

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

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

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

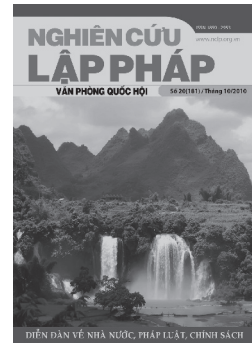
**Số 20(181) / Tháng 10/2010**



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

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Tính pháp quyền của hệ thống pháp luật trong nhà nước pháp quyền  
**PGS, TS. Đinh Ngọc Vương**
- 9** Tính tất yếu của phân biện xã hội trong nhà nước dân chủ  
**TS. Nguyễn Quang Hiến**
- 17** Chế độ bầu cử - nhìn từ góc độ đồng thuận xã hội và bảo vệ các nhóm xã hội dễ bị tổn thương  
**TS. Vũ Văn Nhiêm**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 24** Luật bảo vệ người tiêu dùng có nên quy định tổ chức là người tiêu dùng?  
**GS, TS. Lê Hồng Hạnh - ThS. Trần Thị Quang Hồng**
- 29** Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử qua Internet  
**ThS. Trần Văn Biên**
- 34** Xác lập và bảo đảm thực hiện quyền sở hữu chứng khoán niêm yết  
**TS. Nguyễn Thị Lan Hương**
- 37** Sửa đổi, bổ sung các quy định xử lý vi phạm pháp luật để bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư chứng khoán  
**ThS. Lê Ngọc Thanh**

### CHÍNH SÁCH

- 42** Giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em ở nước ta hiện nay  
**ThS. Lê Thị Phương Nga**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 45** Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương và điều chỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật  
**TS. Hoàng Thị Ngân**
- 50** Giám sát của hội đồng nhân dân ở nơi thực hiện thí điểm không tổ chức hội đồng nhân dân  
**ThS. Nguyễn Hải Long**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Bầu cử Quốc hội ở Hàn Quốc  
**Nguyễn Nhân Tỏ**

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

#### TRỤ SỞ:

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

#### THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

#### PHÁT HÀNH:

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

#### TÀI KHOẢN:

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

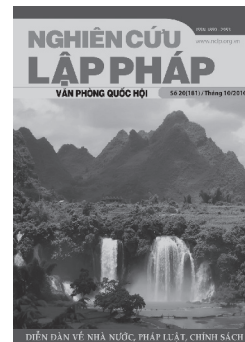
IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

GIÁ: 12.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Thác Bản Giốc - Cao Bằng  
Tác giả: Lê Phong - Hội nhiếp ảnh

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 10/2010

### STATE AND LAW

- 5** The rule of law in the legal system of the Law-governed State  
**Prof. Dr. Dinh Ngoc Vuong**
- 9** Public argumentation - the inevitability of democracy  
**Dr. Nguyen Quang Hien**
- 17** Election mode - looking from the perspective of social consensus and to protect vulnerable social groups  
**Dr. Vu Van Nhiem**

### DISCUSSION OF BILLS

- 24** Consumer protection laws should be defined organization as a consumer ?  
**Prof. Dr. Le Hong Hanh - LL.M. Tran Thi Quang Hong**
- 29** Protecting the interests of consumers in electronic contracts via Internet  
**LL.M. Tran Van Bien**
- 34** Establish and ensure the ownership of listed securities  
**Dr. Nguyen Thi Lan Huong**
- 37** Amending and supplementing provisions on violations handling in order to protect the interests of stock investors  
**LL.M. Le Ngoc Thanh**

### POLICIES

- 42** Legal education, moral education and life skills for children in our country today  
**LL.M. Le Thi Phuong Nga**

### LEGAL PRACTICE

- 45** Rational organizing of local government authority and adjustment of authority to promulgate legal documents  
**Dr. Hoang Thi Ngan**
- 50** Supervision of the People's Council in where pilot not to organize people's council is implemented  
**LL.M. Nguyen Hai Long**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Bầu cử Quốc hội ở Hàn Quốc  
**Nguyen Nhan To**

#### 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:

NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

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

#### DESIGN:

NGUYEN ANH VU

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

#### DISTRIBUTION:

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

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

# TÍNH PHÁP QUYỀN CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN<sup>1</sup>

■ ĐINH NGỌC VƯỢNG\*

Tính pháp quyền của hệ thống pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Các nhà khoa học Xô viết trước đây và các nhà khoa học ở Liên bang Nga hiện nay cũng quan tâm nghiên cứu tính pháp quyền của các đạo luật trong nhà nước pháp quyền. Trong tiếng Nga, khi nghiên cứu khái niệm “Pravovoe gosudarstvo”, người ta thường nói về khái niệm “Pravovoi zakon”. Chúng ta quan niệm “Pravovoe gosudarstvo” là nhà nước pháp quyền (chính xác hơn phải là nhà nước pháp luật). Nếu hiểu là nhà nước pháp luật trong tiếng Việt thì cần nói tới khái niệm “đạo luật pháp luật”. Tuy nhiên, cách dùng thuật ngữ như vậy có gì không ổn. Chúng tôi tạm gọi là “luật pháp quyền” hay “đạo luật pháp quyền” và cũng có thể đưa ra khái niệm tính pháp quyền của hệ thống pháp luật.

## 1. Đạo luật pháp quyền, luật pháp quyền, tính pháp quyền của hệ thống pháp luật

Đạo luật pháp quyền là văn bản của cơ quan quyền lực nhà nước không chỉ được thông qua và bảo đảm bởi Nhà nước hay các định chế xã hội mà còn phải phù hợp (về nội dung, hình thức, thủ tục) với các nguyên tắc của ý thức pháp luật xã hội, phù hợp với các quy phạm của hiến pháp và do vậy, có hiệu lực đầy đủ trong phạm vi hệ thống pháp luật. Đối với xã hội hiện đại, khái niệm và quan điểm về đạo luật pháp quyền là một trong những nguyên tắc cơ bản của tính hợp hiến, tính pháp quyền của các văn bản, hành vi của các thiết chế chính trị - nhà nước và điều chỉnh pháp luật các nhu cầu đa dạng của xã hội, của công dân. Nói cách

khác, đạo luật pháp quyền là đạo luật được ban hành và thực hiện theo luật pháp quyền.

Ngay từ xa xưa, người ta đã nói về khả năng tồn tại các đạo luật thực định khác nhau theo các tiêu chí khác nhau để xác định tính đúng đắn hay không đúng đắn, tức là tính pháp quyền hay không pháp quyền của đạo luật nào đó. Tiêu chí đúng đắn được người xưa dùng là “phúc lợi chung”, “lợi ích chung”, “hợp đạo lý tự nhiên”, “hiệu quả thực tế”, “phù hợp với ý Trời”... Thậm chí, người ta bàn đến xung đột giữa luật và ý Trời và cho rằng, con người sẽ không bị coi là tội lỗi nếu như không tuân thủ luật được ban hành trái với ý Trời. Và cũng có quan niệm về việc vi phạm luật Trời đã được thể hiện trong luật tự nhiên chỉ có thể thực

(\*) PGS,TS. Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

(1) Bài viết trong công trình hợp tác với Quỹ Khoa học Nhân văn Liên bang Nga.

hiện bởi người cầm quyền, người ban hành luật. Các nhà hiền triết cổ đại đã nói về nguyên tắc cai trị và chấp pháp mặc nhiên mang tính huyền bí của Chúa Trời. Tư tưởng thời trung cổ đưa ra nguyên tắc đại diện đẳng cấp như bước bổ sung, bước trung gian thể hiện ý niệm tuyệt đối của nhà cầm quyền và các văn bản pháp luật của nhà cầm quyền. Thuyết pháp quyền tự nhiên của Hê-ghe-n cũng đã đề cập đến luật pháp quyền khi nói về nhà nước pháp quyền (NNPQ).

Hiện nay, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, quan niệm về “luật pháp quyền” cũng có sự thay đổi. Vai trò to lớn trong việc hợp pháp hóa, luật lệ hóa các văn bản pháp luật là quan niệm về các quyền tự nhiên của cá nhân mà chỉ con người mới có từ khi sinh ra và để con người có quyền bình đẳng. Hiệu lực của các đạo luật gắn với lợi ích chung, lợi ích của đa số công dân trong nhà nước. Ưu thế nổi trội của nhà nước về mặt luật pháp là dựa vào ý chí của nhân dân (thuyết khế ước xã hội) và trở thành pháp quyền, bắt buộc, khi luật phù hợp với ý chí của nhân dân. Để làm được điều đó cần coi trọng các cơ quan đại diện - các cơ quan lập pháp đang kiểm tra hoạt động của chính phủ (nhà vua).

Về nội dung của luật pháp quyền: cần thấy rằng văn bản pháp luật chỉ được coi là có hiệu lực lâu dài, cần thiết và hợp lý nếu những quy định trong đó trùng hợp với những đòi hỏi của ý niệm tuyệt đối - chủ thể của pháp luật tự nhiên. Từ thế kỷ XVII-XVIII, nhờ quan niệm này mà trong triết học pháp quyền đã thiết lập nguyên tắc bình đẳng về hình thức pháp luật của tất cả mọi người tham gia hệ thống các quan hệ pháp luật bằng sự thống nhất về bản chất của lợi ích và nhu cầu. Trong quan niệm cổ điển của thuyết pháp quyền tự nhiên của J.J. Rút-xô, cơ chế kiểm tra của bộ máy chính trị - nhà nước được dùng để cân bằng lợi ích của toàn dân, của các nhóm, các giai tầng và các lợi ích cá nhân. Và sự cân bằng đó chỉ có thể đạt được, vẫn theo tư tưởng của J.J. Rút-xô, khi có sự phân quyền và tôn trọng tính tối cao của luật và không chỉ là trật tự pháp luật

tối ưu mà còn là tổ chức chính trị lý tưởng nói chung.

Dần dần, người ta thấy tính tích cực của dân chúng tăng cao trong quan hệ với hệ thống pháp luật của nhà nước, xuất hiện học thuyết “chủ quyền nhân dân” của J.J. Rút-xô không những trong lĩnh vực lập pháp cụ thể mà cả trong lĩnh vực lập pháp có tính nguyên tắc. Trong triết học cổ điển Đức, I. Kant và Hê-ghe-n đã có tư tưởng cơ bản về luật pháp quyền, bao hàm những thành tựu cơ bản của thời bấy giờ. Trước hết cần nhấn mạnh sự khác biệt nội tại giữa luật pháp quyền và luật đạo đức: triết học của Kant khẳng định nguyên tắc tính độc lập về đạo đức của cá nhân trong mối tương quan với nghĩa vụ pháp luật của nhà nước. Tuy nhiên, tính độc lập tuyệt đối của đạo đức phải đồng hành cùng pháp luật và phục tùng pháp luật do nhà nước ban hành bởi lẽ, luật của nhà nước (thậm chí trong trường hợp không phải là sự lựa chọn tối ưu) vẫn là nền tảng của trật tự pháp luật bền vững và là tiền đề tạo ra cộng đồng hoàn thiện về đạo đức. Triết học pháp quyền của Hê-ghe-n về cơ bản dựa vào nguyên tắc lô gic hai chiều: chia pháp luật và luật như “ý niệm” và “sự tồn tại”, một mặt, nó là sự đồng nhất biện chứng giữa pháp luật và luật; mặt khác, sự luận giải của Hê-ghe-n “pháp luật là cái gì đó thiêng liêng vì lẽ nó là cái tồn tại của ý niệm tuyệt đối, của sự tự do nhận thức”. Điều đó cho phép Hê-ghe-n đưa ra sự khẳng định rằng, trên thực tế trong các hệ thống luật lệ hiện hành không phải bất cứ đạo luật nào hay văn bản pháp luật nào cũng là luật pháp quyền. Mặt khác, vì nhà nước được xem là “ý chí thông thái của nó và cho nó” đã bảo đảm việc thực hiện của bất kỳ văn bản nào do nó ban hành vì trong văn bản đó có hạt nhân hợp lý. Và suy cho cùng, mọi nguyên tắc và tư tưởng pháp luật đều có tính hiện thực thông qua hoạt động lập pháp của nhà nước. Trong trường hợp này, theo Hê-ghe-n, *dấu hiệu cơ bản của Luật pháp quyền là khả năng của đạo luật “gắn kết tốt giữa cái cá nhân và cái xã hội” tức là khả năng thúc đẩy lợi ích chung của nhà nước đồng thời bảo đảm quyền,*

*tự do và lợi ích chính đáng của từng người dân.* Nhiều nhà khoa học cuối thế kỷ XVIII cho rằng, tính pháp quyền (luật pháp quyền) nghiêng về phía tạo dựng các thiết chế và thủ tục cho phép bảo đảm và bảo vệ quyền của cá nhân, thậm chí, điều đó trái với ý chí và hành động của nhà cầm quyền - nhà nước. Và cũng từ đó xuất hiện tư tưởng về tính độc lập của tòa án, của chính quyền địa phương và việc nâng cao vai trò của hoạt động lập pháp. Quan niệm về pháp luật thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và trấn áp các giai cấp bị trị. Các quan niệm bảo thủ của chế độ chính trị hiện vẫn có nguyên giá trị, vẫn là quan niệm đúng về mối quan hệ các lợi ích xã hội - giai cấp và tính tích cực pháp lý của các chủ thể, nhưng về mặt nào đó có thể sẽ làm giảm ý nghĩa của tính pháp quyền của hệ thống pháp luật, làm giảm giá trị của luật pháp quyền.

Cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX đã hình thành khái niệm luật pháp quyền toàn diện và mềm dẻo tạo thành cơ sở cho quan niệm hiện đại về NNQP và xã hội pháp quyền hiện đại. Những đặc trưng của quan niệm này là:

- Luật pháp quyền dựa trên cơ sở các nguyên tắc hiến pháp và không thể trái với hiến pháp cả về nội dung lẫn hình thức;

- Trình tự xây dựng và thông qua luật pháp quyền luôn luôn diễn ra theo nhiều cấp và đòi hỏi có sự tham gia của tất cả các nhánh quyền lực được quy định trong hiến pháp;

- Luật pháp quyền có hiệu lực trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia, đối với mọi tầng lớp dân cư, không có ngoại lệ;

- Hiệu lực của luật pháp quyền tác động tới mọi cấp, mọi thiết chế quyền lực chính trị và bất kỳ hành vi của bất kỳ cơ quan nhà nước nào đều phải phù hợp với pháp luật quốc gia;

- Hiệu quả của luật pháp quyền phụ thuộc vào trình độ phát triển của ý thức pháp luật của xã hội, phụ thuộc vào niềm tin của công dân và việc công dân sẵn sàng tuân thủ quy định của nhà nước;

- Pháp luật chỉ điều chỉnh hành vi của công dân chứ không điều chỉnh đời sống tinh thần của công dân;

- Luật pháp quyền bảo đảm tính toàn vẹn và bất khả xâm phạm các quyền và tự do cố hữu của cá nhân, bảo vệ nhân phẩm và an ninh cho cá nhân;

- Luật pháp quyền không có hiệu lực hồi tố (tức là luật không điều chỉnh các hành vi xảy ra trước khi luật có hiệu lực);

- Luật pháp quyền chỉ có thể bị sửa đổi hay hủy bỏ khi tuân thủ mọi trình tự, thủ tục theo quy định của hiến pháp;

- Xét về mặt nội dung, luật pháp quyền cần hướng tới bảo đảm lợi ích của đa số công dân hay của nhà nước nói chung, nhưng ở mức độ nhất định phải có sự bồi thường thiệt hại cho lợi ích của thiểu số (điều không tránh khỏi xét về quy mô và sự đa dạng của xã hội hiện đại).

Những đặc trưng trên đây của luật pháp quyền hay tính pháp quyền của hệ thống pháp luật là tính tối ưu của ý thức pháp luật xã hội hiện đại, nhưng nếu nói về khả năng hiện thực có thể đạt tới của bất kỳ văn bản pháp luật nào thì quả là khó. Trong thực tiễn đời sống chính trị - pháp luật của các xã hội hiện đại chỉ có thể nói về mức độ cao hay thấp của sự xích lại gần với tính tối ưu của luật pháp quyền. Ở đây cần phải tính tới bản thân sự phụ thuộc của quan niệm và vai trò của tính pháp quyền của hệ thống pháp luật vào thực trạng lịch sử - xã hội, của kiểu các quan hệ xã hội và tổ chức quyền lực chính trị của đời sống xã hội.

## **2. Luật pháp quyền, tính pháp quyền của hệ thống pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Chúng ta đang xây dựng NNQP Việt Nam xã hội chủ nghĩa (XHCHN). Điều này đã được quy định trong Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001). Về NNQP cũng có vô số những quan niệm khác nhau, được nhìn nhận từ nhiều khía cạnh khác nhau. Do đó, không thể có một định nghĩa ngắn gọn về NNQP, mà cần phải xem xét NNQP từ nhiều khía cạnh, phương diện khác nhau. Về mặt nhận thức, theo chúng tôi, NNQP có những đặc trưng mang tính phổ biến sau:

- Trước hết, đó là nhà nước hợp hiến, hợp

pháp; nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, trong đó các đạo luật chiếm ưu thế trong hệ thống pháp luật. Luật ban hành có hiệu lực áp dụng trực tiếp, không cần ban hành các văn bản dưới luật nhằm thi hành luật. Trong điều kiện cần thiết phải ban hành các văn bản để thực hiện luật, các văn bản đó không thể có quy định trái hoặc khác với luật.

- Nhà nước, các cơ quan của nhà nước phải đặt mình dưới pháp luật, lệ thuộc vào pháp luật. Trong mối quan hệ giữa nhà nước với pháp luật thì “tính trội” thuộc về pháp luật. Ở khía cạnh này, pháp luật như là công cụ, phương tiện để hạn chế quyền lực nhà nước, hạn chế công quyền.

- NNPQ là nhà nước trong đó các quyền tự do của công dân ngày càng được mở rộng, được bảo đảm, bảo vệ bằng cơ chế pháp luật, bằng các tiền đề, điều kiện về kinh tế - xã hội, bằng tổ chức nhà nước. Như vậy, pháp luật là công cụ, phương tiện ghi nhận, bảo vệ các quyền công dân.

- Trong NNPQ, vai trò của tòa án được đề cao, các nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp phải độc lập một cách tương đối, phối hợp với nhau và phải có sự kiểm tra, giám sát lẫn nhau, tạo sự cân bằng hay phân công hợp lý giữa các nhánh quyền lực nhà nước. Tòa án độc lập thể hiện trong những quy định về tổ chức, hoạt động và thực tiễn xét xử của tòa án.

- NNPQ là nhà nước mà trong đó thiết lập mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa công dân với nhà nước và nhà nước với công dân. Công dân có trách nhiệm với nhà nước và nhà nước có trách nhiệm với công dân. Công dân là chủ thể, là mục tiêu và động lực phát triển của nhà nước và xã hội. Mọi chính sách, pháp luật của nhà nước đều hướng tới mục đích cao nhất là phục vụ nhân dân và bảo vệ quyền con người.

Ngoài những đặc điểm mang tính phổ biến đó, NNPQ Việt Nam lại có một số đặc điểm mang tính riêng biệt của mình thể hiện định hướng chính trị của nhà nước, tính chất, bản chất của nhà nước mà Việt Nam cần xây dựng đó là: NNPQ Việt Nam theo định hướng

XHCN; nhà nước mà tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; nhà nước dân chủ.

NNPQ Việt Nam được xây dựng trên cơ sở quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. NNPQ Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam- đảng của giai cấp công nhân Việt Nam và của cả dân tộc. Đây là những vấn đề mang tính nguyên tắc có tính chính trị - xã hội định hướng cho việc xây dựng NNPQ Việt Nam trên thực tế.

Thông qua những nhận thức này về NNPQ, có thể nhận thấy những điều cốt yếu khi xây dựng NNPQ Việt Nam phải giải quyết trên thực tế: quan hệ nhà nước và pháp luật; quan hệ nhà nước với dân cư; tạo được các bảo đảm pháp lý, các tiền đề, điều kiện cho xây dựng NNPQ; xây dựng NNPQ Việt Nam phải bảo đảm định hướng XHCN; bảo đảm bản chất của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân của nhà nước.

Rõ ràng, NNPQ có đặc tính (hay nguyên tắc, đặc điểm) quan trọng là tính tối cao của luật. Pháp luật của NNPQ là pháp luật chứa đựng tính nhân văn, nhân đạo, pháp luật vì con người, vì số đông trong xã hội, pháp luật phải thể hiện được ý chí cộng đồng dân tộc, quốc gia, không phải ý chí của một nhóm người, một cá nhân hay một tập đoàn nào đó. Nhưng liệu hiểu như thế có phải là cách hiểu về tính pháp quyền của hệ thống pháp luật trong NNPQ hay không?

Tính pháp quyền của hệ thống pháp luật, suy cho cùng chính là hệ thống pháp luật của NNPQ. *Đó là hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu đòi hỏi điều chỉnh pháp luật đối với những quan hệ xã hội đang có và sẽ có, không thể có khoảng trống pháp luật nào.* Tuy nhiên, tính pháp quyền của hệ thống pháp luật thể hiện ở hệ thống pháp luật có hiệu lực và hiệu quả,

(Xem tiếp trang 16)

# TÍNH TẤT YẾU

## CỦA PHẢN BIỆN XÃ HỘI TRONG NHÀ NƯỚC DÂN CHỦ

■ NGUYỄN QUANG HIẾN \*

### I. Đặt vấn đề

Trong xã hội bao giờ cũng luôn tồn tại nhiều giai tầng và các nhóm lợi ích khác nhau. Các giai tầng và các nhóm lợi ích tiến hành những hoạt động vì một mục tiêu nhất định. Trong quá trình đó, con người luôn nhận thức để đưa ra các dự án hay các quyết định. Nhưng để cho các dự án hay các quyết định đó có khả thi và hiệu quả thì cần thông qua hình thức phản biện, nhất là phản biện xã hội. Phản biện xã hội tạo ra một giai đoạn đệm cho quá trình hành động tự nhiên của các giai tầng và các nhóm lợi ích, đó là giai đoạn thảo luận và thỏa thuận giữa cộng đồng xã hội với Nhà nước. Phản biện xã hội làm cho các hành vi chính trị, kinh tế không bị chủ quan, các xung đột của các giai tầng, các nhóm lợi ích và Nhà nước được điều chỉnh thông qua thảo luận và thỏa thuận. Phản biện xã hội làm cho các xung đột tự nhiên trong thực tế trở thành xung đột trong thảo luận. Một xã hội không có phản biện xã hội và những hành động đều được đương nhiên tiến hành thì xã hội đó không có dân chủ. Bởi vì, mỗi một hành động

chính trị bao giờ cũng là kết quả thỏa thuận của các khuynh hướng chính trị. Một hành động chính trị chỉ có thể được tiến hành khi nó là sự cần thiết của nhu cầu xã hội và để cân đối các lợi ích khác nhau của xã hội. Chính vì vậy, để có một xã hội dân chủ và có chất lượng thì phải có phản biện xã hội. Phản biện xã hội là một đòi hỏi khách quan của cuộc sống, nó góp phần điều chỉnh các khuynh hướng kinh tế, văn hóa, chính trị làm cho các khuynh hướng đó trở nên khoa học, đúng đắn và gần với đời sống con người hơn.

