đặc biệt là chỉ đạo việc xây dựng và kiện toàn bộ máy của từng cơ quan tư pháp; lãnh đạo công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đề bạt, quản lý đội ngũ cán bộ chủ chốt của các cơ quan tư pháp như Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán, Chấp hành viên, bảo đảm cho đội ngũ cán bộ tư pháp phải là người “phụng công tư pháp, chí công vô tư” như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy. Cán bộ tư pháp là những người có quan điểm chính trị đúng đắn, có trình độ chuyên môn giỏi, có phẩm chất đạo đức, công minh, chính trực và liêm khiết. Nghiêm khắc xử lý những cán bộ tư pháp thoái hoá, biến chất, vi phạm pháp luật. Bộ Chính trị, Ban cán sự Đảng của các cơ quan tư pháp phải đặc biệt quan tâm chỉ đạo việc kiện toàn tổ chức và tăng cường đội ngũ cán bộ tư pháp đủ về số lượng và mạnh về chất lượng. Một số chức danh cán bộ tư pháp ở địa phương mặc dù do ngành trung ương quyết định bố trí sắp xếp như Kiểm sát viên, Thẩm phán, Chấp hành viên... nhưng cấp uỷ địa phương có trách nhiệm tham gia giúp các ngành trung ương nhận xét, đánh giá cán bộ và kiến nghị việc bổ nhiệm, sắp xếp những cán bộ chủ chốt của các cơ quan này ở địa phương. Trước khi ra quyết định bổ nhiệm, đề bạt cán bộ chủ chốt của các

cơ quan tư pháp ở địa phương, các ngành trung ương cần có sự trao đổi thống nhất với cấp uỷ địa phương, lắng nghe và tôn trọng ý kiến của cấp uỷ địa phương.

- Đảng chỉ đạo sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan tư pháp, nhất là giữa Cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án và Thi hành án, khắc phục tình trạng khép kín, cục bộ; chỉ đạo sự phối hợp giữa các cơ quan tư pháp với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng trong việc đấu tranh phòng, chống tội phạm và giải quyết những xung đột trong xã hội nói chung và trong hoạt động tư pháp nói riêng.

- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan tư pháp. Trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, Đảng lãnh đạo tổ chức và hoạt động tư pháp thông qua các cấp uỷ Đảng, Ban cán sự, các tổ chức cơ sở đảng và Đảng viên trong các cơ quan tư pháp bằng việc chỉ đạo quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, bố trí, đề bạt, điều động và thi hành kỷ luật cán bộ. Đảng lãnh đạo các cơ quan tư pháp bằng việc kiểm tra, giám sát các cơ quan tư pháp trong việc chấp hành Nghị quyết của Đảng và pháp luật của Nhà nước, kịp thời phát hiện và áp dụng biện pháp giáo dục, thuyết phục để uốn nắn những sai sót, lệch lạc của các cơ quan tư pháp trong hoạt động điều tra, bắt, giam giữ, truy tố, xét xử và thi hành án. Đảng lãnh đạo, kiểm tra hoạt động của các cơ quan tư pháp theo pháp luật, tôn trọng chức năng, quyền hạn của các cơ quan tư pháp theo luật định, tạo điều kiện cho các cơ quan tư pháp hoàn thành nhiệm vụ được giao, không bao biện, làm thay và không can thiệp vào hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan tư pháp, bảo đảm cho cơ quan tư pháp hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Các cấp uỷ Đảng trong các cơ quan tư pháp thường xuyên tăng cường giáo dục chính trị tư tưởng, bồi dưỡng lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối, quan điểm của Đảng cho đội ngũ cán bộ tư pháp. ■

# LUẬT THUẾ NHÀ, ĐẤT:

# CÓ CÒN QUÁ SỚM?

■ PHẠM DUY NGHĨA \*

**Đầu năm 2010, Dự thảo Luật Thuế nhà, đất với 15 điều đã được đưa ra lấy ý kiến công luận. Hiện có khá nhiều ý kiến xung quanh đối tượng chịu thuế, thuế suất và cách tính thuế; Ban soạn thảo cũng còn bỏ ngỏ nhiều phương án mà chưa đưa ra lựa chọn cụ thể. Bài viết ngắn dưới đây góp một số ý kiến về Dự thảo luật này.**

## Bản chất của thuế nhà, đất

Có nhiều tranh luận xung quanh bản chất của sắc thuế dự kiến này. Ở Việt Nam, khi mua bán nhà đất, các bên chịu thuế chuyển nhượng, lệ phí đăng bộ và lệ phí cấp sổ đỏ. Các chủ sử dụng đất phải đóng thuế đất hàng năm, tuy mức đóng hiện nay không đáng kể; chủ sở hữu nhà chưa phải đóng thuế tài sản hàng năm để duy trì nhà. Do không được giải thích đầy đủ, nhiều người cho rằng thuế nhà, đất lại thêm một loại thuế nữa, đánh trùng lên các sắc thuế hiện hành.

Trên thực tế, những người soạn luật không có chủ ý đánh thuế trên diện rộng, mà chỉ nhằm vào tài sản của một tầng lớp tạm coi là trung lưu. Về đại thể, Ban soạn thảo dự kiến trên thực tế sẽ không đánh thuế nhà ở cấp 4 ở khu vực nông thôn, không đánh thuế người có nhà nhỏ hơn diện tích 200m<sup>2</sup>, chỉ đánh thuế những

người có nhà có diện tích lớn, hoặc có nhiều nhà, ví dụ từ hai nhà trở lên và giá trị những căn nhà đó tương đối lớn, ví dụ trên 2 tỷ đồng.

Với thiết kế như vậy, tuy chưa được thuyết trình mạch lạc, song thuế nhà, đất có bản chất như thuế tài sản, thu của những người trung lưu và người giàu, lấy những khoản thu ấy tạo nên ngân sách cho các địa phương. Nếu được thiết kế khéo, người càng nhiều nhà càng phải trả nhiều thuế hàng năm để duy trì nhà. Số tiền ấy có thể được dùng cho các chương trình phúc lợi, ví dụ xây nhà xã hội cho người nghèo thuế với giá phải chăng.

Có nhiều người phản đối Dự thảo này, cho rằng sắc thuế mới sẽ là thuế trùng lên thuế. Người ta lập luận rằng, thu nhập của người dân đã phải chịu thuế, vật tư xây dựng cũng phải chịu thuế, nhà đất là của cải tiết kiệm hoặc của để dành của người dân, Nhà nước không thể thu

(\*) PGS, TS. Khoa Luật - Đại học kinh tế TP. Hồ Chí Minh.





thuế hàng năm đối với những tài sản sau thuế đó của người dân. Điều ấy đúng, nếu sắc thuế này được áp dụng cho tất cả mọi người có nhà và đất. Song nếu sắc thuế này được thiết kế để áp dụng với rất ít người có nhiều nhà có giá trị lớn, và càng nhiều nhà thì lũy kế thuế phải trả càng cao, thì điều ấy cũng đúng bởi người giàu cũng có trách nhiệm chia sẻ may mắn và phúc lợi với người kém may mắn hơn. Người giàu cũng phải có trách nhiệm xã hội. Thêm nữa, đất đai khan hiếm, sở hữu nhiều thì phải trả tiền nhiều để duy trì, người giàu cũng phải suy tính có nên chiếm hữu nhiều nhà hoặc điều chuyển bớt cho người khác. Từ đó, thuế này có thể gián tiếp góp phần điều hòa hành vi chuyển nhượng nhà, đất, tránh tích tụ một cách lãng phí.

Trên thực tế, thuế tài sản này có thể cũng áp dụng cho xe ô tô, xe máy phân khối lớn trong các đô thị chật chội. Muốn sở hữu xe thì chủ xe hàng năm phải đóng thuế tài sản để duy trì xe. Làm như vậy, người ta phải suy tính có nên có xe riêng hay sử dụng các phương tiện giao thông công cộng khác. Muốn rộng rãi, tiện nghi, đài các... thì người giàu phải trả tiền để chính quyền địa phương lo cho người nghèo và lo cho cơ sở hạ tầng. Có vẻ như tư duy này chưa thật phổ biến ở Việt Nam khi giới trung lưu có vẻ còn thừa thớt và đang hình thành. Thêm nữa, những người giàu bởi những nguồn không rõ

ràng thì chưa dám công khai sự giàu có của mình, chưa giàu công khai thì chưa muốn bày tỏ trách nhiệm xã hội lo cho người nghèo. Vì lẽ ấy, có vẻ như bản chất của dự luật thuế nhà đất được công chúng hiểu lầm, vì hiểu lầm cho nên còn có nhiều ý kiến phản bác.

### **Đối tượng tài sản chịu thuế**

Tài sản chịu thuế gồm đất và nhà, bao gồm cả các căn hộ chung cư, tuy nhiên chỉ áp dụng với người trung lưu. Có hiện tượng nhiều người đầu cơ chung cư trong các đô thị lớn và dường như, dự luật cũng nhắm tới đối tượng đầu cơ này. Người sở hữu nhiều căn hộ chung cư dự kiến cũng phải đóng một khoản thuế để duy trì căn hộ hàng năm.

Ngoài ra, sự lãng phí tài nguyên đất đai còn thể hiện ở đất kinh doanh, được lập dự án, đôi khi, sau khi được giao, nhiều chủ đầu tư sang nhượng dự án để thu lời. Những chủ kinh doanh đất đó có lẽ phải chịu những thuế suất cao hơn nhiều lần so với thuế tài sản đánh vào nhà ở. Chỉ có điều, Dự luật chưa làm rõ nội dung này. Tương tự như vậy, nhà, đất do cơ quan nhà nước chiếm hữu, đôi khi vẫn được sử dụng lãng phí hoặc bỏ hoang hóa. Sự oa trử này cũng gây nên nhiều phiền phức và bất công trong xã hội, song dường như chưa được đưa vào để điều chỉnh bởi Dự luật Thuế nhà, đất.

### Thuế suất và cách tính thuế

Có vẻ như Ban soạn thảo mới dự kiến một cuộc tập dượt cho những người trung lưu, mức phải đóng dự kiến khá nhẹ nhàng. Ví dụ, một người có ngôi nhà 4 tầng, diện tích mặt bằng mỗi tầng là 60m<sup>2</sup>, tổng diện tích toàn bộ căn nhà là 240m<sup>2</sup>. Vì dưới 200m<sup>2</sup> nhà ở không phải chịu thuế tài sản, trên thực tế chủ căn nhà chỉ phải nộp thuế hàng năm cho 40 m<sup>2</sup> nhà vượt mức trên. Nếu mức đóng thuế tuyệt đối là 2.000đ/m<sup>2</sup>; mức thuế nhà phải nộp chỉ là 80.000/năm. Mức này có vẻ cũng thấp tương đương như tiền thuế đất hàng năm mà chủ nhà phải nộp hiện nay. Thêm nữa, Ban soạn thảo dự kiến duy trì cố định mức thuế này trong 5 năm liên tiếp kể từ khi luật có hiệu lực.

Có cảm giác, cũng tựa như áp dụng Luật Thuế thu nhập cá nhân cho khoảng 420.000 người hiện nay có mức thu nhập trên 5 triệu đồng/tháng, Dự thảo Luật Thuế nhà, đất dự kiến sẽ nhắm vào một số lượng nhỏ dự báo khoảng 110.000 gia đình trung lưu có nhiều nhà cửa. Tuy nhiên, một vấn đề chưa thật rõ hiện nay là con số tổng số nhà/cá nhân tính trên toàn quốc hay trên từng tỉnh. Ban soạn thảo dự kiến tính tổng số nhà theo từng đơn vị tỉnh. Ví dụ: một người có 02 nhà lớn hơn 200m<sup>2</sup> ở thành phố Hồ Chí Minh và 01 nhà ở Hà Nội, người đó có thể chỉ phải nộp thuế tài sản cho 01 căn nhà ở thành phố Hồ Chí Minh.

### Tổ chức hành thu

Luật Thuế nhà, đất chỉ có thể được thực thi nếu đã thu thập đủ số liệu về sở hữu nhà, đất của các cá nhân và tổ chức, ít nhất trong phạm vi từng tỉnh. Để làm được điều này, chắc rằng các Chi cục thuế sẽ khó có đủ dữ liệu, mà phải nhờ vào sự hợp tác ít nhất với Sở Xây dựng và Sở Tài nguyên và môi trường các tỉnh. Thêm nữa, có lẽ phải có một thời gian tự kê khai nhẹ nhàng, ví dụ cho phép người dân tự nguyện kê khai tổng số nhà đất của mình trong 2 - 5 năm tới. Sau thời gian đó mới bắt đầu tính thuế, người kê khai gian dối có lẽ phải chịu những khoản tiền phạt thuế nặng nề mới đủ sức răn đe.

Ban soạn thảo dự kiến, các khoản thu từ sắc thuế này sẽ được để lại chi dùng ở các tỉnh. Tuy nhiên trước khi ấn định một sắc thuế mới, cần dự báo chi phí để tổ chức thu, nếu quá tốn kém mà thu được ít thì Dự luật chưa khả thi về mặt kinh tế. Theo Bộ Tài chính, năm 2009 cơ quan thuế đang có nguồn thu thuế từ 420.000 người có thu nhập cá nhân cao; 1,5 triệu hộ kinh doanh, 320.000 doanh nghiệp chịu thuế VAT, 36.000 doanh nghiệp chịu thuế xuất nhập khẩu. Nếu nhân viên và bộ máy thu thuế không tăng, lại đảm trách thêm nghĩa vụ tổ chức hành thu thuế nhà, đất hàng năm cho hàng trăm ngàn hộ, có thể cần suy tính thêm để đảm bảo hiệu quả thu được từ nguồn thuế mới này. Khi bộ máy chưa sẵn sàng, e rằng việc triển khai đạo luật sẽ khó khăn.

Những quan sát ở trên cho thấy, còn nhiều việc phải làm để đạt tới sự hiểu biết và đồng thuận trong xã hội về Dự luật Thuế nhà, đất. Ban hành những sắc thuế trực thu mới, quy định nghĩa vụ của tầng lớp trung lưu phải chịu thêm những nghĩa vụ tài chính để san sẻ với người nghèo, chủ trương ấy nếu muốn thành công cần tới sự ủng hộ rộng rãi của các giai tầng trong xã hội. ■



# SỬA ĐỔI, BỔ SUNG ĐỂ HOÀN THIỆN BỘ LUẬT LAO ĐỘNG

## ■ MAI ĐỨC THIỆN \*

Dự án Bộ luật Lao động (sửa đổi) sẽ được Quốc hội khoá XII cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 và xem xét thông qua tại kỳ họp thứ 8 (năm 2010). Đây là dự án có ý nghĩa rất lớn trong việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh thị trường lao động, việc làm, quan hệ lao động, điều kiện tiêu chuẩn lao động của nước ta. Để góp phần vào việc hoàn thiện Bộ luật Lao động, bài viết đề cập đến sự cần thiết sửa đổi và một số vấn đề quan trọng đặt ra cho việc sửa đổi Bộ luật Lao động.

### 1. Sự cần thiết phải sửa đổi Bộ luật Lao động hiện hành

Trong hệ thống pháp luật lao động của nước ta, sau Hiến pháp, Bộ luật Lao động giữ vị trí rất quan trọng điều chỉnh một lĩnh vực rộng lớn các quan hệ lao động có tính kinh tế - xã hội sâu rộng, tác động đến toàn bộ xã hội, tất cả các thành phần kinh tế, mọi doanh nghiệp, các tổ chức, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ và mọi người lao động. Nội dung của Bộ luật Lao động đã: (i) quy định những vấn đề cốt yếu của lao động và quan hệ lao động như: việc làm, dạy nghề, hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, tiền lương, bảo hiểm xã hội, kỷ luật lao động trách nhiệm vật chất, công đoàn, tổ chức đại diện người sử dụng lao động, tranh chấp lao động và cơ chế giải quyết tranh chấp lao động, đình công; (ii) quy định về điều kiện, tiêu chuẩn lao động như: tiền lương tối

thiểu, thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi, an toàn - vệ sinh lao động; (iii) quy định quyền, lợi ích, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể chính trong quan hệ lao động là người lao động và tổ chức đại diện người lao động, người sử dụng lao động và tổ chức đại diện người sử dụng lao động; và (iiii) quy định vai trò, trách nhiệm của bộ máy nhà nước về công tác quản lý nhà nước về lao động.

Sau 14 năm thi hành, Bộ luật Lao động<sup>1</sup> đã cơ bản đi vào thực tiễn cuộc sống, phát huy vai trò to lớn trong việc giải phóng sức sản xuất; tạo lập hành lang, chuẩn mực pháp lý cho các chủ thể thiết lập và tiến hành quan hệ lao động; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động và người sử dụng lao động; góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, chuyển dịch cơ cấu lao động; thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới. Dưới sự

(\*) ThS. Vụ Pháp chế - Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

(1) Bộ luật Lao động được ban hành ngày 23/6/1994, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/1995, đến nay đã qua ba lần sửa đổi bổ sung vào các năm 2002, 2006 và 2007.

điều chỉnh của Bộ luật Lao động và các văn bản hướng dẫn, các quan hệ lao động và quan hệ xã hội khác có liên quan mật thiết ở Việt Nam đã phát triển theo hướng thị trường hơn, linh hoạt hơn và hội nhập hơn: từ quan hệ lao động mà người lao động phụ thuộc trực tiếp vào người sử dụng lao động duy nhất là Nhà nước trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đến quan hệ lao động được xác lập và tiến hành thông qua thương lượng, thoả thuận theo nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, hợp tác giữa người lao động và người sử dụng lao động trong nền kinh tế sản xuất hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và hiện nay là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, sau 14 năm thực hiện, Bộ luật Lao động cũng đã bộc lộ những hạn chế bất cập sau:

- Bộ luật Lao động được ban hành cách đây 15 năm, trong thời kỳ nền kinh tế nước ta vừa mới chuyển sang vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa - những vấn đề chủ yếu của kinh tế thị trường nói chung, của thị trường lao động và quan hệ lao động nói riêng mới chỉ ở giai đoạn khởi động, chưa bộc lộ và tiến hành theo đúng những quy luật khách

quan của nó.

Đến nay, tình hình kinh tế xã hội, các quan hệ lao động và thị trường lao động đã phát triển ở tầm mức mới, thực tiễn thiết lập và vận hành quan hệ lao động, quan hệ xã hội có liên quan ở Việt Nam hiện nay đã, đang nảy sinh những nhu cầu bức thiết<sup>3</sup> đòi hỏi hành lang pháp lý về lao động và quan hệ lao động phải có sự điều chỉnh cho phù hợp.

- Bộ luật Lao động đã qua 3 lần sửa đổi bổ sung, nhưng đó cũng chỉ là các lần sửa đổi mang tính chất tình thế, đáp ứng một hay một số yêu cầu thực tế phát sinh mà chưa có điều kiện rà soát, chỉnh sửa nội dung một cách toàn diện và cơ bản để phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thực tiễn thiết lập, vận hành quan hệ lao động trong cơ chế kinh tế thị trường. Dù đã qua 3 lần sửa đổi, bổ sung nhưng Bộ luật Lao động vẫn tồn tại nhiều điều khoản chưa thi hành được<sup>4</sup> hoặc tồn tại những quy định chưa cụ thể<sup>5</sup>, phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành<sup>6</sup>. Nhưng việc ban hành văn bản hướng dẫn lại thường không kịp thời, và xuất hiện tình trạng quy định ở văn bản hướng dẫn chưa đảm bảo sự đồng bộ, nhất quán, thậm chí mâu thuẫn với quy định của Bộ luật<sup>7</sup>. Điều đó làm hạ thấp vai trò, ý nghĩa của

(2) Sự chuyển biến về nhận thức của người lao động: từ tâm lý ỷ lại, trông chờ và "chạy" vào biên chế nhà nước đến tâm lý muốn làm việc cho các doanh nghiệp ngoài khu vực nhà nước theo chế độ hợp đồng lao động với mức thu nhập cao hơn, năng động và linh hoạt hơn.

Số người tham gia bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế đã tăng mạnh, mức lương của người lao động khi được giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội đã được cải thiện rõ rệt kể từ khi Bộ luật Lao động được ban hành và đến nay là Luật Bảo hiểm xã hội. Theo báo cáo của Cơ quan bảo hiểm xã hội thì năm 1996 cả nước chỉ có 3,2 triệu người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, đến năm 2007 con số này là 8,2 triệu người.

