


# Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

● VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

- 
- A person wearing a wide-brimmed hat and a backpack is walking across a vast, golden sand dune landscape. The dunes are rolling and smooth, with soft shadows cast across them. In the background, there are some low mountains and a clear sky with a few wispy clouds. The overall scene is bright and sunny.
- HỘI NGHỊ ĐẠI BIỂU CHUYÊN TRÁCH LẦN THỨ BA
  - CHẤT LƯỢNG SOẠN THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH Ở CHÍNH PHỦ
  - THẨM QUYỀN TÒA ÁN ĐỐI VỚI VỤ VIỆC DÂN SỰ CÓ YẾU TỐ NƯỚC NGOÀI
  - NHÂN DÂN GIÁM SÁT BỘ MÁY NHÀ NƯỚC
  - CHÍNH SÁCH VÀ PHÁP LUẬT VỀ DOANH NGHIỆP PHẦN MỀM

# NCLP

**TRỤ SỞ**  
27A Võng Thị - Tây Hồ  
Hà Nội  
ĐT: 080-48486 / 48487  
Fax: 080-48486  
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

**BAN CỐ VẤN**  
Vũ Mão  
TS. Vũ Đức Khiển  
TS. Trần Ngọc Đờng  
Trần Quốc Thuận

**TỔNG BIÊN TẬP**  
Nguyễn Chí Dũng

**PHÁT HÀNH**  
Tại Hà Nội:  
ĐT: 080-43364  
Tại TP. Hồ Chí Minh:  
ĐT: 080-83771

**GIẤY PHÉP XUẤT BẢN**  
Số 117/GP ngày 30/3/2001  
của Bộ Văn hoá - Thông tin

**TÀI KHOẢN**  
0011000467735  
Tập chí  
Nghiên cứu Lập pháp  
Ngân hàng ngoại th-ơng  
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

## Mục lục

### THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- Nâng cao chất l-ợng các văn bản luật *Khánh Vân* 2
- Công chúng với chính sách và pháp luật *Minh Đức* 6
- Xã hội hoá giáo dục cần song hành với thực hiện dân chủ:  
nhìn từ một tr-ờng phổ thông dân lập *Nguyễn Đức Thiện* 11
- N-ớc Nga sau bốn năm *Đức Lam - Quang Khánh* 13

### NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

- Nâng cao chất l-ợng xây dựng các dự án luật, pháp lệnh do  
Chính phủ soạn thảo *Phạm Tuấn Khải* 20
- Tăng c-ờng hoạt động giám sát của Mặt trận tổ quốc  
Việt Nam, của các đoàn thể nhân dân và nhân dân đối với  
bộ máy nhà n-ớc *Bùi Xuân Đức* 29

### NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- Thẩm quyền của toà án Việt Nam giải quyết các vụ việc  
dân sự có yếu tố n-ớc ngoài *Nguyễn Trung Tín* 37
- Thủ tục giám đốc thẩm trong Dự thảo Bộ luật tố tụng dân sự  
*Hoàng Văn Minh* 44

- Pháp luật về lao động nữ: những hạn chế *Nguyễn Hữu Chí* 49
- Sửa đổi Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trong  
t-ơng quan với hệ thống pháp luật hiện hành *Hoàng Đức Thắng* 58

### NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- Đánh giá hiệu quả các chính sách và quy định pháp luật về  
doanh nghiệp phần mềm *Trần Việt Dũng-Lê Thị Nam Giang-Mai Hồng Quỳ* 66

### TRANG ĐỊA PH-ƠNG

- Thực hiện dân chủ ở xã gắn với cải cách hành chính  
*Đinh Ngọc Hiện* 73

### THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- Trách nhiệm pháp lý về môi tr-ờng ở một số n-ớc  
*Trần Thắng Lợi* 78

*Ảnh bìa:* Tranh sơn dầu "Miền Trung" (Lê Huy Tiếp)

**Hội nghị đại biểu chuyên trách lần 3:**

# **NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÁC VĂN BẢN LUẬT**

**KHÁNH VÂN**

*Với kinh nghiệm đã có trong hoạt động chuyên trách và qua hai Hội nghị (2003), tại Hội nghị Đại biểu chuyên trách lần thứ 3 này, các đại biểu đã đ-a ra nhiều góp ý có tính thuyết phục cao vào nội dung các dự thảo luật cũng nh- đề nghị cải tiến, bổ sung một số quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội nhằm đ-a hoạt động của Quốc hội hiệu quả hơn*

## **Luật phải bảo đảm tính khả thi**

*“Luật có khả thi hay không?”* - đó là câu hỏi đ-ợc các đại biểu lặp lại nhiều lần nhất. Điều này có lý do của nó.

Cho đến nay, không thể phủ nhận một thực tế là có nhiều luật đ-ợc đ-a ra nh-ng không đi vào cuộc sống mà chỉ *“nằm trên giấy”* hoặc chờ sửa đổi. Phải

chăng do Quốc hội *“dễ dãi”* (hay nể nang?) khi biểu quyết thông qua luật? Quan điểm cho rằng: *“Chính phủ trình luật nào - Quốc hội thông qua luật ấy”* đang đ-ợc xem xét lại khi đa số đại biểu tại Hội nghị đều yêu cầu phải thẩm tra yếu tố khả thi.

## **Phù hợp với thực tiễn Việt Nam**

Một đạo luật phù hợp về mặt

pháp lý và xu thế phát triển của thế giới mà không đ-ợc đặt d-ới góc độ thực tiễn Việt Nam thì ch-a hẳn đã có thể áp dụng vào cuộc sống. Quan điểm này có ngay một minh chứng là tranh luận quanh vấn đề Tòa án có nên tham gia vào quá trình thu thập chứng cứ của đ-ơng sự (*Dự án Bộ luật Tố tụng dân sự*) hay không? Ủy ban th-ơng vụ Quốc hội (UBTVQH) giới thiệu hai ph-ơng án:

- *Ph-ơng án 1*: đ-ơng sự có nghĩa vụ thu thập chứng cứ. Trong tr-ờng hợp đ-ơng sự không thể tự mình thu thập, Toà án có thể tiến hành một số biện pháp thu thập chứng cứ liên quan đến vụ án;

- *Ph-ơng án 2*: không giao cho Toà án thu thập chứng cứ, và khẳng định: nghĩa vụ thu thập chứng cứ là của đ-ơng sự, đồng thời quy định rõ trách nhiệm cung cấp tài liệu của các cơ quan, tổ chức có có nhiệm vụ l-u giữ.

Đồng ý rằng: quy định Toà án không tham gia vào quá trình thu thập chứng cứ là theo xu h-ớng chung của pháp luật nhiều n-ớc, nh-ng đa số đại biểu phân tích: trong thực tiễn Việt Nam, các đ-ơng sự ch-a thể tự mình thu thập chứng cứ do điều kiện kinh tế, và quan trọng hơn, là do khó khăn xuất phát từ những cơ quan có trách nhiệm cung cấp. Nếu theo ph-ơng án 2 thì “hay” và “tiến bộ” nh-ng chỉ là “tiến bộ trên giấy” mà không giải quyết đ-ợc yêu cầu trong thực tiễn cuộc sống.

Cũng về yêu cầu phù hợp với thực tiễn, khi thảo luận về *Luật giao thông đ-ờng thuỷ nội địa*, đại biểu đề nghị xem xét lại tính thực tế của quy định bắt buộc đăng ký đối với mọi loại ph-ơng tiện đ-ờng thuỷ, vì: Việt Nam có một mặt bằng sông n-ớc rất rộng lớn, có nhiều loại ph-ơng tiện nhỏ, thô sơ nh- thuyền, thúng, bè... là các ph-ơng tiện đi lại phổ biến trên sông n-ớc (nhất là đồng bằng sông Cửu Long). Các đại biểu đề nghị miễn đăng ký đối với những ph-ơng tiện nhỏ, thô sơ có trọng tải toàn phần d-ới 1 tấn và ph-ơng tiện thô sơ có sức chở đến 4 ng-ời.

### ***Phải bảo đảm chất l-ợng luật***

Đồng ý với quan điểm, nguyên tắc nêu trong Tờ trình của Ban soạn thảo về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật khiếu nại - tố cáo* nh-ng các đại biểu không đồng tình với nhiều nội dung dự kiến sửa đổi của Ban soạn thảo. Các đại biểu nêu rõ: những nội dung

đ-ợc dự kiến sửa đổi của dự luật ch-a thể hiện đ-ợc đầy đủ các quan điểm và nguyên tắc đã nêu trong tờ trình. Một minh chứng là: trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo mà Ban soạn thảo đề xuất ch-a làm chuyển biến tình trạng khiếu nại tố cáo kéo dài hiện nay, và nh- đại biểu Hoàng Văn Minh (Ủy ban pháp luật) nhận xét: vẫn chỉ là “né tránh, đùn đẩy”. Đồng ý với ông Minh, đại biểu Nguyễn Đức Dũng (Kon Tum) cho rằng, trình tự, thủ tục quy định trong dự thảo ch-a khắc phục đ-ợc nguyên nhân chính của tình trạng khiếu kiện kéo dài, vẫn lòng vòng, ch-a làm rõ trách nhiệm của cơ quan hành chính.

Tr-ớc câu hỏi: “có nên đ-a ra trình Quốc hội khi dự thảo ch-a đạt chất l-ợng?”, nhiều đại biểu không ngần ngại đ-a ra chính kiến: “không nên đ-a ra trình Quốc hội trong tình trạng không yên tâm về nội dung”<sup>1</sup> mà phải sửa đổi một cách toàn diện để việc giải quyết khiếu nại có hiệu lực và hiệu quả. Tr-ờng

<sup>1</sup> Ý kiến đề nghị của đại biểu Nguyễn Mạnh C-ờng – Hà Nội

hợp phải sửa đổi ngay và trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp tới, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ban soạn thảo và Ủy ban thẩm tra cần “*cân nhắc từng ý tứ một của luật hiện hành để khi sửa luật, áp dụng luật vào cuộc sống phải thực sự có tính khả thi, tính pháp lý và tính nhân dân*”<sup>2</sup>.

Dự thảo Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi) là một trong những dự thảo luật mà đại biểu đề nghị phải được xem xét thật kỹ trước khi ban hành, tránh quy định chung chung, nguyên tắc, “*giống như một bản tuyên ngôn hơn văn bản luật*”, “*vướng về mặt kỹ thuật lập pháp cũng như về nội dung*”<sup>3</sup> như hiện nay.

Về vấn đề này, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nhận định: chúng ta vẫn còn nhiều luật khung và hướng tới phải xây dựng luật cụ thể hơn “*bởi luật khung không đi vào cuộc sống*”. Chủ tịch khẳng định hai yêu cầu cần đặt ra khi xây dựng

các dự án luật: “*Thứ nhất, cuộc sống đặt ra cái gì? có bức xúc không? Thứ hai, cuộc sống đặt ra như vậy thì giải pháp, chính sách giải quyết bức xúc ấy như thế nào?*”

Theo tổng hợp của một số chuyên gia, chỉ tính riêng trong số 8 văn bản (trên tổng số 9 văn bản luật (trừ Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi)) được Quốc hội khóa XI thông qua tại Kỳ họp thứ IV vừa qua, đã có tới 113 vấn đề phải giao cho Chính phủ, các Bộ ban hành văn bản quy định cụ thể (ch-a kể việc hướng dẫn chi tiết thi hành luật); nhiều nhất là Luật đất đai với 29 vấn đề.

### **Hoàn thiện thủ tục, trình tự**

Để tăng cường hiệu quả hoạt động, một trong những vấn đề được nhiều đại biểu quan tâm là thủ tục làm việc của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

### **Làm rõ mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội**

Thông thường, trong các

phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội nghị đại biểu chuyên trách, Chính phủ là cơ quan trình các dự thảo luật để Ủy ban thường vụ Quốc hội và các đại biểu Quốc hội chuyên trách xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn tồn tại một thực tế là: những người chịu trách nhiệm chính trong việc trình cũng như tiếp thu, hoàn chỉnh dự thảo luật (thường là các Bộ trưởng được phân công làm Trưởng Ban soạn thảo và là người được Thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ để thay mặt Chính phủ trình dự án luật ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội) lại có nhiều lúc “*bận việc*” không dự họp, thay mặt là thứ trưởng hoặc đôi khi chỉ là một đại diện của Ban soạn thảo. Đại biểu Hoàng Thanh Phú (Thái Nguyên) đề nghị cần xác định rõ trách nhiệm của Bộ trưởng là phải dự họp để báo cáo và tiếp thu ý kiến đóng góp của các đại biểu Quốc hội trong các phiên họp

<sup>2</sup> Đề nghị của đại biểu Nguyễn Đình Lộc-TPHCM

<sup>3</sup> Ý kiến góp ý của đại biểu Vũ Đức Khiển (Ủy ban pháp luật của Quốc hội) tại phiên thảo luận.

Ủy ban thường vụ Quốc hội hay Hội nghị chuyên trách.

**Tính tối cao trong quyền lực Quốc hội**

Nhân thảo luận về dự thảo Bộ luật Tố tụng dân sự, tr-ớc thực tế một số quyết định của Hội đồng thẩm phán sai nh-ng không đ-ợc xem lại (vì đ-ợc coi là “*quyết định cuối cùng*”), đại biểu Vũ Đức Khiển (Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội) đề nghị phải phát huy tính tối cao trong quyền lực của Quốc hội. Ông đặt câu hỏi: *Những quyết định sai của Hội đồng thẩm phán, Quốc hội có đ-ợc xem xét lại không?* Nhất là, việc này liên quan tới chính lợi ích của ng-ời dân mà Quốc hội là đại diện cao nhất?

Cũng về tính tối cao trong quyền lực của Quốc hội, các đại biểu chuyên trách khẳng định cần có kết luận của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn; qua đó, đánh giá tính đúng, sai và lựa chọn biện pháp xử lý đối với những câu trả lời mang tính chất đối phó vẫn còn xảy ra của các thành viên Chính phủ. “*Hiện nay Quốc hội còn buông lỏng trách*

*nhiệm của Bộ tr-ởng về việc thực hiện lời hứa và trả lời chất vấn tr-ớc Quốc hội*” - đại biểu Hoàng Văn Sim (Hà Tây) nhận định.

\*

\* \*

Dù chỉ mang tính chất tham vấn, t- vấn tập thể (nh- mục đích đề ra của Hội nghị) nh-ng những ý kiến đóng góp của các đại biểu chuyên trách tại Hội nghị đ-ợc coi nh- một nguồn nêu vấn đề, đóng góp vào thẩm tra dự luật. ý kiến góp ý tại Hội

nghị thúc đẩy trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ban soạn thảo cũng nh- Ủy ban thẩm tra trong chuẩn bị các dự luật kỹ hơn, phù hợp với thực tiễn tr-ớc khi trình Quốc hội xem xét. Những bản khoản, e ngại về vai trò của Hội nghị đại biểu chuyên trách giờ đã đ-ợc xoá bỏ./.

Hội nghị **Đại biểu Quốc hội chuyên trách tham gia các dự án luật** diễn ra từ ngày 09/2 đến 26/2/2004. Tại Hội nghị, các đại biểu Quốc hội chuyên trách thảo luận và cho ý kiến các dự thảo luật sau:

- § Dự thảo Bộ luật Tố tụng dân sự
- § Dự thảo Luật Giao thông đ-ờng thuỷ nội địa
- § Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng
- § Dự thảo Luật Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi)
- § Dự thảo Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội (sửa đổi).
- § Dự thảo Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.
- § Dự thảo Luật Phá sản Doanh nghiệp.
- § Dự thảo Luật Thanh tra.
- § Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại - Tố cáo.

**Nghiên cứu khoa học**

# CÔNG CHÚNG VỚI CHÍNH SÁCH VÀ PHÁP LUẬT

**Minh Đức**

**N**gày 20/2/2004, Văn phòng Quốc hội tổ chức hội nghị công bố kết quả đề tài nghiên cứu “Hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia vào xây dựng và thực thi pháp luật”. Đề tài do Văn phòng Quốc hội đăng ký và chủ trì, với sự tham gia cộng tác của các chuyên gia thuộc những cơ quan khác liên quan tới các công đoạn của quy trình xây dựng luật ở Việt Nam<sup>1</sup>.

Nội dung nghiên cứu đánh giá thực trạng việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh, một số văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và về sự tham gia rộng rãi,

thờng xuyên của nhân dân trong mối quan hệ Đảng-Nhà n-ớc-Nhân dân trong hoạt động xây dựng, thi hành chính sách, pháp luật.

“Sự tham gia của nhân dân” và các hình thức huy động sự tham gia của nhân dân đ-ợc xem xét từ các góc độ thực tiễn và lý luận. Đó là nền tảng để nhóm nghiên cứu đề xuất mô hình “mở” để nhân dân tham gia vào các dự thảo chính sách và pháp luật không theo cách “lấy-cho” từng lần mà trở thành hoạt động thờng xuyên hơn, bình thờng hơn, tiếp cận rộng hơn ở mức độ “tham gia”.

Nhóm chuyên gia đã triển khai các hoạt động nghiên cứu từ đầu năm 2002. Có ba giai đoạn nghiên cứu do ba nhóm chủ trì. Giai đoạn thứ nhất nghiên cứu trên hồ sơ để tổng kết thực trạng và chủ tr-ơng, đ-ờng lối. Giai đoạn thứ hai xây dựng mô hình tăng c-ờng sự tham gia của nhân dân vào quy trình xây dựng và thực thi pháp luật. Giai đoạn cuối cùng là khảo sát thực tế và thực nghiệm mô hình ở một số tỉnh. Tại sáu tỉnh thuộc ba miền trong toàn quốc (Long An, Tp. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đắc Lắc, Bình Thuận, Quảng Ninh) đã có các cuộc

---

<sup>1</sup> Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là cơ quan điều phối chuyên gia nghiên cứu. Đề tài đ-ợc Văn phòng Quĩ Châu Á tại Hà Nội hỗ trợ kinh phí, do Thủ t-ơng Chính phủ phê duyệt năm 2001.

khảo sát, điều tra, tọa đàm, hội nghị để có cơ sở kiểm nghiệm.

Phần tổng kết thực tế và nền tảng lý thuyết về sự tham gia của nhân dân nhận định rằng: hoạt động tổ chức *lấy ý kiến nhân dân* từ dự thảo Hiến pháp năm 1980 sau này đã ghi nhận vào *Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh* do Hội đồng nhà n-ớc ban hành năm 1988 vào đầu thời kỳ đổi mới, tiếp đó lại đ-ợc nâng lên ở mức độ cao hơn trong Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), áp dụng cả đối với VBQPPL của Chính phủ. Thống kê của nhóm nghiên cứu cho thấy có khoảng 4% các luật, pháp lệnh đ-ợc ban hành từ năm 1980 đ-ợc đ-a ra lấy ý kiến rộng rãi. Thêm vào đó, giai đoạn này còn có nhiều hình thức lấy ý kiến hẹp và gần đây đang xuất hiện nhiều hình thức diễn đàn giữa Chính phủ hoặc cơ quan hoạch định chính sách với công chúng về chính sách, pháp luật đã đ-ợc ban hành

hoặc trong giai đoạn chuẩn bị ban hành. Công chúng đã đáp lại các hình thức này một cách nhiệt tình và đầy tính xây dựng<sup>2</sup>. Nhiều dự thảo sau khi tiếp thu ý kiến công chúng đã đ-ợc sửa đổi; nhiều VBQPPL đã đ-ợc sửa đổi, bổ sung sau khi ban hành vì qua ý kiến công luận thấy không hợp lý, kém hiệu quả.

Không dừng lại ở cơ chế lấy ý kiến theo Luật Ban hành VBQPPL, nhóm nghiên cứu h-ớng tới một cơ chế th-ờng xuyên hơn và khả thi, nâng lên ở mức “*đối thoại*” giữa cơ quan hoạch định chính sách, soạn thảo VBQPPL với công chúng. Cơ chế này bắt đầu từ việc bàn về mức độ rộng hơn, sớm hơn và hình thức thích hợp, thiết thực trong công khai chính sách trong các dự thảo VBQPPL để công chúng th-ờng xuyên theo dõi và góp ý. Thông tin đại chúng và b-u điện là cầu chuyển tải diễn đàn này. Qua đó, nhóm nghiên cứu đề nghị nâng từ tầm “*lấy ý kiến*” hiện nay

lên tầm “*tham gia*” của công chúng vào quản lý xã hội.

Tiếp cận lý thuyết về sự tham gia của công chúng<sup>3</sup>, nhóm nghiên cứu cho rằng, nếu mục đích của “*lấy ý kiến*” là (chủ yếu) nhằm hoàn thiện văn bản, thì ở tầm “*tham gia*”, mục đích lại là sự tham gia chủ động của công chúng tùy theo vấn đề mà họ quan tâm và h-ớng tới “*sự đoàn kết nhất trí về chính trị và tinh thần trong xã hội*”, nh- Văn kiện Đại hội Đảng IX đã chỉ rõ.

Trong xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền, tr-ớc hết quan niệm về quan hệ Nhà n-ớc - nhân dân phải đ-ợc xử lý công bằng, và trên cơ sở đó, việc quản lý xã hội bằng pháp luật phải có sự tham gia tích cực của các cộng đồng xã hội. Điều kiện ban đầu đặt nền cho sự tham gia này là minh bạch hoá chính sách và pháp luật. Những đợt “*lấy ý kiến*” rầm rộ tỏ ra không khả thi khi số l-ợng chính sách, VBQPPL phải ban hành và sửa đổi đang là một sức ép tăng dần

<sup>2</sup> Xem thêm diễn đàn báo chí Việt Nam (2002-2004) xung quanh chính sách, giải pháp ngăn chặn tai nạn giao thông: nghĩa vụ mang mũ bảo hiểm xe máy, hạn chế đăng ký xe máy nội thành một số thành phố, dự kiến “kiểm soát xe máy ngoại tỉnh”, dự kiến tăng thuế đối với xe máy, dự kiến cấm kinh doanh Karaoke v.v

<sup>3</sup> Tham khảo Tài liệu: Lý thuyết về sự tham gia của công chúng trong sinh hoạt chính trị- xã hội- tài liệu của Nhóm Perspective, Hiệp hội quốc tế về Sự tham gia của Công chúng: [www.theperspectivesgroup.com](http://www.theperspectivesgroup.com), International Association for Public Participation.



đối với lập pháp. Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi 2002 đã đặt nền móng cho sự công khai này bằng việc quy định VBQPPL của Chính phủ phải đăng công khai (tr-ớc khi thi hành) để công chúng biết. Vấn đề đặt ra là chuẩn bị nh- thể nào để nhân dân có thể tham gia?

Tiến tới “*binh th-ờng hoá*” việc “*lấy ý kiến*”, tiến hành một cách th-ờng xuyên và có ý thức sự tham gia của nhân dân vào chính sách và pháp luật, nhóm nghiên cứu đề xuất cơ chế tham gia “*mở*”<sup>4</sup>. Cơ chế này có ba yêu cầu cơ bản: a) “*chính sách mới*” đ-ợc cơ quan soạn thảo công bố; b) công chúng có quyền lợi liên quan biết chỗ lấy đ-ợc thông tin này và địa chỉ để gửi ý kiến, họ chủ động góp ý kiến khi cần và c) cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội và ph-ơng tiện thông tin đại chúng tạo điều kiện để có hình thức thông tin thích hợp theo đối tượng, hoặc bằng các hình thức sinh hoạt cơ sở để nhiều ng-ời biết và giúp họ chuyển tải ý kiến tới

cơ quan soạn thảo. Nhóm nghiên cứu nhận định rằng cơ chế này h-ớng tới kích lệ sự tham gia và minh bạch hoá chính sách, nh-ng không thay thế việc lấy ý kiến theo Luật Ban hành VBQPPL.

Có ý kiến phản biện tại hội nghị cho rằng, những đề xuất trên đây là táo bạo nh-ng không thực tế, vì ngay đến đại biểu Quốc hội cũng “*đành chịu*” nhận dự thảo “*sát nút*”, thì nói gì đến công chúng. Đại diện nhóm nghiên cứu lại cho rằng: không nhất thiết phải chờ đến dự thảo hoàn chỉnh mới công bố, mà nên công bố d-ới dạng các chính sách đ-ợc cơ quan soạn thảo dự kiến thể hiện trong dự thảo. Thực tế cho thấy, công chúng không có điều kiện để “*mổ xẻ*” toàn văn dự thảo để “*tìm chính sách*” nào quan hệ tới họ. Tuy nhiên ở giai đoạn nào đó, toàn văn dự thảo có thể đ-ợc “*l-u*” tại một địa chỉ trang thông tin điện tử nào đó cho đối t-ợng có nhu cầu và khả năng “*mổ xẻ*”. Thực tế gần đây đã cho

thấy hoàn toàn có thể đ-a một số chính sách chuẩn bị ban hành ra thăm dò công luận, và đã đ-ợc phản hồi rất sôi nổi, tích cực cả trên khía cạnh quyền lợi lẫn khía cạnh vì mục đích bảo đảm trật tự và lẽ công bằng chung (ví dụ tại chú thích 1).

Nhóm nghiên cứu đã nêu ra một số hạn chế sau đây của cơ chế “*lấy ý kiến*” theo Luật Ban hành VBQPPL:

*Thứ nhất*, Luật Ban hành VBQPPL quy định nhiều loại hình lấy ý kiến khác nhau, từ hẹp tới rộng rất chi tiết. Lẽ ra chỉ cần quy định về nghĩa vụ công bố và trách nhiệm phản hồi, tiếp thu, thì việc quy định chi tiết rất “*thiện chí*” của Luật này lại trở thành những quy định hạn chế: hạn chế thẩm quyền quyết định lấy ý kiến, hạn chế mức độ, đối t-ợng, phạm vi. Vô hình trung, công chúng ở thế bị động: “*cho*” ý kiến khi nhà n-ớc muốn “*lấy*” ý kiến. Nhà n-ớc cũng “*khó xử*” khi phải cân nhắc công bố văn bản nào để lấy ý kiến<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Theo báo cáo của nhóm nghiên cứu, cơ chế lấy ý kiến trong Luật Ban hành VBQPPL hiện hành chỉ hạn chế ở một số loại văn bản và trong phạm vi nhất định, theo ý chủ quan của cơ quan ra quyết định lấy ý kiến.

<sup>5</sup> Ví dụ Điều 62 (sửa đổi 2002) tại khoản 2, Luật Ban hành VBQPPL: “*Căn cứ vào tính chất và nội dung của từng nghị quyết hoặc nghị định cụ thể, Thủ t-ớng chỉ đạo Văn phòng Chính phủ công bố dự thảo... trên ph-ơng tiện thông tin đại chúng, internet để các cơ quan, tổ chức và cá nhân góp ý kiến*”. Đoạn này dành sự chủ động về phía Nhà n-ớc, đồng thời đặt Nhà n-ớc tr-ớc nguy cơ mắc lỗi về thủ tục.

*Thứ hai*, lấy ý kiến theo quy mô rộng rãi nh- hiện nay khá tốn kém, vì chủ yếu qua hình thức hội nghị, do đó, không thể áp dụng phổ biến, ai đ-ợc mời thì góp, không đ-ợc mời thì không biết, lại quay lại sự tham gia thụ động.

*Thứ ba*, những tài liệu giới thiệu còn quá dài, không phân biệt đ-ợc đối t-ợng, thiên về cung cấp văn bản toàn văn, dẫn đến góp ý về câu chữ; câu hỏi trọng tâm lại quá ngắn gọn, khó góp ý kiến. Rất ít tài liệu phân tích đ-ợc những chính sách mới.

*Thứ t-*, thời gian xin ý kiến quá ít, dẫn đến góp ý chiếu lệ.

*Thứ năm*: bộ quản lý chức năng th-ờng chủ trì soạn thảo, do đó khi đề cập tới một đối t-ợng điều chỉnh có liên đới đa ngành thì lại ngại hợp tác, không muốn công khai dự thảo sớm, để đến giai đoạn cuối của thủ tục mới đ-a xin ý kiến.

*Thứ sáu, tập hợp qua nhiều tầng nấc*: ý kiến đ-ợc phản ánh tới cơ quan tổ chức lấy ý kiến thông qua nhiều tầng tập hợp,

tổng hợp ở địa ph-ơng trong thời gian gấp rút, dẫn đến tam sao thất bản.

*Thứ bảy*, thiếu cơ chế phản hồi, báo cáo giải trình, tiếp thu.

Một số kết luận và kiến nghị sau đây đ-ợc đ-a ra trong báo cáo cuối cùng:

1. Đề nghị triển khai thêm “*kênh tham gia mở*”: Khác với *kênh chính thức*, kênh mở yêu cầu tr-ớc hết sự công bố và sau đó là dựa vào mạng l-ới thông tin đại chúng, sáng kiến địa ph-ơng và sáng kiến của cơ quan ban hành văn bản để thu thập ý kiến của nhân dân. Đây là ph-ơng thức th-ờng xuyên, dựa vào xã hội.

2. Việc lấy ý kiến chuyên gia, các ngành, các nhóm lợi ích trong xã hội vẫn cần thiết bên cạnh việc công bố lấy ý kiến rộng rãi

3. Vai trò của cơ quan Nhà n-ớc là chủ động cho dân biết và có cơ chế nghe và phản hồi. Các chủ thể công bố dự kiến chính sách, dự thảo cần xây dựng các cơ chế đối thoại, nghe,

tổng kết, tập hợp, xử lý, tiếp thu, phản hồi bằng những hình thức đa dạng.

4. Tăng c-ờng sự tham gia của nhân dân trong hoạt động ban hành VBQPPL là đẩy mạnh ở mức độ cao hơn quy chế dân chủ ở cơ sở: Cách thức tổ chức lấy ý kiến hiện nay còn mang tính chất chủ động từ phía nhà n-ớc; ng-ời dân lại ở thế bị động. Điều đó dẫn đến thói quen ỷ lại, thụ động, cho rằng đặt ra luật là việc của nhà n-ớc. Sự thụ động này dẫn đến một xã hội thiếu tích cực, thiếu hợp tác khi thực thi, tìm cách để biện minh hoặc xin “*linh động*” hoặc kiến nghị “*xin xem lại chính sách*” sau ban hành<sup>6</sup>.

5. Công khai chính sách và văn bản dự thảo nhằm “*đ-a đời sống*” vào pháp luật, thông qua phản biện xã hội: Một cơ chế công khai về dự kiến chính sách và pháp luật vừa là sự thăm dò tác động xã hội của một chính sách sắp ban hành, đồng thời vừa thể hiện sự đối xử công bằng của nhà hoạch định chính sách đối với các đối t-ợng chịu

<sup>6</sup> Bên cạnh ví dụ về Nghị định bắt buộc đội mũ khi sử dụng xe gắn máy, xem thêm tin trên diễn đàn VietnamNet () tháng 2/2004 đơn của nhiều doanh nghiệp sản xuất xe máy khiếu nại về chính sách tạm dừng đăng ký xe máy ở Hà Nội và Tp. Hồ chí Minh.

tác động của chính sách. Đó là h-ớng xây dựng nhà n-ớc pháp quyền, trong đó không ai đứng trên pháp luật.

6. Nghiên cứu và thể chế hoá: Nhóm nghiên cứu đề xuất bổ sung “*kênh mở*” vào Luật Ban hành VBQPPL hoặc vào dự thảo Luật Ban hành VBQP pháp quy địa ph-ơng, hoặc những văn bản khác về trách nhiệm thông tin, công khai các chính sách, dự thảo trong giai đoạn chuẩn bị và cơ chế xử lý, tiếp thu, trả lời công dân.

7. Ph-ơng tiện thông tin đại chúng và các tổ chức xã hội là ng-ời hỗ trợ đắc lực của diễn đàn nhà n-ớc-xã hội: Với vai trò báo chí mạnh mẽ nh- hiện nay và qua thử nghiệm ở một số địa ph-ơng, nhóm nghiên cứu đều nhận đ-ợc những nhận định và khích lệ t-ơng tự.

Nhóm nghiên cứu cũng đ-a ra một số khả năng nếu không chuẩn bị tốt về cách làm thì việc “công khai hoá” chính sách có thể dẫn đến một số nguy cơ. Nguy cơ thứ nhất là do vụng về, máy móc từ phía cơ quan công bố văn bản, cứ công bố nh-ng không biết mình định hỏi gì, hỏi ai, thờ ơ với kết quả. Khắc phục

nguy cơ này, cơ quan công bố phải chuẩn bị tài liệu ngắn gọn, dễ hiểu, nêu ra đ-ợc nội dung chính sách mới trong dự thảo; phải chuẩn bị những hạt nhân “*bình luận*” trên ph-ơng tiện thông tin đại chúng, chuẩn bị hình thức sinh hoạt trao đổi thích hợp với từng địa ph-ơng, đối t-ợng và thái độ phản hồi, tiếp thu chu đáo. Nguy cơ thứ hai là quá tải bộ máy nhà n-ớc và tổn kém kinh phí nếu đăng tải tràn lan trên các báo viết hoặc tổ chức nhiều hội nghị lấy ý kiến. Để khắc phục, phải có cách làm xã hội hoá, biết huy động ph-ơng tiện thông tin đại chúng, mạng internet, các tổ chức xã hội, còn cơ quan nhà n-ớc giữ vai trò “*ng-ời dẫn ch-ơng trình*”, “*ng-ời cung cấp thông tin hữu hiệu*” và là “*hộp th- tin cây*”. Nguy cơ lộ bí mật một chính sách tr-ớc khi ban hành là quan ngại của một số cơ quan soạn thảo chính sách, pháp luật, dẫn đến đầu cơ h-ớng lợi, đối phó... Nhóm nghiên cứu lại cho rằng nếu “*giữ*” thông tin này thì chỉ một nhóm nhỏ đ-ợc rò rỉ thông tin sẽ đ-ợc lợi. Đó là nguy cơ tham nhũng và sự không minh bạch là một nguồn nuôi tham nhũng.

Nhóm nghiên cứu đang hoàn thiện báo cáo cuối cùng và sẵn sàng cung cấp chia sẻ với các cá nhân, tổ chức quan tâm và mong tiếp tục nhận đ-ợc những ý kiến đóng góp hoặc trao đổi h-ớng nghiên cứu tiếp tục về chủ đề này, h-ớng tới xây dựng một xã hội tích cực chủ động và hợp tác với chính quyền, nơi mỗi ng-ời dân có ý thức cộng đồng và ý thức xây dựng cao. ý kiến đóng góp và th- yêu cầu tài liệu xin gửi về Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp./.

# XÃ HỘI HOÁ GIÁO DỤC CẦN SONG HÀNH VỚI THỰC HIỆN DÂN CHỦ: NHÌN TỪ MỘT TR-ỜNG PHỔ THÔNG DÂN LẬP

NGUYỄN ĐỨC THẬN\*

*Tr-ờng phổ thông dân lập ra đời nh- một cách thức xã hội hoá giáo dục là chủ tr-ong đúng đắn nhằm “nới rộng chiếc áo bao cấp” đã chật chội. Thế nh-ng, muốn chủ tr-ong này phát huy hết cái hay của nó, cần có cái nhìn bình đẳng hơn, dân chủ hơn từ bên ngoài đối với nhà tr-ờng phổ thông dân lập; đồng thời, ngay trong mỗi tr-ờng phổ thông dân lập, dân chủ cũng phải đ-ợc thực hiện triệt để*

M-ời làm năm kể từ khi tr-ờng phổ thông dân lập đầu tiên ở Nghệ An (tr-ờng phổ thông dân lập Nguyễn Tr-ờng Tộ) ra đời, có biết bao thách thức và thành tựu. Có buồn có vui, có sai có đúng, có tốt có xấu. Tất cả diễn ra nh- một tất yếu khách quan có tác động quan trọng của chủ thể nhà tr-ờng. Tất yếu ấy khẳng định sự đúng đắn của chủ tr-ong xã hội hoá giáo dục. Chiếc áo bao cấp giáo dục đã chật chội, cần nới rộng. Vì thế, xã hội hoá giáo dục không chỉ là một khái niệm mà là một phạm trù xã hội có tính khách quan do đòi hỏi của nhân dân, của bản thân ngành giáo dục, của hội nhập khu vực và quốc tế. Muốn thế, xã hội hoá giáo dục phải song hành với dân chủ hoá, phải xem dân chủ hoá là quyết định.

Có nhiều nội dung và ph-ơng pháp thực hiện xã hội

hoá giáo dục. Trong đó có nội dung mở tr-ờng dân lập. Đây là một loại hình mới do yêu cầu khách quan để có nhân lực, dân trí, nhân tài cho công cuộc hiện đại hoá đất n-ớc.