*Phản* là phê phán cái đã có, lật lại, xét lại. *Biện* là nói có lý lẽ, tranh luận, giải thích. Như vậy, *phản biện* là tranh luận với những ý kiến có trước bằng những lập luận, ở đây không bao hàm tính đúng hay sai của lập luận, nên phản biện cũng có thể đúng và cũng có thể sai.

*Phản biện là một phạm trù triết học chính trị* dùng để chỉ sự nhận xét, khẳng định và phê phán của một cá nhân hay tổ chức đối với tất cả các quan điểm, các chủ trương, các chính sách... của một cá nhân hay tổ chức khác. Đó là hoạt động đưa ra các lập luận, chứng cứ,

(\*) TS, Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.



phân tích, đánh giá về một vấn đề nào đó mang tính góp ý, bổ sung, đặt lại vấn đề hoặc phản bác một phần hay toàn bộ dự án, quyết định, công trình nào đó. Trong phản biện thì quan trọng nhất là vừa phát hiện - khẳng định, vừa phát hiện - phủ định. Phản biện không phân biệt lĩnh vực và không giới hạn đối tượng.

*Phản biện khác với góp ý* trước hết ở chủ thể và mục đích. Mục đích của hoạt động phản biện có thể dẫn tới bác bỏ đối tượng phản biện, còn mục đích của góp ý là bổ sung cho hoàn thiện hơn, hay thay đổi nó bằng cái khác. Góp ý là thảo luận mang tính thông thường, còn phản biện mang tính chuyên nghiệp và là mức độ cao của đối thoại, tranh luận khoa học.

*Phản biện khác với trung cầu ý dân.* Trung cầu ý dân là hỏi ý kiến nhân dân, phản biện thì không phải hỏi ý kiến nhân dân, mà là một hoạt động khoa học. Phản biện không phải là nhân dân trả lời mà là nhân dân nói tiếng nói của mình và tiếng nói đó được chuẩn bị một cách chuyên nghiệp bằng trí tuệ, bằng sự thông hiểu lẫn dự đoán về sự xung đột lợi ích khi tiến hành một hoạt động xã hội. Trung cầu ý dân là đi tìm sự đồng thuận đơn giản, phản biện là đi tìm sự đồng thuận có tính khoa học.

*Phản biện khác với phản đối.* Phản biện là hoạt động thân thiện, có trách nhiệm, là sự kết hợp giữa trí tuệ xã hội với trí tuệ của hệ thống chính trị để tạo ra tính chính xác, tính đúng đắn của các quyết định chính trị. Còn phản đối là các phản ứng cực đoan ở các cấp độ khác nhau, cùng phát triển với sự sai lầm của các quyết định chính trị

*Phản biện chia thành nhiều loại* như: phản biện rộng, phản biện hẹp, phản biện khoa học, phản biện đại chúng, phản biện nhà nước, phản

biện xã hội, phản biện chính thức, phản biện không chính thức.

Phản biện xã hội là phản biện mang tính xã hội, nằm ngoài Nhà nước. Đó là phản biện do chủ thể các tổ chức xã hội dân sự tiến hành và có tính xã hội rộng rãi. Phản biện nhà nước là do các cơ quan, tổ chức nhà nước làm chủ thể phản biện có sự phân công của cấp nhà nước có thẩm quyền, đối tượng phản biện là các nội dung liên quan tới hoạt động quản lý nhà nước. Phản biện xã hội là sự biểu hiện về mặt tri thức và lý tính của xã hội, sự phê phán và dân chủ xã hội. Phản biện xã hội thể hiện trình độ khoa học, giáo dục, văn hóa và khả năng phát triển của một xã hội. Phản biện xã hội thể hiện mức độ sáng suốt trong nhận thức, khả năng phê phán, khả năng sáng tạo của xã hội trên cơ sở trình độ tri thức của xã hội.

Phản biện xã hội là sự phản ánh những dư luận xã hội, ý kiến, kiến nghị của cộng đồng về một sự kiện nào đó liên quan đến lợi ích chung

**Để có một xã hội dân chủ và có chất lượng thì phải có phản biện xã hội. Phản biện xã hội là một đòi hỏi khách quan của cuộc sống, nó góp phần điều chỉnh các khuynh hướng kinh tế, văn hóa, chính trị làm cho các khuynh hướng đó trở nên khoa học, đúng đắn và gần với đời sống con người hơn**

của cộng đồng trên cơ sở tổng hợp, phân tích, luận chứng khoa học có cơ sở thực tiễn để vạch ra cái đúng, cái sai nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội đặt

ra. Phản biện xã hội là một hình thức dân chủ trực tiếp trong hoạt động quản lý nhà nước, là cách tạo nên sự đồng thuận xã hội, nâng cao tính chủ động và vai trò làm chủ của nhân dân, tính thận trọng, tôn trọng của các quyết định, qua đó làm tăng tính hiệu quả, tính khả thi của các quyết định.

Phản biện xã hội là phản biện có tính tự giác và có ý thức. Phản biện xã hội cho phép tập hợp rộng rãi trí tuệ, sáng kiến của các giai tầng trong xã hội, mở rộng quyền tự do dân chủ trong xã hội.

Phản biện xã hội là hoạt động không chỉ

cung cấp thông tin, tư liệu cùng với các ý kiến phân tích, đánh giá tính khả thi và các kiến nghị về sự phù hợp của nội dung đề án với mục tiêu và các điều kiện ràng buộc ban đầu hoặc thực trạng đặt ra mà phản biện xã hội chỉ ra những hạn chế, những sai sót nếu có, nêu lên những cách nhìn và giải quyết vấn đề theo các phương án khác nhau và có thể chỉ ra những cảnh báo cần thiết.

Như vậy, *phản biện xã hội là phản biện của nhân dân, tổ chức xã hội về nội dung, phương hướng, chủ trương, chính sách, pháp luật, kinh tế, giáo dục, y tế, môi trường... ảnh hưởng tới xã hội của Đảng, Nhà nước và các tổ chức liên quan ban hành nhằm mục tiêu phát triển xã hội.*

### **1. Đặc điểm của phản biện xã hội**

*Tính mục đích:* phản biện xã hội là hoạt động có tính xây dựng, hướng đến việc lựa chọn phương án chính xác, hợp lý hoặc có thể điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện phương án chính thống, hay đề xuất phương án khác, nhưng vẫn hướng tới mục tiêu phát triển xã hội.

*Tính pháp lý:* phản biện xã hội cần có cơ chế, quy chế pháp lý cụ thể và rõ ràng. Cơ chế, quy chế pháp lý không chỉ là cơ sở định hướng phản biện mà còn là điều kiện để đảm bảo cho phản biện được thực hiện một cách nghiêm túc. Bản thân phản biện xã hội phải mang tính pháp lý thì mới có tổ chức, có ý thức và có sức mạnh.

*Tính xã hội:* phản biện xã hội phản ánh các quan điểm, quyền lợi của các giai tầng khác nhau trong xã hội. Bất kỳ ai chịu sự tác động của đối tượng phản biện đều có thể trở thành chủ thể phản biện, đều có quyền phản biện và quyền được tôn trọng sự phản biện của mình.

*Tính khách quan:* phản biện xã hội mang tính độc lập của xã hội dân sự, nó không phụ thuộc vào ý chí của nhà cầm quyền. Nhà cầm quyền, chủ thể bị phản biện xã hội không thể bỏ qua các ý kiến từ phản biện xã hội, kể cả dư luận xã hội, như một tiềm ẩn của nó.

*Tính khoa học:* phản biện xã hội là hoạt

động đòi hỏi lập luận chặt chẽ, có căn cứ. Yêu cầu về tính khoa học trong phản biện xã hội là yêu cầu khách quan và quan trọng.

### **2. Ý nghĩa của phản biện xã hội**

Phản biện xã hội là việc phát huy dân chủ, lắng nghe các thiết chế của nhân dân từ phía Nhà nước trong việc ra các quyết định trọng đại, liên quan đến quốc kế dân sinh, hoặc liên quan trực tiếp tới đời sống của nhân dân.

Phản biện xã hội là phương thức tiếp cận, đánh giá vấn đề một cách đa diện, nhiều chiều, phát huy trí tuệ của cả cộng đồng để làm rõ mặt trái, làm sáng tỏ mặt phải.

Phản biện xã hội sẽ làm triệt tiêu tham nhũng, bè phái, quan liêu, độc đoán, cơ hội. Phản biện xã hội sẽ hạn chế và phòng ngừa sự tha hóa quyền lực nhà nước, một xu thế mang tính tự nhiên của người nắm giữ quyền lực nhà nước.

Phản biện xã hội góp phần xây dựng nhà nước dân chủ, tạo nên động lực phát triển kinh tế - xã hội.

Phản biện xã hội là một bộ phận trong quy trình quản lý xã hội và phát huy nền dân chủ.

Phản biện xã hội là phương thức thực hiện quyền lực nhân dân, để nhân dân tham gia vào việc kiểm soát quyền lực nhà nước, hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng lạm quyền, tôn trọng và bảo vệ quyền tự do, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

### **3. Chủ thể phản biện xã hội**

Là các tổ chức đại diện cho trí tuệ và quyền lợi của các giai tầng trong xã hội như: công nhân, trí thức, thương nhân, nông dân... các cá nhân, tổ chức này có tính độc lập không nằm trong hệ thống chính trị, tức là không bị ràng buộc trong quan hệ quyền lực hay động cơ cá nhân. Đây là điều kiện để phản biện xã hội đảm bảo tính khách quan và đa diện.

### **4. Đối tượng của phản biện xã hội**

Là các vấn đề thuộc đường lối, chủ trương, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, biện pháp thực hiện và quy định mà các cấp chính quyền

đưa ra và quá trình thực hiện nó có ảnh hưởng rộng rãi trong một cộng đồng xã hội. Ngoài ra, đối tượng của phản biện xã hội còn là những quyết định có ảnh hưởng tới đời sống và tâm trạng của toàn thể xã hội hoặc của một bộ phận, tầng lớp dân cư, một vùng, một miền... hay vấn đề về nhân sự, tổ chức, nhân tố đưa ra phương án xã hội.

### 5. Chủ thể bị phản biện xã hội

Là cá nhân, tổ chức của Đảng và Nhà nước từ trung ương đến địa phương có thẩm quyền đưa ra các đối tượng phản biện.

Chủ thể phản biện xã hội và chủ thể bị phản biện xã hội trong những môi trường và hoàn cảnh cụ thể bao giờ cũng bộc lộ những mặt mạnh và mặt hạn chế. Bởi vì, chủ thể phản biện xã hội và chủ thể bị phản biện xã hội đều có nhu cầu lợi ích, động cơ, tình cảm, lý chí, kinh nghiệm, năng lực, bản lĩnh, trình độ và tiếp cận lượng thông tin khác nhau. Do vậy, khác nhau về quan điểm, ý kiến, hoặc ngược nhau, thậm chí có sai lệch cũng là điều tất yếu và khó tránh khỏi.

### 6. Các nguyên tắc của phản biện xã hội

- Công khai đối tượng phản biện, chủ thể phản biện xã hội ngoài khả năng tư duy còn phải am hiểu về đối tượng phản biện xã hội. Do vậy, khi công khai thông tin về đối tượng phản biện xã hội thì hiệu quả sẽ cao.

- Mở rộng tính dân chủ trong khi phản biện xã hội và sau khi phản biện xã hội

- Đảm bảo quyền tự do ngôn luận. Tự do ngôn luận là thước đo của một Nhà nước dân chủ, là tiền đề, điều kiện để thực hiện phản biện xã hội. Nếu thiếu tự do ngôn luận thì phản biện xã hội chỉ là hình thức, tuy nhiên, tự do ngôn luận không được vượt quá quy định trong giới hạn của tự do xã hội, thiết chế và hệ thống xã hội.

### 7. Các hình thức phản biện xã hội

Các hình thức phản biện xã hội gồm: phản biện xã hội chính thức, phản biện xã hội không chính thức, phản biện xã hội trực tiếp, phản

biện xã hội gián tiếp, phản biện xã hội kín, phản biện xã hội mở. Các hình thức phản biện xã hội này thay đổi tùy thuộc vào từng thời kỳ, từng chính thể xã hội, có thể đơn giản, có thể phức tạp. Phản biện xã hội còn có thể được thông qua dư luận xã hội, dư luận xã hội là tập hợp các ý kiến, nhận xét, đánh giá của cộng đồng hay của xã hội trước những vấn đề có liên quan tới lợi ích chung, thu hút sự quan tâm của nhiều người. Năm bắt được dư luận xã hội có nghĩa là nắm bắt được nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân.

Phản biện xã hội được tiến hành qua các bước:

- Chủ thể bị phản biện xã hội tập hợp trí tuệ của mình để xây dựng một quan điểm, một chính sách.

- Chủ thể bị phản biện xã hội công khai các quan điểm, chính sách trước khi đưa vào thực hiện.

- Chủ thể phản biện xã hội tham khảo, tìm hiểu đối tượng phản biện, từ đó đưa ra lập luận, lý lẽ phản biện.

- Khi nhận được lập luận, lý lẽ phản biện của chủ thể phản biện xã hội, chủ thể bị phản biện xã hội phải có thái độ với các lập luận, lý lẽ phản biện đó. Chỉ khi đã xử lý với lập luận, lý lẽ phản biện và có sự phản hồi với chủ thể phản biện xã hội thì phản biện xã hội mới được coi là hoàn tất, đối tượng phản biện xã hội sẽ trở thành hiện thực.

### 8. Các yếu tố tác động tới phản biện xã hội

*Cơ chế:* quyền được thông tin phải được bảo đảm. Để có thể phản biện xã hội về một vấn đề nào đó thì chủ thể của phản biện xã hội phải được biết được nội dung của vấn đề đó. Do vậy, việc công khai thông tin về đối tượng phản biện xã hội một cách đầy đủ, chính xác là điều không thể thiếu của phản biện xã hội. Quyền được phản biện xã hội phải được tôn trọng, là quyền sơ khai và căn bản nhất của bất kỳ một Nhà nước dân chủ nào, và nó hình thành nên sự đồng thuận trong xã hội, sự đồng nhất quyền lợi của Nhà nước và nhân dân.

*Dân trí:* mức độ phản biện xã hội phụ thuộc

rất nhiều vào dân trí. Để đảm bảo chất lượng của phản biện xã hội thì chủ thể phản biện xã hội phải có tri thức để đưa ra được những lập luận, lý lẽ, đối thoại có tính khoa học để tìm ra chân lý khách quan. Sự phản biện xã hội bao giờ cũng hướng tới những sự hoàn thiện, hợp lý, khoa học. Do vậy, nếu không có kiến thức và am hiểu đối tượng phản biện xã hội thì chủ thể phản biện xã hội không thể có những phản biện xã hội chất lượng.

*Trình độ khoa học - kỹ thuật:* phản biện xã hội không phải là giải toàn diện cho các vấn đề xã hội, quốc gia mà tùy vào từng lĩnh vực, từng vấn đề cụ thể để đưa ra các hình thức phản biện. Ngoài ra, trong xã hội không có sự thống nhất giữa tri thức và lý tính, thì phản biện xã hội không thể đạt hiệu quả cao hoặc không thể xuất hiện các phản biện xã hội mang tính khoa học. Do đó, nếu một xã hội có trình độ khoa học - kỹ thuật thấp thì dẫn đến sự sai lệch, một chiều, độc đoán và sai lầm trong phản biện xã hội.

## **II. Phản biện xã hội trong Nhà nước ta hiện nay**

### **1. Thực trạng**

Phản biện xã hội lâu nay ở nước ta vẫn được hiểu như sự nhận xét, đánh giá, góp ý, tham vấn, phê bình... Phản biện xã hội là vấn đề mới ở Việt Nam. Trong xã hội phong kiến trước đây không có chỗ cho phản biện xã hội. Tiếp đó là thời kỳ cả nước tiến hành cách mạng giải phóng dân tộc và xây dựng chủ nghĩa xã hội với nền kinh tế kế hoạch, tập trung, nước ta cũng chưa có phản biện xã hội. Ngày nay, khi đất nước ta chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập thì phải hình thành một xã hội dân sự và đây cũng là cơ sở để hình thành phản biện xã hội.

Để hướng tới một xã hội công bằng, dân chủ thì phản biện xã hội là một nhu cầu tất yếu và là một trong những phương thức đặc trưng của việc thực thi nền dân chủ. Ở nước ta, phản biện xã hội đã và đang tạo nên không khí dân chủ, tạo nên một xã hội dân sự. Các quyết định, chính sách của Nhà nước trong

hoạt động quản lý đang theo chiều hướng hợp với lòng dân. Tuy nhiên, cũng còn nhiều quyết định, chính sách trong hoạt động quản lý chưa hợp lòng dân; tuy phản biện xã hội đã có nhiều nhưng còn ít tiếp thu, nếu có tiếp thu thì thay đổi chậm. Hậu quả là một số dự án khi triển khai đã không được lòng dân. Chúng ta biết rằng, xã hội là tập hợp nhiều cá nhân có những nhu cầu, lợi ích khác nhau, nên không thể có quyết định, chính sách nào cùng đáp ứng được mọi lợi ích của các cá nhân. Do vậy, cần phải có thảo luận, tranh luận, phản biện xã hội để đưa đến sự đồng thuận. Một Nhà nước dân chủ, của dân, do dân và vì dân thì Nhà nước phải đi tìm sự đồng thuận của nhân dân khi ban hành các quyết định, chính sách. Nếu xã hội không có phản biện xã hội, mọi hoạt động được tiến hành một chiều mà không chịu bất kỳ sự kiểm tra, giám sát, phản biện xã hội thì đó là một Nhà nước phi dân chủ. Chính vì vậy, làm thế nào để nâng cao hiệu quả của phản biện xã hội đang là vấn đề được Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã khẳng định “Nhà nước ban hành cơ chế để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội”. Phản biện xã hội tạo điều kiện để có phương án hợp lý, chắc chắn, hiệu quả, được sự ủng hộ rộng trong nhân dân khi đưa quyết định, chính sách vào thực hiện. Phản biện xã hội nhằm phát huy dân chủ, tránh được quan liêu, góp phần giải quyết vấn đề lớn hiện nay là củng cố Đảng, Nhà nước và cả hệ thống chính trị, tránh được sự bàng quan chính trị trong nhân dân, tạo cho nhân dân quan tâm, đóng góp ý kiến vào các phương án xã hội mà Nhà nước đề ra.

Ở nước ta hiện nay đang đồng thời tồn tại các tổ chức xã hội có đăng ký chính thức và các tổ chức xã hội không đăng ký chính thức. Trong đó, các tổ chức xã hội có đăng ký chính thức để hoạt động dưới những hình thức khác nhau, như: các tổ chức chính trị - xã hội: Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức quần chúng Công đoàn, Nông dân, Phụ nữ, Thanh niên, Cựu chiến binh; các Hiệp hội nghề nghiệp - xã hội trung ương: Liên hiệp các Hội khoa học và

kỹ thuật Việt Nam, Liên hiệp Văn học và nghệ thuật Việt nam, Liên hiệp các Hiệp hội hòa bình, hữu nghị và đoàn kết Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ, Hội Người cao tuổi, Hội Kinh doanh; các Hiệp hội địa phương (chỉ hoạt động trong địa phương); các Hiệp hội nghiên cứu và phát triển khoa học, công nghệ, bảo tồn di sản văn hóa truyền thống và môi trường thiên nhiên; các tổ chức dân lập, tự quản; các tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng...

Ngoài ra, còn có các tổ chức phi chính phủ của các nước đang hoạt động. Tất cả các tổ chức đó đều có quyền phản biện xã hội.

Nhà nước ta hiện nay đã mở cửa mời các tổ chức tư vấn và các tổ chức phản biện xã hội ở một số nước, tổ chức nước ngoài vào tư vấn và phản biện xã hội cho chính sách của Nhà nước. Đây là một khâu đột phá cho tư duy mở cửa, hội nhập và văn minh, hiện đại của nền quản lý và nền dân chủ ở Việt Nam.

### 2. Nguyên nhân

Nguyên nhân làm cho công tác phản biện xã hội ở nước ta chưa thực sự phát triển và có hiệu quả trong thực tiễn có thể bắt nguồn từ:

- *Thói hám danh, hám lợi, chủ nghĩa cá nhân*, dẫn đến những rào cản cho việc xây dựng môi trường phản biện xã hội. Khi pháp luật còn thiếu, đạo đức xã hội xuống cấp, quan chức tham nhũng, lòng tự trọng con người không được đề cao, thông tin xã hội bị bưng bít, biến dạng, không công khai, minh bạch, môi trường giao tiếp trong xã hội có giới hạn, thì nhân dân không thể tham gia đóng góp ý kiến, đưa ra những suy nghĩ, tư tưởng, kiến nghị của mình. Thêm vào đó là tâm lý thường né tránh, lãnh đạm, thờ ơ với những vấn đề không liên quan trực tiếp đến bản thân của người dân.

