

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

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

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

**Số 23(160) / Tháng 12/2009**

**CHÀO MỪNG 65 NĂM NGÀY THÀNH LẬP QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN VIỆT NAM  
VÀ 20 NĂM NGÀY HỘI QUỐC PHÒNG TOÀN DÂN**



**QUYẾT THẮNG**



**22-12-1944**

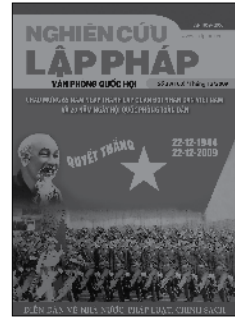
**22-12-2009**



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

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Xây dựng quân đội cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn cách mạng mới  
**TS. Nguyễn Huy Hiệu**
- 10** Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng quân đội nhân dân  
**PGS, TS. Trần Nam Châu**
- 14** Các tiêu chuẩn đánh giá mức độ đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay (phần 2)  
**PGS, TS. Thái Vinh Thắng**
- 22** Các tiêu chí đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật  
**TS. Nguyễn Minh Đoan**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 29** Về việc sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội  
**TS. Bùi Ngọc Thanh**
- 35** Về tiêu chí đại biểu Quốc hội trong điều kiện Việt Nam là thành viên của WTO  
**TS. Đỗ Ngọc Hải**
- 43** Nhầm lẫn trong chế định hợp đồng: những bất cập và hướng sửa đổi Bộ luật Dân sự (phần 2)  
**TS. Đỗ Văn Đại**

### CHÍNH SÁCH

- 48** Pháp luật đất đai và vấn đề bảo vệ quyền lợi chính đáng của phụ nữ  
**TS. Doãn Hồng Nhung**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Hạn chế trong quy định hiện hành về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường  
**Dư Huy Quang**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 56** Sửa đổi hiến pháp ở Mỹ (phần 1)  
**Bùi Ngọc Sơn**

### THÔNG TIN CÔNG TÁC LẬP PHÁP

- 61** Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2010

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

Th.S. NGUYỄN QUANG MINH

#### TRỤ SỞ:

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

#### THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

#### PHÁT HÀNH:

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

#### TÀI KHOẢN:

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

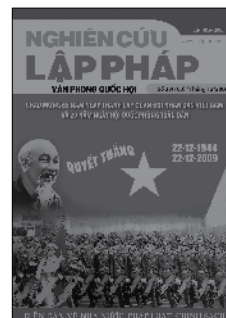
IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

**GIÁ: 9.500 ĐỒNG**

Ảnh bìa: do Bộ Quốc phòng cung cấp

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## LegiS 11/2009

### STATE AND LAW

- 5** Building a revolutionary army which shall be a well-trained regular army to be gradually modernised, firmly protect the national socialist Vietnam in the period of the new revolution.

**Dr. Nguyen Huy Hieu**

- 10** Ho Chi Minh's spirit on building the people's army

**Prof, Dr. Tran Nam Chuan**

- 14** Standards to assess levels of ensuring sustainable development requirement in law-making activities in our country today (part 2)

**Prof, Dr. Thai Vinh Thang**

- 22** Criteria for assessing the impact of legal documents

**Dr. Nguyen Minh Doan**

### DISCUSSION OF BILLS

- 29** Amending and supplementing the Law on election of deputies to the National Assembly

**Dr. Bui Ngoc Thanh**

- 35** On criteria of deputies of the National Assembly when Vietnam became a member of WTO

**Dr. Do Ngoc Hai**

- 43** Confusion in the law provisions of contract: The inadequacies and orientation to amend the Civil Code (part 2)

**Dr. Do Van Dai**

### POLICIES

- 48** Legislation on land issues and the protection of legitimate interests of women

**Dr. Doan Hong Nhung**

### LEGAL PRACTICE

- 51** Some limitations in the current regulations on the handling of administrative violations in environmental protection

**Du Huy Quang**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 56** Amending the Constitution in the U.S. (part 1)

**Bui Ngoc Son**

### LEGISLATIVE NEWS

- 61** Resolution on surveillance program of the National Assembly in the year 2010

#### EDITORIAL:

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

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### VICE EDITOR-IN-CHIEF:

LL.M. NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

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

#### DESIGN:

NGUYEN ANH VU

#### LICENSE OF PUBLISHERMENT:

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

#### DISTRIBUTION:

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

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 9,500 VND

## NHÂN DỊP KỶ NIỆM 65 NĂM NGÀY THÀNH LẬP QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN VIỆT NAM (22/12/1944 - 22/12/2009) VÀ 20 NĂM NGÀY HỘI QUỐC PHÒNG TOÀN DÂN

# XÂY DỰNG QUÂN ĐỘI CÁCH MẠNG, CHÍNH QUY, TINH NHUỆ, TỪNG BƯỚC HIỆN ĐẠI, BẢO VỆ VỮNG CHẮC TỔ QUỐC VIỆT NAM XÃ HỘI CHỦ NGHĨA TRONG GIAI ĐOẠN CÁCH MẠNG MỚI

■ NGUYỄN HUY HIỆU \*

65 năm xây dựng chiến đấu và trưởng thành, Quân đội Nhân dân Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh đã cùng toàn dân anh dũng chiến đấu, lập nên nhiều chiến công oanh liệt: đánh thắng hai đế quốc to là Pháp và Mỹ, bảo vệ vững chắc Tổ quốc, đưa vị thế nước ta ngày càng nổi bật trên trường quốc tế. Song, tình hình thế giới từ những năm đầu của thế kỷ 21 đã có nhiều biến động to lớn, dẫn đến sự hình thành một trật tự thế giới mới phức tạp, khó lường. Tình hình ấy đang đặt ra cho Quân đội ta những yêu cầu mới, đòi hỏi sự phát triển cả về tiềm lực và sức mạnh tổng hợp.

**T**rong giai đoạn cách mạng mới, Quân đội ta càng phải giữ vững bản chất và phát huy truyền thống của Quân đội Nhân dân Việt Nam: “Trung với Đảng, hiếu với dân, nhiệm vụ nào cũng hoàn thành, khó khăn nào cũng vượt qua, kẻ thù nào cũng đánh thắng”<sup>1</sup>; đẩy mạnh “xây dựng Quân đội Nhân dân và Công an Nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, có bản lĩnh chính trị vững vàng; trung thành tuyệt đối với Tổ quốc, với Đảng và nhân dân... có trình độ sẵn sàng chiến đấu và sức chiến đấu ngày càng cao; thường xuyên cảnh giác, kịp thời đập tan mọi

âm mưu và hành động xâm phạm độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc và an ninh quốc gia”<sup>2</sup>. Nghị quyết Đại hội lần thứ X của Đảng đã chỉ rõ nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc (BVTQ) hiện nay là: “Bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội và nền văn hóa; bảo vệ Đảng, Nhà nước, nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa; bảo vệ sự nghiệp đổi mới và lợi ích quốc gia, dân tộc”. Nghị quyết cũng khẳng định: “Tăng cường quốc phòng, giữ vững an ninh quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ là nhiệm vụ trọng yếu, thường xuyên của

\* TS, Ủy viên BCH TƯ Đảng, Thượng tướng, Thứ trưởng Bộ Quốc phòng

(1) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 11, Nxb. Chính trị quốc gia, H.2000, tr.350.

(2) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.118.

Đảng, Nhà nước và của toàn dân, trong đó Quân đội nhân dân và Công an nhân dân là lực lượng nòng cốt”<sup>3</sup>.

Đối với Việt Nam, âm mưu cơ bản, lâu dài của các thế lực thù địch là xoá bỏ sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, xoá chế độ xã hội chủ nghĩa và buộc đất nước ta phải đi theo quỹ đạo của chủ nghĩa tư bản. Âm mưu đó trước mắt được thực hiện bằng “diễn biến hoà bình”, bạo loạn lật đổ, chuyển hoá kinh tế, văn hoá, lối sống. Chúng tìm cách “bôi đen” đội ngũ cán bộ cũng như thể hệ thanh thiếu niên của ta, biến họ thành “công cụ tự giác” cho chúng. Các thế lực thù địch mưu đồ chuyển hoá kinh tế nước ta thành kinh tế tư bản chủ nghĩa, từ đó buộc thượng tầng kiến trúc dù không muốn cũng không thể cưỡng nổi, phải chuyển hoá theo. Chúng ta cần nhìn nhận và đánh giá một cách toàn diện những biến đổi to lớn, sâu sắc, cũng như chiều hướng vận động của tình hình thế giới, khu vực và trong nước, làm cơ sở không chỉ cho hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, mà còn cho việc xác định những nhiệm vụ chiến lược quốc phòng, an ninh, BVTQ.

Tình hình thực tế nêu trên đòi hỏi chúng ta phải đẩy mạnh xây dựng quân đội cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; không ngừng nâng cao sức chiến đấu, đáp ứng yêu cầu đánh thắng chiến tranh xâm lược, kẻ cả chiến tranh công nghệ cao; bảo vệ vững chắc Tổ quốc.

Quân đội Nhân dân Việt Nam là quân đội cách mạng, khác hẳn quân đội của các nước tư bản về bản chất; Quân đội ta là quân đội của dân, do dân, vì dân, do Đảng Cộng sản và Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tổ chức, lãnh đạo, giáo dục, chỉ huy. Xây dựng quân đội cách mạng là xây dựng cho cán bộ, chiến sĩ có bản lĩnh chính trị, lập trường cách mạng vững vàng; tuyệt đối trung thành với Đảng, với chế độ xã hội chủ nghĩa, với Tổ quốc và nhân dân, có tinh thần cách mạng tiến công, luôn đứng vững

trên tuyến đầu, sẵn sàng chiến đấu và chiến thắng mọi kẻ thù xâm lược trong bất kỳ hoàn cảnh nào, bảo vệ vững chắc Tổ quốc và chế độ xã hội chủ nghĩa của chúng ta.

Quân đội Nhân dân Việt Nam lấy lý luận chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, kim chỉ nam cho mọi hành động. Vấn đề chăm lo xây dựng quân đội ta vững mạnh về mọi mặt, đặc biệt là về chính trị, tư tưởng luôn là một yêu cầu hàng đầu, có tính khách quan, bức thiết. Thông qua học tập, giáo dục, nâng cao nhận thức chính trị, tư tưởng, cần làm cho mọi cán bộ, chiến sĩ thấm nhuần đạo đức cách mạng, kiên định mục tiêu, lý tưởng chiến đấu vì độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, tuyệt đối trung thành với Đảng, nhân dân, Tổ quốc, làm tròn chức năng là công cụ bạo lực sắc bén của Đảng, Nhà nước, quyết tâm bảo vệ vững chắc Tổ quốc, góp phần đưa sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đi đến thắng lợi.

Sự nghiệp BVTQ trong thời kỳ mới càng đòi hỏi phải tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn quân, toàn dân, khai thác mọi nguồn lực, tập trung sức tăng cường củng cố quốc phòng - an ninh, xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân mà nòng cốt là Quân đội Nhân dân và Công an nhân dân; phát huy nghệ thuật chiến tranh nhân dân truyền thống, không ngừng nâng cao trình độ khoa học - kỹ thuật quân sự, nghệ thuật quân sự Việt Nam đáp ứng yêu cầu tác chiến mới, coi đó là những yếu tố cơ bản quyết định thắng lợi của sự nghiệp xây dựng và BVTQ trong giai đoạn cách mạng mới.

Để tăng cường sức mạnh quốc phòng - an ninh, bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa cần thực hiện tốt mấy vấn đề cơ bản sau:

- Mọi cấp, mọi ngành, các địa phương, đơn vị phải quán triệt sâu sắc và vận dụng nhuần nhuyễn quan điểm, tư tưởng chỉ đạo kết hợp chặt chẽ hai nhiệm vụ chiến lược:

(3) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.



*Lãnh đạo Quốc hội chụp ảnh cùng các đồng chí lãnh đạo Bộ Quốc phòng tại kỳ họp Quốc hội thứ 6, khóa XII.*

xây dựng và BVTQ; kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng - an ninh và đối ngoại; nhận rõ âm mưu thủ đoạn của địch; xác định rõ trách nhiệm của từng cá nhân và tổ chức, trước hết là đội ngũ cán bộ, đảng viên về nhiệm vụ BVTQ trong tình hình mới; động viên toàn dân và cả hệ thống chính trị tự giác, tích cực chấp hành tốt nhiệm vụ quốc phòng - an ninh chung và nhiệm vụ quốc phòng - an ninh thuộc phạm vi trách nhiệm của mọi tổ chức.

- Xây dựng nền quốc phòng toàn dân và thể trận quốc phòng toàn dân gắn với nền an ninh nhân dân và thể trận an ninh nhân dân vững mạnh, trên cơ sở phải xây dựng nguồn lực quốc phòng. Nguồn lực quốc phòng bao gồm cả con người và vũ khí trang bị. Con người trong lực lượng vũ trang nói chung, trong xây dựng quân đội nhân dân nói riêng phải là con người có bản lĩnh cách mạng, có tri thức khoa học, có nghiệp vụ, có trình độ cao để có thể sử dụng thành thạo các loại vũ khí trang bị. Đó là biện pháp cơ bản tăng cường sức mạnh quốc phòng, BVTQ. Xây dựng nền quốc phòng toàn dân và thể trận quốc phòng toàn dân là xây dựng cả tiềm lực và thể trận, xây dựng lực lượng thường

trực chiến đấu và lực lượng dự bị động viên, phục vụ chiến đấu, đáp ứng mọi tình huống vũ trang và phi vũ trang. Đặc biệt coi trọng xây dựng cơ sở chính trị - xã hội và thể trận lòng dân của nền quốc phòng toàn dân. Nhiệm vụ BVTQ phải được quán triệt sâu sắc đến mọi tầng lớp nhân dân. Lòng tin vào Đảng, tình cảm, trách nhiệm đối với chế độ, tinh thần yêu nước phải được khơi

*Ảnh: Đại tá, Bình Mạnh Hà*

dậy và phát triển ở mọi người Việt Nam. Có chính sách cụ thể thực hiện phương hướng xây dựng lực lượng, nguồn lực và tiềm lực quốc phòng vững mạnh, đủ sức đáp ứng yêu cầu mới của sự nghiệp BVTQ.

- Tiếp tục xây dựng Quân đội nhân dân theo hướng cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, hoàn thành mọi nhiệm vụ trong giai đoạn cách mạng mới. Đặc biệt coi trọng xây dựng quân đội về chính trị. Đây là nhiệm vụ quan trọng nhất, một nguyên tắc cơ bản quyết định bảo đảm sức mạnh chiến đấu của quân đội. Tăng cường sự lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt của Đảng đối với quân đội, bảo đảm cho quân đội luôn giữ vững bản chất giai cấp công nhân, trung thành tuyệt đối với Đảng với Tổ quốc và nhân dân, xứng đáng là lực lượng nòng cốt BVTQ. Nhiệm vụ chính trị hàng đầu của quân đội ta hiện nay là sẵn sàng chiến đấu và chiến đấu, trách nhiệm chính trị của quân đội là phải đánh thắng. Quân đội ta không những phải đủ sức đánh thắng địch trong điều kiện chiến tranh thông thường mà còn phải chiến thắng kẻ thù trong các loại hình chiến tranh khác, kể cả chiến tranh có sử dụng vũ khí công nghệ cao. Vì vậy, ngay trong thời bình,

chúng ta phải tranh thủ thời cơ, tận dụng thời gian có lợi, khai thác mọi nguồn lực, tập trung xây dựng quân đội đáp ứng yêu cầu cao nhất của phương thức đấu tranh vũ trang BVTQ. Không ngừng phát triển khoa học nghệ thuật quân sự, khoa học xã hội và nhân văn quân sự, phù hợp với nhiệm vụ trước mắt và yêu cầu phát triển của quân đội trong từng giai đoạn, tiến đến một nền khoa học quân sự hiện đại của chiến tranh nhân dân phát triển ở trình độ cao. Để đảm bảo cho lực lượng vũ trang nói chung, quân đội ta nói riêng luôn hoàn thành tốt nhiệm vụ, đánh thắng mọi kẻ thù trong mọi tình huống thì ngoài việc cải tiến, đổi mới trang thiết bị, vũ khí kỹ thuật, giữ vững bản chất cách mạng cho Quân đội và Công an, còn phải xây dựng bản lĩnh, ý chí chiến đấu ngoan cường, tinh thần chịu đựng gian khổ, hy sinh vô bờ bến, sẵn sàng xả thân vì sự nghiệp cách mạng cho từng cán bộ, chiến sỹ.

- Cùng với việc giữ vững và phát huy bản chất cách mạng của quân đội, vấn đề *xây dựng nền nếp chính quy cũng là một đòi hỏi khách quan và đang đặt ra ngày càng cấp thiết*. Có chính quy mới thống nhất, mới tạo ra sức mạnh để hoàn thành nhiệm vụ và chiến thắng. Quân đội chính quy là: “Quân đội được xây dựng theo những tiêu chuẩn thống nhất được pháp luật Nhà nước quy định về tổ chức, biên chế, trang bị; hệ thống chỉ huy; điều lệnh; chế độ huấn luyện vào giáo dục; các chế độ công tác, sinh hoạt nhằm đáp ứng với yêu cầu của chiến tranh chính quy”<sup>4</sup>. Xây dựng quân đội chính quy, trước hết phải có một hệ thống, điều lệnh, điều lệ toàn diện, hoàn chỉnh, phù hợp, nhằm thống nhất mọi hoạt động cơ bản của toàn quân. Đây là cơ sở pháp lý để cán bộ các cấp huấn luyện, chỉ huy và duy trì các chế độ sinh hoạt của bộ đội. Việc tổ chức, biên chế cần gọn, nhẹ, bảo đảm tính cơ động cao, tác chiến có hiệu quả.

- Trang bị, vũ khí, kỹ thuật phải hiện đại, có chất lượng cao, phù hợp với cách đánh của các thành phần lực lượng quân binh chủng là một yêu cầu khách quan, bức thiết. Song, vũ khí không phải là tất cả, mà con người mới là nhân tố quyết định thắng - bại trong chiến tranh. Kẻ địch có quân đội chính quy, có sức mạnh được tạo ra bởi chính quy với chỗ dựa chủ yếu là vũ khí công nghệ cao. Đây là mặt mạnh của địch nhưng lại có mặt trái là hành động dễ dập khuôn, máy móc, dễ bị lệ thuộc vào vũ khí và công nghệ, dẫn đến ý lại, cứng nhắc, khiến chúng ta dễ nắm được quy luật hành động của chúng và đánh trả hiệu quả.

Để đối phó với chiến tranh kiểu mới, do khả năng kinh tế và tài chính của đất nước chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu về vũ khí, kỹ thuật hiện đại, chúng ta phải vận dụng sáng tạo quan điểm chiến tranh nhân dân, đánh địch bằng mọi thứ vũ khí, trang bị có trong tay; phải cố gắng tự cải tiến, nâng cấp, hiện đại hoá; kết hợp mua sắm một số vũ khí trang bị hiện đại.

- Do đặc điểm nước ta thường phải đối đầu với những đội quân xâm lược có tiềm lực kinh tế, quân sự mạnh hơn ta gấp nhiều lần nên việc *xây dựng quân đội tinh nhuệ* cũng là một đòi hỏi khách quan, cấp thiết. Đây là yếu tố quan trọng bảo đảm cho quân đội ta trong điều kiện vũ khí, trang bị có thể kém hơn đối phương, vẫn thực hiện thành công cách đánh sở trường của mình, từ đó phát huy mặt mạnh, khắc phục mặt yếu của ta, hạn chế mặt mạnh, khoét sâu mặt yếu của địch để chiến thắng. Quân đội tinh nhuệ là quân đội được giáo dục, huấn luyện đúng yêu cầu của từng quân, binh chủng, ngành nghề kỹ thuật, chuyên môn; được rèn luyện nghiêm túc, công phu; có vũ khí, trang bị phù hợp; có năng lực chiến đấu giỏi, có sức chiến đấu cao...

Quân đội tinh nhuệ, nói một cách cụ thể là: cán bộ lãnh đạo, chỉ huy tinh nhuệ; cán

(4) Từ điển Bách khoa quân sự Việt Nam, Nxb. Quân đội nhân dân, Hà nội, 1996, tr.657.

bộ, nhân viên kỹ thuật, chuyên môn, nghiệp vụ tinh nhuệ; chiến sĩ tinh nhuệ; tổ chức, biên chế tinh gọn; vũ khí, trang bị tinh nhuệ (thuần thực kỹ thuật, chiến thuật, chuyên môn, nghiệp vụ, cương vị công tác; khoẻ mạnh, nhanh nhẹn, vận dụng, ứng phó linh hoạt...). Muốn thực hiện được điều đó, quân đội ta phải được huấn luyện thành thực mọi cách đánh thích hợp với sở trường và điều kiện địa hình, thời tiết của ta. Cán bộ nhất thiết phải được đào tạo, rèn luyện chính quy ở các trường để được trang bị những kiến thức, động tác thực hành cần thiết, tương ứng với cương vị đảm nhiệm.

Cán bộ lãnh đạo, chỉ huy phải biết nhận định, đánh giá tình hình nhanh, chính xác, hạ quyết tâm đúng, kịp thời, chỉ huy, hiệp đồng linh hoạt, đánh thắng địch giòn giã ngay cả khi tương quan về số quân và vũ khí, trang bị ta thua kém hơn. Cán bộ, nhân viên chuyên môn kỹ thuật cần được đào tạo cơ bản, chuyên sâu, có trình độ tinh thông nghiệp vụ, thao tác thuần thực, sử dụng thành thạo, linh hoạt các loại vũ khí trong biên chế. Chiến sĩ phải được huấn luyện, rèn luyện để có sức bền, dẻo, mạnh, có động tác chiến thuật, kỹ thuật đạt đến trình độ kỹ xảo, đánh hiệu quả, đồng thời cũng phải biết phòng tránh tốt, giữ an toàn người và vũ khí, trang bị của ta để đánh lâu dài. Lực lượng dự bị động viên cần được tổ chức theo các đơn vị quân binh chủng; xếp đúng chuyên môn nghiệp vụ và được huấn luyện thường xuyên để khi được động viên sẽ nhanh chóng hoà đồng với đơn vị thường trực. *Đẩy mạnh xây dựng quân đội từng bước hiện đại* vừa là nhiệm vụ, vừa là mục tiêu phấn đấu của toàn Đảng, toàn quân và toàn dân ta. Quân đội hiện đại là quân đội được trang bị những kiến thức khoa học quân sự, nghệ thuật quân sự và vũ khí, trang bị kỹ thuật quân sự mới nhất. Do khả năng tài chính, trình độ của nền kinh tế, công nghiệp quốc phòng, khoa học, kỹ thuật, công nghệ... của ta có hạn, sự chi viện của hệ thống xã hội chủ nghĩa không còn, ta phải lấy tự lực

cánh sinh là chính. Vì vậy, xây dựng quân đội từng bước hiện đại là một quá trình lâu dài, phải thực hiện từng bước; phải căn cứ vào tình hình khách quan để lựa chọn thứ tự nội dung ưu tiên, vừa đáp ứng yêu cầu sẵn sàng chiến đấu trước mắt, vừa bảo đảm tính hiệu quả, giữ được sức mạnh chiến đấu cơ bản, lâu dài của quân đội, bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ xây dựng và BVTQ.

- Trên cơ sở phát huy tối đa năng lực công nghiệp của đất nước, triệt để khai thác những thành tựu của công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đầu tư thích đáng cho các ngành công nghiệp quốc phòng đặc thù, tăng cường trang bị kỹ thuật hiện đại cho quân đội. Phấn đấu xây dựng được nền công nghiệp quốc phòng độc lập, tự chủ, có tiềm lực mạnh, phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Phát triển công nghiệp quốc phòng theo một cơ cấu hợp lý trong tổng thể nền công nghiệp của đất nước, kết hợp chặt chẽ các loại hình công nghệ sản xuất, ưu tiên hướng tới những công nghệ hiện đại, hiệu quả cao. Bố trí công nghiệp quốc phòng theo các vùng chiến lược phù hợp với yêu cầu phục vụ chiến tranh nhân dân BVTQ. Gắn công nghiệp dân sinh với công nghiệp quốc phòng, bảo đảm mỗi bước phát triển công nghiệp đất nước đều góp phần tăng thêm tiềm lực quốc phòng.

Quân đội ta là Quân đội nhân dân, là lực lượng tin cậy của Đảng, của Nhà nước, có vai trò làm nòng cốt cho toàn dân đánh thắng giặc, xây dựng và BVTQ. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, toàn quân, toàn dân ta quyết tâm phát huy truyền thống cách mạng, nêu cao chủ nghĩa anh hùng cách mạng, anh dũng chiến đấu và chiến thắng đã được xây đắp trong 65 năm qua, Quân đội nhân dân Việt Nam tiếp tục không ngừng vươn lên về mọi mặt; quyết tâm làm thất bại mọi âm mưu thâm độc, kế hoạch “diễn biến hoà bình”, bạo loạn lật đổ của kẻ địch, sẵn sàng đánh thắng chiến tranh xâm lược, kể cả chiến tranh có sử dụng vũ khí công nghệ cao nếu chúng liều lĩnh gây ra. ■



# TƯ TƯỞNG HỒ CHÍ MINH VỀ XÂY DỰNG QUÂN ĐỘI NHÂN DÂN

■ TRẦN NAM CHUÂN \*

**Chủ tịch Hồ Chí Minh lãnh tụ vĩ đại của cách mạng Việt Nam, Anh hùng giải phóng dân tộc, nhà văn hoá lớn, đồng thời là một nhà quân sự lỗi lạc. Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân, xây dựng Quân đội nhân dân là kết quả của sự vận dụng và phát triển sáng tạo những quan điểm tư tưởng quân sự của chủ nghĩa Mác-Lênin, kế thừa và phát triển những di sản quân sự độc đáo, sáng tạo của dân tộc, tiếp thu có chọn lọc tinh hoa quân sự thế giới. Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Quân đội nhân dân là tư tưởng chiến tranh nhân dân Việt Nam và quốc phòng toàn dân bảo vệ Tổ quốc (BVTQ) được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng xác định là một nội dung cơ bản trong hệ thống quan điểm của Người về cách mạng Việt Nam.**

Củu nghĩa Mác Lênin - Tư tưởng Hồ Chí Minh khẳng định nhân dân là người sáng tạo ra lịch sử. Đảng Cộng sản lấy dân làm gốc, quân đội cách mạng cũng phải dựa vào dân, “lực lượng chính là ở dân”<sup>1</sup>. “Nhân dân là nền tảng, là cha mẹ của bộ đội”<sup>2</sup>, Quân đội nhân dân Việt Nam mang bản chất giai cấp công nhân, tính nhân dân và tính dân tộc sâu sắc.

65 năm qua, Quân đội nhân dân Việt Nam đã mang nhiều tên gọi. Đó là: Việt Nam Tuyên truyền giải phóng quân (12/1944); Việt Nam Giải phóng quân (4/1945); Vệ quốc Đoàn (9/1945); Quân đội Quốc gia Việt Nam (5/1946); Quân đội nhân dân Việt Nam (2/1951). Mỗi tên gọi thể hiện nhiệm vụ chính trị của một giai đoạn lịch sử mà Quân đội ta đã phấn đấu để thực hiện. Là tổ chức quân sự, nhưng có thời kỳ hoạt động theo phương châm chính trị trọng hơn quân

sự; là quân đội chủ lực, từ các đội du kích các địa phương tập trung lên trở thành giải phóng quân; do Trung ương trực tiếp lãnh đạo và chỉ huy thống nhất từ Nam chí Bắc; là quân đội chính quy của một Nhà nước, của một quốc gia độc lập có chủ quyền, một quân đội cách mạng, cùng nhân dân vũ trang khởi nghĩa giành chính quyền, bảo vệ vững chắc chính quyền, bảo vệ tính mạng, tài sản và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ nền độc lập thống nhất và bản sắc văn hoá dân tộc. Đó là quân đội của nhân dân, vì nhân dân mà chiến đấu. Mặc dù mang những tên gọi khác nhau do tình hình và nhiệm vụ cách mạng trong thời kỳ lịch sử có sự phát triển, Quân đội ta vẫn là Quân đội nhân dân, thực hiện chức năng đội quân chiến đấu, đội quân công tác và đội quân sản xuất. Nhưng nguyên tắc xây dựng quân đội theo tư tưởng Hồ Chí Minh vẫn được giữ vững:

\* PGS. TS, Đại tá, Viện Chiến lược quân sự, Bộ Quốc phòng

(1) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 5, Nxb. CTQG, H.2000, tr.409.

(2) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 5, Nxb. CTQG, H.2000, tr.393.



Ảnh S.T: Anh Vũ

**Một là**, “Quân sự phục tùng chính trị”, “quân sự mà không có chính trị như cây không có gốc, vô dụng lại có hại”<sup>3</sup>. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản là nhân tố quyết định bản chất cách mạng, sự trưởng thành và chiến thắng của Quân đội nhân dân. Có sự lãnh đạo của Đảng, Quân đội ta luôn luôn lấy việc xây dựng về chính trị làm cơ sở để nâng cao sức mạnh chiến đấu tổng hợp, thường xuyên tăng cường hiệu lực công tác Đảng - công tác chính trị. Khi đã có Nhà nước, trở thành một bộ phận của Nhà nước, Quân đội ta tuân thủ hiến pháp và pháp luật. Thực tiễn lịch sử cho thấy, cơ chế quản lý của Nhà nước với quốc phòng không làm suy yếu sự lãnh đạo tuyệt đối trực tiếp, về mọi mặt của Đảng với quân đội; vì quân đội là một tổ chức quân sự, khác với các tổ chức khác trong bộ máy Nhà nước... Đảng trực tiếp lãnh đạo Nhà nước đồng thời trực tiếp lãnh đạo quân đội.

**Hai là**, Theo tư tưởng Hồ Chí Minh về

nguyên tắc tổ chức quân đội: “Phải có tổ chức vững chắc và nghiêm mật”, “nếu không có tổ chức thì không phải là một đội quân cách mạng, không thể đánh thắng được”<sup>4</sup> kết cục sẽ rơi vào tình trạng vô chính phủ và tan rã. Người chủ trương xây dựng lực lượng vũ trang ba thứ quân, xác định đúng đắn mối quan hệ giữa bộ đội chủ lực, bộ đội địa phương và dân quân tự vệ. Vận dụng sáng tạo nguyên tắc tập trung dân chủ của Đảng vào xây dựng quân đội cách mạng, Người nêu rõ có tổ chức mạnh mới có con người mạnh. Con người mạnh làm cho tổ chức mạnh, Đảng bộ trong quân đội làm nòng cốt và hạt nhân lãnh đạo, vừa có hệ thống lãnh đạo, vừa có hệ thống chỉ huy, xác định rõ lãnh đạo là tập thể, chỉ huy là trách nhiệm cá nhân. Quân đội phải có kỷ luật sắt “quân lệnh như sơn” đi đôi với thực hiện dân chủ, phê bình, tự phê bình từ dưới lên, chống quan liêu, quân phiệt, độc đoán, chống tự do vô kỷ luật.

**Ba là**, Quân đội ta là Quân đội của dân, do dân, vì dân. Vì vậy, phải luôn đứng vững trên lập trường của giai cấp công nhân, có thái độ chính trị đúng đắn trước những mối quan hệ chính trị cơ bản: Với nhân dân, Quân đội ta là người phục vụ trung thành, cùng nhân dân bảo vệ độc lập chủ quyền, chế độ xã hội, bảo vệ Nhà nước, bảo vệ Đảng, bảo vệ thành quả cách mạng, bảo vệ tính mạng, tài sản và quyền làm chủ của nhân dân. Với đất nước, Quân đội ta là công cụ để bảo vệ độc lập thống nhất toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc, bảo vệ sự bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc, gìn giữ bản sắc văn hoá dân tộc... Với bầu bạn, Quân đội ta thắm nhuần tinh thần quốc tế vô sản, ủng hộ sự nghiệp đấu tranh cho độc lập dân tộc, tiến bộ xã hội và hoà bình thế giới. Với nội bộ, thực hiện toàn quân một ý chí, kỷ luật nghiêm minh, dân chủ, bình đẳng về chính trị. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khái quát: “Quân đội ta có sức

(4) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 3, Nxb. CTQG, H.2000, tr.470.