(3) Ví dụ như: quy trình giải quyết tranh chấp lao động chưa hợp lý, chưa được thực tiễn tiếp nhận (tất cả các cuộc đình công diễn ra đều không theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định); quy định tập thể lao động được đình công về quyền (thực chất là hành vi vi phạm pháp luật lao động của người sử dụng lao động) là chưa hợp lý; cơ chế ba bên trong quan hệ lao động; chủ thể của quan hệ lao động và thương lượng tập thể cấp ngành, cấp khu vực; cơ chế và thủ tục giải quyết tranh chấp lao động; xử phạt vi phạm pháp luật lao động....

(4) Như quy định về ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ.

(5) Luật mới quy định về thỏa ước lao động tập thể mà chưa quy định cụ thể về cơ chế thương lượng; chưa quy định cơ chế điều chỉnh để bảo đảm vai trò của lương tối thiểu; chưa quy định về chủ thể thương lượng ký kết thỏa ước lao động tập thể ngành; quy định về tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội chưa phù hợp nên nhiều doanh nghiệp lợi dụng chia tiền lương thành các khoản trợ cấp, phụ cấp để giảm mức đóng bảo hiểm xã hội; chưa lượng hoá mức độ thiệt hại của hành vi khác gây thiệt hại nghiêm trọng về tài sản, lợi ích của doanh nghiệp để xử lý kỷ luật sa thải

(6) Theo thống kê của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, có khoảng 160 Nghị định, Thông tư, Thông tư liên tịch, Quyết định hướng dẫn thi hành Bộ luật Lao động.

(7) Ví dụ như quy định về bồi thường chi phí đào tạo (Điều 41 BLLĐ quy định người lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động thì phải bồi thường chi phí đào tạo, nhưng tại Nghị định 44/2003/NĐ-CP thì lại quy định chỉ những trường hợp đơn phương chấm dứt hợp đồng trái pháp luật thì người lao động mới phải bồi thường chi phí đào tạo); quy định về thời hiệu xử lý vi phạm kỷ luật lao động.

Bộ luật, giảm hiệu lực của Bộ luật và gây lúng túng trong thực tiễn áp dụng.

- Hiện tại, một số nội dung của Bộ luật Lao động như dạy nghề, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài đã được tách ra thành những đạo luật riêng. Do đó, Bộ luật Lao động cần phải được kết cấu lại để đảm bảo mối tương quan với các luật chuyên ngành vừa mới ban hành để tránh trùng lặp, chồng chéo.

Mặt khác, việc sửa đổi không toàn diện đã làm cho Bộ luật Lao động hiện hành chứa đựng nhiều điều có cùng số thứ tự, các điều chưa được đặt tên... nên đã gây lúng túng cho việc áp dụng.

- Kể từ khi Bộ luật Lao động ban hành (năm 1994) đến nay, đã có rất nhiều đạo luật khác có nội dung liên quan mật thiết với Bộ luật Lao động được ban hành hoặc sửa đổi (như Bộ luật Dân sự năm 2005, Luật Tổ tụng dân sự năm 2004, Luật Doanh nghiệp năm 2005, Luật Thương mại năm 2005...), đặc biệt là Luật Công đoàn - luật liên quan trực tiếp tới Bộ luật Lao động - đang trong quá trình sửa đổi. Do đó, Bộ luật Lao động cũng cần phải được sửa đổi cho phù hợp với các luật khác liên quan.

- Trước yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, Bộ luật Lao động cũng cần phải sửa đổi, bổ sung kịp thời nhằm tương thích với các Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)<sup>8</sup>, pháp luật lao động của các nước trong ASEAN và thông lệ quốc tế về lao động, quan hệ lao động.

## 2. Một số nội dung quan trọng đặt ra cho việc soạn thảo Bộ luật Lao động (sửa đổi)

### 2.1. Thỏa ước lao động tập thể ngành và đình công ngành

Trên thế giới, Thỏa ước lao động tập thể ngành được nhiều quốc gia áp dụng vì nó mang lại sự ổn định và phát triển của một ngành nghề sản xuất kinh doanh của quốc gia, bảo đảm quan hệ lao động hài hoà trong doanh nghiệp và giữa các doanh nghiệp trong cùng một ngành;

khi thương lượng để ký kết thoả ước ngành mà không thành thì cho phép đình công ngành.

Ở Việt Nam, Bộ luật Lao động hiện hành đã quy định về Thỏa ước lao động tập thể ngành (Điều 54), nhưng cho đến nay vẫn chưa ký kết được một bản Thỏa ước lao động tập thể ngành nào. Hiện mới chỉ thực hiện thí điểm ký kết thoả ước ngành dệt may nhưng việc tổ chức thực hiện thí điểm cũng gặp rất nhiều khó khăn bởi vì: (i) khó xác định chủ thể để tiến hành thương lượng ngành: công đoàn ngành là ai (công đoàn tập đoàn dệt may hay đại diện công đoàn các doanh nghiệp)? đại diện người sử dụng lao động cấp ngành là ai (Chủ tịch tập đoàn dệt may hay Hiệp hội dệt may?); (ii) khái niệm về ngành của Việt Nam cũng khác với một số nước (các doanh nghiệp trực thuộc tập đoàn dệt may Việt Nam không bao gồm hết các doanh nghiệp dệt may của mọi loại hình sở hữu trong cả nước).

Vì vậy trong lần sửa đổi này, đặt ra vấn đề quy định như thế nào trong Bộ luật Lao động về thoả ước lao động tập thể ngành và đình công ngành?

Có hai loại ý kiến về vấn đề này. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, Bộ luật Lao động nên quy định về Thỏa ước lao động tập thể ngành; đồng thời cũng phải quy định về đình công ngành. Loại ý kiến thứ hai cho rằng không nên quy định về Thỏa ước lao động tập thể ngành, đình công ngành.

Chúng tôi cho rằng Bộ luật Lao động (sửa đổi) cần thiết phải quy định về Thỏa ước lao động tập thể ngành để: (i) tạo khuôn khổ pháp lý cho việc thương lượng, ký kết thoả ước ngành trong tương lai; (ii) tạo ra sự hài hoà về quyền lợi của người lao động làm việc trong các doanh nghiệp thuộc cùng một ngành nghề; (ii) mang đến sự ổn định và phát triển quan hệ lao động của một ngành nghề sản xuất. Đồng thời Bộ luật Lao động (sửa đổi) chưa nên quy định về đình công ngành, vì đây là vấn đề tương đối phức tạp và khó xác định chủ thể lãnh đạo đình công ngành trong bối cảnh hiện nay.

(8) Mặc dù đã là thành viên của Tổ chức lao động quốc tế (ILO), nhưng hiện Việt Nam mới chỉ phê chuẩn và gia nhập được 17/188 Công ước của ILO (trong đó có 5/8 công ước cơ bản).



## **2.2. Xác định chủ thể để đại diện và bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người lao động ở những doanh nghiệp chưa thành lập được công đoàn cơ sở**

Điều 153 Bộ luật Lao động hiện hành quy định công đoàn cơ sở phải được thành lập sau sáu tháng kể từ ngày doanh nghiệp bắt đầu hoạt động để đại diện và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động.

Bộ luật Lao động hiện hành cũng quy định cho công đoàn cơ sở rất nhiều quyền và trách nhiệm cơ bản trong xác lập và tiến hành quan hệ lao động tại doanh nghiệp theo liệt kê chưa đầy đủ sau:

- Cộng tác với người sử dụng lao động (NSDLĐ) bàn bạc các vấn đề về quan hệ lao động, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người lao động (Điều 8).
- Trao đổi, nhất trí với NSDLĐ để lập danh sách người lao động cho thôi việc khi doanh nghiệp thay đổi cơ cấu công nghệ (Điều 17).
- Trao đổi, nhất trí với người sử dụng lao động khi đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động (Điều 38).
- Là chủ thể để thương lượng tập thể và ký

kết, sửa đổi thoả ước lao động tập thể (Điều 45,47,52).

- Có ý kiến với NSDLĐ trong việc xây dựng thang lương, bảng lương, định mức lao động (Điều 57).

- Có ý kiến với NSDLĐ trong việc xây dựng quy chế thưởng (Điều 64).

- Có ý kiến với NSDLĐ trong việc xây dựng lịch nghỉ hàng năm (Điều 76).

- Tham gia ý kiến để ban hành nội quy lao động (Điều 82).

- Tham gia xử lý kỷ luật người lao động (Điều 87).

- Tham gia ý kiến với NSDLĐ quyết định đình chỉ công việc của người lao động (Điều 92).

- Giải quyết tranh chấp lao động theo đúng quy định pháp luật (Điều 159).

- Tham gia Hội đồng hoà giải cơ sở (Điều 162).

- Tham dự phiên họp giải quyết tranh chấp lao động tập thể về quyền do Chủ tịch UBND huyện tổ chức (Điều 170a).

- Tổ chức và lãnh đạo đình công (Điều 236).

- Cộng tác chặt chẽ với thanh tra lao động khi tiến hành thanh tra doanh nghiệp (Điều 189).

Tuy nhiên trên thực tế, dù đã tiến hành nhiều

theo biện pháp thúc đẩy thành lập công đoàn cơ sở, nhưng số lượng công đoàn cơ sở được thành lập chiếm tỷ lệ thấp, chỉ khoảng 20-30%. 80% doanh nghiệp dân doanh và 60% doanh nghiệp vốn đầu tư nước ngoài chưa thành lập được công đoàn cơ sở<sup>9</sup>. Tại các tỉnh, thành phố lớn, có nhiều doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trên địa bàn thì công đoàn cơ sở cũng chiếm tỷ lệ thấp như: thành phố Hồ Chí Minh là 50%, Đà Nẵng 2%, Bà Rịa-Vũng Tàu 30%, Vĩnh Phúc là 12,7% và Hà Nội là 12%<sup>10</sup>.

Chính do bởi số lượng thấp công đoàn cơ sở được thành lập ở các doanh nghiệp nên ở những doanh nghiệp này không có ai là người đại diện, bảo vệ quyền lợi của người lao động, đối thoại về các vấn đề quan hệ lao động và đại diện giải quyết tranh chấp lao động trong doanh nghiệp. Điều đó đã gây ra sự bất ổn trong quan hệ lao động: số lượng thấp doanh nghiệp có thỏa ước lao động tập thể (chiếm khoảng 30%), không kịp thời đại diện và bảo vệ quyền lợi của người lao động nên đã gián tiếp dẫn đến tình trạng đình công tự phát (khoảng 2.500 cuộc đình công từ 1995-2008, mà đa số không có chủ thể lãnh đạo) làm ảnh hưởng tới tình hình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, môi trường đầu tư của nước ta.

Vì vậy, để đại diện và bảo vệ quyền lợi của người lao động ở các doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở, Bộ luật Lao động sửa đổi phải xác định một chủ thể để đại diện và bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người lao động ở những doanh nghiệp này. Xin đề xuất hai phương án:

- Phương án 1: phải đẩy nhanh tiến độ thành lập công đoàn cơ sở, đồng thời quy định thêm về vai trò hỗ trợ của công đoàn cấp trên đối với tập thể lao động tại doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở.

Phương án này có ưu điểm là khẳng định vai trò duy nhất đại diện tập thể lao động của công đoàn. Nhưng tính khả thi của việc quy định quyền hỗ trợ của công đoàn cấp trên là còn có

điểm cần cân nhắc: liệu công đoàn cấp trên có đủ nhân lực, và hội tụ yếu tố cần thiết để thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ không? Trong bối cảnh mà số lượng ít cán bộ công đoàn cấp trên so với số doanh nghiệp trên địa bàn (ví dụ quận Đống Đa thành phố Hà Nội có khoảng 10.000 doanh nghiệp đang hoạt động nhưng Liên đoàn lao động cấp quận chỉ có 9 cán bộ); và cán bộ công đoàn cấp trên - người không cùng ở, không cùng làm việc với người lao động tại doanh nghiệp - liệu có nắm bắt, có thấu hiểu tâm tư nguyện vọng người lao động ở doanh nghiệp đó để đại diện và bảo vệ lợi ích cho họ không, khi mà quan hệ lao động tại doanh nghiệp diễn ra thường xuyên, liên tục, theo từng ngày.

- Phương án 2: mở rộng quyền<sup>11</sup> của đại diện của tập thể lao động để bảo vệ quyền lợi cho người lao động ở doanh nghiệp chưa thành lập công đoàn cơ sở (đại diện tập thể lao động đã được Bộ luật Lao động hiện hành quy định tại Chương 14, Nghị định số 109/2008/NĐ-CP của Chính phủ quy định về giao, bán doanh nghiệp nhà nước). Nhưng, đại diện tập thể lao động sẽ đương nhiên chấm dứt sự tồn tại nếu công đoàn cơ sở được thành lập tại doanh nghiệp. Đây là giải pháp có tính quá độ, nhằm khắc phục khoảng trống thành lập công đoàn cơ sở.

Lựa chọn phương án nào là vấn đề tương đối phức tạp, nhạy cảm và cần có sự quyết định của cơ quan có thẩm quyền trên cơ sở nghiên cứu, tổng kết kinh nghiệm trong nước và quốc tế.

### **2.3. Cơ chế ba bên trong quan hệ lao động và tổ chức đại diện người sử dụng lao động**

Công ước của ILO và pháp luật các quốc gia trên thế giới đều thừa nhận và vận hành cơ chế ba bên trong quan hệ lao động; quy định về vai trò, địa vị của tổ chức đại diện người sử dụng lao động trong cơ chế ba bên.

Trong Bộ luật Lao động hiện hành chưa quy định cụ thể về việc vận hành cơ chế ba bên trong quan hệ lao động và vai trò, địa vị của tổ chức đại diện người sử dụng lao động, mà mới chỉ quy định việc tham khảo ý kiến với

(9) Theo dự thảo báo cáo tổng kết 19 năm thi hành Luật Công đoàn.

(10) Theo Báo cáo tổng kết 13 năm thi hành Bộ luật Lao động của một số địa phương.

(11) Cụ thể là mở rộng thêm các quyền thuộc về công đoàn cơ sở theo Bộ luật Lao động hiện hành.

cơ quan nhà nước về chính sách pháp luật và các vấn đề có liên quan tới quan hệ lao động: “Đại diện của người sử dụng lao động, người sử dụng lao động tham gia ý kiến với các cơ quan nhà nước về chính sách, pháp luật và các vấn đề có liên quan tới quan hệ lao động theo quy định của Chính phủ” (khoản 4 Điều 181). Và các đại diện người sử dụng lao động được Chính phủ ấn định là Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI), Liên minh Hợp tác xã Việt Nam<sup>12</sup>.

Thực tiễn xây dựng quan hệ lao động cho thấy, việc ấn định 2 đại diện là chủ thể trong quan hệ lao động đã làm cho việc tham khảo ý kiến của cơ quan nhà nước trong xây dựng chính sách pháp luật có hiệu quả hơn. Nhưng việc ấn định cứng nhắc chủ thể đại diện mà không dựa vào tính tự nguyện của các doanh nghiệp trong việc bầu ra tổ chức đại diện của mình đã làm tính hiệu quả của quyết định của tổ chức đó đối với doanh nghiệp thành viên là không cao. Điều đó làm xuất hiện tình trạng doanh nghiệp không tuân theo những cam kết mà các chủ thể này đã đối thoại và thương lượng. Thực tế là VCCI chỉ là tổ chức hoạt động với mục tiêu thúc đẩy thương mại là chủ yếu, trong khi Liên minh Hợp tác xã Việt Nam lại chỉ đại diện cho hợp tác xã, không đại diện cho tất cả các doanh nghiệp đang hoạt động sản xuất kinh doanh.

Hiện tại, trên thực tế đã xuất hiện rất nhiều hiệp hội doanh nghiệp được thành lập dựa trên sự tự nguyện của các doanh nghiệp<sup>13</sup>, hoạt động tích cực<sup>14</sup> và có ảnh hưởng lớn tới quan hệ lao động của các doanh nghiệp thành viên, nhưng lại không trực thuộc VCCI hoặc Liên minh Hợp tác xã Việt Nam.

Do đó về vấn đề này, thiết nghĩ Bộ luật Lao động cần thiết phải quy định riêng Chương về tổ chức đại diện người sử dụng lao động theo hướng thừa nhận tư cách pháp lý của các Hội

nghe nghiệp. Bên cạnh đó, cần thành lập các tổ chức cấp quốc gia mang tính chất là đại diện của ba bên, quyết định những vấn đề quan trọng của quan hệ lao động như: tiền lương, bảo đảm sức khoẻ nghề nghiệp, năng suất lao động, xây dựng quan hệ lao động hài hoà.

#### **2.4. Quyền đóng cửa doanh nghiệp (bế xưởng) của người sử dụng lao động**

Quyền đóng cửa doanh nghiệp được ILO và các quốc gia trên thế giới thừa nhận như là một quyền cơ bản của người sử dụng lao động để tương xứng với quyền đình công của người lao động. Tuy nhiên Bộ luật Lao động hiện hành chưa quy định về quyền này.

Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng Bộ luật Lao động cần thiết phải ghi nhận về quyền đóng cửa doanh nghiệp của người sử dụng lao động để đảm bảo bình đẳng giữa người lao động và người sử dụng lao động; trình tự, thủ tục đóng cửa doanh nghiệp sẽ do Chính phủ quy định cụ thể.

#### **2.5. Trình tự thủ tục giải quyết tranh chấp lao động của Tòa án nhân dân và mô hình trọng tài lao động trong Bộ luật Lao động**

Theo quy định pháp luật hiện hành thì trình tự, thủ tục giải quyết vụ án lao động tuân theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự, trong khi Bộ luật Lao động quy định về trình tự, thủ tục Tòa án xem xét tính hợp pháp của cuộc đình công.

Thực tiễn cho thấy, Tòa án chỉ thụ lý và giải quyết được một số lượng thấp các vụ tranh chấp lao động cá nhân, rất ít các vụ tranh chấp lao động tập thể và chưa thụ lý giải quyết vụ đình công nào. Một trong những nguyên nhân dẫn tới hoạt động chưa hiệu quả nói trên của Tòa án là do trình tự, thủ tục giải quyết vụ án dân sự<sup>15</sup> không đáp ứng kịp thời các tranh chấp lao động (vốn xảy ra thường xuyên, hàng ngày). Ngoài ra, quy định tại Bộ luật Lao

(12) Theo quy định tại Nghị định số 145/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/7/2004 quy định chi tiết thi hành Bộ luật Lao động về việc Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam và đại diện người sử dụng lao động tham gia với cơ quan nhà nước về chính sách, pháp luật và những vấn đề có liên quan đến quan hệ lao động.

(13) Theo thống kê của VCCI thì có khoảng 300 Hiệp hội giới chủ đang hoạt động.

(14) Đặc biệt là các hiệp hội doanh nghiệp vừa và nhỏ, hiệp hội doanh nghiệp thành phố Hồ Chí Minh, hiệp hội doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan...).

(15) Thời gian dành cho công việc chuẩn bị xét xử một vụ án lao động là từ 4 - 6 tháng.



động về trình tự thủ tục giải quyết đình công chưa hợp lý vì nguyên đơn (người sử dụng lao động) không chỉ rõ được họ, tên, địa chỉ của người lãnh đạo cuộc đình công (quy định tại điểm d khoản 2 Điều 176a). Vì vậy, chúng tôi cho rằng cần phải rút ngắn trình tự, thủ tục giải quyết vụ án lao động của Tòa án. Việc rút ngắn trình tự thủ tục này được tiến hành trong bối cảnh cải cách tư pháp, và Bộ luật Lao động (sửa đổi) sẽ không chứa đựng các quy định về trình tự thủ tục giải quyết đình công nữa.

Đồng thời với việc cải cách trình tự, thủ tục Tòa án, theo kinh nghiệm của các quốc gia ASEAN có quan hệ lao động hài hoà và phát triển<sup>16</sup>, chúng tôi cho rằng, đã đến lúc chúng ta phải xây dựng riêng một cơ quan giải quyết tranh chấp lao động phù hợp với thực tiễn Việt Nam bên cạnh Tòa án nhân dân để đảm bảo tính kịp thời của việc giải quyết tranh chấp lao động. Đó là tổ chức bộ máy của Trọng tài lao động trong việc giải quyết tranh chấp lao động, là cơ quan có chức năng bán tư pháp (trực thuộc Chính phủ, có đại diện ở các địa phương, quyết định của Trọng tài lao động có hiệu lực tương đương với bản án của Tòa sơ thẩm).