- *Tính cục bộ địa phương*. Hồ Chủ tịch đã từng nhắc nhở “Địa phương chủ nghĩa, anh hùng cá nhân, bản vị chủ nghĩa, hãy còn tồn tại ở một vài nơi, và một vài cấp chỉ huy. Đó là những khuyết điểm cần phải sửa chữa”. Cục bộ địa phương thì hệ quả của nó là phép vua thua lệ làng. Đó là lực cản cho việc xây dựng

một môi trường phản biện xã hội khoa học, cởi mở và khách quan.

- *Tính bảo thủ, ngại đổi mới*, không muốn tiếp nhận cái mới, tầm nhìn hạn hẹp, vai trò và trách nhiệm cá nhân trở lên mờ nhạt. Trong khi đó, phản biện xã hội cần môi trường giao tiếp khoa học, chủ thể tham gia phản biện xã hội phải nhanh, nhạy với cái mới, khoa học và khách quan

- *Tính tùy tiện, vô tổ chức, vô kỷ luật* làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả trong hoạt động quản lý xã hội. Đối với người có vai trò đưa ra những đề tài (chủ trương, chính sách, dự án...) cho sự phản biện thì không lắng nghe tiếp thu, thiếu tôn trọng những giá trị khoa học. Đối với người tham gia phản biện thì đang tự phát, thiếu tính chuyên nghiệp. Điều này sẽ dẫn tới một hệ quả tâm lý đáng lo ngại là coi thường dư luận xã hội.

- Chúng ta thường tiến hành *tập trung trước, dân chủ sau*, trên trước dưới sau, mà đáng lý ra thì phải làm ngược lại và đồng thời mới đúng. Sẽ sai lầm khi các cơ quan chức năng đề ra kế hoạch rồi mới mời phản biện xã hội, mới hỏi ý kiến nhân dân.

Nguyên nhân chính của những yếu kém, khuyết điểm trước hết là ở sự lãnh đạo, chỉ đạo chưa bao quát, toàn diện, nhiều lúc thiếu tập trung, kiên quyết. Các cấp quản lý trên một số lĩnh vực còn lỏng lẻo, một bộ phận cán bộ, công chức còn xa dân, thiếu những cơ chế, chính sách động lực để phát huy dân chủ, phát huy nội lực trí tuệ của trí thức, chuyên gia và nhân dân. Do đó, cần tập trung đẩy mạnh các hoạt động phản biện xã hội trên quy mô rộng và tập trung, phải tạo các tiền đề, điều kiện, môi trường xã hội thông thoáng cho phản biện xã hội.

### 3. Giải pháp

Nhà nước trong xã hội ngày nay, không chỉ thực hiện chức năng quản lý mà còn thực hiện chức năng phục vụ xã hội và theo xu hướng chuyển từ cai trị, kiểm soát sang quản lý các chức năng phục vụ xã hội. Nhân dân và xã hội dân sự có quyền, nghĩa vụ cùng với Nhà nước

xây dựng pháp luật và quyết sách thông qua chức năng phản biện xã hội. Chính điều đó làm cho pháp luật, quyết sách phản ánh được thực tế cuộc sống đa dạng cùng với sự đa dạng về lợi ích của các giai tầng, các nhóm xã hội, làm cho quyết sách trở nên phù hợp và đúng đắn hơn.

Để phản biện xã hội được thực hiện và đạt được chất lượng thì tất cả các nhóm, các thành phần, các giai cấp trong xã hội phải có một trình độ nhận thức nhất định và phải có sự thống nhất về tư tưởng, đồng thuận về hành vi, chấp nhận và tích cực tham gia vào phản biện, coi phản biện là một trong những hoạt động chính trị - xã hội thiết yếu nhằm xây dựng và phát triển cộng đồng.

Cần có tính ràng buộc pháp lý, tức là phải ban hành luật về phản biện xã hội, quy định rõ vai trò, chức

năng và trách nhiệm của chủ thể phản biện xã hội, đối tượng phản biện xã hội, chủ thể bị phản biện xã hội và quy trình phản biện xã hội. Những quy định này làm cho phản biện xã hội trở thành hợp pháp, tự nhiên, có hệ thống, bắt buộc và cũng nhằm tránh tình trạng phản biện tràn lan, lợi dụng phản biện để thực hiện quyền lợi chính trị của cá nhân, đồng thời cũng ngăn chặn tình trạng cá nhân hoặc chính quyền không tiếp thu ý kiến phản biện xã hội. Thực tế cho thấy, phản biện xã hội hiện nay còn chiếu lệ, hình thức, chưa có phản biện xã hội đầy đủ, có hệ thống và thực sự có hiệu quả. Từ đó, sự lạm quyền, lợi dụng chức vụ thường xảy ra.

Phản biện xã hội chịu sự chi phối bởi trình độ phát triển chung của xã hội, từ cơ sở hạ tầng là nền tảng kinh tế - xã hội - dân trí, đến kiến trúc thượng tầng là thể chế chính trị và mức độ dân chủ xã hội. Do đó, để nâng cao và thúc đẩy

phản biện xã hội cần phải phát triển tri thức cùng với việc tạo sự hài hòa, thống nhất giữa tri thức, tình cảm, phương tiện, nhân lực, ý chí, giữa tư tưởng và pháp lý, giữa ý thức và tổ chức hành động, giữa mục tiêu và công cụ, cụ thể là: cần nâng cao trình độ dân trí, phát triển các cơ sở nghiên cứu khoa học ở các cấp; xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội, nền tảng văn hóa cơ bản cho sự phát triển tri thức, tình cảm, ý chí của con người và xã hội trên cơ sở dự báo khoa học, về sự phát triển dân chủ và các hình thức phản biện; xây dựng hành lang pháp lý cho việc thể hiện quyền trong xã hội dân sự, quyền tự do của công dân, quyền tự do ngôn luận,

quyền được cung cấp thông tin, xây dựng và mở rộng các diễn đàn phản biện xã hội, nhất là cho đội ngũ tri thức; tạo môi trường thuận lợi cho các tổ chức xã hội, công dân, tiếp

***Vai trò của phản biện xã hội là không nhỏ, tuy nhiên không nên tuyệt đối hóa vai trò của phản biện xã hội, coi phản biện xã hội là giải pháp vạn năng trong đời sống chính trị. Mặc dù phản biện xã hội có vai trò rất quan trọng trong Nhà nước dân chủ, nhưng phản biện xã hội cũng chỉ là một hình thức để thực hiện dân chủ trong tổng thể cơ chế tập trung dân chủ***

xúc và học tập và ứng dụng các tri thức khoa học trên thế giới, học tập kinh nghiệm và áp dụng sáng tạo hình thức phản biện xã hội ở các nước tiên tiến, thực hành phong cách dân chủ, có năng lực phản biện xã hội; các cấp quản lý phải thực thi pháp luật, phát huy dân chủ, phát huy trí tuệ xã hội, đổi mới nhận thức quản lý, tôn trọng phản biện xã hội; tập trung giải quyết những vấn đề cơ bản và tạo môi trường, động lực cho phản biện xã hội, các tổ chức xã hội, cá nhân chủ động phản biện xã hội để từ đó hoàn chỉnh các hình thức, giải pháp và quy trình phản biện xã hội; cần có sự thống nhất giữa ý nguyện, tri thức, hiểu biết, thể chế, cơ chế, môi trường, lực lượng nòng cốt của xã hội dân sự và các điều kiện cần thiết thì phản biện xã hội mới có hiệu quả. Điều này cực kỳ quan trọng khi Nhà nước ta thực hiện thể chế duy nhất một đảng cầm quyền.

Cần quy định rõ trách nhiệm cá nhân của chủ thể bị phản biện xã hội. Cần có biện pháp tôn trọng, tạo môi trường tốt nhất cho việc phản biện xã hội, cũng như bảo vệ chủ thể phản biện xã hội.

Phản biện xã hội phải xuất phát từ nhu cầu của bản thân xã hội và nhu cầu của Nhà nước. Phản biện xã hội phải đảm bảo hài hòa lợi ích xã hội và lợi ích của Nhà nước.

\*  
\* \*

Về mặt lịch sử, thực tiễn và lý luận, chúng ta thấy rằng, phản biện xã hội có vai trò rất quan trọng trong xã hội dân chủ. Không thể có một xã hội dân chủ mà không có sự phản biện xã hội và ngược lại. Một Nhà nước có nền dân chủ xã hội ở mức nào thì cũng có một cơ chế phản biện xã hội tương ứng. Phản biện xã hội phản ánh dư luận xã hội về những sự kiện liên quan tới lợi ích chung của cả cộng đồng. Do đó, phản biện xã hội có tính xã hội, tính dân chủ, tính khách quan, tính quần chúng

rộng rãi. Đồng thời, phản biện xã hội còn có tính mục đích, tính khoa học. Vì mục tiêu lựa chọn được phương án xã hội hợp lý nhất dựa trên những căn cứ khoa học, tạo sự phát triển hài hòa của toàn xã hội. Với mục tiêu đó, phản biện xã hội tự bản thân là một hoạt động có tính pháp lý và có tính thần trách nhiệm cao. Vì vậy, phản biện xã hội phải có mặt ở tất cả các cấp, các ngành, không có vùng cấm. Cần phải xây dựng hệ thống phản biện xã hội có tổ chức, huy động các nhà khoa học, trí thức, lực lượng báo chí, nhân dân, các tổ chức trong nước và ngoài nước vào phản biện xã hội. Cuối cùng là phải luật hóa phản biện xã hội.

Có thể thấy, vai trò của phản biện xã hội là không nhỏ, tuy nhiên không nên tuyệt đối hóa vai trò của phản biện xã hội, coi phản biện xã hội là giải pháp vạn năng trong đời sống chính trị. Mặc dù phản biện xã hội có vai trò rất quan trọng trong Nhà nước dân chủ, nhưng phản biện xã hội cũng chỉ là một hình thức để thực hiện dân chủ trong tổng thể cơ chế tập trung dân chủ. ■

## TÍNH PHÁP QUYỀN CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT...

*(Tiếp theo trang 8)*

hệ thống pháp luật tạo ra sự “tâm phục, khẩu phục” từ phía các chủ thể tham gia các quan hệ xã hội được điều chỉnh bằng pháp luật. Lẽ đương nhiên không thể có quy phạm pháp luật, văn bản pháp luật hay hệ thống pháp luật nào đều đáp ứng mong đợi như nhau từ phía tất cả các chủ thể quan hệ xã hội mà pháp luật điều chỉnh. Đó là do sự xung đột lợi ích giữa các

chủ thể. Vậy, tiêu chí chung của hệ thống pháp luật có tính pháp quyền là gì? Đó là hệ thống pháp luật đáp ứng nhu cầu mẫu số chung về lợi ích, là lẽ phải, là sự công bằng và công lý. Một người vi phạm pháp luật tức là vi phạm quyền và lợi ích chính đáng của người khác, của nhóm người khác, của nhà nước và của xã hội. Người đó không thể vì phải chịu chế tài, hình phạt mà cho rằng pháp luật không công bằng, pháp luật không mang tính pháp quyền. Hãy đặt người vi phạm đó vào vị trí người có quyền và lợi ích chính đáng bị xâm hại, người đó lại cho rằng hệ thống pháp luật mang tính pháp quyền. Và do vậy, tính pháp quyền phải là mẫu số chung cho mọi hành vi, mọi quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh. Đây cũng là yêu cầu của hệ thống pháp luật trong NNQP XHCN Việt Nam. ■

# CHẾ ĐỘ BẦU CỬ -

## NHÌN TỪ GÓC ĐỘ ĐỒNG THUẬN XÃ HỘI VÀ BẢO VỆ CÁC NHÓM XÃ HỘI DỄ BỊ TỔN THƯƠNG

■ VŨ VĂN NIÊM \*

**Đồng thuận xã hội là nền tảng cho sự ổn định và phát triển của mỗi quốc gia, là cội nguồn sức mạnh của mọi dân tộc. Có nhiều phương thức và biện pháp để đi tìm và đạt được sự đồng thuận xã hội. Xây dựng và thực thi một chế độ bầu cử tiến bộ, công bằng và hợp lý để các cơ cấu xã hội, nhất là các nhóm xã hội dễ bị tổn thương có tiếng nói trong các thiết chế dân cử là phương thức quan trọng để thực hiện sứ mệnh ấy.**

### 1. Chế độ bầu cử tiến bộ, công bằng có vai trò quan trọng trong việc xây dựng đồng thuận xã hội

Không chỉ trong chế độ tư sản, mà chế độ xã hội chủ nghĩa cũng luôn tồn tại những mâu thuẫn xã hội. Có chăng, mâu thuẫn xã hội ở các nước xã hội chủ nghĩa nói chung và ở nước ta nói riêng về cơ bản không mang tính đối kháng như trong xã hội tư sản. Vì thế, trong bất cứ Nhà nước và xã hội nào, việc tìm kiếm một cơ chế kịp thời và hữu hiệu để giải quyết các mâu thuẫn xã hội luôn là nhiệm vụ cơ bản của Nhà nước và của hệ thống chính trị. Lý luận và thực tiễn ở nhiều quốc gia trên thế giới đã chỉ ra hai phương thức cơ bản để giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội: phương pháp bạo lực và phương pháp hòa bình. Bầu cử là cách thức giải quyết xung đột, mâu thuẫn xã hội bằng biện pháp hòa bình.

Xây dựng đồng thuận xã hội chính là việc đi tìm tiếng nói chung của các lực lượng, các giai cấp, các sắc tộc, các tín ngưỡng, các bộ phận trong cơ cấu xã hội. Thông qua bầu cử, tiếng nói chung đó được chuyển hóa thành cơ quan đại diện. Chính vì vậy, Nghị viện/Quốc hội được nhân dân trao cho chức năng lập pháp. Thông qua hoạt động lập pháp, sự đồng thuận được cơ quan đại diện chuyển hóa thành pháp luật, thành các quyết sách của Nhà nước. Nhà khai sáng kiệt xuất Jean-Jacques Rousseau đã viết: “Lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới”<sup>1</sup>. Chế độ bầu cử có vai trò nền tảng để kiến tạo sức mạnh tập thể đó.

Chế độ bầu cử tạo ra những thiết chế đại diện. Tính đại diện nhân dân tạo nên vị trí đặc thù của cơ quan đại diện. Thực chất, những thiết chế này tập hợp, phản ánh ý chí, nguyện

(\*) TS Luật học, Đại học Luật TP Hồ Chí Minh.

(1) Jean-Jacques Rousseau, *Bản về khế ước xã hội*, Nxb. TP. Hồ Chí Minh, 1992, tr. 72 (Hoàng Thanh Đạm dịch).



vọng của nhân dân, thông qua hoạt động của bộ máy nhà nước để giải quyết những nhu cầu của họ. Suy cho cùng, cơ quan dân cử với tính đại diện đa dạng cho những bộ phận trong xã hội, là những cơ quan nhà nước có sứ mệnh hòa giải thông qua bàn luận, đối thoại, thậm chí thỏa hiệp<sup>2</sup>. Cơ quan đại diện chính là tấm gương phản chiếu xã hội trong phạm vi quốc gia (Quốc hội) hoặc trong từng địa phương (Hội đồng nhân dân) nhất định. Sự tranh luận trong cơ quan đại diện là hình ảnh “thu nhỏ” của việc chia sẻ và cùng nhau tìm ra sự đồng thuận giữa các bộ phận xã hội. “Trong một nước lớn thì không thể mỗi công dân đều làm việc lập pháp, trong một nước nhỏ việc này cũng rất khó khăn, cho nên dân chúng thực hiện quyền lập pháp bằng cách giao cho các đại biểu của mình làm các việc mà các cá nhân không thể tự mình làm lấy”<sup>3</sup>. Các cá nhân chọn lựa những người đại diện cho mình trong việc lập pháp, xã hội đương nhiên cần đến bầu cử<sup>4</sup>. Vì lẽ đó, hầu hết các Nhà nước trong xã hội hiện đại ngày nay đã biến Nghị viện/Quốc hội thành cơ quan chuyên thực hành quyền lập pháp.

Chế độ bầu cử dân chủ là chìa khóa cho đồng thuận xã hội, là phương thức quan trọng để hòa hợp dân tộc. Diễn biến chính trị ở nhiều quốc gia trong lịch sử thế giới hiện đại đã cho chúng ta thấy rằng, để giải quyết khủng hoảng chính trị hay những xung đột xã hội, một trong những việc thường được các nước tiến hành là tổ chức tổng tuyển cử, vì kết quả bầu cử thể hiện “mẫu số chung” giữa các phe phái, các lực lượng, các bộ phận xã hội trong việc lựa

chọn chính quyền. Tuy nhiên, cũng cần chú ý rằng, không phải tất cả bầu cử đều phản ánh ý chí chung đó. Nếu có sự gian lận, dối trá trong bầu cử, hay bầu cử được tiến hành trong điều kiện bạo loạn, niềm tin của nhân dân bị giảm sút, hoặc việc lựa chọn một “mô hình” bầu cử không phù hợp, thì chế độ bầu cử không những không giải quyết được các mâu thuẫn xã hội, mà ngược lại, nó có thể lại là “ngọn lửa” thổi bùng các xung đột xã hội<sup>5</sup>. Do vậy, bất luận trong xã hội nào, chế độ bầu cử không những cần dựa trên các nguyên tắc của bầu cử tự do, tiến bộ và công bằng, mà nó cần được thiết kế phù hợp với điều kiện, đặc điểm của mỗi thể chế chính trị, mỗi dân tộc, mỗi quốc gia.

## **2. Chế độ bầu cử tiến bộ, công bằng và hợp lý có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các nhóm xã hội yếu thế trong xã hội**

Một chế độ bầu cử dân chủ cần bảo đảm tính cân đối, hợp lý, đại diện rộng rãi cho các bộ phận trong cơ cấu xã hội. Đền lượt nó, tính cân đối, hợp lý trong bầu cử, trước hết phụ thuộc vào bản chất, đặc điểm của chế độ chính trị, phụ thuộc vào tương quan lực lượng giữa các giai cấp, tầng lớp trong xã hội và phụ thuộc vào “thiết kế” của nhà làm luật. Có thể nói rằng, việc thiết lập một chế độ bầu cử hợp lý trở thành một yếu tố trung tâm của chính trị<sup>6</sup>.

John Stuart Mill<sup>7</sup> đã nhấn mạnh rằng “Các nhóm thiểu số phải được đại diện đầy đủ, ấy chính là một phần mang tính bản chất của nền dân chủ. Không có điều này thì không thể nào có

(2) David Beetham, *Parliament and Democracy in The twenty-first century a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, 2006, tr.1.

(3) Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục và Khoa Luật Trường Đại học Khoa học Xã hội- Nhân văn, H., 1996, tr. 104.

(4) TS. Đặng Đình Tân (Chủ biên), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 2006, tr. 48, 49.

(5) Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis With José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jorgen Elklit, Michael Gallagher, Allen Hicken, Carlos Huneeus, Eugene Huskey, Stina Larsrud, Vijay Patidar, Nigel S. Roberts, Richard Vengroff, Jeffrey A. Weldon, “Electoral System Design: The New International IDEA Handbook” © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, tr. 6.

Hoặc Judith Large and Timothy D. Sisk, “Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century”, Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2006, tr. 85-111.

(6) *United Nations, Women & Elections, March, 2005, tr.5.*

(7) Tác giả của tác phẩm “Chính thể đại diện”. Tác phẩm này được coi là xem xét các vấn đề với tinh thần khách quan khoa học, các kết luận đưa ra đều có căn cứ lập luận rõ ràng; nó cung cấp những tri thức khả tín để nghiên cứu cơ sở của nền dân chủ phương Tây (thế kỷ XIX). Xem: John Stuart Mill (Nguyễn Văn Trọng, Bùi Văn Nam Sơn dịch, giới thiệu và chú thích), *Chính thể đại diện*, Nxb. Tri thức, 2008, tr. 8.

dân chủ thực sự mà chỉ là màn trình diễn giả dối của dân chủ mà thôi”<sup>8</sup>. “Trong một nền dân chủ thực sự bình đẳng, mỗi tầng lớp hay bất cứ tầng lớp nào cũng phải được có đại biểu không phải là không theo tỉ lệ, mà phải theo tỉ lệ”<sup>9</sup>; ông cho rằng “nhóm thiểu số phải có được lượng quyền lực đúng như họ phải có”<sup>10</sup>. Có lẽ, đó là điều hợp lý bởi, “một yêu cầu, đồng thời là một biện pháp quan trọng của một hệ thống dân chủ là cần sự tham gia và đại diện của các lực lượng, các nhóm xã hội như các giai cấp, các dân tộc, các tôn giáo, các lực lượng chính trị, các lực lượng kinh tế khả năng tiêu biểu và đại diện cho tất cả các khu vực của xã hội không những đặt nền tảng cho việc xây dựng một xã hội đồng thuận mà không cần dùng đến bạo lực vào quá trình quyết định chính sách, mà nó còn hạn chế sự lũng đoạn, sự tác động của các tập đoàn kinh tế, các lực lượng chính trị trong việc hoạch định chính sách”<sup>11</sup>.

Kết quả bầu cử không đảm bảo cân đối về tính đại diện rất khó để chấp nhận trong một quốc gia có cơ cấu xã hội đa dạng. Nếu có một sắc tộc hoặc tôn giáo lớn, cố kết chính trị một cách chặt chẽ, thì những nhóm chủng tộc, hoặc tôn giáo “thiểu số” sẽ không có hoặc rất ít đại diện; và như vậy, họ không có tiếng nói hoặc có tiếng nói rất hạn chế trong cơ quan lập pháp. Kết quả bầu cử như vậy có thể dẫn đến những xung đột, hoặc ít nhất nó tiềm ẩn nguy cơ xung đột và bất ổn xã hội<sup>12</sup>. Theo John Stuart Mill, đảm bảo quyền bầu cử và sự bình đẳng trong bầu cử là phương thức quan trọng để các tầng lớp nhân dân bảo vệ quyền lợi cho chính mình. “Đàn ông cũng như phụ nữ, không cần thiết có quyền chính

trị để mà thống trị, nhưng là để họ không bị cai trị tệ hại”<sup>13</sup>.