(3) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 6, Nxb. CTQG, H.2000, tr.318

mạnh vô địch, vì nó là một quân đội nhân dân do Đảng ta xây dựng, Đảng ta lãnh đạo và giáo dục”<sup>5</sup>.

**Bốn là**, theo tư tưởng Hồ Chí Minh, trong xây dựng quân đội phải lấy việc bồi dưỡng xây dựng con người là chính. Bác nói: “Người trước súng sau”. Chiến lược “trồng người” của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã tạo nên một đội ngũ cán bộ quân đội trung thành, có trí tuệ, đáp ứng yêu cầu khắc nghiệt của đấu tranh và mọi thử thách của cách mạng. Người nói: “Muôn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém”<sup>6</sup>, “...cán bộ là cái gốc của mọi công việc”<sup>7</sup>.

Đối với cán bộ trong quân đội, Chủ tịch Hồ Chí Minh yêu cầu phải có các phẩm chất: “Trí, Dũng, Liêm, Trung”<sup>8</sup>. Người đặt “Trí” lên hàng đầu. Theo Hồ Chí Minh, cán bộ quân sự trước hết phải là người có trí tuệ, không ngừng trau dồi trí thức, nâng cao trí tuệ, mới hoàn thành nhiệm vụ. Người cán bộ phải có giác ngộ chính trị hơn quần chúng, vì vậy phải có trình độ hiểu biết về chủ nghĩa Mác- Lênin, khoa học xã hội và nhân văn, khoa học kỹ thuật quân sự; nắm vững đường lối chính sách của Đảng mới tự giác phấn đấu theo đường lối cách mạng mà Đảng đã vạch ra, có niềm tin thắng lợi, dựa vào căn cứ khoa học, có lý luận để thuyết phục quần chúng, có khả năng tổng kết thực tiễn, phát huy sức sáng tạo của quần chúng để góp phần cụ thể hoá, bổ sung đường lối chủ trương của Đảng.

Quân đội nhân dân Việt Nam đã đánh thắng quân đội nhà nghề của hai đế quốc to, trước hết là thắng bằng trí tuệ, bằng tài thao lược, kế thừa truyền thống đánh giặc của tổ tiên, tiếp thu có chọn lọc nghệ thuật quân sự của nhân loại, có phương pháp xem xét đúng, hiểu rõ sức mạnh quân đội của các nước đế quốc, sáng tạo cách đánh

tài giỏi. Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh, quân đội cách mạng phải: “nghiên cứu cách đánh giặc” để “có một lối đánh tài giỏi thì trăm trận trăm thắng”. Nếu “thiếu nghiên cứu tìm hiểu tình hình khả năng ta và địch một cách tỉ mỉ để định ra mục đích và cách đánh hợp lý thì sẽ “mắc nhiều khuyết điểm”. Người căn dặn cán bộ phải chịu khó học tập, không ngừng nâng cao trí tuệ, văn hoá để có phương hướng đúng cho việc trau dồi đạo đức cách mạng. Chủ tịch Hồ Chí Minh coi việc cán bộ học ở trường, ở sách vở và trong thực tiễn đấu tranh cách mạng đều rất quan trọng. Theo Người, học phải đi đôi với hành, lời nói phải đi đôi với việc làm. Người coi trọng quá trình xây dựng quân đội nhân dân phải là quá trình rèn luyện lâu dài chiến đấu với kẻ thù, trong đấu tranh chính trị, trong vận động quần chúng, trong xây dựng nâng cao sức mạnh chiến đấu. Bản lĩnh chính trị, bản lĩnh chiến đấu của mỗi quân nhân trong quân đội chẳng những là sự tích lũy một hàm lượng trí tuệ mà còn là kết quả của sự đấu trí giữa ta và địch. Hơn nữa thế kỷ xây dựng và chiến đấu, quân đội ta đã bồi dưỡng một đội ngũ cán bộ quân sự tuyệt đối trung thành với sự nghiệp cách mạng, giỏi thao lược, đánh thắng mọi kẻ thù. Trong Quân đội nhân dân Việt Nam, có nhiều cán bộ cao cấp từ công nhân, nông dân, trí thức cách mạng trưởng thành lên. Đó là một thành công lớn của Đảng và Bác Hồ.

Chiến lược “trồng người” trong quân đội của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xây dựng lên một hình tượng đẹp, đó là danh hiệu “Anh bộ đội cụ Hồ” được nhân dân tặng cho người chiến sĩ Quân đội nhân dân, một biểu tượng của con người mới, vừa mang phẩm chất truyền thống của dân tộc, vừa mang nhân cách và tầm vóc của người anh hùng thời đại và có giá trị nhân văn xã hội chủ

(5) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 11, Nxb. CTQG, H.2000, tr.350.

(6) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 5, Nxb. CTQG, H.2000, tr.240.

(7) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 5, Nxb. CTQG, H.2000, tr.269.

(8) Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 5, Nxb. CTQG, H.2000, tr.330.

nghĩa. 65 năm qua, Quân đội ta xây dựng và chiến đấu theo tư tưởng Hồ Chí Minh, đã hoàn thành nhiệm vụ trong chiến tranh giải phóng dân tộc và BVTQ. Những năm hoà bình, Quân đội ta là một lực lượng rất quan trọng đảm bảo sự ổn định chính trị và an toàn xã hội của nước nhà. Ngày nay, trong bối cảnh mới, đất nước bước vào thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hoá (CNH, HĐH). Chúng ta đang đứng trước vận hội mới và những thách thức mới.

Đảng ta đã xác định xây dựng Tổ quốc và BVTQ xã hội chủ nghĩa là hai nhiệm vụ chiến lược. Nhiệm vụ của Quân đội ta rất nặng nề, phải bảo vệ được hoà bình, góp phần tạo môi trường ổn định để CNH, HĐH, bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, vùng trời, vùng biển, biên giới hải đảo của Tổ quốc, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ Đảng và Nhà nước, bảo vệ quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ bản sắc văn hoá dân tộc, lợi ích quốc gia, chống lại các thế lực thù địch với các thủ đoạn diễn biến hoà bình, bạo loạn lật đổ và sẵn sàng đánh bại mọi cuộc chiến tranh xâm lược kiểu mới của địch. Chức năng cơ bản của quân đội là bảo vệ vững chắc độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, bảo vệ Đảng, Nhà nước, bảo vệ tính mạng tài sản, quyền làm chủ của nhân dân và chức năng quân đội công tác, đội quân sản xuất có những nội dung và yêu cầu mới.

Trước những biến chuyển to lớn, phức tạp của tình hình quốc tế và khu vực, trước vận hội mới và thách thức mới, “Bộ đội Cụ Hồ” vẫn là trụ cột, là lực lượng kiên định đi theo con đường mà Bác Hồ đã lựa chọn. Quân đội ta phải tiếp tục xây dựng nâng cao trình độ về mọi mặt ngang tầm với nhiệm vụ, trước hết và cơ bản nhất là trình độ chính trị.

Để cán bộ quân đội có nhãn quan chiến lược mới, hiểu rõ tình thế của đất nước, đặc điểm, tính chất của cuộc đấu tranh trong điều kiện mới nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh, cần khẳng định vị trí chính trị của Quân đội nhân

dân, chủ động trong mọi tình huống, góp phần tích cực, có hiệu quả vào việc ổn định, phát triển đất nước, ngăn chặn và loại trừ những nguy cơ do các thế lực thù địch gây nên. Do đó, phải nắm vững nguyên tắc lấy xây dựng chính trị làm cơ sở, vừa kế thừa, vừa đổi mới nội dung công tác chính trị, tư tưởng, nhận thức rõ sự thống nhất giữa BVTQ và bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ công cuộc hoà bình của nhân dân, ngăn ngừa không để xảy ra chiến tranh, đồng thời sẵn sàng đánh bại các loại hình chiến tranh xâm lược, diễn biến hoà bình của địch.

Trong sự nghiệp xây dựng và BVTQ tương lai, đòi hỏi quân đội phải xây dựng với chất lượng cao, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại. Nhiệm vụ đó đặt ra yêu cầu đầu tư hơn nữa vào công tác huấn luyện bộ đội, đào tạo đội ngũ cán bộ có trình độ chỉ huy giỏi, sáng tạo cách đánh và tổng kết thực tiễn, nghiên cứu khoa học quân sự, vận dụng sáng tạo vào quá trình xây dựng học thuyết quân sự Việt Nam trong thời đại mới, góp phần vào việc đổi mới phong cách lãnh đạo chỉ huy quân đội nhân dân. Cần thiết phải bổ sung, hoàn thiện hệ thống luật về xây dựng Quân đội nhân dân, củng cố nền quốc phòng toàn dân BVTQ; Tiếp tục thể chế hoá đường lối, quan điểm, nghị quyết của Đảng về xây dựng quân đội; Ban hành hệ thống điều lệnh, điều lệ về các hoạt động của Quân đội nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quân đội, giải quyết tốt nhiệm vụ xây dựng Quân đội nhân dân trong nhà nước pháp quyền do Đảng lãnh đạo.

Những vấn đề trên đang đặt ra trước toàn Đảng, toàn dân và toàn quân ta tiếp tục học tập, tìm hiểu và nghiên cứu sâu sắc hơn nữa tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân, xây dựng Quân đội nhân dân, góp phần tăng cường nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, làm cho Quân đội ta mãi xứng đáng với danh hiệu cao quý: “Bộ đội Cụ Hồ”. ■

# CÁC TIÊU CHUẨN ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ ĐẢM BẢO YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

THÁI VĨNH THẮNG \*

(Tiếp theo kỳ trước)

## 4. Xây dựng, hoàn thiện pháp luật về an sinh xã hội

Theo quan niệm phổ biến của các nước trên thế giới hiện nay, pháp luật về an sinh xã hội bao gồm những quy phạm pháp luật điều chỉnh các vấn đề sau đây:

Hệ thống bảo hiểm xã hội dành cho những đối tượng xã hội có quá trình đóng góp. Tài chính phân phối được gọi là tiền bảo hiểm. Nhóm đối tượng này được chia thành:

- Người già và người về hưu nhận tiền bảo hiểm xã hội từ hệ thống tài chính quốc gia. Hệ thống này tập trung tiền từ ba nguồn: thuế bảo hiểm xã hội thu trực tiếp của công nhân khi họ còn làm việc, thuế bảo hiểm xã hội thu của người sử dụng lao động, trợ cấp của chính quyền trung ương.

- Người thất nghiệp được nhận bảo hiểm thất nghiệp, tài chính để phân phối bao gồm trích một phần từ thuế bảo hiểm xã hội của công nhân. Tài chính trợ cấp của nhà nước thông qua tín dụng từ quỹ tín dụng quốc gia.

Hệ thống trợ cấp xã hội dành cho những người không hoặc chưa có quá trình đóng góp. Tài chính phân phối được gọi là tiền trợ cấp. Hệ thống này bao gồm: trợ cấp cho người già; trợ cấp cho trẻ em của những gia đình nghèo; trợ cấp cho người mù; phúc lợi cho bà mẹ, trẻ em; trợ cấp cho các cơ sở dạy nghề và hướng nghiệp để họ có thể miễn học

phí cho người nghèo; trợ cấp cho chương trình sức khỏe công cộng chủ yếu phục vụ khám, chữa bệnh miễn phí cho người nghèo; trợ cấp nhà ở cho người nghèo.

Ngoài ra, các nước còn thực hiện chiến lược bảo hiểm y tế quốc gia và có chính sách tuyên chiến với đói nghèo. Đơn vị xác định chuẩn nghèo ở các nước có thể khác nhau. Ví dụ ở Mỹ năm 1989, gia đình có duy nhất một người sẽ được xem là nghèo nếu thu nhập 5980 USD/năm trở xuống, với gia đình có 4 thành viên chuẩn này là 12000 USD/năm, và gia đình có 8 thành viên không kể lớn nhỏ là 20260 USD/năm<sup>1</sup>.

Việt Nam là một nước đi sau trong việc xây dựng pháp luật về phúc lợi xã hội, vì thế Việt Nam có thể học tập kinh nghiệm nước ngoài trong lĩnh vực này, đặc biệt là kinh nghiệm nước Mỹ. Trước đây, nước Mỹ đã có quan điểm quá cứng nhắc theo học thuyết của Adam Smith về chủ trương tự do kinh doanh, tự do sinh tồn, Nhà nước này từ khi lập quốc cho đến những năm 30 của thế kỷ 20 không tán đồng sự can thiệp và tái phân phối thu nhập quốc dân cho người nghèo. Việc tăng rồi sử dụng tiền thuế của doanh nghiệp, của nhà giàu để cung ứng những dịch vụ xã hội miễn phí cho những người có thu nhập thấp đối với đa số người Mỹ trước năm 1929 là một hình thức dung túng tình

\* PGS, TS. Đại học Luật Hà Nội

(1) TS. Lê Vinh Danh, Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001, Nxb. Thống kê, 2001, tr. 432.

trạng lười biếng làm phương hại đến việc mở rộng đầu tư và phát triển Quốc gia. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng những năm 1929-1933 đã làm đảo lộn nhiều nhận thức, trong đó có nhận thức về tự do sinh tồn và tự do cạnh tranh. Năm 1933, khoảng 1/4 lực lượng lao động bị thất nghiệp. Năm 1934, tám triệu đàn ông không có việc làm và sống kham khổ, sự phân biệt chủng tộc trong việc xin việc, trong mua bán, cư trú, đi lại ngày càng gay gắt, đầy đất nước này đến bên bờ nổi loạn và sụp đổ. Cử tri và nhân dân khắp nơi chất vấn trách nhiệm của chính quyền, đây là lý do chính khiến Đảng Cộng hoà thất cử Tổng thống và mất quyền kiểm soát Quốc hội. Đảng Dân chủ đưa ra thoả thuận mới về trách nhiệm và chính quyền công dân. Lần đầu tiên ở xã hội tự do cạnh tranh này người ta bắt đầu biết đến một điều rằng, chính quyền phải có trách nhiệm đối với nhân dân trong những hoàn cảnh như thế<sup>2</sup>.

Sau cuộc suy thoái nói trên, người Mỹ bắt đầu nghĩ rằng tái phân phối thu nhập trở thành công cụ tất nhiên. Vì nếu không có sự tái phân phối thu nhập này thì tình trạng có những người sống dưới mức nghèo khổ bên cạnh những người quá giàu và thờ ơ với cái nghèo sẽ dẫn đến những cuộc xung đột xã hội, nội chiến và nguy cơ sụp đổ liên bang. Tổng thống Roosevelt đã lần lượt đưa ra hai “chương trình thoả thuận mới”, trong đó an sinh xã hội là chính sách tái phân phối lớn nhất từ trước đến nay của chính quyền trung ương ở phạm vi toàn thế giới trong lĩnh vực chính sách công. Năm 1935, Nhà nước Mỹ đã ban hành Luật An sinh xã hội. Năm 1964, nước Mỹ tuyên chiến với đói nghèo, chi tiêu cho an sinh xã hội tăng nhanh một cách chưa từng

thấy, từ mức độ gần như bằng 0% trước năm 1929 lên đến khoảng 20% vào cuối những năm 1960. Tám năm cầm quyền của Clinton có hàng trăm chương trình và hàng nghìn dự án khác nhau. Đến năm 1995, chi tiêu cho phúc lợi xã hội của liên bang lên đến 650 tỷ USD (10 725 000 tỷ VNĐ), bằng 33% tổng chi tiêu của chính quyền trung ương<sup>3</sup>. Không dừng lại đó, đến năm 2000, tổng chi khu vực Nhà nước cho an sinh xã hội nói chung kể cả trợ cấp hưu trí cán bộ khu vực Nhà nước đã lên đến 40% tổng ngân sách<sup>4</sup>. Tính theo GDP, chi phí phúc lợi và xoá đói giảm nghèo ở Mỹ đã tăng từ 5% năm 1960 lên đến 13,2% năm 1993. Cũng tương tự như vậy, ta cũng có thể nhìn thấy ở các Nhà nước tư sản khác đã chi cho an sinh xã hội theo bảng thống kê sau đây:

	<b>Năm 1960</b>	<b>Năm 1974</b>	<b>Năm 1993</b>
<b>Hoa Kỳ</b>	5,0	9,5	13,2
<b>Nhật</b>	3,8	6,2	12,1
<b>Đức</b>	12,0	14,6	15,8
<b>Pháp</b>	13,5	15,5	23,6
<b>Anh</b>	6,8	9,2	14,6
<b>Ý</b>	9,8	13,7	19,3
<b>Canada</b>	7,9	9,2	16,1
<b>Phần Lan</b>	5,1	7,6	55,4
<b>Đan Mạch</b>	7,4	12,0	20,5
<b>Na Uy</b>	7,6	13,3	20,5
<b>Thụy Điển</b>	8,0	14,3	25,2

*Nguồn: OECD, Historical Statistics Various Years & From Francis G. Castles, Comparative Public, Edward Elgar Press, UK 1998, P.151*

Chính sách trợ cấp nhà ở của Mỹ cũng là một kinh nghiệm đáng quý cho Việt Nam hiện nay. Trong nhiều năm sau chiến tranh thế giới thứ nhất, trợ cấp nhà ở ở Mỹ theo một công thức duy nhất là Liên bang chi tiền để địa phương xây nhà của Nhà nước. Sau đó giao cho địa phương quản lý việc cho thuê với giá rẻ. Đối tượng được thuê là những người đã được giám định thu nhập để

(2) TS. Lê Vinh Danh, *sđd*, tr.413.

(3) TS. Lê Vinh Danh, *sđd*, tr. 413.

(4) TS. Lê Vinh Danh, *sđd*, tr. 413.

đảm bảo đúng diện nghèo. Những người sau đó tìm được việc làm thu nhập tăng lên, phải di chuyển sang nhà tư và trả lại nhà cho Nhà nước để người nghèo khác vào thuê. Tuy nhiên, vào năm 1932 đã có Luật cho vay, mua và xây nhà ở. Theo đó, các ngân hàng tín dụng cấp tín dụng để người dân có thể vay mua hoặc xây nhà rồi sử dụng căn nhà nói trên như thế chấp cho khoản nợ. Luật Về các khoản vay của chủ sở hữu nhà năm 1933 tiếp tục tạo một số điều kiện trả nợ dễ dãi hơn nhằm giúp người dân có thêm thuận lợi sở hữu nhà riêng. Luật Về nhà đất năm 1934 còn tiến hơn một bước: Luật đã thành lập hệ thống bảo đảm tín dụng nhà đất (Federal Home Loan Association). Hệ thống này cấp tín dụng ứng trước với lãi suất hỗ trợ cho người dân mua nhà sau đó có thể trả dần bằng cách chọn một trong nhiều giải pháp thanh toán nợ khác nhau phù hợp với mình nhất. Năm 1937, Luật Về nhà ở lại được bổ sung, sửa đổi. Ngân sách và công tác quản lý nhà ở của Liên bang được tăng cường. Chính quyền Liên bang đã chi những khoản tiền khổng lồ vào đầu tư nhà ở đã tạo điều kiện thuận lợi cho người dân có nhà ở. Lúc bấy giờ, người ta xây dựng những khu nhà ở khoảng 10 căn hộ với những mức độ giá cả khác nhau tương ứng với mức thu nhập và quy mô gia đình của tầng lớp nghèo. Những năm 1940 đến 1950, chính sách này đã giải quyết được tình trạng thiếu nhà cho rất nhiều hộ dân. Năm 1949, Luật Nhà đất được điều chỉnh. Theo Luật này, các khoản tài trợ từ Liên bang cho tu sửa nhà Nhà nước cũng như xây mới và cấp tín dụng hoặc các đảm bảo khác cho ngân hàng để gia tăng hỗ trợ vốn cho người nghèo mua nhà trả góp. Năm 1944, chương trình bảo đảm nợ vay mua và xây nhà của Ủy ban Cựu chiến binh bắt đầu liên kết với hệ thống bảo đảm tín dụng nhà đất (FHA) để trợ giúp cho những hộ đã mua nhà nhưng có khó khăn trong việc trả nợ. Lúc đầu, nó chỉ tập trung trong phạm vi

cựu chiến binh, sau đó mở rộng ra các đối tượng có các mức thu nhập thấp khác. Đến năm 1949, Luật Nhà đất lại được điều chỉnh, chính sách nhà ở cho người thu nhập thấp lại trở thành vấn đề quan tâm hàng đầu của Luật này, tài trợ từ Liên bang cho tu sửa nhà Nhà nước cũng như xây mới và cấp tín dụng hoặc bảo đảm khác cho ngân hàng để gia tăng hỗ trợ vốn cho người nghèo mua trả góp gia tăng nhanh. Luật Nhà ở năm 1954 củng cố tín dụng chương trình nhà ở cho đối tượng thu nhập thấp. Bên cạnh đó, Luật quy định vấn đề cấp vốn cho các tiểu bang, chính quyền địa phương trong chương trình phát triển nhà ở. Luật năm 1961 được thiết kế để khuyến khích các tổ chức phi lợi nhuận cùng tham gia với Nhà nước xây dựng nhà cho thuê giá rẻ, sửa chữa nhà cũ, kiến tạo khu tập thể mới để phục vụ cho đối tượng thu nhập thấp. Năm 1953, để công tác bảo vệ sức khỏe an sinh giáo dục được tăng cường, Chính phủ Mỹ đã thành lập Bộ Sức khỏe - an sinh và giáo dục. Sự có mặt của Bộ là một yếu tố quan trọng tác động dây chuyền đến hiệu quả thực hiện các chương trình an sinh. Mọi chính sách về trẻ em, người già, phụ nữ không chồng, người tàn tật, nhà ở và y tế cùng tài chính được gom về một đầu mối. Công tác thống kê, nghiên cứu xây dựng chính sách bổ sung quản trị việc thực hiện của các tiểu bang trở nên hợp lý và tích cực<sup>5</sup>. Đến năm 1979, Bộ này được tách ra làm hai bộ: Bộ Giáo dục và Bộ Sức khỏe và dịch vụ về con người.

Chính sách tuyên chiến với đói nghèo từ năm 1964 cùng với Luật cơ hội kinh tế khác với các chính sách trước đây không chỉ mở rộng hay củng cố những chính sách an sinh cũ mà còn giải quyết một vấn đề mới xử lý nguyên nhân tạo ra tình trạng đói nghèo. Quốc hội Mỹ đã thông qua một ngân sách tám trăm triệu USD để tạo công ăn, việc làm. Người lao động trưởng thành không có văn hoá, nghề nghiệp; thanh niên mới lớn là đối

(5) TS. Lê Vinh Danh, *sđđ*, tr. 426.

tượng chủ yếu nhận dịch vụ và chính sách. Toàn bộ nội dung chính sách tuyên chiến với đói nghèo bao gồm 3 phần: 1. Chính sách cho trẻ em và vị thành niên; 2. Chính sách cho người trưởng thành; 3. Các chương trình hành động của cộng đồng.

Đối với chính sách cho trẻ em và vị thành niên, các nhà kiến tạo chính sách muốn giải quyết nguồn gốc của nghèo đói là tình trạng thất nghiệp do văn hoá thấp và không có tay nghề, do đó, song song với những chương trình đã có trong chính sách an sinh đã có năm 1935 chú trọng đến cách làm sao cho trẻ em và thanh niên trưởng thành nhưng chưa đến trường vì lý do này hay lý do khác phải được đến trường. Nạn đói nghèo chỉ có thể căn bản được giải quyết đến tận gốc khi con người có trình độ văn hoá và có tay nghề. Nhằm mục đích đó, “Chương trình thuận lợi ban đầu” (Head start) đã được hình thành. Chương trình này hướng đến việc cung cấp cho những trẻ em tuổi từ 4 đến 15 chưa từng đi học, xuất thân từ những gia đình nghèo nên không có điều kiện đến trường; hoặc đã đến trường nhưng đi học muộn nên không theo kịp học sinh cùng lớp; trẻ em từ những nguồn văn hoá và đất nước khác đến Mỹ theo gia đình chưa có điều kiện hoà nhập kịp...

Chương trình này thực hiện đào tạo dự bị trước khi các em chính thức vào các lớp chung với trẻ em có điều kiện thuộc gia đình có thu nhập trung bình trở lên. Nội dung giáo dục cung cấp những kiến thức cơ sở. Với các em chuẩn bị vào lớp 1, người ta trang bị trước thông tin về bảng chữ cái, cách đánh vần, đọc viết, các con số và phép tính đơn giản, màu sắc...

Với các trẻ em đang học nhưng không theo kịp lớp, chương trình trang bị lại kiến thức với tốc độ nhanh để bù đắp những lỗ hổng trong kiến thức của các em. Các lớp này được tổ chức vào thứ 7, chủ nhật và học hè như những lớp dự bị vào trường và thành công của nó rất ấn tượng. Sau 3 năm thực hiện chương trình này, người ta nhận thấy

rằng số trẻ em qua các lớp đào tạo dự bị miễn phí này khi nhập học có học lực tốt so với trẻ không qua lớp. Khoảng cách trong học tập hầu như bị xoá bỏ. Hiệu quả chương trình thu hút mọi người đến nỗi những năm về sau, ngay cả những gia đình thu nhập trung bình và khá cũng sinh đẻ con mình được vào học những lớp dự bị mùa hè. Trong năm 1965, Liên bang đã chi cho chương trình “Head start” 103 triệu USD. Đến năm 1968, khi ngân sách chung cho chính sách tuyên chiến đói nghèo tăng từ 760 triệu USD lên 1773 triệu USD và ngân sách cho “Head start” đã tăng lên 3 lần. Chương trình đã gặt hái nhiều thành quả, trẻ em các lớp dự bị được chuẩn bị kỹ cho nên hầu hết học lực rất tốt và thường đứng đầu bảng trong lớp. Từ năm 1993 đến năm 2000, ngân sách của “Head start” tăng 90%. Có 800.000 trẻ em Mỹ nhận được trợ cấp. Năm 2002, có 01 triệu trẻ em nghèo được hưởng lợi ích từ chương trình “Head start”.

Ngoài chương trình nói trên, ở Mỹ còn có “Chương trình tổ chức thanh niên thân hữu” (NYC). Chương trình tổ chức thanh niên thân hữu là kinh nghiệm tiền thân để nguyên Tổng thống Mỹ Bill Clinton đề xướng Luật Cơ hội vừa học vừa làm năm 1998. Chương trình NYC cung cấp cho những thanh niên mới lớn từ 16 đến 21 chưa từng đi học, học hành đứt đoạn hay đang học ở trường nhưng hoàn cảnh khó khăn và có nguy cơ bỏ học một công việc cụ thể để họ có thể kiếm ra tiền với điều kiện đánh đổi là họ phải tiếp tục việc học ở trường hay nếu họ chưa từng đi học thì họ phải bắt đầu đi học song song với đi làm, ngân sách Liên bang thông qua ban điều phối chương trình rót về cho những tổ chức, dịch vụ việc làm công cộng. Những tổ chức này vận động xin việc bán thời gian cho các thanh niên, hoàn tất thủ tục gửi họ đi làm, theo dõi họ để hỗ trợ những khi họ khó khăn hay chưa kịp thích nghi trong suốt quá trình họ vừa học, vừa làm. Mỗi năm hàng chục ngàn thanh niên mới lớn có được



việc làm bán thời gian và việc làm vào ngày nghỉ, mùa hè để kiếm thêm tiền. Theo thống kê năm 1975, “Chương trình tổ chức thanh niên thân hữu” đã giải quyết việc làm và học tập cho khoảng 5 triệu thanh thiếu niên Mỹ xuất thân từ những gia đình nghèo nhất trong xã hội<sup>6</sup>.

Một chương trình khác của chính sách an sinh xã hội có nội dung cũng giống như NYC là “chương trình vừa học vừa làm” (WSP). Đối tượng của chương trình là dành cho sinh viên từ 18 tuổi trở lên. Chính quyền Liên bang tài trợ đến 80% kinh phí để các tổ chức thuê mượn chấp nhận sinh viên làm việc, hoặc có thể được thuê trực tiếp trong trường như trực văn phòng, thu học phí, bảo vệ thư viện hay có thể làm việc cho các đơn vị kinh doanh bên ngoài. Luật Cơ hội vừa học vừa làm năm 1998 xây dựng trên tinh thần sáp nhập 2 chương trình NYC và WSP. Trong những năm Luật này có hiệu lực, sinh viên học tốt từ các gia đình có thu nhập thấp tăng lên rõ rệt.

### **5. Xây dựng chính sách pháp luật hợp lý về thuế**

Ý nghĩa xã hội của thuế thể hiện ở chỗ nó tái phân phối thu nhập từ bộ phận dân cư này sang một bộ phận dân cư khác hoặc chuyển nhượng thu nhập từ thời điểm này sang thời điểm khác. Thuế lấy đi một phần thu nhập của bộ phận dân cư có thu nhập cao và thu nhập trung bình để nuôi bộ máy công chức, viên chức nhà nước và cung ứng cho những dịch vụ công cộng như đường sá, công viên, trường học, bệnh viện, trạm xá, dịch vụ quốc phòng và an ninh mà mọi người dân đều được hưởng. Những loại thuế tài sản, thuế tiêu dùng, thuế sử dụng đất, thuế tài nguyên dùng để tái tạo nguồn lực và cung ứng thêm dịch vụ. Đó là những loại thuế nhằm mục đích tái phân phối. Những loại thuế khác như thuế bảo hiểm xã hội vừa mang tính tái phân phối dịch vụ từ người giàu qua người nghèo,

vừa nhằm mục đích chuyển nhượng thu nhập từ thời điểm này qua thời điểm khác. Lúc còn trẻ, khi lao động người ta đóng thuế để khi về già có thể hưởng lương hưu và bảo hiểm hay trợ cấp y tế. Mặc dù thu thuế là cần thiết nhưng nếu chính phủ tăng thuế sẽ tạo ra tâm lý tiêu cực. Người dân cảm thấy thu nhập bị giảm; mặt khác, giá hàng hoá sẽ tăng lên do cộng mức tăng thuế vào giá. Người dân buộc phải giảm chi tiêu, sức mua giảm sút dẫn đến tổng cầu giảm và sản xuất cũng sẽ suy giảm. Ngược lại, nếu giảm thuế, cả giới chủ lẫn người lao động đều vui mừng vì thu nhập của họ sẽ tăng lên. Thuế giảm, giá hàng hoá cũng giảm, nhờ đó mà người dân có điều kiện mua sắm nhiều hơn. Như vậy, tổng cầu sẽ tăng và nhờ đó mà kích thích việc sản xuất hàng hoá nhiều hơn, tốc độ tăng trưởng sẽ cao hơn.

Để xây dựng một chính sách thuế và pháp luật về thuế một cách hợp lý, chúng ta có thể tham khảo tỷ lệ % từng loại thuế trên tổng thu của một số nước công nghiệp năm 1995 theo số liệu thống kê dưới đây:

Các Chính phủ cần phải có doanh thu để trang trải chi phí, cung cấp các dịch vụ công, bao gồm cả những dịch vụ cải thiện môi trường đầu tư và đáp ứng nhu cầu xã hội khác. Trong quá khứ, Chính phủ tạo ra doanh thu từ các nguồn khác nhau. Họ tịch thu tài sản của kẻ thù và người dân của họ. Họ tạo ra độc quyền để bán cho người trả giá cao nhất. Họ đánh thuế đất, sản xuất, giao dịch, thu nhập và tiêu dùng. Phần lớn các loại thuế này ngày nay vẫn tiếp tục tồn tại. Thực tế, thuế thu nhập hiện nay ở nhiều nước trên thế giới là tương đối công bằng. Thuế thu nhập đầu tiên do Cộng hoà Batavian Hà Lan ấn định vào năm 1797<sup>7</sup>. Thuế thu nhập doanh nghiệp ở Mỹ lần đầu tiên được đặt ra vào năm 1909 và thuế thu nhập cá nhân lần đầu tiên được đặt ra vào năm 1913. Thuế giá trị gia tăng (VAT) ra đời muộn hơn, ra

(6) TS. Lê Vinh Danh, *sđd*, tr. 437.

(7) Ngân hàng thế giới, *Báo cáo phát triển thế giới 2005*, Nxb. Văn hoá thông tin, tr. 144.