### **2.6. Hoạt động cho thuê lại lao động**

Cho thuê nhân viên và dịch vụ cho thuê nhân viên là một xu hướng thịnh hành từ những thập niên 60-70 của thế kỷ 20 tại Mỹ và các nước Tây Âu. Ở các nước phát triển, hàng năm, nhu cầu thuê nhân viên tại các công ty đa quốc gia là rất lớn và luôn có chiều hướng tăng lên không ngừng. Nếu như tại Mỹ trong năm 1992, con số nhân viên thời vụ chỉ chiếm khoảng 17% tổng số nhân viên nói chung thì tới năm 2000, con số này đã xấp xỉ 50%.

Do vậy, để điều chỉnh hoạt động cho thuê lại nhân viên và bảo vệ quyền lợi cho người lao động thuê lại, chống lao động cưỡng bức, rất nhiều quốc gia đã ban hành luật để điều chỉnh về vấn đề này ví dụ như: Mỹ, Nhật Bản, Đài Loan và Hàn Quốc (đã ban hành luật riêng về vấn đề này), Trung Quốc (có một chương

của Luật Hợp đồng lao động), Singapore đang xây dựng Luật thuê lại lao động dự kiến có hiệu lực năm 2012.

Ở Việt Nam, thực tiễn đã xuất hiện hiện tượng cho thuê lao động nhưng pháp luật lao động chưa quy định về vấn đề này.

Hoạt động cho thuê lại lao động đã diễn ra từ năm 2001 và tiếp tục xuất hiện ngày càng nhiều với quy mô ngày càng lớn, phổ biến ở thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương. Doanh nghiệp A<sup>17</sup> (có giấy phép, hoặc không có giấy phép hoạt động giới thiệu việc làm) ký hợp đồng lao động với người lao động; sau đó doanh nghiệp A “đưa” người lao động cho doanh nghiệp B thuê lại số lao động này trong một thời hạn theo “hợp đồng cung ứng lao động” hay “hợp đồng dịch vụ lao động” hay một dạng “hợp đồng khoán việc”; doanh nghiệp B trả tiền cho doanh nghiệp A và sẽ trực tiếp điều hành, sử dụng lao động của doanh nghiệp A.

Do chưa có khung pháp lý điều chỉnh về hiện tượng này nên quyền lợi của người lao động được cho thuê lại không được đảm bảo và xuất hiện nhiều bất cập liên quan đến quyền và nghĩa vụ của kể cả doanh nghiệp cho thuê lao động và doanh nghiệp thuê lao động

Trong lần sửa đổi luật này, Bộ luật Lao động (sửa đổi) cần thiết phải có những quy định để điều chỉnh hoạt động cho thuê lại lao động theo hướng:

- Quy định 2 điều kiện tối thiểu để bảo vệ quyền lợi người lao động thuê lại. Đó là: tiền lương của người lao động thuê lại phải bằng với tiền lương của người lao động trực tiếp tại doanh nghiệp thuê lại; đồng thời ràng buộc trách nhiệm của doanh nghiệp cho thuê với người lao động thuê lại.

- Bộ luật Lao động chỉ nên chứa đựng những quy tắc chung; những quy định cụ thể điều chỉnh cho thuê lại lao động sẽ do Chính phủ quy định bằng Nghị định để dễ dàng điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế. ■

(16) Như: Malaysia, Philippines, Campuchia.

(17) Như: Saigon Nguyên Gia, Fosco, các doanh nghiệp hoạt động giới thiệu việc làm, dịch vụ làm vườn, dọn dẹp vệ sinh...

# NHỮNG BẤT CẬP

## TRONG BỘ LUẬT LAO ĐỘNG HIỆN HÀNH

■ NGUYỄN BÌNH AN \*

Bộ luật Lao động<sup>1</sup> (BLLĐ) đã tạo hành lang pháp lý quan trọng, điều chỉnh một cách hài hòa, ổn định mối quan hệ lao động giữa người sử dụng lao động và người lao động, góp phần thúc đẩy phát triển sản xuất và đời sống xã hội. Tuy nhiên, trước bối cảnh nền kinh tế và xã hội phát triển nhanh, nhất là từ khi Việt Nam gia nhập WTO, một số quy định trong BLLĐ đã bộc lộ những bất cập cần sửa đổi, bổ sung nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia vào quan hệ lao động.

### 1. Phạm vi và đối tượng điều chỉnh

Điều 2 BLLĐ quy định “BLLĐ Việt Nam được áp dụng đối với mọi người lao động, mọi tổ chức, cá nhân sử dụng lao động theo hợp đồng lao động (HĐLĐ), thuộc các thành phần kinh tế, các hình thức sở hữu”. Tuy phạm vi và đối tượng điều chỉnh được ghi rõ như vậy trong BLLĐ và Nghị định số 44/2003/NĐ-CP<sup>2</sup> ngày 09/05/2003, nhưng vẫn còn một số đối tượng cần được bổ sung.

*Thứ nhất*, tại Điều 3 BLLĐ quy định các trường hợp người Việt Nam lao động trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam và người nước ngoài làm việc cho doanh nghiệp, cá nhân Việt Nam trên lãnh thổ Việt Nam, nhưng không quy định về trường hợp

người nước ngoài làm việc cho các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế, các chi nhánh doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam; đồng thời Điều 131 BLLĐ cũng chỉ quy định chung chung là người nước ngoài lao động tại Việt Nam thì được pháp luật lao động Việt Nam bảo vệ. Như vậy, căn cứ vào Điều 3 và Điều 131, thì những người nước ngoài làm việc cho các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế, các chi nhánh doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam hoàn toàn không được pháp luật lao động Việt Nam bảo vệ.

Thực tế đã chứng minh nhận định này. Ông O., quốc tịch Đức, làm việc cho chi nhánh công ty B - một công ty có trụ sở chính tại Hoa Kỳ

(\*) LS. Đoàn Luật sư TP. Hà Nội.

(1) Bộ luật Lao động được ban hành năm 1994, được sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006, 2007.

(2) Nghị định 44/2003/NĐ-CP thay thế Nghị định 198/CP ban hành ngày 31/12/1994.

- tại Hà Nội. Sau 8 năm làm việc với hai bản HĐLĐ ký với chi nhánh, ông O. nghỉ việc theo đúng quy định tại Điều 37, BLLĐ nhưng không được chi nhánh công ty B thanh toán trợ cấp thôi việc theo quy định tại Điều 42, BLLĐ. Ngày 14/04/2008, ông O. khởi kiện chi nhánh Công ty B. ra Tòa án nhân dân thành phố H. yêu cầu tòa án giải quyết tranh chấp về trợ cấp thôi việc. Ngày 31/07/2008, Tòa án nhân dân thành phố H. ra quyết định đình chỉ vụ án với lý do vụ án không thuộc phạm vi điều chỉnh của BLLĐ căn cứ theo Điều 3, BLLĐ.

Để đảm bảo quyền lợi cho người nước ngoài làm việc tại các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế, các chi nhánh doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam, theo chúng tôi, Điều 3, BLLĐ nên được sửa đổi, bổ sung như sau: “Công dân Việt Nam làm việc trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, tại các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế đóng trên lãnh thổ Việt Nam và người nước ngoài làm việc trong các doanh nghiệp, các cơ quan, tổ chức nước ngoài hoặc quốc tế hoặc chi nhánh, văn phòng đại diện của các doanh nghiệp, các cơ quan, tổ chức này và cho cá nhân Việt Nam trên lãnh thổ Việt Nam đều thuộc phạm vi áp dụng của Bộ luật này và các quy định khác của pháp luật Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác”.

*Thứ hai*, nếu theo quy định tại Điều 2 Nghị định số 44/2003/NĐ-CP của Chính phủ, thì các tổ chức dưới đây sẽ không phải giao kết HĐLĐ:

- Các công ty luật trong và ngoài nước, chi nhánh công ty luật nước ngoài, văn phòng luật sư (thành lập theo Luật Luật sư);
- Các văn phòng công chứng (thành lập theo Luật Công chứng).

Thiết nghĩ, đây là những tổ chức được thành lập theo các luật chuyên ngành nhưng hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, nên phải giao kết

HĐLĐ với người lao động làm việc tại những nơi này để đảm bảo quyền lợi của họ.

## **2. Hợp đồng học nghề trong doanh nghiệp và trách nhiệm bồi thường chi phí dạy nghề**

### **2.1 Hợp đồng học nghề**

Hợp đồng học nghề là văn bản thỏa thuận giữa người sử dụng lao động và người học nghề, tập nghề với mục đích kèm cặp nghề để người học nghề, tập nghề học xong có thể trở thành người lao động có đủ kỹ năng và kỹ thuật làm việc trong các dây chuyền sản xuất của doanh nghiệp.

Thực tế cho thấy, nhiều doanh nghiệp đã yêu cầu người lao động ký hợp đồng học nghề 03 tháng hoặc 06 tháng, có trường hợp đặc biệt là 01 năm với mục đích muốn né tránh thời hạn thử việc 60 ngày đối với lao động chuyên môn kỹ thuật cao và 30 ngày đối với lao động khác (Điều 32 BLLĐ). Bằng cách này, doanh nghiệp có thể đơn phương chấm dứt hợp đồng học nghề bất kỳ lúc nào, không cần thông báo trước một thời hạn nhất định và không có nghĩa vụ phải thực hiện bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ cấp thôi việc cho người lao động. Ngoài ra, doanh nghiệp có thể trả lương cho người học nghề, tập nghề thấp hơn mức lương tối thiểu theo quy định của Chính phủ<sup>3</sup>.

Trong trường hợp người sử dụng lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng học nghề, người học nghề, tập nghề sẽ rất khó khăn nếu muốn yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Khi bị đơn phương chấm dứt hợp đồng học nghề, người học nghề, tập nghề phải thực hiện thủ tục hòa giải tranh chấp lao động tại hội đồng hòa giải lao động cơ sở rồi mới có thể nộp đơn khởi kiện ra Tòa án chứ không thể nộp thẳng đơn khởi kiện ra Tòa án như khi bị đơn phương chấm dứt HĐLĐ.

Do đó, Chính phủ và Bộ Lao động - Thương binh và xã hội nên nghiên cứu, điều chỉnh và bổ sung các quy định chi tiết khi doanh nghiệp ký

(3) Quy định hiện hành về trả công cho người học nghề, tập nghề không bắt buộc doanh nghiệp phải trả cao hơn mức lương tối thiểu.

hợp đồng học nghề với người lao động để hạn chế trường hợp nêu trên.

## **2.2 Chi phí dạy nghề có khác chi phí đào tạo?**

Khoản 3 Điều 24 BLLĐ quy định: “Người học nghề sau khi học xong nếu không làm việc theo cam kết thì phải bồi thường chi phí dạy nghề”. Tại khoản 3 Điều 37 Luật Dạy nghề năm 2006 quy định: “Trường hợp doanh nghiệp tuyển người vào học nghề để làm việc cho doanh nghiệp, nếu người học nghề không làm việc theo cam kết thì phải bồi hoàn chi phí dạy nghề. Mức bồi hoàn do hai bên thoả thuận theo hợp đồng học nghề”.

Tuy nhiên, khoản 3 Điều 41 BLLĐ lại quy định: “Trong trường hợp người lao động đơn phương chấm dứt HĐLĐ thì phải bồi thường chi phí đào tạo (nếu có) theo quy định của Chính phủ”. Chi phí đào tạo này được Điều 13 Nghị định số 44/2003/NĐ-CP giải thích dẫn chiếu Nghị định số 02/2001/NĐ-CP ban hành ngày 09/01/2001, thay thế bằng Nghị định 139/2006/NĐ-CP ngày 20/11/2006, chính là chi phí dạy nghề.

Để thống nhất với Điều 24 BLLĐ, Điều 37 Luật Dạy nghề, không tạo sự hiểu nhầm là các loại chi phí khác nhau, cụm từ “chi phí đào tạo” tại khoản 3 Điều 41 BLLĐ, Nghị định số 44/2003/NĐ-CP, Thông tư số 21/2003/TT-BLĐTBXH ngày 22/09/2003 nên sửa thành “chi phí dạy nghề”.

## **2.3 Trách nhiệm bồi thường chi phí dạy nghề (chi phí đào tạo)**

Theo tinh thần của BLLĐ và Luật Dạy nghề năm 2006, trường hợp người học nghề, tập nghề được doanh nghiệp tổ chức dạy nghề không thu phí học nghề, nếu đã ký HĐLĐ và cam kết làm việc cho doanh nghiệp theo một thời hạn nhất định mà không làm việc hoặc chấm dứt hợp đồng trước thời hạn cam kết làm việc cho doanh nghiệp thì phải bồi thường chi phí dạy nghề<sup>4</sup>. Nhưng Nghị định số 44/2003/NĐ-CP do Chính phủ ban hành đã loại trừ một số trường hợp, đó là khi người lao động chấm dứt HĐLĐ đúng và đủ theo các quy định tại Điều 37 BLLĐ thì

không phải bồi hoàn chi phí đào tạo.

Trong thực tế, để chuyển giao công nghệ, nâng cao năng lực và kỹ năng làm việc của người lao động Việt Nam, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, bằng chi phí của mình, đã đưa người lao động của mình sang các nước phát triển để đào tạo từ vài tháng đến vài năm với cam kết người lao động phải làm việc cho doanh nghiệp trong khoảng thời gian nhất định. Nhiều người lao động đã về nước, đã đóng góp tích cực vào sự phát triển của doanh nghiệp nói riêng và kinh tế Việt Nam nói chung. Tuy nhiên, một số người lao động, căn cứ vào lỗ hổng của pháp luật lao động hiện hành, đã đơn phương chấm dứt HĐLĐ không xác định thời hạn của mình theo đúng quy định của pháp luật, không thực hiện cam kết làm việc cho doanh nghiệp trong một thời hạn nhất định như đã thỏa thuận. Theo đó, họ đương nhiên có quyền hủy bỏ cam kết làm việc cho doanh nghiệp mà không phải bồi hoàn chi phí đào tạo. Căn cứ họ đưa ra theo quy định tại Điều 13 Nghị định số 44/2003/NĐ-CP, khoản b Điều 4 Thông tư số 21/2003/TT-BLĐTBXH, trường hợp chấm dứt HĐLĐ theo đúng quy định tại Điều 37 BLLĐ thì không phải bồi thường chi phí đào tạo.

Chúng tôi nhận thấy: (i) những quy định tại Nghị định số 44/2003/NĐ-CP và Thông tư số 21/2003/TT-BLĐTBXH đã đi ngược lại tinh thần của BLLĐ và Luật Dạy nghề năm 2006, người lao động đơn phương chấm dứt HĐLĐ phải bồi thường chi phí đào tạo; (ii) cho đến thời điểm này, bản thân Tòa lao động, Tòa án nhân dân tối cao cũng không có hướng giải quyết rõ ràng, vì đang tồn tại hai quan điểm xét xử hoàn toàn trái ngược nhau đối với trường hợp này. Căn cứ theo Báo cáo tổng kết công tác năm 2006 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2007 của ngành Tòa án nhân dân, tại trang 78, quan điểm thứ nhất cho rằng, người lao động không phải bồi thường chi phí đào tạo căn cứ theo Điều 13 Nghị định số 44/2003/NĐ-CP, khoản b Điều 4 Thông tư số 21/2003/TT-BLĐTBXH; ngược lại, quan điểm thứ hai cho rằng, người lao động phải bồi thường chi

(4) Điều 24, BLLĐ, Điều 37 Luật Dạy nghề năm 2006.

phí đào tạo với lý do bản cam kết làm việc cho doanh nghiệp cũng có giá trị pháp lý, bổ sung cho HĐLĐ. Tòa lao động, Tòa án nhân dân tối cao tuy nhất trí với quan điểm thứ hai nhưng cho rằng phải có hướng dẫn cụ thể của cơ quan có thẩm quyền; (iii) sự bất cập trong những văn bản dưới luật như vậy sẽ làm nản lòng những nhà đầu tư muốn chuyển giao công nghệ, đào tạo nâng cao trình độ, năng lực cho người lao động Việt Nam; (iv) những quy định này vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử (Quy chế đối xử quốc gia<sup>5</sup>) của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) mà Việt Nam là thành viên. Theo quy định tại Nghị định số 54/2005/NĐ-CP ngày 19/04/2005, những cán bộ, công chức, viên chức được cơ quan, đơn vị cử đi đào tạo (ở trong nước và nước ngoài) mà trong thời gian đang học tập hoặc khi trở về cơ quan, đơn vị tự ý bỏ việc hoặc đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc thì phải bồi thường chi phí đào tạo. Như vậy, nếu cán bộ, công chức, viên chức thôi việc vì bất cứ lý do gì trong thời gian yêu cầu phục vụ, sẽ phải bồi thường chi phí đào tạo, không có trường hợp ngoại lệ. Rõ ràng, đây là sự phân biệt đối xử giữa nguồn vốn ngân sách nhà nước với những nguồn vốn khác.

Theo chúng tôi, cần nghiên cứu, sửa đổi các quy định trong Nghị định số 44/2003/NĐ-CP theo hướng người lao động phải bồi thường chi phí đào tạo như đề xuất của Tòa lao động, Tòa án nhân dân tối cao trong Báo cáo tổng kết ngành Tòa án năm 2006.

### **3. Thanh toán lương; tiền lương làm thêm giờ**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 59 BLLĐ, tiền lương phải được thanh toán bằng tiền mặt. Doanh nghiệp chỉ có thể trả một phần lương bằng séc hoặc ngân phiếu. Chiều theo quy định này, hầu như các doanh nghiệp đều vi phạm vì hiện nay đa số doanh nghiệp thanh toán lương theo phương thức chuyển khoản, một phương thức đơn giản, thuận tiện, nhanh gọn, hiệu quả

cho cả hai bên.

Vì vậy, khoản 2 Điều 59 BLLĐ cần sửa lại là “Lương được trả bằng tiền mặt hoặc chuyển khoản hoặc do hai bên tự thỏa thuận với điều kiện không gây thiệt hại, phiền hà cho người lao động”.

Điều 70 BLLĐ, Điều 6 Nghị định số 195/CP ngày 31/12/1994 quy định thời gian làm việc ban đêm là từ 22h đến 6h hoặc từ 21h đến 5h sáng hôm sau<sup>6</sup>. Hiện nay, hầu hết các doanh nghiệp phía Nam đều áp dụng thời gian làm việc ban đêm là từ 22h đến 6h vì có lợi cho chi phí lương của doanh nghiệp. Thông thường, giờ hành chính sẽ chấm dứt từ 17h. Nếu doanh nghiệp áp dụng thời gian làm việc ban đêm là từ 22h, trường hợp một người lao động làm thêm giờ từ 17h đến 22h, doanh nghiệp sẽ thanh toán tiền làm thêm giờ cho người lao động như sau:  $(5h \times 150\%) = 7,5h$  thay vì  $(4h \times 150\% + 1h \times 150\% \times 130\%)^7 = 7,95h$  (nếu thời gian làm việc ban đêm là từ 21h).

Như vậy, doanh nghiệp đã giảm bớt chi phí 0,45h tiền lương cho một người lao động làm thêm giờ. Việc áp dụng sai quy định này của các doanh nghiệp phía Nam chưa bao giờ bị thanh tra lao động nhắc nhở hoặc xử phạt. Và còn lý do khác để giải thích vì sao doanh nghiệp phía Nam áp dụng quy định giờ làm việc ban đêm là từ 22h đến 6h. Đó là vì sức khỏe của người lao động và sự phù hợp với điều kiện thời tiết. Các doanh nghiệp thường quy định thời gian làm việc ban đêm trùng với giờ làm ca 3 trong các ca sản xuất. Nếu người lao động làm việc ca 1 (6h -14h) sẽ dậy lúc 5h sáng và ra khỏi nhà lúc 5h30, thời gian này phù hợp hơn là dậy lúc 4h sáng và khỏi nhà lúc 4h30 cho ca 1 từ 5h sáng trong môi trường thời tiết ở miền nam Việt Nam.

Vì vậy, Điều 70, BLLĐ nên sửa đổi là “Thời gian làm việc ban đêm tính từ 22h - 6h sáng hôm sau”. ■

(5) Quy chế đối xử quốc gia (NT) quy định: Các thành viên của WTO phải đối xử bình đẳng giữa sản phẩm nhập khẩu với sản phẩm sản xuất trong nước, giữa đầu tư trong nước với đầu tư nước ngoài, giữa nhà đầu tư nước ngoài với nhà đầu tư trong nước, giữa người cung cấp dịch vụ trong nước với người cung cấp dịch vụ nước ngoài.