### 3. Tổng tuyển cử năm 1946 từ góc nhìn đồng thuận xã hội

Ở Việt Nam, những ngày đầu sau khi giành độc lập, tình thế hết sức khó khăn, thù trong, giặc ngoài, nhiều đảng phái chính trị như Việt Quốc, Việt Cách ra sức chống phá chính quyền cách mạng, chúng dựa vào quân Tưởng chiếm giữ một số nơi, quấy nhiễu, phá phách, cướp của, tống tiền, gây rối loạn trật tự trị an. Chúng rải truyền đơn, ra báo công khai xuyên tạc chính sách của Đảng, của Việt Minh, đòi loại các Bộ trưởng là đảng viên Cộng sản ra khỏi Chính phủ... Một số lực lượng phản động khác cũng nổi dậy ở một số nơi. Chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế<sup>14</sup>. Trước tình hình đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chủ trương Tổng tuyển cử và sau đó, áp dụng một số biện pháp mềm dẻo như nhượng bộ, dành thêm 70 ghế cho Việt Quốc, Việt Cách. Người nói “Trong lúc toàn thể đồng bào đang tranh đấu thì những đồng chí cách mạng Việt Nam ở hải ngoại không có thì giờ tham gia vào cuộc Tổng tuyển cử của dân ta. Vì thế, muốn tỏ sự đoàn kết của toàn dân, Chính phủ đã đề nghị với đại hội mở rộng số đại biểu ta thêm 70 người nữa. 70 người ấy là các đồng chí của Việt Nam Quốc dân đảng và Việt Nam cách mạng đồng minh hội ở hải ngoại mới về nước, và như thế là Quốc hội của ta tỏ cho thế giới, cho toàn dân biết là chúng ta đoàn kết nhất trí, mà đoàn kết nhất trí thì việc gì cũng thành công”<sup>15</sup>.

(8) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 215.

(9) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 209, 210.

(10) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 243.

(11) Mitchell O'Brien, *Parliaments as Peacebuilders: The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries*, © 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, tr. 5.

(12) Xem: *Electoral Systems for Divided Societies, Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Editors: Peter Harris and Ben Reilly, With a Foreword by Kofi A. Annan, Contributors: Mark Anstey, Christopher Bennett, David Bloomfield, K. M. de Silva, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris, Luc Huyse, Rasma Karklins, Michael Lund, Charles Nupen, David M. Olson, Anthony J. Regan, Ben Reilly, Andrew Reynolds, Carlos Santiso and Timothy D. Sisk). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 1998, tr. 192-201; hoặc xem: *The United Nations, "Women and Elections: Guide to promoting the participation of Women in elections"*, 2005, tr. 24, 25.

(13) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 276.

(14) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2000, tr. 28.

(15) Lâm Quang Thụ, *Người con đất Quảng*, Nxb. Đà Nẵng, 2005, tr. 189.

Cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 có ý nghĩa rất to lớn. Không những nó hợp pháp hóa quyền lực nhà nước, mà còn là giải pháp mang tính gốc rễ, căn bản để giải quyết những mâu thuẫn, những xung đột giai cấp, đảng phái. Nếu không có cuộc Tổng tuyển cử vĩ đại đầy ý nghĩa ấy cùng với sách lược ứng phó “dĩ bất biến, ứng vạn biến” khôn khéo, thử hỏi có cơ chế nào, biện pháp nào tốt hơn trong điều kiện “chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế” để “thu phục thù trong, giặc ngoài” mà không cần sử dụng bạo lực? Các lực lượng đối lập tìm mọi cách chống phá để cuộc bầu cử không thể thực hiện được, nhưng với khả năng vận động, khả năng tập hợp của chính quyền cách mạng và quan trọng hơn, bầu cử tự do là khát vọng ngàn đời của người dân Việt Nam “bỏ được lá phiếu có chết cũng hã dạ”, cuộc bầu cử vẫn được tổ chức. Khi cuộc bầu cử đã được tổ chức trong dân chủ, tự do, các lực lượng đối lập lại tìm cách để trì hoãn và không công nhận. Với sách lược khôn khéo của Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh, mặc dù không mong muốn, các lực lượng đối lập không thể không công nhận kết quả bầu cử. Nhưng vì sao bầu cử lại có vai trò to lớn như thế? Câu trả lời đơn giản nhưng đầy sức thuyết phục là: vì bầu cử thể hiện ý chí nhân dân, Nghị viện nhân dân ra đời trong cuộc Tổng tuyển cử là kết quả của lòng dân, của ý chí của toàn thể dân tộc Việt Nam.

Nhà sử học Dương Trung Quốc đánh giá về cuộc Tổng tuyển cử năm 1946: “Đó là một kỳ tích phi thường. Tổng tuyển cử với tất cả các phương thức có thể nói là đạt tới những tiêu chí của những nền dân chủ tiên tiến đương thời. Xét trên nhiều nội dung hoạt động cụ thể của Quốc hội thì đúng là Quốc hội hiện nay đang phần đầu theo kịp... ngày xưa. Ví như trong bầu cử, cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên chấp nhận quyền tự ứng cử một cách rộng rãi. Thủ đô Hà

Nội có 70 ứng viên mà dân vẫn chọn được số người trúng cử chỉ bằng 1/10 số người ra ứng cử. Chúng ta đều biết rằng những người được chọn này là hoàn toàn xứng đáng. Như vậy là do cách làm đúng và dân chủ thì chọn được nhân tài. Tỷ lệ nhân sỹ trí thức, các nhà công thương, không đảng phái rất cao”. PGS. Lê Mậu Hãn cho rằng: “Việc nhiều người thuộc các thành phần giai cấp và đảng phái khác nhau tham gia ứng cử và công khai phát biểu quan điểm chính trị và chương trình hành động của mình trước quốc dân đồng bào và trên báo chí đã thể hiện một không khí thực sự dân chủ và tinh thần đại đoàn kết dân tộc của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Có thể các ứng cử viên có những quan điểm chính trị và chương trình hành động khác nhau, nhưng tất cả đều đầy tinh thần trách nhiệm và tâm huyết với đất nước và cùng vì mục tiêu chung của dân tộc lúc bấy giờ: kháng chiến kiến quốc. Chính điều này đã góp phần quan trọng vào thành công của Tổng tuyển cử 1946”<sup>16</sup>.

#### **4. Chế độ bầu cử hiện hành với đồng thuận xã hội và các nhóm xã hội yếu thế**

Trước hết, cần khẳng định rằng, pháp luật bầu cử Việt Nam được xây dựng, ban hành và thực thi trong những năm qua có vai trò to lớn trong việc xây dựng, củng cố chính quyền nhân dân và xây dựng khối đoàn kết toàn dân. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm hợp lý, tiến bộ, chế độ bầu cử nước ta còn không ít bất cập, trong số đó, có những bất cập về tính đại diện.

Quốc hội Việt Nam là “tấm gương phản ánh dân tộc Việt Nam”. Nông dân Việt Nam là một trong ba “trụ cột” nền tảng của quyền lực nhà nước<sup>17</sup> và mặc dù chiếm hơn 70% dân số, nhưng thử hỏi trong số 493 đại biểu Quốc hội khóa XII hiện nay, có bao nhiêu đại biểu là nông dân? Không hẳn cứ có bao nhiêu phần

(16) Phùng Nguyên, Những chuyện ít biết về Tổng tuyển cử năm 1946, <http://www.tienphongonline.com.vn/Tianyong/Index.aspx?articleID=84349&ChannelID=13>

(17) Điều 2, Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) quy định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”.

trăm dân số, thì phải có tỉ lệ tương ứng trong Quốc hội<sup>18</sup>; nhưng quả thật, với một đất nước ngàn năm văn minh lúa nước, cứ khoảng 10 người thì có 7 người là nông dân và hai phần ba lực lượng lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp, sống ở nông thôn, phụ thuộc vào nông nghiệp hoặc các hoạt động liên quan đến nông nghiệp<sup>19</sup>, thế mà chỉ có 13/64 tỉnh có ứng cử viên với tổng cộng 15/876 ứng cử viên (chiếm 1,7%) là đại diện cho Hội nông dân. Điều đáng nói là rất nhiều tỉnh thuần nông như Thái Bình, Hưng Yên, Ninh Bình, Bến Tre, Hậu Giang, Đồng Tháp, Sóc Trăng... không có ứng cử viên nào đại diện (đích thực) cho nông dân<sup>20</sup>. Như vậy, thực tiễn cho thấy giai cấp nông dân Việt Nam chưa có nhiều tiếng nói trong Quốc hội.

Thành tựu của Việt Nam trong việc thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ, đặc biệt trong việc xóa đói giảm nghèo là rất đáng khích lệ<sup>21</sup>, nhưng Việt Nam vẫn nằm trong những nước kém phát triển, mức sống của người dân còn thấp, nhất là ở khu vực vùng sâu, vùng xa. Số hộ có mức thu nhập bình quân đầu người nằm ngay cận trên của chuẩn nghèo, nhất là theo chuẩn mới của Liên hợp quốc còn khá nhiều. Nông thôn Việt Nam với hơn 70% dân số vẫn là địa bàn mà tình trạng giữa nghèo và “hết nghèo” đôi khi chỉ “cách nhau” một cơn bão, một vụ mất mùa. Khả năng tái nghèo đối với họ còn rất cao, thực tiễn nước ta trong thời gian qua đã cho thấy rất rõ điều đó. Người nghèo là những đối tượng dễ bị tổn thương nhất trong xã hội. Họ rất cần sự quan tâm của Nhà nước và sự giúp đỡ của xã hội. Cần phải thấy rằng, không thể giải quyết triệt để vấn đề

bằng các hoạt động cứu trợ, tình thương, tình nghĩa. Sự tương thân, tương ái, đùm bọc, che chở lẫn nhau giữa các giai tầng, các bộ phận, các nhóm xã hội là rất cần thiết, nhưng chưa đủ. Các hoạt động đó, dù có đều đặn và thiện chí đến mấy cũng chỉ là các biện pháp xã hội, nhân đạo và mang tính tình thế. Vấn đề quan trọng là cần có cơ chế để lắng nghe tiếng nói từ đáy lòng của họ. Trong một báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 2002 mang tên “Tham vấn với người nghèo” những người nghiên cứu đã tìm hiểu 20.000 người nghèo ở 23 quốc gia và cho thấy, điều “phân biệt rõ nhất giữa người nghèo và người giàu là thiếu tiếng nói. Tức là họ không có khả năng được đại diện. Không chuyên tải tới những người có trách nhiệm những suy nghĩ của họ. Không có gì để soi sáng tình trạng bất bình đẳng của mình. Đó là tình trạng thiếu tiếng nói, mất khả năng nói lên suy nghĩ của mình”<sup>22</sup>.

Công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước không nên hiểu máy móc và phiến diện là đơn thuần mọc lên nhiều nhà máy, xí nghiệp; đó càng không phải là việc ít quan tâm đến các nhóm xã hội dễ bị tổn thương. Có rất nhiều câu hỏi liên quan trực tiếp đến cơm, áo, gạo, tiền; đến cuộc sống mưu sinh của những người thuộc nhóm yếu thế trong xã hội. Không thể giải quyết căn bản những vấn đề đó theo kiểu sự vụ khi có tiếng kêu cứu từ họ, hay do lòng tốt của các giai cấp, tầng lớp khác hoặc theo sự “ngẫu hứng” của các cơ quan có thẩm quyền quyết định chính sách... Để giải quyết từ “gốc”, chính nhóm xã hội dễ bị tổn thương phải có quyền quyết định chính sách để bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình. Muốn tiếng nói của

(18) Có nhiều yếu tố quyết định vấn đề này: kiểu đơn vị bầu cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử. Ngoài ra, đối với mỗi quốc gia, trong những thời kỳ nhất định, có thể chấp nhận sự bất hợp lý về tính đại diện trong một biên độ giới hạn để thực hiện một nhiệm vụ chính trị nào đó (như khuyến khích sự cạnh tranh trong các thiết chế đại diện...).

(19) Liên hợp quốc tại Việt Nam, Báo cáo đánh giá chung của Liên hợp quốc về Việt Nam, Hà Nội, tháng 11/2004, tr. 5.

(20) Theo Bảng cơ cấu, thành phần kết hợp ứng cử viên đại biểu Quốc hội khóa XII: Chỉ có 13/64 tỉnh, TP. trực thuộc TW có ứng cử viên đại diện cho Hội nông dân: An Giang: 1, Bắc Kạn: 1, Gia Lai: 1, Hà Nam: 2, Hải Dương: 2, Kiên Giang: 1, Long An: 1, Nghệ An: 1, Sơn La: 1, Vĩnh Long: 1, TP. Cần Thơ: 1, TP. Hồ Chí Minh: 1, Thừa Thiên - Huế: 1; Xem: <http://www.baucukhoa12.quochoi.vn/news/File/ThongkeUngcuvien/CC-TP-KETHOP>

(21) Chẳng hạn, thu nhập bình quân đầu người năm 2004 mới đạt khoảng 560 USD/năm, thì hiện nay đã lên khoảng 1.200 USD/năm.

(22) Ellen Hume, Freedom of The Press (Trong tác phẩm Nền tảng của chế độ dân chủ - Foundations of Democracy), The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, 12/2005, tr. 5.

họ được lắng nghe, muốn có chính sách đảm bảo quyền lợi của họ, họ cần có đại diện hợp lý và đích thực trong cơ quan dân cử. Có ý kiến cho rằng, không nên quan niệm cứ phải có một chị nông dân trong Quốc hội thì mới có người đại diện cho giai cấp nông dân; không phải cứ có một nhà khoa học “ngồi” trong Quốc hội thì mới có tiếng nói của tầng lớp trí thức trong Quốc hội. Đại diện ở đây là đại diện cho cái “tâm”, cái “trí”, cái “dũng” hơn là đại diện bởi con người cụ thể. Một nhà khoa học có cái tâm vì người nông dân, có cái trí để hiểu cuộc sống của người nông dân, có cái dũng để mạnh dạn nói lên tiếng nói vì người nông dân tại diễn đàn Quốc hội tại sao không thể coi là người đại diện chân chính cho giai cấp nông dân?<sup>23</sup>. Điều này đúng nhưng có lẽ chưa toàn diện, chưa nói tới tận cùng của vấn đề. Đúng, nhà khoa học hoàn toàn có thể vì người nông dân (và vì người khác nữa), nhưng cái tâm của nhà khoa học trước hết là cái tâm của họ, cái trí của nhà khoa học trước hết để hiểu cuộc sống của họ, và cái dũng của nhà khoa học trước hết để nói lên tiếng nói của chính họ. Lý do rất đơn giản: đã phạm là con người thì sự ích kỷ (trong đó trước hết vì mình) vốn luôn tồn tại như một thuộc tính tự nhiên.

John Stuart Mill quan niệm về cơ quan đại diện “không phải là một chọn lọc từ những trí tuệ chính trị lớn nhất của đất nước mà qua ý kiến của những người này rất khó suy ra đúng được ý kiến của dân chúng, nhưng khi được thành lập đúng cách thì những hội đồng này là một mẫu chính xác cho mọi trình độ trí tuệ trong nhân dân, mà tất cả đều được quyền có tiếng nói trong các công việc chung. Phần việc của họ là chỉ ra những gì cần thiết, là cơ quan đưa ra các đòi hỏi của dân chúng và là một nơi để tranh cãi lật đi lật lại mọi ý kiến liên quan tới

những việc chung dù lớn hay nhỏ”<sup>24</sup>. Ông nhấn mạnh: “Một đa số cử tri luôn có một đa số đại biểu; nhưng một thiểu số cử tri cũng phải luôn luôn có một thiểu số đại biểu. Một người so với một người. Họ phải có đại diện đầy đủ như nhóm đa số. Nếu họ không được như thế thì sẽ không có chính thể bình đẳng mà là chính thể bất bình đẳng và đặc quyền: một bộ phận dân chúng cai trị những bộ phận kia, có một bộ phận mà phần chia ảnh hưởng bình đẳng và công bằng của họ bị chiếm đoạt mất; điều đó là trái ngược với mọi chính thể công bằng, nhưng trên hết là trái ngược với nguyên tắc dân chủ rao giảng sự bình đẳng như chính cội rễ và nền tảng của mình”<sup>25</sup>. Nhà khoa học chính trị John Mueller cho rằng “Dân chủ thực sự là một điều dễ dàng - bất kỳ kẻ ngốc nào cũng có thể thực hiện được... Người dân không nhất thiết là người tốt hay cao quý, mà chỉ đơn thuần là tính toán những lợi ích tốt nhất của họ, và nếu được vậy, cần bày tỏ chúng”<sup>26</sup>.

Trong khi dân chủ trực tiếp ở Việt Nam còn mờ nhạt, thì vai trò của các thiết chế đại diện trong việc chuyển tải suy nghĩ của họ càng quan trọng. Nếu không nhận thức đúng đắn và giải quyết hợp lý vấn đề này, khoảng cách giữa các giai tầng xã hội có xu hướng càng nới rộng. Sự phân hoá giàu nghèo giữa các vùng, các nhóm dân cư có thể sẽ gia tăng, nhất là giữa nông thôn và thành thị; nông thôn và miền núi<sup>27</sup>. Nhu cầu của mỗi bộ phận xã hội, nhất là người nghèo là họ có tiếng nói chứ không phải đơn thuần chỉ là việc nhận sự ban phát.

### **5. Đổi mới chế độ bầu cử từ góc nhìn đồng thuận xã hội và bảo vệ các nhóm xã hội yếu thế**

Những phân tích ở trên cho thấy cần sự đổi mới chế độ bầu cử để khắc phục sự bất cập

(23) Nguyễn Quang Minh, *Bàn về tính đại diện nhân dân của Quốc hội (Văn phòng Quốc hội, Quốc hội Việt Nam- những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội, 2005), tr. 75, 76.*

(24) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 175.

(25) John Stuart Mill, *Sđd*, tr. 209, 210.

(26) Ralph Ketcham, *Citizenship and Good Democratic Government (trong tác phẩm Nền tảng của chế độ dân chủ -Foundations of Democracy), The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, 12/2005, tr. 15.*

(27) *Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Việt Nam thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, H, 8/2005, tr. 25.*

về tính đại diện. Chế độ bầu cử cần đổi mới theo hướng bảo đảm cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân một cơ sở xã hội rộng khắp, không những gồm những đại biểu đại diện cho giai cấp công nhân, đội ngũ trí thức... mà còn bao gồm những người đại diện cho nông dân và các tầng lớp yếu thế trong xã hội. Muốn làm được điều đó, theo chúng tôi:

*Thứ nhất*, cần khắc phục tính dân trái, chồng lấn, thiếu nhất quán và trùng giẫm tiêu chí về tính đại diện trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay<sup>28</sup>. Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, khó có tiêu chí nào hoàn toàn bảo đảm tính hợp lý. Với đặc điểm của thể chế chính trị nước ta hiện nay, có thể lấy tiêu chí giai tầng xã hội như quy định của Hiến pháp<sup>29</sup> để làm tiêu chí chính trong việc định hướng về tính đại diện trong quá trình xây dựng, áp dụng và tổ chức thực hiện pháp luật về bầu cử.

*Thứ hai*, cần nghiên cứu để có biện pháp nâng cao tính đại diện của nông dân trong các cơ quan dân cử. Mặc dù chiếm đa số trong xã hội, song hình bóng của nông dân trong các cơ quan dân cử, nhất là Quốc hội còn khá mờ nhạt. Cần nhắc lại rằng, không phải cứ chiếm tỉ lệ bao nhiêu phần trăm dân số thì có tỉ lệ tương ứng trong Quốc hội và các cơ quan dân cử khác, nhưng với thực trạng như đã phân tích ở trên, tăng tỉ lệ đại biểu cho nông dân là việc nên làm. Có thể nghiên cứu một số biện pháp được áp dụng tại một số nước trên thế giới như can thiệp vào sự phân vạch đơn vị bầu cử; dành riêng cho nông dân ở một số đơn vị

bầu cử nhất định ở vùng nông thôn<sup>30</sup>.

*Thứ ba*, ấn định cho phụ nữ và những nhóm yếu thế trong xã hội một số “ghế” hay phân định một tỉ lệ nhất định trong cơ quan đại diện. Như vậy, trong quá trình thực hiện các công đoạn bầu cử, nhất là các công đoạn liên quan đến việc đề cử, ứng cử, phải tăng cường số lượng ứng cử viên cho họ, như quy định một hạn mức nhất định cho phụ nữ khi đề cử ứng cử viên. Cũng như đối với nông dân, có thể dành riêng cho phụ nữ ở một số đơn vị bầu cử như kinh nghiệm của Ấn Độ trong bầu cử Hội đồng ở một số bang<sup>31</sup>.

*Thứ tư*, phân chia các đơn vị bầu cử theo tiêu chí địa lý sao cho các cộng đồng “nhóm nhỏ” (mà “định hướng” muốn cộng đồng đó có đại diện) sống tập trung trong địa dư của đơn vị bầu cử đó.

*Tóm lại*, sự tương tác, hỗ trợ, gắn kết giữa các bộ phận xã hội mang tính tất yếu và có mối quan hệ biện chứng. Mỗi lực lượng xã hội có vị trí, vai trò độc lập nhất định trong cơ cấu xã hội. Việc đảm bảo hợp lý tính đại diện của các bộ phận xã hội, nhất là các nhóm xã hội yếu thế trong các thiết chế đại diện là tạo ra cơ chế để họ tự bảo vệ mình. Đây là một quá trình cam go, không ít khó khăn, đòi hỏi sự đấu tranh lâu dài và bền bỉ, không những ở Việt Nam mà ở mọi quốc gia trên thế giới, vì suy cho cùng, sự phát triển của dân chủ trong lịch sử chính là cuộc đấu tranh của các nhóm xã hội yếu thế nhằm cải thiện vị thế của họ trong xã hội. ■

(28) Xem: Vũ Văn Nhiêm, *Tiêu chí và các yếu tố bảo đảm tính đại diện của Quốc hội*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 16(177), tháng 8/2010, tr. 22-32.