ở Nghệ An, ý niệm và ý thức về một loại hình tr-ờng nh- thế đã hình thành từ tr-ớc những ngày có chủ tr-ong mở tr-ờng dân lập của nhà n-ớc: Sở giáo dục Nghệ An, đ-ợc UBND tỉnh chấp thuận, đề x-ớng từ những năm 80 của thế kỷ tr-ớc, đến nay đã m-ời làm năm. M-ời làm năm với nhiều thành tựu, những con số đào tạo, những g-ơng mặt học sinh, những thầy cô giáo với tất cả năng lực và tâm trí của mình. Quả là hệ thống dân lập Nghệ An nói riêng cũng nh- cả n-ớc nói chung đã có những đóng góp lớn cho xã hội nh-: giúp hàng vạn thanh niên tiếp xúc với vùng sáng của trí thức và văn hoá, giải quyết việc làm cho biết bao sinh viên ra

tr-ờng, cung cấp đội ngũ lao động trẻ cho xã hội, tiết kiệm cho ngân sách nhà n-ớc hàng tỷ đồng mỗi năm... Dù nhìn từ ph-ơng diện nào: đ-ờng lối hay quan điểm, lý luận hay thực tiễn, xã hội hay giáo dục, ý Đảng hay lòng dân, thầy giáo hay học trò, phụ huynh hay con em, an ninh hay hạn chế tệ nạn xã hội... tất cả đều là cái đ-ợc, sự đ-ợc.

Thế mà tr-ờng dân lập lại ch-a đ-ợc quan tâm đúng mức nh- đáng có. Thậm chí, có đơn vị nh- tr-ờng Nguyễn Tr-ờng Tộ còn có lúc nh- “đưa con rơi” của Sở giáo dục Nghệ An nhiều năm tr-ớc.

Còn có quan niệm ch-a đúng đối với giáo viên dân lập.

\* GV, Tr-ờng THPT Nguyễn Tr-ờng Tộ, TP. Vinh, Nghệ An

Đã từng có văn bản của UBND tỉnh Nghệ An khoá tr-ớc hạn chế tuổi dạy của những thầy giáo h-u trí ở tr-ờng dân lập có năng lực và tâm huyết với nghề, với học sinh.

Ngân sách tr-ờng dân lập không đ-ợc hỗ trợ một chút nào, ngoài hình thức cho vay lãi suất và cho mua đất, trong khi đó, chính sách học phí lại không thoả đáng. Chẳng hạn nh- năm học 2003 vừa rồi, chính quyền tỉnh Nghệ An cho phép tr-ờng công lập thu tăng mỗi tháng 25.000 đ/tháng/học sinh, trong khi tr-ờng dân lập chỉ đ-ợc tăng 10.000 đ/tháng/học sinh. Tôi không quan tâm nhiều đến những con số, mà chủ yếu muốn nói đến cách nhìn thiếu bình đẳng giữa công lập với dân lập và thiếu thực tế, sự am hiểu về tr-ờng dân lập của ng-ời soạn thảo văn bản còn hạn chế.

Có thể nêu thêm một số điểm khác nữa về cách nhìn ch-a công bằng nh- thể trong tuyển sinh, bồi d-ỡng đội ngũ giáo viên dân lập, hỗ trợ kinh phí, đánh giá công lao của các tr-ờng dân lập. Cách nhìn ấy vừa thiếu dân chủ vừa hạn chế quá trình xã hội hoá giáo dục.

Nguyên nhân của cách nhìn ấy có nhiều. Có thể do thói quen coi trọng công quyền hơn dân quyền. Tr-ờng dân lập d-ờng nh- có lúc không đ-ợc coi là thuộc hệ thống công cụ giáo dục. Ngay cách nhìn của một số tr-ờng công lập với tr-ờng dân lập cũng ch-a thoát khỏi thói quen ấy, một thói quen đã quá lỗi thời, khi xã hội ta đã

đổi mới, khi hệ thống ngoài quốc doanh đã đóng góp một con số đáng kể cho nền kinh tế, xã hội n-ớc nhà.

Thói quen ấy lại xuất phát từ cách nhìn thiếu dân chủ. Vì thiếu dân chủ nên không có đ-ợc những suy nghĩ thích đáng về cơ chế dân chủ hoá đối với tr-ờng dân lập.

Muốn thực hiện xã hội hoá giáo dục thì phải thực hiện dân chủ hoá. Khái niệm dân chủ chỉ mới dừng ở t- t-ởng, ý thức. Còn dân chủ hoá mới là khái niệm thực hành dân chủ. Tức là biến cái t- t-ởng, ý thức ấy thành cơ chế để hành động dân chủ. ở n-ớc ta, dân chủ hoá có tính t- t-ởng, tính đ-ờng lối và tính công nghệ. Tính t- t-ởng thể hiện ở ý thức trách nhiệm của ng-ời lãnh đạo và ng-ời trực tiếp lao động. Tính đ-ờng lối thể hiện ở quan điểm *"lấy dân làm gốc"*, một nguyên lý vĩ mô. Tính công nghệ thể hiện ở chỗ mỗi ngành, mỗi cá thể cần biến nó thành vi mô. Một Giám đốc Sở giáo dục là tỉnh uỷ viên, đại diện cho Đảng thì phải nắm vững *"lấy dân làm gốc"* ở ngành mình, ở loại hình tr-ờng dân lập là cái gì? Phải tạo điều kiện gì cho nó phát triển? Phải nâng đỡ nó như thế nào?...

Chúng tôi cho rằng, trong việc thực hiện xã hội hoá giáo dục phải luôn chú ý đến các cặp song hành của xã hội hoá giáo dục và dân chủ hoá nhà tr-ờng, của dân chủ và dân chủ hoá. Mà cái cốt lõi, cái quyết định hiệu quả là phát huy dân chủ triệt để.

Chẳng hạn, việc tuyển sinh vào các tr-ờng trung học phổ thông dân lập ở Nghệ An là ch-a dân chủ. Phải để cho các tr-ờng dân lập tự tuyển nh- tr-ớc đây dăm bảy năm. Trong cơ chế thị tr-ờng, chúng ta không biến nhà tr-ờng dân lập thành thị tr-ờng, nh-ng chúng ta phải để cho nó cạnh tranh lành mạnh, vì cạnh tranh lành mạnh là một quy luật phát triển. Tr-ờng nào tốt, có chất l-ợng, thực hiện nghiêm túc đ-ờng lối giáo dục, có đủ điều kiện thì tr-ờng đó có quyền đ-ợc tuyển nhiều học sinh.

Dân chủ mà không tập trung ở n-ớc ta là mới nói một nửa. Nh-ng tập trung là gì? Bản chất của khái niệm tập trung trong tr-ờng hợp này là đề cao trách nhiệm công quyền và trách nhiệm công dân của ng-ời lãnh đạo Sở và ng-ời giáo viên. Phải suy nghĩ sát thực tế, hiểu tâm t-, nguyện vọng của giáo viên học sinh để có đ-ợc những chủ tr-ợng, biện pháp đúng đắn, dám chịu trách nhiệm đ-a lại quyền lợi chung. Nh- vậy, tập trung không phải là thu tóm quyền lực, gia tr-ởng, cá nhân, hãnh tiến, bao biện, việc gì cũng nhúng tay vào để ăn phần, coi th-ờng trí tuệ ng-ời khác. Mặt khác, dân chủ kiểu gia đình chủ nghĩa tạo một thói quen sống dựa dẫm, ba phải, làm xói mòn sự công bằng và tính tích cực của dân chủ. Với cách hiểu này, hiện nay cả hai hàm nghĩa của dân chủ đối với tr-ờng dân lập đều ch-a thoả đáng./.

# N-ỚC NGÀ SAU BỐN NĂM

*Trong n-ớc, nền kinh tế đạt mức tăng tr-ởng cao, gây niềm tin cho các nhà đầu t-; trên tr-ờng quốc tế, vị thế quốc gia đ-ợc củng cố, lợi ích quốc gia đ-ợc bảo vệ- đây là những kết quả chính trên các lĩnh vực kinh tế và ngoại giao của Nga trong bốn năm 2000-2003 vừa qua. Tạp chí NCLP tổng thuật và giới thiệu các thành quả trên từ nguồn tài liệu báo chí Nga*

## Kinh tế: tăng tr-ởng cao và gây niềm tin

Vào đầu năm 2000, nền kinh tế ở Nga có những nét nổi bật sau: con đ-ờng tiến về t-ơng lai không rõ ràng; xu h-ớng ly tâm phát triển tại các địa ph-ơng; nhà n-ớc có khả năng không trả đ-ợc nợ; mức sống thấp; hệ thống tài chính-ngân hàng gần nh- tan rã; mức thuế quá cao dẫn đến tình trạng trốn thuế tràn lan, nền kinh tế ngậm lên ngòi.

Sau 4 năm (2000-2003), GDP của Nga tăng thêm 29,5%, trong khi đó 4 năm tr-ớc (1996-1999) giảm 1,5%. GDP năm 2003 tăng 7,3%. Năm 2003 tỷ lệ lạm phát là 12% so với 36,5% năm 1999. Theo Bộ Phát triển kinh tế (nay là Bộ Kinh tế và Th-ơng mại), trong 7,3% tăng

tr-ởng của GDP, gần 2% là nhờ giá dầu tăng trong thập niên vừa qua, 4,7% là nhờ đầu t- và thu nhập trong dân tăng, 0,6% nhờ hệ quả năm 2002 để lại.

Trên thực tế, Nga hầu nh- đã lập lại đ-ợc **không gian kinh tế thống nhất** trên toàn liên bang, dẹp bỏ nạn cát cứ; thực hiện những cuộc cải cách sâu rộng để hoàn thiện trực quan hệ “trung -ơng-các vùng lãnh thổ-tự quản địa ph-ơng”, tr-ớc hết trong việc xác định lại các quyền hạn, chức năng, nguồn tài chính giữa các cấp chính quyền. Giai đoạn đầu của cuộc cải cách hệ thống tài chính giữa trung -ơng và địa ph-ơng đã đ-ợc bắt đầu.

**Hệ thống thuế đ-ợc cải cách khá triệt để** giảm thuế lợi

nhuận từ 35% vào năm 1999 xuống 24% nh- hiện nay, áp dụng một mức thuế thu nhập chung là 13%, giảm thuế giá trị gia tăng từ 20% xuống 18%. Cơ chế thu thuế đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ đ-ợc giản l-ợc, một loạt loại thuế đ-ợc bãi bỏ...Chính sách giảm gánh nặng thuế không chỉ khuyến khích doanh nghiệp nộp thuế, tăng nguồn thu ngân sách từ thuế năm 1999 là 1007,5 tỷ rúp lên 3377,4 tỷ rúp năm 2003, mà còn giúp doanh nghiệp cải thiện tình hình tài chính, tăng quỹ l-ơng cho nhân viên, cũng là tăng mức sống và kích cầu, đến l-ợt mình yếu tố này lại có tác dụng thúc đẩy sản xuất. Bên cạnh đó, những biện pháp nhằm kiểm soát việc thu thuế

cũng đ-ợc tiến hành nh- bãi bỏ các khu miễn thuế nội địa.

**Hệ thống tài chính-ngân hàng đ-ợc hồi phục:** ngân hàng, các quỹ h-u, quỹ đầu t-, các hãng bảo hiểm, thị tr-ờng chứng khoán. Hoạt động chủ yếu của ngân hàng không còn là phục vụ thanh toán, chuyển tiền nh- giai đoạn tr-ớc, mà cung cấp tín dụng cho các ngành sản xuất và dân chúng. Lòng tin của ng-ời dân vào hệ thống ngân hàng ngày càng tăng: năm 2003 tiền gửi của cá nhân tăng thêm 50%, trong đó gửi thời hạn hơn một năm tăng gần gấp đôi.

Tình hình thực hiện **ngân sách liên bang đ-ợc cải thiện** rõ nét. Từ năm 2000-2003, thặng d- ngân sách tăng trung bình 1,9% GDP mỗi năm, trong khi đó từ năm 1996-1999 mỗi năm thâm hụt ngân sách 3,5% GDP. Dự trữ ngân sách là 1,9% GDP làm cơ sở để thành lập quỹ bình ổn. Nguồn thu từ t-hữu hoá tăng gấp 3,5 lần so với 1996-1999. Nợ của chính phủ giảm từ 146,4% vào đầu năm 1999 xuống còn 33% đầu năm 2004, thấp hơn cả mức yêu cầu đối với các n-ớc EU.

**Nguồn dự trữ ngoại tệ tăng** từ 12,4 tỷ USD lên 84 tỷ USD

vào thời điểm 1/2/ 2004, đủ để nhập khẩu hàng và dịch vụ trong vòng 9 tháng so với 2,8 tháng năm 1999. Tỷ lệ tiền tệ hoá nền kinh tế tăng từ 12% GDP lên 18,7% GDP, chứng tỏ lòng tin vào đồng rúp tăng lên. Năm 2003 l-ợng đô la do dân chúng bán ra nhiều hơn mua vào là 4 tỷ.

Năm 2003 đến hạn Nga phải trả nợ n-ớc ngoài 17 tỷ USD, nh-ng Nga không chỉ trả đ-ợc nợ, mà còn giảm đáng kể áp lực của nợ lên nền kinh tế. Cuối năm 2003 tỷ lệ nợ n-ớc ngoài so với GDP ở Nga chỉ còn 26% so với 90% năm 1999. Cùng với dự trữ ngoại tệ dồi dào nh- đã nói ở trên, nền kinh tế Nga tránh đ-ợc nguy cơ phải tuyên bố vỡ nợ.

**Dòng đầu t-, trong đó đầu t- n-ớc ngoài tăng nhanh.** Nga đã ngăn đ-ợc nạn chảy máu tiền tệ ra n-ớc ngoài: năm 2003 số tiền chảy ra n-ớc ngoài ở Nga là 2,9 tỷ USD so với 24,8 tỷ USD năm 2000. Vào quý hai năm 2003, lần đầu tiên số vốn chảy vào Nga v-ợt số tiền chảy ra. FDI năm 2003 là 6 tỷ USD, nhiều hơn 600 triệu USD so với năm 1997- thời điểm FDI đạt mức cao nhất ở Nga tr-ớc đó. Trung bình hàng năm, trong giai đoạn 2000-2003, FDI vào Nga

đạt 4,7 tỷ USD so với 3,3 tỷ USD giai đoạn 1996-1999. Vào cuối 9/2003, t- bản n-ớc ngoài ở Nga là 53,6 tỷ USD, tăng 34,7% so với cùng kỳ năm 2002. Đầu t- vào công nghiệp chiếm tỷ trọng cao nhất- năm 2003 đạt 7,6 tỷ USD, chiếm 36,3% toàn bộ đầu t- n-ớc ngoài vào Nga. Những n-ớc đi đầu trong việc đầu t- vào Nga là Đức, Mỹ, Ship, Anh, Pháp.

**Đời sống của dân đ-ợc cải thiện.** Thu nhập thực tế của ng-ời dân tăng thêm 53,2%, trong khi vào giai đoạn 1996-1999 giảm 21%. Số ng-ời nghèo qua 4 năm giảm thêm 10 triệu ng-ời. Tỷ lệ thất nghiệp thực tế theo cách tính của ILO giảm từ 12,6% năm 1999 xuống còn 8,6%. Mức tiêu thụ hàng hoá trong dân tăng, trong đó các mặt hàng phi l-ợng thực chiếm 54%. Hàng nhập khẩu và hàng nội địa chiếm tỷ lệ gần ngang nhau, chứng tỏ sức cạnh tranh của hàng nội địa. Trong cuộc tổng kiểm tra dân số năm 2002, lần đầu tiên xuất hiện nhóm dân c- 0,4 triệu ng-ời có nguồn thu nhập là cổ phiếu. Thị tr-ờng nhà đất t- nhân phát triển: cuối năm 2002 trên toàn n-ớc Nga tỷ lệ nhà thuộc sở hữu t- nhân chiếm 69,9% quỹ nhà ở, tại các vùng nông thôn là

86,7%. Lượng khách du lịch ra vào Nga năm 2002 tăng cao hơn cả mức kỷ lục năm 2000. Còn trong 9 tháng năm 2003, 17,4 triệu ng-ời n-ớc ngoài vào Nga; 15,5 triệu l-ợt ng-ời Nga ra n-ớc ngoài.

Mức l-ơng h-u trung bình trong vòng 4 năm qua tăng thêm 90%, còn trong năm 2003 lần đầu tiên l-ơng h-u v-ợt mức sống tối thiểu của ng-ời về h-u 6%, trong khi đó năm 1999, l-ơng h-u trung bình chỉ bằng 62,9% mức sống tối thiểu của ng-ời về h-u. Ng-ời về h-u có điều kiện kiểm soát số tiền gửi ở các quỹ h-u và có quyền lựa chọn quỹ quản lý số l-ơng h-u của họ.

Bên cạnh đó, vẫn tồn tại **một số hạn chế kìm hãm mức tăng tr-ởng**: tỷ trọng nguyên liệu thô trong nền kinh tế vẫn cao, gây khó khăn cho việc xây dựng mô hình kinh tế công nghệ cao; hiệu quả thấp trong hệ thống quản lý nhà n-ớc; nền kinh tế còn khá khép kín và tách biệt với thế giới; các thể chế kinh tế và cơ sở hạ tầng ch-a phát triển ở mức cao khiến chi phí sản xuất bị đội lên; hệ thống cung

cấp dịch vụ xã hội, tr-ớc hết là y tế và giáo dục chỉ đạt hiệu quả thấp, ảnh h-ởng xấu đến nguồn vốn con ng-ời. Để khắc phục những hạn chế trên, vào 8/2003 Chính phủ Nga thông qua ch-ơng trình kinh tế- xã hội trung hạn đến năm 2005, trong đó nhân tố then chốt vẫn là thu hút đầu t- và kích cầu<sup>1</sup>.

### **Ngoại giao: hài hoà các mối quan hệ**

Sự tăng tr-ởng kinh tế và sự ổn định trong n-ớc có tác động tích cực đối với vị thế của Nga trên tr-ờng quốc tế. Thành quả chính của Nga trên mặt trận này là xây dựng một đ-ờng lối ngoại giao vừa đ-ợc đa số các thành phần trong n-ớc ủng hộ, vừa đ-ợc thừa nhận rộng rãi trên thế giới.

Ngay sau khi lên làm Tổng thống năm 2000, Putin phê chuẩn **Chủ thuyết ngoại giao** của n-ớc Nga. Cốt lõi của nó là triệt để bảo vệ quyền lợi quốc gia xuất phát từ quan điểm thực tế trong điều kiện quốc tế phức tạp với những mối hiểm họa mới xuất hiện và sự bất ổn th-ờng xuyên, đồng thời củng

cố an ninh quốc tế và ổn định trên thế giới.

Nga có đóng góp quan trọng trong việc **tìm kiếm những lời giải đáp tr-ớc những thách thức mới của an ninh thế giới**. Không một vấn đề quốc tế lớn nào mà không có sự tham gia của Nga, dù đó là hoá giải những hiểm họa mới, giải quyết tranh chấp và khủng hoảng, thiết lập sự ổn định chiến l-ợc, toàn cầu hoá... Nga đứng mũi chịu sào trên trận chiến chống khủng bố quốc tế, tham gia thành lập liên minh chống khủng bố quốc tế. Đặc biệt, xuất phát từ nhận thức rằng những ng-ời dân bình th-ờng dễ bị tổn th-ơng nhất tr-ớc hiểm họa này, Nga đã đ-a ra sáng kiến về nghị quyết “*Quyền con ng-ời và chủ nghĩa khủng bố*” và đ-ợc Đại hội đồng LHQ thông qua. Nga không ngừng vận động giải trừ vũ trang, không cho phép quân sự hoá khoảng không vũ trụ, không phổ biến vũ khí huỷ diệt hàng loạt, góp phần làm giảm sự căng thẳng xung quanh các ch-ơng trình hạt nhân của Iran và CHDCND Triều Tiên.

<sup>1</sup> Cuộc cải tổ Chính phủ vào đầu tháng 3/2004 và những sự kiện liên quan cho thấy xu h-ớng cải cách vẫn đ-ợc duy trì, sự ổn định vẫn đ-ợc giữ vững, bên cạnh đó cải cách kinh tế sẽ gắn liền với cải cách hành chính, chống tham nhũng, thất thoát thuế. Hội nhập kinh tế quốc tế cũng đ-ợc -u tiên.



Nga kiên định **ủng hộ vai trò trung tâm của LHQ** trong hệ thống các mối quan hệ quốc tế. Bởi vậy, một trong những hướng quan trọng nhất trong sách lược đối ngoại của Nga là củng cố vị thế, uy tín của LHQ trong những vấn đề quốc tế. Tại kỳ họp lần thứ 58 của Đại hội đồng LHQ, Tổng thống Putin kêu gọi xây dựng một hệ thống toàn cầu đáp trả những thách thức và hiểm họa mới d-ới sự bảo trợ của LHQ. Sáng kiến này đ-ợc các n-ớc tham gia ủng hộ hoàn toàn. Nga theo đuổi nguyên tắc tính tối th-ợng của luật pháp quốc tế và hợp tác đa ph-ơng. Chính nhờ tác động của Nga mà các nghị quyết số 1483 và 1511 của Hội đồng bảo an LHQ đã đ-ợc thông qua, tạo lối thoát khỏi cuộc khủng hoảng Iraq.

Chính sách đối ngoại của Nga dựa trên nguyên tắc **hài hoà các mối quan hệ** với các n-ớc, các vùng địa chính trị. Đối với các n-ớc chung đ-ờng biên giới, Nga xây dựng quan hệ hợp tác đối tác và láng giềng thân thiện, thiết lập các không gian kinh tế chung, ký kết các hiệp-ớc về an ninh tập thể.

Về mặt lịch sử, các lợi ích kinh tế, chính trị, quân sự chiến lược chủ yếu tập trung ở **châu Âu**. Liên minh châu Âu (EU) là

đối tác chiến lược của Nga có chung những mối quan tâm nh- kinh tế, năng lượng, khoa học-kỹ thuật cho đến phòng chống các mối hiểm họa mới. Hàng năm có hai cuộc gặp th-ợng đỉnh giữa Nga và EU. Tại cuộc gặp th-ợng đỉnh tháng 11/2002, đạt đ-ợc thoả thuận về chế độ quá cảnh từ Nga vào tỉnh Kaliningrad. Tại hai cuộc gặp năm 2003 hình thành chủ thuyết và những nét cơ bản của bốn không gian chung- kinh tế và th-ợng mại, quyền tự do và pháp luật, khoa học và văn hoá, an ninh đối nội và đối ngoại nhằm liên kết Nga với EU trong khuôn khổ một đại Âu châu. Đã có những biện pháp hạn chế các hậu quả tiêu cực đối với kinh tế Nga do việc mở rộng EU gây ra.

Nga đã có b-ớc đột phá trong **quan hệ với NATO**: thành lập Hội đồng chung Nga-NATO. Hội đồng này đảm bảo sự tham gia bình đẳng của Nga vào việc giải quyết những vấn đề an ninh trong khu vực châu Âu- Bắc Đại Tây D-ơng. Đây là một cơ chế hiệu quả để hợp tác và tin t-ởng lẫn nhau trong giải quyết khủng hoảng, chống khủng bố, không phổ biến vũ khí huỷ diệt hàng loạt, hệ thống phòng thủ chống tên lửa, cải cách quân đội...

**Với Mỹ**, Nga có chung trách nhiệm gìn giữ sự ổn định chiến lược trên thế giới. Các cuộc gặp giữa V.Putin và G. Bush tạo cơ sở cho sự đối thoại mới dựa trên những lợi ích chiến lược chung lâu dài. Chúng giúp tránh đ-ợc khủng hoảng do những bất đồng chiến thuật gây ra, chẳng hạn nh- quyết định của Mỹ rút khỏi Hiệp-ớc về hệ thống phòng thủ tên lửa năm 1972. Năm 2002 hai n-ớc đã đạt đ-ợc thoả thuận mới cắt giảm đáng kể kho vũ khí hạt nhân. Quan hệ giữa Nga và Mỹ trở nên ổn định và dễ dự đoán hơn. Nền tảng của mối quan hệ này đủ vững chắc để thảo luận công khai những điểm khác biệt nhau ngay cả trong những đề then chốt.

Nga vẫn giữ và củng cố vai trò c-ờng quốc của mình ở khu vực **Trung Cận Đông**: tham gia vào cuộc hoà giải bốn bên ở khu vực này. Một thành tựu ngoại giao lớn của Nga là việc Hội đồng bảo an LHQ thông qua Nghị quyết 1815 hoàn toàn ủng hộ sáng kiến bốn bên. Uy tín của Nga trong thế giới Hồi giáo tăng lên. Lần đầu tiên Tổng thống Putin tham gia cuộc gặp th-ợng đỉnh của Tổ chức Hồi giáo quốc tế. Sự đối thoại của Nga với thế giới Hồi giáo giúp ngăn chặn "xung đột giữa

các nền văn hoá”, chống khủng bố hiệu quả hơn.

**Với châu Á<sup>2</sup>**, trong lịch sử, N-ớc Nga tự ví mình “*nắm giữ tấm lá chắn giữa hai làn giao tranh khốc liệt: Châu Âu và Châu Á*”<sup>3</sup>. Ngày nay, với một vai trò hoàn toàn khác tr-ớc, n-ớc Nga là sợi dây liên hệ giữa Ph-ơng Đông và Ph-ơng Tây. N-ớc Nga nhận thấy Châu á đang nhanh chóng trở thành một trong những trung tâm kinh tế chính trị hàng đầu của thế giới.

Tiến trình cải thiện mối quan hệ **với Trung Quốc** đ-ợc coi là có tiến triển nhất trong lịch sử quan hệ 300 năm giữa hai n-ớc. Tình trạng căng thẳng về quân sự dọc theo biên giới hai n-ớc đã giảm bớt nhờ vào những biện pháp xây dựng sự tin t-ởng lẫn nhau. Hiệp -ớc Nga - Trung về mối quan hệ láng giềng thân thiện, hữu nghị và hợp tác, ký kết ngày 16/7/2001, cam kết sẽ không có những tranh chấp lãnh thổ giữa hai quốc gia. Sự tin cậy và t-ơng trợ lẫn nhau đ-ợc bồi đắp bởi các cuộc gặp gỡ giữa lãnh đạo hai n-ớc bàn thảo về các vấn đề quốc tế, những nét t-ơng đồng trong quan điểm giải quyết các tình huống phức tạp trên tr-ờng quốc tế.

Trong quan hệ **với Nhật**, hai n-ớc đã phê chuẩn ở cấp cao nhất Bản Kế hoạch Hành động tập trung về hợp tác kinh tế và th-ơng mại có quy mô lớn. Đây là xuất phát điểm để Nga giải quyết các vấn đề liên quan đến chính trị. ở khu vực Nam Á, Nga đặt sự -u tiên rõ rệt cho mối quan hệ **với Ấn Độ**. Hai n-ớc đã ký kết Bản Tuyên bố chung, tháng 10 năm 2000 về quan hệ hợp tác chiến l-ợc. Quan hệ với New Delhi, Nga dành mối quan tâm hàng đầu đến lĩnh vực kinh tế và th-ơng mại. Đối với Bán đảo Triều Tiên, nhằm duy trì tình trạng không phổ biến vũ khí hạt nhân trên bán đảo, tăng c-ờng hợp tác hoà bình trong khu vực **Đông Nam Á**, Nga đánh giá cao tầm quan trọng của các cuộc đối thoại có liên quan, để từ đó thiết lập một hệ thống an ninh tin cậy trong khu vực này. Trong quan hệ với Afghanistan hậu Taliban, Nga tích cực giúp đất n-ớc này khôi phục hoà bình. Nga cũng đã cố gắng tăng c-ờng các mối quan hệ đầy tiềm năng với các quốc gia Châu Á khác nh- Mông Cổ, Cộng hoà Triều Tiên, Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Triều Tiên, Iran, Việt Nam, Thái Lan, Indonesia, Lào

và Cămpuchia, các quốc gia kề cận nh- Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan.

Nga cũng tích cực tham gia vào các tổ chức đa ph-ơng góp phần hình thành một khu vực **Châu Á Thái Bình D-ơng** an ninh và hợp tác trên nguyên tắc đa cực và công bằng: tham gia Tổ chức hợp tác Th-ơng Hải (SCO) cùng với Trung Quốc, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan và Uzbekistan; ký kết Bản Tuyên bố chung với ASEAN tháng 6 năm 2003 tại Phnom Pênh về mối quan hệ vì hoà bình, an ninh, thịnh v-ơng và phát triển trong khu vực và các văn kiện chung về hợp tác kinh tế và chống chủ nghĩa khủng bố; Nga đánh giá diễn đàn Hợp Tác Kinh tế Khu vực Châu Á Thái Bình D-ơng (APEC) là một công cụ hữu hiệu thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế và tìm ra xu h-ớng phát triển phù hợp với tất cả các quốc gia thành viên./

*Đức Lam và Quang Khánh  
tổng hợp từ báo chí Nga*

<sup>2</sup>Nguồn: Tổng luận bài viết của cựu Bộ tr-ởng Bộ Ngoại giao Nga Igor Ivanov trong Tạp chí Aziya i Afrika Segodnya (Châu Á và Châu Phi ngày nay), số 11/2004 d-ới tựa đề “Russia in Asia and Asia in Russia”.

<sup>3</sup> Câu nói của nhà thơ vĩ đại ng-ời Nga, Alexander Blok.

# **HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ GIÁM SÁT CỦA UBTVQH, HỘI ĐỒNG DÂN TỘC VÀ CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI**

(Dự kiến tháng 3/2004)

## **Lập pháp**

### ***UBTVQH Phiên họp 17 (17-24/3/2004)***

§ Cho ý kiến về dự án Luật cạnh tranh

§ Cho ý kiến về dự án Luật an ninh quốc gia

§ Cho ý kiến về dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh dân quân tự vệ

§ Cho ý kiến về việc phân bổ khoản tăng thu ngân sách Nhà nước năm 2003

§ Cho ý kiến về dự án Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

§ Cho ý kiến về việc sửa đổi, bổ sung các Kết luận số 168/KL - UBTVQH 10, 169/KL- UBTVQH 10 về công tác tiếp dân, xử lý đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội.

§ Cho ý kiến về việc chuẩn bị kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI

§ Nghe Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và ban Công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo tình hình chuẩn bị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009

§ Nghe Thủ tướng Chính phủ báo cáo về việc dự kiến đề nghị Quốc hội xem xét chức vụ Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn đối với đồng chí Lê Huy Ngọ

§ Nghe Chính phủ báo cáo về Hiệp định nghề cá và phân định Vịnh Bắc Bộ

§ Xem xét, quyết định biên chế năm 2004 của ngành Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân

§ Thông qua Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao

§ Thông qua Pháp lệnh tôn giáo

§ Thông qua Pháp lệnh giống cây trồng

§ Thông qua Pháp lệnh giống vật nuôi

## Giám sát

§ Giám sát công trình thủy điện Sơn La: **Ủy ban Khoa học- Công nghệ và Môi trường**

§ Giám sát công tác bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp tại các tỉnh Sơn La, Lai Châu, Điện Biên: **Ủy ban Khoa học- Công nghệ và Môi trường**

§ Tiếp tục triển khai chương trình giám sát chung về nhiệm vụ kinh tế- xã hội và ngân sách Nhà nước năm 2004 và giám sát các chuyên đề (**Ủy ban Kinh tế và ngân sách**):

- Tình hình phân bổ và sử dụng vốn xây dựng cơ bản
- Vốn và trái phiếu Chính phủ xây dựng các công trình giao thông, thủy lợi
- Việc thực hiện chương trình phát triển ngành ô tô
- Tình hình chất lượng tín dụng, nợ xấu và xử lý nợ xấu của hệ thống ngân hàng thương mại Nhà nước
- Triển khai thực hiện các luật thuế có hiệu lực từ 1/1/2004
- Kết quả sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, hoạt động kinh doanh ở một số doanh nghiệp nhà nước độc quyền
- Kết quả và triển khai kế hoạch trồng rừng trong chương trình 5 triệu ha rừng

§ Giám sát tình hình thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ năm 2004 đối với các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thể thao, thanh niên, thiếu nhi tại các tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Nam, Quảng Ngãi: **Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng**

§ Giám sát về chính sách tài chính, y tế, chăm sóc sức khoẻ tâm thần, việc làm, bảo hiểm xã hội, thực hiện pháp lệnh công ích tại 2 tỉnh Bắc Ninh (2-4/3) và Đồng Tháp (21-27/3): **Ủy ban về các vấn đề xã hội**

§ Giám sát về việc xoá nhà tạm cho người có công, xoá đói giảm nghèo, chăm sóc sức khoẻ người nghèo tại các tỉnh: Quảng Ngãi, Vĩnh Long, Bạc Liêu...: **Ủy ban về các vấn đề xã hội**

§ Khảo sát tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân tại thành phố Đà Nẵng, tỉnh Hà Tây và Hưng Yên: **Ban Dân nguyện**

( Theo Chương trình công tác tháng 3/2004 -VPQH)

# NÂNG CAO CHẤT L-ỢNG XÂY DỰNG CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH DO CHÍNH PHỦ SOẠN THẢO

PHẠM TUẤN KHẢI\*

*Hàng năm, số l-ợng dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo và trình Quốc hội, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội là rất lớn<sup>1</sup>, chỉ tính riêng trong năm 2003, Chính phủ đã trình 43 dự án đến Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội (trong đó đã có 34 dự án đ-ợc Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét, thông qua). Cố gắng không nhỏ nh-ng không tránh đ-ợc “chất l-ợng ảo” của nhiều dự án luật, pháp lệnh. Tác giả cho rằng: vấn đề không chỉ là nâng cao nhận thức, trách nhiệm của các cá nhân, của cơ quan soạn thảo mà còn phải có những đổi mới trong hoạt động, xác lập một cơ chế tổ chức hữu hiệu của Chính phủ để thực hiện xây dựng các dự án luật, pháp lệnh có chất l-ợng*

**T**rong điều kiện đổi mới và hòa nhập, Chính phủ giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc điều hành, quản lý đất n-ớc. Một trong những nội dung điều hành, quản lý đất n-ớc mang tầm vĩ mô, định h-ớng cho các hoạt động chấp hành của mình là việc xây dựng, soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh theo ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh, từng khóa của Quốc hội.

Việc nâng cao chất l-ợng các dự án Luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị trình Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội không chỉ là nhằm thực hiện tốt trách nhiệm của Chính phủ, mà còn góp phần thúc đẩy nhanh quá trình xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh tại Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội nhằm kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong đời sống thực tiễn, từng b-ớc đ-a công tác quản lý nhà n-ớc vào nền nếp.

\* TS, Vụ Pháp chế, Văn phòng Chính phủ

<sup>1</sup> Hiện nay, 92% các dự án Luật, Pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội xem xét, thông qua là các dự án do Chính phủ trình.

**Định hướng của Đảng, Nhà nước**

- Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8, khóa VII khẳng định “*Đổi mới quy trình lập pháp, lập quy, cải tiến sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ để bảo đảm tính kịp thời và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật; tăng cường hơn nữa công tác lập quy của Chính phủ nhằm cụ thể hóa và triển khai luật được nhanh chóng, có hiệu quả*”.

- Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 về phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 khẳng định: “*Để nâng cao chất lượng và tránh tình trạng thiếu khách quan, cục bộ trong việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu đầu cho đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội*”.

**Khái quát chung**

Bình quân mỗi tháng Chính phủ xem xét, thông qua gần 4 dự án luật, pháp lệnh (sau đây gọi là dự án), đó là ch-a kể hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật d-ới các hình thức nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và quyết định, chỉ thị, thông t- của các Bộ tr-ởng. Những năm tới, số lượng văn bản quy phạm pháp luật mà Chính phủ phải soạn thảo sẽ còn tiếp tục tăng mạnh hơn nữa.

Từ đó, dẫn đến tình trạng chung là Chính phủ (bao gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ tr-ởng, thành viên Chính phủ) phải dành rất nhiều thời gian cho công tác xây dựng các dự án. Tuy nhiên, có một nghịch lý là: mặc dù phải dành rất nhiều thời gian cho công tác xây dựng pháp luật nh-ng do số

lượng các dự án quá lớn nên thời gian Chính phủ dành cho mỗi dự án lại rất ít. Thông thường, tại các phiên họp của Chính phủ đều có các dự án được các Bộ, ngành trình, mà thời gian thảo luận tại Chính phủ lại rất ít<sup>2</sup>; thời gian chuẩn bị để các Ban soạn thảo trình Chính phủ cũng eo hẹp (theo quy định hiện hành, các dự án được gửi đến các thành viên Chính phủ chậm nhất là 10 ngày làm việc)<sup>3</sup>. Do đó, các thành viên Chính phủ có rất ít thời gian nghiên cứu, cho ý kiến sâu đối với các vấn đề thuộc nội dung của dự án.

Mặc dù có nhiều cố gắng và tiến bộ trong những năm qua nh-ng nhìn chung, cho đến nay, chất lượng các dự án của Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn ch-a cao; nhiều dự án sau khi có hiệu lực khó đi vào cuộc sống. Hầu hết các dự án sau khi ban hành đều cần có nghị định, thông t- hướng dẫn của Chính phủ, các Bộ. Đa phần các dự án do Chính phủ trình Quốc hội đều được thông qua một cách dễ dàng, tiến độ thông qua ngày một nhanh, số lượng thông qua ngày một tăng, nh-ng nhiều dự án sau

**◦ Có một nghịch lý là: mặc dù phải dành rất nhiều thời gian cho công tác xây dựng pháp luật nh-ng do số lượng các dự án quá lớn nên thời gian Chính phủ dành cho mỗi dự án lại rất ít ◦**

<sup>2</sup> Một số dự án luật, pháp lệnh chỉ được thảo luận tại phiên họp Chính phủ trong khoảng một giờ đồng hồ.