(6) Từ Thừa Thiên Huế ra Bắc: 22h - 6h; Từ Quảng Nam - Đà Nẵng vào Nam: 21h - 5h.

(7) Hướng dẫn tại Thông tư số 13/2003/TT-BLĐTBXH ngày 30/05/2003.

# XÃ HỘI HOÁ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG ĐÀO TẠO ĐỐI VỚI ĐẠI HỌC NGOÀI CÔNG LẬP

■ LÊ QUỐC HÙNG\*

**Xã hội hoá giáo dục là chính sách huy động mọi nguồn lực của nhân dân, của các tổ chức kinh tế - xã hội tham gia vào sự nghiệp giáo dục, đầu tư vào hoạt động giáo dục trên cơ sở phù hợp với khả năng tài chính và trình độ chuyên môn nhằm xây dựng xã hội học tập. Ở nước ta, cho đến nay đã thực hiện xã hội hoá hoạt động giáo dục tương đối rộng rãi ở mọi cấp học. Bài viết này bàn về việc xã hội hoá giáo dục ở bậc đại học và những giải pháp nâng cao chất lượng đào tạo tại các cơ sở đại học ngoài công lập.**

## 1. Xã hội hoá giáo dục đại học

Xã hội hoá giáo dục được hiểu trên phương diện rộng là toàn thể nhân dân, toàn thể xã hội tham gia vào sự nghiệp giáo dục. Xã hội hoá giáo dục là làm cho hoạt động giáo dục trở thành hoạt động chung của toàn xã hội. Điều 1 Nghị định 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ ghi rõ: *xã hội hoá hoạt động giáo dục là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự phát triển sự nghiệp giáo dục nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục trong sự phát triển về vật chất và tinh thần của nhân dân.*

Hàng năm, Nhà nước vẫn phải chi 18% ngân sách quốc gia cho hoạt động giáo dục đào tạo và cũng chỉ đáp ứng khoảng một nửa nhu cầu chi tiêu về giáo dục. Vì vậy, xã hội hoá giáo dục là điều kiện cần thiết và tất yếu để phát triển giáo dục và đào tạo ở nước ta. Xã hội hoá giáo dục là một trong những phương diện quan trọng của xã hội hoá hoạt động quản lý nhà nước. Xã hội hoá giáo dục là chủ trương đúng đắn mang tính chiến lược của Đảng ta thể hiện rõ nét trong Nghị quyết 02 của Ban Chấp hành trung ương khoá VIII. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn

quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định: “Thực hiện chủ trương xã hội hoá giáo dục, phát triển đa dạng các hình thức đào tạo, đẩy mạnh việc xây dựng các quỹ khuyến khích tài năng, các tổ chức khuyến học, bảo trợ giáo dục”. Tiếp đó, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 của Ban Chấp hành trung ương khoá IX nêu quyết tâm thực hiện giải pháp “Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục, xây dựng xã hội học tập, coi giáo dục là sự nghiệp của toàn dân...”. Nghị quyết Đại hội X của Đảng chỉ rõ: “Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục và đào tạo. Rà soát, sắp xếp lại quy hoạch mạng lưới các trường đại học... Đi đôi với việc đổi mới cơ chế quản lý, nâng cao chất lượng các trường công lập, cần bổ sung chính sách ưu đãi để phát triển các trường ngoài công lập... Có lộ trình cụ thể cho việc chuyển một số cơ sở giáo dục, đào tạo công lập sang dân lập, tư thục; Xoá bỏ hệ bán công; Khuyến khích thành lập mới và phát triển các trường đại học ngoài công lập, kể cả trường do nước ngoài đầu tư”. Chủ trương xã hội hoá giáo dục của Đảng được thể chế hoá vào Hiến pháp năm 1992: Nhà nước phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức giáo

(\*) TS. Đại học Đông Đô.

dục khác, Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục, khuyến khích các nguồn đầu tư khác (Điều 36). Luật Giáo dục được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2005 đã tạo cơ sở vững chắc cho sự phát triển giáo dục, khẳng định giáo dục là quốc sách hàng đầu trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước...

### **Xã hội hoá giáo dục có một số đặc trưng sau:**

- Xã hội hoá giáo dục không có nghĩa là buông lỏng sự quản lý thống nhất của Nhà nước về giáo dục mà trái lại vai trò quản lý, định hướng, chỉ huy, điều hành, kiểm tra, giám sát của Bộ Giáo dục và đào tạo càng phải được tăng cường. Nhưng sự tăng cường vai trò quản lý, chỉ dẫn, kiểm tra, giám sát của Bộ không phải bằng cách trực tiếp can thiệp vào hoạt động cụ thể của nhà trường, mà phải thông qua các văn bản pháp luật, các quy chế quản lý. Nhà nước phải xây dựng và không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch để các cơ sở đào tạo hoạt động có hiệu quả, đảm bảo chất lượng đào tạo. Nhà nước chỉ can thiệp khi có sự vi phạm pháp luật. Xã hội hoá không có nghĩa là giảm nhẹ trách nhiệm của Nhà nước, giảm bớt phần ngân sách nhà nước, trái lại, Nhà nước thường xuyên tìm thêm các nguồn thu để tăng tỷ lệ ngân sách cho các hoạt động này, đồng thời quản lý tốt để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn kinh phí đó.

- Xã hội hoá giáo dục phải gắn liền với việc mở rộng dân chủ, khuyến khích, động viên việc nâng cao tinh thần tự quản, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở đào tạo. Việc mở rộng dân chủ và khẳng định quyền tự chủ cho các cơ sở đào tạo có tác dụng rất lớn trong việc thúc đẩy sự tìm tòi, phát huy sáng kiến, cố vũ tính năng động, chủ động của các tổ chức và công dân tham gia quản lý hoạt động giáo dục, góp phần làm giảm nhẹ gánh nặng quản lý của các cơ quan nhà nước, khắc phục tâm lý thụ động, phó mặc mọi công việc quản lý giáo dục cho Nhà nước của một bộ phận công dân và tổ chức, đồng thời góp phần làm cho hoạt động giáo dục thực sự là công việc của toàn xã hội.

- Xã hội hoá giáo dục là thu hút mọi tổ chức quần chúng, mọi thành phần kinh tế, mọi công

dân có điều kiện tham gia đầu tư các dự án phát triển giáo dục trong khi ngân sách nhà nước đầu tư cho giáo dục chưa đáp ứng được yêu cầu. Xã hội hoá là xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tầng lớp nhân dân đối với việc tạo lập và cải thiện môi trường kinh tế, xã hội lành mạnh và thuận lợi cho các hoạt động giáo dục. Xã hội hoá là mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân lực, vật lực và tài lực trong xã hội. Phát huy và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của nhân dân, tạo điều kiện cho hoạt động giáo dục phát triển nhanh hơn, có chất lượng cao hơn, là chính sách lâu dài, là phương châm thực hiện chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước, chứ không phải là biện pháp tạm thời, chỉ có ý nghĩa tình thế, trước mắt do Nhà nước thiếu kinh phí cho hoạt động này. Khi nhân dân ta có mức thu nhập cao, ngân sách nhà nước dồi dào vẫn phải thực hiện xã hội hoá, bởi vì giáo dục là sự nghiệp lâu dài của nhân dân, sẽ phát triển không ngừng mọi nguồn lực to lớn của toàn dân. Ở mỗi địa phương, đây là cộng đồng trách nhiệm của Đảng bộ, HĐND, UBND, các cơ quan nhà nước, các đoàn thể quần chúng, các tổ chức kinh tế, các doanh nghiệp đóng tại địa phương và của từng người dân.

- Xã hội hoá giáo dục chỉ có thể được thực hiện trên cơ sở chính sách học phí, học bổng phù hợp, đồng thời đa dạng hoá các hình thức đào tạo và các loại hình nhà trường. Việc huy động dân tham gia đóng góp cho giáo dục phải được xem xét một cách kỹ lưỡng, căn cứ vào mức sống và khả năng của dân ở từng vùng, từng địa phương trên cơ sở bảo đảm công bằng xã hội, có chính sách học phí phù hợp, đồng thời có chính sách trợ cấp xã hội và cho vay vốn để đi học. Điều chỉnh mức học phí ở các trường phổ thông tại các địa bàn thành phố, thị xã, thị trấn và vùng có thu nhập bình quân cao (trên mức thu nhập bình quân cả nước); thu học phí thấp hơn đối với vùng có thu nhập bình quân thấp (dưới mức thu nhập bình quân cả nước); miễn học phí đối với vùng sâu, vùng xa. Nâng mức học phí ở các trường dạy nghề, trung học chuyên nghiệp, cao đẳng và đại học. Cần thể chế hoá chính sách học phí vào Luật Giáo dục.

Mặt khác, Nhà nước phải quy định bằng pháp luật sự tôn trọng quyền sở hữu của nhà đầu tư. Xã hội hoá và đa dạng hoá các hình thức hoạt động giáo dục có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Bên cạnh việc củng cố các tổ chức của Nhà nước, cần phát triển rộng rãi các hình thức hoạt động do các tập thể hoặc các cá nhân tiến hành trong khuôn khổ chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Đa dạng hoá chính là mở rộng các cơ hội cho các tầng lớp nhân dân tham gia chủ động và bình đẳng vào hoạt động giáo dục.

- Xã hội hoá hoạt động giáo dục cũng là giải pháp quan trọng để thực hiện chính sách công bằng xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước. Công bằng xã hội không chỉ biểu hiện về mặt hưởng thụ, tức là người dân được xã hội và Nhà nước chăm lo, mà còn biểu hiện cả về mặt người dân đóng góp, cống hiến cho xã hội theo khả năng thực tế của từng người, từng địa phương. Thực hiện công bằng trong chính sách xã hội phải vận dụng các nguyên tắc điều chỉnh và ưu tiên; nhất thiết phải ưu tiên đối với người có công, phải trợ giúp người nghèo, vùng nghèo; người có công, có cống hiến nhiều hơn được xã hội và nhà nước chăm lo nhiều hơn. Công bằng xã hội trong việc huy động các nguồn lực của nhân dân vào các hoạt động giáo dục không phải là huy động bình quân, mà là vận dụng cách huy động và mức huy động tùy theo các nhóm người có điều kiện thực tế khác nhau, có mức thu nhập khác nhau. Những người thuộc diện chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước được miễn, giảm phần đóng góp. Công bằng xã hội còn được thực hiện thông qua việc phát huy truyền thống “lá lành đùm lá rách”, người giàu giúp người nghèo, vùng giàu giúp vùng nghèo. Phát triển nhiều loại quỹ do nhân dân đóng góp, tự nguyện làm việc nghĩa như quỹ khuyến học, quỹ học bổng, quỹ từ thiện... Nhà nước ban hành Quy chế thành lập và quản lý các quỹ này theo hướng phát huy khả năng tự quản, tự giám sát của những người đóng góp, thực hiện

chế độ công khai hoá thu, chi.

Thực hiện xã hội hoá trong lĩnh vực giáo dục với quan niệm đúng đắn về công bằng xã hội chính là thực hiện định hướng xã hội chủ nghĩa theo đường lối của Đảng.

Đa dạng hoá các loại hình nhà trường là một trong những hướng quan trọng để thực hiện xã hội hoá giáo dục. Khái niệm về trường tư không phải là vấn đề mới đối với nền giáo dục của nhiều nước trên thế giới và ngay cả ở Việt Nam cũng vậy. Trước đây, trong kháng chiến chống Pháp chúng ta đã tổ chức trường tư thực. Trên thế giới, nhiều nước châu Á đã chọn mô hình tổ chức hệ thống giáo dục trên cơ sở phát triển các trường tư thực đại trà, hạn chế các trường công lập, nhằm mục tiêu thoả mãn phần lớn nhu cầu học tập của công chúng. Nhờ mô hình giáo dục này mà nhiều quốc gia trên thế giới như Nhật Bản và Hàn Quốc đã có nhiều thành công trong đào tạo nguồn nhân lực. Nước Nhật đã có được nhiều thế hệ những người lao động thông minh và sáng tạo, những nhà doanh nghiệp nổi tiếng, đội ngũ tri thức có trình độ cao, đội ngũ công nhân kỹ thuật lành nghề đông đảo. Nhật Bản đã thành công trong việc vận động toàn xã hội đầu tư cho giáo dục, mở rộng cơ hội học tập cho mọi người, xây dựng một nền giáo dục rộng lớn và đa dạng trên cơ sở phát triển hệ thống trường tư. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cũng cho thấy, có được sự tăng trưởng nhanh về kinh tế trước hết là nhờ biết đầu tư hiệu quả cho giáo dục. Người ta so sánh, vào những năm 60 của thế kỷ trước, Hàn Quốc và Pakixtan đều ở trình độ phát triển như nhau, nhưng trong khi ở Pakixtan chỉ có 30% số trẻ em được vào trường tiểu học thì ở Hàn Quốc tỷ lệ đó đạt 94%. Kết quả là vào giữa những năm 80, GDP tính theo đầu người của Hàn Quốc gấp 3 lần của Pakixtan và đến năm 2001 gấp 21 lần<sup>1</sup>. Chính sách đầu tư cho giáo dục của Hàn Quốc được xác định rất rõ: Đào tạo nguồn nhân lực là nhiệm vụ chung của toàn xã hội, thực hiện phương châm đào tạo “con người trọn vẹn” - con người có năng lực tự học, tự sáng tạo và có khả năng sống độc lập.

(1) Trương Giang Long, Đào tạo nguồn nhân lực qua kinh nghiệm phát triển giáo dục ở một số nước, Tạp chí Cộng sản, số 13, tháng 7/2004, tr.72.



Hoa Kỳ là quốc gia có nền giáo dục tiên tiến. Chính giáo dục đã góp phần không nhỏ đưa Hoa Kỳ trở thành cường quốc số một về khoa học, công nghệ và kinh tế như hiện nay. Một nửa số dân Hoa Kỳ trong độ tuổi từ 18 đến 25 đều vào trường cao đẳng hoặc đại học. Mục tiêu cơ bản của nền giáo dục Hoa Kỳ là phát triển tối đa năng lực của từng học sinh, cho dù năng lực của chúng có thể cao hay thấp. Theo luật liên bang, mỗi bang và các vùng phụ thuộc có trách nhiệm phát triển hệ thống giáo dục đại học của địa phương mình. Ở Hoa Kỳ không có trường do trung ương (Liên bang) quản lý. Trên thực tế, mỗi bang thường có ít nhất một trường đại học công lập, còn khoảng 60% các trường đại học ở Hoa Kỳ là trường tư, có quy chế tự quản. Dù học ở trường công hay trường tư thì người học đều phải đóng học phí và đây là nguồn tài chính quan trọng nhất của các trường đại học.

Ở hầu hết các quốc gia, chính sách huy động mọi nguồn lực cho giáo dục đều theo xu hướng mở và rất năng động. Bên cạnh nguồn ngân sách quốc gia còn có chế độ thu học phí thích ứng với từng đối tượng, khuyến khích và cho phép thu hút mọi đóng góp của các tầng lớp dân cư, các tổ chức kinh tế - xã hội, các nhà hảo tâm và các tổ chức quốc tế. Nhờ có các nguồn thu đa dạng đó, ngành giáo dục chủ động thực hiện đa dạng hoá các loại hình đào tạo. Như vậy, đa dạng hoá các nguồn lực cho giáo dục, đa dạng hoá các lực lượng tham gia vào quá trình giáo dục, đa dạng hoá các loại hình đào tạo... đang là xu thế quốc tế hoá trong giáo dục.

Thực hiện chủ trương xã hội hoá giáo dục, ở nước ta đã xuất hiện hàng loạt các trường đại học dân lập, tư thục. Tất cả các cơ sở giáo dục này được gọi chung là cơ sở giáo dục ngoài công lập. Hoạt động của các cơ sở giáo dục ngoài công lập đã đóng góp một phần rất quan trọng vào sự nghiệp giáo dục của nước ta. Việc xã hội hoá và đa dạng hoá các loại hình giáo dục đã góp phần mở rộng cơ hội học tập cho nhân dân, thu nhận nhiều sinh viên tham gia học tập, từ đó trang bị những kiến thức cần thiết đáp

ứng nhu cầu nhân lực cho xã hội. Hiện nay, cả nước có 195 trường đại học, tuyển sinh 265.000 sinh viên, trong đó 41 trường đại học dân lập, tư thục tuyển sinh 54.000 sinh viên, chiếm 21% số trường và 20% số chỉ tiêu tuyển sinh trong khi định hướng của ngành Giáo dục và đào tạo là đến năm 2010, tỷ lệ sinh viên đại học ngoài công lập phải ít nhất đạt 40%<sup>2</sup>. Điều đó cho thấy cần tạo điều kiện để các trường ngoài công lập đã được thành lập củng cố cơ sở vật chất, tăng cường đội ngũ giảng viên cơ hữu mới có thể thực hiện được định hướng xã hội hoá giáo dục của Đảng.

Trong khi đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục, Nhà nước vẫn giữ vai trò trọng yếu trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục ở tất cả các bậc học nói chung và ở bậc đại học nói riêng. Hệ thống giáo dục đại học được mở rộng cả về ngành nghề, quy mô và loại hình đào tạo. Mạng lưới các trường đại học đã đáp ứng được yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và nhu cầu học tập ngày càng tăng trong xã hội. Số lượng trường đại học đã phát triển nhanh hơn lộ trình được xác định trong Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP của Chính phủ ngày 02/11/2005 về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học. Tính đến tháng 3/2009, cả nước có 195 trường đại học, trong đó có 154 trường công lập và 41 trường ngoài ngân sách<sup>3</sup>. Trong khi đó, Nghị quyết của Chính phủ đặt ra lộ trình đến năm 2010 cả nước có 171 trường đại học. Điều đó cho phép khẳng định việc thành lập các trường đại học cả công lập và tư thục trong vài năm gần đây là vội vã, không tuân thủ lộ trình mà Chính phủ đã xác định và vì thế, ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo đại học. Cũng theo lộ trình, đến năm 2020 cả nước sẽ có 225 trường đại học mà hiện nay đã có 195 trường nên chúng tôi cho rằng, trong 5 năm tới không nên thành lập thêm mà cần tăng cường củng cố các trường mới thành lập về tất cả các mặt từ cơ sở vật chất đến đội ngũ giảng viên.

Nhà nước đã ban hành một hệ thống các

(2) Phát biểu của Phó Thủ tướng Phạm Gia Khiêm tại Lễ ra mắt Hiệp hội các trường đại học dân lập ngày 9/9/2004.

(3) Xem Những điều cần biết về tuyển sinh đại học và cao đẳng năm 2009 của Bộ Giáo dục và đào tạo, Nxb. Giáo dục. H. 2009.

văn bản pháp quy điều chỉnh hoạt động các trường ngoài công lập. Điều đó chứng tỏ vai trò của các trường đại học ngoài công lập đã được khẳng định. Từ nay, ở nước ta thực hiện mô hình song song tồn tại giáo dục công lập và giáo dục ngoài công lập. Giáo dục ngoài công lập là một bộ phận cấu thành của hệ thống giáo dục quốc dân. Số sinh viên ngoài công lập cũng tăng dần và năm 2009 đã chiếm khoảng 20% tổng số chỉ tiêu tuyển sinh.

Tóm lại, hoạt động của hệ thống giáo dục ngoài công lập đã góp phần mở rộng cơ hội giáo dục cho mọi người với những mục tiêu, nội dung và loại hình đào tạo thích hợp với từng đối tượng, từng khu vực và từng địa phương, đồng thời huy động thêm nhiều nguồn kinh phí cho phát triển nguồn nhân lực.

## 2. Những giải pháp nâng cao chất lượng đào tạo đối với đại học ngoài công lập

Chủ trương xã hội hoá giáo dục và xây dựng xã hội học tập của Đảng chỉ có thể được thực hiện thông qua chất lượng đào tạo cụ thể của mỗi trường đại học ngoài công lập. Trần trở đề đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng đào tạo là trách nhiệm của mỗi nhà giáo có tâm huyết. Với tinh thần đó, chúng tôi xin đưa ra một số giải pháp nâng cao và ổn định chất lượng đào tạo đối với đại học ngoài công lập.