(29) Điều 2 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) quy định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”.

(30) Xem: Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis With José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jørgen Elklit, Michael Gallagher, Allen Hicken, Carlos Huneeus, Eugene Huskey, Stina Larserud, Vijay Patidar, Nigel S. Roberts, Richard Vengroff, Jeffrey A. Weldon, “Electoral System Design: The New International IDEA Handbook” © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, tr. 122, 123; hoặc xem: David Beetham, *Parliament and Democracy in The twenty-first Century A Guide To Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, 2006, tr. 24-26.

(31) Tổng số “ghế” chia thành ba nhóm, trong đó một nhóm chỉ toàn phụ nữ. Chẳng hạn, trong một đơn vị bầu cử được phân bổ 3 đại biểu, tất cả các ứng cử viên trong đơn vị này chỉ toàn phụ nữ, thì chắc chắn 3 ghế trong đơn vị bầu cử này là phụ nữ. Với cách này, ít nhất một phần ba số ghế là phụ nữ. Nếu để họ ứng cử chung với nam giới trong các đơn vị bầu cử, thì có thể họ trúng cử nhiều hơn 3, nhưng xác suất trúng ít hơn, thậm chí không ứng cử viên phụ nữ nào trúng cử là điều hoàn toàn có thể xảy ra. Một số địa phương của một số bang ở Ấn Độ áp dụng cách này - Xem: “Electoral System Design: The New International IDEA Handbook”, 2005 tr. 121.

# LUẬT BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG

## CÓ NÊN QUY ĐỊNH TỔ CHỨC LÀ NGƯỜI TIÊU DÙNG?

■ LÊ HỒNG HẠNH\*

■ TRẦN THỊ QUANG HỒNG\*\*

**Trong pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng, việc quan niệm người tiêu dùng chỉ có thể là cá nhân, hay bao gồm cả cá nhân và tổ chức sẽ kéo theo nhiều hệ quả pháp lý. Bài viết đưa ra một số lý giải về khái niệm người tiêu dùng ở khía cạnh có nên coi tổ chức là người tiêu dùng hay không và Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng hiện nay nên tiếp cận vấn đề này như thế nào.**

### 1. Vị trí của pháp luật bảo vệ người tiêu dùng

Trước hết, cần khẳng định các chủ thể tham gia các quan hệ mua bán, trao đổi hàng hóa, dịch vụ là những chủ thể của các quan hệ tư, được điều chỉnh bởi pháp luật dân sự, có đặc trưng là tự nguyện, bình đẳng và tự do ý chí. Pháp luật dân sự dựa trên một giả định là giữa các bên tham gia vào quan hệ phải có sự bình đẳng, và khi một bên đồng ý với các điều kiện giao dịch nhất định thì đó là mong muốn của họ, và pháp luật không can thiệp vào mong muốn đó. Chỉ trong trường hợp có sự hạn chế về mặt ý chí của một bên, dẫn đến mất khả năng thỏa thuận một cách bình đẳng (như mất năng lực hành vi, hạn chế năng lực hành vi, lừa dối, cưỡng ép v.v..) thì pháp luật dân sự mới can thiệp vào sự thỏa thuận này, thông qua việc trao cho các chủ thể các quyền năng nhất định để khôi phục quyền lợi của mình như quyền

yêu cầu tuyên bố hợp đồng vô hiệu, quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại...

Quan hệ giữa người tiêu dùng và các chủ thể cung cấp hàng hóa, dịch vụ trước hết cũng là quan hệ tư và do vậy, được điều chỉnh bằng các quy định của pháp luật dân sự. Vấn đề là ở chỗ tự thân trong mỗi quan hệ giữa người tiêu dùng và các chủ thể cung cấp hàng hóa, dịch vụ đã tồn tại sự bất bình đẳng. “Trong giao dịch tiêu dùng, các hành vi thương mại không công bằng đang trở nên rất phổ biến... Việc tiếp thị hàng hóa và dịch vụ được thực hiện bằng những đơn vị có tổ chức và bởi các nhà kinh doanh đã được huấn luyện. Những người tiêu dùng không được đào tạo không ở vị trí ngang bằng với những thương gia, những người đang cố gắng thuyết phục họ mua hàng hóa và dịch vụ với các điều khoản và điều kiện giao dịch thích hợp cho người bán. Người tiêu dùng cần

(\*) GS,TS. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

(\*\*) ThS. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

được pháp luật bảo vệ”<sup>1</sup>. Phân tích này cũng cho thấy nguyên tắc *caveat emptor* (let the buyer beware), tức là để người tiêu dùng tự ý thức và quyết định không còn thích hợp với tư cách là nguyên tắc chung chi phối toàn bộ các giao dịch nữa<sup>2</sup>. Mặc dù trong tất cả các trường hợp, người tiêu dùng về lý thuyết đều có quyền tự do lựa chọn sử dụng hay không sử dụng một loại hàng hóa, dịch vụ, song sự lựa chọn đó không dựa trên những thông tin đầy đủ (chỉ có nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ với những điều kiện về kinh tế, kỹ thuật ưu thế hơn mới có điều kiện hiểu đầy đủ những hàng hóa, dịch vụ do mình cung cấp); người tiêu dùng cũng không đủ khả năng thương lượng, thỏa thuận (vì lý do thời gian, lý do thiếu thông tin và thiếu sự chuyên nghiệp) và cũng ít nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ nào lại đủ kiên nhẫn để thương lượng, thỏa thuận với tất cả người tiêu dùng (không đủ thời gian, nhân lực và chi phí, khi số lượng người tiêu dùng mà họ phục vụ là rất lớn). Trong mọi hoàn cảnh, trong mọi nền kinh tế, dù là nền kinh tế phát triển hay đang hoặc chậm phát triển, sự thiếu cân bằng về thông tin giữa người tiêu dùng và người cung cấp hàng hóa, dịch vụ luôn tồn tại và đây là lý do chính mà Nhà nước phải can thiệp vào các mối quan hệ tư này nhằm bảo vệ những giá trị xã hội quan trọng là sức khỏe, tính mạng con người, niềm tin đối với sự bảo vệ từ phía Nhà nước và sự ổn định của nền kinh tế. Bảo vệ người tiêu dùng đúng mức, hiệu quả sẽ góp phần rất lớn trong việc thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa. Với ý nghĩa đó, lý do cơ bản để Nhà nước can thiệp vào các quan hệ giữa người tiêu dùng với người cung cấp hàng hóa, dịch vụ chính là do sự yếu thế của người tiêu dùng trong mối quan hệ với các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ. Sự can thiệp này bổ sung những biện pháp bảo vệ cần thiết (bên cạnh các biện pháp được luật dân sự quy định) nhằm khắc phục những thiệt thòi mà người tiêu dùng phải gánh chịu.

## 2. So sánh các biện pháp can thiệp của pháp luật bảo vệ người tiêu dùng với các biện pháp can thiệp của pháp luật dân sự

Một trong những điểm khác biệt quan trọng phân biệt pháp luật dân sự với pháp luật bảo vệ người tiêu dùng là ở chỗ, nếu như pháp luật dân sự dựa trên một giả định là luôn tồn tại sự bình đẳng giữa các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật dân sự, thì pháp luật bảo vệ người tiêu dùng, ngược lại, dựa trên giả định luôn tồn tại sự bất bình đẳng giữa người tiêu dùng và các chủ thể cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Ví dụ có một hợp đồng tín dụng được ký hoàn toàn trên cơ sở thỏa thuận và tự nguyện giữa một ngân hàng và một tổ chức. Hợp đồng này có điều khoản “bên vay đồng ý rằng bên cho vay có quyền tuyên bố một sự kiện là vi phạm hợp đồng và lấy căn cứ này để tuyên bố khoản vay đến hạn”. Nếu xét từ góc độ bảo vệ người tiêu dùng thì hợp đồng này sẽ được xem xét ở góc độ có tạo ra sự bất bình đẳng do ngân hàng lạm dụng vị trí ưu thế của mình hay không khi đưa ra điều khoản này. Trong khi nếu xét từ góc độ pháp luật dân sự thì hợp đồng này chỉ được xem xét chủ yếu ở khía cạnh có được ký dựa trên sự tự nguyện không.

Cách tiếp cận này dẫn đến sự xuất hiện của của chế định về hành vi thương mại không công bằng (unfair trade practice), chế định về hợp đồng tiêu dùng (consumer contract) và trách nhiệm sản phẩm (product liability). Đây là ba thành tố quan trọng tạo nên pháp luật bảo vệ người tiêu dùng. Dựa trên chế định về hành vi vi thương mại không công bằng, một hành vi có thể không bị coi là vi phạm pháp luật dân sự nhưng có thể bị coi là vi phạm pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng nếu có yếu tố cho thấy có sự lạm dụng sự yếu thế của người tiêu dùng<sup>3</sup> và đó chính là căn cứ để người tiêu dùng có thể kiện yêu cầu khôi phục quyền lợi. Đối với chế định về hợp đồng tiêu dùng, khi tham gia một quan hệ hợp đồng dân sự thông thường, bên cho rằng mình bị thiệt hại do hợp đồng và yêu

(1) Xem Thuyết minh Dự luật về Các hành vi thương mại trước Nghị viện Anh năm 1973.

(2) Xem *Consumer protection Law- Goldring, Maher, McKeough, Pearson- Fifth Edition- The Federation Press.*



cầu khôi phục quyền lợi phải chứng minh là không có sự bình đẳng khi giao kết hợp đồng (có thể bằng việc chứng minh mình bị cưỡng ép, bị lừa dối hoặc các yếu tố khác làm mất khả năng nhận thức hoặc định đoạt). Ngược lại, trong hợp đồng giao kết giữa người tiêu dùng và nhà cung cấp, người tiêu dùng bị thiệt hại do hợp đồng có thể yêu cầu hủy hợp đồng mà không cần chứng minh sự bất bình đẳng khi giao kết, mà chỉ cần chỉ ra trong hợp đồng có điều khoản bất lợi cho họ. Cũng như vậy, với chế định trách nhiệm sản phẩm, nhà cung cấp phải chịu trách nhiệm về các thiệt hại mà khuyết tật của sản phẩm gây ra cho người tiêu dùng, bởi họ ở vị trí có thể biết rõ hơn người tiêu dùng về các khuyết tật đó cũng như có khả năng cao hơn người tiêu dùng trong việc loại trừ các khuyết tật này.

### **3. Tổ chức có phải là người tiêu dùng xét từ góc độ bảo vệ người tiêu dùng**

Ở góc độ này, nếu xét mối quan hệ giữa tổ chức với các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ thì tính yếu thế đã giảm đi rất nhiều. Các tổ chức thường có nhiều nguồn lực (bao gồm nhân lực, trí lực, tài lực), có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, cơ chế hoạt động và điều hành phù hợp với đặc thù của mình. Những người đại diện cho tổ chức khi tham gia vào mối quan hệ với các nhà cung cấp hàng hóa dịch vụ - vì đại diện cho lợi ích của nhiều người - thường phải là những người đã được tổ chức lựa chọn và chịu sự ràng buộc nhất định đối với tổ chức, được đặt dưới một cơ chế kiểm soát, giám sát nhất định và phải chịu trách nhiệm, thậm chí là trách nhiệm pháp lý. Trách nhiệm này buộc đại diện của tổ chức khi tham gia vào các mối quan hệ với những người cung cấp hàng hóa, dịch vụ phải nỗ lực hết sức mình vì lợi ích của cả tập thể. Tất nhiên, cũng có ý kiến cho rằng, lợi ích của chính bản thân tạo ra động lực cao hơn khi con người đó đại diện cho lợi ích tập

thể. Tuy nhiên, ở góc độ khái quát nhất thì việc đại diện cho tập thể tạo ra sức ép nhất định đối với người trực tiếp thực hiện giao dịch, hơn nữa việc đại diện cho tập thể cũng cho phép người tham gia giao dịch có những công cụ tốt hơn để thực hiện nhiệm vụ của mình (như hội đồng tư vấn, cơ chế đấu thầu, sự hỗ trợ của nhân viên kỹ thuật v.v.), điều mà các cá nhân gần như không thể có được. Ngoài ra, các nhà cung cấp dịch vụ cũng dành cho các tổ chức cơ hội thương lượng, thỏa thuận nhiều hơn đối với các cá nhân. Khi sự yếu thế của một bên giao dịch không còn chi phối thì việc xác lập các biện pháp bảo vệ cũng không cần thiết. Việc giới hạn mức độ can thiệp đối với các giao dịch của tổ chức cũng đồng nghĩa với việc đòi hỏi các tổ chức phải đề cao trách nhiệm tự bảo vệ, qua đó đòi hỏi trách nhiệm cao đối với những người đại diện cho tổ chức.

Ngay cả trong các trường hợp người tham gia giao dịch là tổ chức thì kết quả của giao dịch đó cũng có thể dẫn đến việc cá nhân mới thực sự là người tiêu dùng (chẳng hạn như doanh nghiệp mua thực phẩm về cho công nhân ăn trưa). Tuy nhiên, nếu lấy mục đích tiêu dùng này để cho rằng, các tổ chức xứng đáng được bảo vệ như những người đã dùng thực phẩm này là không xác đáng. Việc bảo vệ các tổ chức trong mối quan hệ với nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ chỉ đặt ra khi thực hiện các giao dịch trực tiếp với người cung cấp hàng hóa, dịch vụ và như đã phân tích trên đây, sự yếu thế không thực sự đáng kể. Còn đối với các thiệt hại cụ thể mà các cá nhân là thành viên của tổ chức phải gánh chịu khi trực tiếp tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ tổ chức mua về thì không có bất kỳ cản trở nào về mặt pháp lý ngăn cản các cá nhân này được yêu cầu khôi phục quyền lợi với tư cách là những người tiêu dùng. Pháp luật bảo vệ người tiêu dùng chỉ yêu cầu người tiêu dùng là người tiếp nhận hàng hóa, dịch vụ để tiêu dùng chứ không đòi hỏi phải có giao

(3) Có thể kể ra một số loại hành vi như: khuyến mại giả hiệu (tăng giá lên cao rồi đưa ra chiêu bài khuyến mại giảm giá) hay có những hành động, lời nói làm cho người tiêu dùng hiểu nhầm về tính năng, công dụng của sản phẩm, hay có những hành vi thúc ép gây phiền phức khiến người tiêu dùng, vì muốn tránh sự phiền phức này mà phải mua hàng hóa dịch vụ.



dịch trực tiếp với người cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Còn nếu bên cung cấp hàng hóa, dịch vụ không tuân thủ cam kết gây thiệt hại cho tổ chức thì tổ chức hoàn toàn có thể áp dụng các biện pháp của pháp luật dân sự để yêu cầu bảo vệ quyền lợi cho mình. Như vậy, mục đích bảo vệ người tiêu dùng cũng như bảo vệ lợi ích của tổ chức với tư cách là một bên trong giao dịch vẫn đạt được mà không cần coi các tổ chức là người tiêu dùng.

#### 4. Những hệ lụy pháp lý khi coi tổ chức là người tiêu dùng

Việc coi tổ chức là người tiêu dùng sẽ dẫn đến những trường hợp mà mối quan hệ giữa các chủ thể hoàn toàn bình đẳng nhưng vẫn có sự can thiệp và bảo vệ của pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng, dẫn đến thiệt hại cho phía nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ, mặc dù họ không lạm dụng sự yếu thế của người mua. Điều đó không những gây thiệt hại cho doanh nghiệp mà còn làm giảm trách nhiệm của những người đại diện tổ chức khi tham gia vào các quan hệ dân sự và làm ảnh hưởng đến trật tự và tính ổn định của các giao dịch dân sự. Quan niệm này cũng sẽ dẫn đến nhiều vướng mắc trong quá trình áp dụng, nhất là để xác định trong một giao dịch cụ thể, tổ chức có được coi là người tiêu dùng hay không. Khi dựa trên dấu hiệu cơ

bản nhất để xác định người tiêu dùng là tiếp nhận hàng hóa, dịch vụ với mục đích tiêu dùng, việc xác định một tổ chức mua một loại hàng hóa hay sử dụng một loại dịch vụ vì mục đích thương mại hay mục đích tiêu dùng không phải dễ dàng. Chẳng hạn, tổ chức vay tiền để xây nhà ở phúc lợi cho nhân viên thì được coi là tiêu dùng hay thương mại. Hay một tổ chức mua thực phẩm về phục vụ cho công nhân ăn trưa, chắc rằng vẫn sẽ có người

tranh luận chi phí ăn trưa nằm trong quá trình tái sản xuất sức lao động và phục vụ cho mục đích kinh doanh chung, không thể coi là vì mục đích tiêu dùng và ngược lại, sẽ có người khác phản biện lại rằng rõ ràng tổ chức đó mua thực phẩm về không có mục đích bán lại mà để tiêu dùng tại chỗ, phải được coi là để tiêu dùng. Như vậy, trên thực tế rất có thể có những cách giải thích pháp luật khác nhau và dẫn đến cùng một giao dịch giống nhau nhưng có nơi sẽ coi là giao dịch tiêu dùng và áp dụng các biện pháp can thiệp như đối với người tiêu dùng và nơi khác lại không coi là giao dịch tiêu dùng và biện pháp can thiệp của pháp luật bảo vệ người tiêu dùng không được áp dụng.

Pháp luật các nước quan niệm tương đối rõ về người tiêu dùng xét ở nhu cầu cần bảo vệ. Xin viện dẫn một số liệu sau đây. Trong Báo cáo tóm tắt nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về xây dựng pháp luật bảo vệ người tiêu dùng do Bộ Công thương chuẩn bị, dựa trên nghiên cứu pháp luật bảo vệ người tiêu dùng của 15 quốc gia<sup>4</sup> thì chỉ có Hàn Quốc coi pháp nhân cũng có thể là người tiêu dùng. Phần lớn các quốc gia chỉ quy định người tiêu dùng là cá nhân, thể hiện quan điểm luật bảo vệ người tiêu dùng chỉ bảo vệ đối với cá nhân, còn pháp nhân có những vị thế và điều kiện tốt hơn so với cá nhân trong quan hệ với nhà cung cấp nên luật bảo vệ người tiêu dùng không nhất thiết phải can thiệp vào quan hệ của họ<sup>5</sup>.

(4) Bao gồm Thái Lan, Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc, EU, Hoa Kỳ, Canada, Pháp, Hồng Kông, Ấn Độ, Na Uy, Nga, Trung Quốc, Đài Loan, Malaysia, Anh.

(5) Xem hồ sơ Dự án luật Bảo vệ người tiêu dùng.

## 5. Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng hiện nay của Việt Nam cần tiếp cận theo xu thế chung của thế giới

Trong nhiều vấn đề khác, Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng (Dự thảo) đã căn cứ vào những kinh nghiệm và thực tiễn pháp luật bảo vệ người tiêu dùng của nhiều nước, nhất là trong việc bảo vệ những người tiêu dùng do họ bị yếu thế tạo ra sự cân bằng trong giao dịch với người tiêu dùng<sup>6</sup>. Các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng trong Dự thảo về cơ bản cũng được xác lập theo hướng này và cũng đã bao hàm các biện pháp bảo vệ nền tảng đã được thiết lập theo thông lệ chung như: sử dụng chế định về hành vi thương mại không công bằng (thông qua quy định về trách nhiệm thông tin cho người tiêu dùng<sup>7</sup>, quy định về hành vi lừa dối, gây nhầm lẫn<sup>8</sup>, hành vi quấy rối<sup>9</sup>, ép buộc người tiêu dùng<sup>10</sup>,) sử dụng chế định về hợp đồng tiêu dùng<sup>11</sup>, chế định về trách nhiệm sản phẩm<sup>12</sup>. Các biện pháp này củng cố thêm cơ chế pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng của Việt Nam bằng việc trao thêm cho người tiêu dùng các công cụ để có thể bảo vệ quyền lợi của mình, đồng thời cũng cho phép Nhà nước can thiệp vào các quan hệ giữa nhà cung cấp với người tiêu dùng và tạo khả năng để các tổ chức bảo vệ người tiêu dùng đứng ra khởi kiện, nhằm bảo vệ quyền cho người tiêu dùng khi có hành vi xâm phạm quyền lợi của người tiêu dùng từ phía nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Song, tất cả các công cụ cũng như khả năng can thiệp này sẽ chỉ phát huy tác dụng nếu được áp dụng với những quan hệ tiêu dùng theo đúng nghĩa, tức là áp dụng để bảo vệ với những người tiêu dùng yếu thế trong quan hệ với nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Hiện nay, khái niệm người

tiêu dùng được quy định tại khoản 1 Điều 3 Dự thảo vẫn coi người tiêu dùng bao gồm cả tổ chức, cá nhân<sup>13</sup>. Có nghĩa là các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng sẽ được áp dụng trong trường hợp tổ chức thực hiện giao dịch với các nhà cung cấp. Như đã phân tích ở trên, việc áp dụng các công cụ pháp lý để bảo vệ người tiêu dùng trong trường hợp này sẽ gây ra những hệ lụy không tốt về mặt pháp lý, làm ảnh hưởng tiêu cực tới sự ổn định của các giao dịch dân sự. Các tổ chức - thay vì sử dụng các điều kiện mình có để tự bảo vệ - sẽ dựa dẫm vào Nhà nước. Chẳng hạn, họ có thể không cần kiểm tra giá cả mà vẫn quyết định mua sắm bởi sau đó, họ có thể dựa vào lý do doanh nghiệp không niêm yết giá, hay doanh nghiệp đã tăng giá từ trước rồi dùng chiêu khuyến mại giảm giá để thu hút họ mua hàng (tức là doanh nghiệp vi phạm nghĩa vụ quy định tại Luật Bảo vệ người tiêu dùng) để yêu cầu hủy giao dịch hoặc đòi bồi thường thiệt hại.