Quốc gia	Thu nhập cá nhân	Thu nhập công ty	Bảo hiểm công nhân đóng	Bảo hiểm người chủ đóng	Tiêu dùng	Tiêu thụ đặc biệt	Tài sản	Hải quan các loại	Thuế khác
Úc	40,6	14,7	0,0	0,0	8,7	14,5	8,7	0,6	12,2
Bỉ	31,5	6,7	10,9	20,1	15,1	8,6	2,4	1,1	4,6
Canada	37,3	8,1	5,4	11,1	15,2	8,4	10,5	2,0	2,1
Đan Mạch	53,7	4,1	2,5	0,6	19,3	11,4	3,5	0,6	4,6
Pháp	13,9	3,7	13,1	26,8	17,4	9,0	5,2	1,1	9,8
Đức	27,3	2,8	17,1	20,0	17,3	9,4	2,8	0,9	2,6
Ý	26,2	8,7	6,7	20,9	13,9	11,2	5,7	1,3	5,4
Nhật	21,4	15,2	14,4	18,3	5,2	8,0	11,6	2,0	3,9
Hà Lan	18,9	7,5	27,1	6,7	15,6	9,2	4,0	1,3	9,8
Na Uy	22,9	9,2	8,2	13,8	21,1	16,3	2,8	2,0	4,7
Tây Ban Nha	23,8	5,5	6,3	25,0	16,0	10,3	5,3	2,0	5,8
Thụy Điển	35,3	6,1	3,5	24,9	15,1	8,6	2,8	1,9	1,8
Thụy Sĩ	31,5	5,7	12,0	11,5	10,1	7,1	7,0	4,6	10,6
Anh	27,4	9,5	7,4	9,6	19,0	14,1	10,5	2,0	0,5
Mỹ	34,3	9,4	10,7	13,1	8,0	7,7	11,2	2,1	3,5

Nguồn: OECD, Revenue Statistics 1965 - 1996, by B. Guy Peters, p. 219.

đòi lần đầu tiên ở Pháp năm 1948, cho đến những năm 70, 80 của thế kỷ XX nó vẫn chưa trở thành thứ thuế thông dụng. Chừng nào Chính phủ còn áp đặt thuế thì chừng đó còn có người phàn nàn. Ở các nước kinh tế đang phát triển, hầu hết các doanh nghiệp đều cho rằng trở ngại chủ yếu đối với họ là thuế. Các công trình nghiên cứu về đầu tư nước ngoài vào Mỹ đã chỉ ra rằng 01% gia tăng thuế suất sẽ làm giảm 3,3 % vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài<sup>8</sup>.

### **6. Chính sách pháp luật chi tiêu hợp lý của Chính phủ**

Chính sách pháp luật về chi tiêu của Chính phủ tác động trực tiếp và gián tiếp đến sự phát triển kinh tế và an sinh xã hội. Tác động trực tiếp thể hiện ở chỗ khi Chính phủ tăng chi vào bất cứ công việc gì, tổng cầu sau đó tăng ngay lập tức do các khoản chi của Chính phủ luôn là những khoản tiền lớn. Nếu Chính phủ chi để tăng lương, thì thu nhập công chức, viên chức nhà nước sẽ tăng. Họ sẽ có khuynh

hướng mua sắm nhiều hơn và làm cho tổng cầu sẽ tăng. Nếu Chính phủ chi cho việc xây dựng một công trình, việc làm trong khu vực đó sẽ tăng, thu nhập lao động trong lĩnh vực đó cũng sẽ tăng. Khi Chính phủ tăng chi để xây dựng trường học, bệnh viện, công viên hoặc đường sá, nhà máy, đường xe lửa thì khoản tiền chi đó sẽ chuyển thành các khoản mua sắm hàng hoá và dịch vụ khác nhau để thực hiện chính sách. Khối lượng mua tăng vọt ở một số mặt hàng làm cho giá cả của chúng và giá cả một số mặt hàng khác liên quan tăng lên. Lạm phát sẽ diễn ra, nhưng bù vào đó doanh nghiệp liên tục bán hết hàng, lãi suất nhiều sẽ thúc đẩy sự sản xuất, tạo ra tăng trưởng cao hơn. Ngược lại, khi Chính phủ giảm chi phí cho bất kỳ một khu vực nào, sản xuất khu vực đó sẽ nguội lạnh. Nếu Chính phủ đồng loạt cắt chi tiêu nhiều lĩnh vực, tổng cầu toàn thị trường có thể sẽ giảm sút nhanh chóng. Giảm chi như vậy sẽ làm hạ giá sản phẩm và giảm mức độ tăng trưởng.

(8) TS. Lê Vinh Danh, sđd, tr. 146.

**7. Phối hợp chính sách pháp luật về thuế và chính sách pháp luật về chi tiêu của Chính phủ**

Nếu Chính phủ biết phối hợp giữa chính sách pháp luật về thuế và chính sách pháp luật về chi tiêu thì tác động của nó đối với phát triển kinh tế, xã hội bền vững sẽ có hiệu quả lớn. Một Chính phủ trung tính hoặc thiếu trách nhiệm sẽ chỉ nghĩ đến làm sao để cân bằng ngân sách. Một Chính phủ phục vụ cho chính sách phát triển bền vững sẽ không nghĩ đến việc cân bằng ngân sách mà phải nghĩ đến làm sao để kinh tế tăng trưởng. Một chính sách tăng thuế, giảm chi sẽ làm ngân sách dư tiền. Đây là chính sách ngân sách thặng dư. Ngược lại, một chính sách giảm thuế, tăng chi sẽ làm thiếu hụt tài chính và phải vay nợ. Đây là chính sách ngân sách thâm hụt. Khi ngân sách rơi vào một trong hai tình trạng nói trên vì không không chế được thì người ta không gọi đó là chính sách. Trường hợp này thường rất hiếm. Trong thực tiễn, phần lớn tình trạng thâm hụt hay thặng dư ngân sách đều được thực hiện theo ý đồ chính sách tài chính mà Chính phủ đã lựa chọn. Nếu Chính phủ muốn tăng trưởng cao hơn thì chính sách thâm hụt ngân sách là cần thiết, vì trong trường hợp này cần phải tăng chi và giảm thuế để kích thích cả cung và cầu. Ngược lại, khi Chính phủ muốn giảm lạm phát trong một nền kinh tế đã bị đốt nóng thì cần phải thực hiện chính sách ngân sách thặng dư vì tăng thuế, giảm chi sẽ rút bớt tiền lưu thông về, giảm tiêu dùng, giảm thu nhập, giảm tổng cầu và tổng cung, tạm thời cho giảm tốc độ tăng trưởng.

Cần lưu ý rằng, khi một nền kinh tế đang trên đà tăng trưởng như ở nước ta hiện nay thì công việc năm sau thường nhiều hơn năm trước. Do đó, Chính phủ có mức chi ngày càng tăng do sự đòi hỏi của tình hình kinh tế- xã hội. Mặc dù nhà kinh tế học nổi tiếng Keynes cho rằng ngân sách cần có những lúc

thặng dư để chống lạm phát; tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn ở Hoa Kỳ từ năm 1945 đến năm 2000 cho thấy trong 56 năm đó thì chỉ có 06 năm ngân sách không thâm hụt<sup>9</sup>. Thời gian trước đó, từ năm 1935 đến năm 1945, ngân sách cũng liên tục thâm hụt do những khoản chi khổng lồ cho chương trình công cộng. Đặc biệt từ năm 1942- 1945, ngân sách thâm hụt hàng năm bình quân khoảng 45 tỷ USD. Bù lại, tổng độ tăng trưởng lại liên tục tăng. Nếu năm 1932 GDP của Mỹ có mức tăng là -4,0% thì năm 1934 đã tăng vọt lên 17%, những năm 1934-1937 là 9%, những năm 1941,1942,1943 mức tăng trưởng lại lên đến 17% và tỷ lệ thất nghiệp chỉ còn lại 1,2% vào năm 1944<sup>10</sup>. Ngân sách thâm hụt nhưng tốc độ tăng trưởng cao, thu nhập của người dân cao hơn, thất nghiệp giảm, giá cả ổn định. Đó là những thành tựu lớn mà khi lên cầm quyền từ năm 1933, Tổng thống Roosevelt đã làm cho nước Mỹ và cũng chính nhờ những thành tựu này mà ông là người duy nhất được đắc cử Tổng thống liên tục 4 nhiệm kỳ.

**8. Chính sách pháp luật về tiền tệ mềm dẻo và năng động**

Chính sách pháp luật về tiền tệ của Chính phủ có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo phát triển bền vững. Chính phủ có thể điều chỉnh lãi suất cho vay của ngân hàng trung ương và sự điều chỉnh này sẽ ảnh hưởng đến lãi suất của các ngân hàng thương mại; từ đó, gián tiếp quyết định lãi suất tiền gửi và lãi suất trái phiếu.

Khi lãi suất nói chung được ngân hàng trung ương làm tăng, chi phí sản xuất sẽ trở nên cao hơn, sẽ hạn chế đầu tư mở rộng, làm giảm tổng cung, giá hàng hoá sẽ tăng. Mặt khác, do lãi suất cao, việc gửi tiền vào ngân hàng sẽ trở nên hấp dẫn, người dân sẽ tăng cường tiết kiệm để dành tiền gửi ngân hàng. Tình trạng trên đây sẽ làm giảm chi tiêu của người dân, tổng cầu sẽ giảm, giá hàng hoá cũng sẽ dần dần giảm, tăng trưởng cũng vì

(9) Xem: *Historical Budget Data*, [www.cbo.gov/showdoc.cfm/feb,07/2001.p.01-25](http://www.cbo.gov/showdoc.cfm/feb,07/2001.p.01-25).

(10) TS. Lê Vinh Danh, *sđd*, tr. 530.

đó mà giảm theo. Ngược lại, ngân hàng giảm lãi suất sẽ làm tăng tiêu dùng và đầu tư. Kinh tế sẽ dần dần hồi phục. Kinh nghiệm ở Hoa Kỳ cho thấy, sau bầu cử tháng 11 năm 2000, tình hình tiêu dùng và sản xuất ở Mỹ đã có chiều đi xuống, Alan Greenspan phải giảm 0,25% lãi suất để vực tiêu dùng và đầu tư trở lại. Và sau đó, do tình hình chưa tiến triển tốt, ông đã tiếp tục cho giảm lãi suất trong những tháng đầu năm 2001<sup>11</sup>.

Ngân hàng trung ương cũng có thể dùng biện pháp mua, bán chứng khoán để điều tiết nền kinh tế. Khi ngân hàng trung ương tung chứng khoán ra bán sẽ làm chứng khoán giảm giá nhanh, gián tiếp đẩy lãi suất của chứng khoán lên cao. Lãi suất cao của chứng khoán lập tức tạo khuynh hướng rút tiền khỏi ngân hàng để đầu tư chứng khoán. Tình trạng tiền mặt bị rút ào ạt khiến các ngân hàng thương mại phải nâng lãi suất lên để giữ vốn lại. Thế là lãi suất thị trường đồng loạt lên. Khi ngân hàng trung ương tung tiền ra để mua chứng khoán, tiền mặt ra lưu thông khiến đầu tư và tiêu dùng trở nên dễ dàng. Chứng khoán lên giá nhanh khiến lãi suất của nó giảm. Các nhà đầu tư tranh nhau bán chứng khoán theo để khỏi lỗ và chuyển tiền về gửi ngân hàng. Tiền gửi đột ngột tăng làm các ngân hàng thương mại thừa tiền buộc họ phải hạ lãi suất cả tiền cho vay lẫn tiền gửi. Thế là lãi suất thị trường từ từ hạ. Ở Hoa Kỳ, Hội đồng thị trường mở là nơi thiết kế chính sách điều chỉnh hoạt động của thị trường chứng khoán, nơi quyết định dung lượng mua hay bán trái phiếu, thời điểm nào, loại chứng khoán nào. Hiệu ứng của nó là góp phần cải tạo cơ cấu đầu tư. Ví dụ, nếu ngân hàng trung ương muốn phát triển ngành máy tính mạnh hơn nữa, khi thực hiện nghiệp vụ thị trường mở, nó sử dụng chứng khoán của ngành này. Việc mua ào ạt chứng khoán của các công ty máy tính sẽ làm giá cả trái phiếu và cổ phiếu của ngành này tăng. Tài sản bằng tiền của mỗi công ty qua giá trị cổ phiếu sẽ đột nhiên tăng

vọt lên. Những nhà kinh doanh trong ngành này trở nên giàu một cách nhanh chóng khiến cho không những họ mở rộng đầu tư mà giới kinh doanh các ngành khác cũng sẽ đổ xô đầu tư vào máy tính. Nhờ đó mà ngành công nghiệp máy tính sẽ nhanh chóng phát triển<sup>12</sup>.

### **9. Chính sách pháp luật bảo đảm tăng trưởng kinh tế liên tục và tỷ lệ thất nghiệp thấp**

Tăng trưởng kinh tế là sự tăng lên của thu nhập bình quân đầu người tại thời điểm đang xét so với thời điểm tương ứng của năm vừa qua. Muốn đạt được tăng trưởng kinh tế liên tục và bền vững thì nền kinh tế phải liên tục mở rộng sản lượng với chất lượng hàng hóa, dịch vụ tăng ở đa số các ngành nghề. Khi mà đa phần các ngành nghề gia tăng được đầu ra, lợi nhuận từ sản lượng tăng sẽ được phân phối qua nhiều hình thức và thu nhập bình quân đầu người sẽ tăng. Mức sống của người dân ngày càng cao hơn, chất lượng cuộc sống ngày càng tốt hơn.

Muốn có tăng trưởng, đa số các doanh nghiệp phải mở rộng sản lượng của họ so với năm trước. Khi doanh nghiệp mở rộng sản lượng do nhu cầu tiêu dùng tăng thì tiền trình tăng việc thường gắn với sự đòi hỏi thêm nguồn lực lao động. Do đó, tăng trưởng liên tục là điều kiện thuận lợi để giảm tỷ lệ thất nghiệp trong cộng đồng dân cư. Tỷ lệ thất nghiệp giảm thì tỷ lệ tội phạm cũng giảm, chi phí trợ cấp thất nghiệp giảm xuống, tạo điều kiện thuận lợi để tăng phúc lợi xã hội cho người dân. Chống thất nghiệp chính là biện pháp xoá đói giảm nghèo một cách căn bản và hiệu quả. Chính vì vậy, một chính sách pháp luật tốt, đảm bảo phát triển bền vững phải là một chính sách pháp luật không những tạo đà tăng trưởng liên tục mà còn đề ra các quyết sách tạo ra nhiều việc làm mới cho người dân, giảm tỷ lệ thất nghiệp trong xã hội. ■

(11) TS. Lê Vinh Danh, *sđđ*, tr. 544.

(12) TS. Lê Vinh Danh, *sđđ*, tr. 545.

# CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

■ NGUYỄN MINH ĐOAN \*

## 1. Đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), nhất là văn bản luật, có vai trò, tác dụng vô cùng quan trọng trong đời sống xã hội, thường được ban hành và sử dụng trong một thời gian khá dài, nên khi ban hành cần tiến hành đánh giá tác động của nó thật khoa học và chính xác. Việc đánh giá tác động của VBQPPL thường được tiến hành trong hai trường hợp: đánh giá khả năng tác động của dự thảo VBQPPL còn gọi là RIA (đánh giá có tính chất dự báo về khả năng tác động của dự thảo VBQPPL) và đánh giá hiệu quả của VBQPPL (đánh giá kết quả tác động thực tế của VBQPPL trong đời sống xã hội). Đánh giá khả năng tác động của dự thảo VBQPPL nhằm dự báo những tác động tích cực, tiêu cực của dự thảo văn bản để có biện pháp khắc phục chúng trước hoặc sau khi ban hành. Đồng thời, đánh giá khả năng tác động của dự thảo văn bản còn là cơ sở để so sánh, đánh giá hiệu quả của VBQPPL sau khoảng thời gian thi hành nhất định. Việc đánh giá hiệu quả của VBQPPL trong quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội có tác dụng nắm bắt được những gì đang thực sự diễn ra trong thực tế để hoàn thiện VBQPPL nói riêng, hệ thống pháp luật nói chung trong tương lai.

Việc đánh giá khả năng tác động của dự thảo VBQPPL và đánh giá hiệu quả của VBQPPL (gọi chung là đánh giá tác động của VBQPPL) cần phải được tiến hành theo

những tiêu chí nhất định với cùng một đại lượng đo và trong cùng một phạm vi xác định. Mỗi loại đánh giá có thể được tiến hành bởi các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhau với những tiêu chí khác nhau; song bên cạnh đó, chúng cũng có nhiều tiêu chí giống nhau trong việc đánh giá. Tuy nhiên, mỗi loại đánh giá cần chú trọng đến một số tiêu chí chủ yếu nhất định, chẳng hạn, đối với RIA thì cần chú trọng các tiêu chí cơ bản như: chất lượng của dự thảo VBQPPL; mục đích, yêu cầu, phương hướng của văn bản (những kết quả dự kiến đạt được, kể cả những tác động không tốt có thể có); chi phí dự kiến cho việc đạt được kết quả..., còn đối với việc đánh giá hiệu quả của VBQPPL lại phải chú ý nhiều đến các tiêu chí như: kết quả tác động của văn bản trên thực tế (kể cả tích cực và tiêu cực nếu có); chi phí thực tế cho việc đạt được kết quả...

Việc đánh giá tác động của VBQPPL cần được thực hiện trong những phạm vi nhất định:

*Trước tiên* là ở phạm vi lãnh thổ. Việc phân chia thành các đơn vị lãnh thổ để đánh giá tác động của VBQPPL phụ thuộc vào đặc điểm về dân cư, địa lý, các điều kiện khác có ảnh hưởng đến ý thức pháp luật và việc thực hiện pháp luật ở các địa bàn đó. Ngoài ra, việc xác định phạm vi lãnh thổ để đánh giá tác động của VBQPPL còn phải căn cứ vào giới hạn hiệu lực về không gian của văn bản pháp luật. Không thể đánh giá tác động

\* TS. Đại học Luật Hà Nội.

của VBQPPL ở những vùng lãnh thổ mà nó không có hiệu lực. Tác động của VBQPPL được đánh giá theo nhiều phạm vi không gian: trên phạm vi cả nước; trên địa bàn mỗi địa phương (tỉnh, thành phố, huyện, xã...) hay cũng có thể là ở mỗi vùng, khu vực lãnh thổ (như ở các tỉnh đồng bằng, ở các tỉnh miền núi, các hải đảo...).

Tiếp đó, việc đánh giá phải tiến hành trong khoảng thời gian nhất định. Khoảng thời gian này được giới hạn bằng những thời điểm phát triển có tính chất bước ngoặt trong đời sống chính trị- xã hội hoặc trong hệ thống pháp luật của đất nước. Khi đánh giá tác động của VBQPPL trong các giai đoạn nói trên cần chú ý tới những điều kiện lịch sử về kinh tế, chính trị- xã hội... trong và ngoài nước cũng như mục đích, vai trò đặt ra cho VBQPPL trong giai đoạn lịch sử đó.

VBQPPL gồm rất nhiều QPPL khác nhau nên việc đánh giá tác động của văn bản có thể được thực hiện đối với từng quy phạm, từng nhóm quy phạm hay toàn bộ VBQPPL. Ngoài ra, có thể đánh giá tác động của VBQPPL theo từng khía cạnh (nhân văn, nghiêm khắc...), từng phương diện (kinh tế, chính trị, xã hội...) hoặc đánh giá một cách tổng thể.

## **2. Các tiêu chí cơ bản để đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật**

### **2.1. Chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật**

Chất lượng của VBQPPL là cơ sở để bảo đảm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật đạt được kết quả cao trong thực tiễn, đồng thời cho phép dự báo được khả năng hiện thực hoá các quy định pháp luật trong đời sống xã hội. Chất lượng của VBQPPL cần được xem xét cả về hình thức và nội dung của VBQPPL.

Về hình thức thể hiện, chất lượng của VBQPPL được thể hiện trước hết ở sự phù hợp giữa nội dung với hình thức của văn bản. Tiếp đến là mức độ đầy đủ, chặt chẽ của quy trình ban hành văn bản như: thẩm quyền

ban hành, quá trình soạn thảo, thông qua; kết cấu của văn bản; tính chặt chẽ, lôgic, tính chính xác của các thuật ngữ pháp lý được sử dụng, sự trong sáng của lời văn, mức độ phù hợp với khả năng nhận thức, ý thức pháp luật hiện có của đa số quần chúng nhân dân.

Về hình thức cấu trúc, VBQPPL phải được cấu trúc chặt chẽ, logic, khoa học, có chương, phần, điều, khoản phù hợp tạo thành hệ thống thống nhất. Trong văn bản, mỗi quy định, chương, phần... cũng có cấu trúc thích hợp. Giữa các bộ phận, các quy định của văn bản luôn có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất nội tại với nhau. Đây là điều kiện cần thiết bảo đảm cho tính thống nhất về mục đích và tính triệt để trong việc thực hiện pháp luật.

VBQPPL được ban hành phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp (không trái với các quy định của Hiến pháp và luật), tính đồng bộ (không chồng chéo, mâu thuẫn, luôn bảo đảm sự thống nhất giữa các QPPL trong cùng một VBQPPL và tính thứ bậc, thống nhất giữa VBQPPL với các VBQPPL khác trong hệ thống pháp luật hiện hành), tính toàn diện (có đầy đủ các quy định cần thiết), tính phù hợp (phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, với các công cụ điều chỉnh khác, với pháp luật quốc tế, với cơ chế thực thi pháp luật hiện hành...) và trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

Nội dung của VBQPPL phải bảo đảm sự phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá-xã hội của đất nước. Nó phải phản ánh đúng các quy luật kinh tế, những điều kiện kinh tế đặc thù của phương thức sản xuất tồn tại trong đất nước; phản ánh sâu sắc định hướng chính trị xã hội của đất nước, thể chế hoá chính xác, đầy đủ đường lối, chủ trương của Đảng cầm quyền và thể hiện ở mức độ cao nhất, đầy đủ nhất ý chí của nhân dân; bảo đảm tính hợp lý trong việc phản ánh và bảo vệ lợi ích của các tầng lớp xã hội khác nhau như lợi ích của toàn xã hội, của giai cấp, của các nhóm xã hội và lợi ích của mỗi cá nhân... trên phạm vi cả nước, từng

địa phương và mỗi cộng đồng; phù hợp với đạo đức, văn hóa dân tộc, thuần phong mỹ tục của đất nước; phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế (các công ước, điều ước và thông lệ quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia); đưa ra được phương án tốt nhất với những phương pháp điều chỉnh pháp luật phù hợp để thông qua đó có thể đạt được mục đích mong muốn trong những điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại của đất nước; đề ra được những mục đích phù hợp với trình độ phát triển của đất nước, có tính khả thi. Chất lượng của VBQPPL còn thể hiện ở kỹ thuật pháp lý được sử dụng trong việc thể hiện nó thông qua những biểu hiện như sự rõ ràng, chính xác, chặt chẽ của các thuật ngữ, khái niệm được sử dụng trong văn bản và tính minh bạch của VBQPPL.

**2.2. Những mục đích, yêu cầu và định hướng của văn bản quy phạm pháp luật**

Để xác định mục đích, yêu cầu và định hướng của VBQPPL trước hết phải làm rõ nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản. Cụ thể:

- Phải nghiên cứu xác định toàn diện và đầy đủ những vấn đề pháp lý đặt ra trong đời sống xã hội, nhu cầu xã hội về điều chỉnh pháp luật đối với những quan hệ xã hội nhất định;

- Phải làm rõ mức độ hiệu quả của các QPPL đã ban hành trước đó hoặc của các biện pháp khác đã được sử dụng. Từ đó đánh giá đúng thực trạng các quy định pháp luật hiện hành, thấy rõ những ưu điểm cần được kế thừa phát triển, những khiếm khuyết cần khắc phục, những yêu cầu mới cần đáp ứng;

Mục đích, yêu cầu và định hướng đề ra khi ban hành VBQPPL có thể được định lượng, nhưng cũng có thể chỉ được định tính thể hiện ở nhiều cấp độ và phạm vi khác nhau: đối với cả VBQPPL nói chung, nhóm QPPL và thậm chí đối với mỗi QPPL cụ thể. Mục đích, yêu cầu được đặt ra cho mỗi QPPL thực chất chỉ là sự chi tiết hoá, cụ thể hoá mục đích

chung của VBQPPL và của cả hệ thống pháp luật; do vậy, chúng không được mâu thuẫn, không được loại trừ lẫn nhau. Mỗi QPPL, mỗi nhóm QPPL, mỗi văn bản... đều có mục đích, chức năng, nhiệm vụ riêng, được diễn đạt theo những cách thức khác nhau, nhưng chúng đều là những yếu tố, những bộ phận cấu thành của các hệ thống pháp luật lớn, nhỏ khác nhau trong một chỉnh thể thống nhất. Do vậy, bất kỳ một quy phạm, nhóm quy phạm, VBQPPL nào cũng chỉ có thể được đánh giá đúng, chính xác sự tác động khi chúng được xem xét trong các mối liên hệ tác động qua lại với các yếu tố, các bộ phận khác của hệ thống pháp luật. Đó có thể là những mối liên hệ đối với những yếu tố khác ngang hàng trong hệ thống như những mối liên hệ giữa các QPPL trong cùng một văn bản, giữa các văn bản trong hệ thống pháp luật của đất nước... Nó cũng có thể là những mối liên hệ theo chiều dọc đối với những yếu tố lớn hơn như các nguyên tắc của ngành luật hoặc các nguyên tắc của pháp luật nói chung. Mỗi yếu tố, mỗi bộ phận của hệ thống pháp luật luôn chịu sự chi phối của môi trường và có ảnh hưởng trở lại đối với môi trường đó.

Khi xác định mục đích, yêu cầu, định hướng của pháp luật có thể gặp trường hợp QPPL có một mục đích, nhưng cũng có những QPPL có nhiều mục đích khác nhau; có những QPPL có mục đích tương đối riêng biệt nhưng cũng có những QPPL mà mục đích của chúng chỉ có thể được xác định bằng mục đích chung của cả nhóm QPPL hoặc của cả VBQPPL. Trường hợp nêu trên thường gặp ở các QPPL tổ tụng, quy phạm quy định về trình tự, thủ tục giải quyết một vụ việc. Cũng có thể xảy ra trường hợp một QPPL hay một VBQPPL cụ thể nếu tồn tại độc lập, tác động riêng rẽ có thể đạt được những kết quả cao nhưng trong tổng thể tác động cùng với các QPPL khác thì kết quả lại có thể bị giảm đi.

Khi tìm hiểu những mục đích, yêu cầu,

định hướng đề ra cho VBQPPL cần phải quan tâm tới những điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện chúng. Những mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho pháp luật phải phù hợp với các điều kiện thực tế như điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, pháp lý... của đời sống xã hội mà trong đó pháp luật được thực hiện. Tuy nhiên, cũng cần chú ý là những mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho pháp luật không chỉ mang tính hiện thực mà trong nhiều trường hợp còn mang tính cương lĩnh, nghĩa là chúng có thể đề ra cho hiện tại, hoặc có trường hợp là đề ra cho tương lai.

### **2.3. Trạng thái của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh**

Để đánh giá được sự tác động của VBQPPL phải xác định được trạng thái của các quan hệ xã hội (môi trường) khi pháp luật chưa điều chỉnh. Chỉ khi đánh giá đúng trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội thì mới có cơ sở để so sánh với trạng thái của chúng sau khi pháp luật đã điều chỉnh nhằm xác định những biến đổi của các quan hệ xã hội, đánh giá đúng các kết quả thực tế do sự tác động của VBQPPL mang lại. Việc đánh giá này cần xem xét:

- Mức độ trật tự và sự ổn định của các quan hệ xã hội; tình trạng pháp chế trong đời sống xã hội; hành vi và ý thức (trong đó có hành vi và ý thức pháp luật) của các tổ chức và cá nhân tham gia các quan hệ xã hội;

- Những lợi ích vật chất và tinh thần được tạo ra trong xã hội như mức độ và nhịp độ tăng trưởng kinh tế; mức độ ổn định về chính trị; sự phát triển của văn hoá, giáo dục và việc giải quyết các vấn đề xã hội;

- Chất lượng cuộc sống của các tầng lớp nhân dân; không khí chính trị và tinh thần của xã hội; thực trạng các giá trị như công bằng, dân chủ, nhân đạo và các loại lợi ích trong xã hội; khả năng bảo vệ các giá trị và lợi ích của xã hội; việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ và lợi ích chính đáng của các tổ chức và cá nhân trong xã hội;

- Các hiện tượng tiêu cực xảy ra trong xã hội và việc xử lý chúng như thế nào;

- Các hiện tượng và các quá trình khác của đời sống xã hội chịu sự tác động của pháp luật và quá trình điều chỉnh pháp luật; kết quả của quá trình điều chỉnh pháp luật.

Vì trong môi trường xã hội tồn tại rất nhiều quan hệ xã hội và chúng được điều chỉnh bằng nhiều công cụ khác nhau; do vậy, chỉ nên tập trung vào xem xét những quan hệ xã hội cơ bản, điển hình, phổ biến trong đời sống xã hội mà các quy định pháp luật của văn bản sẽ điều chỉnh.

Xem xét trạng thái của các quan hệ xã hội còn cho phép xác định được nhu cầu cần hay không việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ xã hội nói trên. Việc nhận thức để xác định đúng những quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật là một trong những điều kiện tiên quyết của quá trình điều chỉnh pháp luật.

Khi xem xét trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội trước khi ban hành VBQPPL cần chú ý tới những công cụ khác đã và đang điều chỉnh các quan hệ xã hội như đạo đức, tập quán, tín điều tôn giáo hay các quy phạm xã hội khác, tìm hiểu những tác động tích cực, những ưu điểm cũng như những hạn chế, tiêu cực có thể có do sự tác động của những công cụ điều chỉnh này. Các quan hệ xã hội có thể cùng đồng thời chịu sự tác động, điều chỉnh của nhiều loại quy phạm xã hội khác nhau nên việc xem xét còn cho phép chúng ta xác định được không chỉ nhu cầu, mà còn cả mức độ cần điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quan hệ xã hội. Đồng thời, đây cũng là cơ sở để phân tích thực trạng và trả lời các câu hỏi đặt ra như việc sửa đổi hoặc ban hành các quy định pháp luật mới có ảnh hưởng như thế nào đến các công cụ điều chỉnh khác như đạo đức, tập quán...; các công cụ này sẽ thúc đẩy hay cản trở việc đạt được những mục đích, yêu cầu của pháp luật trong tương lai?

Nếu các quan hệ xã hội đó đã được điều



chính bằng các quy định pháp luật cũ trước khi có sự sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng các quy định pháp luật mới, thì cần tìm hiểu chất lượng và thực tiễn tác động của các quy định pháp luật cũ; nguyên nhân làm cho các quy định này có hiệu quả hay không. Chẳng hạn, trước khi ban hành Bộ luật Hình sự năm 1999, các ngành toà án, kiểm sát, công an... nước ta đã tiến hành tổng kết 10 năm thi hành Bộ luật Hình sự năm 1985 và thấy rằng, Bộ luật này trong tình hình mới đã bộc lộ nhiều điểm bất cập, không còn có thể đáp ứng đầy đủ yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm có hiệu quả, do vậy nó cần được sửa đổi, bổ sung kịp thời để thể chế hoá chính sách hình sự của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ đổi mới, bảo đảm hiệu quả cao của cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm trên đất nước ta.

**2.4. Những kết quả đạt được do sự tác động của pháp luật mang lại**

Đây là tiêu chí phức tạp nhất, vì pháp luật có phạm vi tác động rộng, những biến đổi do sự tác động của pháp luật thường không phát sinh trực tiếp mà thông qua hành vi của các chủ thể và thông qua các chỉ số cụ thể khác vốn rất đa dạng và phong phú, nên việc xác định những kết quả do sự tác động của pháp luật đòi hỏi phải có quan điểm toàn diện, cụ thể, đồng thời phải có những phương pháp đúng đắn để có thể thu thập nhiều nguồn thông tin và tư liệu khác nhau. Những kết quả do sự tác động của pháp luật biểu hiện ở sự biến đổi trạng thái của các quan hệ xã hội khi pháp luật điều chỉnh, tác động.