*- Xây dựng đội ngũ giáo viên và xác lập vị trí trung tâm của sinh viên trong trường*

Để nâng cao và ổn định chất lượng đào tạo nhất thiết phải *xây dựng cho được đội ngũ cán bộ giáo viên cơ hữu* của trường. Người thầy có vai trò quan trọng trong việc đào tạo, rèn luyện, phát triển trí tuệ và nhân cách cho thế hệ trẻ, giữ vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng giáo dục. Chỉ số về đội ngũ giảng viên là một trong các tiêu chuẩn buộc phải có đối với một trường đại học. Bộ Giáo dục và đào tạo chỉ cho phép mở trường mới, mã ngành đào tạo mới khi có đủ tiêu chuẩn về đội ngũ giảng viên và các điều kiện khác. Các chỉ số về đội ngũ giảng viên không chỉ là số lượng, mà còn là chất lượng và cơ cấu đội ngũ. Đội ngũ giảng dạy chất lượng cao là nhân tố cơ bản trong đảm

bảo chất lượng giáo dục đại học.

Đại học ngoài công lập muốn phát triển thì trước hết phải *lấy sinh viên làm trung tâm của mọi hoạt động trong trường*. Tất cả vì sinh viên, đặt lợi ích của sinh viên lên trên lợi ích của nhà đầu tư. Phải trân trọng, tâm huyết với sinh viên, tìm cách giúp sinh viên tích lũy sức lao động trí tuệ trong những năm tháng học tập tại trường để các em vững vàng lập nghiệp, tạo chỗ đứng phù hợp sau khi ra trường. Trí tuệ của sinh viên phải được chăm lo toàn diện gồm 3 yếu tố hợp thành là Trí (kỹ năng tác nghiệp nghề được đào tạo), thể (năng lực sáng tạo và sức khỏe) và mỹ (nhân cách, biết cách xử sự trong xã hội). Muốn bảo đảm được điều đó, mỗi cán bộ giáo viên cần phải chăm lo xây dựng môi trường giáo dục trên cơ sở đoàn kết nội bộ tốt. Đoàn kết nội bộ phải được xác định là nhiệm vụ hàng đầu của mỗi cán bộ nhân viên cơ hữu, bất kể là chức danh gì. Đoàn kết nội bộ là yếu tố quan trọng để nâng cao chất lượng đào tạo.

Hiện nay, một số nhà quản lý bản khoản trước việc phân hoá cấp độ về chất lượng giáo dục giữa các trường đại học. Chúng tôi cho rằng, việc phân tầng chất lượng là thực tế hiển nhiên ở tất cả các nước trên thế giới.

Các nhà quản lý giáo dục đại học hiện nay đang tranh luận một vấn đề khá nhạy cảm và hóc búa: mối quan hệ giữa chất lượng và số lượng. Một số cho rằng, cương quyết không hy sinh chất lượng cho số lượng, nghĩa là chỉ tuyển những học sinh học giỏi vào đại học, tuyển không đủ số lượng thì thôi. Chúng tôi cho rằng, nhìn nhận vấn đề này như thế là quá cứng nhắc, hơn nữa, xét trên phương diện nào đó là thiếu công bằng trong cơ hội học tập ở bậc đại học. Hạn chế số lượng để tập trung cho chất lượng là biện pháp cổ điển, bởi lẽ số sinh viên đại học nước ta chưa đủ so với yêu cầu nguồn nhân lực. Không phải giảm số lượng thì mặc nhiên có chất lượng, và đôi khi phải tăng số lượng thì mới có chất lượng. Cần chuẩn hoá chất lượng trên cơ sở phân tầng và phải thừa nhận rằng, sinh viên tốt nghiệp đại học ở bất kỳ nước nào cũng có nhiều tầng chất lượng.

*- Xây dựng cơ sở vật chất*

Tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ giảng dạy, bảo đảm điều kiện giảng dạy tốt nhất cho giáo viên. Mặc dù đã có quy định các trường phải sử dụng bao nhiêu phần trăm nguồn thu từ học phí để đầu tư vào cơ sở vật chất phục vụ giảng dạy, nhưng xem ra việc thực hiện và giám sát vẫn còn khá lỏng lẻo nên cơ sở vật chất của nhiều trường hiện nay còn xa mới đạt chuẩn. Không có cơ sở vật chất đủ chuẩn mực không thể gọi là trường, do vậy, muốn có một trường đại học thì không thể coi nhẹ đầu tư cơ sở vật chất. Để có trường phải có đất. Cần thực hiện chế độ ưu đãi trong việc sử dụng đất để xây trường như đã quy định tại Điều 103 Luật Giáo dục. Đây là vấn đề cần được các nhà quản lý lưu tâm hơn nữa cho quá trình thúc đẩy xã hội hoá giáo dục. Giảng đường chật chội, thuê mượn, phòng thí nghiệm lạc hậu và thư viện nghèo nàn không thể là nơi đào tạo có chất lượng, nhất là những ngành công nghệ tiên tiến.

*- Xây dựng chương trình, giáo trình*

Ngoài những yêu cầu chung, các trường đại học ngoài công lập được thành lập và xây dựng đúng vào giai đoạn nền giáo dục đại học Việt Nam nói riêng và thế giới nói chung đang phải đổi mới nhiều mặt. Để đáp ứng nhu cầu đổi mới đó và đặc biệt, để nâng cao chất lượng đào tạo, vấn đề cần quan tâm đầu tiên là phải khẩn trương đổi mới chương trình, nội dung và phương pháp đào tạo. Nội dung giáo dục phải bảo đảm tính cơ bản, toàn diện, thiết thực, hiện đại và có hệ thống; coi trọng giáo dục tư tưởng và ý thức công dân; bảo tồn và phát huy truyền thống tốt đẹp bản sắc văn hoá dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phù hợp với sự phát triển về tâm sinh lý của người học.

Nội dung, phương pháp giáo dục phải được thể hiện thành chương trình giáo dục; chương trình giáo dục phải được cụ thể hoá thành sách giáo khoa, giáo trình. Chương trình giáo dục, sách giáo khoa, giáo trình phải phù hợp với mục tiêu giáo dục của từng bậc học, cấp học và từng trình độ đào tạo, bảo đảm tính ổn định và tính thống nhất. Chuẩn hoá chương trình và giáo trình là xương sống của giáo dục đại học

tại tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt giàu, nghèo, phát triển hay đang phát triển. Chuẩn hoá chương trình và giáo trình là cơ sở để các trường đại học ngoài công lập nâng cao chất lượng đào tạo. Bộ Giáo dục và đào tạo cần định sớm một lịch trình cho các trường đại học ngoài công lập xây dựng chương trình tổng thể của từng trường, từng ngành và từng môn học. Mỗi trường cần xác lập cơ chế *quản lý giáo trình, giáo án, đề cương bài giảng, giáo trình tham khảo*. Cần xúc tiến biên soạn giáo trình riêng của trường và phát hành giáo trình cho sinh viên khi đã được Hội đồng khoa học và đào tạo duyệt. Nghiên cứu áp dụng xu thế giáo dục hiện đại: lấy sinh viên làm trung tâm, nghĩa là phải chú ý đến đặc điểm, quyền lợi của sinh viên, phải tổ chức cho sinh viên hoạt động một cách tích cực và sáng tạo. Phương pháp giáo dục phải phát huy tính tích cực, tự giác, chủ động, tư duy sáng tạo của người học; bồi dưỡng năng lực tự học, lòng say mê học tập và ý chí vươn lên.

*- Dân chủ hoá hoạt động ở trường ngoài công lập*

Ngay từ năm 1998, Chính phủ đã ra Nghị định ban hành Quy chế thực hiện dân chủ cơ sở cho phường, xã và cơ quan hành chính. Việc thực hiện dân chủ ở trường học là vô cùng cần thiết do yêu cầu của quá trình thực hiện nhiệm vụ đào tạo nguồn nhân lực cho xã hội. Bộ Giáo dục và đào tạo từ đầu năm 2000 cũng đã ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của nhà trường. Trường ngoài công lập là đơn vị sự nghiệp hoạt động theo chế độ sở hữu tập thể, vì vậy trong bản Quy chế dân chủ cần nhấn mạnh đến dân chủ trực tiếp. Thông qua dân chủ trực tiếp của cán bộ, giảng viên, nhân viên cơ hữu thì Hội đồng quản trị sẽ vững mạnh vì thường xuyên nắm bắt được ý nguyện của người lao động để thực hiện thật chuẩn mực những việc quản lý hàng ngày, và ngược lại, Hội đồng quản trị vững mạnh, đoàn kết thì bảo đảm được đầy đủ các điều kiện thuận lợi cho người lao động thực hiện quyền dân chủ trực tiếp. Phát huy dân chủ trực tiếp là vấn đề có tầm chiến lược để trường ngoài công lập phát triển bền vững, tạo lập được

chỗ đứng xứng đáng trong hệ thống các trường đại học của nước nhà.

*- Hoàn thiện cơ chế giám sát của Nhà nước đối với đại học*

Từ điển Tiếng Việt định nghĩa: Giám sát là “theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không”. Như vậy, giám sát bao gồm hai hành vi là theo dõi và kiểm tra. Trong hoạt động giám sát, theo dõi và kiểm tra là hai công việc nối tiếp nhau. Trên cơ sở kết quả của giám sát, người ta sẽ thực hiện việc kiểm định đào tạo. Kiểm định đào tạo là một quá trình xác nhận tình trạng một cơ sở đào tạo hoặc một chương trình đào tạo sau khi đã kiểm tra nhằm công nhận cơ sở hoặc chương trình đó về mức độ hoàn thành nhiệm vụ, tính toàn vẹn và chất lượng đào tạo, làm cho cộng đồng giáo dục và công chúng tin cậy ở cơ sở đào tạo và chương trình đó. Kiểm định đào tạo có chức năng quan trọng là khuyến khích mọi cố gắng để hướng tới việc nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục và đào tạo.

Sự phát triển nhanh của các khu vực giáo dục đại học đòi hỏi Nhà nước cần có một chính sách đối xử bình đẳng giữa khu vực công lập và ngoài công lập, đồng thời phải quan tâm giám sát về chất lượng và tính hợp lý của các chương trình đào tạo. Bộ Giáo dục và đào tạo phải xiết chặt công tác kiểm tra và chỉ khi đạt được tiêu chuẩn về đội ngũ giảng viên, cơ sở vật chất mới cho phép tuyển sinh.

Với một hệ thống giáo dục đại học cả công lập và ngoài công lập song song tồn tại, nếu Chính phủ thực hiện một phương thức quản lý nhất loạt như nhau liệu có thực tiễn và hiệu quả không? Tư duy quản lý đối với khu vực giáo dục ngoài công lập không thể dựa vào mệnh lệnh hành chính đơn thuần mà có lẽ, phải dựa vào khuyến khích tài chính hoặc dựa vào sự phản ánh từ người sử dụng sinh viên tốt nghiệp để thực hiện.

Cần nhận thức đầy đủ tính quy luật hay cơ chế tự vận động của khu vực xã hội hoá để sử dụng cơ chế này trong việc giám sát và định hướng chúng đến mục tiêu mong muốn về chất lượng và hiệu quả. Vai trò của các cơ quan quản

lý nhà nước trong việc giám sát khu vực giáo dục ngoài công lập thể hiện ở chỗ biết sử dụng các công cụ quản lý tác động vào nó thông qua cơ chế vốn có của nó và hướng nó vận động theo các mục tiêu mong muốn.

Cơ chế giám sát khu vực giáo dục xã hội hoá một mặt phải thừa nhận tính khách quan của các đặc trưng vốn có của nó và mặt khác phải biết lựa chọn phương thức tác động thích hợp mới vận hành có hiệu quả chính sách xã hội hoá giáo dục trong thực tiễn. Mô hình giám sát thích hợp đòi hỏi phải khẳng định vai trò của các cơ quan và các cấp khác nhau thông qua việc tách bạch giữa việc hoạch định chính sách với chức năng quản lý vĩ mô. Cần phải có một cơ quan cấp vụ quản lý khu vực xã hội hoá giáo dục và quản lý đại học ngoài công lập. Việc thành lập Hiệp hội các trường đại học và cao đẳng ngoài công lập đáng được khích lệ. Hiệp hội cần hoạt động tích cực hơn nữa cho quá trình thực hiện xã hội hoá giáo dục.

Để có được một phương thức giám sát và điều phối hiệu quả, cần quan tâm hoàn thiện hành lang pháp luật về giáo dục nói chung và hệ thống các văn bản pháp quy điều chỉnh lĩnh vực xã hội hoá giáo dục nói riêng. Luật Giáo dục và các văn bản dưới luật, các điều lệ, các quy chế nội bộ của các trường ngoài công lập cần phải được hợp thành một thể thống nhất, không mâu thuẫn, chồng chéo lẫn nhau, và phải được xây dựng trên tinh thần đề cao hơn nữa quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm xã hội của trường đại học.

Bộ Giáo dục và đào tạo là người chỉ huy, bẻ lái và các trường là những tay chèo của con thuyền giáo dục đại học. Các tay chèo phải được tự chủ để chèo đủ lực và đúng hướng, còn người chỉ huy có trách nhiệm kiểm tra và uốn nắn các tay chèo, loại bỏ tay chèo nào không hoàn thành nhiệm vụ. Làm được như thế thì chắc chắn con thuyền đại học sẽ đến bến.

Với năm giải pháp cụ thể trên, chắc chắn rằng chất lượng sinh viên tốt nghiệp đại học của chúng ta sẽ không thua kém so với các nước trong khu vực. ■

# PHÁP LUẬT

## VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐỐI VỚI NƯỚC THẢI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ NGUYỄN NGỌC ANH ĐÀO\*

Phí bảo vệ môi trường (BVMT) đối với nước thải là một công cụ kinh tế hữu hiệu trong BVMT, là một bước tiến hết sức quan trọng trong công tác quản lý môi trường ở nước ta. Cùng với Nghị quyết số 41/NQ – TW của Bộ Chính trị, Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020, Luật BVMT năm 2005, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải được quy định theo Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 (nay được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 04/2007/NĐ-CP ngày 08/11/2007), thể hiện sự quyết tâm của Đảng, Nhà nước ta trong công tác bảo vệ môi trường. Bài viết dưới đây đề cập thực tiễn việc áp dụng các quy định về phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt (NTSH), nước thải công nghiệp (NTCN), nguyên nhân và một số giải pháp khắc phục những bất cập trong tình hình hiện nay.

### 1. Thực tiễn áp dụng các quy định về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp

Theo Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải và Thông tư liên tịch số 125/2003/TTLT-BTC-BTN&MT ngày 18/2/2003 của Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) về hướng dẫn thực hiện Nghị định 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải, kể từ ngày 01/01/2004, các tổ chức, hộ gia đình phải nộp phí BVMT đối với NTSH và NTCN. Nguồn phí thu được này được sử dụng để đầu tư trở lại cho các công trình, dự án BVMT, đầu tư xây dựng mới, nạo vét cống rãnh, duy tu, bảo dưỡng hệ

thống thoát nước tại địa phương.

Ngày 06/9/2007, Bộ Tài chính và Bộ TN&MT ban hành Thông tư liên tịch số 106/2007/TTLT/ BTC-BTN&MT về sửa đổi, bổ sung Thông tư liên tịch số 125 đã có những quy định hướng dẫn tính toán khối lượng chất gây ô nhiễm NTCN. Việc này có ý nghĩa quan trọng trong việc hỗ trợ các Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định tờ khai nộp phí của các doanh nghiệp cũng như giúp các doanh nghiệp có thể tự kê khai.

Ở cấp địa phương, tại hầu hết các tỉnh, thành phố trên cả nước, các Sở Tài nguyên và Môi trường phối hợp cùng với Sở Tài chính đã lập đề án triển khai thực hiện việc thu phí BVMT đối với nước thải theo Nghị định 67/CP (được

(\*) *ThS. Khoa Luật - Trường Đại học Đà Lạt.*

sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 04/NĐ-CP) trình Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt. Sau đó, dựa trên Nghị quyết của HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng đã ban hành Quyết định về việc thực hiện thu phí trên địa bàn. Sở Tài nguyên và Môi trường cũng đã phối hợp với Sở Tài chính ban hành công văn liên quan tới hướng dẫn thực hiện Quyết định của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Có thể nói, đây là các văn bản pháp lý hết sức quan trọng làm cơ sở nền tảng cho việc triển khai thu phí tại các địa phương.

Ngoài ra, chính quyền các địa phương cũng đã tích cực triển khai nhiều hoạt động liên quan đến quá trình thu, nộp phí như: tuyên truyền, phổ biến thu phí nước thải trên các phương tiện truyền thông đại chúng đến các doanh nghiệp đến mọi tầng lớp nhân dân; tổ chức tập huấn cho các Sở, ban, ngành liên quan. UBND các cấp quận, huyện, phường, xã thành lập tổ công tác thu phí thuộc phòng Môi trường - Sở Tài nguyên và Môi trường: thống kê, lập danh sách đối tượng phải nộp phí NTCN, tổ chức tập huấn cho các doanh nghiệp, đốc thúc, vận động các cơ sở công nghiệp tự nguyện kê khai và nộp phí theo đúng quy định; mở tài khoản “tạm giữ tiền phí BVMT đối với NTCN” tại các Kho bạc Nhà nước; gửi thông báo và yêu cầu nộp tờ khai nộp phí đối với các cơ sở công nghiệp, tổ chức thẩm định và ra thông báo nộp phí. Trong thời gian qua, một số địa phương như Đồng Nai... khi chưa có hướng dẫn cụ thể của Bộ TN&MT về cách tính toán lượng chất gây ô nhiễm đã tự tìm tòi nghiên cứu các tài liệu về công nghệ và môi trường, dự báo được lượng nước thải gần đúng của các ngành công nghiệp để từ đó yêu cầu các doanh nghiệp phải kê khai chính xác hơn. Một số địa phương đã sáng tạo kết hợp công tác thu phí BVMT đối với nước thải với công tác quản lý tài nguyên (đất đai, nước, khoáng sản) để yêu cầu các cơ sở công nghiệp phải kê khai và nộp phí.

#### ***Về công tác thu phí***

Theo báo cáo sơ kết 2 năm thực hiện thu

phí BVMT đối với nước thải theo Nghị định 67, trong năm 2004 cả nước đã thu được hơn 75 tỷ đồng trong đó phí NTCN là gần 7 tỷ đồng (chiếm 9%) và NTSH đạt gần 69 tỷ đồng (91%). Trong năm 2005, cả nước đã thu được khoảng 29 tỷ đồng NTCN (tăng gấp 4 lần so với năm 2004). Đối với NTSH, đã thu được 100 tỷ đồng.

Trong thời gian quan, có 24 tỉnh đã thực hiện nghiêm túc Nghị định 67 và đã thu được đồng thời cả hai loại phí NTSH và NTCN. Một số tỉnh điển hình trong công tác thu phí trong năm 2004 là Thành phố Hồ Chí Minh (23,2 tỷ đồng), Cần Thơ (8,1 tỷ đồng), Quảng Ninh (4 tỷ đồng), Bà Rịa – Vũng Tàu (2,7 tỷ đồng), Đồng Nai (2,3 tỷ đồng), Khánh Hoà (1,1 tỷ đồng)

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, kết quả từ tháng 10/2004 cho đến nay đã thu được gần 17,5 tỉ đồng tiền phí BVMT (cho cả NTSH và NTCN). Theo quy định, với loại NTSH thu từ đối tượng sử dụng nước sạch qua hóa đơn tiền nước, công ty cấp nước là đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức thu phí BVMT. Thực ra, cách thu này cũng tương tự như cách thu theo quy định cũ (thu phí NTSH). Riêng UBND phường, xã sẽ thực hiện thu phí BVMT với các đối tượng hộ gia đình tự khai thác nước ngầm (trừ những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch) để sử dụng cho mục đích sinh hoạt. Đây chính là điểm mới vì trước đây, Thành phố Hồ Chí Minh chỉ thu phí nước thải đối với những người sử dụng nước máy của Công ty cấp nước qua đồng hồ; còn các hộ gia đình sử dụng nước giếng khoan coi như nằm ngoài diện phải nộp phí nước thải. Thế nhưng, từ khi Quyết định về thu phí BVMT của UBND Thành phố Hồ Chí Minh có hiệu lực (ngày 01/8/2004), đến nay hầu hết các UBND phường, xã trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh vẫn chưa thể thu phí BVMT của các hộ gia đình sử dụng nước giếng. Lý giải việc chậm trễ thực hiện thu phí, ông Phan Văn Rắc, Chủ tịch UBND phường Bình Trị Đông (Quận Bình Tân), cho biết: “Khi quyết định có hiệu lực, chúng tôi đã thông báo việc thu phí đến từng tổ dân phố nhưng... tất cả chỉ dừng ở mức thông tin, tuyên truyền là chính”. Theo

ông, chính quyền địa phương còn lúng túng khi triển khai quy định quá mới này, mặt khác cũng thiếu cán bộ chuyên trách thực hiện thu phí. Trong khi đó, theo nhận định từ một số UBND phường, xã thì việc thu phí BVMT đối với các hộ sử dụng nước giếng là không dễ vì phải thực hiện khảo sát, thống kê sau đó mới có thể tính toán mức phí cho phù hợp.