Để đảm bảo tôn trọng nguyên tắc tự do thỏa thuận của luật dân sự, nâng cao trách nhiệm của những người đại diện tổ chức khi tham gia vào các giao dịch dân sự và để phù hợp với thông lệ quốc tế, Luật Bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam không nên áp dụng các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng đối với tổ chức hay nói cách khác, không nên coi tổ chức là người tiêu dùng. Điều này cũng sẽ góp phần thực hiện một trong những quan điểm xây dựng Luật Bảo vệ người tiêu dùng mà Ban soạn thảo đã đề ra là “Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng, đồng thời bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân kinh doanh”<sup>14</sup>. ■

(6) Xem Tờ trình số 45/TT-CP ngày 4/5/2010 về Dự án Luật Bảo vệ người tiêu dùng (Nguồn: <http://duthaonline.quochoi.vn>).

(7) Điều 10 Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng (Nguồn: <http://duthaonline.quochoi.vn>).

(8) Điều 11 Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng.

(9) Điều 12 Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng.

(10) Điều 13 Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng.

(11) Xem Chương III Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng.

(12) Điều 23, 24, 25 Dự thảo 5 Luật Bảo vệ người tiêu dùng.

(13) Khoản 1 Điều 3 Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng quy định “Người tiêu dùng là các cá nhân, tổ chức mua, sử dụng hàng hoá, dịch vụ không nhằm mục đích bán lại”.

(14) Tờ trình số 45/TT-CP ngày 4 tháng 5 năm 2010 về Dự án Luật Bảo vệ người tiêu dùng (Nguồn: <http://duthaonline.quochoi.vn>)

# BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG TRONG GIAO KẾT HỢP ĐỒNG ĐIỆN TỬ QUA INTERNET

■ TRẦN VĂN BIÊN \*

Tại kỳ họp thứ 7 vừa qua, Dự thảo 5 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã được đưa ra Quốc hội để thảo luận. Trong quá trình thảo luận, một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm, đóng góp ý kiến của các đại biểu Quốc hội là vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử. Có ý kiến cho rằng, Dự thảo Luật dường như chỉ quy định đối với các giao dịch truyền thống mà chưa tính đến các phương thức kinh doanh mới đang phát triển như giao dịch trên Internet hiện nay<sup>1</sup>. Sau khi kỳ họp thứ 7, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội đã phối hợp với Ban soạn thảo và các cơ quan hữu quan tiến hành nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo Luật theo ý kiến góp ý của đại biểu. Tuy nhiên, theo dõi bản Dự thảo 5.4 đưa ra tại cuộc họp ngày 14/8/2010 do Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường chủ trì, có thể nhận thấy, vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử qua Internet vẫn chưa được quan tâm đúng mức.

## 1. Nhu cầu điều chỉnh pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử

Hợp đồng điện tử đặc trưng cho các giao dịch được thiết lập từ xa. Trong mối quan hệ này, người tiêu dùng luôn ở thế yếu so với nhà cung cấp dịch vụ, hàng hóa. Thế yếu này bắt nguồn từ chính phương thức giao kết hợp đồng: phải sử dụng biện pháp liên lạc từ xa (qua website, e-mail hay chat room...). Người tiêu dùng có thể thiếu thông tin về tình hình

thực tế hay pháp luật điều chỉnh quan hệ hợp đồng. Đặc điểm này là nguyên nhân gây ra bất bình đẳng giữa các bên. Dễ nhận thấy rằng, khi mua một mặt hàng bất kỳ (ví dụ như quần áo) thông qua một website, người tiêu dùng không có dịp kiểm tra màu sắc, kích cỡ hay chất liệu quần áo như khi mua ở một cửa hàng thời trang. Vì vậy, có thể sẽ có rủi ro khi giao kết hợp đồng, sự đồng ý của người tiêu dùng sẽ không rõ ràng như khi ký kết hợp đồng với sự hiện diện của các bên. Ở cấp độ thấp hơn, việc

(\*) *ThS. Viện Nhà nước và Pháp luật.*

(1) <http://dantri.com.vn/c20/s20-400158/nguoi-tieu-dung-truc-tuyen-de-bi-gai-bay.htm>

mua hàng thiếu cân nhắc cũng rất đáng ngại, khi đó người tiêu dùng sẽ không suy nghĩ chín chắn trước khi ký kết hợp đồng như trong giao dịch truyền thống. Khi các hợp đồng điện tử đa phần dưới dạng là hợp đồng mẫu, thì vị thế của người tiêu dùng từ xa lại càng yếu thế vì họ không có quyền thỏa thuận, thương lượng.

Mặc dù có sự bất bình đẳng giữa các bên, có tình trạng bất cân xứng về thông tin và khả năng thương lượng giữa các bên, quy trình, phương thức giao kết hợp đồng điện tử có khác biệt, nhưng không phải “cư dân mạng” nào cũng nắm rõ. Do đó, cần thiết phải có sự can thiệp của pháp luật để bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng - bên yếu thế trong quan hệ hợp đồng điện tử.

Sự thành công của hợp đồng điện tử phụ thuộc vào việc xây dựng một môi trường giao dịch thu hút cũng như an toàn đối với các bên tham gia. Điều này đặc biệt đúng khi nói tới khía cạnh bảo vệ người tiêu dùng. Một yếu tố quan trọng để tạo môi trường cho lòng tin và sự tín nhiệm trong giao kết hợp đồng điện tử là phải bảo vệ được người tiêu dùng. Các bên tham gia giao kết hợp đồng điện tử qua mạng Internet không nhất thiết hay không thể gặp mặt nhau. Thông thường, người tiêu dùng không biết rõ các thông tin về hàng hóa, dịch vụ được cung cấp như người bán hàng, khả năng chịu rủi ro sẽ cao hơn, do đó cần có những quy định pháp luật bảo vệ họ.

## 2. Thực trạng pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử

Ở Việt Nam, cùng với những chuyển biến của môi trường xã hội, hạ tầng công nghệ và khung pháp lý trong những năm gần đây, ứng dụng thương mại điện tử trong doanh nghiệp ngày càng được mở rộng, đặc biệt là các ứng dụng trên nền Internet. Số lượng website thương mại điện tử tăng rất nhanh. Do đặc thù của môi trường Internet, giao dịch tiến hành trên những website này tuân theo những trình tự và điều kiện rất khác biệt so với giao dịch truyền thống, đặc biệt trong quy trình giao kết

hợp đồng giữa các bên. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật trước đây (trước năm 2006) chưa có văn bản nào điều chỉnh vấn đề này, mọi giao dịch trên các website vẫn được tiến hành một cách tự phát và không có cơ sở pháp lý để giải quyết những tranh chấp phát sinh.

Trong bối cảnh đó, việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về quy trình giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử là hết sức cần thiết, nhằm thiết lập những nguyên tắc và chuẩn mực chung cho hoạt động của các website, nâng cao tính minh bạch của một hình thức giao dịch thương mại điện tử phổ biến, đồng thời góp phần bảo vệ và cân bằng lợi ích giữa các bên tham gia giao dịch.

Về vấn đề này, đầu tiên phải kể đến Luật Công nghệ thông tin năm 2006. Khoản 2 Điều 30 Luật này quy định khi thực hiện việc kinh doanh trên mạng, một website bán hàng phải bảo đảm các yêu cầu: a) cung cấp đầy đủ, chính xác thông tin về hàng hóa, dịch vụ, điều kiện giao dịch, thủ tục giải quyết tranh chấp và bồi thường thiệt hại; b) cung cấp cho người tiêu dùng thông tin về phương thức thanh toán an toàn và tiện lợi trên môi trường mạng và c) công bố các trường hợp người tiêu dùng có quyền hủy bỏ, sửa đổi thỏa thuận trên môi trường mạng.

Trừ trường hợp các bên liên quan có thỏa thuận khác, tổ chức, cá nhân bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ phải cung cấp các thông tin sau đây cho việc giao kết hợp đồng: a) trình tự thực hiện để tiến tới giao kết hợp đồng trên môi trường mạng; b) biện pháp kỹ thuật xác định và sửa đổi thông tin nhập sai; c) việc lưu trữ hồ sơ hợp đồng và cho phép truy nhập hồ sơ đó. Khi đưa ra các thông tin về điều kiện hợp đồng cho người tiêu dùng, tổ chức, cá nhân phải bảo đảm cho người tiêu dùng khả năng lưu trữ và tái tạo được các thông tin đó (Điều 31 Luật Công nghệ thông tin năm 2006).

Một thực tế trong giao dịch điện tử là mọi người thường vội vã nhấp nút “Gửi” khi thực ra họ chưa định làm thế. Nhiều người giao kết hợp đồng qua mạng chắc chắn đã từng gặp trường

hợp nhập thông tin vào mẫu trên website mà sai về mọi thứ, từ lỗi chính tả đến số lượng và món đồ định mua. Những lỗi này thường mang tính khách quan, thể hiện sự không thống nhất giữa thao tác bên ngoài với ý chí bên trong của người mua. Để đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng trong những trường hợp như thế này, Luật Công nghệ thông tin năm 2006 đưa ra biện pháp tại Điều 32: “Trường hợp người mua nhập sai thông tin gửi vào trang thông tin điện tử bán hàng mà hệ thống nhập tin không cung cấp khả năng sửa đổi thông tin, người mua có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng nếu đã thực hiện các biện pháp sau đây:

1. Thông báo kịp thời cho người bán biết về thông tin nhập sai của mình và người bán cũng đã xác nhận việc nhận được thông báo đó;

2. Trả lại hàng hoá đã nhận nhưng chưa sử dụng hoặc hưởng bất kỳ lợi ích nào từ hàng hóa đó”.

Giải pháp tương tự cũng được quy định tại Điều 15 Nghị định số 57/2006/NĐ-CP về thương mại điện tử khi cho phép cá nhân mắc phải lỗi nhập thông tin khi giao tiếp với một hệ thống thông tin tự động có thể rút bỏ phần chứng từ điện tử có lỗi.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy các quy định nêu trên mới chỉ là quy định khái quát, mang tính nguyên tắc, để đi vào cuộc sống thì cần phải có những quy định cụ thể, chi tiết hơn. Thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thương mại điện tử, Bộ Công thương đã xây dựng và ban hành Thông tư số 09/2008/TT-BCT ngày 21/7/2008 hướng dẫn việc cung cấp thông tin và giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử nhằm đáp ứng các nhu cầu nói trên của thực tiễn kinh doanh. Thông tư được xây dựng theo những quan điểm chủ yếu là: điều chỉnh những vấn đề mang tính đặc thù của việc giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử, còn việc thực hiện hợp đồng được điều chỉnh bởi pháp luật chung về hợp đồng (cũng như hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp phải tuân thủ pháp luật chung về thương mại); điều chỉnh việc giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử giữa thương nhân với

khách hàng (là cá nhân hoặc tổ chức). Các giao dịch giữa cá nhân và cá nhân là giao dịch dân sự, không thuộc phạm vi điều chỉnh của Thông tư. Mục tiêu của Thông tư là đảm bảo sự cân bằng lợi ích giữa các bên tham gia giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử do khách hàng thường ở thế bất lợi hơn trong việc tiếp cận thông tin và bị động hơn trong việc thỏa thuận các điều kiện hợp đồng; đưa ra một khung quy định chung về những thông tin cần được cung cấp và quy trình giao kết hợp đồng trên các website thương mại điện tử nhằm bảo vệ lợi ích tối thiểu cho khách hàng. Thương nhân là bên chiếm ưu thế hơn trong việc đề ra các điều khoản của hợp đồng, do đó có thể chủ động áp dụng những biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích của mình khi giao dịch với khách hàng trên website thương mại điện tử.

Dựa trên những yếu tố đặc thù của môi trường mạng, Thông tư số 09/2008/TT-BCT quy định về một quy trình giao kết hợp đồng tiêu biểu qua website thương mại điện tử, qua đó giúp phân định phạm vi trách nhiệm của mỗi bên trong các giao dịch này, đồng thời giảm bớt sự bất bình đẳng giữa khách hàng và thương nhân trong giao kết hợp đồng. Bên cạnh những điều khoản về quy trình giao kết hợp đồng, Thông tư số 09/2008/TT-BCT còn quy định cụ thể việc cung cấp thông tin trên các website thương mại điện tử nhằm bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong quá trình giao dịch với yêu cầu những thông tin này phải: a) rõ ràng, chính xác, dễ tìm và dễ hiểu; b) được sắp xếp tại các mục tương ứng trên website và có thể truy cập bằng phương pháp trực tuyến; c) có khả năng lưu trữ, in ấn và hiển thị được về sau và d) được hiển thị rõ đối với khách hàng trước thời điểm khách hàng gửi đề nghị giao kết hợp đồng. Những thông tin mà thương nhân phải công bố trên website theo quy định của Thông tư số 09/2008/TT-BCT bao gồm: thông tin về thương nhân và người sở hữu website; thông tin về hàng hóa, dịch vụ; thông tin về giá cả; thông tin về các điều khoản giao dịch; thông tin về vận chuyển và giao nhận; thông tin về các phương thức thanh

toán; thông tin đầy đủ và trung thực về việc được chứng nhận website thương mại điện tử uy tín. Thông tư số 09/2008/TT-BCT còn dành một mục (Mục IV) quy định một số vấn đề đặc thù trong bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng khi giao kết hợp đồng trên website thương mại điện tử, như cơ chế rà soát và xác nhận nội dung hợp đồng; thủ tục chấm dứt hợp đồng đối với hợp đồng cung ứng dịch vụ trực tuyến dài hạn; giải quyết tranh chấp liên quan đến các hợp đồng giao kết trên website thương mại điện tử; bảo vệ thông tin cá nhân của khách hàng trên website thương mại điện tử...

Có thể nhận thấy, các quy định pháp luật hiện hành về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử của Việt Nam về cơ bản đã tiệm cận được xu hướng điều chỉnh pháp luật trên thế giới, như quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin của tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; quy định về cơ chế rà soát và xác nhận nội dung hợp đồng; quy định về sửa lỗi do nhập sai thông tin khi giao kết hợp đồng qua mạng; quy định bảo vệ thông tin cá nhân của người tiêu dùng khi giao kết hợp đồng qua mạng... Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam chưa có quy định cho phép người tiêu dùng có quyền rút lui khỏi hợp đồng, trả lại hàng hóa đã mua và không phải bồi thường, khi giao kết hợp đồng qua Internet trong một thời hạn nhất định như pháp luật của một số nước tiên tiến trên thế giới<sup>2</sup>. Quyền rút lui khỏi hợp đồng giúp người tiêu dùng không bị rơi vào thế yếu, nếu nhận thấy mặt hàng mua từ xa không phù hợp với yêu cầu (chẳng hạn như quần áo không vừa), người tiêu dùng có thể thay đổi ý định mà không phải chịu phạt.

Bên cạnh đó, các quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử còn nằm rải rác ở các văn bản khác nhau, khó cho việc tra cứu và quan trọng hơn, phần lớn các quy định này mới chỉ được quy định trong một văn bản có hiệu lực pháp lý thấp (Thông tư số 09/2008/TT-BCT), nên hiệu quả điều chỉnh trong thực tiễn chưa cao (có thể thấy rõ điều này qua số liệu khảo sát được trình bày dưới đây). Điều đáng tiếc là trong quá trình xây dựng Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, nhiều quy định của Thông tư số 09/2008/TT-BCT được đánh giá là khá tốt lại chưa được pháp điển hóa, nâng lên thành luật quy định trong Dự thảo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

So với Dự thảo 5, quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử của Dự thảo 5.4 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng có hai điểm bổ sung đáng chú ý:

*Một là*, quy định tại khoản 3 Điều 13: “Trường hợp giao kết hợp đồng qua phương tiện điện tử, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ phải tạo điều kiện cho người tiêu dùng xem toàn bộ hợp đồng trước khi giao kết”.

*Hai là*, quy định tại khoản 2 Điều 19: “Trường hợp giao dịch qua trang thông tin điện tử, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có trách nhiệm cung cấp cho người tiêu dùng khả năng truy nhập, tải, lưu giữ và in hóa đơn, chứng từ, tài liệu quy định tại khoản 1 Điều này”.

Tuy nhiên, quy định tại khoản 3 Điều 13 là không khả thi, bởi đối với trường hợp giao kết

(2) Ví dụ, ở Pháp, người tiêu dùng có quyền rút lui khỏi hợp đồng trong thời hạn 07 ngày, không kể ngày lễ và chủ nhật: Đối với hàng hóa, tính từ ngày người tiêu dùng nhận được hàng hóa, nếu đã có thư khẳng định lại của thương nhân qua đường thư điện tử (email); đối với dịch vụ, thời hạn này được tính từ ngày ký kết hợp đồng hoặc từ ngày thương nhân thực hiện việc khẳng định lại thông tin bằng thư điện tử.

Trong trường hợp thương nhân không thực hiện nghĩa vụ khẳng định lại thông tin bằng email, thì thời hạn mà người tiêu dùng có quyền rút lui khỏi hợp đồng là 03 tháng: Đối với hàng hóa, tính từ ngày người tiêu dùng nhận được hàng hóa; đối với dịch vụ, tính từ ngày ký kết hợp đồng.

Trong trường hợp người tiêu dùng thực hiện quyền rút lui khỏi hợp đồng, thương nhân phải hoàn trả lại số tiền đã nhận trong thời hạn tối đa là 30 ngày.

Quyền rút lui khỏi hợp đồng của người tiêu dùng không áp dụng đối với những hàng hóa hoặc dịch vụ được sử dụng ngay lập tức như: băng, đĩa hình; băng, đĩa nhạc; các phần mềm tin học hay báo chí điện tử...

Sau khi Thông tư số 09/2008/TT-BCT được ban hành, một cuộc khảo sát về mức độ tuân thủ các quy định của Thông tư đã được tiến hành đối với 50 website thương mại điện tử do Cục Thương mại điện tử và Công nghệ thông tin kết hợp thuộc Bộ Công thương phối hợp với Hiệp hội Thương mại điện tử Việt Nam. Kết quả khảo sát đối với một số tiêu chí cơ bản cho thấy:

Hầu hết website (96%) đều mô tả khá rõ ràng về hàng hóa, dịch vụ mà mình cung cấp. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho khách hàng dễ dàng đưa ra các quyết định mua hàng cũng như xây dựng lòng tin của khách hàng tốt hơn khi thăm các website.

Giá cả của các hàng hóa dịch vụ là tiêu chí duy nhất mà tất cả các website đều đăng tải. Tuy nhiên, khi đi vào chi tiết thì chỉ có 38% các website công bố rõ ràng cơ cấu giá (giá trước thuế, giá sau thuế, chi phí vận chuyển, các chi phí có liên quan...).

Đa số các website đều có cơ chế trả lời đề nghị giao kết hợp đồng của khách hàng (80%), nhưng còn 20% website không có bất kỳ hình thức trả lời đề nghị giao kết hợp đồng nào trong một khoảng thời gian cụ thể.

Hầu như tất cả (98%) các website chưa cung cấp đầy đủ các thông tin cơ bản về thương nhân như tên, địa chỉ, số điện thoại, email, giấy phép đăng ký kinh doanh.

46% các website không công bố bất cứ thông tin gì về các điều khoản giao dịch, chỉ có 8% công bố đầy đủ các điều khoản giao dịch.

Đa phần website vẫn chưa chú ý thích đáng tới việc xây dựng cơ chế giải quyết tranh chấp. Chỉ có 4% trong số những website được khảo sát công bố thông tin về quy trình giải quyết khi xảy ra tranh chấp trong quá trình thực hiện hợp đồng.

Một tiêu chí rất quan trọng nữa để đánh giá về một website thương mại điện tử là chính sách bảo vệ thông tin cá nhân của khách hàng. Thông tin cá nhân gần đây đã trở thành vấn đề nổi cộm trên thế giới và được rất nhiều quốc gia và tổ chức quan tâm. Kết quả khảo sát cho thấy, tất cả website thuộc mẫu điều tra đều có thu thập thông tin cá nhân của khách hàng, kể cả những thông tin cực kỳ nhạy cảm như thẻ tín dụng. Nhưng chỉ có 12% các website công bố chính sách bảo vệ thông tin cá nhân, 6% có cơ chế cho phép khách hàng lựa chọn đồng ý hoặc từ chối cung cấp thông tin cá nhân khi tham gia giao dịch<sup>3</sup>.

hợp đồng qua điện thoại (một loại phương tiện điện tử), thì các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ dù muốn cũng không thể cho người tiêu dùng xem toàn bộ hợp đồng trước khi giao kết được.

\* \*

\*

Để Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng sau khi được ban hành có tính khả thi và đáp ứng nhu cầu điều chỉnh của thực tiễn hiện nay, thì một trong những nguyên tắc quan trọng cần phải quán triệt trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật này là: các biện pháp và mức độ bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong các giao

dịch điện tử không thấp hơn so với các giao dịch truyền thống.

Nhằm hoàn thiện Dự thảo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, chúng tôi cho rằng, các quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử cần được quy định đầy đủ và chi tiết hơn. Ban soạn thảo nên tổng kết, nghiên cứu và pháp điển hóa các quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng trong giao kết hợp đồng điện tử nằm rải rác ở các văn bản khác nhau và có hiệu lực pháp lý thấp như đã phân tích ở mục 2 để đưa vào trong Dự thảo Luật này. ■

(3) Bộ Công thương (2010), Báo cáo thương mại điện tử Việt Nam 2009, tr. 31-32.