<sup>3</sup> Quy chế làm việc của Chính phủ (Điều 13). Các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước. Văn phòng Chính phủ 2004, tr.79.

khi thông qua lại khó thực hiện trong thực tiễn. Việc kiểm định lại chất lượng các dự án là rất khó. Tình trạng này đã tạo ra “chất lượng ảo” của một số dự án luật, pháp lệnh cho cả cơ quan xây dựng (Chính phủ), cơ quan thông qua, ban hành (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội) và cơ quan thực thi (Chính phủ và các đối tượng có liên quan) trong thực tiễn.

Từ đó, vấn đề đặt ra là: phải đổi mới hoạt động xây dựng các dự án của Chính phủ; xác lập một cơ chế tổ chức hữu hiệu để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ quan trọng này.

### **Nguyên nhân làm hạn chế chất lượng các dự án**

Qua nghiên cứu và thực tế hoạt động của quá trình xây dựng các dự án do Chính phủ chuẩn bị, chúng tôi thấy có một số nguyên nhân làm cho chất lượng các dự án chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng, tiến độ của nh- sau:

*Thứ nhất, việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa thật sự khoa học, nhiều dự án đưa vào chương trình chưa phù hợp với quy luật phát triển khách quan và dự báo tình hình kinh tế - xã hội. Quan niệm cho rằng đã là Bộ, ngành thì cần thiết phải có luật, pháp lệnh cho Bộ, ngành đó dẫn đến tình trạng “ngành, ngành làm luật” mà không tính đến tính toàn diện, khả thi của các dự án trong thực tiễn đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng xây dựng luật, pháp lệnh. Đặc biệt là các Bộ, ngành được Chính phủ giao soạn thảo các dự án. Một số Bộ, ngành chạy theo tiến độ mà ít quan tâm đến nội dung dự án.*

Nhiều Ban soạn thảo (ng-ời đứng đầu và các thành viên) chưa đáp ứng yêu cầu là một tổ chức được Thủ tướng ủy quyền trong việc

nghiên cứu, tham m-u xây dựng các dự án, không hoặc tổ chức không thường xuyên các cuộc họp Ban soạn thảo để định hướng xây dựng các dự án. Thành phần Ban soạn thảo thiếu các chuyên gia giỏi, các nhà khoa học, các nhà quản lý trong các lĩnh vực.

Thông tin và xử lý thông tin trong quá trình soạn thảo chưa đầy đủ, đặc biệt là các thông tin về ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi dự án cần xây dựng. Nhiều Ban soạn thảo xử lý và phân tích thông tin thiếu khách quan, nặng về bảo vệ ngành, lĩnh vực cũng khiến cho các dự án thiếu tính khoa học và ít khả thi.

Một hạn chế rất lớn nữa là, trình độ chuyên gia tham gia các Ban soạn thảo, tổ biên tập chưa đáp ứng yêu cầu của công tác xây dựng pháp luật, chưa nắm bắt được t- t-ởng chỉ đạo về một dự án một dự án hoàn chỉnh với ý nghĩa đầy đủ của một chính sách mang tầm vĩ mô.

*Thứ hai, còn tình trạng cục bộ, thiếu khách quan trong quá trình xây dựng các dự án, việc tiếp thu ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hoặc các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các dự án còn hạn chế. Trong khi đó, việc phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành có liên quan trong việc xử lý các vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong dự án còn hình thức, nể nang nhau ở các Bộ, ngành đã và đang hạn chế tính toàn diện, tính khoa học của các dự án luật, pháp lệnh.*

*Thứ ba, hoạt động thẩm định, thẩm tra còn chông chéo; chất lượng thẩm định, thẩm tra còn thấp, chưa mang tính phản biện, chuyên sâu để lập luận khoa học cho nội dung dự án; nội dung thẩm định, thẩm tra còn xuôi chiều, phiến diện, chưa thực sự làm cơ sở tham m-u, định hướng ý tưởng chính trị*

cho Thủ t-ớng Chính phủ, các thành viên Chính phủ trong các phiên họp để thảo luận, biểu quyết các dự án.

*Thứ t-, ch-a có quy chế pháp lý chặt chẽ về xây dựng ch-ớng trình; quá trình, thủ tục soạn thảo dự án nh-: quy định về tiêu chí lập ch-ớng trình xây dựng luật, pháp lệnh; quy chế về tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo; về huy động sự tham gia đóng góp của các nhà khoa học; quy chế về thẩm định, thẩm tra; các quy định về việc lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân là đối t-ợng chịu sự tác động trực tiếp vào các dự án; quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng đánh giá, nghiệm thu ...*

*Thứ năm, tổ chức và nhân lực của các tổ chức pháp chế Bộ, ngành ch-a đồng bộ, ch-a đáp ứng đ-ợc yêu cầu, nhiệm vụ giúp Bộ tr-ớng, Thủ tr-ớng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc xây dựng pháp luật nói chung và các dự án do các Bộ, ngành thành lập Ban soạn thảo nói riêng, thậm chí có Bộ, ngành không có tổ chức pháp chế theo quy định của pháp luật. ở một số Bộ, ngành, cán bộ, công chức tham gia xây dựng các dự án ch-a tham m-u, t- vấn cho Bộ tr-ớng các vấn đề về tính t- t-ớng, toàn diện và khoa học của dự án, làm cho các thành viên Chính phủ phải mất quá nhiều thời gian để thảo luận về câu chữ, văn phong pháp lý.*

*Thứ sáu, thời gian và kinh phí đầu t- cho các dự án ch-a thoả đáng. Trong quá trình soạn thảo, các thành viên Chính phủ có ít thời gian và điều kiện tiếp xúc với các dự án; thời gian dành cho thảo luận các dự án tại phiên họp Chính phủ không nhiều. Kinh phí dành cho hoạt động xây dựng các dự án còn hạn hẹp, ch-a t-ớng xứng với sức lao động, trí tuệ của các chuyên gia, các nhà khoa học đóng*

góp có giá trị vào các dự án.

*Đặc biệt, ch-a có một tổ chức đủ năng lực để giúp Chính phủ, Thủ t-ớng Chính phủ theo dõi, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc các Ban soạn thảo trong công tác xây dựng, soạn thảo các dự án; giúp Thủ t-ớng trong mối quan hệ với các cơ quan của Quốc hội, các tổ chức chính trị xã hội và các đối t-ợng có liên quan trong quá trình soạn thảo; đồng thời thông tin những vấn đề còn có ý kiến khác nhau trong quá trình soạn thảo hoặc chuyển tải những ý t-ớng chính trị của Thủ t-ớng, của tập thể Chính phủ đến Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội.*

## **Một số giải pháp**

### ***Thay đổi nhận thức***

*Một là, cần nâng cao nhận thức về quá trình xây dựng các dự án do Chính phủ chuẩn bị. Chính phủ là cơ quan chấp hành và điều hành cao nhất của đất n-ớc, nh-ng Chính phủ phải quản lý trên cơ sở chính sách đã đ-ợc luật hóa. Vì vậy, các quan hệ xã hội đ-ợc các quy phạm luật, pháp lệnh điều chỉnh cũng chính là thực tiễn quản lý mà Chính phủ khái quát hóa, nhất thể hóa trong các dự án do Chính phủ chuẩn bị. Không phải ngẫu nhiên trên 90% các dự án Luật, pháp lệnh do Quốc hội, ủy ban Th-ờng vụ thông qua đều do Chính phủ trình. Nếu một dự án nào đ-ợc thông qua không đi vào cuộc sống, sẽ cản trở quá trình quản lý trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội của chính các Bộ, ngành.*

*Hai là, cần khắc phục các quan niệm nh- “ngành, ngành xây dựng luật”; “có Bộ thì Bộ đó phải chủ trì xây dựng luật” v.v... Quan niệm này làm hạn chế tính toàn diện, khách quan trong nội dung các dự án. Để khắc phục tình trạng này, theo chúng tôi, không*



nhất thiết phải Bộ, ngành quản lý lĩnh vực nào thì xây dựng luật, pháp lệnh trong lĩnh vực đó. Bởi lẽ, trong điều kiện chúng ta còn ch-a phân biệt rạch ròi các khái niệm về ngành, lĩnh vực quản lý, còn ảnh hưởng của cơ chế tập trung bao cấp thì một trong những biện pháp tốt nhất là hạn chế tính chủ quan của các chủ thể quản lý bằng cách đặt các đối tượng bị quản lý chịu sự điều chỉnh của pháp luật do một chủ thể khác soạn thảo (có thể thành lập Ban soạn thảo độc lập) sau đó được thẩm định, đánh giá cũng bằng một chủ thể độc lập (Hội đồng đánh giá nghiệm thu...) trước khi đưa ra phiên họp Chính phủ. Đây cũng là kinh nghiệm ở một số nước trên thế giới<sup>4</sup>.

### ***Thiết kế và tổ chức thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh tại Chính phủ***

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (sau đây gọi là chương trình) phải thật sự khoa học, phù hợp với thực tiễn quản lý xã hội, phải được xây dựng theo các tiêu chí khoa học. Tránh tình trạng đăng ký ồ ạt, rồi để đấy hoặc đăng ký chỉ vì chạy theo thành tích. Các chủ thể (có thể là Bộ, ngành) khi có nhu cầu đề nghị Chính phủ đưa các dự án luật, pháp lệnh vào chương trình phải xem xét, căn cứ vào tình hình cụ thể của ngành, lĩnh vực mình. Đề nghị xây dựng dự án phải thuyết minh sự cần thiết, dự báo nhu cầu kinh tế - xã hội và dự kiến tác động các quan hệ xã hội sẽ được dự án điều chỉnh; khả năng thực hiện trong tương lai và lịch trình tiến hành soạn thảo. Chương trình phải được thẩm định kỹ lưỡng theo các tiêu chí. *Cơ quan quyết không chấp nhận những dự kiến sơ sài, thiếu*

*cơ sở khoa học.* Nếu dự kiến chương trình đã được Chính phủ đồng ý phải trở thành chỉ tiêu kế hoạch của các chủ thể trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình. Các Bộ, ngành không được tự ý thay đổi chương trình khi đã được Chính phủ, Quốc hội thông qua. Trong trường hợp đặc biệt cần thay đổi chương trình, các Bộ, ngành phải có văn bản đề nghị gửi đến Thủ tướng Chính phủ và phải được Thủ tướng Chính phủ đồng ý. Thời hạn đề nghị thay đổi chương trình chậm nhất là hai tháng, trước ngày dự kiến phiên họp Chính phủ xem xét dự án đó.

Việc tổ chức thực hiện chương trình: tùy theo tính chất, nội dung các quan hệ xã hội mà các dự án sẽ điều chỉnh mà có thể đưa ra các hình thức tổ chức thực hiện khác nhau. Theo chúng tôi nên cân nhắc hai khả năng: *Thứ nhất*, chỉ giao trực tiếp các dự án cho các Bộ, ngành soạn thảo đối với các dự án có liên quan đến bí mật nhà nước, lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo, tổ chức bộ máy nhà nước, lĩnh vực quan hệ quốc tế nhạy cảm. *Thứ hai*, đối với các dự án ở các lĩnh vực kinh tế - xã hội thì Chính phủ sẽ xem xét để thành lập Ban soạn thảo cho phù hợp (không nhất thiết cứ phải các Bộ, ngành liên quan đến lĩnh vực nào thì chủ trì lĩnh vực đó) hoặc Thủ tướng sẽ tự thành lập Ban soạn thảo *hoặc giao cho tổ chức xây dựng pháp luật* (nếu tổ chức này được thành lập) để soạn thảo; đồng thời *thành lập Hội đồng đánh giá, nghiệm thu* kế hoạch, đề cương và sản phẩm cuối cùng của dự án (Hội đồng này cần có sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia, luật gia giàu kinh nghiệm trong từng ngành, lĩnh vực cụ thể).

<sup>4</sup> Meyer - Stolleis Chính phủ trong hoạt động quản lý vĩ mô ở một số quốc gia. Nhà Xuất bản Alfred.Maiz (Tiếng Đức) 1999.

Trong quá trình tổ chức thực hiện, Thủ tướng Chính phủ sẽ kiểm tra, đôn đốc các Ban soạn thảo, nếu thấy chất lượng các dự án không đạt (theo báo cáo của Hội đồng đánh giá, nghiệm thu) thì có quyết định ra khỏi chương trình và người đứng đầu Ban soạn thảo phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng.

### **Trách nhiệm của Ban soạn thảo**

Như trên đã phân tích, để khắc phục tính cục bộ, bản vị, bảo đảm tính khách quan toàn diện trong quá trình xây dựng các dự án, Ban soạn thảo không nhất thiết bao gồm toàn bộ các thành viên là người đứng đầu các Bộ, ngành mà cần có các chuyên gia, các nhà khoa học, các luật gia có kinh nghiệm liên quan đến nội dung dự án. Kinh nghiệm cho thấy, các thành viên là người đứng đầu các Bộ, ngành (thường là cấp Thứ trưởng hoặc trưởng phòng) không có thời gian thường xuyên cho sinh hoạt của Ban. Hơn nữa, do cơ cấu nên nhiều thành viên Ban soạn thảo lại không nắm hoặc nắm không vững các nội dung liên quan đến dự án. Để khắc phục tình trạng này, bên cạnh việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo, cần xác định rõ hơn địa vị của Ban soạn thảo là giúp Chính phủ xây dựng các dự án chứ không phải giúp Bộ trưởng, hay người đứng đầu ngành; trưởng Ban soạn thảo phải trực tiếp chỉ đạo hoạt động của Ban soạn thảo. Các thành viên Ban soạn thảo phải xem công việc thành viên của mình trong Ban soạn thảo như công việc của chính Bộ, ngành mình.

Bên cạnh Ban soạn thảo cần có Tổ biên tập gồm các luật gia, các nhà khoa học, các chuyên gia hiểu biết sâu về chuyên môn thuộc nội dung dự án. Tùy theo từng dự án mà cơ cấu thành viên Tổ biên tập phù hợp với nội dung, lĩnh vực cần soạn thảo (kinh tế - xã

hội; an ninh, quốc phòng...). Mặt khác, cần có chế độ, thù lao thích hợp cho các thành viên Ban soạn thảo và Tổ biên tập để thu hút trí tuệ của họ.

Trong quá trình soạn thảo, nếu có ý kiến khác nhau, cần thảo luận tập thể và kịp thời báo cáo Thủ tướng các vấn đề còn ý kiến khác nhau hoặc vấn đề mới phát sinh mà vượt khỏi thẩm quyền của Ban soạn thảo.

Trước khi trình Chính phủ (từ ngày 05 đến 10 ngày), các thành viên của Ban soạn thảo họp và xử lý lần cuối các nội dung chính, các ý kiến khác nhau (nếu có), thẩm định của Bộ Tư pháp. Các ý kiến khác nhau phải được Trưởng Ban soạn thảo trình bày trước Chính phủ. Thành viên Ban soạn thảo có thể được mời họp tại các phiên họp Chính phủ khi Chính phủ xem xét, thảo luận dự án. Ban soạn thảo chỉ giải thể khi được Quốc hội hoặc ủy Ban thường vụ Quốc hội thông qua dự án.

### **Nâng cao trách nhiệm của các thành viên Chính phủ**

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các thành viên Chính phủ có quyền hạn, nhiệm vụ với hai cách: *Thứ nhất*, thay mặt Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Thủ tướng, trước Quốc hội về quản lý ngành, lĩnh vực được phân công (thẩm quyền cá nhân của Bộ trưởng); *Thứ hai*, tham gia công việc chung của Chính phủ với cách thành viên của một tập thể, trong đó, trách nhiệm “*chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ*”.

Thời gian qua, do bận quá nhiều công việc, quản lý ngành, lĩnh vực, một số thành viên Chính phủ ít có thời gian chủ trì hoặc

tham gia xây dựng các dự án luật. Thậm chí còn có quan niệm cho rằng, Dự án của Bộ, ngành nào thì Bộ tr-ởng, Thứ tr-ởng ngành đó chịu trách nhiệm. Quan niệm này đã ảnh hưởng đến nguyên tắc làm việc tập thể của Chính phủ. Thời gian tới, theo chúng tôi, cần quán triệt sâu sắc hơn nữa trách nhiệm “*thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số đối với các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội và ủy ban thường vụ Quốc hội*” nh- khoản 2, Điều 19, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 đã quy định. Mặt khác, đối với các dự án do bộ chủ trì “*Bộ tr-ởng phải chịu trách nhiệm về chất l-ợng, nội dung*”; đối với các dự án không do Bộ, ngành mình chủ trì, Bộ tr-ởng phải có trách nhiệm: “*tham gia quyết định những vấn đề (trong đó có các dự án) mà Chính phủ trình Quốc hội*”. Các Bộ tr-ởng cần có sự phối hợp chặt chẽ hơn nữa trong khâu chuẩn bị các dự án (từ khâu đề xuất ý t-ởng soạn thảo dự án, lấy ý kiến các bộ, ngành đến việc tổng hợp, tiếp thu và giải quyết các nội dung còn có ý kiến khác nhau. Khi đ-ợc hỏi ý kiến về các dự án “*phải có trách nhiệm nghiên cứu, trả lời*”<sup>5</sup>. Trong quá trình chủ trì dự án, Bộ tr-ởng có trách nhiệm tham gia trực tiếp và tổ chức lấy ý kiến của các cá nhân, tổ chức là đối t-ợng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các dự án; thu hút sự tham gia của các nhà khoa học, quản lý, đóng góp vào dự thảo các dự án. Việc làm này của các Bộ tr-ởng chủ trì đề án sẽ vừa là mục tiêu hướng đến của các dự án, vừa là phương thức hữu hiệu để nâng cao chất l-ợng của các dự án. Bởi lẽ, các nội dung của các dự án liên quan đến rất nhiều ngành, lĩnh vực và không chỉ thuần túy mang tính chuyên môn mà còn cả vấn đề tổ

chức thực hiện, kinh phí thực hiện, quản lý nhà n-ớc đối với nội dung dự án... Hơn nữa, các nội dung và dự án sau khi đ-ợc Quốc hội, ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành sẽ là cơ sở pháp lý cho sự chỉ đạo, điều hành của chính cá nhân Bộ tr-ởng. Thực tế cho thấy, các dự án có sự tham gia tích cực của các Bộ tr-ởng, hiệu quả xem xét, thông qua sẽ nhanh chóng và tính khả thi trong thực tiễn cao<sup>6</sup>.

### **Đào tạo, nâng cao kỹ năng xây dựng các dự án của cán bộ, công chức**

Đây là giải pháp quan trọng nhằm nâng cao chất l-ợng các dự án. Hiện nay, số l-ợng cán bộ, công chức có trình độ pháp lý ở các cơ quan của Chính phủ không phải là ít, nh-ng kiến thức, kỹ năng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nói chung và các dự án nói riêng còn rất hạn chế; việc tham m-u, đề xuất cho Ng-ời đứng đầu các cơ quan về việc xây dựng dự án vẫn còn bó hẹp trong cách nhìn của ngành, lĩnh vực, ch-a có tầm khái quát khi soạn thảo các dự án (từ việc đánh giá thực tiễn, hành vi các chủ thể, những khiếm khuyết cần khắc phục trong thực tiễn, đến những thuận lợi và khó khăn của các dự án khi đ-ợc xây dựng và có hiệu lực trong thực tiễn v.v...). Kinh nghiệm ở các n-ớc có nền lập pháp tiên tiến cho thấy, để xây dựng một dự án cần xây dựng các căn cứ khoa học, điều kiện thực tiễn, đánh giá các quy định hành vi, lợi ích, các cơ hội, t- t-ởng nhận thức và thông tin cần có để đ-a vào dự án. Những căn cứ này đ-ợc xây dựng thành những công thức mang giá trị chuẩn mực cho bất cứ ng-ời hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ,

<sup>5</sup> Xem Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 05 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Các điều: 22, 23 và 24.

<sup>6</sup> (Ví dụ nh- : Luật Đất đai năm 2003, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Doanh nghiệp năm 1999...)

chúng tôi thấy có thể đ-ợc nghiên cứu để áp dụng trong quá trình xây dựng pháp luật ở n-ớc ta. Đó là ph-ơng pháp Roccipi - đ-ợc viết tắt từ bảy thuật ngữ tiếng Anh : Rule - quy tắc, hay quy định của pháp luật hiện hành; Opportunity-cơ hội; Capacity - năng lực; Communication - thông tin; Idea-nhận thức; Process- quy trình; Interest - lợi ích. Ph-ơng pháp này có một nguyên tắc chi phối quá trình xây dựng chính sách là thông qua mô tả hành vi có thể dự đoán đ-ợc khuynh h-ớng phát triển của hành vi, nh-ng ph-ơng pháp này cũng không cho phép sao chép luật, chính sách của một n-ớc để áp dụng máy móc vào một n-ớc khác<sup>7</sup>.

Tuy nhiên, muốn tiếp thu đ-ợc các thành tựu lập pháp trong quá trình hội nhập hiện nay, cần phải có một chiến l-ợc đào tạo thật sự nghiêm túc và mang tính thực tiễn trong việc nâng cao trình độ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, ngay từ khâu tuyển chọn vào làm việc tại các tổ chức pháp chế, bộ, ngành.

Mặt khác, kinh nghiệm xây dựng pháp luật cho thấy, ng-ời tham gia công tác xây dựng pháp luật không chỉ có kiến thức về pháp luật mà còn cần cả kiến thức về các ngành, lĩnh vực khác.

Cần quán triệt cho đ-ợc việc xây dựng các dự án tức là hoạch định chính sách vĩ mô

nhằm tác động đến nhiều ngành, lĩnh vực, nếu chỉ sử dụng chuyên gia pháp luật thì nhiều khi chỉ thiên về xây dựng dự án mang tính kỹ thuật, trong khi đó, nội dung lại là các quy phạm trong các lĩnh vực của ngành kinh tế, văn hoá... Để khắc phục tình trạng ng-ời xây dựng pháp luật “*ít hiểu biết thực tế*”, cần có đội ngũ cán bộ, công chức toàn diện, không chỉ có kiến thức pháp luật mà cả kiến thức chuyên ngành sâu về các ngành

**‘ Cần phải có một chiến l-ợc đào tạo thật sự nghiêm túc và mang tính thực tiễn trong việc nâng cao trình độ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, ngay từ khâu tuyển chọn vào làm việc tại các tổ chức pháp chế, bộ, ngành ’**

kinh tế, kỹ thuật và ng-ọc lại. Thời gian tới, cần có sự bổ sung kiến thức đồng bộ hơn cho đội ngũ này, bằng cách: nếu đã có kiến thức pháp luật, cần tiếp tục bồi d-ỡng, nâng cao kiến thức của các ngành kinh tế, kỹ thuật; nếu đã có kiến thức của các ngành kinh tế, kỹ thuật thì phải tiếp tục đào tạo, nâng cao trình độ pháp luật. (Ở một số Bang của Hoa Kỳ, ngay từ khâu đào tạo cử nhân luật, để có bằng cử nhân luật, sinh viên phải có một bằng đại học chuyên ngành khác; một số Bang của Cộng hoà Liên Bang Đức, để trở thành những chuyên gia xây dựng pháp luật trong các tổ chức giúp Chính phủ, các Bộ, ngành cần phải có các chứng chỉ cần thiết, trong đó, ít nhất phải có một bằng cử nhân chuyên môn xã hội - nhân văn và có thực tế ít nhất 12 tháng làm công tác xây dựng pháp

<sup>7</sup> Xem Ann Seidman, Robert B. Seidman Nalin Abeysekere. *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ*. Nxb Chính trị quốc gia 2003.

luật)<sup>8</sup>. ở n-ớc ta, điều kiện thực tiễn ch-a cho phép, *nh-ng cũng cần định h-ớng xây dựng đội ngũ xây dựng pháp luật đáp ứng cả hai yêu cầu: tính nội dung và hình thức (kỹ thuật) của một dự án. Điều đó có nghĩa là, các chuyên gia xây dựng pháp luật phải thông thạo kỹ thuật pháp lý và phải có trình độ chuyên sâu về ngành, lĩnh vực mà mình tham gia.*

### **Thành lập tổ chức xây dựng pháp luật thuộc Thủ t-ớng**

*“Để đổi mới cách làm luật của ta đáp ứng yêu cầu hội nhập, phải đổi mới cách nghĩ, cách làm và đổi mới cả tổ chức”<sup>9</sup>.*

Bên cạnh việc tăng c-ờng các tổ chức pháp chế ở Bộ, ngành, việc thành lập tổ chức xây dựng pháp luật (có thể đặt tại Văn phòng Chính phủ) với tính chất, nhiệm vụ là cơ quan nghiên cứu tham m-u, t- vấn và tài liệu khoa học giúp Thủ t-ớng trong việc xây dựng, hoạch định các ý t-ớng pháp lý mang tầm vĩ mô, định h-ớng cho các Ban soạn thảo trong quá trình xây dựng pháp luật là việc làm cần thiết hiện nay. Tổ chức này có nhiệm vụ thẩm tra các dự thảo tr-ớc khi Chính phủ cho ý kiến và cùng các Ban soạn thảo “kết nối - truyền đạt” ý kiến của Thủ t-ớng, của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội và ng-ợc lại; giúp Thủ t-ớng đôn đốc, kiểm tra các Ban soạn thảo trong việc thực hiện ch-ơng trình xây dựng luật, pháp lệnh; phối hợp với các Ban soạn thảo trong quá trình xây dựng các dự án và văn bản h-ớng dẫn thi hành; tham m-u, giúp Thủ t-ớng Chính phủ xử lý các vấn đề

còn ý kiến khác nhau trong các dự án; đồng thời giúp Thủ t-ớng chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan trong việc tiếp thu ý kiến ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Quốc hội trong các vấn đề liên quan đến cải cách t-pháp và cải cách pháp luật trong quá trình hội nhập kinh tế - quốc tế... Kinh nghiệm ở các quốc gia: Trung Quốc (có ủy ban pháp chế thuộc Văn phòng Quốc vụ Viện Nhân dân Trung Hoa); Nhật Bản (có Tổng cục Pháp chế thuộc Văn phòng Thủ t-ớng); Thái Lan, Malaixia (có tổ chức pháp chế thuộc Văn phòng Nội các)... Qua nghiên cứu, các tổ chức này đều có chức năng, nhiệm vụ riêng, đóng góp tích cực vào việc nâng cao chất l-ợng các dự thảo luật mà Chính phủ có sáng kiến trình Quốc hội. ở n-ớc ta, hiện nay đã có dự thảo Đề án “nâng cao chất l-ợng xây dựng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình ủy ban Th-ờng vụ Quốc hội, Quốc hội”. Đề án này đã đ-ợc thảo luận và nhất trí cao tại phiên họp Chính phủ tháng 12/2003. Tuy nhiên, để thực hiện nội dung Đề án này, theo chúng tôi cần phải có tổ chức pháp chế (có thể với tên gọi khác nhau) thật sự mạnh cả về chất l-ợng và số l-ợng cán bộ, công chức để khắc phục các thiếu sót, bất cập trong xây dựng luật, pháp lệnh, tạo điều kiện cho Chính phủ chủ động hơn về thời gian nhằm “nâng cao hơn nữa chất l-ợng hoạt động lập pháp”<sup>10</sup> nh- Nghị quyết của Đảng đã đề ra./.

<sup>8</sup> Kropshofel-Staed một số ph-ơng pháp và kỹ thuật xây dựng chính sách. Tạp chí hành chính công - Bang Bắc Sông Ranh (tiếng Đức) - Số 11, tr 16.

<sup>9</sup> Trả lời phỏng vấn Báo Tiền phong của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An về công tác xây dựng Luật để hội nhập. Báo Tiền phong số 33, ngày 16 tháng 02 năm 2004, tr.3.

<sup>10</sup> Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung -ơng lần thứ 3, Khóa VIII. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1977, tr.47.

# TĂNG C-ỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM, CỦA CÁC ĐOÀN THỂ NHÂN DÂN VÀ NHÂN DÂN ĐỐI VỚI BỘ MÁY NHÀ N-ỚC

Bùi Xuân Đức\*

**Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của nhân dân đối với cơ quan nhà n-ớc là hình thức giám sát đặc thù ở n-ớc ta. Hình thức giám sát này đã và đang đóng một vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực thi quyền lực nhà n-ớc của nhân dân. Trên cơ sở phân tích những đặc tr-ng của các hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của nhân dân, tác giả nêu ra những ph-ơng h-ớng và giải pháp quan trọng nhằm tăng c-ờng hơn nữa các hoạt động giám sát này**

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và ng-ời Việt Nam định c- ở n-ớc ngoài (Điều 1 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam). Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là *một tổ chức liên minh chính trị* không có hội viên mà chỉ có thành viên.

- Nghị quyết hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung -ơng (khoá VII) nêu rõ: Nhà n-ớc phải dựa vào Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, tôn trọng và tạo mọi điều kiện để nhân dân trực tiếp hoặc thông qua đoàn thể của mình tham gia xây dựng, quản lý và bảo vệ Nhà n-ớc. Cải cách bộ máy Nhà n-ớc còn bao hàm một nội dung quan trọng là tăng c-ờng mối quan hệ mật thiết giữa Nhà n-ớc với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Mặt trận và các đoàn thể *tham gia xây dựng và quản lý, giám sát và bảo vệ Nhà n-ớc*.

- Hiến pháp năm 1992 quy định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng c-ờng sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà n-ớc chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, *giám sát hoạt động của cơ quan nhà n-ớc, đại biểu dân cử và cán bộ viên chức nhà n-ớc*” (TG nhấn mạnh).

\* PGS,TS,Viện Nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật

## 1. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân đối với các cơ quan nhà n-ớc

### **Đặc tr-ng của hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc**

Về chủ thể thực hiện quyền giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: Khi nói Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tức là đã bao gồm cả các tổ chức thành viên và nói Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền và trách nhiệm giám sát cũng có nghĩa là các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc cũng có quyền và trách nhiệm giám sát đó. Khi thực hiện vai trò này, Mặt trận nói chung và các thành viên tuân theo nguyên tắc “*hiệp th-ơng dân chủ, phối hợp và thống nhất hành động*”<sup>1</sup>. Các tổ chức thành viên của Mặt trận hiệp th-ơng phối hợp và thống nhất hành động để thực hiện ch-ơng trình hành động và nhiệm vụ chung đã đ-ợc bàn bạc thỏa thuận, trong đó có nhiệm vụ giám sát hoạt động của cơ quan nhà n-ớc đại biểu dân cử, cán bộ, công chức Nhà n-ớc. Tuy nhiên, mỗi tổ chức thành viên của Mặt trận đều là những tổ chức độc lập, đ-ợc tổ chức và hoạt động theo điều lệ của tổ chức mình. Điều 4 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã quy định:

*“Khi phối hợp và thống nhất hành động các thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tuân theo điều lệ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; đồng thời các tổ chức thành viên của Mặt trận vẫn giữ tính độc lập của tổ chức mình”.*

<sup>1</sup> Điều 3, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Về tính chất, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra trong nội bộ bộ máy Nhà n-ớc. Có thể thấy đặc tr-ng cơ bản của hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên đối với các cơ quan nhà n-ớc là giám sát không mang tính quyền lực nhà n-ớc, không có quyền xử lý đối với các cơ quan nhà n-ớc khác hay ng-ời chịu trách nhiệm.

Về đối t-ợng giám sát, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà n-ớc, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật.

Về hình thức thực hiện, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đ-ợc thực hiện d-ới các hình thức đặc thù: động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát; tham gia giám sát cùng với các cơ quan quyền lực nhà n-ớc; thông qua hoạt động của mình, tổng hợp ý kiến của nhân dân và các tổ chức thành viên kiến nghị với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền biểu d-ơng, khen th-ởng những cơ quan, cán bộ, công chức hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình, xem xét, giải quyết, xử lý những tr-ờng hợp vi phạm pháp luật. Hậu quả của sự giám sát của Mặt trận, chính là những những kiến nghị “*có sức nặng*” bởi sự tập hợp ý kiến của các tầng lớp nhân dân đến cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết, xử lý. Ng-ời đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tạo điều kiện để Mặt trận giám sát; xem xét và trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật.

### ***Nội dung giám sát***

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam triển khai thực hiện hoạt động giám sát đối với các cơ quan nhà n-ớc trên các lĩnh vực sau:

#### *Giám sát hoạt động xây dựng pháp luật*

Theo nghĩa rộng, sự giám sát trong lĩnh vực này bao hàm từ việc góp ý kiến, tham gia các Ban soạn thảo đến việc xem xét kiến nghị sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật cần thiết. Những năm gần đây, trung bình mỗi năm Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia góp ý kiến cho khoảng 20 dự án luật, pháp lệnh và nghị định và cử đại diện tham gia nhiều Ban soạn thảo, Tổ biên tập nhiều dự án luật, pháp lệnh, nh- các dự án Bộ luật Dân sự, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, Luật về Hội, Luật Khiếu nại, tố cáo... Mặt trận Tổ quốc các cấp cũng đã có nhiều kiến nghị đối với các cấp có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp luật. Sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên góp phần làm giảm những sai sót, sơ hở trong xây dựng và ban hành pháp luật, tăng tính khả thi.

#### *Giám sát hoạt động t- pháp*

Việc giám sát trong lĩnh vực hoạt động t- pháp chủ yếu là giám sát quá trình thực hiện pháp luật về tố tụng<sup>2</sup>. Trong các giai đoạn của tố tụng hình sự, nếu Mặt trận Tổ quốc và các tổ

chức thành viên của Mặt trận phát hiện những hành vi trái pháp luật của cơ quan tiến hành tố tụng thì có quyền kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền quy định tại Bộ luật Tố tụng hình sự. Các cơ quan đó phải xem xét, giải quyết và trả lời cho Mặt trận và các tổ chức thành viên của Mặt trận đã kiến nghị biết.

Trong những năm gần đây, thông qua việc tập hợp ý kiến, kiến nghị và nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân trong cả n-ớc, Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã lựa chọn, xem xét và kiến nghị nhiều vụ án mà Tòa án cấp sơ thẩm đã xử nh-ng bị cáo, đ-ơng sự và ý kiến của đông đảo nhân dân vẫn kiến nghị kêu oan và đã đ-ợc Tòa án, Viện kiểm sát cấp có thẩm quyền xem xét giải quyết.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn thông qua việc lựa chọn giới thiệu Hội thẩm nhân dân để Hội đồng nhân dân bầu và thông qua việc theo dõi giúp đỡ Hội thẩm nhân dân mà giám sát hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân. Hiện nay, nhiều tỉnh tổ chức Đoàn hội thẩm nhân dân do Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc tạo điều kiện hoạt động.

*Giám sát việc giải quyết đơn, th- khiếu nại, tố cáo*

Trong lĩnh vực này, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã giám sát thông qua việc tiếp dân và tham gia giải quyết đối với những đơn th- khiếu nại, tố cáo có liên quan đến những đối

<sup>2</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự quy định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền và nghĩa vụ tham gia tố tụng hình sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự góp phần đấu tranh phòng ngừa tội phạm, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân”.



t-ơng do Mặt trận Tổ quốc trực tiếp vận động, đến cán bộ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và những tr-ờng hợp vi phạm nghiêm trọng quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hàng năm tiếp hàng trăm l-ợt ng-ời dân và đã có hàng chục bản kiến nghị với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền xem xét giải quyết dứt điểm đối với những vụ kiện đang tồn tại nhiều năm. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các địa ph-ơng đều tổ chức tiếp dân tại trụ sở và tham gia Ban tiếp dân và Ban chỉ đạo việc giải quyết đơn th- khiếu nại, tố cáo của chính quyền địa ph-ơng. Hàng năm, Mặt trận Tổ quốc các cấp địa ph-ơng đã có hàng ngàn bản kiến nghị của mình yêu cầu cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, dứt điểm đối với những vụ việc nghiêm trọng và kéo dài.

#### *Giám sát hoạt động của đại biểu dân cử*

Trong lĩnh vực này, sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên nhằm vào hoạt động của các đại biểu dân cử và các cơ quan đại diện bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền lực mà nhân dân đã uỷ quyền. Hàng năm, Mặt trận Tổ quốc tổ chức các cuộc tiếp xúc tr-ớc và sau mỗi kỳ họp đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân để đại biểu đ-ợc tiếp xúc với cử tri và qua đó, Mặt trận Tổ quốc tập hợp những ý kiến và kiến nghị của cử tri, trên cơ sở đó mà có kiến nghị với các cơ quan nhà n-ớc hữu quan xem xét giải quyết và trả lời cho cử tri. Cũng thông qua việc tiếp xúc cử

tri mà Mặt trận Tổ quốc các cấp đã nắm đ-ợc những hoạt động của đại biểu để kịp thời nhận xét, góp ý kiến với Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quy chế phối hợp giữa công tác giữa Ủy ban Mặt trận Tổ quốc với Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân đ-ợc ban hành ở nhiều nơi đã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và việc giám sát của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

#### *Giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật*

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát việc thi hành chính sách, pháp luật chủ yếu thông qua các hoạt động thực tiễn của Mặt trận trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vận động nhân dân thi hành chính sách, pháp luật thông qua các phong trào “Đền ơn đáp nghĩa”, “Xóa đói giảm nghèo”, “Toàn dân bảo vệ an ninh Tổ quốc”. Các ch-ơng trình giúp nhau làm kinh tế, xây dựng nhà tình nghĩa, nhà tình th-ơng, chăm sóc giáo dục trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, nhất là cuộc vận động “Toàn dân đoàn kết xây dựng cuộc sống mới ở khu dân c-” với 5 nội dung toàn diện bao hàm nhiều mục tiêu đã đ-ợc hầu hết các khu dân c- trong cả n-ớc h-ớng ứng. Thông qua các cuộc vận động mà Mặt trận Tổ quốc đã phát hiện những chính sách, pháp luật có đ-ợc thực thi không, pháp luật có phù hợp với thực tiễn không. Trên cơ sở đó, Mặt trận Tổ quốc đã đề nghị với Nhà n-ớc xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành chính sách, pháp luật cho phù hợp với thực tiễn của đời sống xã hội.