#### **Về công tác nộp phí**

Đối với công tác nộp phí, đã đạt được một số kết quả đáng kể, số phí thu được tương đối lớn. Một số địa phương đã có trách nhiệm nộp phí đúng thời hạn như Thái Nguyên (395 triệu đồng), Quảng Ninh (393 triệu đồng), Khánh Hoà (370 triệu đồng). Có nhiều tỉnh khác, tuy số phí thu được còn thấp, song đã nghiêm túc thực hiện việc nộp phí như Bình Phước (62 triệu đồng), Gia Lai (97 triệu đồng), Phú Thọ (104 triệu đồng), Thanh Hoá (56 triệu đồng).

Mặc dù đã thu được những kết quả bước đầu, nhiều địa phương đã nỗ lực triển khai và thu được nguồn thu đáng kể, song công tác thu và nộp phí còn gặp nhiều vướng mắc cần tháo gỡ.

Trên địa bàn cả nước mới có 45/64 tỉnh, thành phố thực hiện việc thu phí, hiện vẫn còn 19 tỉnh, thành phố chưa thực hiện việc thu phí. Với gần 1/3 số địa phương trên cả nước chưa thực hiện việc thu phí, đây thực sự là một tồn tại lớn mà trong thời gian tới cần phải được khắc phục.

Việc thu phí NTCN còn gặp nhiều khó khăn với số phí thu được còn thấp, chỉ đạt khoảng 10% tổng số phí. Có 22 tỉnh chưa triển khai thu phí NTCN. Một số thành phố lớn là trung tâm công nghiệp của cả nước nhưng chưa thực hiện, hoặc thực hiện chưa triệt để để công tác thu phí thể hiện qua việc số phí thu được còn thấp so với quy mô phát triển công nghiệp

*Tại Thành phố Hồ Chí Minh, công ty cấp nước đã thu được gần 17 tỉ đồng tiền phí BVMT của NTSH. Trong khi đó, số tiền thu được từ phí BVMT của NTCN chỉ gần 500 triệu đồng. Theo ông Lê Hữu Thanh, Phó phòng Tổng hợp - Thu phí nước thải (Chi cục BVMT Thành phố Hồ Chí Minh) cho biết: hiện nay toàn Thành phố có khoảng 3.900 đơn vị sản xuất gây ô nhiễm nhưng tính đến đầu tháng 02/2005, mới có 416 đơn vị nộp phí BVMT. Một khó khăn khác cho việc thu phí của cơ quan chức năng là hầu hết các doanh nghiệp không thực hiện khai đúng, khai đủ (về nồng độ và lưu lượng nước thải) nên số tiền thu được trước mắt chỉ là tiền tạm thu dựa trên nội dung tờ kê khai của các doanh nghiệp. Thông qua việc kiểm tra của Chi cục BVMT tại 180 đơn vị sản xuất thuộc diện phải nộp phí BVMT thì hầu hết họ đều kê khai hàm lượng và nồng độ các chất gây ô nhiễm thấp hơn so với thực tế. Trong khi đó đối với một số chất gây ô nhiễm nặng như thủy ngân, chì, arsen do có mức phí phải nộp rất cao từ 30.000 đồng đến 20.000.000 đồng/kg nên hầu như các doanh nghiệp đều từ chối không kê khai*

tại địa phương.

Mới đây, khi thực hiện sơ kết về thực hiện quyết định thu phí BVMT của UBND Thành phố Hồ Chí Minh, Chi cục BVMT đã đưa ra kiến nghị Bộ TN&MT sớm ban hành số liệu định mức chung về nồng độ các chất ô nhiễm và lưu lượng nước thải cho từng loại ngành nghề sản xuất và cần xử phạt nghiêm minh đối với các doanh nghiệp không chấp hành kê khai,

đóng phí BVMT để tránh sự bất hợp lý người nộp, người không như hiện nay.

Bên cạnh đó, việc thu phí NTSH, mặc dù đơn giản và dễ thực hiện hơn NTCN vẫn chưa được thực hiện trên cả nước. Nhiều địa phương, mặc dù đã thu phí NTCN song đối với NTSH vẫn chưa có chủ trương, chính sách để triển khai thực hiện.

Việc nộp phí về Quỹ BVMT Việt Nam theo quy định của Nghị định 67 và Nghị định 04 mới chỉ được thực hiện ở rất ít các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với số phí được nộp còn rất thấp so với quy định (40%). Mặc dù số phí thu được tương đối lớn, song số phí được chuyển về Quỹ BVMT Việt Nam trong năm 2004 còn rất khiêm tốn với gần 1,5 tỷ đồng, chỉ đạt khoảng 2% số phí thu được.

Như vậy, sau một thời gian thực hiện phí BVMT đối với nước thải, mặc dù đã đạt được một số kết quả nhất định, nhưng vẫn còn những tồn tại bất cập trong công tác nộp phí và thu phí, theo chúng tôi, thực trạng đó là do những nguyên nhân sau:

*Thứ nhất*, do việc ban hành các quy định hướng dẫn còn chưa cụ thể nên việc triển khai không đạt kết quả tốt. Ở nhiều địa phương, mặc dù Sở Tài nguyên và Môi trường đã trình đề án thu phí, song HĐND và UBND cấp tỉnh vẫn chưa ban hành Quyết định cho phép triển khai thực hiện, đặc biệt là đối với NTSH. Lãnh đạo các địa phương này vẫn còn e ngại trong việc thu phí NTSH đối với các hộ gia đình, do đó vẫn còn trì hoãn việc thu phí. Đối với việc thu phí NTCN, vướng mắc lớn nhất là Thông tư hướng dẫn tính toán khối lượng các chất gây ô nhiễm chưa được ban hành cụ thể và hợp lý để giúp các Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định tờ khai của các doanh nghiệp. Việc thẩm định tờ khai của các doanh nghiệp chỉ dựa trên ước lượng, chưa có cơ sở khoa học, đặc biệt là các cơ sở sản xuất theo thời vụ rất khó thẩm định tờ khai. Mặt khác, các Sở Tài nguyên và Môi trường còn gặp nhiều khó khăn trong việc phổ biến, hướng dẫn và triển khai và thực hiện Nghị định đến cộng đồng doanh nghiệp. Phương pháp thu phí rườm rà, chưa xác định

được lưu lượng và nồng độ các chất ô nhiễm có trong nước thải. Bên cạnh đó, mức phí thải công nghiệp quá thấp làm giảm vai trò, ý nghĩa của phí BVMT đối với nước thải.

*Thứ hai*, nhân lực và kinh phí thiếu thốn khiến cho việc triển khai thu phí kém hiệu quả. Nhân sự thực hiện thu phí ở các địa phương còn thiếu, trình độ nghiệp vụ chưa cao. Cả nước mới chỉ có khoảng gần 500 cán bộ quản lý nhà nước về BVMT, một con số rất thấp so với các nước khác trong khu vực và trên thế giới. Ở cấp trung ương, số lượng biên chế tại các cơ quan quản lý môi trường rất hạn chế, chưa thực hiện được khối lượng công việc cần giải quyết. Lực lượng cán bộ của các Phòng Quản lý môi trường thuộc các Sở Tài nguyên và Môi trường vừa thiếu số lượng, vừa yếu về trình độ, trong khi phải đảm nhận một khối lượng lớn các công việc liên quan từ việc xây dựng chính sách, chiến lược BVMT của địa phương, xây dựng báo cáo hiện trạng môi trường hàng năm cho đến thực thi các hoạt động cụ thể như kiểm soát ô nhiễm, thanh tra môi trường, giải quyết sự cố, bảo tồn đa dạng sinh học... Ở cấp huyện, mới chỉ có trên 50% số tỉnh đã thành lập Phòng Tài nguyên và Môi trường, còn ở cấp xã nhiệm vụ quản lý BVMT hầu hết bị bỏ trống. Nhiều khu công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh chưa có bộ phận hoặc bố trí cán bộ chuyên trách về môi trường. Một số địa phương, bộ, ngành còn chưa tích cực trong công tác thu phí đối với các cơ sở thuộc quyền như quy định tại Nghị định 67 và Nghị định 04.

*Thứ ba*, do ý thức tuân thủ pháp luật của đối tượng nộp phí còn thấp. Nhiều doanh nghiệp né tránh, không chịu kê khai hoặc kê khai thấp hơn nhiều so với thực tế. Khó khăn lớn nhất hiện nay, theo đánh giá của các địa phương, vẫn là các doanh nghiệp kê khai rất ít, chưa có ý thức chấp hành việc nộp phí.

*Thứ tư*, do thiếu các biện pháp hỗ trợ như chưa có danh sách các tổ chức có thẩm quyền phân tích nước thải, Nhà nước cũng chưa có các biện pháp chế tài đủ mạnh để cưỡng chế các doanh nghiệp trây ỳ không chịu nộp phí.



## 2. Hướng khắc phục

Đề phí BVMT đối với nước thải thực sự phát huy được hết vai trò của nó là một công cụ kinh tế quan trọng trong quản lý và BVMT, cần phải:

*Thứ nhất*, kiện toàn bộ máy thu phí ở các cấp từ trung ương đến địa phương. Bộ máy quản lý nhà nước về BVMT tuy đã được tăng cường một bước, nhưng còn thiếu về số lượng và năng lực còn hạn chế. Nguồn nhân lực và kinh phí dành cho việc thu phí BVMT còn thiếu. Do đó kiện toàn bộ máy thu phí là giải pháp không thể thiếu trong tình hình hiện nay.

Bộ TN&MT nên phân cấp, ủy quyền thu phí BVMT đến quận, huyện đối với các cơ sở sản xuất nhỏ, quy mô hộ gia đình. HĐND và UBND các tỉnh cần sớm thông qua các đề án và ban hành quy chế về việc thu phí trên địa bàn. Cụ thể là đối với NTSH, HĐND cần sớm ra Nghị quyết về mức phí áp dụng trên địa bàn. Đối với NTCN, các Sở Tài nguyên và Môi trường cần chủ động triển khai thu phí thông qua các hoạt động kiểm tra, đôn đốc, vận động các cơ sở công nghiệp kê khai và nộp phí. Thực tế cho thấy, một số địa phương với quyết tâm và phương pháp thực hiện triệt để, sáng tạo đã đạt kết quả tốt. Các Sở Tài nguyên và Môi trường có thể vận dụng linh hoạt các cơ chế quản lý tài nguyên tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của địa phương mình để yêu cầu các doanh nghiệp phải nộp phí.

Bộ TN&MT nên xây dựng phần mềm quản lý việc thu nộp phí để phục vụ tốt hơn công tác thu phí. Ngoài ra, nó còn giúp cập nhật thông tin một cách nhanh chóng, đầy đủ hơn. Phần mềm quản lý giúp cho Bộ TN&MT có thể nắm bắt thông tin về tình hình thu phí trên cả nước trong một thời gian ngắn, biết được những tỉnh nào thực hiện tốt, những tỉnh nào còn triển khai kém hiệu quả... Từ đó tìm hiểu nguyên nhân và trao đổi kinh nghiệm cho nhau để thực hiện tốt công tác thu phí.

Việc thu phí BVMT nếu được thực hiện đồng bộ ở các tỉnh thành trong cả nước sẽ đảm bảo cho hoạt động thu phí bảo đảm cho hoạt động thu phí triển khai tốt.

Đồng thời, Bộ TN&MT cần công bố danh sách các tổ chức, phòng thí nghiệm có thẩm quyền phân tích nước thải. Hiện tại, việc chưa có danh sách các tổ chức này là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến tình hình thu phí. Chính vì vậy, việc công bố một danh sách cụ thể những tổ chức nào được quyền phân tích nước thải khiến cho các doanh nghiệp thuận tiện hơn trong quá trình tự kê khai.

*Thứ hai*, đối với các khu công nghiệp (KCN), khu chế xuất (KCX) bắt buộc phải có khu xử lý chất thải tập trung, tránh tình trạng các doanh nghiệp khi đầu tư vào KCN, KCX không biết đổ chất thải đi đâu. Thực tế các doanh nghiệp khi đầu tư vào KCN đều muốn KCN phải có sẵn khu xử lý chất thải, nhưng KCN muốn xây dựng được khu xử lý chất thải thì phải có thông số sản xuất của các doanh nghiệp để chọn mô hình phù hợp. Để khắc phục tình trạng “quả trứng có trước hay con gà có trước” này, nhà đầu tư cơ sở hạ tầng các KCN, KCX không nên ngại đầu tư khu xử lý chất thải, nhưng nên làm theo phương thức “nghiên cứu tổng thể, đầu tư phân kỳ”. Tức là vẫn thiết kế theo dự toán đầu tư, nhưng lúc đầu xây dựng nhỏ, sau khi có nhiều doanh nghiệp đầu tư và đi vào hoạt động sẽ nâng dần công suất lên theo từng công đoạn, từng thời kỳ, như vậy sẽ tránh được hiện tượng lãng phí, công suất lớn nhưng vận hành không đạt hiệu quả. Các KCN, KCX phải kết hợp chặt chẽ với Sở Tài nguyên và Môi trường tại các tỉnh để khi phát hiện vi phạm là báo cho Sở giải quyết (vì trách nhiệm xử lý không thuộc quyền hạn của tỉnh hay của KCN, KCX). Các doanh nghiệp cần thận trọng khi lựa chọn đối tượng đầu tư. Đối với các dự án liên quan đến dệt, nhuộm, giầy da cần hết sức chặt chẽ trong việc đòi hỏi các nhà đầu tư phải thực hiện nghiêm các giải pháp BVMT. Đặc biệt, đối với ngành giầy da, khi đốt các phế thải, một hàm lượng rất lớn chất dioxin sẽ thoát vào khí thải nên rất cần được xử lý triệt để.

Cần có chế tài để buộc các nhà đầu tư phải thực hiện các cam kết của họ khi đầu tư vào các KCN, KCX. Thực tế cho thấy, các địa phương do muốn thu hút đầu tư nên đã đưa ra các ưu

đãi, đơn giản mọi thủ tục cho các nhà đầu tư, nên trong quá trình cấp phép đã thiếu kiểm tra, xem xét. Do vậy, một số doanh nghiệp đã không tuân thủ đầy đủ các công đoạn xử lý chất thải hoặc thực hiện không nghiêm túc, dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp trong KCN, KCX đổ rác thải sang hàng rào của nhau, hoặc đem đổ ra đường quốc lộ. Nếu vấn đề không được đặt ra hoặc cảnh báo trước thì chúng ta sẽ phải đối đầu với thảm họa về ô nhiễm môi trường khi các KCN, KCX được lấp đầy.

Bên cạnh đó, nên có hồ sơ mẫu để các nhà đầu tư tham khảo tìm ra mô hình phù hợp, tránh tình trạng xây lên đắp chiếu để đầy. Kinh nghiệm của KCN Thăng Long - Hà Nội (một trong những KCN điển hình trong công tác quản lý môi trường) là lập một Ban chuyên trách về môi trường. Khi các nhà đầu tư đến KCN, Ban môi trường sẽ nhận dạng các loại chất thải rắn có thể phát sinh. So sánh với khả năng xử lý hiện tại của các đơn vị chức năng để tư vấn cho các nhà đầu tư, nhằm đảm bảo tất cả rác thải phát sinh sẽ được xử lý theo đúng quy định. Đồng thời kiểm tra bản vẽ thiết kế các nhà máy nhằm đảm bảo mỗi nhà máy đều có khu vực tách biệt để tập trung rác thải, có hệ thống nước thải tách riêng khỏi đường thoát nước mưa. Và cuối cùng là yêu cầu các nhà đầu tư ký hợp đồng thu gom và xử lý rác thải với các đơn vị có chức năng.

Ngoài ra, Nhà nước cần có biện pháp hỗ trợ về tài chính cho việc xây dựng các công trình xử lý chất thải tập trung đối với các địa phương không đủ điều kiện. Có thể xem xét cho vay với lãi suất ưu đãi đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình xử lý chất thải tập trung trong KCN, KCX hoàn thành hệ thống xử lý chất thải đạt yêu cầu trước khi thu hút đầu tư.

*Thứ ba*, giải pháp thu phí môi trường hiện nay còn nhiều bất cập về mức phí, cách thu và quyền lợi của doanh nghiệp (người trả phí). Đến nay, tại phần lớn các tỉnh, thành phố chưa ban hành các hướng dẫn cụ thể thực hiện giải pháp này. Các doanh nghiệp đã đóng phí thì cho rằng họ không phải xử lý nước thải, trách nhiệm này thuộc về cơ quan thu phí. Trong khi cơ quan

môi trường lại cho rằng, phí đó quá thấp, chỉ là phí quản lý không đủ để đầu tư xử lý. Sự thiếu nhất quán trong cách hiểu và thực hiện tại nhiều địa phương đang làm giảm đáng kể hiệu quả triển khai giải pháp này. Do đó cần xây dựng mức phí phù hợp hơn, trong đó làm rõ trách nhiệm của bên đóng phí và bên thu phí, cách tính phí và thu phí theo lượng, thành phần chất thải. Không nên đánh đồng việc phải nộp phí BVMT đối với NTCN như nhau giữa các doanh nghiệp, như mức phí nước thải của ngành giấy, ngành hóa chất cũng bằng mức phí nước thải ngành thực phẩm, dù tác hại, chi phí xử lý khác xa nhau.

*Thứ tư*, nâng cao nhận thức của cộng đồng nói chung và của các đối tượng nộp phí nói riêng trong việc kê khai nộp phí BVMT. Các doanh nghiệp trốn tránh việc kê khai, trốn tránh nghĩa vụ nộp thuế, không đầu tư các trang thiết bị hiện đại BVMT là do chưa ý thức hết được tầm quan trọng của môi trường sống, chưa thấy được tác hại khủng khiếp do môi trường ô nhiễm gây ra. Vì vậy, vấn đề giáo dục, nâng cao nhận thức có thể thông qua các biện pháp cơ bản như: tuyên truyền thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng, phổ biến rộng rãi các tài liệu hướng dẫn BVMT, xử lý nước thải đưa giáo dục môi trường vào các cấp học trong hệ thống giáo dục quốc gia, củng cố, tăng cường năng lực cho các trường, các cơ sở đào tạo chuyên gia trong lĩnh vực quản lý môi trường. Khi ý thức của người dân cũng như của cộng đồng các doanh nghiệp được nâng cao, chúng ta có thể tin tưởng vào một môi trường xanh sạch đẹp trong tương lai không xa.

Ngoài ra, chúng ta còn có thể thực hiện các biện pháp khác như xây dựng các mô hình tự chủ, tự quản về BVMT; tăng cường vai trò cộng đồng trong việc giám sát thực hiện các chủ trương, chính sách và pháp luật về BVMT nói chung và công tác thu phí nói riêng ở địa phương, cơ sở, nâng cao vai trò của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương để sử dụng phí BVMT một cách hiệu quả, ra các văn bản thu phí BVMT và tổ chức giám sát thực hiện theo điều kiện của từng địa phương. ■

# NGUYÊN TẮC TỰ DO CHỌN LUẬT CHO HỢP ĐỒNG TỪ CÔNG ƯỚC ROME 1980 ĐẾN QUY TẮC ROME I VÀ NHÌN VỀ VIỆT NAM

■ NGUYỄN THỊ HỒNG TRINH \*

Các bên trong hợp đồng có yếu tố nước ngoài được tự do lựa chọn luật áp dụng cho quan hệ hợp đồng giữa họ là một nguyên tắc chung của luật hợp đồng được thừa nhận rộng rãi trên thế giới<sup>1</sup>. Nguyên tắc này bắt đầu phát triển vào thế kỉ 20<sup>2</sup> và thịnh hành ở Mỹ, châu Âu sau nhiều năm tranh luận. Phần lớn các hợp đồng quốc tế đều có điều khoản chọn luật và điều khoản này đến nay đều được Tòa án xem xét khi có tranh chấp xảy ra<sup>3</sup>. Công ước Rome 1980 về luật áp dụng cho nghĩa vụ hợp đồng<sup>4</sup> và Quy tắc Rome I<sup>5</sup> cũng cho phép các bên chọn luật điều chỉnh hợp đồng giữa họ. Nguyên tắc này được pháp luật Việt Nam ghi nhận tại Điều 769 của Bộ luật Dân sự năm 2005 (BLDS). Bài viết phân tích nguyên tắc tự do chọn luật áp dụng cho hợp đồng trong Công ước Rome và sự phát triển ở Quy tắc Rome I. Từ đó so sánh với quy tắc chọn luật của pháp luật Việt Nam.