# XÁC LẬP VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN SỞ HỮU CHỨNG KHOÁN NIÊM YẾT

■ NGUYỄN THỊ LAN HƯƠNG\*

Tổ chức hay cá nhân có thể sở hữu chứng khoán dưới hình thức chứng chỉ (cổ phiếu, trái phiếu) hoặc dữ liệu điện tử. Trên thị trường chứng khoán tập trung, các công ty chứng khoán (CTCK) chính là đầu mối giao kết và thực hiện hợp đồng mua bán chứng khoán. CTCK nhận lệnh đặt mua, lệnh chào bán và “thể hiện ý chí” mua bán bằng hành vi chuyển lệnh vào hệ thống giao dịch để khớp lệnh, thông báo lệnh đã được khớp, kết nối hệ thống giao dịch của Sở Giao dịch chứng khoán và hệ thống lưu ký của Trung tâm Lưu ký chứng khoán, hay nói cách khác, việc giao kết và thực hiện hợp đồng mua bán, xác lập quyền sở hữu chứng khoán niêm yết thông qua một trình tự, thủ tục đặc biệt.

Để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhà đầu tư chứng khoán niêm yết trong quá trình xác lập và thực hiện quyền sở hữu, cần thiết phải làm rõ những vấn đề pháp lý có liên quan trong giao kết và thực hiện hợp đồng mang tính đặc thù gắn với hệ thống giao dịch điện tử hiện nay.

## 1. Đặt lệnh mua bán chứng khoán - phương thức thể hiện ý chí

Nhà đầu tư có thể mua bán chứng khoán thông qua phương thức giao dịch thỏa thuận hoặc giao dịch khớp lệnh. Đối với trường hợp giao dịch khớp lệnh, nhà đầu tư đặt lệnh mua hoặc bán chứng khoán tại các bộ phận môi giới của CTCK, CTCK với tư cách là thành viên giao dịch chuyển lệnh khớp tại Sở Giao dịch. Nhà đầu tư thể hiện ý chí mua hoặc bán chỉ có thể biết có được sự thống nhất ý chí hay không khi được thông báo kết quả khớp lệnh.

Vấn đề bất cập thường phát sinh ở giai đoạn này là thể hiện ý chí của nhà đầu tư có được chuyển tải đúng hay không. Trên thực tế đã xảy ra nhiều trường hợp đưa lệnh mua hoặc lệnh

bán vào hệ thống không đúng với yêu cầu của nhà đầu tư nên dẫn đến tình trạng lệnh mua, lệnh bán không được khớp tại phiên giao dịch - hợp đồng chưa hình thành, có nghĩa là nhà đầu tư có thể bị thiệt hại nếu giá chứng khoán tăng. Ở đây, cần phân biệt lỗi trong vận hành của hệ thống giao dịch và lỗi của nhân viên môi giới. Trong tất cả các trường hợp cần thiết phải xem xét mức độ thiệt hại phát sinh để có biện pháp xử lý đối với tổ chức và cá nhân có liên quan cũng như xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho nhà đầu tư. Một dạng lỗi phổ biến là làm sai lệch lệnh yêu cầu, đây thường là lỗi của nhân viên môi giới, tùy từng trường hợp có thể xác định được trách nhiệm bồi thường thiệt hại của CTCK do hành vi thiếu trách nhiệm trong

(\*) TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

tác nghiệp của nhân viên môi giới gây ra<sup>1</sup>. Việc xác định rõ ràng trách nhiệm bồi thường thiệt hại của các bên có ý nghĩa quan trọng trong bảo đảm quan hệ giao dịch hình thành và được thực hiện có hiệu quả, đề cao trách nhiệm của các bên liên quan trong tác nghiệp chính xác, khách quan và vô tư trong chuyển lệnh, khớp lệnh và thông báo kết quả.

## 2. Xác nhận quyền sở hữu chứng khoán niêm yết

Về nguyên tắc, sau khi CTCK thông báo kết quả khớp lệnh, giá mua bán chứng khoán đã hình thành. Phải khẳng định rằng vào thời điểm này, các bên không được hủy bỏ hợp đồng cho dù các bên chưa được xác nhận về việc thanh toán tiền và chứng khoán. Về nguyên tắc, khi quyền sở hữu tiền và chứng khoán trong tài khoản của nhà đầu tư chỉ được xác lập sau khi Trung tâm Lưu ký chứng khoán thực hiện hoạt động bù trừ và thanh toán chứng khoán.

Theo qui định pháp luật hiện hành, CTCK sau khi thực hiện hành vi môi giới, tiếp tục thực hiện quyền quản lý tài khoản tổng của các nhà đầu tư, xác lập quyền sở hữu bước đầu của nhà đầu tư. Quyền sở hữu chính thức được xác lập khi khoản tiền thanh toán về tài khoản của bên bán và chứng khoán về tài khoản của bên mua sau 03 ngày giao dịch (T+3). Theo trình tự các bước trong giao dịch tại Sở Giao dịch chứng khoán Hồ Chí Minh, thời gian thanh toán áp dụng như sau: đối với mua cổ phiếu, sau 03 ngày làm việc kể từ ngày mua, vào buổi chiều thứ 3, cổ phiếu về tài khoản của nhà đầu tư; đối với bán cổ phiếu, sau 03 ngày làm việc kể từ ngày bán cổ phiếu, vào buổi sáng ngày thứ 3, tiền bán chứng khoán sẽ có trong tài khoản của nhà đầu tư.

Quyền mua bán chứng khoán của nhà đầu tư được bảo đảm khi không phát sinh lỗi giao dịch trong hệ thống và mọi thông tin liên quan đến thanh toán, chuyển giao chứng khoán theo

đúng khối lượng giá cả tại thời điểm thông báo khớp lệnh đã được truyền tải chính xác đến Trung tâm Lưu ký chứng khoán để bù trừ, thanh toán và lưu ký.

Về cơ bản, qui trình này được áp dụng để đảm bảo an toàn cho hệ thống và đảm bảo cho các thành viên thị trường đủ thời gian cân đối và bù trừ chứng khoán và tiền thanh toán sau ngày giao dịch T. Tuy nhiên, việc xác nhận thanh toán và sở hữu chứng khoán sau giao dịch 03 ngày là một bất cập trong điều kiện sử dụng phương thức giao dịch điện tử, đặc biệt thị trường chứng khoán tập trung được coi là thị trường cho sự thịnh hành “nghề kinh doanh chứng khoán”. Hiện nay, rút ngắn thời gian thanh toán và cho phép giao dịch chứng khoán trong ngày T+2 vẫn đang là một câu hỏi chờ phúc đáp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

## 3. Bảo đảm thực hiện quyền mua bán chứng khoán niêm yết liên tục

Đặc trưng của chứng khoán niêm yết là hàng hóa đầu tư và được giao dịch trên hệ thống kết nối giữa CTCK và Sở Giao dịch chứng khoán. Về nguyên tắc, quyền sở hữu tiền hoặc chứng khoán chỉ được xác nhận vào ngày T+3, nhà đầu tư chỉ có quyền bán chứng khoán sau khi chứng khoán về tài khoản. Khoảng thời gian trước khi chứng khoán về tài khoản, cụ thể là khoảng thời gian hoàn tất thanh toán tiền mua chứng khoán đến thời điểm chứng khoán về tài khoản, nhà đầu tư sở hữu chứng khoán không được phép giao dịch.

Nếu xét dưới góc độ bảo đảm thực hiện quyền sở hữu của nhà đầu tư và bảo đảm quyền tự do kinh doanh của CTCK, thì hạn chế trên sẽ trở thành một “rào cản” cho thực hiện các giao dịch chứng khoán vốn đòi hỏi tính liên tục và kịp thời. Cụ thể là :

- Về phía nhà đầu tư sẽ không thực hiện được giao dịch một cách liên tục, phải chờ đợi

(1) Trên thực tế, nhiều lỗi chỉ có thể được phát hiện khi có sai lệch số dư chứng khoán trên tài khoản của nhà đầu tư. Sở Giao dịch chứng khoán và Trung tâm Lưu ký chứng khoán áp dụng pháp luật để sửa lỗi là yêu cầu CTCK chuyển lệnh mua bán sai thành lệnh tự doanh của CTCK. Còn CTCK trước khi sử dụng cách nêu trên thường sử dụng phương thức thuyết phục nhà đầu tư chấp nhận giao dịch có lỗi, hoặc sử dụng tài khoản khác để thực hiện mua bán đối ứng.

một khoảng thời gian là 03 ngày sau khi lệnh mua bán được khớp, mặc dù tại thời điểm đặt lệnh, nhà đầu tư mua chứng khoán đã ký quỹ đủ số tiền phải thanh toán.

- Về phía CTCK sẽ bị hạn chế trong việc cung cấp dịch vụ mua bán liên tục cho nhà đầu tư trong điều kiện đã hoàn thiện hệ thống giao dịch đủ khả năng đáp ứng nhu cầu thanh toán tiền và bán chứng khoán trước ngày T+3.

Nhằm khuyến khích sự gia tăng của giao dịch chứng khoán và đảm bảo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của các CTCK, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư 50/2009/TT-BTC ngày 16/03/2009 về Hướng dẫn giao dịch điện tử trên thị trường chứng khoán. Theo đó, các giao dịch điện tử trong lĩnh vực chứng khoán phải tuân thủ nguyên tắc rõ ràng, công bằng, trung thực, an toàn và hiệu quả (Mục 1 điểm 4). Có thể thấy, tính thông thoáng của văn bản pháp luật này nhằm đảm bảo các giao dịch điện tử diễn ra một cách công bằng và có hiệu quả.

Chứng khoán niêm yết là một loại hàng hóa đầu tư, với giá cả lên xuống từng ngày, từng giờ theo nhu cầu của thị trường và các thông tin liên quan đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, bởi vậy, cần thiết phải bảo đảm thực hiện quyền mua bán chứng khoán liên tục và kịp thời.

Việc cơ quan có thẩm quyền cho phép rút ngắn thời gian thanh toán và cho phép giao dịch chứng khoán trước ngày T+3 đang là sự mong mỏi của các nhà đầu tư và các CTCK hiện nay. Nếu được chấp thuận, sự cho phép này sẽ tạo cơ hội cho nhà đầu tư năng động hơn trong việc kinh doanh chứng khoán cũng như tạo ra môi trường kinh doanh công bằng để CTCK không còn phải “lách luật” kết hợp hoạt động cho vay chứng khoán với hoạt động môi giới chứng khoán và không còn phải “bắt đắc dĩ” phân biệt đối xử các nhà đầu tư được

đặt lệnh mua bán sớm hơn ngày T+3 với các nhà đầu tư đặt lệnh sau ngày T+3<sup>2</sup>. Đồng thời, việc cho phép bán chứng khoán trước ngày T+3 cũng khuyến khích được các CTCK khai thác tối đa các tài sản đầu tư - hệ thống giao dịch nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng của nhà đầu tư.

Nhìn chung, pháp luật về giao dịch chứng khoán cần được dân sự hóa theo hướng giảm bớt cơ chế “xin - cho” trong quản lý giao dịch<sup>3</sup> và thời hạn thanh toán cần được rút ngắn hơn T+3. Ngoài ra, các qui định về giao dịch chứng khoán cần quán triệt nguyên tắc bảo đảm công bằng trong đó, khung pháp lý về giao dịch chứng khoán phải được xây dựng trên cơ sở không phân biệt thời gian thanh toán T+1 cho giao dịch thỏa thuận và thời gian thanh toán T+3 cho giao dịch khớp lệnh. Bởi vì, nếu cùng mục đích kinh doanh chứng khoán thì việc thanh toán trước, và tạo quyền bán chứng khoán trước là sự ưu tiên về thủ tục nhưng cũng đồng nghĩa với tạo lợi ích vật chất cho một số nhà đầu tư qui mô lớn.

Việc rút ngắn thời gian thanh toán cũng như cho phép giao dịch chứng khoán chưa về tài khoản cũng phù hợp với thông lệ quốc tế. Các nước láng giềng Hàn Quốc và Singapore cho phép thực hiện nghiệp vụ bán sau khi giao dịch mua đã được xác nhận. Còn Nhật Bản cho phép CTCK có đủ điều kiện cần thiết thực hiện dịch vụ mua bán liên tục cùng một loại chứng khoán ngay sau khi hoàn tất thủ tục thanh toán trong ngày<sup>4</sup>.

Tuy nhiên, để đảm bảo tính khả thi của việc rút ngắn thời gian thanh toán và bán chứng khoán trước ngày T+3, Ủy ban Chứng khoán nhà nước cần trao quyền tự chủ hơn cho CTCK trong thiết lập và vận hành hệ thống thanh toán

*(Xem tiếp trang 41)*

(2) Tham khảo thêm: “Bán chứng khoán T+2, vẫn bước đi thận trọng”, báo Đầu tư chứng khoán, số 5 ngày 11/1/2010 và “Bán chứng khoán T+2 - chỉ dừng lại ở ý tưởng”, báo Đầu tư chứng khoán, số 11 ngày 25/1/2010

(3) Ủy ban Chứng khoán nhà nước sử dụng công văn hành chính số 64/5/UBCK-PTTT ngày 22/4/2009 cho phép Sở Giao dịch chứng khoán TP Hồ Chí Minh rút ngắn thời gian thanh toán giao dịch thỏa thuận cổ phiếu chứng chỉ quỹ trên 100.000 đơn vị trở lên.

(4) Tham khảo từ bài CTCK Matsui tổ chức giao dịch chứng khoán buổi đêm và thiết lập hệ thống thanh toán ngay. Tài từ: <http://nikkeibp.com.jp/new ngày 28/7/2006> (bản tiếng Nhật).

# SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT

## ĐỂ BẢO VỆ QUYỀN LỢI CỦA NHÀ ĐẦU TƯ CHỨNG KHOÁN

■ LÊ NGỌC THẠNH \*

Các nội dung về hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, thẩm quyền xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả, hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự... đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như Luật Chứng khoán, Nghị định số 36/2007/NĐ-CP ngày 08/3/2007 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán (Nghị định 36), Nghị định 01/2010/NĐ-CP ngày 04/01/2010 của Chính phủ về chào bán cổ phần riêng lẻ (Nghị định 01). Đây là các văn bản pháp luật nhằm bảo vệ quyền lợi của các bên khi tham gia quan hệ pháp luật chứng khoán. Tuy nhiên, trong các văn bản pháp luật này vẫn còn một số nội dung cần được sửa đổi cho phù hợp, nhằm đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư, phát triển thị trường chứng khoán lành mạnh.

### 1. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Chương IX Luật Chứng khoán đã dành 10 điều (từ Điều 121 đến Điều 130) quy định 10 nhóm hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán, là: (i) vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng; (ii) vi phạm quy định về công ty đại chúng; (iii) vi phạm quy định về niêm yết chứng khoán; (iv) vi phạm quy định về tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán; (v) vi phạm quy định về hoạt động kinh doanh chứng khoán và chứng chỉ hành nghề chứng khoán; (vi) vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán; (vii) vi phạm quy định về đăng ký, lưu ký, bù trừ và

thanh toán chứng khoán, về ngân hàng giám sát; (viii) vi phạm quy định về công bố thông tin; (ix) vi phạm quy định về báo cáo; (x) vi phạm quy định làm cản trở việc thanh tra. Ngoài ra, Luật Chứng khoán còn quy định: tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan đến hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật; việc xử phạt vi phạm hành chính thực hiện theo quy định của Luật này và pháp luật về xử lý vi phạm hành chính<sup>1</sup>.

(\*) *ThS, Trường Đại học Lao động - Xã hội (Cơ sở 2).*

(1) Khoản 1, Khoản 3 Điều 118 Luật Chứng khoán.

Việc xử lý vi phạm hành chính trên lĩnh vực này, ngoài việc áp dụng Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn thi hành, các chủ thể là người được Nhà nước trao quyền còn phải vận dụng các quy định pháp luật có liên quan, đó là Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 (Pháp lệnh 2008) và các văn bản hướng dẫn.

Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Điều 120 Luật Chứng khoán quy định Chánh Thanh tra chứng khoán, Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước có quyền xử phạt cảnh cáo, phạt tiền; ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán có quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả do luật định.

Như vậy, về thẩm quyền, quy định của Luật cũng thống nhất với Pháp lệnh 2008, nghĩa là chỉ có các cá nhân được Nhà nước trao quyền mới có quyền xử phạt vi phạm hành chính; các cá nhân phải chịu trách nhiệm về hình thức, nội dung Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với các tổ chức, cá nhân khi vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự; và nếu các tổ chức, cá nhân khi bị xử phạt cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại thì có quyền khiếu nại, tố cáo theo quy định pháp luật. Việc phân định thẩm quyền tập thể, hay thẩm quyền cá nhân có ý nghĩa trong việc xác định trách nhiệm pháp lý khi phải chịu bồi thường cho tổ chức, cá nhân do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật gây ra.

Tại Nghị định 01, ngoài các quy định về chào bán cổ phần riêng lẻ, còn dành riêng Chương V quy định về xử lý các hành vi vi phạm hành chính trên lĩnh vực này. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Điều 6 của Nghị định quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý chào bán cổ phần riêng lẻ bao gồm: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong trường hợp tổ chức chào bán cổ phần riêng lẻ là tổ chức tín dụng; Bộ Tài chính trong trường hợp tổ chức chào bán là doanh nghiệp bảo hiểm cổ phần; Ủy ban Chứng khoán Nhà nước

trong trường hợp tổ chức chào bán là công ty cổ phần chứng khoán, công ty cổ phần quản lý quỹ, công ty đại chúng (trừ các công ty đại chúng là doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tín dụng, bảo hiểm); Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế trong trường hợp tổ chức chào bán là công ty cổ phần không thuộc đối tượng quy định nêu trên, có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ. Điều 16 của Nghị định còn quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 6 Nghị định này có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ.

Ngoài Nghị định 01, các hành vi vi phạm hành chính trên lĩnh vực chào bán cổ phần riêng lẻ chưa được quy định trong Luật Chứng khoán và Nghị định 36. Do vậy, việc Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả trong Nghị định 01 là phù hợp với quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh 2008; song, quy định thẩm quyền cho Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, tức là quy định *thẩm quyền tập thể* có quyền xử phạt vi phạm hành chính là trái với quy định của Luật, Pháp lệnh 2008. Nếu có hành vi vi phạm bị phát hiện, sự tranh chấp về thẩm quyền xử phạt sẽ xảy ra, dẫn đến hành vi vi phạm sẽ không được xử lý kịp thời và đối tượng chịu thiệt hại đầu tiên là nhà đầu tư.

Do vậy, để khắc phục tình trạng này, chúng tôi đề nghị sửa đổi, bổ sung Điều 16 Nghị định 01 như sau:

**“Điều 16. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính**

Người có thẩm quyền được quy định tại Điều 120 Luật Chứng khoán có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ.

Trong trường hợp có hành vi vi phạm hành chính về chào bán cổ phần riêng lẻ xảy ra tại

các địa phương, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế thì người có trách nhiệm của Sở Kế hoạch và đầu tư tỉnh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế lập hồ sơ, trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xử phạt vi phạm hành chính theo quy định pháp luật”.

Quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán cũng phù hợp với nội dung tại Khoản 2, Khoản 3 Điều 14; Điều 30 Pháp lệnh 2008 và nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được quy định tại Điều 15 Nghị định 128/2008/NĐ-CP của Chính phủ “... Chủ tịch UBND các cấp có thẩm quyền xử phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương”.

## 2. Về mức xử phạt vi phạm

Khác với các quy định về xử phạt vi phạm hành chính được định lượng bằng số tuyệt đối, như quy định tại Điều 14 của Pháp lệnh 2008: “Mức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính là từ 10.000 đồng đến 500.000.000 đồng”, thì xử phạt hành vi vi phạm trong lĩnh vực chứng khoán ở một số trường hợp lại mang tính gián tiếp. Nhằm cụ thể hoá Điều 121 của Luật Chứng khoán, Nghị định 36 quy định:

### “Điều 9. Xử phạt đối với những hành vi vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng

...3. Phạt tiền từ một phần trăm (1%) đến năm phần trăm (5%) tổng số tiền đã huy động trái pháp luật đối với tổ chức phát hành, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Kế toán trưởng và người khác có liên quan của tổ chức phát hành, tổ chức bảo lãnh phát hành, tổ chức tư vấn phát hành, tổ chức kiểm toán được chấp thuận, người ký báo cáo kiểm toán và các tổ chức, cá nhân xác nhận hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng có sự giả mạo trong hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng, gây thiệt hại cho nhà đầu tư.

4. Phạt tiền từ một đến năm lần khoản thu

trái pháp luật đối với tổ chức phát hành chào bán chứng khoán ra công chúng khi chưa có Giấy chứng nhận chào bán chứng khoán ra công chúng...”.

Việc quy định mức phạt bằng phương pháp gián tiếp: “Phạt tiền từ một phần trăm (1%) đến năm phần trăm (5%) tổng số tiền đã huy động trái pháp luật đối với tổ chức phát hành”, “Phạt tiền từ một đến năm lần khoản thu trái pháp luật” sẽ gây khó khăn cho người có thẩm quyền trong việc xác định mức phạt; đồng thời có thể dẫn đến việc vượt quá thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước. Ví dụ như, khi một tổ chức phát hành chào bán chứng khoán ra công chúng mà chưa có Giấy chứng nhận chào bán chứng khoán ra công chúng với khoản thu lớn hơn 166,66... triệu đồng, không có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ thì mức tiền phạt được áp dụng theo Khoản 2 Điều 57 của Pháp lệnh 2008: “Khi phạt tiền, mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó” là: 166,66... triệu đồng x 3 (số trung bình cộng của một và năm lần) sẽ lớn hơn 500 triệu đồng, vượt thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước được quy định tại Điều 40d của Pháp lệnh 2008. Như vậy, trong trường hợp này sẽ không phạt vi phạm hành chính vì đã quá mức phạt tiền trong xử lý vi phạm hành chính; bên cạnh đó, hành vi này cũng không phải là tội phạm theo quy định tại các Điều: Điều 181a. Tội cố ý công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu sự thật trong hoạt động chứng khoán, Điều 181b. Tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán, Điều 181c. Tội thao túng giá chứng khoán của Bộ luật Hình sự năm 1999 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2009 (BLHS)).