## 2. Giám sát trực tiếp của nhân dân

Hiến pháp năm 1992 quy định:

*“Công dân có quyền tham gia quản lý nhà n-ớc và xã hội, tham gia thảo luận những vấn đề chung của cả n-ớc và địa ph-ơng, kiến nghị với cơ quan nhà n-ớc...”; “Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà n-ớc...” (Điều 53, Điều 74).*

### **Giám sát d-ới hình thức kiến nghị đối với cơ quan nhà n-ớc**

Nhận thức đ-ợc ý nghĩa của việc công dân tham gia vào hoạt động của Nhà n-ớc và xã hội, Nhà n-ớc đã khuyến khích công dân góp ý kiến của mình đối với Nhà n-ớc. Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên ghi rõ quyền kiến nghị của công dân. Phát huy tính tích cực của mình, trong những năm qua nhiều ng-ời đã đến các cơ quan nhà n-ớc, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân cũng nh- qua các ph-ơng tiện thông tin đại chúng, đặc biệt là các kiến nghị gửi tới các kỳ họp Quốc hội để kiến nghị, đề đạt với Nhà n-ớc về các chính sách quản lý Nhà n-ớc, quản lý xã hội (nh- chính sách xã hội, giáo dục, tôn giáo, môi trường), đề xuất các biện pháp cụ thể về việc hoàn chỉnh chính sách, pháp luật của Nhà n-ớc, các quyết định về những vấn đề lớn của đất n-ớc, nh-: làm đ-ờng Hồ Chí Minh, thủy điện Sơn La...

### **Giám sát thông qua việc khiếu nại, tố cáo**

Thông qua việc khiếu nại, tố cáo mà công dân vừa bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

của mình vừa thực hiện giám sát đối với cơ quan nhà n-ớc (nhất là việc tố cáo). Luật Khiếu nại, tố cáo quy định cụ thể đối t-ợng, thủ tục xem xét giải quyết khiếu nại và tố cáo của công dân:

*“Công dân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền về quyết định hoặc việc làm trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý hành chính Nhà n-ớc hoặc nhân viên Nhà n-ớc xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình”, “Công dân có quyền tố cáo với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền về việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị lực l-ợng vũ trang nhân dân hoặc cá nhân thuộc cơ quan, tổ chức đó gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà n-ớc, của tập thể và lợi ích hợp pháp của công dân”.*

So với khiếu nại, tính giám sát trong quyền tố cáo của công dân nổi bật hơn. Phạm vi, đối t-ợng của tố cáo đ-ợc quy định khá rộng. Tuy nhiên, việc tố cáo trong nhiều tr-ờng hợp không có liên quan trực tiếp đến lợi ích của công dân nh- đối với khiếu nại nên trên thực tế ít có các tố cáo vì việc chung.

### **Giám sát hoạt động các đại biểu dân cử**

Giám sát hoạt động của những ng-ời đại biểu của mình trong các cơ quan quyền lực nhà n-ớc là một bảo đảm để các đại diện mà nhân dân uỷ quyền phải thực hiện các uỷ nhiệm đ-ợc giao phó và cử tri có thể yêu cầu thay thế họ nếu họ tỏ ra không còn xứng đáng với sự tín nhiệm. Pháp luật quy định:

đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri. Đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân có thể bị cử tri bãi miễn.

Hình thức giám sát đối với đại biểu dân cử phổ biến là:

- Thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu. Tại đó đại biểu phải báo cáo hoạt động của cơ quan đại diện và báo cáo việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình.

- Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng như- báo chí, truyền thanh, truyền hình để biết về khả năng cũng như- tính tích cực của các đại biểu mà mình bầu ra thể hiện quan việc tham gia thảo luận, quyết định các vấn đề tại kỳ họp (nhất là qua truyền hình trực tiếp).

### **Giám sát thông qua tổ chức thanh tra nhân dân ở cơ sở**

Thanh tra nhân dân ở cơ sở là một hình thức thích hợp để nhân dân tham gia giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước ở cơ sở. Trong nhiệm vụ của tổ chức Thanh tra nhân dân, ngoài việc thực hiện thanh tra theo ủy quyền của thủ trưởng đơn vị đối với những vấn đề phát sinh trong cơ quan, tổ chức (giúp thủ trưởng) thì còn có việc nhận đơn từ, kiến nghị của cán bộ, viên chức về các chính sách, quyết định của thủ trưởng đơn vị có liên quan đến họ, sau đó phối hợp với Ban chấp hành công đoàn cơ sở để đề xuất các biện pháp giải quyết. Về mặt này, Thanh tra nhân dân đóng vai trò giám sát đối với cơ quan, đơn vị.

Trong những năm qua, vai trò này của Thanh tra nhân dân đã được phát huy và có nhiều đóng góp. Tuy nhiên gần đây hoạt động này của Thanh tra nhân dân có chiều hướng đi xuống. Các cơ quan tổ chức có liên quan như- Mặt trận Tổ quốc, Công đoàn các cấp đang có những biện pháp để tăng cường hoạt động này như- là một kênh phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

### **3. Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân và của nhân dân**

#### **Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân**

Báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (2/2004) nhấn mạnh:

*“Đổi mới cơ chế, chính sách nhằm bảo đảm những điều kiện cần thiết và thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc và đoàn thể nhân dân các cấp thực hiện tốt chức năng của mình, đề cao vai trò giám sát, hướng mạnh về cơ sở...”.*

Trong việc giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ công chức Nhà nước, Mặt trận và các tổ chức thành viên cần phải được tăng cường về thẩm quyền, cơ chế tham gia và đổi mới mạnh mẽ phương thức hoạt động thì mới có thể đảm đương được vai trò của mình trong thời kỳ mới.

Có thể nêu một số phương hướng và giải pháp nhằm tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân như- sau:

- Cơ chế để Mặt trận thực hiện quyền giám sát của mình ch-a đ-ợc quy định rõ và đầy đủ. Nhiều vi phạm, thất thoát để xảy ra trong các cơ quan nhà n-ớc, các công trình, dự án lớn nhân dân bức xúc, Mặt trận Tổ quốc các cấp biết nh-ng do ch-a đ-ợc quy định, phân công nên cũng không biết chỉ đạo, tham gia nh- thế nào, đến đâu. Có lẽ đã đến lúc phải nghiên cứu ban hành *Luật giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân*, trong đó quy định đầy đủ thẩm quyền, thủ tục, trình tự thực hiện quyền giám sát đó cũng nh- hậu quả pháp lý của việc giám sát.

Với văn bản này, cần phải tăng c-ờng hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân thành hoạt động th-ờng xuyên, liên tục, không nh- hiện nay chủ yếu giám sát theo các công việc của cơ quan và đại biểu dân cử (kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân, báo cáo công tác của đại biểu...) khó mà kịp thời đ-ợc. ở đây phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa giám sát của Mặt trận, đoàn thể với giám sát của nhân dân. Nhân dân cần chủ động đề xuất với Mặt trận để giám sát, còn Mặt trận cũng phải chủ động lấy ý kiến của nhân dân. Với ý nghĩa đó, cần nghiên cứu tổ chức lại hệ thống thanh tra nhân dân theo h-ớng không còn là tổ chức vừa “*thanh tra giúp thủ tr-ởng*” vừa là “*giám sát nhân dân đối với cơ quan, thủ tr-ởng*” rất hình thức và không hiệu quả để chỉ còn là một hình thức giám sát nhân dân ở cơ sở.

- Cần đổi mới ph-ơng thức phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với cơ quan nhà n-ớc (Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch n-ớc, các Bộ, ngành, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân

dân). Tr-ớc khi tham gia ý kiến đối với các văn bản pháp luật cần lấy ý kiến của nhân dân đại diện cho vùng, miền. Lắng nghe ý kiến của những ng-ời tiêu biểu đại diện cho các giới, các thành phần xã hội, ý kiến của cán bộ ở cơ sở. Trên cơ sở đó, tổng hợp ý kiến để tham gia với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền ban hành chính sách, pháp luật. Nh- vậy, việc tham gia góp ý kiến sẽ có tính thuyết phục hơn.

- Cần tăng c-ờng sự phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với các cơ quan có chức năng giám sát, thanh tra, kiểm tra để thực hiện quyền giám sát của mình, đồng thời cán bộ Mặt trận cần phải đi sâu, sát với các tầng lớp nhân dân để lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan nhà n-ớc, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức Nhà n-ớc.

- Cần phải phối hợp chặt giữa các thành viên Mặt trận Tổ quốc nhằm thống nhất hành động trên cơ sở những mục tiêu chung, tạo ra sức mạnh tổng hợp, đấu tranh quyết liệt, nhất là tr-ớc những vụ vi phạm, thất thoát, tham nhũng lớn.

- Tăng c-ờng mạng l-ới hoạt động của Mặt trận Tổ quốc ở cơ sở. Hiện nay ở thôn, làng, bản, ấp, tổ dân phố đều có các tổ chức hội nh-: Hội ng-ời cao tuổi, Hội cựu chiến binh, Phụ nữ, Thanh niên... Do vậy, cần tăng c-ờng hoạt động của Ban công tác Mặt trận ở cơ sở và h-ớng công tác Mặt trận Tổ quốc xuống cơ sở để thống nhất hành động của các hội quần chúng, tập hợp những ng-ời tiêu biểu có uy tín, thông qua họ để động viên

nhân dân phát huy quyền làm chủ, đấu tranh với những biểu hiện tham nhũng ở các cấp chính quyền, góp phần xây dựng Nhà n-ớc trong sạch, vững mạnh; giải quyết dứt điểm các “điểm nóng” có thể xảy ra.

- Mặt trận Tổ quốc các cấp cần tăng thêm ng-ời tiêu biểu, ng-ời ngoài Đảng trong Ủy ban Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời, tăng c-ờng cán bộ chuyên trách có năng lực, có trình độ chuyên môn cao và mở rộng đội ngũ cộng tác viên là những chuyên gia giỏi (d-ới hình thức Hội đồng t- vấn hoặc Ban t- vấn).

**Phát huy hơn nữa các hình thức giám sát trực tiếp của nhân dân**

- Để phát huy hơn nữa hoạt động kiến nghị của nhân dân cần sớm ban hành *Luật Dân nguyện*, quy định rõ trách nhiệm và thủ tục xem xét thực hiện các kiến nghị của nhân dân.

- Đánh giá việc thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo cho thấy, ng-ời dân chủ yếu chỉ thực hiện quyền khiếu nại mà ít thực hiện quyền tố cáo. Có lẽ nguyên nhân là do nội dung tố cáo phần nhiều là không liên quan trực tiếp đến quyền lợi của ng-ời tố cáo, hơn nữa cách thức xem xét xử lý các tố cáo hiện còn gây nhiều nghi ngại. Để đẩy mạnh hoạt động này, Nhà n-ớc cần có quy định cụ thể hơn nữa để nhân dân thực hiện quyền tố cáo nh- có thủ tục xem xét tố cáo một cách kịp thời, bảo vệ ng-ời tố cáo.

- Để phát huy vai trò giám sát của nhân dân đối với đại biểu dân cử cần mở rộng phạm vi tiếp xúc cử tri (không bó hẹp trong đại diện cử tri nh- hiện nay), tăng thời l-ợng

truyền hình trực tiếp các kỳ họp Quốc hội và Hội đồng nhân dân, mở rộng khả năng nhân dân đ-ợc dự các phiên họp của các cơ quan đại diện. Đặc biệt nên quy định rõ các điều kiện khi nào thì cơ quan dân cử thực hiện việc miễn nhiệm đại biểu, khi nào thì đ-a ra cho cử tri bãi miễn vì từ khi pháp luật quy định hai hình thức bãi nhiệm đại biểu thì hầu nh- không còn thấy việc đ-a ra cử tri bãi miễn nữa.

- Tr-ớc mắt, cần tập trung phát huy quyền giám sát nhân dân ở cơ sở. Tổ chức Thanh tra nhân dân ở cơ sở, nhất là ở ph-ờng, xã cần đ-ợc đẩy mạnh hoạt động thanh tra trong các lĩnh vực liên quan đến dân sinh, dân chủ, lợi ích của ng-ời dân, giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật tại địa ph-ơng; giám sát việc lựa chọn bầu các chức vụ trong thôn xóm, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Gắn liền với nội dung này, cần đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhân dân ở cơ sở. Hiện tại tổ chức này đang đ-ợc hoạt động nh- một thiết chế vừa có tính chất thanh tra vừa có tính chất giám sát và đ-ợc quy định trong Pháp lệnh Thanh tra. Có lẽ nên tách riêng và quy định vai trò của nó nh- là một hình thức giám sát nhân dân đối với hoạt động của Nhà n-ớc nh- đã nói ở trên./.

Góp ý Dự thảo Bộ luật Tố tụng dân sự

# THẨM QUYỀN CỦA TOÀ ÁN VIỆT NAM GIẢI QUYẾT CÁC VỤ VIỆC DÂN SỰ CÓ YẾU TỐ N-ỚC NGOÀI

NGUYỄN TRUNG TÍN\*

*Tác giả góp ý sửa đổi theo hướng rút gọn các điều sau trong Dự thảo Bộ luật tố tụng dân sự d-a ra lấy ý kiến nhân dân: khoản 1, Điều 416 về thẩm quyền chung; khoản 2, Điều 416 về căn cứ xác lập thẩm quyền chung; Điều 417 về thẩm quyền đặc biệt; Điều 419 về các tr-ờng hợp trả lại đơn kiện*

**D**ự thảo Bộ luật tố tụng Dân sự lần thứ XII dành hai phần (Phần thứ sáu và Phần thứ chín) để quy định về tố tụng dân sự quốc tế. Trong đó có Ch-ơng XXXV “*Thẩm quyền của Toà án Việt Nam giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài*”.

Theo quan điểm chung, tố tụng dân sự quốc tế đ-ợc hiểu là tổng thể các nguyên tắc và các quy phạm pháp luật giải quyết các vấn đề sau:

1- Xác định thẩm quyền giải quyết các vụ việc dân sự theo nghĩa rộng có yếu tố n-ớc ngoài;

2- Quy chế pháp lý của cá nhân và pháp nhân n-ớc ngoài trong lĩnh vực tố tụng dân sự quốc tế;

3- Quy chế pháp lý của quốc gia n-ớc ngoài và các tổ chức quốc tế cấp chính phủ trong lĩnh vực tố tụng dân sự quốc tế;

4- Ủy thác và nhận ủy thác quốc tế trong lĩnh vực tố tụng dân sự quốc tế;

5- Công nhận và cho thi hành các quyết định của toà án và trọng tài n-ớc ngoài<sup>1</sup>.

Nh- vậy, việc xác định thẩm quyền của toà án một quốc gia trong việc giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài là một trong năm việc trên thuộc lĩnh vực tố tụng dân sự quốc tế ở các quốc gia. Ch-ơng XXXV với tên gọi của nó rõ ràng nhằm giải quyết việc này. Tuy nhiên, cách giải quyết trong Ch-ơng này, theo chúng tôi, còn nhiều chỗ cần xem xét lại.

\* TS, Viện Nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật

<sup>1</sup> Xem: Đại học Huế, Giáo trình T- pháp quốc tế, NXB Giáo dục, Hà Nội - 1998, tr. 182.

## Thẩm quyền chung

Về thẩm quyền chung của Tòa án Việt Nam trong các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, có quy định còn ch-a phù hợp. Cụ thể:

Khoản 1 Điều 416 quy định: “1. *Thẩm quyền của Tòa án Việt Nam giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài đ-ợc xác định theo quy định tại Ch-ơng III của Bộ luật này, nếu Ch-ơng này không có quy định khác*” là không rõ. Bởi, cá nhân và pháp nhân Việt Nam cũng nh- n-ớc ngoài khi yêu cầu toà án Việt Nam giải quyết tranh chấp hoặc yêu cầu của mình thì vấn đề đầu tiên mà họ phải xác định rõ ràng là: toà án Việt Nam có thẩm quyền không? Để trả lời câu hỏi này, họ phải chú ý tới các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia với các quốc gia hữu quan (ví dụ, các hiệp định t-ơng trợ t- pháp), sau đó sẽ là ch-ơng XXXV (nếu đ-ợc thông qua).

Điều đó có nghĩa là, nếu các điều -ớc quốc tế liên quan và Ch-ơng XXXV không quy định rằng toà án Việt Nam có thẩm quyền, thì các cá nhân và pháp nhân trên muốn giải quyết tranh chấp hoặc yêu cầu của mình bằng con đ-ờng toà án, phải tìm câu trả lời trong các điều -ớc quốc tế và các quy định trong pháp luật tố tụng dân sự quốc tế của quốc gia khác có liên quan. Bởi vậy, theo chúng tôi, khoản này cần quy định nh- sau: “1. *Thẩm quyền của Tòa án Việt Nam giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài đ-ợc xác định theo quy định tại Ch-ơng XXXV này, và các vụ việc dân sự đó phải thuộc thẩm quyền của toà án theo quy định tại Ch-ơng III của Bộ luật này*”.

Bởi, Ch-ơng III quy định về tính chất của các vụ việc dân sự thuộc thẩm quyền của toà án. Còn, Ch-ơng XXXV quy định về những vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài mà Tòa án Việt Nam có thẩm quyền. Điều đó có nghĩa là, nếu các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài nào đó thuộc diện các vụ việc dân sự thuộc thẩm quyền của toà án theo đúng quy định tại Ch-ơng III, song không phải là các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài mà Tòa án Việt Nam có thẩm quyền theo quy định tại Ch-ơng XXXV, thì Tòa án Việt Nam không có thẩm quyền giải quyết, và ng-ợc lại.

## Căn cứ xác định thẩm quyền

Về căn cứ xác định thẩm quyền đ-ợc quy định tại các điểm a,b,c,d,đ,e, trong khoản 2, Điều 416 của ch-ơng này có nhiều điểm không hợp lý. D-ới đây xin phân tích từng mục.

### ***Về các quy định tại các điểm a,b,c, khoản 2, Điều 416***

Khi xác định thẩm quyền quốc tế trong việc giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, các quốc gia th-ờng quy định một số dấu hiệu sao cho để toà án quốc gia mình có điều kiện giải quyết, hoặc kết quả của việc giải quyết mang tính chất khả thi nhằm mục đích bảo vệ tốt nhất các lợi ích chính đáng của các cá nhân và pháp nhân trong n-ớc cũng nh- n-ớc ngoài. Đó là các dấu hiệu nh-: nơi c- trú bị đơn, nơi có tài sản tranh chấp và nơi xảy ra hành vi gây thiệt hại (đối với các vụ việc về đền bù thiệt hại ngoài hợp đồng)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Xem: Tr-ờng Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình T- pháp quốc tế*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội - 1997, tr. 305 - 307.

**Khoản 2, Điều 146**

*“2. Tòa án Việt Nam giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài trong các tr-ờng hợp sau đây:*

*a) Bị đơn là tổ chức n-ớc ngoài có trụ sở chính đóng trên lãnh thổ Việt Nam hoặc bị đơn có cơ quan quản lý, chi nhánh, văn phòng đại diện đóng trên lãnh thổ Việt Nam;*

*b) Bị đơn là công dân n-ớc ngoài, ng-ời không quốc tịch c- trú, làm ăn, sinh sống lâu dài tại Việt Nam hoặc có tài sản trên lãnh thổ Việt Nam;*

*c) Nguyên đơn là công dân n-ớc ngoài, ng-ời không quốc tịch c- trú, làm ăn, sinh sống lâu dài tại Việt Nam đối với vụ việc dân sự về yêu cầu đòi tiền cấp d-ỡng, xác định cha mẹ;*

*d) Các vụ việc dân sự về quan hệ dân sự mà căn cứ để xác lập, thay đổi, chấm dứt quan hệ đó theo pháp luật Việt Nam hoặc xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam, nh-ng có ít nhất một trong các đ-ơng sự là ng-ời n-ớc ngoài;*

*đ) Các vụ việc dân sự về các quan hệ dân sự mà căn cứ để xác lập, thay đổi, chấm dứt quan hệ đó theo pháp luật n-ớc ngoài hoặc xảy ra ở n-ớc ngoài, nh-ng các đ-ơng sự đều là công dân, tổ chức Việt Nam và nguyên đơn hoặc bị đơn c- trú tại Việt Nam...;*

*e) Tranh chấp phát sinh từ hợp đồng mà việc thực hiện toàn bộ hoặc một phần hợp đồng xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam”.*

Tuy nhiên, các dấu hiệu này mặc dù về hình thức giống nh- các dấu hiệu xác định thẩm quyền theo lãnh thổ trong lĩnh vực tố tụng dân sự không có yếu tố n-ớc ngoài, song về thực chất thì khác hẳn. Sự khác này thể hiện ở hai điểm. *Thứ nhất*, xuất phát từ chủ quyền quốc gia, các quốc gia chỉ quy định khi các dấu hiệu nh- vậy có trên lãnh thổ của mình thì quốc gia đó có thẩm quyền giải quyết. *Thứ hai*, các dấu hiệu nh- vậy đ-ợc

hiểu là dấu hiệu về thẩm quyền của toà án một quốc gia chứ không phải thẩm quyền của toà án cụ thể của quốc gia đó nơi có các dấu hiệu trên (mặc dù trên thực tế có nhiều tr-ờng hợp trùng lặp nh- vậy). Có điều các dấu hiệu đó là khách quan đối với các bên, không phụ thuộc vào quốc tịch của họ. Do vậy, việc quy định nh- khoản 2 (các điểm a, b, c) của Điều 146 là không phù hợp.

Theo các quy định trên, toà án Việt Nam chỉ có thẩm quyền giải quyết các vụ việc tranh chấp đó khi bị đơn là công dân n-ớc ngoài hoặc nguyên đơn là công dân n-ớc ngoài (đối với các vụ việc dân sự về yêu cầu đòi tiền cấp d-ỡng, xác định cha mẹ). Một vấn đề đặt ra ở đây là: trong tr-ờng hợp đối với các vụ t-ơng tự nh- vậy mà bị đơn hoặc nguyên đơn là công dân Việt Nam thì sao? Cách quy định nh- vậy rõ ràng là sự thiếu khách quan không có lời giải thích.

**Về quy định tại điểm d, khoản 2, Điều 146**

Các vụ việc ở đây có thể là vụ việc về hợp đồng có hình thức hoặc nội dung theo pháp luật Việt Nam, hoặc vụ việc bồi th-ờng thiệt hại xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam trong đó có ít nhất một trong các bên đ-ơng sự là ng-ời n-ớc ngoài. Điều đó có nghĩa là, thẩm quyền đ-ợc xác định trên cơ sở xác định pháp luật nội dung điều chỉnh. Cách quy định này có lợi là: nếu toà án Việt Nam giải quyết thì toà án Việt Nam sẽ áp dụng pháp luật của mình.

Thế nh-ng, theo Điều 834 của Bộ luật Dân sự năm 1995, hình thức hợp đồng đ-ợc xác lập theo pháp luật nơi giao kết, trừ tr-ờng hợp hợp đồng dân sự liên quan đến bất động sản ở Việt Nam, nội dung hợp đồng đ-ợc



hình thành trên cơ sở pháp luật mà các bên thoả thuận lựa chọn, nếu không thoả thuận thì áp dụng pháp luật nơi thực hiện hợp đồng, trừ việc ký kết và thực hiện hợp đồng ở Việt Nam hoặc hợp đồng liên quan đến bất động sản ở Việt Nam thì phải tuân theo pháp luật Việt Nam. Việc xác định thẩm quyền theo cách này không phải là biện pháp đ-ợc -a chuộng trên thế giới. Bởi, trong tr-ờng hợp trên, nếu bị đơn ở n-ớc ngoài hoặc tài sản (động sản) - đối t-ợng của hợp đồng ở n-ớc ngoài, theo pháp luật các quốc gia phổ biến hiện nay, toà án n-ớc ngoài nơi có bị đơn hoặc nơi có tài sản có thẩm quyền giải quyết. Bởi vậy, trong tr-ờng hợp này, chúng ta quy định thẩm quyền của toà án Việt Nam theo dấu hiệu nơi c- trú của bị đơn hoặc nơi có tài sản tranh chấp là phù hợp hơn cả.

Riêng đối với tr-ờng hợp bồi th-ờng thiệt hại ngoài hợp đồng, việc quy định toà án Việt Nam có thẩm quyền giải quyết khi hành vi gây thiệt hại xảy ra ở Việt Nam là phù hợp với xu h-ớng chung, vì toà án nơi đó có điều kiện thuận lợi để xác định ai là ng-ời có lỗi, mức độ của lỗi và mức độ thiệt hại. Tuy nhiên, việc quy định các tr-ờng hợp theo điểm d, Khoản 2, Điều 416 kể trên lại kèm theo điều kiện phải có ít nhất một trong các bên đ-ơng sự là ng-ời n-ớc ngoài là không hợp lý và xa lạ với xu h-ớng chung trên thế giới. Bởi vì, trong thực tiễn điều chỉnh pháp luật về nội dung ở các quốc gia trên thế giới (trong đó có cả Bộ luật Dân sự Việt Nam), trong các vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, không phải bao giờ cũng có ít nhất một bên đ-ơng sự là ng-ời n-ớc ngoài. Điều này cũng đ-ợc quy định trong khoản 2 Điều 411 của bản Dự thảo này. Do vậy, một vấn đề hợp lý đặt ra ở đây là: nếu

cũng với các vụ việc nh- vậy mà cả hai bên đ-ơng sự là công dân Việt Nam thì sao? Liệu toà án Việt Nam có thẩm quyền giải quyết không? Nếu có thì tại sao lại phải kèm theo điều kiện nh- vậy? Nếu không, hoá ra chính công dân Việt Nam lại không có điều kiện để bảo vệ lợi ích chính đáng của mình ở ngay toà án của mình trong cùng vụ việc, trong khi ng-ời n-ớc ngoài có quyền đó. Do vậy, theo chúng tôi, phần này nên sửa nh- sau: “*Các vụ việc về bồi th-ờng thiệt hại ngoài hợp đồng có hành vi gây thiệt hại xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam*”. Còn các tr-ờng hợp khác đã ghi nhận trong mục này nên bỏ vì đã có điểm quy định chung về nơi c- trú của bị đơn.

***Về quy định tại điểm đ, khoản 2, Điều 416***

Theo chúng tôi nên bỏ quy định này, vì đã có phần quy định toà án Việt Nam có thẩm quyền khi bị đơn c- trú ở Việt Nam, trong khi đó các điều kiện nêu trong điểm này đều đã có ở phần này.

***Về quy định tại điểm e, khoản 2, Điều 416***

Các quy định của điểm này cũng không phù hợp, bởi trong các tr-ờng hợp nh- vậy sẽ không thuận lợi cho việc giải quyết tranh chấp hoặc bảo đảm thi hành quyết định của toà án bằng việc xác định dấu hiệu nơi c- trú bị đơn hoặc nơi có tài sản là đối t-ợng của hợp đồng. Ví dụ, nếu công dân Việt Nam là nguyên đơn đối với vụ kiện nh- trên, trong khi đó bị đơn c- trú ở n-ớc ngoài hoặc tài sản ở n-ớc ngoài, mà theo pháp luật n-ớc ngoài, toà án nơi đó có thẩm quyền, khi đó chắc chắn công dân trên sẽ chọn toà án n-ớc ngoài để khởi kiện, trừ tr-ờng hợp điều -ớc

quốc tế mà Việt Nam và nước ngoài cùng ký kết hoặc tham gia có quy định khác. Do vậy, không phải ngẫu nhiên mà nhiều quốc gia không chọn cách quy định như trên. Theo chúng tôi, trong các trường hợp đó cần quy định rằng tòa án Việt Nam có thẩm quyền khi bị đơn cư trú ở Việt Nam hoặc tài sản là đối tượng của hợp đồng ở Việt Nam. Như đã có quy định chung về thẩm quyền như chúng tôi đề xuất ở trên, vì thế, điểm này cần bỏ đi. Như vậy, khoản 2, Điều 416 sửa lại như sau: “2. Tòa án Việt Nam có thẩm quyền giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài đối với ít nhất một trong các trường hợp sau đây.

a, Bị đơn cư trú ở Việt Nam.

b, Tài sản đối tượng của tranh chấp ở Việt Nam.

c, Nơi xảy ra hành vi gây thiệt hại ở Việt Nam đối với vụ việc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

d, Nguyên đơn là công dân Việt Nam đối với vụ việc ly hôn”.

### Thẩm quyền đặc biệt

Điều 417 quy định về thẩm quyền đặc biệt của tòa án Việt Nam. Trước hết, chúng ta cần xác định thế nào là thẩm quyền đặc biệt của Tòa án một quốc gia? Các quốc gia thường quy định thẩm quyền đặc biệt để bảo vệ lợi ích quốc gia, trật tự công cộng và các lợi ích cần thiết của công dân và pháp nhân của mình.

Thẩm quyền đặc biệt khác với thẩm quyền chung ở hai điểm. Thứ nhất, thẩm quyền chung được quy định chung cho các trường hợp, trong khi đó thẩm quyền đặc biệt chỉ quy định cho một số trường hợp cụ thể. Thứ hai,

thẩm quyền chung không có tính chất bắt buộc nguyên đơn phải kiện tới tòa án quốc gia đó mà có thể chọn tòa án quốc gia khác, trong khi đó thẩm quyền đặc biệt mang tính chất áp đặt (sự áp đặt thể hiện ở chỗ nếu nguyên đơn kiện ở tòa án nước ngoài mà quyết định của tòa án nước ngoài đó lại cần công nhận và thi hành cưỡng bức ở quốc gia quy định thẩm quyền đặc biệt đó thì quyết định trên sẽ không được công nhận và thi hành cưỡng bức).

Do vậy, việc quy định thẩm quyền đặc biệt phải xuất phát chính xác từ các lý do như chúng tôi đã nêu trên. Nếu đúng với các lý do như vậy thì thẩm quyền đặc biệt của các quốc gia ít trùng nhau. Bởi vì, nếu có sự trùng nhau thì xuất hiện nguy cơ là nguyên đơn không biết kiện ở đâu để bảo vệ lợi ích chính đáng của mình được.

Xuất phát từ luận điểm trên chúng tôi xin có mấy ý kiến về Điều 417.

#### Khoản 1, Điều 417:

“1. Những vụ án dân sự có yếu tố nước ngoài sau đây thuộc thẩm quyền giải quyết đặc biệt của Tòa án Việt Nam:

a) Vụ án dân sự có liên quan đến quyền đối với tài sản là bất động sản có trên lãnh thổ Việt Nam;

b) Tranh chấp phát sinh từ hợp đồng vận chuyển, mà người vận chuyển có trụ sở chính hoặc chi nhánh tại Việt Nam;

c) Vụ án ly hôn giữa công dân Việt Nam với công dân nước ngoài hoặc người không quốc tịch, nếu cả hai vợ chồng cư trú, làm ăn, sinh sống ở Việt Nam”.

Trong tranh chấp về hợp đồng vận chuyển, bị đơn có thể là ng-ời vận chuyển hoặc khách hàng. Trong tr-ờng hợp khách hàng là bị đơn thì việc ng-ời vận chuyển kiện khách hàng tại quốc gia nơi khách hàng c-trú là thuận tiện hơn cả. Nh-ng nếu chúng ta quy định nh- **điểm b, khoản 1, Điều 417** thì lý do của việc bảo vệ trật tự công cộng và an ninh quốc gia không giải thích đ-ợc, mà có nguy cơ các hợp đồng vận chuyển mà ng-ời vận chuyển Việt Nam đáng ra ký đ-ợc thì lại không thể ký, khi chúng ta khoanh vùng cứng trong vấn đề thẩm quyền quốc tế. Bởi các bên có thể sẽ e ngại không muốn hợp tác do vì e ngại tranh chấp giữa họ sẽ không đ-ợc giải quyết một cách thuận lợi. Do vậy, trong tr-ờng hợp này theo chúng tôi cứ để việc xác định thẩm quyền theo thẩm quyền chung là phù hợp và bỏ điểm b, khoản 1, Điều 417.

Theo chúng tôi, **các điểm b, c, khoản 2, Điều 417** cần áp dụng chung đối với công

dân Việt Nam cũng nh- ng-ời n-ớc ngoài. Liên quan đến **điểm d**, việc tuyên bố một ng-ời mất tích, đã chết sẽ có cơ sở và thuận tiện đối toà án nếu ng-ời đó có mặt ở quốc gia đó, tại thời điểm có những sự kiện xảy ra, và những sự kiện ấy là căn cứ để ra tuyên bố đó. Tuy nhiên, trong tr-ờng hợp sự tuyên bố trên liên quan đến công dân Việt Nam nh-ng các sự kiện đã nêu lại xảy ra ở n-ớc ngoài thì cách quy định nh- trên lại là thiếu khách quan và khó thực hiện. Bởi, việc tuyên bố một ng-ời mất tích hoặc đã chết có thể liên quan đến việc xác lập quyền, nghĩa vụ của họ trên lãnh thổ của nhiều quốc gia chứ không phải chỉ có Việt Nam. Do vậy, trong tr-ờng hợp n-ớc ngoài cũng quy định thẩm quyền đặc biệt nh- chúng ta (điểm c) thì sự yêu cầu uỷ thác t- pháp quốc tế của chúng ta để giải quyết ở điểm d sẽ khó thực hiện. Bởi vậy, theo chúng tôi nên bỏ điểm này tại khoản 2, Điều 417.

**Khoản 2, Điều 417:**

*“2. Những việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài sau đây thuộc thẩm quyền giải quyết đặc biệt của Tòa án Việt Nam:*

*a) Xác định một sự kiện pháp lý, nếu sự kiện đó xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam;*

*b) Tuyên bố công dân n-ớc ngoài, ng-ời không quốc tịch bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, mất năng lực hành vi dân sự nếu họ c- trú, làm ăn sinh sống ở Việt Nam và việc tuyên bố đó phải có liên quan đến việc xác lập quyền, nghĩa vụ của họ trên lãnh thổ Việt Nam;*

*c) Tuyên bố công dân n-ớc ngoài, ng-ời không quốc tịch mất tích, đã chết nếu họ có mặt ở Việt Nam tại thời điểm có những sự kiện xảy ra mà những sự kiện đó là căn cứ để tuyên bố một ng-ời mất tích, đã chết và việc tuyên bố đó có liên quan đến việc xác lập quyền, nghĩa vụ của họ trên lãnh thổ Việt Nam;*

*d) Ng-ời n-ớc ngoài yêu cầu Tòa án Việt Nam tuyên bố công dân Việt Nam mất tích, đã chết nếu việc tuyên bố đó có liên quan đến việc xác lập quyền, nghĩa vụ của họ trên lãnh thổ Việt Nam;*

*đ) Công nhận tài sản nằm trên lãnh thổ Việt Nam là vô chủ hoặc công nhận quyền sở hữu của ng-ời đang quản lý đối với bất động sản vô chủ trên lãnh thổ Việt Nam”.*

## Trả lại đơn kiện

Về tr-ờng hợp trả lại đơn kiện (Điều 419), cũng có một số tr-ờng hợp không hợp lý.

Việc trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu hoặc đình chỉ giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài là một quy định cần thiết để tránh việc trùng lặp trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, các yêu cầu giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài. Sự trùng lặp sẽ làm mất thời gian, công sức của toà án cũng nh- các bên. Chính vì có các quy định của pháp luật về điều trên cho nên nguyên đơn, ng-ời đệ đơn phải tính tr-ớc nên đệ đơn tới toà án quốc gia nào trong số các toà án của các quốc gia có thẩm quyền (điều này xuất phát từ việc xác định dấu hiệu khác nhau khi phân định thẩm quyền quốc tế trong các nguồn quốc nội của các quốc gia). Nh-ng việc trả lại đơn kiện cũng phải kèm những điều kiện nhất định.