## 1. Nguyên tắc các bên tự do lựa chọn luật áp dụng cho hợp đồng

Nguyên tắc cơ bản được Điều 3 Công ước Rome và Điều 3 Quy tắc Rome I đưa ra là “hợp đồng sẽ được điều chỉnh bởi luật do các bên lựa chọn”. Điều 769 của BLDS Việt Nam quy định: “Quyền và nghĩa vụ của các bên theo hợp đồng được xác định theo luật nơi thực hiện hợp đồng, nếu không có thỏa thuận khác”. Như vậy, so với sự ghi nhận trực tiếp của Công ước Rome và Quy tắc Rome I, pháp luật Việt Nam dùng cụm từ “nếu không có thỏa thuận khác” thì có phần chung chung và không rõ ràng bằng. Trong khi cả Công ước Rome và Quy tắc Rome I đều có Điều 3 về quyền tự do chọn luật với 4 khoản thì Điều 769 của BLDS Việt Nam chỉ ghi nhận trong cụm từ “nếu không có thỏa thuận khác”. Điều này dẫn đến hệ quả là có một số khía cạnh của quyền tự do chọn luật áp dụng cho hợp

đồng được tư pháp quốc tế thế giới, trong đó có hai văn bản trên đề cập thì pháp luật Việt Nam lại chưa quy định hoặc nếu có cũng chưa rõ ràng<sup>6</sup>.

### 1.1. Các bên có được lựa chọn luật của một nước không phải là thành viên của Liên minh châu Âu không?

Công ước Rome ghi nhận quyền của các bên được tự do lựa chọn luật áp dụng cho hợp đồng dù đó là luật của các nước thành viên EU hay không. Điều 2 Công ước quy định: “Bất kỳ luật nào được chỉ định bởi Công ước sẽ được áp dụng mặc cho đó là luật của nước ký kết Công ước hay không”. Tương tự, Quy tắc Rome I có đề cập đến vấn đề này tại Điều 2 nhưng với tiêu đề bao trùm hơn “áp dụng phổ biến (universal application)” như sau: “Bất cứ luật được chỉ định bởi Quy tắc này sẽ được áp dụng cho dù đó có phải là luật của nước thành viên hay không”.

(\*) *Khoa Luật, Đại học Huế.*

Như vậy, luật được lựa chọn không giới hạn trong luật của các quốc gia ký kết Công ước Rome hay luật của nước thành viên Liên minh châu Âu<sup>7</sup>.

### **1.2. Các bên có được lựa chọn luật áp dụng cho một phần của hợp đồng không?**

Đối với vấn đề này, Công ước Rome và Quy tắc Rome I có quy định giống nhau về cả câu chữ, đều cho phép các bên chọn luật áp dụng cho chỉ một phần hoặc toàn bộ hợp đồng<sup>8</sup>. Điều 3 của cả hai văn bản đều quy định: “Bằng thỏa thuận của mình, các bên có thể chọn luật áp dụng cho toàn bộ hoặc chỉ một phần của hợp đồng”. Pháp luật Việt Nam trong phạm vi Điều 769 của BLDS không quy định rõ vấn đề này. Theo nguyên tắc suy luận thông thường trong lĩnh vực dân sự, không cấm tức là cho phép, nghĩa là pháp luật Việt Nam cho phép các bên chọn luật áp dụng cho một phần hoặc toàn bộ hợp đồng.

Khi cho phép các bên lựa chọn luật áp dụng cho một phần của hợp đồng có thể xảy ra trường hợp các phần hợp đồng khác nhau được các bên lựa chọn áp dụng nhiều hệ thống luật khác nhau. Ngay cả khi chọn luật áp dụng cho toàn bộ hợp đồng, vẫn có trường hợp các bên lựa chọn nhiều luật áp dụng cho hợp đồng của họ để phòng ngừa những tình huống mà một hệ thống không quy định hết. Bởi ngay cả những hệ thống pháp luật được cho là lớn

trên thế giới cũng có những khe hở hoặc những quy định không rõ ràng<sup>9</sup>. Vậy, pháp luật các nước có cho phép nhiều luật áp dụng cho hợp đồng không? Trong Công ước Rome và Quy tắc Rome I thì không nói rõ. Tuy nhiên, nhiều chuyên gia châu Âu về Tư pháp quốc tế cho rằng nên chấp nhận, nên cho phép các bên chọn hai hay nhiều hệ thống pháp luật để chi phối hợp đồng giữa họ<sup>10</sup>. Ở Việt Nam, BLDS không có quy định nhưng một số trường hợp trong các văn bản luật chuyên ngành quy định rằng hợp đồng bị chi phối bởi hai hay nhiều hệ thống pháp luật khác nhau<sup>11</sup>. Quan điểm của một số học giả trong lĩnh vực này là nên cho phép các bên chọn hai hay nhiều hệ thống pháp luật để điều chỉnh hợp đồng<sup>12</sup>.

### **1.3. Thời điểm chọn luật áp dụng và thay đổi luật được lựa chọn**

Khoản 2, Điều 3 của Công ước Rome và Khoản 2, Điều 3 của Quy tắc Rome I đều ghi nhận: “Tại bất kỳ thời điểm nào, các bên có thể thỏa thuận chọn một luật khác với luật đã điều chỉnh hợp đồng trước đây. Mọi sự thay đổi về luật áp dụng sau thời điểm hợp đồng được ký kết không được làm ảnh hưởng đến tính hợp pháp về hình thức của hợp đồng hoặc ảnh hưởng bất lợi đến quyền của bên thứ ba”.

Pháp luật Việt Nam không quy định rõ vấn đề này. Một số học giả cho rằng, không có điều khoản nào nêu rõ các bên phải chọn luật áp

( ) Bài viết sử dụng bản dịch cá nhân đối với Công ước Rome 1980 về luật áp dụng đối với nghĩa vụ hợp đồng và Quy tắc Rome I. Những lỗi trong bài viết là thuộc về tác giả.

(1) Xem Vesna Lazic, *The Impact of Uniform Law on National Law: Limits and Possibilities – Commercial Arbitration in the Netherlands*, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 13.2 (May 2009), <http://www.ejcl.org>, tr. 2.

(2) Xem Giesela Ruhl, *Party Autonomy in the Private International Law of Contracts: Transatlantic Convergence and Economic Efficiency*, CLPE Research Paper. 4/2007, Vol. 03 No. 01 (2007), tr.6.

(3) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr.7.

(4) Công ước được ký bởi các nước thành viên Cộng đồng châu Âu, nay là Liên minh châu Âu.

(5) Công cụ pháp lý của Liên minh châu Âu năm 2008 áp dụng thay thế cho công ước Rome năm 1980 (gọi là Quy tắc Rome I). Nó được áp dụng cho những hợp đồng được ký từ ngày 17/12/2009 trở đi.

(6) Mặc dù một số văn bản pháp luật khác của Việt Nam có quy định trực tiếp và cụ thể hơn về quyền chọn luật, ví dụ như Luật Thương mại, Bộ luật hàng hải, Luật Hàng không dân dụng, nhưng đây là các văn bản về các loại hợp đồng chuyên biệt. Vấn đề đặt ra là xem xét điều khoản chọn luật ở văn bản gốc là BLDS, áp dụng chung cho lĩnh vực hợp đồng.

(7) Xem Nils Willem Vernooij, *Rome I: an update on the Law applicable to Contractual Obligations in Europe*, *The Columbia Journal of European Law online*, Vol. 15, tr. 72.

(8) Xem Nils Willem Vernooij, *tlđđ*, tr. 72.

(9) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *The Rome I Proposal*, *Journal of Private International Law*, Vol. 3 No. 1, tr. 33.

(10) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳ, *Tư pháp quốc tế Việt Nam*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh, tr. 259.

(11) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳ, *sđđ*, tr. 259.

(12) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳ, *sđđ* tr. 259.

dụng vào thời điểm ký hợp đồng nên thiết nghĩ họ có thể chọn luật ở bất kỳ thời điểm nào, lúc giao kết hay sau đó trong quá trình tố tụng tại Tòa án<sup>13</sup>. Tuy nhiên, đây là trường hợp trước đó chưa chọn luật áp dụng, còn trường hợp đã chọn rồi nhưng sau lại có thỏa thuận thay đổi thì có chấp nhận không? Theo quan điểm của chúng tôi, với học thuyết về tự do chọn luật áp dụng, việc thay đổi chấp nhận được nhưng phải có điều kiện ràng buộc là không được ảnh hưởng đến tính hợp pháp về hình thức hợp đồng và quyền lợi của bên thứ ba như Công ước Rome và Quy tắc Rome I quy định.

## 2. Yêu cầu về sự thể hiện của điều khoản chọn luật cho hợp đồng

Theo Khoản 1 Điều 3 Công ước Rome, thì “Sự chọn luật phải được thể hiện hoặc chứng tỏ với sự chắc chắn hợp lý (reasonable certainty) bằng các điều khoản của hợp đồng hoặc hoàn cảnh của vụ việc”. Điều khoản tương ứng của Quy tắc Rome I có sự sửa đổi nhỏ về tiêu chí của một thỏa thuận chọn luật ngầm định và dường như là ở Quy tắc Rome I thì thắt chặt hơn. Trong khi Công ước yêu cầu một sự chắc chắn hợp lý (reasonable certainty) thì Quy tắc Rome I lại yêu cầu sự lựa chọn phải được biểu thị rõ ràng (clearly demonstrated). Ở đây, Quy tắc Rome I biểu hiện một sự ưu tiên cho tính chắc chắn so với tính mềm dẻo, hạn chế sự tự do của Tòa án trong việc quyết định rằng các bên đã ngầm chọn luật áp dụng cho hợp đồng của mình hay chưa<sup>14</sup>. Nhìn chung, cả hai văn bản trên đều chấp nhận cả thỏa thuận chọn luật nói rõ lẫn ngầm định<sup>15</sup>. Điều 769 của BLDS Việt Nam không đề cập sự thể hiện của thỏa thuận chọn luật. Thiết nghĩ, đây là một vấn đề cần được lưu ý điều chỉnh.

Đối với thỏa thuận chọn luật ngầm định, vấn đề gây tranh cãi là thỏa thuận cơ quan tài phán có thể xem là thỏa thuận chọn luật ngầm định không? Ở một vài nước thành viên Công ước

Rome, thỏa thuận chọn cơ quan tài phán được coi là thỏa thuận chọn luật ngầm nghiêng về luật của nước có cơ quan tài phán. Ở một số nước khác, thỏa thuận chọn tài phán như vậy không có ảnh hưởng này. Bản giải thích Công ước Rome ghi nhận rằng, thỏa thuận chọn tài phán không có ảnh hưởng này.

Nhưng nếu những yếu tố khác của hợp đồng hoặc tình huống một cách tổng thể chỉ ra rằng các bên đã chọn luật của nước có cơ quan tài phán một cách ngầm định, kết quả sẽ khác đi<sup>16</sup>. Quy tắc Rome I về vấn đề này có một chút khác biệt. Trong quá trình xây dựng Quy tắc Rome I, dự thảo đề xuất bổ sung Khoản 1 Điều 3 với nội dung rằng các bên xem như đã chọn luật của một nước thành viên nếu họ đồng ý trao quyền tài phán cho một hoặc nhiều tòa án hoặc trọng tài của nước thành viên đó giải quyết tranh chấp phát sinh từ hợp đồng. Có 3 lý do cho đề xuất này. Thứ nhất, sẽ thuận tiện hơn cho tòa án có thẩm quyền áp dụng luật của nước mình so với luật nước ngoài, bởi các thẩm phán là chuyên gia về luật của nước họ hơn là luật nước ngoài. Vì vậy, chất lượng của phán quyết được cải thiện hơn. Thứ hai, áp dụng luật nước ngoài thường mất thời gian và tốn kém. Cuối cùng, đề xuất trên có vẻ như phù hợp với mong đợi của các bên trong hợp đồng khi mà vì lơ là hay quên mà họ đã không ghi nhận một điều khoản chọn luật rõ ràng trong hợp đồng. Ngược lại, quan điểm đối lập lại cho rằng, về nguyên tắc, chọn tòa án và chọn luật là hai vấn đề khác biệt nhau nên phải được xem xét riêng biệt. Tuy nhiên, đúng là đôi khi các bên chọn cơ quan tài phán của một nước và chọn luật áp dụng của nước khác, nhưng điều này ít xảy ra. Hai thỏa thuận này đi đôi với nhau thì tiết kiệm, hiệu quả và được giới kinh doanh ủng hộ<sup>17</sup>.

Nói tóm lại, đề xuất là một bước tiến đáng kể. Tuy nhiên, chỉ có thể áp dụng cho những thỏa thuận chọn tài phán độc quyền. Nếu không, luật lựa chọn sẽ khó dự đoán. Ví dụ:

(13) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳnh, *sđd*, tr. 256.

(14) Xem Nils Willem Vernooij, *tlđđ*, tr. 72.

(15) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *tlđđ*, tr. 33.

(16) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *tlđđ*, tr. 34.

(17) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *tlđđ*, tr. 35.

nếu một bên khởi kiện ở nhiều nước hoặc nếu một bên chỉ có thể khởi kiện bên còn lại ở nước của bị đơn, luật áp dụng sẽ bị phụ thuộc vào nơi tiến hành vụ kiện. Kết quả cuối cùng là trong Quy tắc Rome I, đề xuất trên đã bị loại bỏ<sup>18</sup>. Có nghĩa là nếu có một thỏa thuận tài phán thì không dẫn đến một thỏa thuận chọn luật ngầm định. Tuy nhiên, ở Recital 12, Quy tắc Rome I có ghi nhận rằng: “một trong những yếu tố xem xét có hay không một thỏa thuận chọn luật là thỏa thuận của các bên trao cho một hay nhiều Tòa án hay trọng tài của một nước thành viên độc quyền xét xử tranh chấp phát sinh từ hợp đồng của họ”.

Việt Nam chưa quy định rõ ràng về việc có thể xem xét thỏa thuận chọn tòa án hay trọng tài Việt Nam xét xử như thỏa thuận ngầm giữa các bên về việc chọn luật Việt Nam áp dụng cho hợp đồng hay không? Tuy nhiên, trên thực tế, khả năng luật Việt Nam được áp dụng theo thẩm quyền tài phán của Tòa án hay trọng tài Việt Nam là rất cao.

### 3. Hạn chế đối với sự tự do lựa chọn luật áp dụng cho hợp đồng

Không phải lúc nào các bên chọn luật áp dụng cho hợp đồng thì luật đó đương nhiên được áp dụng. Có những hạn chế nhất định đối với quyền này.

#### 3.1. Hợp đồng nội địa

Cả Công ước Rome và Quy tắc Rome I đều có quy định hạn chế chọn luật đối với hợp đồng nội địa, rằng khi mà tất cả các yếu tố khác của hợp đồng tại thời điểm chọn luật nằm ở một quốc gia khác quốc gia có luật được lựa chọn, thì sự lựa chọn của các bên không thể làm mất tác dụng của những điều khoản bắt buộc của luật quốc gia khác đó. Nói cách khác, trong hợp đồng nội địa chỉ có thỏa thuận chọn luật nước ngoài là yếu tố nước ngoài duy nhất, thỏa thuận đó không thể có tác dụng loại trừ những

quy định bắt buộc của luật nước có mối liên hệ độc nhất với các bên trong mối quan hệ pháp lý giữa họ<sup>19</sup>. Như vậy, đối với một hợp đồng nội địa, các bên không bị cấm thỏa thuận luật nước ngoài áp dụng nhưng sự thỏa thuận đó không có hiệu lực hoàn toàn. Nó bị hạn chế bởi các quy định bắt buộc của nước có mối quan hệ độc nhất với hợp đồng. Pháp luật Mỹ không có điều khoản quy định rõ như Công ước Rome và Quy tắc Rome I, nhưng cũng có những quy định tương tự, rằng các bên sẽ không được thoát khỏi sự điều chỉnh của những quy định bắt buộc của luật nước đó khi hợp đồng không có mối liên hệ với nước ngoài và khi chỉ liên quan đến lợi ích của một nước. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là như thế nào là một hợp đồng nội địa, yếu tố nào biến một hợp đồng nội địa thành một hợp đồng có yếu tố nước ngoài. Theo tổng hợp từ các án lệ của châu Âu và Mỹ, có ba yếu tố sau đây biến một hợp đồng nội địa thành một hợp đồng có yếu tố nước ngoài: thứ nhất, một trong hai bên thường trú ở nước ngoài hoặc thành lập ở nước ngoài hoặc có nơi kinh doanh chính ở nước ngoài; thứ hai, hợp đồng được ký ở nước ngoài và thứ ba, hợp đồng được thực hiện ở nước ngoài<sup>20</sup>.

Theo Điều 758 của BLDS Việt Nam, ba yếu tố nước ngoài gồm: có cơ quan, tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia; tài sản liên quan ở nước ngoài và sự kiện pháp lý phát sinh ở nước ngoài, theo pháp luật nước ngoài.

#### 3.2. Luật lựa chọn phải có mối quan hệ thực chất với hợp đồng không?

Pháp luật Mỹ yêu cầu nước có luật được lựa chọn phải có mối quan hệ thực chất với hợp đồng trong khi Điều 2 Công ước Rome và Điều 2 Quy tắc Rome 1 không đòi hỏi một mối liên hệ thực chất hay liên hệ khác với luật được lựa chọn<sup>21</sup>. Tuy nhiên, trên thực tế, Tòa án Mỹ cân nhắc hầu như bất kỳ một mối liên hệ nào, dù

(18) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *The Rome I Regulation*, *Common Law Market Law Review* 45: 1687-1725, 2008 Kluwer Law International.

(19) Xem Vesna Lazić, *tlđđ.*, tr. 11 và Ronald A. Brand, *The European Magnet and the U.S Centrifuge: Ten selective Private International Law Developments of 2008*, *Legal Studies Research Paper Series Working Paper No. 2009-01*, January 2009, tr. 8.

(20) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ.*, tr.9,10.

(21) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ.*, tr.11,12 và Giáo trình Luật hợp đồng thương mại quốc tế, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, tr. 26.

nhỏ<sup>22</sup> với pháp luật nước ngoài được lựa chọn là một mối quan hệ thực chất<sup>23</sup>. Pháp luật Mỹ xích lại gần hơn với pháp luật châu Âu về vấn đề này. Thậm chí, một số bang của Mỹ còn cho phép các bên chọn luật của một nước không có mối liên hệ gì với hợp đồng như Oregon và Louisiana. Bang Texas thì cho phép như vậy đối với những hợp đồng trị giá 1 triệu USD...<sup>24</sup>. Việc các bên lựa chọn luật của một nước không có quan hệ gì với hợp đồng có được chấp nhận tại Việt Nam hay không thì chưa có cơ sở pháp lý để trả lời. Một số học giả cho rằng, nên cho phép bởi trên thực tế, đôi khi chính vì không có mối quan hệ gì với hợp đồng mà luật đó được lựa chọn<sup>25</sup> như là một luật trung gian.

**3.3. Các bên có thể thỏa thuận chọn tập quán quốc tế để điều chỉnh hợp đồng giữa họ không?**

Giống như Công ước Rome 1980, Quy tắc Rome I không cho phép các bên ký kết hợp đồng chọn những nguồn luật không phải là luật của một quốc gia. Vì vậy, tập quán quốc tế (lex mercatoria)<sup>26</sup> như những nguyên tắc châu Âu về hợp đồng (PECL) hay Bộ nguyên tắc Unidroit về hợp đồng thương mại quốc tế (Bộ nguyên tắc Unidroit) không thể được chọn làm luật áp dụng cho hợp đồng.