Cách xác định trạng thái của các quan hệ xã hội khi pháp luật điều chỉnh, tác động được tiến hành giống như đã nêu ở tiêu chí trên. So sánh trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh với trạng thái của chúng khi pháp luật đã điều chỉnh sẽ có được kết quả tác động, điều chỉnh của pháp luật. Ngoài ra còn phải xác định cả những hiện tượng và quá trình, những gì mới phát sinh trong đời sống xã hội do việc

pháp luật điều chỉnh gây ra (kể cả tích cực lẫn không tích cực).

Kết quả tác động của VBQPPL thường được đánh giá theo các lĩnh vực cơ bản của đời sống xã hội như: kinh tế, chính trị, văn hoá- xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng; trong hoạt động xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật; hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật; công tác đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, đặc biệt là tội phạm... Những kết quả do sự tác động của pháp luật có thể được xác định cụ thể nhưng cũng có thể chỉ xác định được bằng các chỉ số chung phản ánh về mặt chất lượng (mức độ).

Cũng cần phải chú ý là, những biến đổi của các quan hệ xã hội trong thực tế không hoàn toàn chỉ do sự tác động của pháp luật mà là sự tác động tổng hợp của nhiều yếu tố khác nữa như kinh tế, chính trị, đạo đức, tôn giáo... Do vậy, chúng ta phải xác định rõ những kết quả nào là do pháp luật tác động mang lại, những kết quả nào là do các công cụ khác tác động. Nếu những kết quả trong thực tế đạt được hoàn toàn không có sự tác động của pháp luật mà do sự tác động của những yếu tố khác, thì không thể coi đó là cơ sở để đánh giá VBQPPL. Nếu những kết quả tích cực đạt được do sự tác động của pháp luật phản ánh đúng mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra khi ban hành VBQPPL thì vẫn bản có thể được xem là có hiệu quả.

Mục đích, yêu cầu, định hướng khi ban hành văn bản pháp luật và những kết quả do sự tác động của văn bản cần phải được xác định theo cùng một tiêu chuẩn, trong cùng một phạm vi. Có như vậy, việc so sánh tương quan giữa những kết quả thực tế do sự tác động của văn bản pháp luật mang lại với mục đích, yêu cầu và định hướng đề ra mới chính xác.

Khi xem xét những kết quả do sự tác động của văn bản cần tính tới cả những biến đổi tích cực và những biến đổi không tích cực (nếu có). Khi đánh giá những kết quả do

sự tác động của pháp luật phải tính đến sự tương quan giữa cái cơ bản (những lợi ích) đạt được với cái không cơ bản (những hạn chế, tiêu cực có thể phát sinh) từ những quy định của VBQPPL.

Khi xây dựng pháp luật, nhà làm luật phải dự liệu được trước những biến đổi tích cực, tiêu cực (nếu có) sẽ diễn ra do sự tác động của quy định hay VBQPPL để cân nhắc xem nên hay không nên ban hành quy định hay văn bản đó. Tuy nhiên, trong thực tế cũng có những trường hợp nhà làm luật đã không dự kiến được, không lường trước được hết dẫn tới những kết quả không ngờ. Kết quả này có thể tốt hơn, nhiều hơn nhưng cũng có thể xấu hơn, ít hơn, thậm chí là còn trái ngược với dự tính ban đầu của nhà làm luật.

Những kết quả do sự tác động của VBQPPL luôn thay đổi theo không gian, các quy định pháp luật có thể tác động tốt ở phạm vi không gian này của đất nước nhưng lại tác động hạn chế ở phạm vi không gian khác. Sự khác nhau đó phụ thuộc vào hoàn cảnh, điều kiện, đặc điểm và nhiều yếu tố khác của từng vùng lãnh thổ mà quy định pháp luật tác động. Kết quả thực tế thu được do sự tác động của quy định pháp luật ở mỗi khoảng thời gian khác nhau có thể cũng khác nhau. Thông thường, tác dụng của các quy định pháp luật sẽ giảm dần cùng với những thay đổi của các quan hệ xã hội theo thời gian. Khi tác dụng hữu ích của quy định pháp luật giảm đi đến một mức độ nào đó, nó cần phải được sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ cho phù hợp với sự thay đổi của các quan hệ xã hội.

Trên cơ sở xác định chính xác những kết quả đạt được do sự tác động của văn bản pháp luật mang lại kết hợp với các tiêu chí khác cho phép chúng ta có thể đánh giá về mức độ hiệu quả của VBQPPL.

### **2.5. Mức chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế**

Hiệu quả của VBQPPL một mặt thể hiện ở việc đạt được những mục đích, yêu cầu đề ra cho văn bản pháp luật, mặt khác phải tính

đến những chi phí để đạt được những mục đích đó. Do vậy, để đánh giá hiệu quả tác động của VBQPPL còn phải xem xét cả mức chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế. Tiêu chí này cũng thể hiện tính kinh tế và tính hữu ích trong việc điều chỉnh pháp luật. Những chi phí để đạt được mục đích đề ra cho pháp luật thường bao gồm chi phí về vật chất, tinh thần, về số lượng người tham gia, thời gian tiến hành và những chi phí khác có liên quan tới các hoạt động cơ bản sau:

- Lập chương trình, thông qua chương trình xây dựng VBQPPL;

- Khảo sát, nghiên cứu những thông tin, tư liệu trong và ngoài nước có liên quan đến dự án; tổng kết, phân tích, đánh giá tình hình thực thi các VBQPPL cũ (nếu có) và các VBQPPL khác có liên quan đến dự án; tìm hiểu các điều kiện kinh tế, chính trị- xã hội và những điều kiện khác có liên quan tới vấn đề cần giải quyết; kinh phí cho các phái đoàn trực tiếp tham gia xây dựng dự án văn bản đi nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm ở nước ngoài (trong trường hợp cần thiết);

- Soạn thảo dự án (xây dựng đề cương, viết báo cáo chuyên đề, hội thảo góp ý kiến dự án), thảo luận, xin ý kiến của những cơ quan, đơn vị có liên quan về dự án; tổ chức lấy ý kiến đóng góp vào các dự án VBQPPL;

- Thẩm tra, thẩm định, đánh giá về dự thảo văn bản của các cơ quan có thẩm quyền;

- Thảo luận, xem xét, thông qua, công bố hoặc ký ban hành văn bản;

- Thực hiện và tổ chức thực hiện VBQPPL, trong đó bao gồm cả việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng khác nhau trong xã hội; tổ chức tập huấn hoặc đào tạo cán bộ mới... cho việc thực hiện VBQPPL hay QPPL (trong trường hợp cần thiết);

- Kiểm tra, giám sát bảo đảm cho việc thực hiện nghiêm minh các quy định pháp luật, hoạt động điều tra, xem xét của các cơ quan có thẩm quyền;

- Xét xử của toà án và các cơ quan chức

năng khác có liên quan;

- Tổ chức thực hiện văn bản áp dụng pháp luật đã ban hành và những hoạt động khác.

Như vậy, từ xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật, kiểm tra, giám sát việc thực hiện VBQPPL, xử lý vi phạm pháp luật... đều đòi hỏi phải có rất nhiều những chi phí khác nhau và những chi phí đó là rất cần thiết để bảo đảm cho quá trình điều chỉnh pháp luật được tiến hành bình thường và có hiệu quả. Những chi phí này đều cần phải ở mức thấp nhưng phải bảo đảm cho văn bản pháp luật phát huy tốt nhất vai trò tác dụng của nó và đạt được kết quả thực tế ở mức cao nhất. Vì vậy, khi ban hành, sửa đổi bất kỳ một VBQPPL hay một quy định pháp luật cụ thể nào Nhà nước cũng phải dự tính đến những chi phí về vật chất, những ảnh hưởng về chính trị, về đạo đức và những ảnh hưởng khác có thể có đối với việc ban hành, sửa đổi và thực hiện văn bản hay quy định pháp luật đó sao cho những chi phí, những tổn hại đó có thể chấp nhận được, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước.

Những chi phí cho việc đạt được các kết quả thực tế trong quá trình điều chỉnh pháp luật có thể là của: Nhà nước, các cơ quan nhà nước; các tổ chức xã hội, các tập thể; cá nhân, công dân; các chủ thể pháp luật khác. Chi phí đó còn có thể là những phí tổn, những thiệt hại do chính sự tác động của các quy định pháp luật gây ra cho nhà nước, cho xã hội hoặc mỗi người dân. Thông thường, bên cạnh những ưu điểm, những lợi ích mà các quy định pháp luật mang lại, chúng còn có thể có những hạn chế, thậm chí có thể gây ra những thiệt hại nhất định cho một số chủ thể. Vì thế, khi xem xét những lợi ích mà pháp luật mang lại và những phí tổn mà nó gây ra trong quá trình điều chỉnh pháp luật phải có cái nhìn tổng quát giữa lợi ích, phí tổn của xã hội với lợi ích và phí tổn của cá nhân sao cho cân đối, đồng thời thể hiện tinh thần tiết kiệm ở tất cả các giai đoạn, quy trình của quá trình điều chỉnh pháp luật.

Tiết kiệm là không lãng phí, chứ không có nghĩa là cắt giảm những chi phí quan trọng, cần thiết. Chẳng hạn, để bảo vệ được danh dự, nhân phẩm, sức khoẻ và tính mạng con người thì dù có tốn kém cũng vẫn phải chi phí. Tiêu chí của hiệu quả trong trường hợp này là sự tuân thủ pháp luật, sự tôn trọng và bảo vệ con người chứ không thể lấy những chi phí về vật chất đã được toà án hoặc các cơ quan chức năng sử dụng.

Trong mọi trường hợp khi ban hành, sửa đổi hay huỷ bỏ một quy định pháp luật nào đó phải quán triệt nguyên tắc là việc ban hành, sửa đổi hay huỷ bỏ phải mang lại những lợi ích lớn hơn, lâu dài hơn so với những thiệt hại có thể có trước mắt.

Tính kinh tế trong điều chỉnh pháp luật còn đòi hỏi phải lựa chọn những phương án ít tốn kém nhất để đạt được mục đích. Chẳng hạn, để xoá bỏ một loại hiện tượng nguy hiểm trong xã hội nếu sử dụng các biện pháp hình sự cũng được mà sử dụng các biện pháp hành chính cũng được thì nên quy định việc sử dụng các biện pháp hành chính, vì sử dụng các biện pháp hành chính sẽ ít tốn kém hơn và không để lại hậu quả nặng nề cho người bị xử lý. Hoặc để cải tạo một số người vi phạm pháp luật nếu áp dụng biện pháp cải tạo tại chỗ cũng có thể đạt được mục đích như áp dụng biện pháp tập trung cải tạo thì quy định biện pháp cải tạo tại chỗ, vì biện pháp này sẽ không gây nên những xáo trộn cho gia đình và bản thân người đó.

Việc hạch toán trong điều chỉnh pháp luật còn cho phép dự báo được tính khả thi của các quy định pháp luật trong thực tế. Theo đó, Nhà nước sẽ dự liệu nên hay không nên ban hành văn bản hay QPPL đó hoặc sẽ lựa chọn thời điểm (thời gian) ban hành khi nào là phù hợp, thuận lợi nhất để đạt kết quả cao nhất.

Tính kinh tế trong điều chỉnh pháp luật có liên quan chặt chẽ tới tính hữu ích của quá trình điều chỉnh pháp luật.

*(Xem tiếp trang 47)*

## VỀ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

# LUẬT BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

■ BÙI NGỌC THANH\*

## 1. Lựa chọn phương án

Hiện nay đang có hai loại ý kiến về việc sửa đổi Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, trên cơ sở Luật hiện hành sẽ sửa đổi, bổ sung một số vấn đề cho hoàn thiện và phù hợp với tình hình thực tiễn. Loại ý kiến thứ hai cho rằng, phải thay đổi hoàn toàn cách thức bầu cử mà nội dung cốt lõi là đại biểu Quốc hội do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh bầu, lần đầu bầu đủ số lượng đại biểu theo quy định; nâng thời gian nhiệm kỳ Quốc hội lên 6 năm; sau đó cứ 2 năm bầu lại 1/3 số đại biểu.

Theo chúng tôi, loại ý kiến thứ hai đặt trong hoàn cảnh hiện nay là rất khó thực hiện, vì:

- Phải khẩn trương sửa đổi rất nhiều vấn đề của Hiến pháp năm 1992 mới có thể sửa đổi được Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội.

- Phải sửa đổi trước Luật tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân rồi mới sửa đổi được Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội.

- Xác định tiêu chí nào để sau 2 năm thì 1/3 số đại biểu phải thôi làm nhiệm vụ đại biểu; sau 4 năm thì 1/3 số đại biểu cũ nghỉ tiếp?

- Trong hoàn cảnh đó thì việc thay đổi nhân sự cấp cao trong bộ máy nhà nước được

tiến hành như thế nào; việc thành lập các cơ quan của Quốc hội có thể ổn định được không; tổ chức và hoạt động của các Đoàn đại biểu Quốc hội thế nào cho hợp lý?

Nghĩa là hàng loạt vấn đề phải được đặt ra và phải được giải quyết trước nếu tiến hành “cách mạng hóa” cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội theo loại ý kiến thứ hai. Rõ ràng là thời gian không cho phép làm được các công việc trên trong một sớm một chiều, do đó, nội dung ấy chỉ nên đặt ra trong nghiên cứu chiến lược cải cách tư pháp thì mới có thì giờ xem xét.

Theo quy trình chuẩn bị bầu cử hiện hành thì tháng 8/2010, Ban Công tác đại biểu đã phải trình những dự thảo văn bản đầu tiên ra Ủy ban thường vụ Quốc hội và Đảng đoàn Quốc hội để tháng 9/2010, Đảng đoàn Quốc hội có thể trình Bộ Chính trị các văn bản về phương án bầu cử và dự thảo Chỉ thị của Bộ Chính trị về lãnh đạo cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII. Vì vậy phải thực hiện theo loại ý kiến thứ nhất và cũng phải tiến hành quyết liệt thì mới kịp.

## 2. Một số ý kiến về việc sửa đổi Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội

### 2.1. Tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội

Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) sửa đổi nên bắt đầu xem xét từ Điều 2, với

\* TS. Tổng thư ký cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII

sự phân biệt người bầu cử và người ứng cử. Ngoài việc phân biệt độ tuổi, nên phân biệt trình độ văn hóa, chuyên môn, nghiệp vụ. Người bầu cử, dù ở trình độ nào (kể cả mù chữ) thì họ cũng phải làm nghĩa vụ công dân; còn người ứng cử ĐBQH trong thời đại công nghiệp hóa, hiện đại hóa thì văn hóa, chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực phải đạt đến một trình độ nhất định thì mới làm được nhiệm vụ ĐBQH. Vì thế Điều 2 có thể sửa như sau:

*“Công dân nước CHXHCNVN không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử theo quy định của pháp luật;*

*Công dân nước CHXHCNVN không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ 21 tuổi trở lên, có đủ tiêu chuẩn ĐBQH được quy định tại Điều 3 Luật này đều có quyền ứng cử ĐBQH theo quy định của pháp luật”.*

Sở dĩ phải phân biệt trình độ văn hóa, trình độ chuyên môn nghiệp vụ giữa người bầu cử và người ứng cử ĐBQH vì ĐBQH phải có đủ “tiêu chuẩn ĐBQH”, không thể là ĐBQH khi chỉ có trình độ tiểu học hay mù chữ, không có chuyên môn, nghiệp vụ gì mà lại đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, tham gia quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước. Đồng thời, phải cụ thể hóa Điều 3 của Luật (về tiêu chuẩn ĐBQH). Ở đây, đang có hai loại ý kiến là cụ thể hóa vào điều luật hay cụ thể hóa bằng văn bản hướng dẫn của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Thực tế hai lần hướng dẫn của UBTVQH và Ban Tổ chức trung ương tại cuộc bầu cử ĐBQH khóa XI và XII là hướng dẫn một số điều của Luật Bầu cử ĐBQH, trong đó có tuổi của ĐBQH chuyên trách, chưa lần nào cụ thể hóa một tiêu chuẩn nào trong 5 tiêu chuẩn của người ứng cử. Đặc biệt, trong lần hướng dẫn bầu cử ĐBQH khóa XII, đã có hướng dẫn

độ tuổi của ứng cử viên dự kiến làm ĐBQH chuyên trách như sau: “Đại biểu ứng cử lần đầu hoặc tái cử vào Quốc hội nói chung phải đủ tuổi để làm trọn khóa”. Hướng dẫn này đã buộc các ĐBQH đang chuyên trách nếu đã ngoài 50 tuổi đối với nữ, ngoài 55 tuổi đối với nam nói chung không được tái cử, vì không trọn khóa. Vì vậy, tính kế thừa đã bị hạn chế khá nhiều...

Vấn đề cần bàn là trong lần sửa đổi Luật Bầu cử ĐBQH này có cụ thể hóa tiêu chuẩn ĐBQH hay không, còn việc hướng dẫn thi hành luật là việc đương nhiên. Theo chúng tôi, nên cụ thể hóa, trước hết là tiêu chuẩn thứ 3 và tiêu chuẩn thứ 5. Còn cụ thể hóa vào luật hay cụ thể trong văn bản hướng dẫn thi hành luật thì tùy UBTVQH quyết định. Ý kiến chúng tôi, nêu cụ thể hóa được thì nên đưa vào luật.

Tiêu chuẩn 3 trong luật hiện hành quy định: “Có trình độ và năng lực thực hiện nhiệm vụ ĐBQH, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước”. Vấn đề cần bàn ở đây là năng lực, trình độ nào, sơ cấp, trung cấp, cao đẳng, đại học hay trên đại học? Kết quả bầu cử ĐBQH khóa XI cho thấy, chỉ có 6,63% số đại biểu trúng cử là có trình độ trung học trở xuống, 93,37% số đại biểu có trình độ cao đẳng, đại học trở lên. Khóa XII, tương ứng là 4,01% và 95,99%. Như vậy, trong hai khóa này, đại biểu có trình độ thấp nhất là văn hóa phổ thông trung học và nghiệp vụ trung cấp cũng chỉ chiếm trên dưới 5% tổng số đại biểu. Các khóa tới chắc chắn không thể hạ thấp trình độ đại biểu so với hai khóa trước. Vì vậy tiêu chuẩn 3 có thể sửa đổi như sau: “Có năng lực, trình độ văn hóa và nghiệp vụ từ trung học trở lên để thực hiện nhiệm vụ đại biểu, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; trường hợp đặc biệt do UBTVQH hướng dẫn” (trường hợp đặc biệt ở đây là một số dân tộc ít người, nhiều khóa chưa có đại biểu, nay có khả năng cơ cấu đại biểu thì trình độ của ứng cử viên này có thể thấp hơn trung học).

Tiêu chuẩn 5 trong luật hiện hành quy định “Có điều kiện tham gia các hoạt động của Quốc hội”. Thực ra 4 tiêu chuẩn đầu (Trung thành với Tổ quốc...; Có phẩm chất đạo đức tốt...; Có trình độ và năng lực...; Liên hệ chặt chẽ với nhân dân...) là những điều kiện “cần”, còn tiêu chuẩn 5 là điều kiện “đủ”. Nếu một người có đầy đủ năng lực, phẩm chất, lòng trung thành... (điều kiện “cần”) nhưng không có thời gian, không có sức khỏe và một số yếu tố cần thiết khác để hoạt động thì điều kiện “cần” có cao đến bao nhiêu cũng chỉ là tiềm năng, không biến thành hiện thực được. Ví dụ, một người có quốc tịch Việt Nam nhưng sinh sống ở nước ngoài, tuy rất giỏi về một chuyên môn, nghiệp vụ, có lòng yêu nước cao độ; nhưng ba, bốn năm mới thu xếp được thời gian vài tuần về thăm quê hương đất nước một lần thì làm sao làm nhiệm vụ ĐBQH được. Hay một giáo sư - tiến sĩ khoa học, rất tài năng, đức độ; nhưng đã nhiều năm lâm trọng bệnh, nằm liệt giường, thì chắc chắn cũng không ai đề cử vị giáo sư - tiến sĩ đó ứng cử ĐBQH. Tuy nhiên lần này cũng chỉ nên sửa những vấn đề đã rõ ràng và cần thiết. Ví dụ “định lượng thời gian” cho đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, bằng cách đưa quy định thời gian hoạt động tối thiểu ở Điều 47 Luật Tổ chức và hoạt động của Quốc hội (năm 2007) vào khoản 5 Điều 3 của Luật này. Khoản 5 có thể sửa như sau: “Có điều kiện tham gia các hoạt động của Quốc hội, trong đó đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách phải dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để làm nhiệm vụ đại biểu” (đây cũng là một trong các điều kiện để xem xét một khiếu nại có làm ĐBQH được không).

## 2.2. Quyền ứng cử

Có hai loại ứng cử viên là người được giới thiệu ứng cử và người tự ứng cử. Sự khác nhau giữa họ là *được giới thiệu* và *tự giới thiệu - tự ứng cử*. Theo chúng tôi, đã là ứng cử viên thì tiêu chuẩn như nhau (không phân biệt), nhưng giữa người được giới thiệu

và người tự giới thiệu thì điều kiện phải có điểm khác nhau. Người được giới thiệu thì trước hết cơ quan, tổ chức, đơn vị giới thiệu hoàn toàn chịu trách nhiệm trước pháp luật về nhân sự được giới thiệu; sau đó người được giới thiệu còn được “kiểm nghiệm” bởi mức độ tin nhiệm của cử tri nơi công tác và nơi sinh sống thông qua công đoạn lấy ý kiến cử tri. Còn người tự ứng cử - tự giới thiệu thì rất cần thiết phải chứng minh bản thân mình có thể có được một sự tin nhiệm cần thiết (giống như người được giới thiệu, có được tin nhiệm thì mới được giới thiệu). Muốn vậy thì người tự ứng cử trước tiên phải được cử tri nơi mình cư trú và cử tri nơi công tác (nếu có) đồng tình, thể hiện bằng cách trong một thời gian nhất định phải lấy được một lượng chữ ký của cử tri (ví dụ 15% chữ ký của cử tri nơi cư trú và 50% chữ ký cử tri nơi công tác chẳng hạn). Cần thiết phải có điều kiện này cho người tự ứng cử, vì: *một là*, theo quan điểm lấy dân làm gốc, nhân dân là tai mắt, họ biết ai tốt, ai xấu, họ là “mắt sàng” đầu tiên để sàng lọc; *hai là*, từ đó mà tránh được tình trạng bắt đầu công tác chuẩn bị bầu cử đã có hàng trăm người sẵn sàng nộp hồ sơ tự ứng cử, trong khi số đại biểu được bầu cũng chỉ đến con số hàng trăm.

Theo chúng tôi, không nên đặt ra nhiều điều kiện khác đối với người tự ứng cử (như lý lịch tư pháp, chứng nhận sức khỏe...) vì sẽ có ý kiến cho là “phân biệt đối xử” rất khó giải thích. Riêng khiếu nại có quốc tịch Việt Nam tự ứng cử cũng chỉ cần hướng dẫn thêm là “lấy chữ ký của cử tri nơi tạm trú ở trong nước” (không phải lấy chữ ký cử tri ở ngoài nước).

Các điều kiện đối với người tự ứng cử (cả trong nước và ngoài nước) như trên là chặt chẽ và đơn giản. Lấy chữ ký của cử tri là thông lệ bầu cử của nhiều Nghị viện trên thế giới và qua lấy chữ ký cử tri, ai có tiền án, tiền sự hay có “dấu tích” gì thì cử tri cũng biết. Đối với khiếu nại có quốc tịch Việt Nam tự ứng cử, thì tiêu chuẩn ĐBQH là phải dành

ít nhất 1/3 thời gian cho hoạt động của Quốc hội, có nghĩa là người Việt Nam định cư ở nước ngoài muốn làm ĐBQH thì ít nhất cũng phải tạm trú ở trong nước mỗi năm 1/3 thời gian theo quy trình làm việc của Quốc hội, nên trước khi ứng cử, họ phải có thời gian tạm trú ở Việt Nam và để cử tri nơi họ tạm trú đã biết rõ về họ.

### **2.3. Tổng số đại biểu Quốc hội**

Trước hết, đây là con số rất quan trọng, chi phối rất nhiều chế định của Luật Bầu cử ĐBQH và công tác triển khai thực hiện Luật, do đó hầu như chưa bao giờ Luật giao cho UBTVQH quyết định tổng số ĐBQH mà phải quy định cụ thể trong Luật. Lần này, nếu Quốc hội giao cho UBTVQH thì phải ghi vào Luật: “Quốc hội giao UBTVQH quy định tổng số ĐBQH của mỗi khóa trên cơ sở số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh và dân số cả nước ở thời điểm tiến hành bầu cử ĐBQH”.

Thứ hai là Luật Bầu cử ĐBQH (sửa đổi) rất cần thiết phải quy định lại tổng số ĐBQH. Một trong những căn cứ để quy định tổng số ĐBQH mỗi khóa là dân số ở thời điểm bầu cử. Năm 2002 bầu cử ĐBQH khóa XI, tính bình quân cứ 160.000 dân thì bầu 01 đại biểu; năm 2007 bầu cử ĐBQH khóa XII, do không sửa Luật Bầu cử ĐBQH nên số đại biểu được bầu vẫn chỉ không quá 500 đại biểu, trong khi dân số đã tăng thêm 5,42 triệu người và phải 173.000 dân mới được bầu 01 đại biểu. Cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIII vào năm 2011 trong điều kiện số đơn vị hành chính cấp tỉnh giảm từ 64 xuống 63, nhưng tổng dân số cả nước ước tính sẽ là 90 triệu người, tăng 4,85 triệu so với năm 2007 và tăng 10,27 triệu so với năm 2002. Nếu quy định 01 đại biểu trên 173.000 dân thì tổng số đại biểu được bầu sẽ là 520 người; nếu 01 đại biểu trên 160.000 dân thì tổng số đại biểu được bầu sẽ là 562 đại biểu. Theo chúng tôi, nên lấy con số tròn là bầu 560 đại biểu (10 năm dân số tăng thêm gần 10,3 triệu người, số đại biểu tăng thêm 60 người) là

hợp lý. Nghĩa là Luật nên quy định: “Tổng số ĐBQH nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam mỗi khóa không quá 560 người; UBTVQH quy định cụ thể”.

### **2.4. Vấn đề bầu thêm và số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu**

Thực ra, đây là việc bầu thiếu (bầu chưa đủ) ở đơn vị bầu cử nên dẫn đến số lượng đại biểu được bầu ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa đủ theo theo số lượng đại biểu được phân bổ, do đó cần xem xét có bầu tiếp cho đủ hay thôi. Trước hết, cần xác định nguyên nhân bầu thiếu, có thể do các nguyên nhân sau:

- Do số người ứng cử quá nhiều so với số đại biểu được bầu. Nếu số người ứng cử chỉ nhiều hơn số đại biểu được bầu là 1 (4 bầu lấy 3 hoặc 3 bầu lấy 2) thì gần như chắc chắn không bầu thiếu; nhưng nếu số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu từ 2 trở lên là có nguy cơ bầu thiếu, đặc biệt là ở những đơn vị bầu cử có số người ứng cử nhiều gấp đôi trở lên so với số đại biểu được bầu thì nguy cơ bầu thiếu là khá rõ. Tại cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII, ở 7 đơn vị bầu cử thuộc 5 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã bầu thiếu 7 đại biểu thì đều rơi vào trường hợp số ứng cử viên nhiều hơn số đại biểu được bầu từ 2 người trở lên (trong đó 5 đơn vị có số người ứng cử là 6, bầu lấy 3 và 2 đơn vị có số người ứng cử là 5, bầu lấy 3).

- Do số người ứng cử có trình độ năng lực không thật nổi trội, lại sán sán như nhau, làm cho cử tri rất khó lựa chọn, kết quả là phiếu bầu bị phân tán ở mức độ lớn; người trúng cử và không trúng cử đều có yếu tố may rủi và hơn kém nhau rất ít phiếu.

- Do chi đạo bầu cử không chặt chẽ, xếp người ứng cử vào đơn vị bầu cử không phù hợp với cơ cấu nên cử tri khó lựa chọn. Ví dụ tại cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII, ở một đơn vị bầu cử của một tỉnh, Ủy ban bầu cử đã xếp 4 ứng cử viên đều là phụ nữ, đều là dân tộc thiểu số, 3 trong số 4 người đều cư trú ở một thị trấn vào cùng một đơn vị bầu

cử... Kết quả là chỉ có một nữ do trung ương giới thiệu trúng cử, trong khi đơn vị bầu cử này bầu thiếu 1 đại biểu...

Vấn đề cần xem xét ở đây là, trong khi mở rộng và phát huy dân chủ (bằng cách tăng thêm nhiều ứng cử viên để cử tri rộng đường lựa chọn) thì nhiều hơn bao nhiêu là phù hợp để cử tri có thể lựa chọn được chính xác. Cũng cần phải tính đến các trường hợp, khi nào thì nhất thiết số người ứng cử phải nhiều hơn ít nhất là 2, khi nào chỉ nhiều hơn là 1. Sở dĩ tại cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII, còn thiếu 7 đại biểu nhưng Hội đồng bầu cử và UBTVQH khóa XI quyết định không bầu thêm vì thấy trước là bầu thêm sẽ không có kết quả. Ở 7 đơn vị bầu thiếu thì 5 đơn vị còn 4 người, nếu bầu thêm sẽ bầu lấy 1 người; 2 đơn vị còn 3 người bầu lấy 1 người. Rõ ràng, bầu 4 lấy 1 và bầu 3 lấy 1 đều cực kỳ khó khăn.

Thực tiễn các cuộc bầu cử ĐBQH các khóa gần đây cho thấy, việc xác định số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu ở một đơn vị bầu cử là cực kỳ quan trọng. Có thể coi việc bảo đảm cho người ứng cử có cơ hội trúng cử từ 50% trở lên như một “nguyên tắc”. Theo “nguyên tắc” đó thì: *nếu được bầu 3 đại biểu thì số lượng người ứng cử chỉ nên là 5, trường hợp cá biệt (nhiều người ứng cử đạt tiêu chuẩn ở mức cao) thì mới để 6; nếu được bầu 2 đại biểu thì số lượng người ứng cử tối đa là 4*. Tất cả các trường hợp trên đều phải lãnh đạo, chỉ đạo rất sát sao, rất chặt chẽ mới đạt được kết quả tốt.

Đối với việc bầu thêm thì từ thực tế cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII nói trên, lần này UBTVQH có thể phải hướng dẫn các trường hợp bầu thêm. Trước hết, đã quyết định bầu thêm là phải bầu cho đủ. Phương án 1: *Nếu 4 người bầu lấy 1 thì chỉ để hai người có số phiếu bầu lần đầu cao hơn và bầu thêm lấy 1, ai có số phiếu quá bán là người trúng cử*. Phương án 2: *Tất cả những người không trúng cử lần đầu đều thuộc danh sách bầu thêm và bầu lấy 1, ai có số phiếu cao nhất là*

*người trúng cử cho dù số phiếu có quá bán hay không* (phương án thứ hai này đã được áp dụng trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa IX tại Ủy ban bầu cử tỉnh Thanh Hóa, ở đơn vị bầu cử số 6, số người ứng cử là 5, số đại biểu được bầu là 3, bầu lần đầu được 2 (thiếu 1 đại biểu), trong lần bầu thêm, vẫn để danh sách 3 người ứng cử lần đầu nhưng chưa trúng cử, kết quả bầu thêm được 1 đại biểu trúng cử có số phiếu cao nhất là 47,08%).

Thực tế, chưa có đơn vị bầu cử nào bầu lần đầu không có ai trúng cử, cũng chưa có đơn vị nào bầu thiếu đến 2 đại biểu nên không đặt ra các trường hợp này để xử lý.

### **2.5. Tình trạng thiếu người ứng cử sau hiệp thương**

Việc thay đổi người ứng cử, trước hết về nguyên tắc, chỉ có thể thay đổi trong lần hiệp thương thứ nhất, vì đến lần hiệp thương sau mới thay đổi thì không thể tổ chức lại hiệp thương lần đầu để xem xét nhân sự mới được (chưa hiệp thương lần đầu mà đã vào danh sách vòng sau là trái luật).

Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XI có 2 đơn vị bầu cử ở 2 tỉnh, mỗi đơn vị khuyết mất 1 ứng cử viên. Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XII cũng có một đơn vị khuyết 1 ứng cử viên. Ở các đơn vị này, do số lượng người ứng cử chỉ nhiều hơn số đại biểu được bầu là 1 người, do đó ở mỗi đơn vị đều phải rút bớt 1 đại biểu được bầu để bảo đảm số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu. Thực tế này cho thấy, *nếu ở các đơn vị bầu cử đều có số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu là 2 thì cơ bản sẽ khắc phục được tình trạng trên*. Tuy nhiên, số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu ít nhất là 2 chỉ áp dụng cho lần bầu thứ nhất. Nếu phải bầu thêm thì phải theo các phương án nói tại điểm 2.4 ở trên.

### **2.6. Thời điểm công bố ngày bầu cử**

Thực ra việc này phụ thuộc chủ yếu vào sự chuẩn bị của UBTVQH. Nếu vẫn để 105 ngày nhưng công bố trước 5 - 6 tháng và đốc thúc chuẩn bị khẩn trương thì vẫn có thể xử



lý được công việc. Nhưng để tránh bị động thì nên theo phương án “cứng” là nâng thời gian chuẩn bị lên 135 ngày và điều chỉnh thời gian của mỗi công đoạn cho hợp lý hơn.

### **2.7. Quy định số người ứng cử ở mỗi đơn vị bầu cử**

Như đã nói ở trên, cần phân biệt 2 trường hợp bầu lần đầu và bầu thêm. Bầu lần đầu thì mỗi đơn vị bầu cử có số người ứng cử nhiều hơn số đại biểu được bầu là 2, cá biệt mới gấp đôi. Bầu thêm thì theo các phương án nói ở điểm 2.4.

### **2.8. Danh sách cử tri**

Nên sửa Điều 22 và Điều 27 luật hiện hành theo hướng, một số trường hợp cá biệt, đến gần ngày bầu cử, nếu cử tri nào đã đi khỏi nơi ghi danh sách cử tri (không thể về kịp) thì báo cáo với UBND xã, phường, thị trấn nơi đó để xóa tên và báo cáo với UBND xã, phường, thị trấn nơi mới đến để được ghi tên vào danh sách cử tri và tham gia bầu cử ở nơi mới.

### **2.9. Những trường hợp không được ứng cử ĐBQH**

Theo chúng tôi, nên luật hóa 4 trường hợp sau đây:

- Người bị kỷ luật từ hình thức khiển trách trở lên mà đến thời điểm tổ chức hội nghị hiệp thương lần thứ 3, quyết định hình thức kỷ luật ấy vẫn còn hiệu lực;

- Người không trung thực trong kê khai lý lịch ứng cử, gian dối về chứng chỉ, bằng cấp, không trung thực trong kê khai tài sản;

- Người đứng đầu để xảy ra những việc tham nhũng, mất đoàn kết, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị mình, gây dư luận xấu;

- Người có hành vi vi phạm chính sách, pháp luật có đơn tố cáo đã được cơ quan có thẩm quyền kết luận nhưng chưa kịp xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

### **2.10. Số lượng cử tri ở mỗi khu vực bỏ phiếu**

Nên nâng mức trần tối đa số lượng cử tri ở mỗi khu vực bỏ phiếu lên 4.000 người cho

phù hợp với tình hình thực tế về dân số ở các điểm dân cư hiện nay.

### **2.11. Số lượng các cuộc tiếp xúc cử tri, vận động bầu cử**

Đây là vấn đề cần được thống nhất để bảo đảm sự bình đẳng giữa những người ứng cử (tránh tình trạng có người chỉ tiếp xúc vài ba cuộc, có người tới vài chục cuộc) vì luật không quy định cụ thể. Theo chúng tôi, trong hai tuần vận động bầu cử thì tiếp xúc từ 8 đến 10 cuộc là vừa (vì có nhiều tỉnh địa bàn rất rộng).

### **2.12. Phân bổ người ứng cử của trung ương về địa phương**

Rất cần thiết phải quy định một số tiêu thức cho việc phân bổ, nếu không UBND và bộ phận giúp việc rất khó thực hiện, có khi còn bị nghi ngờ. Theo chúng tôi, phải bảo đảm công bằng, bình đẳng giữa những người ứng cử trong việc phân bổ. Có thể xem xét một số tiêu thức sau:

- Người ứng cử được ghi tối đa 5 nguyện vọng; nếu không thể sắp xếp được nguyện vọng nào thì phải trao đổi lại với người ứng cử để thống nhất ý kiến;

- Đại biểu tái cử nói chung tiếp tục được ứng cử ở nơi đã được bầu làm đại biểu khóa trước;

- Những người ứng cử đang giữ các vị trí lãnh đạo cấp cao trong bộ máy Đảng, Nhà nước, Mặt trận và các đoàn thể chính trị phải ứng cử ở các vùng, các khu vực trung tâm...

### **2.13. Tổng kết và khen thưởng sau bầu cử**

- Nên có một Điều quy định việc tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa mới.

- Sửa lại Điều 21 ... “Các Ủy ban bầu cử, Ban bầu cử, Tổ bầu cử hết nhiệm vụ khi Hội đồng bầu cử tổng kết xong cuộc bầu cử trong cả nước”.

Luật Bầu cử ĐBQH (sửa đổi) nên được xem xét thông qua tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XII tháng 6/2010 để sau đó có thời gian triển khai công tác chuẩn bị bầu cử ĐBQH khóa XIII vào tháng 4/2011. ■

# VỀ TIÊU CHÍ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN VIỆT NAM LÀ THÀNH VIÊN CỦA

# WTO

**ĐỖ NGỌC HẢI \***

**(NCLP). Năm 2011, cử tri cả nước sẽ tham gia cuộc bầu cử Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) khoá XIII. Hiện nay, nhiều ý kiến về việc sửa đổi Luật Bầu cử ĐBQH để phục vụ cho cuộc bầu cử này đã được nêu ra. Chúng tôi giới thiệu bài viết “Bàn về tiêu chí đại biểu Quốc hội trong điều kiện Việt Nam là thành viên của WTO” để bạn đọc tham khảo.**

**T**hiêu chuẩn của Đại biểu Quốc hội đã được quy định trong Hiến pháp, trong Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội, nhưng theo tôi, trong điều kiện của nước ta đang trong quá trình hội nhập ngày càng đa dạng và sâu sắc, cần thêm, sửa đổi và làm rõ một vài tiêu chí sau:

### ***Thứ nhất, về độ tuổi:***

Hiện nay, luật quy định công dân đủ 21 tuổi có quyền ứng cử làm đại biểu Quốc hội. Theo tôi quy định độ tuổi 21 là còn quá trẻ. Tuổi 21 mới là tuổi vừa tốt nghiệp đại học nếu học giỏi. Ngay ở những cơ quan bình thường cũng còn phải làm hợp đồng từ 1 đến 2 năm. Một người muốn trở thành luật sư, phải tốt nghiệp đại học luật, sau đó học

lớp đào tạo nghề luật sư ở Học viện Tư pháp 6 tháng (có thể sắp tới lâu hơn), mới được cấp chứng chỉ và phải thực tập 2 năm ở văn phòng luật sư, sau về thi, nếu đỗ mới đủ tiêu chuẩn của luật sư hành nghề.

Tuổi 21 sức khỏe thì có, ước mơ thì nhiều, song tích lũy kiến thức xã hội chưa có là bao, kiến thức văn hóa còn ít, nhận thức chính trị còn yếu, tâm sinh lý chưa ổn định. Như vậy độ tuổi 21 không thể đảm nhận được nhiệm vụ của Quốc hội, ví dụ như nhiệm vụ làm luật. Ở Pháp, muốn ứng cử vào hạ nghị viện thì người ứng cử phải đủ 23 tuổi vào thượng viện phải 35 tuổi. Theo tôi, có thể khi quy định người 21 tuổi có quyền ứng cử vào đại biểu Quốc hội thì

\* TS. Học viện Chính trị - Hành chính khu vực I

có quan niệm cho rằng, đất nước ta dân chủ hơn, trẻ hóa hơn. Nhưng theo tôi, nhiệm vụ của Quốc hội là rất nặng nề, rất quan trọng, do đó, phải người có tài trí mới làm được. Vì vậy, tôi đề nghị nên quy định: người ứng cử vào đại biểu Quốc hội phải đủ 32 tuổi, vì độ tuổi ấy, mọi khía cạnh như chính trị, tâm lý, nhận thức đã chắc chắn hơn, vì thế, đảm đương được nhiệm vụ chính trị của Quốc hội. Song, theo tôi cũng nên giới hạn độ tuổi. Qua theo dõi, tôi thấy có đại biểu Quốc hội khóa V là linh mục Lương Đình Ái đã 86 tuổi. Bác Hồ của chúng ta, từ trước đến nay nhân dân Việt Nam đã suy tôn Bác vị lãnh tụ thiên tài, Người cha già của dân tộc, vậy mà Bác đã từng nói: 79 tuổi thuộc lớp người xưa nay hiếm, tuổi ấy Bác sẽ đi gặp C.Mác, F.Ăng ghen. Theo tôi, quan điểm dân chủ không phải tất cả các độ tuổi, mà cần độ tuổi nào thì hiệu quả công việc cao. Phát triển dân chủ vì lợi ích cho nhân dân, cho đất nước, phát triển dân chủ không vì tuổi ít vào Quốc hội là văn minh, tuổi già vẫn ở Quốc hội là dân chủ hơn. Phát triển dân chủ cần đặt câu hỏi: Anh A ở Đại biểu Quốc hội khóa IV, V, làm được những gì? Theo tôi, những người có hàm từ Bộ trưởng trở lên, những người có học hàm Phó Giáo sư, Giáo sư có thể làm Đại biểu Quốc hội không quá 70 tuổi còn bình thường không được quá tuổi quy định công chức 60 tuổi nếu là nam, nữ không quá 55 tuổi.

### ***Thứ hai, về bằng cấp***

Tôi đề nghị đại biểu Quốc hội ít nhất phải có trình độ tốt nghiệp đại học. Rất đáng mừng, từ Quốc hội khóa X trở lại đây số đại biểu có bằng đại học và trên đại học là tương đối cao, khóa X:  $441/450 = 98\%$  ; khóa XI:  $465/498 = 93,37\%$ ; khóa XII:  $473/493 = 95,94\%$ .

Tôi không đồng ý với những ý kiến cho rằng, không cần tính tới yếu tố bằng cấp của người làm đại biểu Quốc hội. Đó là một quan điểm sai lầm. Nhất định có học có hơn, không phải ngẫu nhiên V.I.Lênin nói: Học,

học nữa, học mãi. Tất nhiên học ở đây là tự học, học ở trường, học bạn bè... song có phải ai cũng tự học đâu, ai cũng học bạn bè đâu. Theo tôi, đa số học ở trường vẫn là cơ bản, vì thế, tốt nghiệp đại học thông qua cơ sở trường lớp, trang bị cho con người nhiều tri thức. Thông qua học đại học, một con người có được phương pháp nhận biết sự vật, hiện tượng, biết khái quát, biết được quy luật khách quan. Vì thế, làm đại biểu Quốc hội với chức năng làm luật phải đưa vào luật những quan hệ xã hội mang tính khách quan, phổ biến, gạt bỏ đi được những yếu tố chủ quan, cục bộ.

### ***Thứ ba, Đại biểu Quốc hội phải có khát vọng tự thân***

Là một con người bình thường nếu có khát vọng, con người đó sẽ đạt được mục đích mình đặt ra. Bản thân một con người A nào đó nếu có khát vọng làm đại biểu Quốc hội, anh ta sẽ xác định được mục đích: vào Quốc hội để làm gì? Quốc hội Việt Nam chỉ chấp nhận những đại biểu Quốc hội vào để công hiến, để vì dân, vì nước, do đó phải xứng đáng. Vì thế, đừng hy vọng vào đại biểu Quốc hội là hưởng lợi lộc, là oai, đánh bóng mình. Tự thân, tức là anh ta phải nghiên cứu nhiệm vụ của Quốc hội là gì. Bản thân mình có đáp ứng được không? Nếu không đạt được sẽ không thỏa mãn khát vọng, ví dụ: một người muốn leo lên đỉnh núi A, nếu không có sức khỏe, không có ý chí thì không thể leo được. Vào đại biểu Quốc hội nếu mục đích không chân chính bản thân anh ta cũng rất khổ. Ví dụ, một người chỉ quen cày, bừa, mà ngồi họp bàn về đạo luật Điện tử thì anh ta tham gia kỳ họp Quốc hội, song đầu óc lại nghĩ về đồng ruộng và đàn lợn, con gà...

Thứ tư, đại biểu Quốc hội là người có nhận thức cao; có quyết tâm đổi mới; biết nghĩ, biết bàn việc nước việc dân; biết nói và dám nói, nhất là trong trong điều kiện Việt Nam là thành viên WTO.

*Một là*, người đại biểu phải có nhận thức cao. Đó là nhận thức sâu sắc về quy luật tự

nhiên, quy luật xã hội, quy luật tư duy:

- Quy luật tự nhiên, ví dụ:

Người đó cần nhận thức được nước (H<sub>2</sub>O) là một chất rất quan trọng trong đời sống tự nhiên, xã hội. Vì, nước nuôi dưỡng vạn vật, nước chảy chỗ trũng, nước mềm, có thể theo bất kỳ khuôn mẫu nào, và con người ta chết vì nước nhiều hơn. Nếu nhận thức được như vậy bản thân đại biểu Quốc hội mới có những đóng góp của mình cho Quốc hội về luật nước, để bảo vệ môi trường cho nước... nắm được điều kiện tự nhiên của đất nước mình, đó là nhiều sông suối, kênh rạch...

Vì thế, nghề cầu đường cần chú ý đào tạo thật tốt, chuyên sâu để có những kỹ sư, thứ bậc cao về vấn đề này. Đại biểu Quốc hội cần nắm được nước ta là khí hậu nhiệt đới gió mùa, khi có gió mùa Đông Bắc trồng cây gì thuận lợi, bệnh dịch phát triển thế nào và những bệnh gì hay xuất hiện ở người già trẻ nhỏ... Hoặc nước ta có 4 mùa rõ rệt, nhất là miền Bắc ở những vùng núi cao sẽ lạnh hơn rất nhiều, đồng bào ở đó địa hình, giao thông vẫn khó khăn, phức tạp, điều kiện kinh tế - xã hội thấp kém. Vậy, quy định về Luật Hôn nhân gia đình như hiện nay (nam 20 tuổi, nữ 18 tuổi) có quyền kết hôn ở những vùng rừng núi, đã phù hợp chưa? Điều kiện tự nhiên, địa hình, khí hậu có tác động rất lớn tới yếu tố tâm, sinh lý con người. Ví dụ, ở vùng lạnh con người có tư duy khác, vùng nóng khác; vùng lạnh tư duy khoa học chắc chắn hơn, vùng nóng nhạy cảm hơn, quyết liệt hơn.

- Quy luật xã hội, cái cơ bản của con người là gì? Đó là lợi ích.(?) Thát-chơ, nguyên Thủ tướng Anh nói đại ý: Tình bạn và đồng minh không bao giờ vĩnh viễn, chỉ có lợi ích là vĩnh viễn. Vì thế, đưa ra bất cứ đạo luật nào, người đại biểu Quốc hội trước tiên phải chú ý đó là lợi ích của dân. C. Mác đã viết: Con người trước tiên phải ăn, ở, mặc đi lại...

Loài người nói chung, con người Việt Nam nói riêng chịu rất nhiều sự chi phối của nhiều luật, đó là: luật tự nhiên: mưa sẽ ướt, trời lạnh sẽ rét... luật của Nhà nước ban hành,

luật tôn giáo, luật đạo đức, luật pháp quốc tế... vì thế, là đại biểu Quốc hội phải nghiên cứu và hiểu rất rõ người dân Việt Nam trong mối quan hệ với tự nhiên, với tôn giáo, với đạo đức.. có như vậy khi tranh luận, một quy phạm pháp luật nào, một đạo luật nào mới chính xác. Theo tôi, Quốc hội ban hành luật hiện nay cần phát huy hơn nữa tính khoan dung của luật.

Pháp luật XHCN là để phục vụ nhân dân; lấy giáo dục thuyết phục là chính. Mông-téc-xki-ơ (1689-1755) nêu ra trong đó: Hòa bình là nguyên tắc cơ bản. Nói đến hòa bình là nói đến giáo dục thuyết phục thì con người cần nhân ái với nhau, giúp đỡ và hợp tác với nhau, phải chăng đây là mục đích của con người hướng tới và con người dùng pháp luật làm phương tiện để đạt được mục đích nhân ái, hòa bình.

Vì thế, theo tôi trong điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội hiện nay, với điều kiện hội nhập với quốc tế, với vị thế của Việt Nam hiện nay, những nhà ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần tiêu chí: cái thiện là hạt nhân của luật, xây dựng luật cần xoay quanh hạt nhân đó, ngay trong hình phạt cũng phải chứa cái thiện. Có như vậy luật mới lâu bền được.

- Quy luật tư duy. Theo tôi, người đại biểu Quốc hội là người đại diện cho toàn thể lợi ích của nhân dân. Vì thế, tư duy của họ không phải là bộ phận, là ngành, là địa phương nào đó. Đó là tư duy toàn cục, tư duy luôn vì lợi ích chung cho tất cả đất nước. Tư duy là bảo vệ quyền lợi của dân tộc mình, đất nước mình.

*Hai là*, là đại biểu Quốc hội phải có quyết tâm đổi mới. Theo tôi, là đại biểu Quốc hội cần xác định, nhận thức được chân lý: Việt Nam là một bộ phận của thế giới, thế giới có tác động đến Việt Nam, ngược lại Việt Nam cũng có ảnh hưởng đến thế giới. Điều đó, Hồ Chủ tịch đã dạy chúng ta từ những ngày đầu cách mạng.

Công cuộc đổi mới của Đảng ta từ 1986

đến nay đã mang lại rất nhiều thành tựu trên mọi lĩnh vực. Công cuộc đổi mới như một sức sống mới khơi dậy mọi tiềm năng của đất nước, của bộ máy nhà nước trong đó có Quốc hội. Hoạt động của Quốc hội có hiệu quả hơn, hội nhập hơn. Bên cạnh những cái được của công cuộc đổi mới còn có những mặt trái tất yếu của nó đó là: tội phạm gia tăng; đạo đức xã hội có khía cạnh xuống cấp, phân hóa giàu nghèo; môi trường bị đe dọa nghiêm trọng... Từ đó, có cán bộ nhà nước, trong đó có đại biểu Quốc hội còn nghi ngờ hiệu quả của sự đổi mới, có đại biểu Quốc hội còn sa sút tinh thần, trong quản lý nhà nước vi phạm pháp luật trở thành tội phạm. Từ sự phân tích đó, theo tôi, một tiêu chí để đánh giá đại biểu Quốc hội là phải quyết tâm đổi mới, tin tưởng vào sự đổi mới của Đảng, Nhà nước là đúng đắn, ủng hộ sự đổi mới, cần nhận thức được trong quá trình đổi mới có những hệ quả xấu là tất yếu.

*Ba là*, là đại biểu Quốc hội phải biết nghĩ việc nước, việc dân. Việc nước, việc dân có quan hệ khăng khít, hỗ trợ cho nhau. Nghĩ việc nước để phục vụ việc dân, vì Nhà nước ta sinh ra để phục vụ nhân dân, vì nhân dân. Việc nước, theo tôi, để thực hiện chính quyền mạnh mẽ sáng suốt của nhân dân.

*Bốn là*, là đại biểu Quốc hội phải biết nói, dám nói. Theo tôi, biết nói là đưa ra những lý lẽ để tranh luận, để phân biệt, phải, trái với những chủ đề, những chức năng nhiệm vụ của mình, chứng minh làm cho sáng tỏ những vấn đề có sức thuyết phục cao.

*Dám nói*: Có đủ tự tin để nói ra điều đó, dù có thể gặp phải rất nhiều khó khăn để chứng minh việc đó là sự thật. Ở Quốc hội ta trong thời gian qua vì nhiều lý do nhiều người chưa dám nói. Đây là một yếu tố tâm lý, là bản lĩnh của mỗi đại biểu Quốc hội, vì biết nói và dám nói là một đặc điểm cơ bản của đại biểu Quốc hội. Như trên tôi đã trình bày, Quốc hội ra đời là để bàn cãi. Mục đích của biết nói, dám nói là để đoàn kết, là vì lợi ích của đất nước, của dân tộc; để nâng cao

trình độ, tính tranh luận mà đại biểu Quốc hội, qua đó tìm ra cái mới, tìm ra chân lý của sự vật, hiện tượng cần tìm, như vậy, mới sử dụng được sự vật đó hiệu quả cao nhất.

Biết nói và dám nói trước diễn đàn Quốc hội - cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước - qua đó là nguồn lực mạnh nhất để những gì xấu xa, bóng tối đang ẩn khuất ở bộ máy Nhà nước, ở các tổ chức xã hội khác, ở lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam sẽ bị lôi ra ánh sáng và bị pháp luật trừng trị; biết nói và dám nói của đại biểu Quốc hội là lực cản lớn nhất để ngăn chặn những mầm mống của tội ác, của tham nhũng... Vì, ngôn từ là một khía cạnh hoạt động cơ bản của đại biểu Quốc hội.

***Thứ năm, Đại biểu Quốc hội trong điều kiện hiện nay cần phải xác định đó là một nghề.***

Nghề của đại biểu Quốc hội là gì? Theo tôi, đây là một đề tài lớn cần phải nghiên cứu. Cá nhân tôi có thể tạm đưa ra nghề của đại biểu Quốc hội như sau: đi họp, bàn cãi, chất vấn, suy nghĩ việc nước, việc dân, giao tay biểu quyết... để quyết định làm Hiến pháp, làm luật; Quyết định những vấn đề cơ bản của đất nước.

Một nghề rất là cao quý rất nặng nhọc và không phải ai cũng làm được. Nhưng từ trước đất nước ta chưa có một trường lớp nào đào tạo nghề làm đại biểu Quốc hội. Đa số những người làm đại biểu Quốc hội cũng chưa ai tự học, tìm hiểu để vào đại biểu Quốc hội.

Để xác định là một nghề phải thạo việc, biết việc, tinh thông nghề đó, có như vậy mới biết được cái sai, cái đúng của việc mình phải làm. Nghề chính của Quốc hội là làm luật. Muốn có một đạo luật tốt trong thời kỳ hiện đại ngày nay là do chính Quốc hội, vì Quốc hội đã được nhân dân ủy quyền rồi. Bản thân Quốc hội lại do những con người đại biểu Quốc hội họp thành. Những con người thông minh, có đức, có tài. Sự tài giỏi, thông minh của đại biểu Quốc hội cần phải được thể hiện nhiều lĩnh vực, song theo tôi, khả năng phán

đoán là biểu hiện cao nhất. Vì, phán đoán là cái tương lai, cái chưa có trong hiện thực. C.Mác viết: “Luật pháp mang tính chất phổ biến. Trường hợp cần phải xác định trên cơ sở luật pháp, thì có tính chất đơn nhất. Muốn quy cái đơn nhất vào cái phổ biến, cần phải có sự phán đoán”<sup>1</sup>.

Vì thế, các đại biểu Quốc hội cần xác định nhiệm vụ của mình là rất quan trọng, rất vẻ vang, rất nặng nề, làm sao bản thân mình góp sức để mọi người trong xã hội mình được bình đẳng. Tôi xin trích dẫn câu nói của Mông-téc-xi-ki-ơ: “Mỗi dân tộc đều tìm ra lý do của các kỉ cương trong dân tộc mình. Và chỉ những người thông minh bẩm sinh, hiểu thấu Hiến pháp nước nhà mới kiến nghị được những điều thay đổi. Đó là lẽ tự nhiên”<sup>2</sup>.

Tôi tán thành với Mông-téc-xi-ki-ơ, muốn là đại biểu Quốc hội phải là người thông minh. Như vậy, trong điều kiện Việt Nam là thành viên của WTO, muốn trở thành đại biểu Quốc hội phải là người thông minh bẩm sinh.(!)

Theo từ điển Tiếng Việt thông dụng, thông minh: “sáng trí, hiểu nhanh, tiếp thu nhanh, xử lý tốt có hiệu quả đối với các công việc”<sup>3</sup>.

Quốc hội Việt Nam hiện nay có 3 nhiệm vụ cơ bản, đó là làm Hiến pháp, làm luật; Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; giám sát tối cao. Người đại biểu Quốc hội, theo tôi phải thật sáng trí, tiếp thu nhanh mới xử lý 3 loại công việc đó có hiệu quả được. Bản thân đại biểu Quốc hội phải có khát vọng tự thân, tự mình thích công việc để có hiệu quả cao nhất.

Như vậy, thông minh song cũng phải học nghề, nghề làm luật theo tôi là nghề cao quý và rất khó, vì luật bắt tất cả mọi người phải tuân theo luật để mọi người được bình đẳng

tương đối, luật là giới hạn của dân chủ, luật ra đời sẽ có người trong xã hội khó chịu... vì thế, nói như Rút-xô: “Con người trước khi làm ra luật đã phải là con người do luật đào tạo nên”<sup>4</sup>.

**Thứ sáu, mỗi đại biểu Quốc hội khi ứng cử vào Quốc hội cần đưa ra triết lý của mình.**

Ở phần trên tôi đã trình bày đại biểu Quốc hội phải thông minh, sắc sảo. Phần này tôi yêu cầu thêm đại biểu Quốc hội phải có triết lý của mình, tức là nhà thông thái.(!)

Ví dụ, chuyện Tổng tuyển cử năm 1946 là một dấu son cho đất nước Việt Nam, một dấu ấn chính trị oai hùng đầy kiêu hãnh. Nhà thơ, nhà văn, nhà báo Xuân Diệu khi được hỏi: ông có định bỏ văn chương để làm chính trị không? Xuân Diệu trả lời: “Làm chính trị với tôi là một bổn phận cấp bách hiện nay. Trong lúc cứu quốc này, tất cả dân tộc ta đều là những chiến sĩ, từ chị gánh rau đến anh bán phở tất cả đều phải làm chính trị, đều phải tỏ cái ý muốn của mình bên vực cho một chính thể nào. Tôi ra ứng cử để mong bên vực cho dân chúng, để phá những chủ trương lạc hậu, khi độc lập đã yên, quyền dân đã vững, tôi ao ước trở lại với văn chương. Vì không phải ai cũng có đủ mọi tài. Mình nên chuyên chú đến cái chuyên môn của mình thì mới phát huy được năng lực tốt nhất của mình. Bây giờ thì ý muốn thắm thiết nhất của tôi là chống lại những cái gì phản tiến bộ, phản dân tộc”.

Trả lời câu hỏi của phóng viên: “Ông quê ở Hà Tĩnh, có những lý do gì khiến ông ứng cử ở Hải Dương?” Thi sĩ cười, đáp “chung quanh vẫn nước non nhà...” (Báo Tiền phong số 137, ngày 17/5/2007).

Câu trả lời của nhà thơ Xuân Diệu đã lộ ra triết lý của ông: Làm chính trị là bổn phận cấp bách hiện nay, ai cũng phải làm chính

(1) C. Mác, Ph. Ăng ghen, Toàn tập, Tập 1, Nxb. CTQG, H, 1995, tr.101

(2) Nxb. Giáo dục; Trường Đại học KHXH nhân văn, H, 1996, Khoa Luật, người dịch: Hoàng Thanh Đạm, tr.35

(3) Nguyễn Như Ý (chủ biên), Từ điển Tiếng Việt thông dụng, Nxb. Giáo dục, 1996, tr.1086

(4) Bàn về kế ước xã hội, Nxb. TP Hồ Chí Minh, 1992, tr.74

trị trong lúc cứu quốc; làm để xóa bỏ cái lạc hậu, cái hủ lậu, cái mà ăn hiếp dân và Xuân Diệu coi ăn hiếp dân là khổ ố nhất. Nhân dân phải tranh đấu, phải đau khổ hy sinh nhưng nhất định thắng lợi. Vậy đây, là nhà thơ đã có lúc viết: *là thi sĩ nghĩa là ru với gió; mơ theo trăng và vờ vẫn cùng mây*, thế mà được cách mạng giác ngộ, được theo cách mạng, đã là nhà chính trị: đại biểu Quốc hội tranh đấu cho quyền lợi của nhân dân. Ông tin vào sự tiến hóa của lịch sử sẽ tiếp sức, sẽ đẩy bánh xe lịch sử đi lên, sẽ nghiền nát những gì vật cản.

Là đại biểu Quốc hội phải nhìn cả đất nước, nhìn ra nhân loại: ông quê Hà Tĩnh ứng cử Hải Dương là thế. Theo tôi, đó là một triết lý ứng xử tuyệt vời, rất nhân văn, rất hiệu quả và cũng rất chính trị.

Ông Vũ Đình Hòe, Bộ trưởng Bộ Giáo dục, ứng cử tại Hà Nội. Ông phát biểu: Tôi ra ứng cử ngoài chương trình chung còn có chương trình riêng gồm hai phần chính bao quát chống ngoại xâm, diệt nội phản, xây dựng nước Việt Nam mạnh và dân chủ. Về giáo dục: 1- Lập nhiều trường. 2- Tổ chức nền học thực nghiệp và chuyên nghiệp. 3- Mở rộng đại học, gửi sinh viên đi du học ngoại quốc. 4- Cấp học bổng cho học sinh nghèo, nâng cao đời sống giáo viên, 5- Khuyếch trương bình dân học vụ (*Báo Tiền phong số 137, ngày 17/5/2007*).

Triết lý ứng cử của Vũ Đình Hòe đã góp sức mình vào giải phóng dân tộc, bồi dưỡng sức dân về giáo dục. Những triết lý ứng cử của Vũ Đình Hòe tới hôm nay vẫn còn giá trị đó là: tổ chức nền học thực nghiệm và chuyên nghiệp. Đất nước ta đến hôm nay rất thiếu thợ bậc cao, nhiều học sinh, sinh viên ra trường song tính chuyên nghiệp còn thấp. Cấp học bổng cho sinh viên nghèo, nâng cao đời sống giáo viên. Một đất nước phát triển đến đâu cũng có người nghèo, gia đình nghèo, tất nhiên có sinh viên nghèo. Cũng là giáo viên song đa số đời sống nghèo, do con đông, do bệnh tật, do lương bổng thấp.

Từ trước tới nay đời sống giáo viên thường thiếu thốn khó khăn, vì thế, triết lý của Vũ Đình Hòe nâng cao đời sống giáo viên sẽ còn sống mãi.

Theo tôi, triết lý ứng cử cần đề ra thành nguyên tắc cho mỗi công dân Việt Nam trước khi ra ứng cử đại biểu Quốc hội.

***Thứ bảy, Đại biểu Quốc hội trong quá trình hoạt động không chỉ thể hiện được tính dân tộc mà còn thể hiện được tính nhân loại.***

Ngay những ngày đầu của chính quyền cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: “Việt Nam là một bộ phận của thế giới”. Đây là yếu tố mới về dân tộc mà Bác đưa ra.

Vì thế, theo tôi, là một đại biểu Quốc hội cần trang bị cho mình lý luận nhận thức về dân tộc và phải bảo vệ những yếu tố của dân tộc mình. Bảo vệ bằng nhiều cách, đó là: dân tộc đó phải tự phấn đấu học tập, lao động để phát triển; học tập các nước khác, các dân tộc khác để phát triển; hội nhập với các dân tộc khác trên mọi lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội.

Song, theo tôi, hội nhập nhưng dân tộc là bất biến. Có nghĩa là quá trình lao động, phát triển, thông qua các hình thức hội nhập dân tộc Việt Nam vẫn là Việt Nam. Đặt ở đâu, nhìn bất cứ góc độ nào cũng vẫn là dân tộc Việt Nam; đó là: một dân tộc giàu lòng nhân ái, vị tha, anh hùng bất khuất, thông minh, hiếu học, hăng say lao động. Song, các đại biểu Quốc hội thông qua những đóng góp của mình trong thời gian hoạt động: đóng góp vào xây dựng luật, vào chất vấn, vào nghị quyết của Quốc hội để hoạt động của Quốc hội Việt Nam có ảnh hưởng, là bài học cho hoạt động Quốc hội các nước Đông Nam Á, châu Á và thế giới.