Điều 419:

*“1. Tòa án Việt Nam trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu hoặc đình chỉ giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, trong tr-ờng hợp đã có bản án, quyết định của Tòa án n-ớc ngoài giải quyết vụ việc dân sự đó và giữa n-ớc có Tòa án ra bản án, quyết định dân sự đó và Việt Nam có ký kết hoặc gia nhập điều -ớc quốc tế quy định việc công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự của các bên.*

*2. Tòa án Việt Nam trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu hoặc đình chỉ giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài nếu có Tòa án n-ớc ngoài đã thụ lý vụ việc dân sự đó và bản án, quyết định của Tòa án n-ớc ngoài đối với vụ việc dân sự đó đ-ợc công nhận và cho thi hành tại Việt Nam”.*

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây là tại sao phải có điều kiện “...Việt Nam có ký kết hoặc gia nhập điều -ớc quốc tế...”? Nếu điều -ớc quốc tế mà n-ớc ta ký kết hoặc gia nhập quy định rằng quốc gia nhận đơn sau phải từ chối giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài, thì đúng là trong tr-ờng hợp nhận đơn sau, toà án Việt Nam sẽ phải thực hiện việc đó. Nh-ng trong tr-ờng hợp điều -ớc quốc tế mà Việt Nam và quốc gia liên quan ký kết hoặc gia nhập không quy định về công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự trên, thì có nghĩa là chúng ta không trả lại đơn kiện. Các bên trong cùng vụ kiện hoặc vụ việc có thể gửi đơn đến toà án ở hai quốc gia khác nhau. Có khả năng cả hai toà án cùng thụ lý và xem xét vụ việc, và có thể dẫn tới quyết định trái nhau. Ngoài ra, đối với bản án, quyết định dân sự không có quy định trong các điều -ớc quốc tế trên, song đ-ợc công nhận và thi hành ở quốc gia n-ớc ngoài đó hoặc n-ớc ngoài khác trên cơ sở pháp luật khác thì sao? Liệu khi đó nếu chúng ta giải quyết, chúng có thể tiếp tục đ-ợc công nhận và cho thi hành ở Việt Nam hay không? Câu trả lời ở đây là không, vì không thể công nhận và thi hành các bản án về cùng một vụ việc hai lần đ-ợc. Do vậy, theo chúng tôi cần sửa đổi lại toàn bộ Điều 419 nh- sau: “*Tòa án Việt Nam trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu hoặc đình chỉ giải quyết vụ việc dân sự có yếu tố n-ớc ngoài trong tr-ờng hợp toà án n-ớc ngoài đã thụ lý vụ tranh chấp hoặc vụ việc, hoặc đã ra bản án hoặc quyết định dân sự đó, trừ tr-ờng hợp vụ tranh chấp, hoặc vụ việc dân sự thuộc thẩm quyền đặc biệt của Tòa án Việt Nam”.*./

# THỦ TỤC GIÁM ĐỐC THẨM TRONG DỰ THẢO BỘ LUẬT TỔ TỤNG DÂN SỰ

HOÀNG VĂN MINH\*

*Thủ tục giám đốc thẩm là một giai đoạn của tố tụng dân sự để xem xét lại những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị. Đây cũng chính là cơ chế để khắc phục những sai lầm nghiêm trọng trong các bản án đã có hiệu lực mà pháp luật tố tụng dân sự ở các nước đều có quy định. Tuy nhiên, khi bàn về thủ tục giám đốc thẩm trong tố tụng dân sự, về lý luận cũng như thực tiễn có rất nhiều vấn đề cần được đặt ra. Tác giả đề cập tới mấy vấn đề sau: có nên quy định “Đơn đề nghị và thời hạn gửi đơn đề nghị giám đốc thẩm của đương sự là một thủ tục bắt buộc” không? Có nên quy định trình tự, thủ tục và thời hạn để xem xét, giải quyết đơn đề nghị giám đốc thẩm của đương sự không? Và thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm nên quy định như thế nào?*

## Đơn đề nghị và thời hạn gửi đơn đề nghị giám đốc thẩm

Bản chất của giám đốc thẩm là xét lại bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật nh-ng bị kháng nghị vì phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong việc giải quyết vụ án. Để tòa án có thẩm quyền mở phiên tòa để xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật phải có kháng nghị của người có thẩm quyền theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự.

Tôn trọng những nguyên tắc cơ bản của tố tụng dân sự, nhất là nguyên tắc “tự định đoạt” của đương sự, nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng dân sự, thì việc kháng nghị giám đốc thẩm trong tố tụng dân sự không hoàn toàn giống như trong tố tụng hình sự. Kháng nghị giám đốc thẩm trong tố tụng hình sự có thể hoàn toàn do chủ động từ phía cơ quan tiến hành tố tụng, do người có thẩm quyền kháng nghị quyết định; nếu kháng nghị theo hướng có lợi cho người bị kết án thì có thể được tiến hành bất cứ lúc nào, kể cả trường hợp người bị kết án chết mà cần minh oan cho họ. Trái lại, trong

\* TS, Ủy viên Ủy ban Pháp luật của Quốc hội

tố tụng dân sự, xuất phát từ nguyên tắc “*quyền tự định đoạt*” của đ-ơng sự, việc xét kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm cần tính đến nguyện vọng và yêu cầu của các đ-ơng sự, nghĩa là đ-ơng sự trong vụ án dân sự có đề nghị hay không đề nghị.

Có quan điểm cho rằng: không nên quy định thủ tục này trong luật tố tụng dân sự, vì nh- vậy, vô hình trung là đã thừa nhận có thêm một cấp xét xử thứ ba nữa, do vậy, làm cho việc giải quyết vụ án dân sự bị kéo dài, tạo kẽ hở cho các đ-ơng sự trì hoãn việc thi hành án, không bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Vấn đề đặt ra ở đây là giám đốc thẩm có phải là hoạt động xét xử của Tòa án không? Câu trả lời rõ ràng là: giám đốc thẩm là một hoạt động xét xử của Tòa án, là một giai đoạn của tố tụng dân sự. Vì thế mà luật tố tụng dân sự phải quy định cụ thể về phạm vi xét xử, thẩm quyền xét xử, thủ tục phiên tòa giám đốc thẩm, quyền hạn của hội đồng xét xử giám đốc thẩm, hiệu lực của quyết định giám đốc thẩm. Cũng cần nói thêm rằng, giám đốc thẩm chính là một giai đoạn hết sức cần thiết và không thể thiếu trong tố tụng dân sự để xét lại những bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật bị phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng. Giai đoạn này thể hiện trách nhiệm và sự tôn trọng lợi ích nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân, và hoàn toàn không trái với nguyên tắc về chế độ “*hai cấp xét xử*”. Nó cũng không cản trở đến việc thi hành án bởi trình tự, thủ tục về thi hành án, kể cả việc hoãn, tạm đình chỉ thi hành án đã đ-ợc pháp luật về thi hành án dân sự quy định. Hơn nữa, quan

hệ dân sự xuất phát từ một nguyên tắc rất cơ bản, đó là quyền quyết định và tự định đoạt của các đ-ơng sự. Do đó, tuy tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nh-ng Tòa án chỉ đ-a việc đó ra giải quyết khi các đ-ơng sự có khởi kiện tại Tòa án. Nguyên tắc này đ-ợc thể hiện một cách xuyên suốt trong tất cả các giai đoạn của tố tụng dân sự.

Từ đó dẫn đến một câu hỏi là: bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật mặc dù có thể có những sai sót, mà các bên đ-ơng sự đều đồng tình, chấp nhận không có đề nghị gì và thấy không nhất thiết phải tiếp tục khiếu nại đề nghị giải quyết nữa, thì ng-ời có thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm có nên tự mình chủ động đ-a việc đó ra để xem xét kháng nghị (trừ khi phát hiện rằng bản án, quyết định đó xâm phạm đến lợi ích của Nhà n-ớc) không? Cần thấy là, chỉ khi đ-ơng sự trong vụ án dân sự thấy rằng bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án có những nội dung mà theo họ là ch-a phù hợp với quy định của pháp luật, quyền lợi của họ bị xâm phạm thì họ mới làm đơn đề nghị giám đốc thẩm. Chúng tôi cho rằng, trong Bộ luật tố tụng dân sự cần có quy định: “*việc xem xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật phải có đơn đề nghị của đ-ơng sự trong vụ án dân sự*”. Điều này vừa thể hiện sự tôn trọng nguyên tắc “*tự định đoạt*” của các đ-ơng sự, vừa bảo đảm quyền hợp pháp của đ-ơng sự đ-ợc Hiến pháp và pháp luật quy định. Không thể lấy lý do vì thực tế có nhiều ng-ời khiếu nại để “*câu may*”, hoặc do sức ép của đơn, th- khiếu nại trong khi Tòa án không đủ lực l-ợng giải quyết mà hạn chế hoặc không thừa nhận

quyền của các đ-ơng sự để nghị xét lại bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Vấn đề là phải có quy định rất cụ thể và minh bạch ngay trong Bộ luật tố tụng dân sự. Cần quy định một thời hạn nhất định (có thể là 6 tháng hoặc 1 năm) kể từ khi bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật để đ-ơng sự làm đơn đề nghị giám đốc thẩm. Đồng thời, nội dung đơn đề nghị phải nêu lên đ-ợc những nội dung liên quan đến vụ án mà đ-ơng sự cho rằng cần phải xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Hết thời hạn đó, đ-ơng sự không có quyền đề nghị giám đốc thẩm nữa.

Theo chúng tôi, quy định việc gửi đơn đề nghị và thời hạn gửi đơn đề nghị giám đốc thẩm là thủ tục bắt buộc trong Bộ luật tố tụng dân sự sẽ là một b-ớc tiến có ý nghĩa quan trọng đối với thủ tục tố tụng dân sự của chúng ta. Quy định này vừa thể hiện quyền và trách nhiệm của đ-ơng sự, đồng thời, cũng sẽ bảo đảm ổn định và hiệu lực thực tế của các bản án, quyết định của Tòa án, góp phần khắc phục tình trạng khiếu nại khi thời hạn khiếu nại đã hết, làm cho việc giải quyết hết sức phức tạp, khó khăn, gây nên những bức xúc không đáng có.

### **Trình tự, thủ tục, thời hạn để xem xét giải quyết đơn đề nghị giám đốc thẩm**

Một trong những nguyên nhân làm cho tình hình giải quyết các đơn khiếu nại đề nghị giám đốc thẩm lâu nay tồn đọng nhiều và đôi khi gây ra áp lực cho Tòa án là bởi pháp luật về tố tụng dân sự của ta ch-a có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giải quyết, cũng nh-

thời hạn giải quyết các đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự. Sự thiếu hụt này đã tạo nên tình trạng trách nhiệm không rõ ràng và quan niệm về giải quyết các đơn đề nghị giám đốc thẩm không dứt khoát, dẫn đến có nhiều khiếu nại đề nghị giám đốc thẩm không đ-ợc xem xét, giải quyết kịp thời, thậm chí khi xem xét phát hiện bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật có vi phạm pháp luật nghiêm trọng thì thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm đã hết.

Theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo thì khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại việc giải quyết (có thể là hành vi hành chính hoặc quyết định hành chính, quyết định kỷ luật), khi có căn cứ cho rằng việc giải quyết đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình<sup>1</sup>.

Với cách hiểu nh- vậy thì đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự trong vụ án dân sự thực chất cũng là một loại khiếu nại t- pháp mà nội dung của nó chính là khiếu nại đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án. Vì rằng, thông th-ờng đ-ơng sự đ-a ra những căn cứ để cho rằng bản án hoặc quyết định của tòa án là ch-a đúng, ch-a phù hợp với pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ nên đề nghị Tòa án có thẩm quyền xem xét lại. Nh- vậy, về nguyên tắc, không thể nói rằng việc xem xét đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự là không có giá trị bắt buộc đối với Tòa án. Hiến pháp năm 1992 cũng đã quy định:

*“Công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền về những*

<sup>1</sup> Xem, Luật Khiếu nại, tố cáo (năm 1998), Điều 2, khoản 1.

*việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà n-ớc, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào... Việc khiếu nại, tố cáo phải đ-ợc cơ quan nhà n-ớc xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định” (Điều 74).*

Việc xem xét, giải quyết đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự trong vụ án dân sự không chỉ là l-ơng tâm, trách nhiệm của ng-ời làm nhiệm vụ bảo vệ công lý mà còn là nghĩa vụ pháp lý của Tòa án trong việc bảo đảm quyền của đ-ơng sự trong tố tụng dân sự. Mặt khác, khi thừa nhận rằng đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự là một thủ tục bắt buộc phải có để xem xét, kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, thì đ-ơng sự tự nhiên thủ tục đó phải đ-ợc quy định một cách chặt chẽ, rõ ràng và minh bạch trong tố tụng dân sự, thể hiện quyền bình đẳng trong quan hệ pháp luật tố tụng dân sự giữa cơ quan tiến hành tố tụng và ng-ời tham gia tố tụng.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị nội dung về thủ tục giám đốc thẩm trong Bộ luật tố tụng dân sự phải có quy định cụ thể về *thủ tục nhận đơn đề nghị, trình tự, thẩm quyền, thời hạn xem xét, trả lời đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự*. Thời hạn xem xét trả lời đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự có thể quy định tối đa là 6 tháng kể từ ngày nhận đ-ợc đơn. Tr-ờng hợp nếu có căn cứ để kháng nghị thì ng-ời có thẩm quyền sẽ xem xét trong một thời hạn nhất định (có thể là 2 tháng hoặc 4 tháng tùy theo tính chất phức tạp của vụ việc) để kháng nghị giám đốc thẩm, nếu không có căn cứ để kháng nghị thì ng-ời có thẩm quyền trả lời bằng văn bản cho ng-ời có đơn đề nghị giám đốc thẩm.

## **Thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm**

Thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm và việc kháng nghị giám đốc thẩm quá thời hạn là một nội dung rất quan trọng trong thủ tục giám đốc thẩm các vụ án dân sự.

Khi bàn về thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm, có một vấn đề đ-ợc đặt ra để nghiên cứu, đó là có nhất thiết phải quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm hay không? Chúng tôi xin phân tích hai ph-ơng án sau:

### ***Ph-ơng án 1: Quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm***

Tr-ớc hết, nếu thấy cần phải quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm thì không cần thiết quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm khác nhau đối với những vụ án dân sự, hôn nhân gia đình (thời hạn kháng nghị là 3 năm) và đối với những vụ án kinh tế, lao động (thời hạn kháng nghị là 2 năm), mà nên quy định một thời hạn chung. Bởi xét cho cùng, việc giải quyết các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động tự chung cũng dựa trên những quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ dân sự nh- trong quan hệ tài sản, quan hệ nhân thân trong giao l-u dân sự và phải tuân theo những nguyên tắc cơ bản khi tham gia các quan hệ pháp luật dân sự (bao gồm cả kinh tế, lao động) nh- nguyên tắc tôn trọng lợi ích nhà n-ớc, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của ng-ời khác; nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ quyền nhân thân; nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ quyền sở hữu, các quyền khác đối với tài sản, nguyên tắc bình đẳng, tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận, thiện chí, trung thực và chịu trách nhiệm dân sự... Hơn nữa, nói đến thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm là nói



đến giới hạn thời gian mà ng-ời có thẩm quyền phải xét đề nghị kháng nghị. Mặt khác trên thực tế, giữa vụ án dân sự với vụ án kinh tế nhiều khi cũng không hẳn đã phân biệt đ-ợc một cách rạch ròi.

**Ph-ơng án 2: Không quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm**

Hiện nay, có ý kiến bản khoản rằng: nếu không quy định thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm, sẽ tạo ra sự không ổn định trong việc bảo đảm hiệu lực các bản án, quyết định của Tòa án.

Theo ý kiến chúng tôi, khi phát hiện bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Toà án có sai lầm nghiêm trọng, xâm phạm đến lợi ích của Nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân thì không thể lấy lý do thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm đã hết mà không sửa chữa khắc phục. Vì thế, vấn đề không phải là đặt ra thời hạn cho kháng nghị giám đốc thẩm mà điều quan trọng là tìm ra một cơ chế thích hợp nhằm đề cao trách nhiệm của Toà án trong việc xem xét, giải quyết đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự đ-ợc kịp thời, đúng pháp luật. Bộ luật tố tụng dân sự nên có quy định một trong những điều kiện để kháng nghị giám đốc thẩm là đ-ơng sự phải có đơn đề nghị và thời hạn để gửi đơn đề nghị có thể là sáu tháng kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật (trừ những tr-ờng hợp bất khả kháng). Nh- vậy, đ-ơng sự sẽ có một thời hạn nhất định, quá thời hạn đó (nếu không phải là những tr-ờng hợp bất khả kháng) thì đ-ơng sự không có quyền đề nghị giám đốc thẩm nữa và Tòa án hoàn toàn có quyền từ chối việc xem xét đề nghị giám đốc thẩm của

đ-ơng sự. Quy định này nhằm xác lập một cơ chế thể hiện quyền và trách nhiệm của đ-ơng sự trong thủ tục giám đốc thẩm. Điều đó là cần thiết. Đồng thời, nh- chúng tôi đã phân tích, nếu Bộ luật tố tụng dân sự cũng quy định cụ thể một thời hạn nhất định cho việc xem xét đơn đề nghị giám đốc thẩm thì trong thời hạn đó, Tòa án có thẩm quyền giám đốc thẩm phải xem xét, trả lời đ-ơng sự về việc có căn cứ kháng nghị hay không (xin nhấn mạnh thêm là đ-ơng sự có quyền đ-ợc yêu cầu Tòa án trả lời về nội dung đó).

Một điểm nữa là khi có căn cứ để kháng nghị giám đốc thẩm, thì ng-ời có thẩm quyền kháng nghị có nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm của mình theo quy định của tố tụng dân sự. Việc thực hiện kháng nghị giám đốc thẩm là trách nhiệm của ng-ời có thẩm quyền kháng nghị nhằm bảo vệ lợi ích nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của đ-ơng sự. Vậy thì sau khi có đơn đề nghị giám đốc thẩm của đ-ơng sự, có nhất thiết phải quy định một thời hạn cho kháng nghị giám đốc thẩm không? Và khi thời hạn đó không đ-ợc thực hiện, có nên quy định thêm một thời hạn cho việc kháng nghị giám đốc thẩm quá hạn? Theo chúng tôi, ở đây cần có một sự lựa chọn. Nên chăng có quy định: nếu phát hiện bản án, quyết định của Tòa án có vi phạm pháp luật nghiêm trọng xâm phạm đến lợi ích của Nhà n-ớc, quyền và lợi ích hợp pháp của đ-ơng sự thì việc kháng nghị giám đốc thẩm phải đ-ợc tiến hành vào bất cứ lúc nào. Chúng tôi cho rằng, điều đó cũng thể hiện bản chất của một nền t- pháp h-ớng tới mục tiêu công bằng, dân chủ, văn minh của Nhà n-ớc ta./.

# PHÁP LUẬT VỀ LAO ĐỘNG NỮ: những hạn chế

Nguyễn Hữu Chí\*

**X**uất phát từ vai trò to lớn của lao động nữ, pháp luật lao động nước ta đã có nhiều quy định quan trọng về loại lao động này. Đặc biệt Bộ luật Lao động ngày 23/6/1994 đã dành hẳn một chương (chương X) gồm 10 điều quy định riêng về lao động nữ như một loại lao động đặc thù. Sau gần 10 năm thực hiện, trên cơ sở nhu cầu của đời sống kinh tế, xã hội và từ thực tế thực hiện, ngày 2/4/2002 tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa X đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động<sup>1</sup>. Tuy nhiên, vì rất nhiều lý do khác nhau, ngay trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động vẫn còn những nội dung chưa được chỉnh sửa mà từ thực tế thực hiện cho thấy còn nhiều vướng mắc, ngay cả những nội dung đã được bổ sung, sửa đổi cũng có những vấn đề cần phải bàn thêm. Thông qua quá trình nghiên cứu và theo dõi việc thực hiện pháp

luật lao động, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn đề cập đến một số vấn đề còn hạn chế của pháp luật lao động và đặc biệt là các thiết chế để hiện thực hóa các quy định của pháp luật đối với lao động nữ trong quá trình áp dụng.

## 1. Những hạn chế

### *Trong lĩnh vực việc làm*

Có thể có một số nhận xét về những hạn chế của các quy định về chính sách việc làm đối với lao động nữ<sup>2</sup> như sau:

- Các quy định về vấn đề này còn mang tính chung chung, gắn với những tuyên bố về chính sách của Nhà nước hơn là các quy định pháp luật. Vì thế, việc xác định trách nhiệm pháp lý với một chủ thể cụ thể thông qua các quy định này là không dễ dàng. Ví dụ: Khoản

\* TS, Đại học Luật Hà Nội

<sup>1</sup> Có hiệu lực vào ngày 1/1/2003.

<sup>2</sup> Điều 5, Điều 109, Điều 110, Điều 113, Bộ luật Lao động và Điều 4, ND 23/CP ngày 18/4/1996 của Chính phủ; một số thông tin - h-ớng dẫn của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Bộ Y tế

1, Điều 109 của Bộ luật Lao động quy định:

*“Nhà n-ớc bảo đảm quyền làm việc của phụ nữ bình đẳng mọi mặt với nam giới, có chính sách khuyến khích ng-ời sử dụng lao động tạo điều kiện để ng-ời lao động nữ có việc làm th-ờng xuyên...”* hoặc khoản 2 quy định: *“Nhà n-ớc có chính sách và biện pháp từng b-ớc mở mang việc làm, cải thiện điều kiện lao động...”*.

- Vấn đề việc làm, bảo đảm quyền làm việc của ng-ời lao động nữ có thể đ-ợc tiến hành bởi các hình thức khác nhau, nh-: áp dụng chế độ làm việc theo thời gian biểu linh hoạt, làm việc không trọn ngày, không trọn tuần, giao việc làm tại nhà<sup>3</sup>.

Tuy nhiên, về mặt quan hệ lao động từ thực tế áp dụng, có một vấn đề ch-a đ-ợc làm rõ trong quy định nói trên, đó là: tr-ờng hợp ng-ời lao động nữ đ-ợc giao việc về làm tại nhà thì quyền và nghĩa vụ các bên sẽ giải quyết nh- thế nào nếu xảy ra các sự kiện pháp lý? Ví dụ: Ng-ời lao động làm việc ở doanh nghiệp dệt, may nhận việc về làm tại nhà. Trong khi làm việc tại nhà không may bị điện giật, phải vào bệnh viện điều trị, sau đó đ-ợc xác định bị suy giảm một tỷ lệ khả năng lao động nhất định thì tr-ờng hợp này có đ-ợc coi là tai nạn lao động hay không? Và, trách nhiệm của doanh nghiệp nh- thế nào? Liên quan đến quy định này còn có thể xảy ra các sự kiện pháp lý khác nh- việc dịch chuyển nghĩa vụ lao động cho ng-ời khác, trách nhiệm vật chất... Nếu không có quy định cụ thể và thống nhất sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau về quy định nói trên

trong giải quyết hậu quả khi có các sự kiện pháp lý nảy sinh.

Theo chúng tôi, trong tr-ờng hợp nói trên về nguyên tắc giữa hai bên vẫn tồn tại quan hệ lao động nh-ng không theo nghĩa đầy đủ của quan hệ. Bởi vì, một trong những đặc điểm quan trọng để phân biệt quan hệ lao động với các quan hệ khác t-ương tự (chẳng hạn quan hệ do luật dân sự điều chỉnh) là ng-ời sử dụng lao động có quyền tổ chức, quản lý quá trình lao động và họ phải chịu trách nhiệm khi có các sự cố pháp lý xảy ra. Khi ng-ời lao động nữ nhận công việc về làm tại nhà, họ tự tổ chức quá trình lao động của mình, nên khi có sự cố xảy ra không thể quy trách nhiệm cho ng-ời sử dụng lao động nh- khi ng-ời lao động làm việc tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, nếu coi nh- doanh nghiệp không có trách nhiệm gì cũng không thỏa đáng, nếu xét ở góc độ pháp luật lao động. Nên chăng, trong tr-ờng hợp này, tr-ớc hết để các bên tự thỏa thuận ngay trong nội dung hoặc trong phụ lục của hợp đồng lao động. Nếu không sẽ giải quyết hậu quả pháp lý nh- tr-ờng hợp tai nạn lao động do lỗi của ng-ời lao động<sup>4</sup>.

- Điều 113 của Bộ luật Lao động (sửa đổi) quy định ng-ời sử dụng lao động không đ-ợc sử dụng ng-ời lao động nữ làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với chất độc hại; nếu đang sử dụng lao động nữ làm công việc nói trên thì phải có kế hoạch đào tạo nghề, chuyển dần ng-ời lao động sang làm việc khác. Quy định này chỉ có thể chấp nhận đ-ợc trong thời kỳ Bộ luật Lao

<sup>3</sup> Đoạn 2, khoản 1, Điều 109 Bộ luật Lao động (sửa đổi)

<sup>4</sup> Xem thêm Điều 107, Bộ luật Lao động.

động mới có hiệu lực (năm 1995) nh- là một giải pháp tình thế cho sự chuyển tiếp giữa thực tế và các yêu cầu mới của pháp luật và phải có sự ấn định về lộ trình thời gian, ít nhất là trong văn bản h-ớng dẫn. Tuy nhiên, việc thực hiện Bộ luật Lao động đã gần 10 năm mà Bộ luật Lao động sửa đổi vẫn giữ nguyên quy định nói trên là có sự mâu thuẫn: một mặt cấm ng-ời sử dụng lao động không đ-ợc sử dụng lao động nữ làm những công việc pháp luật cấm, mặt khác lại d-ờng nh- thừa nhận việc sử dụng lao động nữ làm những công việc này. Do vậy, chúng tôi đề nghị nên bỏ quy định về việc nếu doanh nghiệp đang sử dụng lao động nữ làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với chất độc hại có kế hoạch đào tạo nghề, chuyển dần ng-ời lao động sang làm việc khác.

- Về đào tạo: doanh nghiệp có trách nhiệm đào tạo nghề dự phòng ngoài nghề ng-ời lao động nữ đang làm để tạo điều kiện thuận lợi cho ng-ời lao động nữ trong công việc, tìm kiếm việc làm<sup>5</sup>.

Quy định trên là một -u đãi rất lớn đối với lao động nữ, đặc biệt trong bối cảnh khan hiếm việc làm, cung - cầu lao động mất cân đối nghiêm trọng ở n-ớc ta. Tuy nhiên, quy định này trong thực tế hầu nh- không đ-ợc thực hiện, ngay cả ở những doanh nghiệp nhà n-ớc có quy mô lớn, mà việc đào tạo (nếu có) chủ yếu chỉ đặt ra với mục đích nhằm nâng cao tay nghề, chuyên môn ng-ời lao động nữ đang đảm nhiệm. Có thể giải thích thực trạng này bởi những lý do sau đây:

*Thứ nhất*, mối quan tâm của doanh nghiệp và ng-ời lao động về đào tạo th-ờng chỉ là những công việc liên quan đến chuyên môn của ng-ời lao động, của doanh nghiệp. Vì vậy, họ chú ý nhiều hơn đến việc cập nhật, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, tay nghề hơn là việc biết một nghề mới. Hơn nữa, pháp luật không quy định việc đào tạo nghề dự phòng cho ng-ời lao động nữ đạt trình độ nào; vì vậy, chắc rằng nếu doanh nghiệp có thực hiện quy định này cũng chỉ dừng ở mức độ đào tạo những công việc với trình độ giản đơn. Nh- thế, trong tr-ờng hợp này, việc đào tạo nghề dự phòng trở nên hình thức, lãng phí bởi không có khả năng tạo -u thế cạnh tranh việc làm mới cho ng-ời lao động nữ trong một thị tr-ờng lao động còn nhiều bất trắc.

*Thứ hai*, theo quy định tại khoản 1, Điều 110 của Bộ luật Lao động (sửa đổi) thì trách nhiệm đào tạo nghề dự phòng cho lao động nữ là trách nhiệm của cơ quan nhà n-ớc, nh-ng trong các văn bản h-ớng dẫn lại quy định: “Doanh nghiệp sử dụng lao động nữ phải chủ động nghiên cứu những nghề mà ng-ời lao động không thể làm liên tục cho đến tuổi nghỉ h-u, lập kế hoạch đào tạo nghề dự phòng cho lao động nữ” và “Tự chi phí bằng kinh phí của doanh nghiệp từ quỹ dự phòng mất việc làm”<sup>6</sup>, trong khi quỹ này đ-ợc lập từ lợi nhuận còn lại của đơn vị sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ với Nhà n-ớc. Điều này cũng có nghĩa là nếu doanh nghiệp kinh doanh không có lãi hoặc lãi ít thì cũng không

<sup>5</sup> Khoản 1, Điều 10 Bộ luật Lao động (sửa đổi), NĐ 23/CP, NĐ 02/ 2001/CP ngày 9/1/2001 về học nghề.

<sup>6</sup> Điều 4, NĐ 23/CP.

thể lập đ-ợc quỹ này, và nh- vậy khi không hoặc ch-a có quỹ dự phòng trợ cấp mất việc làm thì cũng không thể có kế hoạch đào tạo nghề dự phòng cho lao động nữ. Nh- vậy, với khả năng tài chính còn rất hạn chế của các doanh nghiệp n-ớc ta (nhất là khu vực dân doanh), việc thực hiện quy định nói trên xem ra nh- một sự “xa xỉ” về tài chính với họ (mặc dù có sự quy định -u đãi về tài chính của Nhà n-ớc với doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ, nh-ng tác dụng rất hạn chế chúng tôi xin đ-ợc trình bày kỹ thêm ở phần sau). Mặt khác, không có quy định chế tài nào về việc doanh nghiệp, đơn vị không thực hiện đúng quy định nói trên.

Với những lý do chính nói đến ở trên ch-a kể đến nhận thức còn ch-a đầy đủ của lãnh đạo doanh nghiệp, của chính ng-ời lao động nữ làm cho ý t-ởng tốt đẹp trong quy định nói trên trở nên hình thức. Phải chăng ở đây có sự mâu thuẫn giữa mong muốn của nhà làm luật với thực tiễn đời sống kinh tế? Có lẽ cần tiếp cận vấn đề này trong sự cân bằng với rất nhiều các vấn đề t-ơng quan. Theo đó, pháp luật lao động chỉ nên quy định trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc đào tạo lại, đào tạo nâng cao tay nghề cho ng-ời lao động nữ mà không nên quy định trách nhiệm trong việc đào tạo nghề dự phòng.

### ***Trong lĩnh vực tuyển dụng lao động, hợp đồng lao động***

- Trong lĩnh vực tuyển dụng lao động, có những quy định -u đãi lao động nữ. Tuy nhiên, trong thực tế các quy định nói trên

*không nh- không đ-ợc thực hiện, vì những nguyên nhân chính sau đây:*

*Thứ nhất, cơ chế pháp lý để kiểm soát vấn đề trên trong thực tế là không có; vì vậy, ng-ời lao động nữ dù biết doanh nghiệp vi phạm quy định nói trên nh-ng cũng không biết khiếu nại đến tổ chức, cơ quan nào giải quyết. Ví dụ: Theo quy định thì ng-ời sử dụng lao động phải -u tiên nhận phụ nữ vào làm việc, khi ng-ời đó có đủ tiêu chuẩn tuyển chọn làm công việc phù hợp với cả nam và nữ mà doanh nghiệp đang cần. Trong tr-ờng hợp nhiều ng-ời cùng có đủ các điều kiện để tuyển dụng thì lao động nữ đ-ợc -u tiên tuyển dụng. Vậy, nếu có sự vi phạm nói trên, ng-ời lao động nữ sẽ khiếu nại đến đâu? Họ có thể khởi kiện đến Tòa án không? Và, liệu kết quả giải quyết có đem lại quyền lợi thực sự cho họ nh- quy định của pháp luật không? Xét từ những điều kiện thực tế và thực trạng thi hành pháp luật lao động ở n-ớc ta, nhằm bảo đảm tính khả thi cũng nh- giá trị áp dụng của pháp luật, chúng tôi cho rằng nên mạnh dạn bỏ quy định -u tiên tuyển dụng lao động nữ nói trên.*

*Thứ hai, hoạt động kinh doanh trong cơ chế thị tr-ờng thì mục tiêu lợi nhuận luôn đ-ợc đề cao, trong khi đó chi phí cho lao động nữ lại th-ờng lớn hơn từ 10 % - 15 % so với chi phí cho lao động nam<sup>7</sup>. Vì vậy, nếu không có các quy định đủ mạnh, sự -u đãi hấp dẫn thì quy định nói trên sẽ mãi chỉ là một mong muốn tốt đẹp đ-ợc ghi nhận trong văn bản pháp luật.*

<sup>7</sup> Khoản 1,2 Điều 111 Bộ luật Lao động sửa đổi, Điều 2 ND 23/CP, TT 16/BLDTB & XH ngày 5/9/1996  
<sup>8</sup> Tài liệu tập huấn về bình đẳng giới trong công việc ở Việt Nam. Dự án VIE/99/M01/NET, năm 2001

- Các quy định trong pháp luật *hợp đồng lao động* thể hiện sự -u đãi của pháp luật với lao động nữ<sup>9</sup>. Từ thực tế áp dụng cho thấy, các quy định nói trên có ba vấn đề chính cần l-u ý làm rõ thêm:

*Thứ nhất*, theo quy định tại khoản 3, Điều 111 của Bộ luật Lao động (sửa đổi) “*Trong thời gian có thai, nghỉ thai sản, nuôi con nhỏ d-ới 12 tháng tuổi, ng-ời lao động nữ đ-ợc tạm hoãn việc đơn ph-ơng chấm dứt hợp đồng lao động, kéo dài thời hiệu xem xét xử lý kỷ luật lao động, trừ tr-ờng hợp doanh nghiệp chấm dứt hoạt động*”. Quy định nói trên là nhằm bảo vệ cho ng-ời lao động nh-ng trên thực tế, nó chỉ có lợi cho ng-ời sử dụng lao động bởi vì việc kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật đồng nghĩa với việc tăng khả năng bị kỷ luật với ng-ời lao động nữ. Và do đó, với ý nghĩa là những quy định riêng để bảo vệ lao động nữ, cần cân nhắc lại việc có nên để quy định này ở ch-ơng X hay không? Theo chúng tôi, nên quy định vấn đề này ở ch-ơng IV (Hợp đồng lao động) và ch-ơng VIII (Kỷ luật lao động, trách nhiệm vật chất) thì hợp lý hơn.

*Thứ hai*, theo quy định khi ký kết hợp đồng lao động, ngoài những nội dung chủ yếu do Bộ luật Lao động (sửa đổi) quy định, các bên có quyền thoả thuận những nội dung khác không trái pháp luật. Một thực tế cho thấy, nhất là đối với lao động nữ, ng-ời sử dụng lao động th-ờng yêu cầu một số thoả thuận khác bất lợi cho ng-ời lao động về các vấn đề nh-: làm thêm giờ, kiêm

nhiệm, lấy chồng, sinh con... và việc xác định tính hợp pháp của các thoả thuận trên trong một quan hệ cụ thể cũng còn có những quan niệm khác nhau. Vì vậy, về ph-ơng diện pháp lý rất cần thiết phải quy định rõ về một thoả thuận nh- thể nào là đúng hay trái pháp luật trong hợp đồng lao động.

*Thứ ba*, theo quy định tại điểm e, Điều 37 của Bộ luật Lao động (sửa đổi) thì ng-ời lao động nữ có quyền đơn ph-ơng chấm dứt hợp đồng lao động khi họ có thai mà công việc đang làm ảnh h-ởng đến sự phát triển bình th-ờng của thai nhi theo chỉ định của thầy thuốc. Trong tr-ờng hợp này, nên chăng tr-ớc hết để các bên thoả thuận chuyển ng-ời lao động nữ sang làm công việc khác phù hợp, không ảnh h-ởng đến thai nhi. Nếu không bố trí đ-ợc công việc phù hợp thì quy định đây là tr-ờng hợp tạm hoãn hợp đồng lao động cho đến khi ng-ời lao động nữ sinh con nghỉ hết thời hạn quy định lại tiếp tục trở lại làm việc. Việc quy định nh- vậy bảo đảm quyền lợi cho ng-ời lao động một cách toàn diện hơn so với việc chỉ quy định quyền đơn ph-ơng chấm dứt hợp đồng lao động, vì đồng nghĩa với vấn đề này là họ sẽ bị mất việc làm. Do đó, nếu xảy ra tr-ờng hợp trên, ng-ời lao động nữ dễ chấp nhận việc tiếp tục làm công việc cũ mặc dù biết là ảnh h-ởng đến sức khỏe hơn là sử dụng quyền đơn ph-ơng chấm dứt hợp đồng lao động.

### ***Về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi***

Về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi với lao động nữ, ngoài các quy định chung tại

<sup>9</sup> Điểm e, khoản 1, Điều 37; khoản 3, Điều 111; Điều 112 Bộ luật Lao động (sửa đổi); Điều 10, ND23/CP

ch-ơng VII còn bao gồm các quy định riêng nhằm bảo vệ lao động nữ<sup>10</sup>. Theo đó, ng-ời lao động nữ trong thời gian hành kinh đ-ợc nghỉ mỗi ngày 30 phút, trong thời gian nuôi con d-ới 12 tháng tuổi, đ-ợc nghỉ mỗi ngày 60 phút trong thời gian làm việc, mà vẫn h-ởng đủ l-ơng.