Tuy nhiên, Recite 13 Quy tắc Rome I không loại trừ khả năng các bên vận dụng những tập quán và những điều ước quốc tế vào những điều khoản của hợp đồng. Việc không cho phép trên đã bị chỉ trích là không theo kịp với thực tiễn thương mại quốc tế, mâu thuẫn với nguyên tắc tự do thỏa thuận của các bên trong hợp đồng và không phù hợp với luật trọng tài của nhiều nước<sup>27</sup>. Thật ra, trong dự thảo của Quy tắc Rome I đã có một đề xuất trong phạm vi Điều

3, cho phép các bên lựa chọn một phần của tập quán bao gồm Bộ nguyên tắc Unidroit và PECL và công cụ của Liên minh châu Âu trong tương lai làm luật điều chỉnh hợp đồng và loại trừ việc sử dụng tập quán nói chung không được thừa nhận đầy đủ bởi cộng đồng quốc tế. Nhưng những tập quán như Bộ nguyên tắc Unidroit hay PECL lại có những lỗ hổng là không giải quyết hết các vấn đề của hợp đồng bao quát trong Công ước Rome hay Dự thảo Rome I. Khi đó, những vấn đề không được những bộ nguyên tắc trên điều chỉnh sẽ được điều chỉnh bởi những nguyên tắc chung hình thành nên chúng hay bởi luật áp dụng trong trường hợp không có thỏa thuận luật áp dụng cho hợp đồng. Ý kiến bảo vệ đề xuất dự thảo cho rằng, ngay cả những hệ thống luật tiên tiến trên thế giới cũng không hẳn là không có lỗ hổng. Hơn nữa, nếu cho phép các bên chọn tập quán sẽ thuận lợi cho họ có thể chọn một luật trung gian để điều chỉnh hợp đồng; và sẽ tạo được sự bình đẳng cho các bên vì thông thường, thỏa thuận chọn luật hay luật điều chỉnh trong trường hợp không thỏa thuận chọn luật áp dụng là luật quốc gia của một trong các bên hợp đồng. Và như vậy, một bên sẽ có lợi thế “sân nhà” hơn. Trong khi đó, ý kiến phản đối chỉ ra rằng, trong thực tế, các bên lại ít khi chọn luật không phải là luật quốc gia để điều chỉnh hợp đồng của họ. Kết quả cuối cùng là đề xuất trên đã không được chấp nhận và những quy tắc không phải là luật quốc gia không thể được các bên lựa chọn làm luật áp dụng cho hợp đồng theo Quy tắc Rome I.

Thực tiễn quốc tế của một số nước cụ thể như Hà Lan<sup>28</sup>, những quyết định của Tòa án đã chấp nhận các bên được lựa chọn một điều ước quốc tế bao gồm những quy phạm thực chất (ví

(22) Những mối liên hệ này có thể là luật của nước mà hợp đồng được ký, thực hiện, một trong các bên cư trú, thành lập hoặc có nơi kinh doanh chính.  
 (23) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr. 14.  
 (24) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr. 15.  
 (25) Xem TS. Đỗ Văn Đại - PGS.TS. Mai Hồng Quỳnh, *sđđ*, tr. 257.  
 (26) Tập quán quốc tế (lex mercatoria) không có định nghĩa thống nhất rõ ràng, một trong các khái niệm là: Tập quán quốc tế là những tập quán hình thành trong thương mại quốc tế và những nguyên tắc chung của pháp luật.  
 (27) Xem Nils Willem Vernooij, *tlđđ*, tr. 73.  
 (28) Hà Lan là một nước thành viên Liên minh châu Âu. Trong số các nước thành viên, Đan Mạch theo Recital 46 không chịu sự điều chỉnh của Quy tắc Rome I. Một trường hợp nữa là Anh, khởi đầu, Anh cũng không muốn tham gia Rome I, nhưng qua quá trình tham vấn đã thay đổi ý kiến.

dụ như Công ước Viên 1980 về mua bán hàng hóa quốc tế) để điều chỉnh hợp đồng.

Đối với trọng tài, Tòa án trọng tài Hà Lan trong thực tiễn cho phép các bên chọn luật không phải là luật quốc gia (bao gồm Bộ nguyên tắc Unidroit và PECL) để điều chỉnh hợp đồng<sup>29</sup>.

Đối với Mỹ, vấn đề này không được rõ ràng cho lắm nhưng cũng có những căn cứ quy định rằng chỉ được thỏa thuận luật quốc gia<sup>30</sup> và có những án lệ về vấn đề này<sup>31</sup>. Tuy nhiên, cũng giống như Quy tắc Rome I, những luật không phải là luật quốc gia có thể được các bên vận dụng thành các điều khoản của hợp đồng. Hơn nữa, một số bang của Mỹ (Oregon và Louisiana) đã cho phép chọn luật không phải là luật quốc gia (như là Bộ nguyên tắc Unidroit, Uncitral và những bộ nguyên tắc thương mại khác), chứng tỏ một xu hướng mới cho sự phát triển của hệ thuộc *lex mercatoria*<sup>32</sup> ở quốc gia này.

Ở Việt Nam, Điều 769 của BLDS là một điều luật chung về hợp đồng không nói rõ vấn đề này. Nhưng Khoản 4, Điều 759 của BLDS có quy định: “Trong trường hợp quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài không được Bộ luật này, các văn bản pháp luật khác của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên hoặc hợp đồng dân sự giữa các bên điều chỉnh thì áp dụng tập quán quốc tế, nếu việc áp dụng hoặc hậu quả của việc áp dụng không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Theo đó, chúng tôi thấy rằng không có cơ sở để kết luận Việt Nam có cho phép các bên lựa chọn tập quán quốc tế để điều chỉnh hợp đồng của mình. Tuy nhiên, có những căn cứ cho thấy quan điểm cho

phép chọn luật không phải là luật quốc gia là phổ biến ở Việt Nam. *Thứ nhất*, một số học giả cho rằng nên cho phép các bên lựa chọn các quy tắc không phải là pháp luật quốc gia trong quan hệ thương mại quốc tế<sup>33</sup>. *Thứ hai*, một số sách về tư pháp quốc tế trong phần lý luận xung đột pháp luật, khi đưa ra những căn cứ áp dụng tập quán quốc tế lại cho rằng tập quán quốc tế được áp dụng khi được các bên trong hợp đồng lựa chọn làm nguồn điều chỉnh hợp đồng giữa họ<sup>34</sup>. Đặc biệt hơn là trong quan hệ thương mại, Khoản 2, Điều 5 của Luật Thương mại năm 2005 của Việt Nam có quy định cho phép các bên trong giao dịch thương mại quốc tế chọn tập quán thương mại quốc tế. Thêm nữa, trong tố tụng trọng tài, ở Khoản 5, Điều 49 của Pháp lệnh trọng tài thương mại quy định: “Các bên có quyền thỏa thuận chọn luật theo quy định tại Khoản 2 Điều 7 Pháp lệnh này, tập quán thương mại quốc tế để giải quyết vụ tranh chấp”. Điều này cho thấy rằng, Việt Nam cũng giống các nước trên thế giới<sup>35</sup>, xu hướng cho phép lựa chọn luật không phải là luật quốc gia trong tố tụng trọng tài là phổ biến hơn tố tụng tòa án<sup>36</sup>.

### **3.4. Hạn chế quyền chọn luật áp dụng đối với một số hợp đồng nhất định**

Theo Quy tắc Rome I, khả năng lựa chọn luật áp dụng cho bốn loại hợp sau bị hạn chế bằng nhiều cách khác nhau. Đó là hợp đồng tiêu dùng, hợp đồng vận chuyển, hợp đồng bảo hiểm và hợp đồng lao động nhằm bảo vệ lợi ích của bên “yếu hơn”, ít có cơ hội “mặc cả” hơn trong quan hệ hợp đồng. Luật Mỹ cũng có những hạn chế tương tự đối với một số hợp đồng, quan trọng nhất là hợp đồng tiêu dùng, hợp đồng lao động, hợp đồng bảo hiểm và cả

(29) Xem Vesna Lazic, *tlđđ*, tr. 4,5,6.

(30) UCC § 1-105 và New UCC § 1-301.

(31) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr.17. Trong án lệ này, các bên thỏa thuận chọn sử dụng UCP nhưng không được Tòa án chấp nhận và áp dụng Luật thương mại của Bang thay vào đó.

(32) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr.19.

(33) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quý, *sđđ*, tr. 258. Tác giả nêu ra ba lý do nên cho phép các bên lựa chọn những quy tắc không phải là luật quốc gia của một nước là sự tự do của các bên theo hợp đồng, luật trong nước thường xuyên ít phù hợp với các quan hệ quốc tế hơn là các nguyên tắc quốc tế và thứ ba là những nguyên tắc này mang tính trung gian. Đồng thời, tác giả đưa ra án lệ của Tòa án Việt Nam về chấp nhận lựa chọn “điều kiện bảo hiểm quốc tế bằng đường không của ICC by air 1/1/1982”.

(34) Xem Th.S Lê Thị Nam Giang, *Tư pháp quốc tế Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, tr. 53.

(35) Ví dụ như Hà Lan. Xem Vesna Lazic, *tlđđ*, tr. 6.

(36) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *The Rome I Proposal, Journal of Private International Law*, Vol. 3 No. 1, tr. 33: “Why then give arbitrators and not judges the competitive advantage of being allowed to apply *lex mercatoria*?”.



hợp đồng nhượng quyền thương mại (franchise contracts)<sup>37</sup>. Pháp luật Việt Nam không có những quy định hạn chế cụ thể như vậy. Tuy nhiên, ở trong những lĩnh vực như hợp đồng lao động và tiêu dùng, các văn bản pháp luật trong lĩnh vực này có những quy định bắt buộc để bảo vệ quyền lợi của người lao động, người tiêu dùng. Ví dụ: theo Điều 17 của Pháp lệnh Bảo hộ lao động năm 1991, “người làm việc trong điều kiện có yếu tố nguy hại được bồi dưỡng bằng hiện vật, được hưởng chế độ ưu đãi về thời giờ làm việc, nghỉ ngơi theo quy định của pháp luật”, hay Điều 6 của Pháp lệnh Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 1999 ghi nhận: “tổ chức, cá nhân nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam phải thực hiện các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...”. Các quy phạm bắt buộc này được áp dụng ngay cả khi các bên chọn luật khác áp dụng cho hợp đồng<sup>38</sup>.

#### 4. Hạn chế sự áp dụng của luật được lựa chọn bởi các bên

Quy tắc Rome I có hai điều khoản hạn chế áp dụng luật được lựa chọn là Điều 9 về “quy phạm bắt buộc ưu tiên” (overriding mandatory provisions) và Điều 21 về “chính sách công của tòa án” (public policy of the forum). Điều 9 đưa ra định nghĩa về quy phạm bắt buộc ưu tiên là những quy phạm then chốt của một quốc gia để đảm bảo lợi ích công như là các tổ chức chính trị, xã hội, kinh tế. Bên cạnh đó, còn có một sự thay đổi của Điều 9 so với Điều 7 Công ước Rome tương ứng là việc đề cập áp dụng những quy phạm bắt buộc của “nước thứ ba”- nước nơi thực hiện hợp đồng<sup>39</sup> (cách hiểu thông thường, phổ biến là quy phạm bắt buộc của quốc gia tòa án). Ở Việt Nam, quy phạm bắt buộc ưu tiên như vậy được đề cập dưới dạng “quy phạm lãnh

thổ bắt buộc”<sup>40</sup> với một số ví dụ được đề cập ở phần 3.4 của bài viết. Còn chính sách công quy định ở Điều 21 Quy tắc Rome I thường được các nước châu Âu áp dụng với tiêu chuẩn quốc tế, tức là chính sách công quốc tế<sup>41</sup>. Theo điều khoản này, việc áp dụng những quy phạm của luật xác định theo Quy tắc Rome I sẽ bị từ chối nếu việc áp dụng đó biểu hiện mâu thuẫn với chính sách công của nước có tòa án giải quyết vụ việc<sup>42</sup>.

Pháp luật Việt Nam cũng có những điều khoản bảo lưu trật tự công cộng không được ghi nhận chuyên biệt trong hợp đồng ở Điều 769 nhưng được quy định ở Điều 759 của BLDS, “...nếu việc áp dụng hoặc hậu quả của việc áp dụng không trái với những nguyên tắc cơ bản của pháp luật Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” và một số văn bản pháp luật khác với cụm từ tương tự.

#### Kết luận

Quy tắc Rome I được một số học giả trên thế giới đánh giá là một bước tiến trong lĩnh vực chọn luật áp dụng cho hợp đồng của tư pháp quốc tế<sup>43</sup>. Trong khi đó, một số học giả lại cho rằng nó không có những cải tiến đáng kể so với Công ước Rome 1980<sup>44</sup>. Mục tiêu của chúng tôi trong bài viết này là những phân tích đối với nguyên tắc tự do lựa chọn luật áp dụng cho hợp đồng ở châu Âu, Mỹ sẽ cung cấp thêm một cái nhìn về mức độ tồn tại và phát triển của nguyên tắc trên ở Việt Nam. Dù tư pháp quốc tế Việt Nam cũng có một số quy định cơ bản về vấn đề này nhưng mức độ thống nhất, tập trung và chặt chẽ rõ ràng là chưa cao so với tình hình pháp luật thế giới. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, chúng tôi hi vọng bài viết sẽ đóng góp một phần cho sự phát triển của nguyên tắc chọn luật trong lĩnh vực hợp đồng của pháp luật Việt Nam. ■

(37) Xem Giesela Ruhl, *tlđđ*, tr.20.

(38) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳnh, *sđđ*, tr. 99.

(39) Xem Vesna Lazic, *tlđđ*, tr. 13.

(40) Xem TS. Đỗ Văn Đại – PGS.TS. Mai Hồng Quỳnh, *sđđ*, tr. 98.

(41) Một ví dụ là Hà Lan, Xem Vesna Lazic, *tlđđ*, tr. 13.

(42) Xem Vesna Lazic, *tlđđ*, tr. 13,16.

(43) Xem Ronald A. Brand, *The European Magnet and the U.S Centrifuge: Ten selective Private International Law Developments of 2008*, Legal Studies Research Paper Series Working Paper No. 2009-01, January 2009, tr. 8.

(44) Xem Ole Lando and Peter Arnt Nielsen, *The Rome I Proposal*, *Journal of Private International Law*, Vol. 3 No. 1, tr. 30.

**NGHỊ QUYẾT**  
**CỦA QUỐC HỘI SỐ 42/2009/NQ-QH12 VỀ VIỆC NÂNG CAO HIỆU LỰC,**  
**HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG**  
**VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN, TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC**

**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;*

*Sau khi xem xét Báo cáo kết quả giám sát số 283/BC-UBTVQH12 ngày 04 tháng 11 năm 2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội;*

**QUYẾT NGHỊ:**

**Điều 1.** Tán thành với các nội dung trong Báo cáo kết quả giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Quốc hội nhận thấy Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương, các cơ quan hữu quan và địa phương đã nỗ lực trong việc lãnh đạo, chỉ đạo quán triệt và tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới, cổ phần hóa, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước nói chung và của tập đoàn, tổng công ty nói riêng; đã ban hành tương đối đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Trong thời gian qua, nhìn tổng thể, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã có nhiều đóng góp quan trọng vào phát triển và giữ ổn định kinh tế vĩ mô, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội, góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước. Đại bộ phận các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã bảo toàn và phát triển vốn, sản xuất kinh doanh có hiệu quả, cơ bản thực hiện tốt các nhiệm vụ được Nhà nước giao.

Tán thành với các đánh giá trong Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những hạn chế, thiếu sót trong các chính sách, pháp luật đã ban hành; những tồn tại, yếu kém trong tổ chức quản lý, sử dụng vốn và tài sản tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước của các cơ quan quản lý các cấp và bản thân các tập đoàn, tổng công ty. Một

số lượng không nhỏ tập đoàn, tổng công ty sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả thấp, chưa phát huy tốt vai trò chủ lực trong nền kinh tế, chưa tương xứng với những lợi thế và sự đầu tư của Nhà nước. Quốc hội yêu cầu Chính phủ cần tiếp tục phân tích sâu sắc, đánh giá toàn diện, đầy đủ và chính xác hơn hiệu quả sản xuất, kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, nhất là các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt.

**Điều 2.** Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, Quốc hội yêu cầu Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

1. Tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung kịp thời, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để điều chỉnh toàn diện, đồng bộ và thống nhất các vấn đề về quản lý, quản trị doanh nghiệp, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung các luật liên quan và sớm trình đề ban hành Luật sử dụng vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào kinh doanh.

2. Thực hiện triệt để hơn việc tách chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; tách bạch rõ ràng thực hiện quyền chủ sở hữu với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp; tôn trọng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong kinh doanh của doanh nghiệp.

Hoàn thiện cơ chế phân cấp việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước theo nguyên tắc có một đầu mối chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt.

3. Tiếp tục nghiên cứu, đánh giá một cách khách quan, toàn diện hơn cả mặt tốt, mặt chưa tốt mô hình tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Trên cơ sở đó, điều chỉnh để các mô hình này ngày càng phù hợp hơn. Tập đoàn, tổng công ty nhà nước kinh doanh đa ngành, nhưng phải xác định và tập trung cao vào ngành sản xuất, kinh doanh chính, lựa chọn kỹ lưỡng nội dung hoạt động trong các ngành khác mà doanh nghiệp có tiềm năng, lợi thế. Quy định thật cụ thể các điều kiện, tiêu chuẩn, quy mô một tập đoàn, tổng công ty nhà nước được đầu tư sang các ngành, lĩnh vực khác. Chấn chỉnh kịp thời các lệch lạc trong thời gian vừa qua.

Cần có quy định rõ ràng về những nhiệm vụ được giao theo yêu cầu của nhà nước cho tập đoàn, tổng công ty nhà nước và những nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh bình thường của doanh nghiệp; có chiến lược xây dựng và phát triển các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đủ mạnh để trở thành công cụ quan trọng điều tiết kinh tế vĩ mô và tham gia hội nhập kinh tế quốc tế.

4. Đẩy nhanh tiến độ sắp xếp, đổi mới, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước. Quá trình cổ phần hoá doanh nghiệp trong các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cần phải chú ý đầy đủ đến các yếu tố cấu thành giá trị của doanh nghiệp nhà nước; nghiên cứu làm rõ và tổ chức thực hiện việc cổ phần hoá công ty con, cùng với cổ phần hoá công ty mẹ phù hợp với điều kiện cụ thể của nước ta. Trong sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước cần lựa chọn hình thức thích hợp giữa mô hình cổ phần hoá và mô hình công

ty trách nhiệm hữu hạn một hoặc hai thành viên trở lên.

Có giải pháp xử lý sớm, kiên quyết, dứt điểm các tổng công ty, công ty nhà nước hoạt động không hiệu quả, thua lỗ kéo dài nhiều năm, không có khả năng phục hồi, cần thiết thì áp dụng quy định của pháp luật về phá sản, làm rõ trách nhiệm tập thể và cá nhân để xử lý đúng theo pháp luật. Sớm tiến hành tổng kết việc xử lý nợ trong khu vực doanh nghiệp nhà nước để có biện pháp hữu hiệu, tập trung giải quyết tình trạng nợ dây dưa, nợ chiếm dụng không lành mạnh đang gây khó khăn về tài chính nghiêm trọng cho nhiều doanh nghiệp.

5. Cần đặc biệt chú trọng việc chọn lựa nhân sự quản lý của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo những tiêu chuẩn được xác định. Quy định rõ về tiêu chuẩn, quyền hạn, trách nhiệm, lợi ích và có chế tài xử lý rõ ràng, nghiêm minh; có cơ chế thưởng, phạt cụ thể gắn với trách nhiệm và hiệu quả sản xuất, kinh doanh của đơn vị đối với thành viên Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc và các chức danh quản lý khác. Hoàn thiện quy chế đánh giá, xếp hạng chất lượng hoạt động của doanh nghiệp.

6. Cần có quy định cụ thể về chế độ báo cáo và công khai, minh bạch kết quả hoạt động bao gồm cả phân phối lợi nhuận của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trên cơ sở các tiêu chí được xác định rõ ràng làm cơ sở để kiểm tra, kiểm soát, thanh tra và giám sát.

7. Đánh giá mô hình tổ chức và hoạt động của Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước để có định hướng và giải pháp phát huy vai trò của loại hình doanh nghiệp này; làm rõ địa vị pháp lý của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, mối quan hệ với cơ quan quản lý vốn, cơ quan quản lý nhà nước (Bộ, Ủy ban nhân dân), trên cơ sở đó xác định cơ quan đầu mối quản lý về mặt nhân sự đối với đội ngũ cán bộ. Cần sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật riêng để điều chỉnh hoạt động đặc thù của Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

### **Điều 3.**

1. Chính phủ tổ chức thực hiện đạt hiệu quả cao Nghị quyết của Quốc hội và báo cáo Quốc hội việc thực hiện Nghị quyết này tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội Khóa XII.

2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Kinh tế, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện Nghị quyết này.

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

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