***Thứ tám, vấn đề Đảng viên trong tỷ lệ đại biểu Quốc hội.***

Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân là xu hướng tất yếu, là bản chất nhà nước ta được ghi trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi

2001). Muốn xây dựng được nhà nước pháp quyền, theo nhà nghiên cứu luật cần 3 yếu tố: nền kinh tế thị trường, Hiến pháp, Bộ luật Dân sự.<sup>5</sup> Hiện nay ở nước ta, 3 yếu tố đó đã đủ, là bước đi, tiền đề để Nhà nước ta, nhân dân ta hội tụ những yếu tố chủ quan và khách quan để xây dựng một Nhà nước pháp quyền. Theo lý luận của chủ nghĩa Mác-Lênin về nhà nước và pháp luật, cái cốt lõi của Nhà nước pháp quyền là: Thượng tôn pháp luật. Trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp là đạo luật cơ bản. Nghĩa là, những quy phạm quy luật trong Hiến pháp bắt buộc, định hướng cho mọi đạo luật, mọi hoạt động của Nhà nước, tổ chức xã hội.

Quốc hội là một cơ quan trong bộ máy của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, nhưng phải hoạt động phải trong khuôn khổ của Hiến pháp. Tại Điều 4 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi 2001) quy định: Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Như vậy, Quốc hội chịu sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Theo tôi, muốn lãnh đạo phải có lực lượng, lực lượng về trí tuệ, lực lượng về số lượng. Có nhiều ý kiến cho rằng số đại biểu Quốc hội là Đảng viên phải là 20% - 40%, Quốc hội hoạt động có nhiều hình thức, trong đó có hình thức bỏ phiếu. Theo Hiến pháp và luật để có những vấn đề của Quốc hội phải 50%, có những vấn đề quan trọng phải 2/3 đại biểu Quốc hội tán thành. Vì thế, số đại biểu ở một khóa Quốc hội là đảng viên, theo tôi, càng nhiều càng tốt, cái quan trọng là trí tuệ, đạo đức, những tiêu chí mà Đảng viên đó đạt được. Song, nhiều cũng có giới hạn, nhiều nhưng đồng biến Đảng và Quốc hội.

Một vấn đề nào đó được đưa ra lấy ý kiến biểu quyết, nếu là 100% đồng ý chưa chắc vấn đề đó đã tốt. Nếu chỉ 50% thì rõ ràng là không tốt, vì các đại biểu Quốc hội tán

thành theo truyền thống phải quá bán, hoặc có những nước quy định những vấn đề quan trọng của đất nước là 2/3 đại biểu Quốc hội tán thành. Nếu 100% đại biểu Quốc hội đồng ý 1 vấn đề gì đó, theo tôi, là không tốt, vì vấn đề đó chưa được phản biện; vấn đề đó về góc độ chính trị bị áp đặt; vấn đề đó tính dân chủ chưa rộng rãi.

### ***Thứ chín, vấn đề các doanh nhân trong đại biểu Quốc hội.***

Tôi đồng ý với ý kiến cho rằng doanh nhân là lực lượng chủ lực nhất trong sự nghiệp phát triển kinh tế đất nước, sự nghiệp dân giàu nước mạnh hôm nay. Doanh nhân là những chủ doanh nghiệp, góp phần thực hiện để Việt Nam là thành viên tốt trong môi trường WTO. Nếu quan sát các kỳ Quốc hội chúng ta thấy số lượng các giám đốc là đại biểu Quốc hội còn ít, chỉ thấy là giám đốc doanh nghiệp nhà nước, còn doanh nghiệp ngoài quốc doanh còn hạn chế.

Đặt một câu hỏi tỷ lệ bao nhiêu % các giám đốc doanh nghiệp nói chung là vừa? Theo tôi, không nên đặt vấn đề này ra, vì, đại biểu Quốc hội là mang tính đại biểu, tính chuyên nghiệp. Chúng ta đã phê phán các quan chức hành chính và quản lý xã hội là đại biểu Quốc hội sẽ vừa đá bóng vừa thổi còi, sẽ hạn chế tính chuyên nghiệp của đại biểu Quốc hội; chúng ta đòi hỏi đại biểu Quốc hội tính chuyên nghiệp cao. Nếu bao nhiêu % của các doanh nghiệp là đại biểu Quốc hội cũng không khác gì các quan chức hành chính, công chức. Họ lo kinh doanh, sao lo làm được trách nhiệm của đại biểu Quốc hội. Vì thế, theo tôi, cái cơ bản của các giám đốc doanh nghiệp là kinh doanh, họ có thể nhóm họp và cử những đại diện của họ ứng cử vào đại biểu Quốc hội để bày tỏ nguyện vọng, vướng mắc của họ để Quốc hội xem xét và quyết định.

### ***Thứ mười, vấn đề đại biểu Quốc hội chuyên nghiệp là bao nhiêu phần trăm là vừa.***

(5) TS. Đỗ Ngọc Hải, Hiến pháp năm 1946, Bản Hiến pháp đặt nền móng cho nền lập hiến Việt Nam, Nxb. CTQG, H, 2005, tr.17



Tiêu chí để khẳng định chuyên nghiệp của đại biểu Quốc hội phải dựa vào những chức năng của Quốc hội nước ta, từ đó chức năng lập pháp là cơ bản; tiếp theo là thời gian đại biểu Quốc hội đó dành cho hoạt động Quốc hội.

Dựa vào hai tiêu chí này cùng với những tiêu chí tôi vừa nêu trên của mỗi đại biểu Quốc hội, nếu được 100% đại biểu Quốc hội là chuyên nghiệp thì tốt quá, song đó là không tưởng. Vì, từ trước đến giờ trên thế giới không có Quốc hội nào là 100% cả. Nếu như vậy, tính cạnh tranh cũng giảm đi. Hiện nay ở nước ta khoảng 25%, theo tôi khóa sau - Quốc hội khóa XIII - phấn đấu có thêm 5% đại biểu Quốc hội chuyên nghiệp. Nhà nước ta cần có trường để đào tạo những người làm đại biểu Quốc hội chuyên nghiệp.

#### ***Thứ mười một, vấn đề Đại biểu Quốc hội trình dự án luật.***

Trình dự án luật là một quyền, một nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội, được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội 2001 (Điều 48). Đây là một vinh dự, trách nhiệm rất lớn của đại biểu Quốc hội. Phải chăng trách nhiệm lớn quá mà từ trước đến nay hầu như chưa có đại biểu Quốc hội nào trình dự án luật (trừ ông Huỳnh Ngọc Diễn, đại biểu Quốc hội khóa VIII, đại biểu thành phố Hồ Chí Minh trình Dự án Luật Thuế sử dụng đất, tuy không được thông qua)?

Một câu hỏi đặt ra, quy định về trình dự án luật của đại biểu Quốc hội được quy định trong luật có nên để nữa không? Hay chúng ta bỏ quy định đó đi? Để mà các đại biểu Quốc hội không trình dự án luật, nghĩa là nhiệm vụ này các đại biểu Quốc hội không hoàn thành. Vậy nguyên nhân ở đâu? Theo tôi:

*Một là nguyên nhân ở Đại biểu Quốc hội.* Do trình độ đại biểu Quốc hội ở nước ta. Một số vị đại biểu Quốc hội có trình độ luật nhưng lại giữ những chức vụ quan trọng trong Quốc hội, nên công việc quản lý, sự vụ chiếm hết thời gian. Trình dự án luật là một

khoa học rất cao. Bản thân đại biểu Quốc hội phải có ý tưởng về một lĩnh vực nào đó, phải viết dự án, thuyết minh, chứng minh tính khả thi của nó, vì thế, nhìn vào số lượng đại biểu Quốc hội từ trước đến nay không phải ai cũng làm được điều này. Để trình được dự án luật đại biểu Quốc hội phải có trí tuệ cao, hiểu biết nhiều lĩnh vực xã hội và phải có chuyên môn luật cao.

*Hai là, do cách làm luật của chúng ta.* Từ trước đến nay hầu hết các luật đều do Chính phủ trình. Luật thuộc ngành nào lại do ngành đó trình dự án. Quốc hội chủ yếu làm ở giai đoạn thảo luận, thẩm định ban hành. Do cách làm như vậy, nên đại biểu Quốc hội ít có cơ hội trình dự án. Từ trước đến nay, Quốc hội cũng chưa khuyến khích, phát huy tạo điều kiện để đại biểu trình dự án luật.

Đảng và Nhà nước ta đã đặt ra mục tiêu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân. Để hoàn thành mục tiêu này, có nhiều nhiệm vụ, trong đó có một nhiệm vụ phải hoàn thành hệ thống pháp luật tốt cả nội dung và hình thức, nhiệm vụ này cơ bản do Quốc hội đảm nhiệm. Quốc hội muốn hoàn thành tốt nhiệm vụ này, từng đại biểu Quốc hội là những mắt xích quan trọng, chất lượng hợp thành một Quốc hội mạnh, Quốc hội có những đại biểu Quốc hội bàn cãi, chất vấn nhiều hơn, tính chuyên nghiệp của đại biểu Quốc hội cao hơn. Cần xác định đại biểu Quốc hội là một nghề cao quý, nặng nhọc, vất vả nhưng cũng vinh quang. Đó là nghề vì dân tộc mình. Vào Quốc hội là để cống hiến trí tuệ, tài năng. Sản phẩm của đại biểu Quốc hội, của Quốc hội, đó là những luật, Bộ luật có chất lượng tốt, quản lý xã hội hiệu quả, người dân dễ thực hiện, người dân có niềm tin vào luật do Quốc hội ban hành. ■

# Nhầm lẫn trong chế định hợp đồng: những bất cập và hướng sửa đổi

## Bộ luật Dân sự

■ ĐỖ VĂN ĐẠI\*

Tiếp theo kỳ trước

### 3. Xử lý hợp đồng giao kết có nhầm lẫn

#### 3.1. Không chấp nhận thay đổi

Hợp đồng được thiết lập để đem lại cho mỗi bên lợi ích hợp pháp mong đợi nên việc tuyên bố hợp đồng vô hiệu không phải là giải pháp tối ưu. Do đó, khi có nhầm lẫn, Tòa án không nên triệt tiêu hợp đồng nếu nhầm lẫn có thể khắc phục được. Về phía mình, BLDS cho phép tuyên bố hợp đồng vô hiệu nhưng có kèm theo điều kiện: khi có nhầm lẫn về nội dung của giao dịch dân sự “thì bên bị nhầm lẫn có quyền yêu cầu bên kia thay đổi nội dung của giao dịch đó, nếu bên kia không chấp nhận thì bên bị nhầm lẫn có quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố giao dịch vô hiệu”.

#### 3.2. Không thể thay đổi

Tuy nhiên, ở đây BLDS thể hiện một nhược điểm là chỉ cho phép triệt tiêu hợp đồng nếu bên nhầm lẫn yêu cầu thay đổi nhưng bên kia “không chấp nhận”. Không chấp nhận là trường hợp có khả năng thay đổi nhưng người được yêu cầu “không muốn” thay đổi.

Còn đối với những trường hợp nhầm lẫn không thể thay đổi được thì sao? Ví dụ như trong vụ liên quan đến anh Thắng và anh Mạnh, các bên không thể thay đổi được hoàn cảnh. Các bên không thể “biến” chiếc xe là đối tượng của vụ cướp thành chiếc xe hợp pháp; họ có muốn thay đổi cũng thể thay đổi được. Tương tự như vậy, đối với trường hợp của ông Cừ với Công ty địa ốc, các bên có muốn thay đổi cũng không thể thay đổi được. Do đó, quy định như hiện nay là không bao

quát hết các tình huống. Đối với vụ việc mà theo đó Tòa án đã xét rằng, “khi thỏa thuận việc đổi nhà, căn nhà của bà Hòa, ông Cường có diện tích đất 100,3m<sup>2</sup>; diện tích xây dựng 76,4m<sup>2</sup>; do chưa hợp thức hóa chủ quyền nên ông Cận, bà Đầu không biết được căn nhà có phần diện tích đất trong phạm vi quy hoạch là 73,4m<sup>2</sup> và diện tích nhà trong phạm vi quy hoạch là 63,9m<sup>2</sup>. Như vậy, ông Cận, bà Đầu đã nhầm lẫn khi giao dịch và trong thời hạn luật định là 01 năm ông Cận, bà Đầu có quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố giao dịch vô hiệu”<sup>1</sup>. Ở đây, Tòa án đã xác định có nhầm lẫn và đối tượng nhầm lẫn là “không biết được căn nhà có phần diện tích đất trong phạm vi quy hoạch là 73,4m<sup>2</sup> và diện tích nhà trong phạm vi quy hoạch là 63,9m<sup>2</sup>”. Đối với sự nhầm lẫn này, các bên không thể thay đổi được, cho dù họ có muốn đi chăng nữa.

Thiết nghĩ, chúng ta nên bổ sung quy định: khi có nhầm lẫn về nội dung của giao dịch dân sự thì bên bị nhầm lẫn có quyền yêu cầu bên kia thay đổi nội dung của giao dịch đó, nếu bên kia không chấp nhận **hoặc không thể thay đổi được** thì bên bị nhầm lẫn có quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố giao dịch vô hiệu.

#### 3.3. Thời hiệu yêu cầu

Hiện nay, Tòa án có thẩm quyền tuyên bố hợp đồng vô hiệu. Vì Tòa án có thẩm quyền giải quyết yêu cầu tuyên bố hợp đồng vô hiệu nên chúng ta cần xem xét vấn đề thời hiệu.

Theo Điều 136, Khoản 1, BLDS, “thời hiệu yêu cầu Tòa án tuyên bố giao dịch dân sự vô

\* TS, Trưởng Bộ môn Luật Dân sự, ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh.

(1) Bản án số 1319/2006/DS-PT ngày 18/12/2006 của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh.

hiệu được quy định tại các điều từ Điều 130 đến Điều 134 của Bộ luật này là hai năm, kể từ ngày giao dịch dân sự được xác lập”. Như vậy, đối với giao dịch dân sự vô hiệu do bị nhầm lẫn (Điều 131), việc yêu cầu Tòa án tuyên bố hợp đồng vô hiệu là có giới hạn về thời gian. Về khoảng thời gian “hai năm” chúng ta không có bình luận nhưng vấn đề thời điểm bắt đầu thời hiệu cần được bàn luận thêm. Thời hiệu được tính từ “ngày giao dịch được xác lập”. “Thực tiễn cũng cho thấy, người bị nhầm lẫn, lừa dối hoặc bị đe dọa gần như không thể khởi kiện (dù có muốn) trong thời gian một năm kể từ ngày giao dịch dân sự được xác lập. Vì trong thời gian này, người có quyền hoặc có thể vẫn không biết mình bị nhầm lẫn, bị lừa dối, hoặc có thể sợ hãi mà không dám khởi kiện do sự (việc) đe dọa kéo dài quá thời hạn một năm. Bởi vậy, đối với giao dịch dân sự được xác lập do bị nhầm lẫn, lừa dối hoặc đe dọa, việc xác định thời hiệu khởi kiện bắt đầu được tính từ ngày giao dịch dân sự đó được xác lập là chưa phản ánh đúng thực tiễn khách quan và không đảm bảo được quyền khởi kiện chính đáng của người bị xâm hại”<sup>2</sup>. Một số tác giả còn cho rằng “ở đây dường như pháp luật lại có sự dung túng cho hành vi cố tình vi phạm pháp luật”<sup>3</sup>.

So sánh với pháp luật nước ngoài thì có thể nói giải pháp của BLDS Việt Nam hiện nay không phải là giải pháp được ưa chuộng. Rất ít nước lấy điểm xuất phát là “ngày giao dịch được xác lập”. Đối với những pháp luật nước khác mà chúng tôi biết được thì thông thường thời hiệu được tính từ sau thời điểm này. Ví dụ, theo pháp luật của Đức thời hiệu là một năm đối với lừa dối, đe dọa và được tính từ thời điểm những hành vi này chấm dứt. Đối với pháp luật của Pháp thì thời hiệu

là 5 năm kể từ ngày chấm dứt đe dọa, từ ngày phát hiện nhầm lẫn hay lừa dối. Còn đối với pháp luật Hà Lan thì thời hiệu là 3 năm kể từ ngày chấm dứt đe dọa, phát hiện lừa dối hay nhầm lẫn<sup>4</sup>.

Như vậy, việc xác định thời hiệu được bắt đầu từ “ngày giao dịch được xác lập” là không thuyết phục. Việc quy định đó không đảm bảo quyền lợi cho bên bị nhầm lẫn; bên có quyền lợi bị nhầm lẫn có nhiều nguy cơ mất quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố hợp đồng vô hiệu. Để đảm bảo quyền lợi cho họ, chúng ta nên xác định lại thời điểm bắt đầu thời hiệu.

Đối với yêu cầu tuyên bố hợp đồng vô hiệu do nhầm lẫn, thời hiệu là hai năm nhưng *bắt đầu từ thời điểm bên nhầm lẫn biết hay phải biết về sự nhầm lẫn này*.

Tương tự như vậy đối với lừa dối. Còn đối với đe dọa, chúng ta nên xác định ngày bắt đầu là ngày đe dọa bị chấm dứt.

#### **4. Về khái niệm nhầm lẫn**

##### **4.1. Không có định nghĩa**

Trong các vụ việc nêu trên, chúng ta thấy Tòa án xác định là có nhầm lẫn nhưng không lý giải tại sao đó là nhầm lẫn. BLDS quy định hợp đồng có thể bị tuyên bố vô hiệu do nhầm lẫn nhưng không có định nghĩa “nhầm lẫn”. Trong thực tế, không hiếm trường hợp Tòa án kết luận có nhầm lẫn nhưng phân tích kỹ thì kết luận về sự có tồn tại hay không “nhầm lẫn” có thể khác.

*Ví dụ*, theo ông Trăng trình bày, ngày 22/9/2005, ông và ông Lê Viết Hùng ký kết hợp đồng thuê nhà với nội dung: Ông Hùng cho ông thuê toàn bộ căn nhà 4A6 Cư xá 307, phường 25, quận Bình Thạnh, giá thuê mỗi tháng 5.000.000 đồng, tiền thuê nhà thanh toán 03 tháng 01 lần và đặt cọc 03 tháng tiền thuê nhà để đảm bảo thực hiện hợp đồng.

(2) Nguyễn Ngọc Khánh, “Thời hiệu khởi kiện trong Bộ luật dân sự”, *Tạp chí Kiểm sát* số 6 (3)-2005, tr. 12. Tương tự theo Dương Anh Sơn và Nguyễn Ngọc Sơn, “Tác động của các hình thức lỗi đến việc xác định trách nhiệm hợp đồng nhìn từ góc độ trung thực và thiện chí”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý* số 1(38)/2007, “thời hiệu yêu cầu Tòa án tuyên bố hợp đồng vô hiệu hai năm nói chung là hợp lý, tuy nhiên nếu thời hiệu này được áp dụng cho cả trường hợp hợp đồng được ký kết do bị lừa dối và đe dọa thì cũng chưa thật ổn”.

(3) Dương Anh Sơn và Nguyễn Ngọc Sơn, “Tác động của các hình thức lỗi đến việc xác định trách nhiệm hợp đồng nhìn từ góc độ trung thực và thiện chí”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý* số 1(38)/2007.

(4) Xem G. Rouhette (chủ biên), *Bộ nguyên tắc châu Âu về hợp đồng*, Nxb. Société de législation comparée, 2003, tr. 236.

Sau đó đôi bên có tranh chấp và theo Tòa án, “xét thấy, căn nhà 4A6 Cư xá 307, phường 25, quận Bình Thạnh do ông Lê Viết Huế và bà Tô Anh Tuyết là chủ sở hữu. Ông Huế và bà Tuyết chết không để lại di chúc và bà Trinh, bà An không có ủy quyền cho ông Hùng. Do đó, ông Hùng ký kết hợp đồng cho ông Trăng thuê căn nhà và ký nhận đặt cọc thuê nhà 4A6 Cư xá 307, phường 25, quận Bình Thạnh là giao dịch dân sự vô hiệu do bị nhầm lẫn, nên không làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các bên kể từ thời điểm xác lập”<sup>5</sup>. Ở đây, Tòa án đã cho rằng có “nhầm lẫn” và đã tuyên bố hợp đồng vô hiệu trên cơ sở Điều 141 và khoản 2, Điều 146 BLDS năm 1995, quy định về nhầm lẫn về nội dung của hợp đồng. Tại sao lại có nhầm lẫn ở đây? Nhầm lẫn về cái gì?

Nếu có nhầm lẫn thì dường như là nhầm lẫn về chủ thể cho thuê tài sản vì, ông Hùng chỉ là một người thừa kế và hai người thừa kế khác (bà Trinh và bà An) không thể hiện việc đồng ý cho thuê tài sản. Tuy nhiên, trong lời trình bày ông Hùng đã nêu “ngày 19/9/2005, ông Hoàng Hán Trăng đến đặt vấn đề thuê nhà 4A6 Cư xá 307, phường 25, quận Bình Thạnh, ông nói rõ với ông Trăng về tình trạng căn nhà hiện tại vẫn do cha mẹ ông đứng tên sở hữu chủ nhưng cha mẹ ông đã chết nên nhà không thể ra công chứng được. Ông Trăng đồng ý thuê nhà và đã đặt cọc 100 USD, hẹn đến ngày 22/9/2005 tiến hành lập hợp đồng. Đúng hẹn ngày 22/9/2005, ông Trăng đến ký hợp đồng với ông, ông có nhắc lại một lần nữa là nhà không thể ra công chứng, nhưng ông Trăng trả lời không sao, miễn sao ông cung cấp giấy tờ nhà cho ông Trăng thì ông Trăng ra công chứng được. Ông đã cung cấp đầy đủ giấy tờ nhà và giao chìa khoá nhà cho ông Trăng coi như hợp đồng có hiệu lực”. Nếu thông tin này là chính xác thì không có nhầm lẫn vì ông Trăng đã biết sự việc. Có lẽ, Tòa án đã “tùy tiện” xác

định có nhầm lẫn là do BLDS cho phép tuyên bố hợp đồng vô hiệu nhưng không định nghĩa khái niệm này.

Tương tự như vậy, trong vụ việc sau đây, Tòa án đã xác định có nhầm lẫn nhưng chúng ta không biết nhầm lẫn thể hiện như thế nào.

Cụ thể, căn nhà 85/10 Bình Tây, phường 1, quận 6 có nguồn gốc tạo lập của ông Huỳnh Điền (chết năm 1981) và bà Lê Thị Kiêm (chết năm 1977). Ông Điền, bà Kiêm có 08 người con chung: bà Lê Thị Hai, ông Huỳnh Hà (chết, không vợ, con), ông Huỳnh Tô, bà Huỳnh Ngọc Lan, ông Lê Văn Hùng, ông Huỳnh Minh Lý, ông Huỳnh Hưng Luân và ông Huỳnh Hưng Thuận. Năm 2001, ông Huỳnh Tô làm thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở đối với một phần diện tích di sản là 43,6m<sup>2</sup>. Theo giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở số 193/2002 ngày 26/6/2002 do Ủy ban nhân dân quận 6 cấp, chủ sở hữu là ông Điền và bà Kiêm – do ông Hùng đại diện khai trình. Ngày 27/7/2004, bà Lê Thị Hai, ông Huỳnh Minh Lý và ông Huỳnh Hưng Thuận lập giấy ưng thuận (có xác nhận chữ ký của Ủy ban nhân dân phường 1, quận 6) cho ông Hùng đại diện được quyền bán, tặng cho căn nhà 85/10 Bình Tây, phường 1, quận 6. Ngày 19/8/2004, ông Hùng lập hợp đồng tặng cho căn nhà 85/10 Bình Tây, phường 1, quận 6 cho ông Huỳnh Tô, hợp đồng được chứng thực tại Phòng Công chứng số 2 thành phố Hồ Chí Minh. Sau đó, ông Tô đem bản chính giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở thế chấp để vay tiền. Khi có tranh chấp, Tòa án đã xét “theo lời khai của bà Hai, ông Hùng, ông Lý, ông Thuận phù hợp với lời khai của bị đơn (bút lục 95) là bị đơn (ông Huỳnh Tô) đề nghị ký hợp đồng tặng cho để dễ dàng thực hiện việc vay tiền Ngân hàng, do vậy cấp sơ thẩm xác định người ký hợp đồng cho tặng bị nhầm lẫn khi giao dịch dân

(5) Bản án số 97/2007/DS-PT ngày 19/01/2007 của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh.

sự này là có cơ sở. Do đó, cấp sơ thẩm xác định hợp đồng cho tặng nêu trên vô hiệu và chấp nhận yêu cầu của nguyên đơn (bà Ngọc Lan) tuyên huỷ hợp đồng là có đúng”<sup>6</sup>. Ở đây, Tòa án đã khá “vội vàng” khi kết luận có “nhầm lẫn”...

Chúng ta có thể nói, nhầm lẫn tồn tại trong BLDS nhưng BLDS lại không định nghĩa khái niệm này và thực tiễn đôi khi gặp khó khăn hay không thực sự rõ ràng khi xác định nhầm lẫn tồn tại hay không. Thiết nghĩ, nhân dịp sửa đổi BLDS chúng ta nên đưa khái niệm này vào trong BLDS.

#### **4.2. Sửa đổi BLDS**

Trước khi đi vào kiến nghị cụ thể về khái niệm nhầm lẫn, chúng ta nên biết một số lý luận liên quan đến khái niệm này.

Kinh nghiệm thực tế cho thấy, nhầm lẫn là “sự khác nhau giữa nhận thức của một bên về một vấn đề và thực tế của vấn đề này. Chẳng hạn, một bên nhận thức rằng đây là thật nhưng thực tế là giả”. “Bất kỳ sự khác nhau nào giữa nhận thức và thực tế đều có thể được coi là nhầm lẫn”. Trong vụ việc liên quan đến mua xe (đối tượng của vụ cướp) nêu trên, nhầm lẫn được thể hiện ở chỗ bên mua nghĩ rằng xe không phải là tài sản của một vụ cướp (thông thường khi mua xe, người mua nghĩ rằng xe hợp pháp) nhưng thực tế thì đây là tang vật của một vụ án hình sự. Điều đó có nghĩa là đối với bên mua có sự khác nhau giữa nhận thức của họ về chiếc xe và thực tế về chiếc xe này.

Nhầm lẫn phải tồn tại ở thời điểm “xác lập giao dịch”. Điều đó có nghĩa là “nhận thức” của bên nhầm lẫn về nội dung của hợp đồng và “sự thật” về nội dung này phải được xác định tại thời điểm “xác lập giao dịch”. Tại thời điểm này, chúng ta phải biết cụ thể “nhận thức” của bên cho rằng đã nhầm lẫn là gì và “sự thật” về nội dung của hợp đồng tại thời điểm này như thế nào. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là chúng ta không được sử dụng những thông tin nảy sinh sau thời

điểm này. Trong thực tế, chúng ta thường cần phải khai thác những thông tin phát hiện sau để biết có nhầm lẫn hay không, nhất là để biết “sự thật” như thế nào. Trong ví dụ mua xe Dream chẳng hạn, xe là đối tượng của vụ án hình sự và sự thật này tồn tại ở thời điểm giao kết hợp đồng nhưng chúng ta chỉ biết xe là đối tượng vụ án hình sự sau khi hợp đồng được giao kết, tức là khi Công an dừng xe và thông báo về chiếc xe.

Nhận thức của một người đối với một sự việc có thể thay đổi theo thời gian nên thời điểm nhận thức của họ cần được xác định một cách chính xác. Như đã nói ở trên, phải xác định nhận thức này vào thời điểm giao kết hợp đồng. Để hiểu rõ hơn, xin dẫn một ví dụ. Giả sử, A bán cho B một bức tranh. Khi bán, A chắc chắn rằng bức tranh này không phải của tác giả C (vì cho rằng đây là của tác giả D). Nhưng sau này, chuyên gia cho rằng đây có thể là tác phẩm của tác giả nổi tiếng C. Ở đây có sự khác nhau giữa nhận thức của A và thực tế của bức tranh nên có thể được coi là có nhầm lẫn. Thêm vào ví dụ tình tiết sau: trước khi bán một thời gian, A đã từng nghĩ rằng tác phẩm đó là của C, nhưng lúc muốn bán để chắc chắn hơn, A đã mời chuyên gia về đánh giá và chuyên gia này khẳng định tác phẩm không phải là của C. Do đó, khi bán A nghĩ rằng đây không là tác phẩm của C và quyết định đem bán. Như vậy, trước khi bán, A nhận thức về tài sản khác với thời điểm giao kết hợp đồng. Ở đây, chúng ta phải đánh giá nhận thức của bên nhầm lẫn vào thời điểm giao kết.

Vấn liên quan đến đánh giá “nhận thức” của bên bị coi là có nhầm lẫn, lưu ý thêm là việc đánh giá này thực chất rất khó vì “nhận thức” là vấn đề nội tâm. Nếu các bên nêu rõ “nhận thức” này trong hợp đồng thì chúng ta chỉ việc căn cứ vào hợp đồng để biết được nhận thức của các bên. Tuy nhiên, có những trường hợp nhận thức này không nói rõ trong hợp đồng. Chẳng hạn, khi mua chiếc xe máy

(6) *Bản án số 242/2006/DSPT ngày 20/03/2006 của Tòa án nhân dân TP. Hồ Chí Minh.*

thì người mua không nêu rõ trong hợp đồng là chiếc xe này không là đối tượng của vụ cướp. Do vậy, trong những trường hợp đó, chúng ta nên dùng phương pháp suy đoán bằng cách xác định “nhận thức” của một người bình thường trong hoàn cảnh tương tự. Một người bình thường khi mua xe Dream với giá 28 triệu thì hiển nhiên họ phải nghĩ chiếc xe này không là đối tượng của một vụ cướp; nếu họ biết xe là đối tượng của vụ cướp thì họ không mua với giá như thế. Ở đây, bên mua đã trả chiếc xe với giá 28 triệu đồng nên có thể suy đoán là bên mua “nghĩ” rằng chiếc xe này không phải là đối tượng của một vụ cướp.

Một số văn bản quan trọng về hợp đồng, bên cạnh thừa nhận nhầm lẫn là căn cứ làm cho hợp đồng vô hiệu, đã cố gắng làm sáng tỏ khái niệm nhầm lẫn.

Chẳng hạn, theo Điều 3.4 Bộ nguyên tắc

Unidroit mà chúng ta đã nói ở trên, “nhầm lẫn là một niềm tin sai về sự việc hay pháp luật tại thời điểm giao kết hợp đồng”. Định nghĩa này đã bao quát khái niệm nhầm lẫn mà chúng ta vừa phân tích ở phần trên.

Thiết nghĩ, chúng ta cũng nên tham khảo định nghĩa nhầm lẫn này nếu chúng ta muốn đưa khái niệm nhầm lẫn vào trong BLDS.

### Kết luận

Nhầm lẫn trong giao kết hợp đồng khá phổ biến, các vụ việc phân tích ở trên phần nào đã cho thấy điều này. BLDS của chúng ta đã có quy định về chế định này nhưng đã thể hiện một số bất cập. Nhân dịp sửa đổi BLDS, chúng ta nên hoàn thiện chế định này như về khái niệm nhầm lẫn, về nguyên nhân gây ra nhầm lẫn, về đối tượng của nhầm lẫn và về cách thức xử lý hợp đồng khi việc giao kết hợp đồng có nhầm lẫn. ■

(Tiếp theo trang 28)

Bởi lẽ, các QPPL được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội có thể có ích và cũng có thể có những QPPL không mang lại lợi ích thiết thực, nếu xét dưới góc độ kinh tế là lãng phí, không phù hợp. Thực tiễn cho thấy, việc đặt ra nhiều quy định pháp luật về trình tự, thủ tục, đặc biệt là thủ tục hành chính khi không tính toán kỹ đã gây ra sự phiền hà, ách tắc, tốn kém không cần thiết. Các quy định của pháp luật trong những trường hợp ấy được xem như không có hiệu quả hoặc có hiệu quả thấp. Như vậy, nói tới tính hữu ích của điều chỉnh pháp luật là nói tới những giá trị thật sự mà pháp luật mang lại cho xã hội, cho Nhà nước và công dân. Trên thực tiễn khi các cơ quan có thẩm quyền không nghiêm minh trong việc áp dụng pháp luật có thể dẫn tới việc ban hành ra những quyết định, những bản án không đúng làm cho uy tín của các cơ quan Nhà nước bị giảm sút, sức mạnh của pháp luật bị xem thường, lợi

ích của nhân dân bị xâm hại, hiệu quả của các quy định pháp luật, tính hữu ích của pháp luật rất thấp. Thực tiễn áp dụng pháp luật này cũng ảnh hưởng đến chi phí bảo đảm cho hiệu quả của VBQPPL. Như vậy, có thể khẳng định rằng việc xem xét mức chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế khi đánh giá hiệu quả văn bản pháp luật là rất cần thiết vì, *một mặt*, nó cho thấy việc đầu tư, chi phí đó có phù hợp và đủ mức cần thiết bảo đảm cho các hoạt động pháp luật có kết quả cao hay chưa; *mặt khác*, nó cũng cho thấy chi phí như vậy có lãng phí hay không.