Trong thực tế quy định trên rất khó thực hiện khi đơn vị sử dụng nhiều lao động và sự kiện nói trên xảy ra cùng một lúc với nhiều ng-ời, đặc biệt khi doanh nghiệp sản xuất theo dây chuyền, hoặc trả l-ơng theo sản phẩm tập thể. Do đó, nếu nhìn nhận sinh sản, việc nuôi con là chức năng có tính đặc thù của lao động nữ thì nên quy định những tr-ờng hợp này thuộc nội dung của chế độ bảo hiểm xã hội (chế độ thai sản) và các chi phí liên quan do bảo hiểm xã hội chi trả, không nên để doanh nghiệp chi trả và tính vào chi phí sản xuất của doanh nghiệp nh- hiện nay. Nh- vậy, vừa bảo đảm cho lao động có khả năng đ-ợc h-ởng quyền lợi thực tế và cũng không ảnh h-ởng đến quyền lợi của doanh nghiệp.

### **Về bảo hiểm xã hội**

Về nguyên tắc, ng-ời lao động không phân biệt nam hay nữ tham gia quan hệ lao động đều có quyền đ-ợc h-ởng các chế độ bảo hiểm xã hội do pháp luật quy định (5 chế độ: ốm đau; thai sản; tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; h-u trí; tử tuất) khi có đủ các điều kiện luật định<sup>11</sup>. Tuy nhiên, trong phạm vi

bài viết này chúng tôi chỉ đề cập đến một số chế độ bảo hiểm xã hội có tính đặc tr-ơng với lao động nữ.

- *Chế độ trợ cấp ốm đau*: Theo quy định tại khoản 1, Điều 117 của Bộ luật Lao động (sửa đổi), “...tr-ờng hợp ng-ời khác thay ng-ời mẹ chăm sóc con ốm đau, thì ng-ời mẹ vẫn đ-ợc h-ởng trợ cấp bảo hiểm xã hội”. Quy định này ch-a đ-ợc các văn bản h-ớng dẫn cụ thể nên có thể dẫn đến các cách hiểu khác nhau - chẳng hạn, “ng-ời khác” ở đây có đ-ợc hiểu là ng-ời bố nh- quy định tại khoản 2, Điều 8 của Nghị định 12/CP không? Hay, ng-ời khác chăm sóc con ốm, ng-ời mẹ vẫn đi làm thì có vừa đ-ợc h-ởng bảo hiểm xã hội (trợ cấp ốm đau), vừa h-ởng l-ơng không?... Chúng tôi cho rằng, theo tinh thần quy định của khoản 1, Điều 117 thì “ng-ời khác” ở đây đ-ợc hiểu là bất cứ ng-ời nào ngoài ng-ời mẹ. Tất nhiên, phải đồng thời bảo đảm các căn cứ pháp lý khác theo nh- quy định của pháp luật bảo hiểm xã hội.

- *Chế độ trợ cấp thai sản*: Theo quy định tại khoản 4, Điều 12 của Nghị định 12/CP thì lao động nữ có thể đi làm việc tr-ớc khi hết thời hạn nghỉ sinh con nếu có nhu cầu (sau khi đáp ứng một số yêu cầu khác). Tuy nhiên, hiện nay do khả năng kinh tế cũng nh- sự chuẩn bị tr-ớc nên hầu nh- không có ng-ời lao động nữ có nhu cầu đi làm việc tr-ớc khi hết thời hạn nghỉ sinh con vì họ cũng sẽ phải giải quyết nhiều vấn đề liên quan đến sức khỏe, con nhỏ khi đi làm sớm. Song, trong

<sup>10</sup> Điều 115 Bộ luật Lao động (sửa đổi), Điều 13 ND 195/CP ngày 31/12/1994.

<sup>11</sup> Ch-ơng XII và Điều 117 Bộ luật Lao động (sửa đổi), ND12/CP ngày 26/1/1995 ban hành kèm theo điều lệ bảo hiểm xã hội, ND 01/2003/CP ngày 9/1/2003 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của ND12/CP, TT07/2003/BLĐTBXH h-ớng dân thi hành một số điều của ND01/2003/CP.

thực tế, nhu cầu này lại xuất hiện từ phía ng-ời sử dụng lao động, nhất là với ng-ời lao động nữ có vị trí quan trọng trong doanh nghiệp mà sự vắng mặt lâu dài của họ có thể ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đơn vị (th- ký dự án, vị trí quản lý doanh nghiệp...) và thường ng-ời lao động đ-ợc đ-ãi ngộ rất thoả đáng trong tr-ờng hợp này. Do đó, cần quy định đây là vấn đề do hai bên thoả thuận chứ không nên chỉ coi là quyền lợi riêng biệt của ng-ời lao động nữ.

- *Chế độ h-u trí*: Hiện nay theo quy định của Bộ luật Lao động (sửa đổi) độ tuổi nghỉ h-u chung của ng-ời lao động nữ là 55 tuổi và nam là 60 tuổi. Hiện nay, vẫn đang có nhiều ý kiến xoay quanh vấn đề độ tuổi nghỉ h-u của nữ và nam với nhiều cách lý giải và tiếp cận khác nhau. Quan điểm chung đ-ợc nhiều ng-ời ủng hộ là vẫn giữ nguyên độ tuổi nghỉ h-u của lao động nữ nh- hiện nay, song, có quy định riêng với nhóm lao động nữ làm các công việc nh-: nghiên cứu khoa học, hành chính... bằng các văn bản cá biệt (ví dụ: trong pháp luật cán bộ, công chức)

### ***Trong lĩnh vực xử lý vi phạm pháp luật lao động***

Các quy định xử lý vi phạm pháp luật lao động hiện chỉ tập trung trong một số lĩnh vực vi phạm với lao động nữ nh- đối xử; vi phạm thời giờ làm việc, nghỉ ngơi; an toàn lao động, vệ sinh lao động; chấm dứt hợp đồng lao động với ng-ời lao động nữ vì lý do kết hôn, có thai... và vi phạm với lao động nữ coi là tình tiết tăng nặng. Tuy nhiên, còn rất nhiều vấn đề quan trọng khác liên quan đến lao

động nữ lại không quy định cụ thể biện pháp xử phạt khi có vi phạm nh-: Phân biệt khi tuyển dụng lao động, đào tạo nghề dự phòng... và pháp luật sẽ không đ-ợc thực hiện nếu không có các biện pháp chế tài t-ương ứng. Hay nói cách khác, nếu còn tiếp tục quy định những nội dung nói trên trong pháp luật lao động, không thể không có các biện pháp xử lý khi vi phạm. Theo chúng tôi, nh- đã trình bày ở phần trên nên bỏ các quy định này.

### ***Vấn đề -u đ-ãi doanh nghiệp, đơn vị sử dụng nhiều lao động nữ***

Doanh nghiệp khi sử dụng nhiều lao động nữ sẽ đ-ợc hưởng một số -u đ-ãi nhất định do pháp luật quy định, nh-: vay vốn với lãi suất thấp, đ-ợc hỗ trợ kinh phí một lần không hoàn lại từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm, xét giảm thuế... Tuy nhiên, trong thực tế rất ít doanh nghiệp quan tâm đến vấn đề này. Điều đó cho thấy, các quy định nói trên ít nhiều có sự bất cập làm hạn chế ý nghĩa của các quy định pháp luật. Có thể giải thích vấn đề này thông qua một số lý do sau đây:

- Thủ tục hưởng -u đ-ãi khá phức tạp cho cả doanh nghiệp lẫn cơ quan nhà n-ớc hữu quan (phải lập hồ sơ theo các tiêu chí so pháp luật quy định trình Sở Lao động, Th-ơng binh và Xã hội phê chuẩn, thủ tục giảm thuế chỉ áp dụng với doanh nghiệp có lãi, sổ sách kế toán đầy đủ, rõ ràng trong nhiều năm liền...).

- Các khoản chi phí cho lao động nữ cũng phải tính vào chi phí sản xuất<sup>12</sup>, làm đội giá



thành, giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp.

- Theo quy định: “Doanh nghiệp đ-ợc -u tiên sử dụng một phần trong tổng số vốn đầu t- hàng năm của doanh nghiệp để chi cho việc cải thiện điều kiện làm việc cho lao động nữ”. Ở đây, liệu có thể coi là “-u tiên”, khi khoản chi cho việc cải thiện điều kiện làm việc của lao động nữ đ-ợc lấy từ vốn đầu t- hàng năm của doanh nghiệp? Vì vốn sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp đều phải vay và trả lãi, do vậy doanh nghiệp phải tính đến hiệu quả kinh tế giữa việc đầu t- cải thiện điều kiện lao động nữ so với các khoản cần đầu t- khác của doanh nghiệp. Và do vậy, sự lựa chọn để -u đãi cho lao động nữ thật không dễ dàng.

## 2. Nguyên nhân và giải pháp

Bộ luật Lao động với các quy định về lao động nữ đã thể hiện sự quan tâm, -u đãi của nhà n-ớc với loại đối t-ợng này trên tất cả các ph-ơng diện của quan hệ lao động: việc làm, thời giờ làm việc và nghỉ ngơi, tiền l-ơng, chế độ làm việc, bảo hiểm xã hội, chấm dứt quan hệ... Sự quy định này đ-ợc tiếp cận bởi các yêu cầu: *thứ nhất*, những vấn đề về giới và bình đẳng giới; *thứ hai*, điều kiện kinh tế - xã hội của nền kinh tế và doanh nghiệp.

Trong điều kiện của nền kinh tế thị tr-ờng, với sự tác động khách quan của các quy luật kinh tế, sự cạnh tranh ngày càng khốc liệt về lao động, việc làm thì các quy định của pháp luật lao động về lao động nữ đã có tác dụng rất lớn trong việc che chắn, bảo vệ, hạn chế đáng kể những bất lợi, tổn th-ơng cho ng-ời

lao động nữ tr-ớc những biến động bất trắc của thị tr-ờng. Đồng thời tạo điều kiện để ng-ời lao động nữ có thể phát huy, khẳng định những giá trị của mình với cộng đồng, với xã hội. Tuy nhiên, mặc dù các quy định của Bộ luật Lao động nói chung, lao động nữ nói riêng ở n-ớc ta đ-ợc đánh giá là có nhiều nội dung tiến bộ, văn minh nh-ng thực tế thực hiện còn kém khả thi ch-a phát huy hiệu quả nh- mong muốn. Tình hình đó lại càng trầm trọng hơn đối với lao động nữ thuộc khu vực ngoài nhà n-ớc.

Bên cạnh những nguyên nhân ảnh h-ởng đến việc thực hiện pháp luật lao động đối với lao động nữ nói chung, trên cơ sở những nội dung đã đ-ợc trình bày, trong phạm vi nghiên cứu của bài viết có thể đánh giá các nguyên nhân chính của những tồn tại, hạn chế các quy định của Bộ luật Lao động với lao động nữ, từ đó đ-a ra các giải pháp hoàn thiện là:

*Thứ nhất*, mặc dù trong chính sách cũng nh- quy định không có sự phân biệt giữa lao động nam và nữ. Nh-ng về nhận thức, trong quá trình áp dụng, thực hiện pháp luật của xã hội vẫn còn tồn tại nhiều sự phân biệt và khoảng cách đó càng lớn với lao động nữ thuộc nhóm trực tiếp sản xuất, trình độ văn hóa và chuyên môn thấp. Trong thực tế, hạn chế của nhận thức về vấn đề này thể hiện rất rõ khi vẫn còn tồn tại những cuộc hội thảo, tranh luận với các câu hỏi nh-: Sự bảo vệ lao động nữ có cần thiết hay không? và khi nào thì cần thiết sự bảo vệ?... cho dù các cuộc tranh luận nh- vậy cũng có những ý nghĩa nhất định. Khi nhận thức ch-a đúng thì rõ ràng khó có những hành động thiết thực và

<sup>12</sup> Thông t- 79/BTC ngày 6/11/1997.

hiệu quả. Chúng tôi cho rằng, đây là một trong những nguyên nhân chính hiện nay làm ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện pháp luật lao động nói chung, lao động nữ nói riêng. Để khắc phục vấn đề này, cần có sự tiếp cận cân bằng và triệt để hơn ngay từ các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hoạch định chính sách, tổ chức thực hiện về *vấn đề giới và bình đẳng giới* trong việc xây dựng và thực thi pháp luật lao động nữ.

*Thứ hai*, sự hiểu biết, nhận thức và thực hiện pháp luật lao động của các chủ thể còn nhiều hạn chế. Về phía ng-ời sử dụng lao động không những hiểu biết về luật Lao động nói chung, pháp luật lao động nữ nói riêng ch-a tốt mà trong nhiều tr-ờng hợp lại cố tình vi phạm quyền lợi, chế độ của lao động nữ. Đối với ng-ời lao động nữ, nhận thức của họ về doanh nghiệp, về quan hệ lao động, về pháp luật cũng rất đáng lo ngại. Kết quả khảo sát của Tổng liên đoàn lao động cho thấy: *“phần lớn lao động nữ nhận thức đ-ợc nghĩa vụ, quyền lợi của họ trong doanh nghiệp, nh-ng tại các doanh nghiệp lớn có đông lao động nữ trẻ thì đa số lại không quan tâm và không nhận thức đầy đủ về nghĩa vụ và quyền lợi của họ, bộ phận đông đảo lao động nữ thiếu gắn bó với doanh nghiệp”*<sup>13</sup>.

2. Rõ ràng, với ý thức chủ thể nh- vậy, pháp luật lao động ch-a đ-ợc tôn trọng, thực hiện ch-a đúng không phải là khó giải thích. Giải pháp ở đây là cần đa dạng hoá các hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật lao động, tạo ra sự nhận thức đúng về mối quan hệ lao động giữa hai bên - đó là sự bình đẳng,

tôn trọng, hai bên cùng có lợi.

- *Thứ ba*, cần củng cố, xây dựng các thiết chế pháp lý trong quan hệ lao động để bảo vệ quyền lợi ng-ời lao động nữ, nh-: ký kết thoả -ớc lao động tập thể, xây dựng nội quy lao động, vai trò tổ chức công đoàn... Về vấn đề này, hiện nay ở các doanh nghiệp, đặc biệt nhóm doanh nghiệp dân doanh còn rất yếu do ch-a có tổ chức công đoàn hoặc công đoàn ch-a đủ mạnh, mặt khác ng-ời lao động cũng ch-a nhận thức hết đ-ợc tầm quan trọng của vấn đề. Chừng nào các thiết chế pháp lý nói trên ch-a đ-ợc xây dựng đồng bộ, hay nói cách khác là khả năng tiếp cận và kiểm soát các cơ hội để bảo vệ mình của lao động nữ ch-a cao thì việc bảo vệ ng-ời lao động nữ còn gặp nhiều khó khăn.

\*  
\*   \*  
\*

Nh- vậy, từ thực tế thực hiện cho thấy, các quy định về lao động nữ mặc dù đã đề cập một cách khá toàn diện và có tính -u việt cao, thể hiện sự quan tâm của Nhà n-ớc, xã hội với lao động nữ nh-ng vẫn còn kém tính khả thi. Và nh- đã trình bày, có rất nhiều nguyên nhân để giải thích cho thực trạng này của pháp luật về lao động nữ nh-ng vấn đề là phải nhận diện đúng và sớm có những giải pháp khắc phục./.

<sup>13</sup> Kết quả khảo sát điều kiện lao động nữ trong khu công nghiệp, khu chế xuất. Giải pháp công đoàn, TLĐLĐVN,

# SỬA ĐỔI LUẬT BẢO VỆ, CHĂM SÓC VÀ GIÁO DỤC TRẺ EM TRONG T-ƠNG QUAN VỚI HỆ THỐNG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

HOANG ĐỨC THẮNG\*

*Hiện nay, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em đã đ-ợc Chính phủ chuẩn bị trình Quốc hội để sớm ban hành. Tuy nhiên, câu hỏi: liệu với mức độ sửa đổi luật nh- dự thảo hiện nay có bảo đảm tăng c-ờng hiệu quả việc thi hành luật trên thực tế hay không d-ờng nh- vẫn ch-a có lời giải đáp rõ ràng. Một câu hỏi khác đặt ra là liệu dự luật lần này đã quan tâm đầy đủ đến các đặc thù của đối t-ợng điều chỉnh và quan hệ pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ, chăm sóc trẻ em hay ch-a? Tác giả phân tích từ góc độ khoa học về hai ph-ơng h-ớng sửa đổi Luật Bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em Việt Nam*

## 1. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em Việt Nam trong t-ơng quan với các văn bản pháp luật khác

Năm 1990, Chính phủ Việt Nam đã ký Công -ớc của Liên Hiệp Quốc về quyền trẻ em. Ngay sau đó, tại kỳ họp tháng 2 năm 1990, Quốc hội Việt Nam đã phê chuẩn Công -ớc này. Tháng 8 năm 1991, Quốc hội Việt Nam đã thông qua Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em Việt Nam (Luật BVCSGDTE) trên cơ sở kế thừa và phát triển kết quả 10 năm thực hiện Pháp lệnh Bảo vệ và chăm sóc trẻ em. Có thể nói, đạo luật này chính là một thành quả trực tiếp của sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (BVCSGDTE) do Nhà n-ớc và nhân dân cùng chăm lo vun đắp, thể hiện một cách khá đầy đủ tinh thần và nội dung của Công -ớc Quyền trẻ em, đồng thời phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện Việt Nam.

\* ThS, Bộ T- pháp

### Hệ thống các văn bản pháp luật về BVCSGDTE ở Việt Nam

Theo thống kê sơ bộ của Ủy ban BVCSGDTE Việt Nam trong hơn 10 năm (đến tháng 3 năm 2002), chỉ tính riêng ở cấp trung ương, Nhà nước ta đã ban hành hơn 100 văn bản pháp luật các loại (trong đó có 11 luật, 21 nghị định, 24 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 10 chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, 25 thông tư và thông tư liên tịch của các Bộ... Riêng Ủy ban BVCSGDTE đã ban hành 16 quyết định, 10 thông tư hướng dẫn, 13 thông tư liên tịch (*Dự thảo Báo cáo kiểm điểm đánh giá 10 năm thi hành Luật BVCSGDTE Việt Nam, Hà Nội 3/2000*). Các văn bản này đã góp phần quan trọng vào các thành tựu trong công tác BVCSGDTE của Việt Nam thời gian qua, đồng thời, cũng đánh dấu sự hoàn thiện và phát triển pháp luật về quyền trẻ em của Việt Nam.

Tuy nhiên, bên cạnh các thành tựu đã đạt được, quá trình thực hiện Luật BVCSGDTE hơn 10 năm qua cũng cho thấy việc thực hiện Luật BVCSGDTE nói riêng cũng như các văn bản pháp luật về trẻ em khác nói chung vẫn còn nhiều vấn đề cần được nhanh chóng khắc phục. Đợt kiểm điểm đánh giá 5 năm thực hiện Luật BVCSGDTE vào năm 1996 và đợt kiểm điểm đánh giá 10 năm Luật BVCSGDTE vào năm 2001-2002 (do Ủy ban BVCSGDTE - nay là Ủy ban Gia đình và trẻ em - tiến hành theo Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về kiểm điểm, đánh

giá 10 năm thực hiện Luật BVCSGDTE) đã ghi nhận một số nhược điểm và tồn tại trong việc thi hành Luật và xây dựng văn bản pháp luật có liên quan, cụ thể là:

*Thứ nhất*, có nhiều ý kiến của các nhà khoa học và hoạt động thực tiễn<sup>1</sup> cho rằng Luật BVCSGDTE còn dừng lại ở việc khẳng định các quyền và bổn phận cơ bản của trẻ em, nhiều quy định của Luật còn mang tính nguyên tắc, định hướng chung, thiếu cụ thể. Các luật có liên quan lại chưa quy định đầy đủ và đồng bộ với các vấn đề liên quan đến trẻ em. Ví dụ như các tệ nạn xã hội mà trẻ em cũng phải gánh chịu như mại dâm, hiếp dâm, ma túy, buôn bán trẻ em, bóc lột sức lao động và ngược đãi trẻ em, trẻ em lang thang không nơi nương tựa... Từ đó dẫn đến nhu cầu phải cụ thể hoá một số điều khoản ngay trong Luật BVCSGDTE.

*Thứ hai*, nhiều văn bản quy định cụ thể chi tiết thi hành các điều khoản của Luật chưa có, dẫn đến vướng mắc trong việc thực hiện Luật. Ví dụ như quy định về miễn viện phí trong khám chữa bệnh cho trẻ dưới 6 tuổi tại các cơ sở y tế công lập (Điều 9, Luật BVCSGDTE), vấn đề miễn học phí cho học sinh tiểu học các trường công lập (Điều 10, Luật BVCSGDTE), quy định về cấm sử dụng lao động trẻ em (Điều 9, Luật BVCSGDTE). Đây là những vấn đề được nhiều người quan tâm.

<sup>1</sup> Nguồn: Kỷ yếu Hội nghị pháp luật về trẻ em và quyền trẻ em trong pháp luật Việt Nam, 1998, và Báo cáo kiểm điểm 10 năm thực hiện Luật BVCSGDTE của một số tỉnh.

*Thứ ba*, Luật BVCSGDTE đã quy định một số điều khoản mang tính c-ong lĩnh nhằm thể chế hoá một số chính sách lớn của Đảng và Nhà n-ớc, thể hiện sự -u việt của chế độ và sự quan tâm của toàn xã hội đối với trẻ em, nh-ng thiếu cơ chế bảo đảm thực hiện, đặt ra những yêu cầu mới cho hệ thống pháp luật vì trẻ em.

*Thứ t-*, Luật BVCSGDTE chỉ có 26 điều khoản dẫn đến việc khi thực hiện Luật BVC-SGDTE phải viện dẫn các quy phạm có liên quan trong các đạo luật khác. Chỉ tính riêng trong thời gian 5 năm đầu thực hiện Luật (1991-1996), đã có hơn 150 điều có liên quan đến BVCSGDTE trong các đạo luật khác (Ví dụ: Bộ luật Dân sự có 38 điều, Bộ luật Hình sự có 23 điều, Bộ luật Tố tụng Hình sự có 16 điều, Luật Quốc tịch 3 điều, Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân 6 điều...)<sup>2</sup>. Điều này tất yếu dẫn đến một số chồng chéo và phức tạp trong việc viện dẫn và áp dụng luật.

## **2. Hoàn thiện pháp luật liên quan đến BVCSGDTE Việt Nam**

Theo chúng tôi, để hoàn thiện pháp luật liên quan đến việc BVCSGDTE hiện nay, có thể tham khảo hai ph-ơng h-ớng sửa đổi nh- sau:

### ***a. Lấy một văn bản pháp luật chủ đạo làm trung tâm***

Theo h-ớng này, một văn bản luật cơ bản (theo chúng tôi thì có thể là Luật BVCSGDTE mới hoặc Bộ luật Gia đình và Trẻ em) sẽ

đ-ợc xây dựng thay thế cho Luật BVCS-GDTE hiện hành.

Nếu là Luật BVCSGDTE mới, chúng tôi cho rằng Luật mới phải bảo đảm:

*Thứ nhất*, văn bản phải có nội dung rất chi tiết, trong đó bao gồm cả phần các quy định mang tính nguyên tắc chung và phần các quy định cụ thể. Trong phần quy định cụ thể cần phải có cả các quy định về nội dung quy định, về chế tài áp dụng và đặc biệt là thủ tục áp dụng. Mức độ cụ thể, phạm vi cụ thể, tính chất cụ thể nh- thế nào sẽ do Ban soạn thảo quyết định trên cơ sở nghiên cứu, khảo sát, đánh giá về đối t-ợng điều chỉnh, cơ quan thực thi và các cơ chế thực thi có liên quan. Để hình dung, chúng tôi xin minh hoạ bằng hai nội dung quy định về cùng một vấn đề - việc tạm thời chuyển đưa trẻ ra khỏi gia đình nơi trẻ đang sinh sống - trong Luật BVCSGDTE và Luật Tòa án gia đình Hoa kỳ năm 1991 (chúng tôi xin l-u ý rằng đây chỉ là các ví dụ mang tính minh hoạ, hoàn toàn không ám chỉ đến một mô hình hay nội dung cụ thể của Luật BVCSGDTE mới trong t-ơng lai và cũng không nhằm mục đích khuyến khích hay đề cao các mô hình pháp luật n-ớc ngoài) - Xem box “*Thông tin so sánh về việc tạm thời chuyển đưa trẻ ra khỏi gia đình nơi trẻ đang sinh sống - trong Luật BVCSGDTE và Luật Tòa án gia đình Hoa Kỳ năm 1991*” .

*Thứ hai*, bên cạnh các quy định hiện hành, Luật mới cần bổ sung thêm nhiều nội dung cụ thể, trong đó chúng tôi thấy cần

<sup>2</sup> Nguồn: *Kỷ yếu Hội Nghị pháp luật về trẻ em và quyền trẻ em trong pháp luật Việt Nam, 1998, trang 263*

**Thông tin so sánh về việc tạm thời chuyển đứa trẻ ra khỏi gia đình nơi trẻ đang sinh sống - trong Luật BVCSGDTE và Luật Tòa án gia đình Hoa Kỳ 1991.**

1. Đề cập đến vấn đề nói trên, Luật BVCSGDTE không quy định trực tiếp mà chỉ quy định chung tại Điều 7, đoạn 1 nh- sau:

*“Trẻ em có quyền sống chung với cha mẹ. Không ai có quyền buộc trẻ em phải cách ly cha mẹ, trừ tr-ờng hợp vì lợi ích của đứa trẻ”.*

2. Cũng cùng nội dung này, Luật Tòa án gia đình Hoa Kỳ năm 1991 dành một mục lớn với 46 tiết để quy định chi tiết về nội dung và các thủ tục áp dụng t-ơng ứng đối với các tr-ờng hợp cần tạm thời chuyển một đứa trẻ ra khỏi gia đình nơi nó đang sinh sống hiện thời. Chúng tôi xin nêu một số nội dung lớn để độc giả tham khảo<sup>3</sup>:

Điều 10 của Luật Tòa án gia đình Hoa Kỳ năm 1991 về thủ tục tố tụng bảo vệ trẻ em có các nội dung sau<sup>4</sup>:

Phần 1. Thẩm quyền xét xử (mục 1011 - 1017)

Phần 2. Tạm thời di chuyển trẻ em đến nơi chăm sóc và các lệnh b-ức đầu của Tòa án (mục 1021 - 1029)

Phần 3. Các thủ tục đầu tiên (mục 1031 - 1039)

Phần 4. Điều trần (nghe các bên đ-ơng sự trình bày) (mục 1041 - 1049)

Phần 5. Các lệnh của Tòa (mục 1051 - 1059)

Phần 6. Đ-ơng sự trình bày bổ sung và việc xem xét lại các lệnh của Tòa án (mục 1061 - 1069)

Phần 7. Việc chấp hành các lệnh của Tòa (mục 1071 - 1075)

Phần 8. Thăm hỏi trẻ em là con nuôi (mục 1081 - 1084)

quan tâm tới một số nội dung chính sau<sup>5</sup>:

- Bổ sung các điều luật nội dung về quyền và bổn phận của trẻ em; về trách nhiệm của ng-ời lớn; các điều luật về nghĩa vụ của các cơ quan, đoàn thể và tổ chức xã hội;

- Bổ sung mới các điều khoản cụ thể trách nhiệm xã hội hoá; các điều khoản quy định về các trình tự, thủ tục bảo đảm quyền trẻ em;

- Bổ sung mới theo h-ớng bóc tách các phần có liên quan ở các luật khác đ-a vào luật này đối với các điều khoản về các chế tài pháp lý áp dụng đối với trẻ em; về các chế tài pháp lý áp dụng đối với các hành vi xâm hại trẻ em; về các chế tài pháp lý áp dụng đối với gia đình, nhà tr-ờng, các tổ chức xã hội nếu không làm tròn trách nhiệm đối với trẻ em; các chế tài pháp lý áp dụng đối với các cơ quan tổ chức Nhà n-ớc nếu không làm tròn trách nhiệm Luật định đối với trẻ em;

- Bổ sung mới các điều khoản quy định về trách nhiệm bồi th-ờng thiệt hại và phục hồi hoàn cảnh đối với trẻ em;

- Bổ sung mới các điều khoản quy định về các thiết chế và chức năng cần thiết phải đ-ợc thành lập.

<sup>3</sup>Do số trang có hạn nên chúng tôi không thể đăng tải toàn bộ phụ lục (trích một đoạn của điều luật) mà tác giả gửi kèm theo. Độc giả quan tâm có thể liên hệ với tác giả hoặc Ban biên tập Tạp chí NCLP - BBT.

<sup>4</sup>Nội dung toàn văn Điều 10 Luật Tòa án Gia đình Hoa Kỳ đ-ợc in tại phần “T- liệu tham khảo” trong Đề tài nghiên cứu về Nâng cao hiệu quả tính pháp lý của Luật BVCSGDTE năm 1996 do Viện Khoa học pháp lý, Bộ T- pháp và Ủy ban BVCSGDTE Việt Nam tiến hành năm 2001 - 2002.

<sup>5</sup>Ví dụ minh hoạ phải đ-ợc trình bày theo cấu trúc sau:

- Phân tích về sự bất cập của điều khoản cũ,
- Phân tích về nhu cầu sửa và các tác động, ảnh h-ởng của điều khoản sửa đổi,
- Trình bày đ-ối dạng so sánh điều khoản cũ và điều khoản dự kiến,

Tất cả các nội dung quy định của luật, bất luận là quy định hiện có hay quy định mới, đều cần đ-ợc cụ thể hoá nh- ã minh hoạ ở trên.

*Thứ ba*, Luật mới phải liệt kê đ-ợc hết các quy định ã có trong các văn bản pháp luật khác nay đ-ợc Luật mới bãi bỏ. Đây là một yêu cầu tuy sẽ gây khó khăn cho Ban soạn thảo nh-ng nhất thiết phải đ-ợc thực hiện bởi một số lý do nh- sau:

- Sửa đổi một cách cơ bản và toàn diện Luật BVCSGDTE đòi hỏi phải pháp điển hoá nhằm tích hợp tất cả các quy định ã có trong hệ thống văn bản pháp luật về quyền trẻ em vào một văn bản luật duy nhất và cụ thể hoá tối đa các quy định để có thể áp dụng ngay một cách thống nhất, đồng thời, giảm tối đa sự lệ thuộc vào các văn bản h-ớng dẫn cấp d-ới.

- Cách làm này sẽ giúp các nhà làm luật hình dung rõ hơn mô hình điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quyền trẻ em một cách hoàn chỉnh, từ đó có thể phân lập các điểm còn thiếu hoặc thừa, chồng chéo, không khả thi... để đ-a vào nội dung của luật mới.

- Yêu cầu trên cũng là một h-ớng sửa đổi Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đ-ợc tích hợp trong dự thảo mới nhất (bản ngày 12/9/2002) của Chính phủ. Nh-vậy nếu đặt yêu cầu này ngay từ đầu sẽ khiến cho ban soạn thảo chủ động đ-ợc công việc và đón đầu các kỹ năng lập pháp cần thiết.

#### *Các điều kiện bảo đảm*

Để thực hiện việc sửa đổi Luật theo ph-ơng h-ớng trên, các điều kiện bảo đảm d-ới đây cần đ-ợc thực hiện:

- *Thứ nhất*, h-ớng sửa đổi này phải đ-ợc thể hiện thành ***các chủ trương và quyết sách của Nhà n-ớc*** một cách nhất quán, thông suốt qua cả quá trình xây dựng ch-ơng trình làm luật của Quốc hội và soạn thảo văn bản sau này. H-ớng sửa đổi này còn phải đ-ợc thể hiện trên cả góc độ lập pháp và hành pháp, tức là thống nhất quan điểm soạn thảo và tổ chức nghiên cứu kỹ l-ỡng về năng lực thực thi của các cơ quan có liên quan.

- *Thứ hai*, cần ***nghiên cứu đánh giá tổng thể về mức độ tác động của Luật mới một khi đ-ợc ban hành và các hệ quả kèm theo***. Việc ban hành đạo luật cần đ-ợc nhìn nhận nh- một bài toán về kinh tế - xã hội, mà trong đó, lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội cần đ-ợc xem xét kỹ l-ỡng nhằm bảo đảm (i) Nhà n-ớc có đủ nguồn lực và ã ở trạng thái sẵn sàng để thực hiện đầy đủ các chức năng và quy trình do luật mới quy định, đồng thời bảo đảm rằng: (ii) các quy định và nghĩa vụ trong luật cũng thoả mãn lợi ích nằm trong khả năng thực hiện của các nhóm đối t-ơng bị luật điều chỉnh.

- *Thứ ba*, phải có ***ph-ơng án tổ chức soạn thảo quy mô***, trong đó, việc lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân là một yêu cầu bắt buộc. Chúng tôi cho rằng, để có thể cho ra đời một Bộ luật BVCSGDTE (hoặc Bộ Luật Gia đình và Trẻ em) đ-ợc soạn thảo theo h-ớng này, cần tối thiểu 3 đến 5 năm cho việc tổ chức nghiên cứu, khảo sát và soạn thảo Dự luật. Về mặt dung l-ợng, tuy ch-a thể -ớc đoán chính xác ngay song chúng tôi cho rằng, Luật (hoặc Bộ luật mới) sẽ có mức

độ chi tiết nh- hoặc hơn Bộ luật Dân sự hiện hành (vì thêm cả phần tố tụng đối với những vấn đề nằm ngoài các thủ tục tố tụng hiện có) và dung l-ợng thực tế có thể gấp hàng trăm lần Luật hiện hành (trong ví dụ mà chúng tôi đ-a ra ở trên, chỉ riêng phần 1 và 2 của Điều 10, Luật Tòa án Gia đình Mỹ đã dài 33 trang, bằng khoảng 1/180 toàn văn đạo luật). Đội ngũ chuyên gia huy động cho việc chuẩn bị Dự luật này, vì vậy, cũng phải là những ng-ời có nhiều kinh nghiệm và có t- duy đổi mới, đ-ợc bảo đảm đủ các điều kiện tài chính, vật chất cần thiết để có thể: (i) tiến hành lấy ý kiến rộng rãi trong tất cả các cơ quan có liên quan từ cơ sở trở lên về các đề xuất nội dung cho luật mới, (ii) tổng rà soát hệ thống văn bản pháp luật hiện tại về quyền trẻ em ở trung -ơng cũng nh- tại tất cả các tỉnh, thành, và (iii) triển khai lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân và các đối t-ợng áp dụng khác về dự thảo luật mới.

Tóm lại, nếu triển khai h-ớng sửa đổi nêu trên, theo chúng tôi, sẽ phải ban hành một đạo luật hoặc Bộ luật mới đồ sộ và chi tiết, thể hiện ph-ơng pháp pháp điển hoá và chi tiết hoá, một ph-ơng pháp có nhiều tính năng -u việt. H-ớng sửa đổi này có thể giúp giải quyết t-ơng đối triệt để vấn đề cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền trẻ em, bảo đảm hiệu quả pháp lý của Luật trên thực tế (bởi lẽ Luật đã quy định rất cụ thể nên các tổ chức và thể nhân tham gia không thể viện cớ Luật không rõ ràng hoặc thiếu thủ tục triển khai để né tránh việc thực hiện Luật). Đây cũng sẽ là cơ hội tốt để các nhà làm luật có thể triển khai ngay một hệ thống chế tài vào

Luật mới. Đồng thời, do Luật mới ít phụ thuộc vào việc ban hành quy định h-ớng dẫn của các cơ quan cấp d-ới nên sẽ tránh đ-ợc tình trạng chậm chạp và thiếu trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc ban hành văn bản h-ớng dẫn thi hành Luật nh- hiện nay. Mặt khác, h-ớng sửa đổi này sẽ tránh đ-ợc rất nhiều việc sai lệch ý t-ởng và mục tiêu điều chỉnh của luật do quá trình ban hành văn bản h-ớng dẫn sau này.

Tuy nhiên, việc sửa đổi Luật theo h-ớng này có một số nh-ợc điểm nh- thời gian soạn thảo và ban hành sẽ bị kéo dài. Nếu khẩn tr-ơng đ-a Dự Luật này vào ch-ơng trình -u tiên xây dựng pháp luật và thành lập ngay Ban soạn thảo thì cũng phải đến cuối nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI hiện nay hoặc đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII mới có thể ban hành. Chi phí cho việc nghiên cứu xây dựng Luật mới tốn kém và quá trình rà soát, sàng lọc, chi tiết hoá sẽ phải tiến hành rất cụ thể và phức tạp, nhất là trong bối cảnh các quy định hiện hành còn có một số chồng chéo và nhiều điểm bất cập liên quan đến thẩm quyền lập quy của từng cơ quan.

### ***b. Sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật đồng bộ ở tất cả các văn bản có liên quan***

Theo h-ớng này, văn bản Luật BVCS-GDTE hiện hành sẽ đ-ợc sửa đổi, bổ sung cơ bản nh-ng không bị thay thế. Nội dung sửa đổi sẽ theo h-ớng: (i) bổ sung thêm các nguyên tắc và quy định “*khung*” mà Luật hiện hành còn thiếu, (ii) bổ sung thêm các chế tài và nguyên tắc áp dụng chế tài nhằm



nâng cao hiệu quả pháp lý của Luật, và (iii) đặc định một số trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý của các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội có liên quan trong việc thực hiện quyền trẻ em.

Bên cạnh việc sửa đổi, bổ sung Luật BVCSGDTE hiện hành, cần tiến hành cụ thể hoá các nội dung của Luật vào các văn bản có liên quan và kiến nghị ban hành mới hoặc sửa đổi tiếp các văn bản khác. Như vậy, có thể nhận thấy nếu triển khai hướng sửa đổi này, sẽ có rất nhiều nội dung cần quy định mới hoặc cụ thể hoá vào Luật BVCSGDTE (sửa đổi, bổ sung). Từ góc độ nghiên cứu khoa học, chúng tôi xin đóng góp ý kiến về một số nội dung cần thực hiện theo hướng sửa đổi này:

- Giữ nguyên cấu trúc cơ bản của Luật BVCSGDTE hiện nay nhưng bổ sung các điều luật nội dung về quyền và bổn phận của trẻ em trong Luật BVCSGDTE, viết mới các điều khoản quy định về các chế tài pháp lý áp dụng đối với gia đình, nhà trường, các tổ chức xã hội nếu không làm tròn trách nhiệm đối với trẻ em;

- Bổ sung các điều luật về trách nhiệm của người lớn, nghĩa vụ của các cơ quan, đoàn thể và tổ chức xã hội, trách nhiệm xã hội hoá... trong các luật, pháp lệnh có liên quan;

- Tách thành chương riêng và/hoặc bổ sung các điều khoản quy định về các trình tự, thủ tục bảo đảm quyền trẻ em trong các lĩnh vực dân sự, hành chính, lao động, hình sự;

- Soạn thảo chương mới (hoặc làm Pháp

lệnh mới) về các chế tài pháp lý áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức nhà nước nếu không làm tròn trách nhiệm Luật định đối với trẻ em, trong đó nhấn mạnh các điều khoản quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại và phục hồi hoàn cảnh đối với trẻ em (cơ chế bằng tiền do cơ quan tài chính trực tiếp thi hành bằng cách trừ thẳng vào tiền ngân sách);

- Quy định các điều khoản khung về các thiết chế và chức năng cần thiết phải được thành lập để làm cơ sở cho các Nghị định hướng dẫn sau này.

#### *Các điều kiện bảo đảm*

Để thực hiện việc sửa đổi Luật theo phương hướng trên, các điều kiện bảo đảm dưới đây cần được thực hiện:

- Thứ nhất, hướng sửa đổi này cũng phải được thể hiện thành **các chủ trương và quyết sách của Nhà nước** một cách nhất quán để hạn chế các bàn thảo chậm trễ không cần thiết và làm rõ ý tưởng hình dung về dự luật sửa đổi để Ban soạn thảo thuận tiện triển khai xây dựng văn bản.

- Thứ hai, cần có  **nghiên cứu đánh giá về khả năng và hiệu quả phối hợp của các cơ quan có liên quan** (ít nhất là khả năng ban hành và thực thi các văn bản hướng dẫn) để hình dung trước về quy mô và mức độ “khung” mà Dự luật sửa đổi cần đạt được.

- Thứ ba, hướng sửa đổi này không cần phải có phương án tổ chức soạn thảo quy mô nhỏ - hướng thứ nhất nhưng đòi hỏi phải có trao đổi, thảo luận, hội thảo chi tiết với các

bộ, ngành, địa phương để Dự luật có tính khái quát và tính dự báo cao. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành và địa phương có thể soạn thảo và duy trì các văn bản hướng dẫn trong thời gian dài, tránh được hiệu ứng domino do phải sửa đổi văn bản thường xuyên. Về mặt dung lượng, chúng tôi cho rằng Luật sửa đổi cần có mức độ chi tiết như các luật chuyên ngành hiện nay (dung lượng khoảng từ 120-160 điều khoản). Trong quá trình chuẩn bị Dự luật này có thể (i) tiến hành lấy ý kiến rộng rãi trong tất cả các cơ quan có liên quan từ cơ sở trở lên về các đề xuất nội dung cho luật mới, (ii) tổng rà soát hệ thống văn bản pháp luật hiện tại về quyền trẻ em ở trung ương.

Tóm lại, nếu triển khai hướng sửa đổi nêu trên, sẽ chỉ cần ban hành một đạo luật sửa đổi, bổ sung có mức độ chi tiết cao hơn và có thêm một số điều khoản mới so với Luật hiện hành. Hướng sửa đổi này có thể giúp giải quyết tức thời một số nhu cầu về cơ sở pháp lý cho việc BVCSGDTE, chắc chắn sẽ tiết kiệm được thời gian và công sức soạn thảo. Mặt khác hướng soạn thảo này dồn nhiều công việc cụ thể hoá lên các cơ quan thi hành nên dự thảo văn bản chỉ gồm phần lớn là các điều khoản chung, chắc chắn sẽ dễ dàng được thảo luận và thông qua tại Quốc hội hơn là một bộ luật đồ sộ và chi tiết.

Tuy nhiên, cách làm này nhiều khả năng sẽ không cải thiện được về cơ bản lối mòn của công tác lập pháp hiện nay là văn bản luật quá chung dẫn đến hiệu quả áp dụng của Luật bị phụ thuộc vào việc ban hành quy định hướng dẫn của các cơ quan cấp dưới

vốn chậm chạp và thụ động, trong một số ít trường hợp dẫn đến việc sai lệch ý tưởng và mục tiêu điều chỉnh của luật hiện nay. Hướng sửa đổi này cũng khó có khả năng nâng cao cơ bản hiệu quả pháp lý qua việc đưa các chế tài pháp lý vào luật. Vì, nếu Luật sửa đổi, bổ sung vẫn chứa quá nhiều các điều khoản chung chung mang tính công lĩnh hiện nay thì không thể quy định các chế tài công cụ thể vào ngay trong luật được.

### 3. Kết luận

Để nâng cao hiệu quả áp dụng của Luật BVCSGDTE, dù hiện nay chưa có đủ điều kiện để chuẩn bị một đạo luật chi tiết về bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em nhưng chúng tôi cho rằng các cơ quan có thẩm quyền cũng cần xem xét và tính toán tới việc chuẩn bị soạn thảo một đạo luật chi tiết trong tương lai. Bên cạnh đó, cũng cần tính đến yếu tố quyền lợi trẻ em, bởi lẽ, từ tuổi thiếu thời của trẻ (12 - 14 tuổi) đến khi thành niên (18 tuổi) chỉ mất khoảng 4 năm, nếu chậm trễ trong việc ban hành cũng như trong pháp luật có sự thiếu đồng bộ sẽ dễ dàng dẫn đến những thiệt hại cho cả một hoặc một vài thế hệ.

#### ĐÍNH CHÍNH

Do sơ suất, tại trang mục lục của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 3 (3/2004), chúng tôi đã thiếu tên bài và tên tác giả: “Thuế thu nhập cao: có thể chống đầu cơ nhà đất?” (Hồ Ngọc Cảnh)

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp thành thật cáo lỗi cùng tác giả và quý bạn đọc.

# ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CÁC CHÍNH SÁCH VÀ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ DOANH NGHIỆP PHẦN MỀM

TRẦN VIỆT DŨNG\* - LÊ THỊ NAM GIANG\*\* - MAI HỒNG QUỲ\*\*\*

*Từ năm 2001, trường Đại học luật Tp. HCM đ-ợc giao nhiệm vụ nghiên cứu đề tài khoa học cấp Bộ: “Các giải pháp pháp lý để hình thành và phát triển doanh nghiệp phần mềm” mã số B2001-26-01. Trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu, nhóm tác giả đã thực hiện 2 cuộc điều tra xã hội học trong các doanh nghiệp phần mềm tại địa bàn Tp. HCM. Cuộc khảo sát thứ nhất đ-ợc tiến hành trong khoảng thời gian từ tháng 11/2001 đến 01/2002 và cuộc khảo sát thứ 2 từ tháng 3/2003 đến tháng 4/2003. Hội thảo “Thực tiễn triển khai và giải pháp hoàn thiện hệ thống chính sách khuyến khích phát triển công nghệ phần mềm Việt Nam” đã đ-ợc tổ chức vào tháng 7/2002 với sự phối hợp của Sở Khoa học Công nghệ Tp. HCM và Hội Tin học Tp. HCM*

**Đ**ến nay, không ai có thể phủ nhận vai trò của công nghệ thông tin nh- là một công cụ hữu hiệu trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh và nghiên cứu của các ngành khoa học. Không những thế, bản thân việc sản xuất phần mềm trong công nghệ thông tin đã trở thành một ngành công nghiệp quan trọng mang lại những lợi nhuận khổng lồ ở nhiều n-ớc trên thế giới.

Việc phát triển công nghiệp phần mềm Việt Nam chỉ có thể thực hiện hiệu quả nếu các doanh nghiệp sản xuất phần mềm phát triển, tăng cao khả năng sản xuất và cạnh tranh. Từ góc độ khoa học pháp lý, việc nghiên cứu những đặc tính, đặc thù của hành lang pháp lý cho các loại hình doanh nghiệp và các doanh nghiệp trong từng ngành công

---

\*, \*\*, \*\*\* , ThS, ThS, TS, ĐH Luật TP. HCM

ngành cụ thể nhằm giúp các cơ quan quản lý hoạch định, hoàn thiện khung chính sách và quy định điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp. Do tính chất đặc thù của sản phẩm phần mềm, các doanh nghiệp phần mềm (DNPM) cần có một số điều kiện riêng cho môi trường pháp lý của mình, nhất là trong vấn đề thiết lập và bảo vệ quyền sở hữu đối với sản phẩm phần mềm, chuẩn hoá những khái niệm, hành vi đặc thù của ngành trong những khái niệm, hành vi pháp lý truyền thống.

### 1. Quy chế pháp lý hiện hành đối với doanh nghiệp phần mềm

Để thực thi chủ trương phát triển ngành công nghiệp phần mềm thành một ngành mũi nhọn của nền kinh tế quốc dân, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 128/2000/QĐ-TTg ngày 20/11/2000 về một số chính sách và biện pháp khuyến khích đầu tư và phát triển CNPM, trong đó xác định rõ các chính sách và biện pháp khuyến khích đầu tư phát triển công nghệ phần mềm (CNPM) mang tính đòn bẩy của Nhà nước, bao gồm: - ưu đãi thuế quan, hỗ trợ tín dụng, - ưu đãi sử dụng đất và thuê đất, bảo hộ bản quyền tác giả, - ưu đãi trong sử dụng cơ sở hạ tầng viễn thông...

Một điều không thể phủ nhận là: chính sách - ưu đãi và hỗ trợ của Nhà nước đã tạo ra một môi trường thuận lợi giúp cho các DNPM phát triển rất nhanh trong vài năm trở lại đây. Trong lĩnh vực phần mềm và dịch vụ phần mềm, số lượng các doanh nghiệp đã gia tăng một cách đáng kể từ con số 50 doanh nghiệp

vào năm 1997 lên tới con số 610 doanh nghiệp vào năm 2002<sup>1</sup>. Doanh số của hoạt động sản xuất kinh doanh phần mềm tại Việt Nam năm 2003 đạt gần 100 triệu USD, tăng 125% so với năm 2002 (75 triệu USD).

Tuy nhiên, qua một thời gian thực hiện, các chính sách trên cũng đã cho thấy một số tồn tại và chưa thực sự hiệu quả như dự định - chưa thực sự khuyến khích một cách tối đa sự phát triển của các doanh nghiệp phần mềm trực tiếp cũng như các doanh nghiệp hoạt động gián tiếp trong lĩnh vực phần mềm. Đã có hơn 68% các doanh nghiệp trong đợt điều tra khảo sát của chúng tôi có ý kiến cho rằng các quy định của Nhà nước chưa hiệu quả như họ mong đợi<sup>2</sup>. Vậy, chính sách - ưu đãi của Nhà nước còn có những tồn tại nào?

Nhìn một cách tổng quan, từ góc độ của những người nghiên cứu pháp luật, chúng tôi thấy rằng, tồn tại đầu tiên chính là ở hệ thống các quy định pháp luật đối với CNPM. Chúng ta biết rằng, những lĩnh vực kinh tế quan trọng hiện nay đều có luật để điều chỉnh. Trong khi đó, công nghiệp phần mềm cũng là một ngành kinh tế mũi nhọn như các văn bản pháp quy về lĩnh vực này đang còn chưa được đặt đúng tầm của nó. Cho đến nay, hầu hết các văn bản mới chỉ dừng lại ở mức văn bản dưới luật (như: chỉ thị, thông tư). Do vậy, tồn tại đầu tiên trong chính sách phát triển CNPM của Việt Nam hiện nay là sự chưa hoàn thiện của pháp luật về doanh nghiệp phần mềm, cả về hình thức lẫn nội dung. Xét ở góc độ hình thức thì một văn bản pháp quy phải tương xứng với tầm của

<sup>1</sup> Theo niên giám thống kê của Sở KH-CN năm 2003.

<sup>2</sup> Kết quả khảo sát trực nghiệm các DNPM tại địa bàn TP.HCM của Đại học Luật TP.HCM tháng 3-4/2004.

ngành kinh tế mà nó điều chỉnh, còn xét ở góc độ nội dung thì những văn bản pháp quy đó phải chứa đựng những vấn đề mấu chốt của ngành liên quan đến hạ tầng cơ sở, nguồn nhân lực, yếu tố thị trường...

Ngoài ra, cũng cần phải xem lại định hướng của những quy chế -u đãi mang tính bản lề đối với các DNPM. CNPM thực tế là một ngành kinh tế hết sức đặc thù. Vì vậy, không thể áp dụng một cách máy móc các biện pháp -u đãi thông thường để khuyến khích đầu tư phát triển. Sự thiếu linh hoạt trong quy chế -u đãi khuyến khích đầu tư sẽ kìm hãm sức tăng trưởng của ngành công nghiệp đầy tiềm năng này. Về hiệu quả của các quy chế -u đãi hiện hành đối với DNPM, chúng tôi có một số đánh giá như sau:

### ***Ưu đãi về thuế***

Qua quá trình khảo sát và nghiên cứu về chính sách thuế và các quy định về thuế của Nhà nước đối với các doanh nghiệp phần mềm, chúng tôi thấy rằng công cụ thuế mà Nhà nước kỳ vọng như một đòn bẩy thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp phần mềm được ban hành trong Quyết định 128, trên thực tế, là không thực sự hiệu quả như dự kiến.

*Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp:* Các doanh nghiệp phần mềm hiện nay được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong thời hạn 4 năm, sau đó được giảm 50% trong hai năm tiếp theo. Như trên thực tế, mức -u đãi này không thực sự khuyến khích được các doanh nghiệp vì các doanh nghiệp phần mềm hầu hết còn rất yếu trong cạnh tranh nên họ cần

thời gian -u đãi miễn thuế dài hơn<sup>3</sup>. Tham khảo kinh nghiệm của một số nước trong khu vực như Malaysia, Đài Loan... thời gian miễn thuế của họ dành cho các doanh nghiệp phần mềm lên tới 8 năm và còn được -u đãi cao hơn nếu DNPM đầu tư vào các khu công nghiệp phần mềm tập trung.

Ngoài ra, việc quy định phân bổ theo tỷ lệ doanh thu của hoạt động sản xuất sản phẩm và dịch vụ phần mềm so với tổng thu nhập của doanh nghiệp trong hợp đồng doanh nghiệp thực hiện nhiều loại hoạt động không tách được chi phí sản xuất sản phẩm phần mềm là không hợp lý. Nguyên nhân là do chi phí của hoạt động sản xuất phần mềm rất cao nên nếu áp dụng cách tính này thì không bảo đảm -u đãi cho doanh nghiệp.

*Đối với thuế thu nhập cá nhân:* Thuế thu nhập cá nhân của người làm phần mềm được hưởng mức thuế lũy tiến -u đãi như đối với người nước ngoài. Với quy định này các chuyên viên làm phần mềm trong DNPM chỉ phải bắt đầu chịu thuế từ khi họ có mức thu nhập cao hơn 5 triệu đồng. Như vậy, mức thuế được áp dụng là mức -u đãi nhất theo quy định của pháp luật Việt Nam. Tuy nhiên hiện nay nó mới chỉ được áp dụng cho các đối tượng là chuyên viên phần mềm, trong khi đó sự phát triển của ngành CNPM nói chung và doanh nghiệp phần mềm nói riêng không chỉ phụ thuộc vào các chuyên gia phần mềm mà còn phụ thuộc vào hoạt động của những chuyên gia trong các lĩnh vực khác. Việc áp dụng mức thuế -u đãi như vậy sẽ phần nào tạo ra sự bất bình đẳng trong cơ

<sup>3</sup> Theo kết quả khảo sát thực nghiệm các DNPM hoạt động tại TP.HCM của Đại học Luật TP. HCM (04/2003): 87% các doanh nghiệp đều mong muốn thời gian miễn giảm thuế là 6 năm - tg.

cấu thu nhập của các lao động trong ngành. Cần phải áp dụng chính sách -u đãi cho toàn thể nhân viên của doanh nghiệp chuyên hoạt động trong sản xuất và dịch vụ phần mềm chứ không chỉ các chuyên viên trực tiếp sản xuất phần mềm vì khuyến khích hoạt động sản xuất phần mềm.

*Đối với thuế giá trị gia tăng (GTGT):* Hiện nay, sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm do các doanh nghiệp phần mềm cung ứng cho các đối tượng tiêu dùng tại Việt Nam không chịu thuế GTGT. Sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm xuất khẩu áp dụng thuế suất thuế GTGT 0%.

Tuy nhiên, việc tính thuế GTGT đối với cụm linh kiện máy tính hiện không thống nhất, linh kiện bán kèm theo máy thì thuế suất 5%, bán rời thì thuế suất 10% nh-ng thuế GTGT nhập lại là 10%. Việc này gây trở ngại cho doanh nghiệp khi tính giá cho khách hàng. Ngoài ra, thuế GTGT nhập khẩu sản phẩm phần mềm đ-ợc tách làm hai: bản thân ch-ơng trình phần mềm đ-ợc miễn thuế, còn vật mang phần mềm đó thì phải chịu thuế (thuế nhập khẩu và cả thuế GTGT). Điều này không hợp lý vì ch-ơng trình phần mềm không thể tách rời vật mang (nh- đĩa mềm, đĩa cứng, CD...). Ở khâu thuế hải quan, việc doanh nghiệp phải cung cấp bản kế hoạch sản phẩm phần mềm trong đó xác định số l-ợng, chủng loại nguyên vật liệu thuộc loại trong n-ớc ch-a sản xuất đ-ợc để h-ớng -u đãi rất khó thực hiện vì sẽ rất bất hợp lý cả về thời gian cũng nh- chi phí cho việc làm hồ sơ, thủ tục nhập khẩu và cũng khó xác định đâu là nguyên vật liệu trong n-ớc ch-a sản xuất đ-ợc.

Mặt khác, cũng cần phải tính đến một khía cạnh đặc thù khác trong hoạt động của các doanh nghiệp phần mềm là: rất nhiều các hoạt động kinh doanh của họ đ-ợc thực hiện thông qua Internet. Với việc thiếu các công cụ quản lý và pháp luật trong th-ơng mại điện tử hiện nay, Nhà n-ớc không thể kiểm soát đ-ợc giá trị các giao dịch trên mạng của các doanh nghiệp và cũng có nghĩa là không thể áp đặt thuế GTGT cho các sản phẩm phần mềm và dịch vụ phần mềm của các doanh nghiệp. Từ đó, có một vấn đề đ-ợc đặt ra là mức thuế GTGT 0% thực sự có phải là -u đãi tạo nên động lực phát triển cho CNPM nh- tác dụng của nó đối với các ngành sản xuất kinh doanh khác hay không?

### **Hỗ trợ vốn và tín dụng**

Những chính sách hỗ trợ vốn và cung cấp tín dụng -u đãi của Nhà n-ớc đối với các DNPM thực sự đã đem lại hiệu quả cao. Theo kết quả khảo sát đ-ợc chúng tôi thực hiện đối với các doanh nghiệp phần mềm tại Tp. Hồ Chí Minh, các khó khăn liên quan đến tài chính (nhất là vốn) mà doanh nghiệp phần mềm gặp phải giảm đáng kể từ 45,20% năm 2002 xuống còn 24,30% vào năm 2003. Tuy nhiên, theo đánh giá của chúng tôi, những chính sách hỗ trợ vốn và tín dụng đối với các doanh nghiệp phần mềm hiện vẫn còn thiếu sự mềm dẻo và đa dạng.

Công nghiệp phần mềm là ngành công nghiệp công nghệ cao, nhiều rủi ro, nh-ng đồng thời lại có khả năng sinh lợi lớn. Do đó, việc huy động vốn cho các doanh nghiệp phần mềm nên đ-ợc thực hiện d-ới nhiều hình thức khác nhau, đặc biệt phát triển hình thức “Đầu t- mạo hiểm” hay mô hình “V-òn

-*om doanh nghiệp*” (Incubator)<sup>4</sup> là rất cần thiết. Hầu hết các n-ớc trong khu vực nh- Ấn Độ, Singapore, Đài Loan, Malaysia đều rất thành công trong việc triển khai các hình thức đầu t- này trong lĩnh vực CNPM. Thực tế, nhà n-ớc ta cũng đã nhận thức đ-ợc vấn đề và cũng đã có những chỉ thị mang tính vĩ mô để xây dựng các quỹ đầu t- này. Tuy nhiên, đến nay, chính sách này vẫn chỉ nằm trên giấy tờ và ch-a đ-ợc triển khai, do vậy, các doanh nghiệp vừa và nhỏ mới ra đời tại Việt Nam tiếp tục không nhận đ-ợc hỗ trợ tài chính kỹ thuật ban đầu quan trọng từ phía Nhà n-ớc.

### **Ưu đãi trong việc thuê đất và sử dụng đất**

Doanh nghiệp phần mềm Việt Nam đ-ợc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thu đất, thuế nhà đất theo mức quy định của Nghị định số 51/NĐ-CP về khuyến khích đầu t- trong n-ớc. Các DNPM thuộc đối t-ợng điều chỉnh của Luật đầu t- n-ớc ngoài tại Việt Nam đ-ợc h-ởng -u đãi theo quy định hiện hành về tiền thuê đất.

Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, việc Nhà n-ớc dành -u đãi đặc biệt cho các doanh nghiệp phần mềm trong việc thuê đất và sử dụng đất thực ra là không thiết thực. Bởi, ngành công nghiệp phần mềm khác hẳn với những ngành sản xuất truyền thống khác ở chỗ nó không cần mặt bằng lớn. Một doanh nghiệp nhỏ với 10 nhân viên phần mềm có thể sản xuất đ-ợc khối l-ợng sản phẩm giá trị

hàng triệu USD/năm nh-ng không cần tới nhà x-ởng lớn và thiết bị máy móc công kênh. Thực ra, hiện nay chỉ có các cao ốc văn phòng CNTT và các khu công nghiệp phần mềm tập trung là thực sự quan tâm tới quy định -u đãi này vì họ là ng-ời cho thuê mặt bằng.

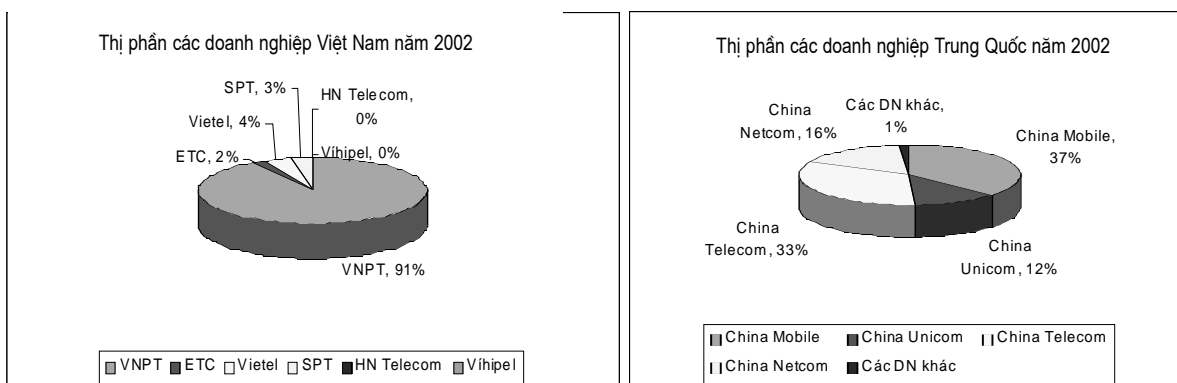
### **Đối với cơ sở hạ tầng (Internet, viễn thông)**

Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng viễn thông phục vụ cho công nghiệp phần mềm hiện nay của Việt Nam mặc dù đã có rất nhiều tiến bộ nh-ng vẫn còn nhiều tồn tại, đặc biệt là trong việc cung cấp dịch vụ truy cập Internet.

Cho đến giữa năm 2003, do chính sách mới của Nhà n-ớc, việc cung ứng dịch vụ truy cập Internet đã có sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ. Tình trạng một công ty duy nhất (Tổng Công ty B-u chính – Viễn thông Việt Nam) độc quyền cung cấp dịch vụ viễn thông và Internet nh- tr-ớc đây đã không còn nữa. Tuy nhiên, do các quy định ngặt nghèo và phức tạp trong lĩnh vực quản lý dịch vụ viễn thông và Internet, các doanh nghiệp viễn thông mới hầu nh- không thể phát triển đ-ợc. Cũng chính vì vậy, mặc dù nội dung và chất l-ợng dịch vụ của VNPT còn thấp nh-ng nó vẫn là doanh nghiệp chủ đạo trong cung cấp dịch vụ viễn thông và Internet. Sự hạn chế trong cạnh tranh ch-a tạo động lực thực sự để các doanh nghiệp

<sup>4</sup> “Đầu t- mạo hiểm”: chính sách hỗ trợ của Nhà n-ớc cho các doanh nghiệp trong các lĩnh vực kinh doanh sản phẩm phần mềm - vốn rất nhanh mất hoặc giảm giá trị th-ơng mại; “V-òn -om doanh nghiệp”: ch-ơng trình hỗ trợ kinh doanh, tài chính đào tạo, tạo một môi tr-ờng có các điều kiện -u đãi cho các doanh nghiệp trẻ. Các mạng l-ới t- vấn, hệ thống hiệp lực quản lý công ty, không gian làm việc linh động, giá cả chấp nhận đ-ợc, dịch vụ văn phòng, dịch vụ hậu mãi – TG.

(Mô hình “v-òn -om doanh nghiệp” cũng là một nội dung lớn trong đề tài nghiên cứu “Các giải pháp pháp lý để hình thành và phát triển doanh nghiệp phần mềm”. Để có thêm thông tin về mô hình này, độc giả có thể liên hệ với tác giả hoặc Ban biên tập Tạp chí NCLP - BBT).



(Nguồn: Viện chiến lược B-u chính, Viễn thông và CNTT, Bộ B-u chính Viễn thông)

tăng năng suất lao động, giảm giá thành sản xuất và giảm giá cước. Hiện nay, ở Việt Nam, doanh thu của VNPT chiếm hơn 90% tổng doanh thu về dịch vụ viễn thông và Internet. Trong khi đó, so sánh với Trung Quốc thì ở Trung Quốc không có doanh nghiệp nào chiếm thị phần áp đảo. Hai doanh nghiệp lớn nhất là China Mobile chiếm 36,7% thị phần và China Telecom chiếm 33,1 thị phần./.

Nếu mức độ cạnh tranh trong thị trường viễn thông và Internet Việt Nam còn hạn chế hiện nay và Chính phủ không có chính sách mới hỗ trợ các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông, Internet mới phát triển thì rất khó có thể đạt được mục tiêu: “Đến cuối năm 2005, trong thị trường mới phát triển các doanh nghiệp mới sẽ đóng góp vào 25 - 30% thị phần các dịch vụ b-u chính, viễn thông cơ bản; 35 - 40% thị phần các dịch vụ giá trị gia tăng. Năm 2010: 40 - 50% cơ bản” như đã đề ra trong “Chiến lược phát triển B-u chính Viễn thông Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020”.

Bên cạnh đó, một số chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp phần mềm về cơ sở hạ tầng

vẫn chưa được thực hiện. Ví dụ: Theo Điều 12, Quyết định 128, các khu công nghiệp phần mềm tập trung được kết nối cổng Internet riêng với hệ thống Internet quốc tế để tất cả các doanh nghiệp phần mềm trong khu này và các doanh nghiệp phần mềm đăng ký sử dụng dịch vụ Internet qua các khu vực này có thể sử dụng đầy đủ và dễ dàng các dịch vụ Internet theo giá cạnh tranh với các nước trong khu vực. Tuy nhiên đến nay, chỉ có SSP và SOFTECH Đà Nẵng được quyền thử nghiệm, các doanh nghiệp ngoài khu công nghiệp phần mềm tập trung vẫn chưa được kết nối Internet qua các khu này.

## 2. Một số kiến nghị

Trên cơ sở kết quả phân tích và đánh giá thực tiễn hình thành và phát triển của ngành công nghiệp phần mềm Việt Nam nói chung và các doanh nghiệp phần mềm Việt Nam nói riêng, đặc biệt là thời gian ba năm triển khai Chỉ thị 58-CT/TW của Bộ Chính trị về ứng dụng và phát triển CNTT và Nghị quyết số 128/NQ-CP về phát triển Công nghiệp phần mềm Việt Nam, chúng tôi thiết nghĩ: Nhà nước nên có một số thay đổi trong chính



sách nhằm hoàn thiện môi trường đầu tư khuyến khích doanh nghiệp phần mềm.

Chúng tôi xin đề xuất một số biện pháp pháp lý để xây dựng và phát triển DNPM tại Việt Nam sau đây:

**Thứ nhất, Nhà nước cần sớm ban hành các văn bản pháp luật mang tính hệ thống cao** cho ngành công nghệ thông tin và công nghiệp phần mềm như: Pháp lệnh về Công nghệ thông tin (tương tự như Pháp lệnh về Bưu chính Viễn thông), Pháp lệnh về Thương mại điện tử, các văn bản dưới luật và hướng dẫn thi hành pháp luật về thông tin và dữ liệu điện tử, tạo nguồn thông tin và chuẩn hóa thông tin điện tử làm cơ sở pháp lý cho các hoạt động quản lý nhà nước trong CNTT, thúc đẩy tin học hóa, mở rộng các dịch vụ thông tin và phát triển phần mềm trong xã hội, tạo điều kiện cho phát triển thị trường phần mềm và dịch vụ trong nước nói riêng và công nghiệp CNTT, trong đó có CNPM nói chung.

**Thứ hai, tiếp tục ban hành các chính sách thực sự ưu đãi về sử dụng hạ tầng viễn thông – Internet** cho phát triển ứng dụng CNTT và công nghiệp phần mềm. Bảo đảm tính cạnh tranh quốc tế về viễn thông – Internet trong chất lượng và giá cả dịch vụ như một lợi thế của Việt Nam so với các quốc gia khác trong khu vực. Đặc biệt, cần ưu tiên cho các khu công nghiệp phần mềm tập trung để giúp họ có thể tạo lợi thế thu hút đầu tư.

**Thứ ba, Nhà nước cần triệt để và linh hoạt hơn trong chính sách thuế** đối với các DNPM:

**Thuế thu nhập doanh nghiệp:** sớm áp dụng mức ưu đãi cao nhất đối với các dự án đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực phần mềm

với thuế suất 10% cho toàn bộ thời gian hoạt động của dự án (mức trung bình của khu vực là 12%) và miễn thuế 8 năm kể từ khi kinh doanh có lãi.

**Thuế thu nhập cá nhân:** cả người làm phần mềm và cả chuyên gia quản lý trong các doanh nghiệp phần mềm được áp dụng mức ưu đãi như đối với người nước ngoài. Tăng mức thu nhập tối thiểu phải chịu thuế.

**Thuế nhập khẩu:** áp dụng ở mức ưu đãi cao nhất, cụ thể là miễn thuế nhập khẩu đối với thiết bị, máy móc, phương tiện vận tải, nguyên liệu, vật tư trong nước sản xuất được, nguyên liệu dùng để sản xuất phần mềm trong 5 năm đầu.

**Thuế giá trị gia tăng (GTGT):** các dự án sản xuất phần mềm phục vụ thị trường trong nước được áp dụng chính sách không chịu thuế GTGT. Tạm thời không nên tính thuế VAT với nguyên liệu, vật tư phục vụ sản xuất phần mềm để xuất khẩu.

**Thứ tư, về đất đai:** nên tập trung chính sách ưu đãi đối với các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng trong các khu CNPM tập trung: giảm mức tiền thuê đất bằng 60% mức quy định, ngoài ra, được miễn tiền thuê đất trong thời gian xây dựng cơ bản và bảy năm sau khi hoàn thành xây dựng cơ bản.

**Thứ năm, mở rộng các hình thức hỗ trợ vốn, tín dụng và kỹ thuật** cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, để nâng cao khả năng cạnh tranh của chúng. Nhanh chóng nghiên cứu, triển khai thực hiện các hình thức đã được kiểm nghiệm thành công tại các nước trong khu vực và trên thế giới như “Quỹ đầu tư mạo hiểm” và “Vườn ươm doanh nghiệp”.

# THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở XÃ GẮN VỚI CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

**ĐINH NGỌC HIỆN\***

**M**ột trong số các quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở đã và đang đi vào cuộc sống một cách sôi động với sự đón nhận và tham gia rộng rãi nhất của ng-ời dân và b-ớc đầu đã tạo cơ sở cho việc giải quyết đ-ợc nhiều vấn đề bức xúc ở nông thôn, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở các địa ph-ơng - đó là Quy chế thực hiện dân chủ ở xã<sup>1</sup>. Có thể thấy, thực hiện dân chủ ở cơ sở và tác động qua lại của nó với cải cách nền hành chính nhà n-ớc... đang là vấn đề thời sự đ-ợc chú ý, bởi vì thực hiện dân chủ ở xã (theo Quy chế) vừa là trách nhiệm của các cấp chính quyền, nhất là chính quyền cấp xã, vừa đặt ra những yêu cầu bức thiết đối với việc xây dựng, củng cố và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã.

## **1. Mối quan hệ giữa thực hiện dân chủ ở xã và cải cách hành chính nhà n-ớc**

Xét về nguyên lý thì giữa cải cách hành chính với thực hiện dân chủ ở cấp xã có mối quan hệ nhất định. Mối quan hệ đó đ-ợc thể hiện ở các mặt sau:

### **Về mục tiêu**

Cải cách nền hành chính nhà n-ớc đ-ợc Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung -ơng Đảng (Khoá VII) xác định nh- một chủ tr-ơng lớn trong giai đoạn cách mạng hiện nay là:

*“Xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng b-ớc hiện đại hoá để quản lý có hiệu quả công việc của Nhà n-ớc, thúc đẩy xã hội phát triển đúng h-ớng, phục vụ đắc lực đời sống nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong xã hội”.*

Mục đích của cải cách hành chính là khắc phục tình trạng yếu kém của bộ máy hành chính nhà n-ớc với nhiều khuyết tật nh- quan liêu, cửa quyền, tham nhũng, xa dân... để xây dựng một nền hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà n-ớc, phục vụ nhân dân, phục vụ xã hội ngày càng tốt hơn.

---

\* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

<sup>1</sup> Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã

Mục đích của cải cách hành chính có đ-ợc thực hiện thì quyền (trong đó có quyền làm chủ của nhân dân) và lợi ích của ng-ời dân, thông qua hoạt động của bộ máy chính quyền nhà n-ớc trong sạch, có hiệu lực, hiệu quả, mới đ-ợc bảo đảm thực hiện trong môi tr-ờng lành mạnh, dân chủ.

Trong khi đó, Quy chế thực hiện dân chủ ở xã tạo ra khung pháp lý cụ thể hoá các quyền của ng-ời dân và trách nhiệm của chính quyền cơ sở trong việc thực hiện ph-ơng châm “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” và phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cấp xã. Thực chất nội dung của Quy chế thực hiện dân chủ ở xã là những quy định cụ thể về mối quan hệ giữa chính quyền và nhân dân ở cấp xã nhằm bảo đảm thực hiện cho đ-ợc quyền “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”. Sự ra đời của Quy chế dân chủ ở xã gắn liền với quá trình đổi mới và công cuộc cải cách hành chính do Đảng ta khởi x-ớng và lãnh đạo, nhằm đáp ứng những đòi hỏi cấp thiết về dân chủ của thực tiễn đời sống xã hội, đồng thời góp phần củng cố và đổi mới hoạt động của chính quyền cấp xã, đổi mới phong cách làm việc và nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền cơ sở theo ph-ơng h-ớng chung của cải cách nền hành chính nhà n-ớc.

Nh- vậy, cải cách hành chính nhà n-ớc và thực hiện Quy chế dân chủ ở cấp xã, với những phạm vi, quy mô và mức độ khác nhau, đều h-ớng tới xây dựng chính quyền trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, thực sự dân chủ và phát huy cao nhất quyền làm chủ của nhân dân.