Trên đây là những tiêu chí cơ bản để đánh giá khả năng tác động của dự thảo VBQPPL hoặc hiệu quả của VBQPPL. Việc xem xét đánh giá chúng có thể được thực hiện ở những phạm vi và cấp độ khác nhau, nên trong từng trường hợp cụ thể, những tiêu chí này cần được cụ thể hóa trên cơ sở xác định rõ mục đích, yêu cầu và mức độ cần thiết của việc đánh giá để vận dụng các tiêu chí trên một cách thích hợp. ■

# PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI

## VÀ VẤN ĐỀ BẢO VỆ QUYỀN LỢI CHÍNH ĐÁNG CỦA PHỤ NỮ

DOÃN HỒNG NHƯNG\*

### 1. Quy định của pháp luật bảo vệ quyền lợi phụ nữ trong lĩnh vực đất đai

Vai trò của phụ nữ, vấn đề nữ giới trong việc quyết định các chính sách về đất đai là một yếu tố để đảm bảo thành công việc hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai, xây dựng xã hội dân sự. Đảng và Nhà nước ta đã xác định, tăng cường bình đẳng về giới, lồng ghép các vấn đề giới vào các chính sách, chương trình và dự án phát triển là một nội dung quan trọng trong chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói, giảm nghèo.

Nhìn vào các một số quy định hiện hành, Nhà nước ta không có sự phân biệt về chính sách theo giới, nam/nữ bình đẳng trước pháp luật về đất đai. Điều 105, 106 và 108 Luật Đất đai năm 2003 quy định, hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất có các quyền chung của người sử dụng đất. Điều 108 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định “*Tài sản chung* của hộ gia đình gồm quyền sử dụng đất, quyền sử dụng rừng, rừng trồng của hộ gia đình, tài sản do các thành viên đóng góp, cùng nhau tạo lập nên hoặc được tặng cho chung, được thừa kế chung và các tài sản khác mà các thành viên thoả thuận là *tài sản chung của hộ*”. Luật Hôn nhân và gia đình năm

2000 đã ghi nhận: “1- Quyền sử dụng đất mà vợ chồng có được sau khi kết hôn là tài sản chung của vợ chồng. Quyền sử dụng đất mà vợ hoặc chồng có được trước khi kết hôn được thừa kế riêng chỉ là tài sản chung khi vợ chồng có thoả thuận. Tài sản chung của vợ chồng thuộc sở hữu chung hợp nhất. 2- Trong trường hợp tài sản thuộc sở hữu chung của vợ chồng mà pháp luật quy định phải đăng ký quyền sở hữu, phải ghi tên cả vợ và chồng”<sup>1</sup>. Luật Đất đai năm 2003 quy định tại Điều 48 khoản 3: “Trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ và chồng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng”. Nghị định số 70/2001/NĐ-CP ngày 3/10/2001 hướng dẫn thi hành Luật Hôn nhân và gia đình quy định “tất cả những giấy tờ, đăng ký tài sản gia đình bao gồm cả quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở phải được ghi cả tên vợ và chồng”. Tại Điều 5 của Nghị định số 70/2001/NĐ-CP còn quy định: Trong trường hợp tài sản thuộc sở hữu chung của vợ, chồng đã đăng ký quyền sở hữu mà chỉ ghi tên một bên vợ hoặc chồng thì vợ, chồng có thể yêu cầu cơ quan nhà nước cấp lại giấy tờ đăng ký quyền sở hữu tài sản đó để ghi tên

\* TS, Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội

(1) Xem Khoản 1 và Khoản 2 Điều 27 Luật Hôn nhân và gia đình, Nxb. Chính trị Quốc gia năm 2000.



Ảnh S.T: Anh Vũ

là người nhận thừa kế quyền sử dụng đất. Trong hai vợ chồng, khi có một người chết trước thì người còn lại có quyền hưởng thừa kế ở hàng thứ nhất. Theo Điều 666 Bộ luật Dân sự năm 2005: “Vợ chồng có thể lập di chúc chung để định đoạt tài sản chung”. Điều 31 của Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000 cũng quy định: vợ, chồng có quyền để lại thừa kế tài sản cho nhau. Nhưng Điều 669 của Bộ luật Dân sự năm 2005 lại quy định “con chưa thành

cả vợ và chồng. Nếu vợ, chồng không yêu cầu cấp lại giấy đăng ký tài sản thì tài sản đó vẫn thuộc sở hữu chung của vợ chồng. Trong trường hợp vợ chồng ly hôn hoặc chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân thì bên được chia phần tài sản bằng hiện vật đã đăng ký quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng mà có ghi tên vợ và chồng, có quyền yêu cầu cơ quan đăng ký tài sản cấp lại giấy tờ đăng ký quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng tài sản.

Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000 quy định: vợ chồng có quyền để lại thừa kế tài sản cho nhau, nhưng con dâu trong gia đình lại không thuộc hàng thừa kế<sup>2</sup>. Di sản của cha mẹ chồng muốn cho con dâu một phần thì phải viết đích danh tên con dâu trong di chúc. Đây chính là mặt hạn chế trong thực tiễn đời sống cũng như pháp luật dân sự của chúng ta. Điều 631 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: Mọi cá nhân đều bình đẳng về quyền để lại tài sản của mình cho người khác và quyền hưởng di sản theo di chúc hoặc theo pháp luật. Khi chết, không phân biệt nam hay nữ, đều có quyền để thừa kế quyền sử dụng đất. Pháp luật cũng không phân biệt nam hay nữ

niên, cha, mẹ, vợ, chồng” được hưởng thừa kế không phụ thuộc vào nội dung của di chúc, vợ, chồng “được hưởng phần di sản bằng hai phần ba suất của một người thừa kế theo pháp luật, nếu di sản được chia theo pháp luật, trong trường hợp họ không được người lập di chúc cho hưởng di sản hoặc chỉ cho hưởng phần di sản ít hơn hai phần ba suất đó, trừ khi họ là những người từ chối nhận di sản theo quy định tại Điều 642 hoặc họ là những người không có quyền hưởng di sản theo quy định tại khoản 1 Điều 643 của Bộ luật này”.

Đối với gia đình Việt Nam, dù ở nông thôn hay ở thành phố, nhà ở, đất đai (đất ở, đất canh tác, đất lâm nghiệp) luôn có giá trị đặc biệt lớn và rất quan trọng trong khối tài sản được coi là bất động sản của mỗi hộ gia đình. Trước đây theo truyền thống, phần lớn nam giới là người đứng tên chủ sở hữu các tài sản thuộc về chủ hộ. Số liệu điều tra cơ bản về gia đình Việt Nam cho biết, có 79,7% hộ gia đình ở đồng bằng và 82,1% hộ gia đình ở trung du - miền núi do nam giới làm chủ hộ đang đứng tên chủ sở hữu nhà ở và đất ở. Còn tại thành phố, do tỷ lệ phụ nữ được

(2) Nguyễn Thị Mai, *Vụ pháp luật Dân sự - Kinh tế, Bộ Tư pháp, Công trình nghiên cứu: “Sự bình đẳng về cơ hội kinh tế đối với phụ nữ trong pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam”, Chủ nhiệm Ngô Bá Thành, Cuốn 1, tr. 251.*



phân nhà dưới thời bao cấp cao, nên số phụ nữ đứng tên chủ sở hữu nhà cao hơn ở nông thôn, tỷ lệ này là 19,2% và chỉ có 49,8% nam giới đứng tên trong giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất ở<sup>3</sup>.

Việc pháp luật quy định tất cả những giấy tờ, đăng ký tài sản gia đình bao gồm cả quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở phải được ghi cả tên vợ và chồng là yếu tố pháp luật mang tính tiến bộ, là sự minh chứng cho sự bình đẳng giới giữa vợ và chồng. Cũng nhờ vậy, mà trách nhiệm pháp lý của cả vợ và chồng trong việc quyết định sử dụng, quản lý tài sản, nhất là khối tài sản lớn là đất đai, nhà ở sẽ tăng lên, tác động đến khả năng khai thác hiệu quả hơn nguồn tư liệu sản xuất.

Đồng thời, khi quyền sử dụng và sở hữu các tài sản lớn trong gia đình đều được cả vợ và chồng đứng tên, thì người phụ nữ đã có được quyền đồng sở hữu tài sản, quyền được sinh sống và hưởng hạnh phúc trong chính ngôi nhà họ đã tạo lập cùng với các tài sản gia đình. Họ sẽ ổn định về mặt vật chất, tâm lý, tình cảm. Đây chính là ý nghĩa to lớn về mặt pháp lý mà pháp luật đã tạo ra cho người phụ nữ và cho sự bình đẳng giới.

## 2. Một số kiến nghị bảo vệ quyền lợi chính đáng của phụ nữ trong lĩnh vực đất đai

Từ những phân tích trên, chúng ta thấy pháp luật ngày càng có nhiều quy định bảo vệ quyền lợi cho phụ nữ, từng bước khẳng định chỗ đứng của họ trong gia đình và ngoài xã hội. Tuy nhiên trên thực tế, những quyền về tài sản, trong đó có quyền sử dụng đất, của người phụ nữ còn nhiều bất cập, như trường hợp vợ làm ruộng, chồng làm cán bộ công tác xa nhà, trong thời gian chung sống họ đã xây dựng trên đất của cha mẹ chồng cho (không làm văn bản) một ngôi nhà, nhưng khi ly hôn, người vợ không được chia tài sản là nhà đất, vì nhà đó xây dựng trên đất của nhà chồng. Có trường hợp, cha mẹ

chồng giúp các con, cho các con một phần tiền để làm nhà riêng. Nhưng khi các con ly hôn thì lại coi là nhà xây dựng lên là tiền của mình, nên đã đòi lại con trai và con dâu. Hay có trường hợp khi chồng chết, họ hàng nhà chồng đến lấy hết tài sản, đuổi con dâu đi khỏi nhà. Do đó, để bảo đảm thực hiện pháp luật về bảo vệ quyền lợi của người phụ nữ, chúng tôi đề nghị:

*Thứ nhất*, các quy phạm pháp luật về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cần được sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan đến thủ tục kê khai xin cấp GCNQSDĐ phải có xác nhận của cả vợ và chồng. Trong phần kê khai đề cấp GCNQSDĐ phải có *phần kê khai tình trạng hôn nhân* của chủ sử dụng. Đây chính là một căn cứ quan trọng để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong quá trình xin cấp giấy và sau khi đã được cấp GCNQSDĐ.

*Thứ hai*, pháp luật cần phải quan tâm hơn đến quyền lợi của nữ giới, quyền của người vợ, người mẹ có một chỗ ở sau khi ly hôn để có thể ổn định cuộc sống, tạo điều kiện chăm sóc con cái và giúp những đứa trẻ sẽ đỡ bị tổn thương, thiệt thòi trong giai đoạn đang học tập và trưởng thành.

*Thứ ba*, cần nghiên cứu từng bước để pháp luật quy định cụ thể: con dâu được hưởng di sản thừa kế của gia đình nhà chồng. Phần tài sản họ được hưởng sẽ bù đắp một phần công sức đóng góp, duy trì, bảo vệ khối tài sản trong gia đình nhà chồng trong thời kỳ hôn nhân hợp pháp. Đây là một yêu cầu chính đáng của phụ nữ.

*Thứ tư*, các quyết định liên quan đến việc xác lập, thay đổi, chấm dứt quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, quyền sử dụng đất, bất động sản do vợ chồng cùng tạo lập, được tặng cho chung trong thời kỳ hôn nhân phải được trao đổi, bàn bạc, thoả thuận thống nhất ý kiến bằng văn bản của cả vợ và chồng. ■

(3) Lê Ngọc Vân, Nguyễn Linh Khiếu, Đỗ Thị Bình: *Số liệu điều tra cơ bản về gia đình Việt Nam và người phụ nữ trong gia đình thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá (khu vực phía bắc)* Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.

# HẠN CHẾ TRONG QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH

## VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

■ DƯ HUY QUANG\*

Trong thời gian qua, hàng loạt các vụ vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được phát hiện với mức độ nghiêm trọng ở nhiều tỉnh, thành khác nhau trong cả nước, thể hiện tình hình vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ngày càng gia tăng, diễn biến phức tạp. Vì vậy, các cơ quan có thẩm quyền đã thể hiện quyết tâm trong việc xử lý đối với các hành vi vi phạm. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng xuất hiện nhiều vướng mắc và bất cập của pháp luật trong việc xử lý đối với các vi phạm xảy ra. Điều này càng khẳng định thêm tính bức thiết của việc nghiên cứu để hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

### 1. Một số hạn chế của quy định hiện hành về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính (VPHC) trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (BVMT) hiện hành thể hiện chủ yếu bằng Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 9/8/2006 về xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT do đó, ở đây chúng tôi giới hạn nhận xét về một số hạn chế của Nghị định này.

#### 1.1. Định nghĩa về VPHC trong lĩnh vực BVMT trong Nghị định chưa đầy đủ, chưa thể hiện được đặc điểm của loại vi phạm này

Định nghĩa VPHC là một trong những nội dung quan trọng không thể thiếu trong các nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể. Việc định nghĩa đúng thể hiện đầy đủ các yếu tố pháp lý của VPHC có ý nghĩa đặc biệt quan trọng cho việc áp dụng pháp luật.

Khoản 2 Điều 1 Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 của Chính phủ về xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT (sau

đây viết tắt là Nghị định 81/2006/NĐ-CP) định nghĩa: “VPHC trong lĩnh vực BVMT là những hành vi vi phạm các quy định QLNN trong lĩnh vực BVMT do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Pháp lệnh Xử lý VPHC và Nghị định này phải bị xử lý VPHC”.

Định nghĩa về VPHC trong lĩnh vực BVMT nêu trên được cấu trúc theo công thức tương tự như định nghĩa về VPHC tại Điều 1 Pháp lệnh Xử phạt VPHC do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 30/11/1989 và có hiệu lực ngày 01/01/1990 (viết tắt là Pháp lệnh 1989). Chỉ có sự thay đổi “xâm phạm các quy tắc quản lý nhà nước” thành “vi phạm các quy định quản lý nhà nước” đồng thời nêu cụ thể lĩnh vực quản lý nhà nước (QLNN) là lĩnh vực BVMT.

Tuy nhiên, theo nhiều ý kiến thì định nghĩa VPHC tại Pháp lệnh 1989 vẫn còn một số hạn chế nhất định như: vẫn còn thiếu dấu hiệu về năng lực trách nhiệm hành chính của

\* Phó Chánh Thanh tra Sở Tài nguyên và môi trường thành phố Hồ Chí Minh.

chủ thể và không chính xác khi cho rằng quy tắc QLNN là khách thể của vi phạm<sup>1</sup>; việc xác định khách thể của VPHC là các quy tắc QLNN dẫn tới chỗ có thể được hiểu đó là khách thể của cả vi phạm kỷ luật và không bao gồm được các quan hệ xã hội liên quan tới sở hữu nhà nước, các quyền tự do và lợi ích hợp pháp của công dân<sup>2</sup>.

Theo Giáo trình Luật hành chính Việt Nam của Đại học Quốc gia Hà Nội thì định nghĩa trên vẫn cần phải được chính xác hóa thêm ở một số khía cạnh<sup>3</sup>:

*Một là*, yếu tố khách thể của VPHC (những quan hệ xã hội bị VPHC xâm hại) không được thể hiện trong định nghĩa, tuy rằng điều này rất quan trọng. Công thức “xâm phạm quy tắc QLNN” không phải chỉ khách thể vi phạm, mà là chỉ tính trái pháp luật của hành vi, vì khách thể VPPL là quan hệ xã hội, chứ không phải là “quy tắc”, mà quy tắc chính là nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội.

*Hai là*, công thức “mà không phải là tội phạm hình sự” rất dễ làm cho chủ thể có thẩm quyền xử phạt VPHC hiểu lầm, dẫn đến chỗ tự cho mình có quyền đánh giá hành vi nào là vi phạm hình sự, hành vi nào là VPHC, mà xem nhẹ việc dựa vào những quy định của Bộ luật Hình sự.

Chúng tôi hoàn toàn thống nhất với các quan điểm trên về định nghĩa VPHC. Vì khách thể VPHC (những quan hệ xã hội bị VPHC xâm hại) là một yếu tố rất quan trọng, thể hiện tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi VPHC, nên cần phải thể hiện trong định nghĩa về VPHC. Năng lực chịu trách nhiệm hành chính của chủ thể vi phạm là dấu hiệu bắt buộc của VPPL nói chung và VPHC nói riêng. Do đó, các dấu hiệu này cần phải được khẳng định ngay trong định

nghĩa về VPHC. Ngoài ra, việc thay công thức “mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt VPHC” thành “mà theo quy định của pháp luật phải chịu trách nhiệm hành chính”<sup>4</sup> vừa ngắn gọn, vừa đầy đủ ý nghĩa hơn, thể hiện được sự phân biệt giữa VPHC với tội phạm vì chỉ có VPHC mới chịu trách nhiệm hành chính còn tội phạm thì phải chịu trách nhiệm hình sự, đồng thời cụm từ “chịu trách nhiệm hành chính” bao hàm được cả “phải bị xử phạt VPHC” và bị áp dụng các biện pháp khôi phục.

Vì thế, định nghĩa về VPHC trong lĩnh vực BVMT nêu tại Nghị định 81/2006/N-CP cũng có những hạn chế như định nghĩa về VPHC trong Pháp lệnh 1989.

Trên cơ sở nghiên cứu các dấu hiệu và yếu tố pháp lý của VPHC trong lĩnh vực BVMT (chủ thể, khách thể, mặt chủ quan, mặt khách quan) và những phân tích như trên, theo chúng tôi, VPHC trong lĩnh vực BVMT có thể được định nghĩa như sau:

*VPHC trong lĩnh vực BVMT là hành vi (hành động hoặc không hành động) vi phạm các quy định QLNN trong lĩnh vực BVMT, có lỗi (cố ý hoặc vô ý) do cá nhân có năng lực trách nhiệm hành vi hành chính hoặc tổ chức thực hiện, xâm hại đến những quan hệ pháp luật BVMT phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố của môi trường mà theo quy định của pháp luật phải chịu trách nhiệm hành chính.*

## **1.2. Hành vi VPHC trong lĩnh vực BVMT chưa đủ để đáp ứng yêu cầu xử lý vi phạm pháp luật về BVMT**

Nghị định 81/2006/NĐ-CP quy định 25 hành vi VPHC trong lĩnh vực BVMT từ Điều 8 đến Điều 32 bao gồm các hành vi vi phạm

(1) Lê Vương Long (2003), “Một số vấn đề hoàn thiện pháp luật về xử phạt VPHC, Đặc san về xử lý VPHC, Tạp chí Luật học - Trường Đại học Luật Hà Nội, (tháng 9/2003), tr.35.

(2) Ngô Tử Liên (1994), “Cơ sở của trách nhiệm hành chính và vấn đề sửa đổi Điều 1 Pháp lệnh Xử phạt VPHC, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số (1), tr. 14.

(3) Nguyễn Cửu Việt (2008), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia Hà Nội, tr.393.

(4) Nguyễn Cửu Việt, sđd, tr.394.

(HVVP) các quy định về cam kết BVMT; đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược; về BVMT trong hoạt động sản xuất kinh doanh (ví dụ như: hành vi xả nước thải, khí thải, bụi vượt tiêu chuẩn); về quản lý chất thải; về bảo tồn thiên nhiên; phòng, chống sự cố môi trường; hoạt động QLNN về BVMT...

Mặc dù khách thể của VPHC là các quan hệ xã hội bị xâm hại nhưng HVVP trong các văn bản thường không nêu quan hệ xã hội bị xâm hại mà được mô tả thông qua các quy định của pháp luật mà hành vi đó xâm phạm (ví dụ: HVVP các quy định về cam kết BVMT). Đồng thời, thông thường các HVVP được xác định dựa theo hệ thống quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đó (mặc dù, về nguyên tắc việc xác định này phải căn cứ vào yêu cầu đấu tranh phòng chống vi phạm pháp luật và thực tiễn vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đó).

Do đó, việc đánh giá mức độ đầy đủ của hành vi VPHC trong một lĩnh vực thường được đối chiếu giữa số HVVP đã được quy định với hệ thống các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực đó. So với hệ thống các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực BVMT thì 25 hành vi được quy định nêu trên, theo chúng tôi, là chưa đầy đủ.

Vì vậy, để bảo đảm cho các quy định của pháp luật được thực hiện và đáp ứng yêu cầu phòng chống VPHC trong lĩnh vực BVMT cần phải quy định bổ sung các hành vi VPHC vào Nghị định xử lý VPHC trong lĩnh vực này. Điều này cũng giống như hình sự hóa trong lĩnh vực hình sự, dĩ nhiên ở mức độ đơn giản hơn nhiều. Bên cạnh đó, việc quy định hành vi nào, hình thức xử phạt ra sao đối với hành vi đó cần phải có những đánh giá cụ thể mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi (ví dụ một số hành vi: vi phạm quy định về lập, thực hiện đề án BVMT; vi phạm các quy định về BVMT đối với cơ sở thuộc danh mục các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; vi phạm các quy định

về BVMT đối với chất thải nguy hại như: các quy định đối với chủ nguồn thải chất thải nguy hại; vận chuyển; xử lý, tiêu hủy, chôn lấp; vi phạm các quy định về BVMT trong hoạt động chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản; vi phạm các quy định về BVMT biển; vi phạm các quy định về BVMT nơi công cộng; vi phạm về BVMT đối với khu đô thị, khu dân cư tập trung...).

### **1.3. Một số hình thức xử lý và biện pháp khắc phục hậu quả quy định chưa cụ thể**

Hình thức “tạm đình chỉ hoạt động cho đến khi thực hiện xong biện pháp BVMT cần thiết” và “cấm hoạt động, buộc di dời” không được Nghị định 81/2006/NĐ-CP quy định cụ thể là hình thức phạt bổ sung hay biện pháp khắc phục hậu quả. Nếu căn cứ vào khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 và Điều 7 Nghị định 81/2006/NĐ-CP thì cả hai hình thức nêu trên đều không được xem là hình thức phạt bổ sung, vì các quy định này chỉ quy định hai hình thức phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép và tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm.

Theo chúng tôi, hình thức “tạm đình chỉ hoạt động cho đến khi thực hiện xong biện pháp BVMT cần thiết”, xét về nội dung thì phải được xem là biện pháp ngăn chặn. Bởi vì: thứ nhất, về thời gian, đây là biện pháp tạm thời thực hiện trong thời hạn nhất định phải có lúc kết thúc. Thứ hai, việc tạm thời đình chỉ hoạt động tức là tạm ngưng hoạt động của cơ sở sản xuất vi phạm, bản thân của việc tạm ngưng này hoàn toàn không phát sinh một sự phục hồi nào cho tình trạng hiện tại, mà chỉ là sự chấm dứt nguyên nhân dẫn đến việc vi phạm và có ý nghĩa để đảm bảo cho việc thực hiện các biện pháp khắc phục khác.

Thực tế, việc xử lý VPHC Công ty Vedan (tại tỉnh Đồng Nai) vào tháng 10/2008 vừa qua của Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường đã cho thấy những vướng mắc từ việc xác định không rõ ràng nêu trên. Khi ban hành quyết định xử lý đối với Công ty

Vedan, Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường không áp dụng hình thức tạm đình chỉ hoạt động Công ty Vedan mà có văn bản đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai ban hành quyết định tạm đình chỉ hoạt động Công ty Vedan. Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai thì cho rằng, tạm đình chỉ là hình thức phạt bổ sung nên không thể ban hành quyết định vì Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành quyết định xử phạt rồi mà nguyên tắc xử phạt VPHC thì chỉ xử phạt một lần đối với một HVVP.

Vướng mắc này lẽ ra đã không xảy ra nếu như trong Nghị định 81/2006/NĐ-CP cụ thể hóa Điều 18 của Nghị định số 134/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 về Quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002:

“Khi phát hiện VPHC, người có thẩm quyền xử phạt phải ra quyết định đình chỉ ngay HVVP. Quyết định đình chỉ có thể là quyết định bằng văn bản hoặc quyết định thể hiện bằng lời nói, còi, tín hiệu hoặc các hình thức khác tùy từng trường hợp vi phạm cụ thể”. Điều này của Nghị định là cụ thể hóa Điều 53 của Pháp lệnh. Thực chất, đây là biện pháp ngăn chặn VPHC.

Khi “tạm đình chỉ hoạt động” được xem là biện pháp ngăn chặn thì nó được áp dụng theo thủ tục riêng độc lập với việc ban hành quyết định xử lý. Lúc này thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai có quyền ban hành quyết định tạm đình chỉ hoạt động đối với Công ty Vedan mà không phải lo việc vi phạm nguyên tắc một HVVP chỉ xử phạt một lần, vì quyết định tạm đình chỉ hoạt động là quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn VPHC.

Riêng “cấm hoạt động, buộc di dời”, xét về nội dung, là hai hình thức có ý nghĩa hoàn toàn khác nhau: “cấm hoạt động” mang ý nghĩa là hình thức phạt bổ sung, mang tính

xử phạt vì tước bỏ quyền vốn có của đương sự; còn “buộc di dời” về tính chất rõ ràng là biện pháp khắc phục hậu quả. Việc phân định cụ thể như vậy là rất có ý nghĩa trong thủ tục áp dụng.

Cũng cần nói thêm một hạn chế nữa là trong phần quy định về thẩm quyền, thủ tục xử lý của Nghị định cũng không có quy định về biện pháp “tạm đình chỉ hoạt động cho đến khi thực hiện xong biện pháp BVMT cần thiết” và hình thức “cấm hoạt động, buộc di dời”.

Vì vậy, theo chúng tôi, cần quy định cụ thể, rõ hình thức “buộc đình chỉ hoạt động trong một thời gian nhất định để thực hiện các biện pháp BVMT theo quy định” là biện pháp “ngăn chặn VPHC và đảm bảo việc xử phạt”. Nội dung đình chỉ là chỉ đình chỉ đối với công đoạn phát sinh ô nhiễm chứ không phải đình chỉ toàn bộ hoạt động của đơn vị. Điều này sẽ khắc phục được những vướng mắc về thẩm quyền áp dụng, dẫn đến tình trạng đùn đẩy như đã diễn ra đối với vi phạm của Công ty Vedan. Đồng thời quy định rõ “cấm hoạt động” là hình thức phạt bổ sung và “buộc di dời” là biện pháp khắc phục hậu quả. Kèm theo đó, cần quy định cả thủ tục áp dụng cả ba biện pháp này.

#### **1.4. Chưa quy định chi tiết các chỉ tiêu phân tích mẫu chất thải cho từng loại ngành nghề cụ thể, có thể dẫn đến bỏ sót vi phạm**

Nhiều vi phạm đòi hỏi phải có kết quả phân tích mẫu chất thải như các hành vi xả nước thải, khí thải vượt tiêu chuẩn môi trường. Trong khi tiêu chuẩn môi trường quy định cho từng loại thường có rất nhiều chỉ tiêu như tiêu chuẩn nước thải công nghiệp (37 chỉ tiêu)<sup>5</sup>; tiêu chuẩn chất vô cơ trong khí thải công nghiệp (19 chỉ tiêu)<sup>6</sup>; tiêu chuẩn chất hữu cơ trong khí thải công nghiệp (109 chỉ tiêu)<sup>7</sup>. Vì vậy, về nguyên tắc, để xác định

(5) Tiêu chuẩn nước thải công nghiệp TCVN 5945-2005.

(6) Tiêu chuẩn khí thải công nghiệp TCVN 5939-1995.

(7) Tiêu chuẩn khí thải công nghiệp TCVN 5940-1995.

một trường hợp nước thải hay khí thải cụ thể có vượt tiêu chuẩn cho phép không thì phải có kết quả phân tích của tất cả các chỉ tiêu, mà việc phân tích này rất tốn kém (mỗi chỉ tiêu phân tích có giá trung bình hiện nay khoảng 50.000 đồng đến 60.000 đồng) và thực tế là không cần thiết vì mỗi ngành sản xuất khác nhau có những đặc điểm khác nhau về các chỉ tiêu đặc trưng. Do vậy, trong thực tế, cơ quan kiểm tra, thanh tra thường căn cứ vào đặc điểm của từng ngành sản xuất cụ thể để quyết định yêu cầu phân tích một số chỉ tiêu nhất định (ví dụ như nước thải của ngành công nghiệp thực phẩm thì các chỉ tiêu được quan tâm là BOD, COD, DO, pH, chất rắn lơ lửng và Ecolifom; ngành công nghiệp điện, điện tử thì quan tâm các chỉ tiêu kim loại nặng (Hg, Pb, Cr(VI), Cr(III)) và một số hóa chất đặc trưng khác như chất phóng xạ; với công nghiệp dệt nhuộm thì quan tâm các chỉ tiêu màu, pH, COD, tổng Clo hữu cơ và một số hóa chất khác được sử dụng trong quá trình sản xuất...). Việc quyết định yêu cầu phân tích chỉ tiêu nào hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cán bộ kiểm tra, thanh tra (trình độ chuyên môn hoặc do cố ý của người cán bộ) nên dễ dẫn đến yêu cầu phân tích chỉ tiêu không phù hợp với ngành đang kiểm tra, hoặc đưa ra một kết quả phân tích nước thải, khí thải đạt yêu cầu cho phép trong khi thực chất kết quả đó vượt tiêu chuẩn cho phép. Điều này làm cho vi phạm bị bỏ sót. Do vậy, đòi hỏi cần phải pháp lý hóa các yêu cầu về chỉ tiêu các chất gây ô nhiễm cần quan tâm trong từng ngành cụ thể để tránh tình trạng như đã nêu, đồng thời tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động thanh tra, kiểm tra được thực hiện một cách thống nhất.

## **2. Một số nội dung cần điều chỉnh, bổ sung**

Ngoài những hạn chế như đã phân tích nêu trên, theo chúng tôi, Nghị định hiện hành về xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT cần điều chỉnh, bổ sung một số nội dung sau:

*Một là*, điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp

với Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2008 để đảm bảo tính thống nhất của pháp luật.

Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2008 đã có hiệu lực thi hành từ ngày 01/8/2008. Nội dung các quy định sửa đổi, bổ sung đã giải quyết được cơ bản một số bất cập trong lĩnh vực xử lý VPHC nói chung và về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT nói riêng, thể hiện tinh thần xử lý kiên quyết các hành vi VPHC. Để các nội dung quy định này được thực hiện trong lĩnh vực BVMT cần phải điều chỉnh bổ sung hoặc thay thế Nghị định 81/2006/NĐ-CP cho phù hợp.

*Hai là*, quy định cơ chế truy cứu trách nhiệm các cá nhân trong trường hợp xử lý VPHC của các tổ chức.