### ***Về tác động qua lại***

Lý luận cũng nh- thực tiễn đều cho thấy rằng, công cuộc cải cách nền hành chính nhà n-ớc và việc thực hiện dân chủ ở xã có mối quan hệ mật thiết, tác động qua lại với nhau và bổ sung, hỗ trợ cho nhau h-ớng tới mục tiêu chung là xây dựng bộ máy hành chính nhà n-ớc dân chủ, trong sạch, vững mạnh và bảo đảm phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

*Tác động của cải cách hành chính tới việc thực hiện dân chủ ở xã*

Cuộc đấu tranh khắc phục những yếu kém kéo dài của bộ máy hành chính nhà n-ớc, chống tệ quan liêu, nạn tham nhũng, sự thoái hoá về phẩm chất, đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức... theo con đ-ờng tự cải biến mà không có một “*cú hích*” hay tác động ngoại cảnh đủ mạnh nào, hoặc dù là có, mà vẫn trong bối cảnh “*nội bộ*”... thì vẫn khó có thể nhanh chóng đi đến kết quả mong muốn đ-ợc. Thực tiễn đã chứng tỏ điều đó. Công cuộc cải cách hành chính ở n-ớc ta đã đ-ợc tiến hành từ năm 1994 (từ Nghị quyết số 38/CP, ngày 4/5/1994 của Chính phủ), nh-ng do nhiều lí do vẫn ch-a phát huy đ-ợc hiệu quả, do đó, vẫn còn xảy ra các hiện trạng đáng tiếc nh- ở Thái Bình, Tây Nguyên, làng Nhô (Hà Nam)...

Chỉ thị số 30 - CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung -ơng Đảng về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở không những khẳng định rõ quan điểm của Đảng về quyền làm chủ của nhân dân, về xây dựng một nền dân chủ xã hội chủ nghĩa lành mạnh, mà còn là giải pháp toàn diện thúc đẩy quá trình xây dựng và hoàn

thiện hệ thống chính trị cơ sở, với trọng tâm là tác động mạnh mẽ vào việc xây dựng và củng cố chính quyền cấp xã.

Cải cách hành chính đã tạo điều kiện cần thiết cho việc “*Thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức*”, nh- Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng IX khẳng định. Cải cách hành chính đ-ợc tiến hành theo các nội dung cơ bản là: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy nhà n-ớc, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà n-ớc... Cải cách hành chính là sự tự cải biến của hệ thống hành chính nhà n-ớc, khắc phục những khuyết tật, yếu kém, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, phục vụ tốt hơn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất n-ớc và đời sống của nhân dân. Khi chính quyền trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, bảo đảm đúng các quyền dân chủ của ng-ời dân, cũng là điều kiện vững chắc để loại bỏ khỏi đời sống xã hội những biểu hiện dân chủ cực đoan, hay lợi dụng dân chủ để thực hiện những m-u đồ, lợi ích cá nhân hoặc của các lực l-ợng chống đối...

*Tác động của thực hiện dân chủ ở xã tới cải cách hành chính*

Sự phối hợp chặt chẽ của cả hệ thống chính trị cùng toàn thể nhân dân trong tiến trình thực hiện dân chủ ở xã theo Quy chế do Chính phủ ban hành đã tác động mạnh mẽ vào hoạt động của các cơ quan hành chính nhà n-ớc cấp xã. Những yếu kém của bộ máy hành chính nhà n-ớc cấp xã với nhiều khuyết tật nh- quan liêu, cửa quyền, tham

nhũng, xa dân... đã đ-ợc nhìn thấy và đòi hỏi phải đ-ợc xoá bỏ. Đ-ơng nhiên, đòi hỏi của nền dân chủ đối với việc xây dựng một nền hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả... là một vấn đề có tính quy luật, hợp “*ý Đảng, lòng dân*” mà hệ thống các cơ quan nhà n-ớc, nhất là cơ quan hành chính cấp xã phải đáp ứng bằng việc đẩy nhanh tiến trình cải cách hành chính. Nh- vậy, thực hiện dân chủ ở cấp xã nh- là một chiếc roi “*quất*” vào tiến trình cải cách hành chính ở địa ph-ơng, thúc đẩy nhanh tiến độ cải cách, làm cho hệ thống hành chính trong sạch, vững mạnh.

Trong thực tế, việc triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở xã đã b-ớc đầu đáp ứng đòi hỏi về dân chủ của xã hội, tạo ra phong trào dân chủ ở các địa ph-ơng, qua đó nâng cao ý thức về dân chủ của nhân dân và cán bộ chính quyền cấp cơ sở. Toàn bộ nội dung Quy chế thực hiện dân chủ ở xã đều nhằm mục tiêu mở rộng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở xã, thực sự bảo đảm quyền làm chủ một cách tự giác, theo đúng pháp luật. Quy chế thực hiện dân chủ ở xã đã cụ thể quyền dân chủ đại diện và quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân ở các xã. Đây là căn cứ pháp lý thiết thực không chỉ bảo đảm cho nhân dân tham gia vào việc củng cố, mà còn vào quá trình xây dựng chính quyền hiện nay, nhất là việc giới thiệu ng-ời tham gia ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã trong đợt bầu cử Hội đồng nhân dân vào ngày 24/4/2004 (khoá 2004-2009) sắp tới.

Đồng thời, việc triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, một mặt đã tạo điều kiện cho nhân dân các địa ph-ơng đ-ợc tập d-ợt về thực hiện quyền làm chủ của nhân dân trong mấy năm qua và phát huy tốt nhất

trong đợt bầu cử Hội đồng nhân dân khoá 2004-2009, mặt khác cũng làm cho cán bộ, công chức chính quyền cấp xã tự nhận thức và rèn luyện tác phong, thái độ thực thi công vụ của mình phù hợp với yêu cầu của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Nhìn về tổng thể, việc triển khai và tổ chức thực hiện dân chủ ở xã với nhiều hình thức trên phạm vi toàn quốc đã có tác dụng khơi dậy và nâng cao ý thức dân chủ của đảng viên, cán bộ và nhân dân nói chung. Nhiều nơi, chính quyền đã đ-ợc củng cố, hoạt động có hiệu quả, nhân dân nhận thức đ-ợc cụ thể hơn về quyền đ-ợc biết, đ-ợc bàn, đ-ợc kiểm tra và các hình thức để thực hiện quyền dân chủ đúng quy định của pháp luật, góp phần xây dựng cộng đồng và xây dựng địa ph-ơng ổn định và phát triển.

Ở nhiều xã, ph-ơng, thị trấn... với nhiều hình thức đa dạng và phong phú, chính quyền xã đã công khai cho dân biết các hoạt động nh-: lịch công tác hàng tuần của Ủy ban nhân dân, của Chủ tịch, phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, lịch tiếp dân hàng tuần, hàng tháng...; công khai thu chi ngân sách và các khoản đóng góp của dân, các ch-ơng trình, dự án đầu t- cho cơ sở; công khai các hồ sơ, thủ tục hành chính, thời hạn giải quyết các loại công việc và các loại lệ phí hành chính...; công khai nội dung, ch-ơng trình và truyền thanh trực tiếp nội dung các kỳ họp Hội đồng nhân dân xã, ph-ơng, thị trấn; công khai công tác di dân, đền bù giải phóng mặt bằng..., làm cho yêu cầu của nền dân chủ đ-ợc thực hiện một cách hiệu quả. Ở nhiều

địa ph-ơng nh- Lào Cai, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, H-ng Yên, Hà Nam, Nghệ An, Quảng Nam, Kon Tum, Long An, Cần Thơ..., bản kiểm điểm của chủ tịch Ủy ban nhân dân, chủ tịch Ủy ban nhân dân xã... đ-ợc gửi đến các cuộc họp dân của thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố... để nhân dân đóng góp ý kiến<sup>2</sup>.

Qua khảo sát bằng Phiếu điều tra<sup>3</sup>, trong số 447 ng-ời đ-ợc hỏi tại 7 tỉnh thuộc những địa bàn khác nhau, có 373 ng-ời (83,45%) cho rằng, qua thực hiện dân chủ, sự chỉ đạo điều hành của Ủy ban nhân dân xã, ph-ơng có chuyển biến rõ rệt, chỉ có 2 ng-ời (0,45%) cho rằng không chuyển biến, 69 ng-ời (15,44) cho rằng chuyển biến ít. Có 307 ng-ời đ-ợc hỏi (68,68%) cho rằng cách làm việc của chính quyền xã, ph-ơng đã thực sự dân chủ, 7/447 ng-ời (1,57%) cho rằng không dân chủ.

Cũng qua việc triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, công tác tiếp dân, giải quyết đơn th- khiếu nại, tố cáo của công dân đã đ-ợc chính quyền cơ sở các địa ph-ơng chấn chỉnh, đ-a vào nền nếp. Nhiều địa ph-ơng đã chú trọng việc kiện toàn Ban tiếp dân và tập trung giải quyết khiếu kiện ngay từ cơ sở, do vậy số l-ợng đơn th- v-ợt cấp, khiếu kiện đông ng-ời đã giảm đáng kể.

## 2. Tăng c-ơng phát huy dân chủ gắn với cải cách hành chính

Thực hiện dân chủ ở cấp xã và tiến hành công cuộc cải cách hành chính nhà n-ớc đều là những chủ tr-ơng lớn của Đảng và Nhà n-ớc ta. Thực hiện những chủ tr-ơng lớn này

<sup>2</sup> Theo số liệu nghiên cứu của Đề tài cấp Bộ “Những vấn đề đặt ra qua ba năm triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (1998-2001)” - Tiến sỹ Lê Kim Hải làm chủ nhiệm.

<sup>3</sup> Tlđđ.

là cả một quá trình và phải tiến hành từng bước trên cơ sở kết quả đã đạt được và giải quyết tốt những vấn đề còn vướng mắc. Chính quyền cấp xã đại diện cho Nhà nước giải quyết các công việc quản lý nhà nước trên địa bàn lãnh thổ cấp xã, bảo đảm tổ chức thực hiện có hiệu quả quyền làm chủ của nhân dân trong xã. Vì vậy, hoạt động của bộ máy chính quyền xã có ý nghĩa quyết định đối với việc phát huy dân chủ ở xã. Việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân phải được thể hiện trước hết ở việc nhân dân được tham gia xây dựng và giám sát, kiểm tra hoạt động của bộ máy chính quyền xã, làm cho cán bộ, công chức nhà nước cấp xã tận tâm, tận lực phục vụ cho lợi ích của nhân dân, tránh được những tật cố hữu như quan liêu, cửa quyền, hách dịch, tham nhũng...

Từ những mối quan hệ có tính biện chứng đó, việc phát huy dân chủ và đẩy mạnh tiến trình cải cách hành chính trong thời kỳ tới cần được nghiên cứu kỹ càng hơn. Trước mắt, trong cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân cấp xã lần này, để nhân dân thực sự phát huy quyền làm chủ của mình trong việc xây dựng chính quyền, một chủ trương đang được đề cao là việc chú ý bảo đảm dân chủ thực chất trong việc giới thiệu người ứng cử theo phương châm “1 giám, 6 tăng”<sup>4</sup>. Chúng tôi cho rằng cần tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, vận động nhân dân tham gia tích cực vào cuộc bầu cử, để nhân dân hiểu đúng đắn về chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyền, nghĩa vụ của công dân tham gia vào quá trình bầu cử đại biểu Ủy ban nhân dân và nắm bắt được đầy đủ tiêu chuẩn của người

đại biểu để bầu cho đúng, cho trúng. Cần chấp nhận việc giới thiệu ứng cử viên do các cuộc họp từ các khu vực dân cư, đồng thời mở rộng cho những người có đủ điều kiện, được sự tín nhiệm của nhân dân tự ứng cử. Trong hội nghị hiệp thương phải dân chủ bàn bạc, không áp đặt. Các tổ chức Đảng, chính quyền chỉ lãnh đạo, hướng dẫn để từ đó lựa chọn các ứng cử viên có đầy đủ các tiêu chuẩn cần thiết, phù hợp ý Đảng, lòng dân. Những khiếu nại, tố cáo của công dân liên quan đến bầu cử cần được cơ quan hữu quan nghiêm túc xem xét, giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật và phải công khai trả lời trước nhân dân một cách minh bạch, cụ thể. Tổ chức các tổ đại biểu nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện giám sát chặt chẽ các khâu trong quá trình bầu cử...

Phát huy quyền dân chủ của nhân dân trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp lần này chính là tạo điều kiện cho nhân dân trực tiếp tham gia hoạt động quản lý nhà nước, thể hiện vai trò của nhân dân trong việc thiết lập hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước cấp xã, căn cứ bước đầu quan trọng nhất bảo đảm cho bộ máy nhà nước cấp xã là “của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” và cũng chính là thực hiện tốt các yêu cầu của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở cơ sở./.

<sup>4</sup> Giảm khối lượng đại biểu trong các cơ quan hành chính nhà nước tại địa phương, tăng các thành phần khác (ví dụ: nữ, dân tộc thiểu số, tôn giáo, trẻ, kinh tế ngoài quốc doanh, ngoài Đảng) - BBT.

# TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ VỀ MÔI TRƯỜNG Ở MỘT SỐ N-ỚC

TRẦN THẮNG LỢI\*

*Trách nhiệm pháp lý của những chủ thể vi phạm pháp luật môi trường phải được quy định rất cụ thể, dễ áp dụng, ngay trong văn bản luật chuyên ngành; không cần thiết phải có dấu hiệu hậu quả mới quy trách nhiệm; tăng cường hình thức xử phạt tiền; phân biệt rõ trách nhiệm của cá nhân và tổ chức, hình phạt đối với tổ chức phải cao hơn đối với cá nhân. Đây là những điểm hay mà tác giả rút ra và đề xuất tiếp nhận vào n-ớc ta sau khi phân tích, so sánh pháp luật môi trường của Singapore, Hồng Kông, Canada, Thụy Điển với pháp luật Việt Nam*

**P**háp luật môi trường của nhiều n-ớc quy định chủ thể vi phạm pháp luật môi trường thì phải chịu trách nhiệm pháp lý. Trách nhiệm này có thể là trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, quy định cụ thể của các n-ớc là không hoàn toàn giống nhau.

## Singapo và Hồng Kông: quy định trách nhiệm cụ thể, dễ áp dụng

Tr-ớc hết, ta hãy xem Luật kiểm soát ô nhiễm môi trường của Singapo<sup>1</sup>. Trong Luật thể hiện rõ nguyên tắc: Chủ thể gây thiệt hại cho môi trường thì phải chịu trách nhiệm pháp lý. Tùy từng đối tượng bị xâm hại mà hình thức trách nhiệm có sự khác nhau. Đối với **hành vi gây hại cho không khí** thì hình thức trách nhiệm chủ yếu là phạt tiền, khi xử phạt,

cơ quan có thẩm quyền căn cứ vào hành vi vi phạm lần đầu hay tái phạm mà ấn định mức phạt nhẹ hay nặng.

### Hình phạt đối với hành vi gây hại không khí ở Singapo

- Bất kỳ chủ sở hữu hoặc người quản lý các cơ sở thương mại hoặc cơ sở sản xuất công nghiệp thải ra hoặc cho phép thải khói có hại từ ống khói của các cơ sở sẽ bị phạt tiền đến 20.000\$ khi bị kết án lần thứ nhất.
- Khi đã bị kết án và bị xử phạt tiền mà chủ thể vi phạm không chấm dứt hành vi vi phạm thì còn bị phạt tiền đến 1.000\$ cho mỗi ngày vi phạm.
- Nếu bị kết án từ lần thứ hai trở đi thì mức phạt tiền sẽ cao gấp 2,5 lần so với hành vi vi phạm lần đầu (Điều 11, khoản 1, Luật kiểm soát ô nhiễm môi trường của Singapo).

<sup>1</sup> Luật này có hiệu lực từ ngày 01/07/2002

\* ThS, Bộ T- pháp

Hành vi gây thiệt hại cho không khí theo pháp luật Singapo không phải chịu trách nhiệm hình sự nh- theo quy định của pháp luật của Việt Nam, nh-ng với mức phạt tiền rất cao và có sự phân biệt giữa vi phạm lần đầu và tái phạm cũng đủ để ngăn ngừa và khắc phục hậu quả suy thoái môi tr-ờng. Theo quy định của Bộ luật hình sự Việt Nam (Điều 182), tội gây ô nhiễm không khí, mặc dù đ-ợc quy định rất rõ về mức độ truy cứu trách nhiệm hình sự và hình phạt nh-ng trên thực tế thì số vụ xét xử tội gây ô nhiễm không khí rất thấp, hầu nh- không có. Vì, đây đ-ợc coi là hành vi phạm tội, nên để có thể truy cứu trách nhiệm hình sự đối với tội này cần phải có văn bản h-ớng dẫn thi hành rất cụ thể trong khi chúng ta còn thiếu. Mặt khác, hành vi này chủ yếu do chủ thể là các tổ chức gây ra, mà theo Bộ luật hình sự Việt Nam lại ch-a có nguyên tắc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với tổ chức, do vậy điều luật này khó áp dụng trên thực tế.

Theo Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo, thì **hành vi gây ô nhiễm n-ớc** có mức hình phạt cao hơn rất nhiều so với mức hình phạt dành cho hành vi gây ô nhiễm không khí. Chủ thể vi phạm không những bị phạt tiền mà còn bị phạt tù.

#### Hình phạt đối với hành vi gây ô nhiễm n-ớc ở Singapo

- Bị phạt tiền cho lần đầu kết án có thể đến 50 000\$, hoặc bị phạt tù đến 12 tháng hoặc chịu cả hai hình phạt trên.
- Nếu tái phạm thì vừa bị phạt tù và vừa bị phạt tiền.
- Chủ thể là ng-ời thực hiện các hoạt động th-ơng mại bị kết án lần thứ hai về hành vi thải ra hoặc cho phép thải các chất độc đ-ợc tạo ra trong quá trình sản xuất liên quan đến các hoạt động th-ơng mại, ngoài việc phải chấp hành bản án còn bị buộc chấm dứt hoạt động th-ơng mại vô thời hạn hoặc trong một thời gian nhất định.

Hình phạt này đ-ợc bảo đảm thi hành trên thực tế cao. Vì, nếu bất kỳ chủ thể nào không thi hành bản án thì sẽ bị phạt tiền đến 100.000\$ hoặc bị phạt tù đến 3 tháng hoặc chịu cả hai hình phạt này; nếu có quyết định buộc chấm dứt hoạt động th-ơng mại vô thời hạn hoặc bị buộc tạm ngừng hoạt động trong một thời gian mà không chấp hành thì sẽ bị phạt 2.000\$ cho mỗi ngày vi phạm. Ngoài ra, để bảo đảm cho bản án hoặc quyết định đ-ợc thi hành trên thực tế, thì Tổng giám đốc bảo vệ môi tr-ờng có quyền áp dụng các biện pháp thích hợp; các khoản chi phí phát sinh để bảo đảm cho bản án hoặc quyết định đ-ợc thi hành sẽ do chủ thể vi phạm trả<sup>2</sup>.

T-ơng tự nh- quy định trong Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo, trong Sắc lệnh kiểm soát ô nhiễm n-ớc của Hồng Kông cũng quy định hình thức trách nhiệm pháp lý cụ thể đối với hành vi gây ô nhiễm n-ớc.

<sup>2</sup>Xem Điều 17, Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo



### Hình phạt đối với hành vi gây ô nhiễm n-ớc ở Hồng Kông

- Chủ thể gây ô nhiễm vùng n-ớc nội địa sẽ bị phạt đến 6 tháng tù và bị phạt 200.000\$ khi bị buộc tội lần đầu; nếu bị buộc tội các lần tiếp sau: phạt tù 6 tháng cộng mức phạt tiền lên gấp 2 lần; nếu chủ thể bị buộc tội mà không chấm dứt hành vi vi phạm thì còn bị phạt 10 000\$ cho mỗi ngày vi phạm.

- Đối với hành vi thải chất độc vào đ-ờng ống công cộng: phạt 400.000\$ và phạt tù đến 12 tháng khi phạm tội lần đầu, nếu tái phạm sẽ bị phạt 1.000.000\$ và kèm theo đó là hình phạt tù có thể tới 2 năm (Điều 11 Sắc lệnh kiểm soát ô nhiễm n-ớc của Hồng Kông).

### Hình phạt đối với hành vi gây tiếng ồn

Theo quy định của Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo (Điều 28) thì **hành vi gây tiếng ồn** có thể bị phạt tiền đến 10.000\$ hoặc bị phạt tù đến 3 tháng hoặc phải chịu cả hình phạt tiền lẫn hình phạt tù khi chủ thể thực hiện các công việc phát ra tiếng ồn không thực hiện các quy định trong thông báo về việc kiểm soát tiếng ồn.

Có thể thấy rằng, trong Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo thì ng-ời vi phạm có thể bị áp dụng một trong hai hình phạt là phạt tù hoặc phạt tiền hoặc bị áp dụng cả hai hình phạt này. Tuy nhiên, hình phạt tiền vẫn đ-ợc coi là hình phạt chính. Điều này có thể xuất phát từ quan niệm cho rằng, hình phạt tiền sẽ làm tăng hiệu quả trong việc trừng phạt chủ thể vi phạm, nhất là đối với chủ thể là tổ chức, và cũng còn do hình thức phạt tiền có độ chính xác cao, dễ thay đổi nên càng trở nên có hiệu quả.

Ngoài việc phải chấp hành hình phạt tù và hình phạt tiền, chủ thể vi phạm còn có nghĩa vụ phục hồi thiệt hại theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền.

Nh- vậy có thể thấy, so với quy định tại Điều 183 về tội gây ô nhiễm nguồn n-ớc của Bộ Luật hình sự của Việt Nam thì quy định về hành vi gây ô nhiễm trong Luật kiểm soát ô nhiễm môi tr-ờng của Singapo và Sắc lệnh kiểm soát ô nhiễm n-ớc của Hồng Kông tạo thuận lợi hơn cho ng-ời áp dụng, vì khi áp dụng quy định này, ng-ời có thẩm quyền không phải xác định hậu quả của hành vi vi phạm. Trên thực tế, để xác định dấu hiệu hậu quả của hành vi vi phạm th-ờng rất khó, nhất là trong lĩnh vực môi tr-ờng. Mặt khác, có lẽ xuất phát từ quan điểm coi trọng hoạt động bảo vệ môi tr-ờng và đề cao việc bảo vệ lợi ích công cộng nên theo quan điểm của các nhà lập pháp, chỉ riêng hành vi nguy hiểm cho xã hội đã thể hiện tính chất nguy hiểm của tội phạm đó chứ không cần phải xác định hậu quả của hành vi đó khi định mức hình phạt.

### Canada: phân biệt rõ trách nhiệm cá nhân và pháp nhân

Luật chất l-ợng môi tr-ờng của Canada phân biệt rất rõ giữa trách nhiệm của cá nhân và trách nhiệm của pháp nhân khi vi phạm. Theo quy định của Luật chất l-ợng môi tr-ờng Canada, với cùng một hành vi vi phạm thì hình phạt tù không áp dụng đối với pháp nhân mà chỉ áp dụng đối với cá nhân. Tuy nhiên, mức phạt tiền áp dụng đối với pháp nhân cao hơn rất nhiều so với cá nhân.

### Trách nhiệm của cá nhân và pháp nhân ở Canada

- Với hành vi thải l-ợng chất thải lớn hơn mức cho phép thì với cá nhân sẽ bị phạt tiền từ 2.000\$ đến 20.000\$ khi vi phạm lần đầu, hoặc phạt tiền từ 4.000\$ đến 40.000\$ khi bị kết án từ lần thứ hai trở đi hoặc bị phạt tù đến một năm hoặc vừa bị phạt tù vừa bị phạt tiền. Cũng hành vi trên nh-ng nếu là pháp nhân thì sẽ bị phạt tiền gấp từ 3 lần đến 25 lần so với cá nhân. T-ơng tự nh- quy định trên, đối với hành vi thải các chất làm ô nhiễm môi tr-ờng thì hình phạt cũng quy định phân biệt rất rõ giữa cá nhân và pháp nhân.

- Điều 315 của Luật khoáng sản Canada quy định: chủ thể thực hiện các hoạt động sản xuất, chế biến vi phạm về cấp phép hoặc không đáp ứng các định mức môi tr-ờng thì bị phạt từ 175\$ đến 5.800\$ nếu chủ thể đó là cá nhân và phạt từ 2.325\$ đến 11.600\$ nếu chủ thể đó là pháp nhân. Khi bị kết án lần thứ hai hoặc các lần tiếp theo, thì chủ thể vi phạm sẽ bị phạt từ 2.325\$ đến 11.600\$ nếu chủ thể đó là cá nhân và phạt từ 4.650\$ đến 23.200\$ nếu chủ thể vi phạm là pháp nhân.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, hình thức trách nhiệm hình sự không đặt ra đối với pháp nhân vi phạm pháp luật môi tr-ờng vì theo nguyên tắc của Bộ luật hình sự, trách nhiệm hình sự chỉ áp dụng đối với cá nhân, chỉ trong quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi tr-ờng mới có nguyên tắc tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về bảo vệ môi tr-ờng thì bị xử phạt hành chính. Tuy nhiên, trong quy định của pháp luật môi tr-ờng Việt Nam lại ch-a có sự phân biệt giữa trách nhiệm của cá nhân và trách nhiệm của pháp nhân.

Ở Canada, ngoài hành vi xâm hại trực tiếp đến môi tr-ờng, với chủ thể có hành vi có khả năng gây tác động tới môi tr-ờng thì tr-ớc khi thực hiện hành vi này phải đ-ợc sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền, nếu vi phạm quy định này thì chủ thể vi phạm sẽ bị phạt từ 300\$ đến 5.000\$<sup>3</sup>.

Để bảo đảm cho hình phạt tiền đ-ợc thi hành có hiệu quả, đạt đ-ợc mục đích trừng phạt, trong Luật chất l-ợng môi tr-ờng của Canada còn có quy định cho phép áp dụng các quy định của pháp luật thế n-ợ bằng động sản hoặc bất động sản. Theo đó, những chủ thể bị phạt tiền nếu không chấp hành hình phạt thì tài sản thuộc sở hữu của ng-ời đó là động sản hoặc bất động sản có thể bị c-ỡng chế để bảo đảm cho hình phạt tiền đ-ợc thi hành.

Chủ thể vi phạm bên cạnh việc phải chịu hình phạt tiền hoặc phạt tù hoặc chịu cả hai hình phạt trên, còn có nghĩa vụ khắc phục hậu quả. Việc quyết định buộc chủ thể vi phạm phải thực hiện nghĩa vụ khắc phục là thuộc thẩm quyền của Tòa án. Tòa án căn cứ vào mức độ thiệt hại xảy ra trên thực tế để buộc chủ thể vi phạm phải bỏ chi phí để thực hiện các biện pháp cần thiết nhằm khôi phục lại trạng thái của sự vật nh- tr-ớc khi bị vi phạm. Quy định này cũng t-ơng tự nh- quy định tại Điều 7, Luật bảo vệ môi tr-ờng của Việt Nam khi xác định nguyên tắc: chủ thể gây tổn hại cho môi tr-ờng do hoạt động của mình phải chịu trách nhiệm bồi th-ờng thiệt hại, nguyên tắc này bảo đảm rằng những thiệt hại của môi tr-ờng luôn đ-ợc khắc phục.

<sup>3</sup> Xem Điều 31.1 Luật chất l-ợng môi tr-ờng của Canada.

Theo Luật chất lượng môi trường của Canada, không những chủ thể trực tiếp vi phạm phải chịu trách nhiệm mà cả những chủ thể có liên quan cũng phải chịu trách nhiệm. Cụ thể, những người thực hiện hành vi trợ giúp cho người khác vi phạm quy định của luật này, hoặc khuyến bảo, khuyến khích, xúi giục người khác thực hiện hành vi gây nguy hại cho môi trường thì cũng coi như vi phạm pháp luật và phải chịu hình phạt như chính chủ thể thực hiện hành vi đó<sup>4</sup>.

Nh- vậy, có thể thấy rằng, trong pháp luật của Canada có quy định phân biệt rất rõ giữa trách nhiệm của cá nhân và trách nhiệm của pháp nhân. Mức phạt tiền đối với pháp nhân bao giờ cũng cao hơn mức phạt tiền đối với cá nhân và hình phạt tiền là hình phạt chính trong pháp luật môi trường của Canada<sup>5</sup>. Điều này thể hiện rõ nguyên tắc trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khi sử dụng thành phần môi trường: các tổ chức, cá nhân khi sử dụng các thành phần môi trường phải có trách nhiệm đóng góp tài chính và khi có hành vi gây thiệt hại cho môi trường thì phải bồi thường thiệt hại và việc pháp luật hạn chế việc áp dụng các hình phạt t-ốc tự do, tăng c-ờng hình phạt mang tính chất kinh tế là phù hợp với xu h-ớng phát triển chung của hệ thống hình phạt của các n-ớc tiến bộ.

## Thuy Điển: Buộc mua tài sản bị thiệt hại

Ngoài những hình thức trách nhiệm đã đề cập ở trên, trong Bộ luật môi trường của Thụy Điển<sup>6</sup> có một hình thức trách nhiệm mới, đó là buộc người gây thiệt hại phải mua tài sản bị thiệt hại. Theo đó, nếu một tài sản (chẳng hạn là đất) bị xâm hại khiến cho chủ sở hữu tài sản đó không khai thác đ-ợc một phần hay toàn bộ lợi ích từ tài sản đó, hoặc khi chủ sở hữu sử dụng toàn bộ hay một phần tài sản đó dẫn đến những hậu quả bất lợi (hay dẫn đến thiệt hại khi sử dụng) thì chủ thể gây thiệt hại buộc phải mua tài sản bị mất công dụng đó theo yêu cầu của chủ sở hữu. Quy định này cũng áp dụng đối với trường hợp khi người có trách nhiệm thực hiện việc khắc phục thiệt hại do hành vi của họ gây ra mà sử dụng các biện pháp khắc phục dẫn đến việc chủ sở hữu không khai thác đ-ợc một phần hay toàn bộ lợi ích của tài sản hoặc khi chủ sở hữu sử dụng tài sản đó bị những hậu quả bất lợi. Quy định này bảo đảm rằng thiệt hại sẽ đ-ợc khắc phục tới mức tối đa và chủ thể có trách nhiệm khắc phục thiệt hại sẽ luôn phải có trách nhiệm khắc phục thiệt hại nh- đối với tài sản của chính họ.

## Kết luận và kiến nghị

Qua việc xem xét pháp luật môi trường ở các n-ớc trên, ta thấy rằng: việc xác định trách nhiệm của chủ thể vi phạm đ-ợc các n-ớc quy định ngay trong văn bản luật

<sup>4</sup> Xem Điều 109.2 Luật chất lượng môi trường của Canada.

<sup>5</sup> Quy định này cũng t-ơng tự nh- quy định trong Bộ luật hình sự Việt Nam, trong Ch-ơng các tội phạm về môi trường gồm 10 tội danh thì có 9 tội danh có quy định hình phạt tiền là hình phạt chính.

<sup>6</sup> Bộ luật môi trường của Thụy Điển có hiệu lực từ ngày 01/01/1999.

chuyên ngành, đa phần các nước này xác định trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hành chính, thậm chí cả trách nhiệm hình sự dựa vào quy định trong văn bản luật chuyên ngành. Điều này làm cho việc xác định trách nhiệm có độ chính xác cao, đòi hỏi nhà làm luật phải thận trọng hơn trong việc xác định trách nhiệm của chủ thể vi phạm, nhất là đối với trách nhiệm hình sự. Quy định như vậy cũng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người áp dụng pháp luật. Hơn thế, cùng với sự thay đổi tính chất của các quan hệ xã hội thì khi thay đổi một điều luật trong một văn bản luật chuyên ngành, nhất là khi quy định trách nhiệm với một hành vi vi phạm mới sẽ không phải kéo theo sự thay đổi trong các văn bản luật khác. Điều này làm cho việc xử lý các hành vi vi phạm được kịp thời. Trong khi đó, nếu pháp luật môi trường Việt Nam muốn quy định một hình thức trách nhiệm (nhất là trách nhiệm hình sự) đối với một hành vi vi phạm mới thì kéo theo đó là sự phải thay đổi, bổ sung hàng loạt các văn bản có liên quan khác. Việc thay đổi, bổ sung các văn bản có liên quan trên thực tế thường diễn ra rất chậm, làm cho việc xử lý hành vi vi phạm không kịp thời, nhiều khi bỏ lọt cả vi phạm.

Qua các trình bày trên, để góp phần hoàn thiện thêm pháp luật về môi trường của Việt Nam, chúng tôi đề nghị:

1. Cho phép quy định ngay trong các văn bản có hiệu lực pháp lý cao (như Luật, Pháp lệnh) các hình thức trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hành chính và cả trách nhiệm hình sự đối với các hành vi vi phạm với lý do nêu ở trên.

2. Để quy định trách nhiệm của chủ thể có hành vi gây hại cho môi trường thì không cần thiết phải có dấu hiệu hậu quả, vì:

- Hậu quả của hành vi xâm hại cho các yếu tố cấu thành nên môi trường rất đa dạng, mặt khác rất khó có được các tiêu chí có tính khoa học và thực tiễn để đánh giá một cách đầy đủ mức độ tác động của hành vi xâm hại môi trường.

- Hậu quả của hành vi xâm hại môi trường thường khó xác định được ngay sau khi hành vi vi phạm được thực hiện và phải có một quá trình chuyển hoá rất lâu.

3. Tăng cường hình thức xử phạt tiền đối với hành vi gây hại cho môi trường vì các hành vi này sẽ gây ra những thiệt hại về môi trường mà cần phải có kinh phí để khắc phục. Hơn nữa, việc áp dụng hình thức phạt tiền sẽ mang lại một nguồn thu cho ngân sách nhà nước, tạo quỹ để bảo đảm cho môi trường ở trạng thái có thể chấp nhận được và góp phần giải quyết các hậu quả lâu dài do hành vi xâm hại môi trường gây ra.

4. Nên có quy định phân biệt trách nhiệm của tổ chức và cá nhân vi phạm pháp luật về môi trường theo hướng: trách nhiệm của tổ chức phải cao hơn trách nhiệm của cá nhân đối với cùng một hành vi vi phạm, vì: cùng một hành vi vi phạm, nhưng nếu hành vi đó được thực hiện bởi một tổ chức thì tính chất cũng như mức độ nguy hại của hành vi đó thường bao giờ cũng cao hơn so với hành vi được thực hiện bởi một cá nhân./.

## LegiS 3/2004

### **P 2. The 3d meeting of the NA full-time deputies, Khanh Van**

The meeting had been discussed the drafts of Civil Procedure Code, Domestic Waterway Law, Amended Law on Credit organizations, Amended Law on Children Care, Education and Protection, Amended Status of the NA Standing Committee, Status of the NA Ethnic Minorities Council and its Committees, Law on Bankruptcy, Law on Inspection, Amended Law on Petition and Denunciation.

### **P 6. Toward public participation in Vietnam- Minh Duc**

From 7/2001 to 3/2004 The Office of the NA had announced results of research on People's participation in law-making in Vietnam. The ambitious goal is aimed at public participation in the State under the Rule of Law.

### **P 11. Private school needs more autonomy- Nguyen Duc Than, teacher for private school Nguyen Trung To, Vinh City**

About 15 years ago the first private schools were established in Vietnam. Despite new policy and legal measures had been issued towards developing this sector, local implementation still lags behind.

### **P 20. Quality of law drafted by the Government bodies- Ph.D. Pham Tuan Khai, Office of the Government**

During law-drafting process, the Government bodies tend to focus on their interests and ignore policy analysis step before drafting which leads to low quality of law.

### **P 29. Enhancing supervision of Fatherland Front and people over government bodies- Ph.D Bui Xuan Duc, Institute of State and Law**

In Vietnam the Fatherland Front carries out supervision over law-making process, activities of judiciary bodies, petitions and claims reception, activities of elected deputies. Through the right of petitions and claims, by meeting with the representatives, People could check authorities at different levels.

### **P 37. Competence of the Vietnamese court in cases with foreign factors- Nguyen Trung Tin, Ph.D, Institute of State and Law**

The author discusses unreasonable points in the 25d Chapter, the Draft of The Civil Procedure Code surrounding this issue.

### **P44. Revision of civil court judgment- Hoang Van Minh, Member of Law Committee of the NA**

Beyond the 2d instance trial, there is a special procedure of review of civil court judgments in Vietnam. The paper discusses for and against of this mechanism in the Draft of Civil Procedure Code.

### **P 49. Shortcomings of legal provisions on female labor- Ph.D. Nguyen Huu Chi, Hanoi Law University**

The author provides his observation on weakness in implementation of legal provisions on female labor with academic view and also as a solicitor.

### **P 58. Amendment of Law on Children Care, Education and Protection- Hoang Duc Thang, Ministry of Justice**

Law on Children Care, Education and Protection should be amended in accordance with other related legal acts to ensure the effective protection of children's rights.

### **P 66. Assessing legal provisions on software businesses - Tran Viet Dung, Le Thi Nam Giang, Mai Hong Quy HCM City Law University**

Software industry needs more specific and detailed legal framework towards target of 500 million USD software products export by 2005.

### **P 73. Administrative reform and grassroots democracy in communes - Dinh Ngoc Hien, Ph.D, Academy of Administration**

Administrative reform could give citizens more chance to know and to discuss public affairs, to implement their rights and to supervise local authority. On other hand, grassroots democracy could promote administrative reform at commune level.

### **P 78. Environmental legal responsibility: a look from comparative perspective- Tran Thang Loi, Ministry of Justice**

Legal provisions on environmental responsibility shall be formulated in details for easy implementation; a clear penalty, including approach for higher penalty for institutions in comparison to individuals- that is Vietnam should learn from environmental law of Singapore, Hong Kong, Canada and Sweden.