Hiện nay, với những công ty vi phạm nghiêm trọng luật BVMT, vi phạm nhiều lần, hậu quả lớn, mức độ nguy hiểm cho xã hội cao phải bị xử lý trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, pháp luật hình sự không xử lý hình sự các tổ chức, mà xử lý VPHC lại không tương xứng với tính chất và mức độ vi phạm. Do vậy, để tạo cơ sở cho việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với cá nhân trong trường hợp xử lý VPHC các tổ chức, cần phải quy định cụ thể về việc tiếp tục truy cứu trách nhiệm hành chính những cá nhân trong tổ chức có lỗi trong việc để xảy ra VPPL. Sau khi ban hành quyết định xử lý đối với tổ chức cần phải tiếp tục làm rõ trách nhiệm của các cá nhân liên quan để có hình thức xử lý thích hợp làm cơ sở cho việc truy cứu trách nhiệm hình sự khi tiếp tục vi phạm nghiêm trọng hơn. Theo chúng tôi, như vậy vẫn đảm bảo nguyên tắc mỗi HVVP chỉ bị xử lý một lần, vi hành vi và lỗi của tổ chức là hành vi và lỗi tổng hợp, bao hàm hành vi và lỗi của nhiều cá nhân. Trong đó, có những cá nhân có hành vi và lỗi rõ ràng có thể cấu thành hành vi và lỗi riêng, độc lập, nên có thể xử lý VPHC đối với những cá nhân đó. ■

# SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP Ở MỸ

■ BÙI NGỌC SƠN \*

## 1. Những chủ thuyết của việc sửa đổi Hiến pháp ở Mỹ

Người Mỹ không tin vào khả năng có một bản hiến pháp hoàn hảo, trường tồn vượt thời gian. Niềm tin này có lẽ khởi nguồn từ những ý tưởng của các tác giả viết về chính quyền của Đảng Whig<sup>1</sup> gồm các nhà cải cách hiến pháp từ giữa thế kỷ 18 như James Burgh, John Cartwright, cũng như các triết gia về chính quyền theo khuynh hướng cộng hòa vào thế kỷ 17, đặc biệt là Algernon Sidney<sup>2</sup>, người đã từng tuyên bố: “Nếu con người không buộc phải sống trong các hang động và các hốc cây, phải ăn những quả dầu, phải ở trần, thì tại sao họ phải vĩnh viễn sống dưới một hình thức chính quyền mà cha ông họ đã dựng nên vào một thời kỳ đã qua” (Các luận thuyết về chính quyền). Vị Tổng thống Mỹ đầu tiên George Washington, trong một bức thư gửi cho người cháu trai là Bushord, hai tháng sau khi Hội nghị lập hiến Philadelphia kết thúc, đã viết: “Những người bạn nhiệt tình nhất và những người ủng hộ nhất đối với bản Hiến pháp cũng không nghĩ rằng nó không có một sai lầm nào”<sup>3</sup>. Có lẽ người Mỹ ủng hộ mạnh mẽ nhất với việc cải cách hiến pháp là Tổng thống Jefferson. Điểm đặc trưng trong tư tưởng hiến pháp của Jefferson, làm cho tư tưởng của ông khác với những người đương thời, là sự ủng hộ rất

nhiệt tình đối với việc thay đổi hiến pháp, kể cả ở cấp tiểu bang lẫn cấp quốc gia<sup>4</sup>. Những triết lý về việc sửa đổi hiến pháp của ông được trích dẫn một cách rộng rãi trong các nghiên cứu về sửa đổi hiến pháp Mỹ. Người ta thường trích dẫn lại những lời này trong một bức thư mà Jefferson viết năm 1861 tuyên bố với Samuel Kercheval vai trò của ông đối với vấn đề thay đổi hiến pháp: “Một số người nhìn hiến pháp với một lòng sùng đạo quá mức, và tưởng rằng hiến pháp là một ánh hào quang của sự thỏa thuận, sợ không dám đụng vào chúng<sup>5</sup>. Họ gán cho các bậc tiền bối sự thông thái hơn con người, và nghĩ rằng những gì họ làm không thể sửa đổi... Tôi đương nhiên là không ủng hộ việc thay đổi luật và hiến pháp một cách thường xuyên và thiếu kinh nghiệm... Nhưng tôi cũng nghĩ rằng, luật và các định chế phải song hành với sự phát triển của trí tuệ con người. Khi trí tuệ con người trở nên phát triển hơn, sáng suốt hơn, khi xuất hiện những khám phá mới, sự thật mới được phơi bày, cách cư xử và quan niệm thay đổi cùng với sự thay đổi của hoàn cảnh, các định chế cũng phải tiến bộ theo... Mỗi thế hệ đều độc lập như những thế hệ đi trước... Vậy thì họ cũng phải có quyền, như các thế hệ trước, chọn cho mình một mô hình chính quyền mà họ tin rằng sẽ đem lại một cách tốt nhất hạnh phúc của riêng họ”<sup>6</sup>.

\* *Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà nội*

(1) Đảng Whig, tiền thân của Đảng tự do ở Anh, phát triển từ cuối thế kỷ 17 đến giữa thế kỷ 19.

(2) Algernon Sidney (1623-1783), một nhà chính trị, một lý thuyết gia về chính trị người Anh, tác giả của “Các luận thuyết về chính quyền”, một tác phẩm được Jefferson đánh giá cao như một nghiên cứu chính yếu về chính quyền.

(3) Sanford Levinson. *Our undemocratic Constitution* (New York: Oxford University press, 2006), pp.21.

(4) David N.Mayer. *The constitutional thought of Thomas Jefferson* (Virginia: University of Virginia press, 1994), pp.296.

(5) Ở Mỹ, trong buổi đầu của nền cộng hòa, 6 trên 13 hiến pháp của các tiểu bang được viết như “những hiến chương bất diệt” và không có quy định về sửa đổi hiến pháp.

Ở Việt Nam, có vị học giả ví hiến pháp như “bàn thờ”. Đáp lại một cách hài hước, một vị học giả khác cho rằng “bàn thờ” cũng phải được lau chùi hàng năm trước những ngày Tết.

(6) Sanford Levinson. *Our undemocratic Constitution* (New York: Oxford University press, 2006), pp.IX.

Tư tưởng hiến pháp của Jefferson gợi mở những cơ sở duy lý của việc sửa đổi hiến pháp ở Mỹ. Các nghiên cứu hiến pháp ở Mỹ về sau cụ thể hơn những lý do về mặt lý thuyết của việc sửa đổi hiến pháp. Tại sao hiến pháp phải được sửa đổi?

Học thuyết chủ quyền nhân dân được coi là cơ sở quan trọng của việc sửa đổi hiến pháp. Như được đề cập trong bức thư của Jefferson, người dân trong các thể hệ khác nhau phải có quyền lựa chọn mô hình chính quyền cho mình. Điều này cần phải truy nguyên đến học thuyết về chủ quyền nhân dân của John Locke được phát triển trong danh tác “Luận thuyết thứ hai về chính quyền”. Ban đầu, người Mỹ coi học thuyết chủ quyền nhân dân như một tảng nền lý thuyết để lập quốc<sup>7</sup>, rồi sau đó là cơ sở để xây dựng hiến pháp, và sau đó nữa, việc sửa đổi hiến pháp cũng dựa trên học thuyết này. Mặc dù tư tưởng chủ quyền nhân dân đã được người Mỹ nhận thức rõ rệt từ năm 1776 (thông qua Tuyên ngôn Độc lập), sự áp dụng học thuyết này để xây dựng nên các thể chế chính quyền chỉ diễn ra ở các thập kỷ tiếp theo. Dần dần, người ta nhận ra rằng học thuyết chủ quyền nhân dân đòi hỏi hiến pháp phải được soạn thảo bởi một đại hội phổ thông do dân chúng bầu, chứ không phải là một cơ quan lập pháp thường, và sau đó được phê chuẩn theo một quy trình thể hiện sự chấp thuận của dân chúng - lý tưởng nhất là thông qua trưng cầu dân ý. Điều này đã được ứng dụng trong việc ban hành Hiến pháp của tiểu bang Massachusetts năm 1780 và hiến pháp của tiểu bang New Hampshire năm 1784. Sau đó, cho đến thế kỷ 19, hình thức trưng cầu dân ý trở thành một tiêu chuẩn để lập hiến ở các tiểu bang<sup>8</sup>. Người Mỹ nhanh chóng kết luận rằng: nếu một bản hiến pháp dựa vào sự

ưng thuận của dân chúng, thì người dân cũng có thể thay thế nó bằng một bản hiến pháp khác. John Locke cho rằng dân chúng có quyền thay đổi chính quyền khi chính quyền xâm hại đến hạnh phúc của dân chúng đến mức xã hội dân sự phải trở về trạng thái tự nhiên. Người Mỹ đã đi xa hơn tư tưởng của Locke khi định chế hóa quyền thay đổi hiến pháp của xã hội dân sự. Điều này không chỉ gồm có việc thay đổi một hiến pháp mới mà còn gồm cả việc sửa đổi một cách chính thức hiến pháp đó<sup>9</sup>.

Như vậy, việc sửa đổi hiến pháp được gắn với hạnh phúc của những con người đang sống dưới hình thức chính quyền mà hiến pháp đó điều tiết. Những thể hệ đang sống phải có quyền điều chỉnh những gì mà cha ông họ đã xác lập theo một cách thức đem lại hạnh phúc cho họ.

Trong một bức thư viết cho Madison, Jefferson đã đưa ra một lý thuyết quan trọng làm cơ sở cho sự ủng hộ của mình đối với việc thay đổi hiến pháp. Đó là lý thuyết “chủ quyền của thế hệ hiện tại”. Lý thuyết này được thể hiện qua một văn thức đặc biệt trong bức thư: “Trái đất thuộc về những người đang sống”. Một câu hỏi cơ bản mà Jefferson đặt ra trong bức thư gửi cho Madison là: “Một thế hệ có quyền ràng buộc một thế hệ khác không?” Jefferson bắt đầu với một nguyên lý hiển nhiên là: “Hoa lợi trên trái đất thuộc về những người đang sống”. Người chết không có quyền và quyền lợi đối với nó. Bất cứ quyền và quyền lợi mà một người có trong khi sống cũng sẽ chấm dứt sau cái chết của anh ta. Lấy quyền tài sản của một cá nhân làm ví dụ, Jefferson cho rằng quyền và quyền lợi của một thế hệ cũng tương tự như vậy: “Điều gì đúng với mỗi thành viên riêng rẽ của một xã hội thì cũng đúng với họ như

(7) Đoạn đầu trong Tuyên ngôn Độc lập của Jefferson phản ánh rõ điều này qua văn thức: “Rằng để đảm bảo cho những quyền lợi này, các chính phủ được lập ra trong nhân dân và có được những quyền lợi chính đáng trên cơ sở sự nhất trí của nhân dân, rằng bất cứ khi nào một thể chế chính quyền nào đó phá vỡ những mục tiêu này, thì nhân dân có quyền thay đổi hoặc loại bỏ chính quyền đó và lập nên một chính quyền mới...” Trích lại từ: Vũ Đình Hòa. *Pháp quyền nhân nghĩa Hồ Chí Minh*. Nxb Trẻ, Tp. Hồ Chí Minh, 2005, tr.231.

(8) Cho đến nay, 48/50 tiểu bang ở Mỹ quy định trưng cầu dân ý như một quy trình bắt buộc của việc sửa đổi hiến pháp.

(9) Donald S.Lutz. “Toward a theory of constitutional amendment,” *American Political Science Review*. Vol. 88, No. 2 June 1994, pp.355-356.



một tổng thể vì quyền của tổng thể không thể là gì khác hơn là tổng số quyền của các cá nhân”. Điều đó có nghĩa, trái đất thuộc về thể hệ đang sống. Tiêu chuẩn để đo lường đời sống của một thể hệ nhất định là triển vọng sống của đa số những người ở độ tuổi cao nhất vào thời điểm mà một hợp đồng (hiến pháp, luật) được xác lập. Jefferson tính toán rằng, 19 năm là khoảng thời gian sống trung bình của một thể hệ. Những lập luận trên là cơ sở cho quan niệm về sửa đổi hiến pháp. “Không một xã hội nào có thể làm ra một hiến pháp vĩnh viễn hay một đạo luật bất diệt”, “Trái đất luôn thuộc về những người đang sống. Hiến pháp và luật của những thế hệ cha ông họ mất đi cùng với sự mất đi của những người đã đem lại cho chúng sự sống”. Jefferson kết luận: “Mọi hiến pháp và mọi luật sẽ tự nhiên mất hiệu lực vào thời điểm cuối cùng của 19 năm tồn tại. Nếu nó hiệu lực lâu hơn, nó là một sự áp đặt, không phải là quyền”<sup>10</sup>.

Tóm lại, người Mỹ quan niệm hiến pháp phải được sửa đổi vì đó là quyền của thế hệ đang tồn tại: họ được quyền điều chỉnh mô hình chính quyền sao cho có thể đem lại hạnh phúc cho họ. Một mô hình chính quyền đã được xác lập từ thế hệ trước nếu không được điều chỉnh sẽ là một áp đặt đối với thế hệ đang sống. Như vậy, đối với vấn đề sửa đổi hiến pháp ở Mỹ, lý thuyết chủ quyền nhân dân đã dẫn đến lý thuyết “chủ quyền của thế hệ hiện tại.”

**2. Quy trình sửa đổi hiến pháp ở Mỹ**

Quy trình sửa đổi Hiến pháp liên bang ở Mỹ được quy định trong điều V của Hiến pháp như sau: “Khi hai phần ba thành viên của hai Viện đều xét thấy cần thiết sẽ đưa ra những điều sửa đổi đối với Hiến pháp, hoặc theo yêu cầu của các cơ quan lập pháp ở hai phần ba các bang, sẽ triệu tập một Hội nghị để đề xuất những điều sửa đổi; trong cả hai trường hợp, các điều khoản sửa đổi Hiến pháp đều có hiệu lực như một bộ phận

của Hiến pháp khi được phê chuẩn bởi các cơ quan lập pháp của ba phần tư các bang, hoặc bởi Đại hội của ba phần tư các bang, theo một thể thức phê chuẩn do Quốc hội đề nghị với điều kiện là không một điều sửa đổi nào có thể được đề xuất trước năm 1808 theo một cách thức ảnh hưởng đến đoạn 1 và đoạn 4 trong khoản 9 của Điều 1; và không một bang nào, nếu bản thân không đồng ý, lại có thể bị tước đoạt quyền bỏ phiếu bình đẳng trong Thượng Viện”.

**2.1. Sáng quyền tu chính hiến pháp**

Hiến pháp Mỹ dự trù hai chủ thể có sáng quyền tu chính hiến pháp là Quốc hội liên bang và Hội nghị hiến pháp.

Quốc hội liên bang được đề xuất sửa đổi hiến pháp. Khi đề xuất sửa đổi hiến pháp, cần phải có sự đồng ý của 2/3 tổng số thành viên có mặt theo túc số hành động của hai viện Quốc hội, chứ không phải 2/3 tất cả các thành viên của Quốc hội. Việc bỏ phiếu với tỉ lệ 2/3 chỉ áp dụng đối với việc thông qua văn bản cuối cùng về đề nghị sửa đổi. Như vậy, bản đề nghị sửa đổi có thể được sửa đổi bằng một cuộc bỏ phiếu đa số, nhưng tỉ lệ 2/3 là cần thiết khi một viện bỏ phiếu lần cuối cùng đồng ý với bản đề nghị sửa đổi của viện kia<sup>11</sup>.

Khi Quốc hội trình đề nghị sửa đổi hiến pháp, Quốc hội không phải đang thực thi quyền lập pháp thông thường. Vì vậy, đề nghị sửa đổi hiến pháp của Quốc hội không cần sự chấp nhận của Tổng thống, và cũng không bị ảnh hưởng bởi quyền phủ quyết của Tổng thống. Tòa án tối cao liên bang đã đưa ra phán quyết về vấn đề này trong vụ *Hollingsworth v. Virginia*. Tòa án đã giải thích: Đề nghị sửa đổi hiến pháp không cần phải đưa cho Tổng thống. Hiến pháp chỉ yêu cầu Tổng thống ký vào các đạo luật thường. Hành động của Quốc hội trong việc đề nghị sửa đổi hiến pháp là một hành động có tính hiến pháp chứ không phải là ban hành một đạo luật thường<sup>12</sup>.

(10) David N.Mayer. *The constitutional thought of Thomas Jefferson* (Virginia: University of Virginia press, 1994), pp.304  
 (11) Westel W.Willoughby. *Principles of the Constitutional law of the United States* (New York: Baker, Voorhis & Co press, 1933), pp. 247  
 (12) Joseph F.Menez, John R.Vile. *Summaries of leading cases on the Constitution* (Rowman & Littlefield Publisher press, 2004), pp.190.

Hiến pháp Mỹ không đặt ra những giới hạn của quyền đề nghị sửa đổi hiến pháp của Quốc hội, trừ một giới hạn là các tiểu bang không bị tước quyền bình đẳng trong Thượng viện khi không đồng ý với nội dung sửa đổi hiến pháp. Tòa án tối cao liên bang đã cho rằng điều V của Hiến pháp có khuynh hướng trao cho Quốc hội một quyền lực rộng lớn trong việc đề nghị sửa đổi hiến pháp. Khi đệ trình đề nghị sửa đổi hiến pháp, Quốc hội không cần phải tuyên bố rõ ràng việc sửa đổi hiến pháp là cần thiết vì một nghị quyết chung giữa hai viện đủ để cho thấy rằng sửa đổi hiến pháp là cần thiết<sup>13</sup>.

Hiến pháp Mỹ cũng quy định rằng, Quốc hội, khi có yêu cầu của cơ quan lập pháp của 2/3 các bang, “sẽ” triệu tập một Hội nghị để sửa đổi hiến pháp. Tòa án tối cao giải thích rằng “sẽ” có nghĩa là “phải”. Nhiệm vụ của Quốc hội là phải triệu tập một Hội nghị như vậy. Nhưng Quốc hội có quyền quyết định trong điều kiện như thế nào thì Quốc hội phải thực hiện nghĩa vụ đó, việc tổ chức Hội nghị có hợp lý hay không, khi nào số lượng các bang đủ để yêu cầu triệu tập Hội nghị<sup>14</sup>.

Mặc dù hiến pháp tạo ra hai con đường hình thành sáng quyền tu chính hiến pháp là Quốc hội và Đại hội hiến pháp nhưng trên thực tế, tất cả các tu chính án hiến pháp Mỹ đều do Quốc hội đề xuất. Chưa có một sửa đổi hiến pháp nào được thông qua trên cơ sở sáng quyền tu chính của Đại hội hiến pháp. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là Hiến pháp đã dự trù ra một con đường tu chính thứ hai vô nghĩa. Theo giải thích của Akhil Reed Amar, giáo sư luật hiến pháp danh tiếng của Trường Luật Yale, việc hiến pháp dự trù hình thức Đại hội hiến pháp đệ trình đề nghị sửa đổi hiến pháp có ý nghĩa ngăn cản không để cho Quốc hội có quyền tự quyết đối với những cải cách hiến pháp cần thiết để giới hạn quyền lực của Quốc hội.

Một Đại hội hiến pháp được triệu tập trên cơ sở đề nghị của 2/3 cơ quan lập pháp của các bang có quyền đệ trình đề nghị sửa đổi hiến pháp có nghĩa việc sửa đổi hiến pháp không hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của Quốc hội liên bang<sup>15</sup>.

## 2.2. *Phê chuẩn sửa đổi hiến pháp*

Hiến pháp Mỹ dự trù hai hình thức phê chuẩn hiến pháp là phê chuẩn bởi các cơ quan lập pháp của ¾ các bang; hoặc phê chuẩn bởi Đại hội hiến pháp của ¾ các bang. Như vậy, trong cả hai trường hợp, sửa đổi hiến pháp phải được sự đồng ý của ¾ các bang. Trong cả hai trường hợp, việc sửa đổi hiến pháp được xem xét cẩn trọng bởi người đại diện của dân chúng (cơ quan lập pháp bang hoặc Hội nghị hiến pháp). Với cách thức như vậy, tiếng nói của dân chúng được phản ánh trong việc sửa đổi hiến pháp.

Việc phê chuẩn của cơ quan lập pháp bang đối với việc sửa đổi hiến pháp không phải là một hành vi lập pháp theo nghĩa thông thường của từ này. Nó là sự thể hiện sự đồng thuận của bang đối với dự án sửa đổi hiến pháp. Chức năng của cơ quan lập pháp bang trong việc phê chuẩn hiến pháp là một chức năng liên bang<sup>16</sup>. Các học giả luật hiến pháp Mỹ lưu ý rằng, khi các bang phê chuẩn sửa đổi hiến pháp liên bang, họ hành động một cách đặt biệt, như một Cơ quan Liên bang. Quyền lực của họ trong việc phê chuẩn hiến pháp bắt nguồn từ nguồn lực liên bang<sup>17</sup>. Vì Hiến pháp liên bang trao cho họ quyền này và quyết định của họ có giá trị ràng buộc đối với toàn liên bang.

Khi dự trù một hình thức thứ hai để phê chuẩn hiến pháp là Đại hội hiến pháp của ¾ các bang, Hiến pháp Mỹ không quy định cụ thể Đại hội này sẽ được triệu tập và thành lập như thế nào. Vì không có luật của liên bang quy định về vấn đề này, các bang phải tự quy định. Có bang, luật pháp quy định

(13) *American Jurisprudence, Volume 16, Conflict of law to Constitutional law* (West Group, 1998) pp.360.

(14) *American Jurisprudence, Volume 16, Conflict of law to Constitutional law* (West Group, 1998) pp.360.

(15) Akhil Reed Amar. *America's Constitution- A Biography* (New York: Random House press, 2005), pp.290.

(16) *American Jurisprudence, Volume 16, Conflict of law to Constitutional law* (West Group, 1998) pp.361.

(17) *Westel W. Willoughby. Principles of the Constitutional law of the United States* (New York: Baker, Voorhis & Co press, 1933), pp. 213.

rằng các đại biểu phải được bầu từ những đơn vị khác nhau trong nội bộ bang. Các đại biểu đó không tập hợp thành những nhóm lớn có tổ chức, không được bầu theo đảng phái, bởi vì nếu như thế cử tri sẽ thể hiện sự lựa chọn của mình bằng cách loại bỏ nhóm đối lập. Nhưng, có bang lại quy định cử tri sẽ bỏ phiếu cho một nhóm đại biểu<sup>18</sup>. Như vậy, việc lựa chọn các đại biểu tham gia Đại hội hiến pháp tùy thuộc vào pháp luật của từng bang.

Hiến pháp Mỹ có thể được sửa đổi dưới hình thức trưng cầu dân ý không? Có nghĩa là thay vì dự thảo sửa đổi hiến pháp được phê chuẩn bởi cơ quan lập pháp của bang, nó có thể được phê chuẩn bởi một cuộc trưng cầu dân ý ở các bang hay không? Vấn đề này đã phải được phán quyết tại Tòa án tối cao liên bang trong vụ *Hawke v. Smith*. Tòa án giải thích rằng quyền lập pháp của bang xuất phát từ nhân dân của bang nhưng quyền phê chuẩn dự thảo sửa đổi hiến pháp liên bang của bang lại xuất phát từ Hiến pháp liên bang. Hành động phê chuẩn bởi các bang do Hiến pháp quy định, điều mà các bang và nhân dân các bang đã đồng ý. Phương pháp phê chuẩn tùy thuộc vào sự lựa chọn của Quốc hội. Việc xác định phương pháp phê chuẩn là việc thực thi quyền lực của quốc gia được quy định bởi Hiến pháp liên bang. Ngôn ngữ trong điều V của Hiến pháp đã rõ ràng. Tòa án, cũng như các cơ quan lập pháp của quốc gia, của các bang không có chức năng thay đổi phương pháp sửa đổi hiến pháp mà Hiến pháp đã ấn định<sup>19</sup>.

Một vấn đề liên quan đến việc phê chuẩn sửa đổi hiến pháp là thời hạn phê chuẩn. Hiến pháp không ấn định thời hạn phê chuẩn hiến pháp<sup>20</sup>. Tuy nhiên, vấn đề này đã phần nào được giải quyết trong vụ án *Dillon v. Gloss*. Trong vụ án này, Tòa án tối cao liên bang đã cho rằng việc phê chuẩn phải tương thích với yêu cầu số lượng các bang để phản ánh ý chí

của nhân dân. Vì vậy, phê chuẩn phải được tiến hành trong một “thời gian hợp lý” sau khi đệ trình đề nghị sửa đổi hiến pháp. Tòa án cho rằng, Hiến pháp đã trao cho Quốc hội một quyền lực rộng lớn trong việc đệ trình sửa đổi hiến pháp, và vì vậy, thời gian 7 năm cho việc phê chuẩn là hợp lý<sup>21</sup>.

Quy trình sửa đổi hiến pháp được ấn định trong Hiến pháp liên bang Mỹ không phải là sự sáng tạo riêng biệt của các đại biểu ở Philadelphia vào năm 1787. Trước đó, các tiểu bang mới giành được độc lập của Mỹ đã có hiến pháp và cũng đã thử nghiệm những hình thức sửa đổi hiến pháp khác nhau. Trong đó, có những hiến pháp tiểu bang đã quy định những hình thức sửa đổi hiến pháp tiến bộ, mà sau này được kế thừa trong Hiến pháp của liên bang. Đó là hiến pháp của ba tiểu bang Massachusetts, Pennsylvania, và New Hampshire.

Giáo sư Amar cho rằng, hệ thống sửa đổi hiến pháp được quy định trong Hiến pháp liên bang đã kết hợp được những ưu điểm và bỏ qua những khiếm khuyết của các điều khoản về sửa đổi hiến pháp trong hiến pháp của các tiểu bang. Thứ nhất, để bảo đảm những giới hạn quan trọng của nhân dân đối với quyền lực của Quốc hội, Hiến pháp đã sáng suốt không cho phép Quốc hội đơn phương thay đổi các giới hạn đó. Bằng cách này, Điều V của Hiến pháp đã đặt hiến pháp lên một vị trí tối cao so với các đạo luật thường của Quốc hội. Quốc hội bị đặt ra ngoài quá trình phê chuẩn hiến pháp, một điều có ý nghĩa ngăn cản những ý đồ tự điều chỉnh quyền lực hiến định của Quốc hội. Hơn nữa, để chống lại một Hội nghị liên bang độc tài có thể tự tôn mình làm bá chủ, Điều V quy định nếu và khi được triệu tập, Hội nghị đó chỉ được đệ trình đề nghị sửa đổi hiến pháp, còn sự phê chuẩn được tiến hành độc lập. Ngoài ra, để tránh rủi ro là các cơ quan lập pháp

(Xem tiếp trang 62)

(18) *American Jurisprudence, Volume 16, Conflict of law to Constitutional law* (West Group, 1998) pp.362.

(19) Joseph F.Menez, John R.Vile. *Summaries of leading cases on the Constitution* (Rowman & Littlefield Publisher press, 2004), pp.192-193.

(20) *Tu chính án thứ 27 của Hiến pháp Mỹ được ban hành sau 202 năm để xuất.*

(21) Joseph F.Menez, John R.Vile. *Summaries of leading cases on the Constitution* (Rowman & Littlefield Publisher press, 2004), pp.194.

**NGHỊ QUYẾT SỐ 39/2009/QH12  
VỀ CHƯƠNG TRÌNH HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT  
CỦA QUỐC HỘI NĂM 2010**

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

- Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10;  
- Căn cứ Luật hoạt động giám sát của Quốc hội;  
- Trên cơ sở xem xét đề nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tờ trình của Ủy ban thường vụ Quốc hội và ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội,

**QUYẾT NGHỊ:**

**Điều 1**

Quốc hội tiến hành giám sát tối cao các nội dung sau đây:

**1. Tại kỳ họp thứ bảy**

1.1 Xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2009; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và dự toán ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2010 và các báo cáo khác của các cơ quan hữu quan theo quy định của pháp luật.

1.2 Chất vấn một số thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành thuộc lĩnh vực phụ trách.

1.3 Giám sát chuyên đề **Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học.**

**2. Tại kỳ họp thứ tám**

2.1 Xem xét các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2010; các báo cáo công tác của các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các báo cáo khác của các cơ quan hữu quan theo quy định của pháp luật.

2.2 Chất vấn một số thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành thuộc lĩnh vực phụ trách.

2.3 Giám sát chuyên đề **Việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong một số lĩnh vực liên quan trực tiếp đến công dân và doanh nghiệp theo chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010.**

**Điều 2**

Trên cơ sở nội dung hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội và căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chủ động xây dựng và triển khai thực hiện chương trình giám sát của mình; có kế hoạch chi tiết cho từng quý, tháng để phục vụ việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát; thực hiện công tác tổng hợp, báo cáo theo quy định của pháp luật.

Căn cứ vào các nội dung tại Điều 1 của Nghị quyết này, chương trình giám sát của các cơ quan của Quốc hội và tình hình, điều kiện thực tế, các Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội chủ động lựa chọn nội dung để xây dựng chương trình, tiến hành hoạt động giám sát và báo cáo kết quả theo quy định của pháp luật.

**Điều 3**

Giao Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức thực hiện Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2010; chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của

Quốc hội; hướng dẫn các Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện hoạt động giám sát; chỉ đạo tiếp tục nghiên cứu, cải tiến, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát; chỉ đạo việc theo dõi, đôn đốc, tổng hợp kết quả giải quyết các kiến nghị giám sát. Đồng thời, xem xét báo cáo tổng hợp kết quả hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội 6 tháng và cả năm; tổng hợp và báo cáo kết quả việc thực hiện chương trình giám sát tại kỳ họp cuối năm của Quốc hội.

Các cơ quan, tổ chức ở trung ương và địa phương có liên quan có trách nhiệm hợp tác chặt chẽ với các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát; báo cáo và cung cấp đầy đủ, kịp thời, chính xác những thông tin, tài liệu cần thiết có liên quan đến nội dung giám sát theo yêu cầu của cơ quan tiến hành giám sát.

*Nghị quyết này được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ sáu thông qua ngày 12 tháng 11 năm 2009.*

### CHỦ TỊCH QUỐC HỘI

(đã ký)

**NGUYỄN PHÚ TRỌNG**

(Tiếp theo trang 60)

của tiểu bang tự cản trở những cải cách cần thiết để giới hạn quyền lực của họ hoặc bổ sung quyền cho chính phủ trung ương, Điều V đã cho phép Quốc hội bỏ qua những cơ quan này bằng việc ủng hộ các Hội nghị phê chuẩn đặc biệt ở các tiểu bang. Cuối cùng, để cho phép quốc gia có thể phản ứng được với những khủng hoảng bất cứ khi nào nó xảy ra, Điều V không đặt ra thời gian giới hạn đối với quy trình sửa đổi (tuy nhiên, việc buôn bán nô lệ bên bờ kia Đại Tây Dương được miễn trừ khỏi việc sửa đổi hiến pháp cho đến năm 1808)<sup>22</sup>.

Tuy nhiên, những điều đó không có nghĩa quy trình sửa đổi hiến pháp Mỹ là hoàn hảo. Các học giả Mỹ đã chỉ ra những hạn chế trong Điều V của Hiến pháp Mỹ về quy trình tu chính hiến pháp. Một trong những hạn chế lớn nhất là giới hạn sửa đổi hiến pháp. Đặt biệt, giáo sư Amar đặt ra hàng loạt những câu hỏi: Bản thân điều V có thể là đối tượng của việc sửa đổi không? Nếu không, tại sao điều

V không nói gì? Có những điều cốt yếu của Hiến pháp không thể sửa đổi được không? Ví dụ, chính thể cộng hòa có thể được sửa đổi không? Một vấn đề cũng gây quan ngại là vấn đề trưng cầu dân ý khi sửa đổi hiến pháp. Giáo sư Amar đặt ra vấn đề: nếu đa số người Mỹ yêu cầu triệu tập một Hội nghị hiến pháp, Quốc hội có nhiệm vụ phải đáp ứng không? Quốc hội hoặc Hội nghị hiến pháp có thể đưa dự án sửa đổi cho toàn thể dân chúng Mỹ bỏ phiếu trực tiếp dưới hình thức một hội nghị phê chuẩn toàn quốc hoặc trưng cầu dân ý toàn quốc?<sup>23</sup> Nếu tham chiếu với nhiều hiến pháp của các nước Châu Âu, những điểm trên là nhược điểm trong quy trình sửa đổi hiến pháp Mỹ. Nhiều hiến pháp Châu Âu thường đặt ra những giới hạn đối với việc tu chính hiến pháp như không được sửa đổi chính thể và chính điều khoản quy định về việc sửa đổi hiến pháp. Ngoài ra, tôn trọng triệt để thuyết chủ quyền nhân dân, nhiều hiến pháp Châu Âu quy định trưng cầu dân ý như một thủ tục bắt buộc để thông qua hiến pháp. ■

(Kỳ sau đăng tiếp)

(22) Akhil Reed Amar. *America's Constitution- A Biography* (New York: Random House press, 2005), pp 290-291.

(23) Akhil Reed Amar. *America's Constitution- A Biography* (New York: Random House press, 2005), pp.291-292.