Thiết nghĩ, cần sửa đổi mức phạt tiền đối với những hành vi vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng theo hướng *định lượng mức phạt tiền bằng số tuyệt đối tương ứng với giá trị vi phạm, nhưng mức phạt cao nhất không vượt quá 500 triệu đồng.*

### 3. Về thời hạn xử phạt

Một trong những nguyên tắc khi xử lý vi phạm hành chính được quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh 2008 là: “Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay. Việc xử lý vi phạm hành chính phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”. Để thực hiện nguyên tắc này, *thời hạn* ra quyết định xử phạt là chế định pháp luật quan trọng để người có thẩm quyền xem xét, ra quyết định xử lý kể từ khi hành vi vi phạm hành chính được phát hiện, lập biên bản.

Điều 56 của Pháp lệnh 2008 quy định “Thời hạn ra quyết định xử phạt là *mười ngày*, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính”; trong khi đó tại Khoản 2 Điều 39 của Nghị định 36 lại quy định “Thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là *mười ngày làm việc*, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính”.

Như vậy, nếu thực hiện thời hạn để ban hành Quyết định xử phạt trong trường hợp vụ việc không có nhiều tình tiết phức tạp theo Pháp lệnh là 10 ngày; nhưng nếu thực hiện theo nội dung của Nghị định 36 là 14 ngày (quy đổi từ *mười ngày làm việc* bằng 2 tuần, tương đương với 14 ngày). Theo Điều 83 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: “2. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn”.

Trong trường hợp này, thời hạn ra quyết định xử phạt được xác định là *mười ngày* như

theo Pháp lệnh 2008, không phải là *mười ngày làm việc* theo nội dung Nghị định 36.

Tuy vậy, khi xử lý công việc, không phải công chức nào thừa hành nhiệm vụ đều hiểu, vận dụng các quy định để giải quyết những vấn đề xung đột pháp luật như đã nêu trên, mà thường áp dụng các văn bản có hiệu lực pháp lý từ thấp đến cao, nghĩa là ưu tiên áp dụng quy định của Nghị định do Chính phủ ban hành, chứ không phải tuân thủ quy định Pháp lệnh của UBTVQH. Điều đó đặt ra sự cần thiết phải sửa đổi Khoản 2 Điều 39 của Nghị định 36 sao cho phù hợp với nội dung được quy định trong Pháp lệnh 2008, nhằm đảm bảo tính kịp thời xử lý khi hành vi vi phạm hành chính bị phát hiện.

### 4. Về các quy định tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán

Mặc dù Luật Chứng khoán năm 2006, có hiệu lực pháp luật từ ngày 01/01/2007, nhưng mãi đến năm 2009, các quy định về tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán mới được bổ sung vào BLHS. Đó là: tội cố ý công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu sự thật trong hoạt động chứng khoán (Điều 181 a), tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán (Điều 181 b), tội thao túng giá chứng khoán (Điều 181 c). Thật ra, đây là ba tội danh đưa ra nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật được quy định tại Điều 9 Luật Chứng khoán<sup>2</sup>. Tuy vậy, để các cơ quan tiến hành tố tụng có thể áp dụng các điều luật trên trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán thì còn phải chờ UBTVQH thực hiện nhiệm vụ giải thích pháp luật, để làm rõ

(2) Điều 9. Các hành vi bị cấm

1. Trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện các hành vi gian lận, lừa đảo, tạo dựng thông tin sai sự thật hoặc bỏ sót thông tin cần thiết gây hiểu nhầm nghiêm trọng làm ảnh hưởng đến hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng, niêm yết, giao dịch, kinh doanh, đầu tư chứng khoán, dịch vụ về chứng khoán và thị trường chứng khoán.
2. Công bố thông tin sai lệch nhằm lôi kéo, xúi giục mua, bán chứng khoán hoặc công bố thông tin không kịp thời, đầy đủ về các sự việc xảy ra có ảnh hưởng lớn đến giá chứng khoán trên thị trường.
3. Sử dụng thông tin nội bộ để mua, bán chứng khoán cho chính mình hoặc cho người khác; tiết lộ, cung cấp thông tin nội bộ hoặc tư vấn cho người khác mua, bán chứng khoán trên cơ sở thông tin nội bộ.
4. Thông đồng để thực hiện việc mua, bán chứng khoán nhằm tạo ra cung, cầu giả tạo; giao dịch chứng khoán bằng hình thức cấu kết, lôi kéo người khác liên tục mua, bán để thao túng giá chứng khoán; kết hợp hoặc sử dụng các phương pháp giao dịch khác để thao túng giá chứng khoán.

thể nào là “gây hậu quả nghiêm trọng”, “thu lợi bất chính lớn”, “gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng”, “có thể ảnh hưởng lớn đến giá chứng khoán”, “thu lợi bất chính rất lớn hoặc đặc biệt lớn” đã được quy định tại ba điều luật nói trên. Thiết nghĩ, việc giải thích của UBTVQH là cấp bách, làm cơ sở cho việc xác định truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật chứng khoán nói trên, nhằm tránh việc hành chính hoá các quan hệ pháp luật hình sự, hoặc hình sự hoá các quan hệ pháp luật hành chính.

Bên cạnh đó, như đã đề cập, trong 10 điều của Luật Chứng khoán ở Mục 2 Chương IX (từ Điều 121 đến Điều 130 Luật Chứng khoán), có 7 điều quy định về các hành vi vi phạm pháp luật sẽ bị xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; đó là: vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng (Điều 121); vi phạm quy định về niêm yết chứng khoán (Điều 123); vi phạm quy định về tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán (Điều 124); vi phạm quy định về hoạt động

kinh doanh chứng khoán và chứng chỉ hành nghề chứng khoán (Điều 125); vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán (Điều 126); vi phạm quy định về đăng ký, lưu ký, bù trừ và thanh toán chứng khoán, về ngân hàng giám sát (Điều 127); có hành vi cản trở việc thanh tra (Điều 130). Trong khi đó, Khoản 1 Điều 8 BLHS quy định: “Tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong BLHS...”; như vậy, chỉ có các hành vi nguy hiểm cho xã hội đã được quy định trong BLHS mới là tội phạm, còn các hành vi như đã nêu trên trong Luật Chứng khoán, rõ ràng là có nguy hiểm cho xã hội, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, nhưng chưa được quy định trong BLHS, nên chưa được coi là tội phạm, và đương nhiên là không thể xử lý bằng pháp luật hình sự được. Điều này đặt ra vấn đề cần nghiên cứu, bổ sung một số tội danh như đã đề cập trong BLHS, nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đã vượt quá giới hạn phải chịu trách nhiệm hành chính. ■

## XÁC LẬP VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN SỞ HỮU...

(Tiếp theo trang 36)

bù trừ nội bộ để đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư có nhu cầu thanh toán nhanh hoặc bán chứng khoán khi chưa về tài khoản với mức phí bổ sung và mức phí này phải được công khai. Việc sử dụng linh hoạt công cụ “phí giao dịch” có khả năng kết hợp hài hòa lợi ích của nhà đầu tư, CTCK và vẫn đảm bảo đề cao vai trò quản lý của Ủy ban Chứng khoán nhà nước.

Ngoài ra, cần hoàn thiện hệ thống giao dịch và lưu ký chứng khoán để rút ngắn về thời gian thanh toán tiền và chứng khoán áp dụng chung cho mọi đối tượng nhà đầu tư.

Không thể phủ nhận rằng, các quyết định của Ủy ban Chứng khoán nhà nước và Bộ Tài chính đã quán triệt nguyên tắc đảm bảo công bằng trong giao dịch và có tính đến sự chưa hoàn thiện của hệ thống giao dịch của Sở Giao dịch chứng khoán và hệ thống quản lý của Trung tâm Lưu ký chứng khoán, tuy nhiên, nếu các văn bản pháp qui có tầm nhìn xa hơn trong bảo đảm quyền tự do kinh doanh và bảo đảm thực hiện quyền sở hữu thì nó còn có ý nghĩa lớn hơn trong định hướng hoạt động của CTCK và củng cố niềm tin của nhà đầu tư chứng khoán. Sự phối kết hợp chặt chẽ giữa các CTCK, Sở Giao dịch chứng khoán và Trung tâm Lưu ký chứng khoán sẽ khắc phục những khiếm khuyết trong tổ chức giao dịch, nhằm hiệu quả hóa hơn nữa các giao dịch chứng khoán. ■



# Giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em ở nước ta hiện nay

■ LÊ THỊ PHƯƠNG NGA \*

**Trong sự nghiệp chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em, công tác giáo dục pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác này, chúng ta cần phải đổi mới mạnh mẽ việc giáo dục pháp luật cho trẻ em theo hướng lồng ghép giữa giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em. Thiếu các kỹ năng sống, thiếu những bài học chính khóa và ngoại khóa cùng các sinh hoạt xã hội sinh động, thiết thực về kỹ năng sống, về đạo đức gia đình, nhà trường và xã hội, trẻ em dễ bị sa ngã vào các tệ nạn xã hội và không biết cách tự bảo vệ mình.**

**B**ảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em là mối quan tâm đặc biệt của Đảng, Nhà nước và toàn xã hội. Nước ta đã đạt được nhiều thành tựu to lớn trong sự nghiệp bảo vệ các quyền và vì sự phát triển của trẻ em. Để cho các quy định pháp luật về trẻ em đi vào cuộc sống, hạn chế đến mức thấp nhất các hành vi xâm phạm quyền trẻ em và các hành vi vi phạm pháp luật, đạo đức do trẻ em gây ra, có nhiều việc phải làm, đặc biệt là công tác giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống.

Trong xã hội, để cho con người tuân thủ pháp luật một cách tự giác thì cần làm cho họ hiểu được sự cần thiết và lợi ích xã hội của các quy định pháp luật. Từ đó hình thành thái độ tôn trọng pháp luật và định hướng cho các hành vi pháp luật của các cá nhân trong đời sống xã hội. Luật pháp muốn có hiệu lực, hiệu quả thì ngoài sức mạnh của công quyền, bằng

cưỡng chế thì còn cần huy động cả sức mạnh của tư tưởng và của tinh thần, pháp luật phải được con người nhận thức như là cái cần thiết và có cơ sở, phải tạo niềm tin và sự kính trọng đối với pháp luật<sup>1</sup>. Đó cũng chính là mục đích, yêu cầu cơ bản của giáo dục pháp luật đối với mọi cá nhân nói chung và trẻ em nói riêng. Giáo dục pháp luật là một yếu tố có vai trò chủ đạo của quá trình hình thành ý thức pháp luật ở cá nhân con người. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: “Hiền, dữ đâu phải là tính sẵn. Phần nhiều do giáo dục mà nên”<sup>2</sup>. Việc giáo dục pháp luật nhằm mục đích cung cấp cho các cá nhân những tri thức pháp luật cần thiết, xây dựng tình cảm, thái độ tôn trọng và hành vi tích cực pháp luật trong cuộc sống hàng ngày.

Giữa tri thức và tình cảm pháp luật có mối liên hệ mật thiết. Sự am hiểu pháp luật đóng vai trò quan trọng cho việc đảm bảo sự hình thành và phát triển ý thức pháp luật, hình

(\*) *ThS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.*

(1) *Đavudóp, Dưới lăng kính triết học, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, bản dịch tiếng Việt, tr. 185-186.*

(2) *Hồ Chí Minh toàn tập, T3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 383.*

thành hành vi tích cực pháp luật ở mỗi con người. Khi xác định mục đích của giáo dục pháp luật, điều cần lưu ý là am hiểu tri thức pháp luật không phải là sự am hiểu đơn thuần một vài quy phạm pháp luật nào đó mà là sự am hiểu ý nghĩa của pháp luật, giá trị đạo đức, nhân văn của pháp luật. Thông qua giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống, trẻ em biết phân biệt được cái đúng, cái sai, điều hay, lẽ phải, hành vi hợp pháp hay không hợp pháp, hợp đạo đức hay không hợp đạo đức. Kết hợp giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức gắn với trang bị, thực hành các kỹ năng sống cho trẻ em chính là một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất về đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục pháp luật cho trẻ em ở nước ta hiện nay. Như vậy, việc kết hợp giáo dục pháp luật và giáo dục đạo đức không chỉ là một khẩu hiệu, một “chủ trương” phải triển khai mà là một nhu cầu nội sinh của bản thân hoạt động giáo dục pháp luật.

Ba mục đích cơ bản của giáo dục pháp luật: trang bị tri thức, xây dựng tình cảm, thái độ đúng đắn và hành vi hợp pháp thực tế cho thấy chỉ có thể có được và bền vững khi được kết hợp với giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho mọi đối tượng đặc biệt là trẻ em. Từ trước đến nay, khi đề cập đến giáo dục pháp luật, đến các hành vi pháp luật, thông thường người ta chỉ nhấn mạnh, quan tâm đến “các hành vi vi phạm pháp luật”, và làm sao để giảm hoặc không có vi phạm pháp luật xảy ra. Điều đó là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết, song, còn mặt thứ hai của “hành vi pháp luật” đó là hành vi hợp pháp, bởi lẽ, hành vi pháp luật là thể thống nhất của hai mặt đối lập là hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật<sup>3</sup>. Hành vi hợp pháp là hành vi được thực hiện trên cơ sở ý thức về các yêu cầu của pháp luật, yêu cầu của đạo đức, là sự biểu hiện văn hoá và kinh nghiệm cuộc sống của con người. Đối với các em, kỹ năng cuộc sống mà họ được trang bị, tập huấn,

giáo dục thường xuyên trong các bài học chính khóa, ngoại khóa, trong các sinh hoạt cộng đồng, gia đình, đoàn thể là điều kiện không thể thiếu được để hình thành ý thức pháp luật, ý thức đạo đức đúng đắn giúp họ tự bảo vệ mình và tiến bộ. Vấn đề quan trọng là phải làm cho các em hiểu được ý nghĩa xã hội, giá trị xã hội của các quy định pháp luật, của những hành vi hợp pháp và tuân thủ nó một cách tự nguyện, chứ không chỉ vì sợ chế tài pháp luật. Ví như tự giác đội mũ bảo hiểm khi tham giao thông không phải chỉ vì sợ cảnh sát, sợ bị phạt mà là trước hết là vì lợi ích của chính bản thân mình. Hành vi hợp pháp là kết quả của quá trình hình thành nhân cách dưới tác động mạnh mẽ của môi trường xã hội.

Do vậy, trong giáo dục pháp luật cho trẻ em, không chỉ dừng lại ở việc giới thiệu các quy định pháp luật và chỉ rõ các chế tài xử lý nếu vi phạm mà quan trọng hơn là nêu ý nghĩa của các quy định đó. Chẳng hạn, trong giáo dục về luật giao thông đường bộ, luật bảo vệ môi trường, cần nêu rõ cho các em hiểu được ý nghĩa, lợi ích của các quy định đó và do vậy, vì sao phải tôn trọng và chấp hành. Tôn trọng pháp luật cần được hiểu như tôn trọng các giá trị cuộc sống của bản thân mình và của mọi người. Để làm được điều này, nhất thiết phải thông qua các chương trình lồng ghép giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em.

Tình trạng vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức của trẻ em đang có chiều hướng gia tăng cả về số lượng, tính chất và hậu quả. Một trong những nguyên nhân, đó là công tác giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và nhất là giáo dục kỹ năng sống còn yếu kém. Các bài học về giáo dục đạo đức trong các nhà trường còn nặng về lý thuyết, ít gắn với thực tiễn đời sống và thường là theo lối độc thoại, học sinh phải học thuộc lòng một cách gò bó, từ đó tạo tâm lý không hứng thú, ít thấy ý nghĩa thiết thực. Vấn đề này hiện nay đã bắt đầu được quan tâm

(3) Xem, Hoàng Thị Kim Quế, Đa dạng hành vi pháp luật và xây dựng môi trường pháp lý - xã hội cho những hành vi hợp pháp, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8/2005, tr. 30-35.

thỏa đáng hơn. Gần đây Công đoàn ngành giáo dục đã phát động cuộc thi với chủ đề “ Các tình huống pháp luật và đạo đức” nhằm tạo sự chuyển biến tích cực trong nhận thức và hành động của đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý đối với công tác giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức trong nhà trường, nâng cao chất lượng của công tác này. Qua khảo sát thực tế của Viện nghiên cứu Môi trường và các vấn đề xã hội, ở một số trường học, có đến gần 80% học sinh, sinh viên chưa được giáo dục kỹ năng sống, hầu hết các em lúng túng trong việc trả lời về xử lý các tình huống thường gặp trong cuộc sống. Điều này rất dễ dẫn đến những cách xử sự sai lệch và xu hướng tiêu cực, thậm chí dùng bạo lực để giải tỏa<sup>4</sup>.

Giáo dục ý thức pháp luật và ý thức đạo đức cho trẻ em chỉ đạt hiệu quả cao trong môi trường xã hội - pháp lý lành mạnh. Một đứa trẻ có phẩm chất đạo đức tốt nhưng nếu rơi vào một môi trường thuận lợi của hành vi vi phạm pháp luật, đạo đức thì sẽ có nguy cơ vi phạm pháp luật và đạo đức cao hơn. Mục đích của xây dựng môi trường xã hội - pháp lý là tăng cường các hành vi hợp pháp, nâng cao chất lượng, hiệu quả của giáo dục pháp luật; giảm thiểu các hành vi vi phạm pháp luật, các hành vi lãnh đạm, thiếu hay mất niềm tin vào pháp luật. Theo điều tra xã hội học, người dân thường nắm những yêu cầu chung của pháp luật mà ít biết các quy phạm pháp luật cụ thể; nhưng trong nhiều trường hợp, tuy không nắm được quy định cụ thể nào đấy nhưng do họ hành động theo nếp sống xã hội nên không vi phạm pháp luật<sup>5</sup>. Hiệu quả đấu tranh phòng và chống các vi phạm pháp luật sẽ được nâng cao nếu như xã hội và nhà nước quan tâm xây dựng môi trường xã hội - pháp cho những hành vi hợp pháp, hợp đạo đức và đấu tranh phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật.

Mục tiêu, nhiệm vụ của sự nghiệp chăm

sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em là nâng cao chất lượng cuộc sống toàn diện cho các em, trong đó có chất lượng đời sống pháp luật và đạo đức. Bản thân chất lượng đời sống đạo đức và pháp luật của trẻ em lại phụ thuộc vào đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần của các em và của những người xung quanh. Nhiều năm qua, các địa phương cũng đã áp dụng một số mô hình quản lý, giáo dục, chăm sóc trẻ em có hành vi trái pháp luật. Điều này là cần thiết song cần mở rộng hơn bởi lẽ vấn đề bảo vệ các quyền trẻ em không chỉ dừng lại đối với những trẻ em đã có hành vi trái pháp luật. Điều này cũng xuất phát từ một thực tế là khi nhận thức, khi bàn về pháp luật nói chung, hành vi pháp luật nói riêng thường chúng ta mới chỉ chú trọng đến các hành vi vi phạm pháp luật mà còn chưa có sự quan tâm đầy đủ đến các hành vi hợp pháp.

Hành vi hợp pháp không đơn thuần chỉ là những hành vi không vi phạm pháp luật. Giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống, do vậy, không chỉ hướng tới việc các em không làm trái pháp luật mà còn giúp các em có ý thức về các quyền, lợi ích chính đáng của mình và biết cách tự bảo vệ mình. Theo chúng tôi, cần phải xây dựng một hệ thống quản lý trẻ em, chính xác hơn là hệ thống quản lý việc giáo dục, chăm sóc và bảo vệ trẻ em tại các cộng đồng dân cư nơi các em sinh sống, học tập. Có như vậy mới khắc phục được những hạn chế, bất cập, thiếu sót trong công tác này. Tham gia vào hệ thống quản lý này chính là các gia đình, đoàn thể, nhà trường, chính quyền nay tại các cộng đồng dân cư. Hoạt động của các mô hình quản lý trẻ em được xây dựng và vận hành theo nguyên tắc kết hợp giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em với các hình thức, phương pháp phong phú và phù hợp.

(Xem tiếp trang 49)

(4) Xem: <http://thethaovanhoa.vn/397N2009112601268899T374/vi-pham-phap-luat-o-tre-vi-thanh-nien-gia-tang-do-thieu-ky-nang-song.htm>

(5) Xem, Thanh Lê, *Xã hội học pháp luật và xã hội học tội phạm*, Nxb. Khoa học xã hội, 2004, tr. 18 – 20.

# Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương và điều chỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

■ HOÀNG THỊ NGÂN \*

## 1. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương 1.1. Yêu cầu của việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương

Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương là chủ trương gắn với cải cách nền hành chính nhà nước với mục đích xây dựng bộ máy tinh gọn mà vẫn bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước, bảo đảm các quyền, tự do của cá nhân. Tính khoa học trong tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng là yếu tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Tổ chức chính quyền địa phương là vấn đề được quan tâm nghiên cứu nhằm tổng kết 20 năm thực hiện Cương lĩnh 1991, bổ sung và phát triển Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ mới; chuẩn bị cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, các luật tổ chức các cơ quan nhà nước (Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Bầu cử đại biểu HĐND), hợp nhất các luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 (Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm) của Ban Chấp hành trung ương khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đưa ra yêu cầu

“Xây dựng tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan, giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính”.

Theo tinh thần các Nghị quyết của Đảng, tổ chức hợp lý chính quyền địa phương cần quán triệt các nguyên tắc và yêu cầu:

- Nhà nước đơn nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất;
- Xây dựng chính quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; tính dân chủ trong tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước, bảo đảm tính đại diện cho cộng đồng dân cư;
- Tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước;
- Bảo đảm giám sát của cấp uỷ, các tổ chức đoàn thể đối với tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

## 1.2. Nội dung của việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương

Nội dung chính của việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương là phân biệt mô hình quản lý nhà nước đối với địa bàn đô thị và nông thôn. Tương ứng với mỗi mô hình là một cách thức tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy

(\*) TS. Vụ Tổ chức hành chính nhà nước và Công vụ, Văn phòng Chính phủ

ban nhân dân (UBND). Khác biệt chủ yếu của hai mô hình này là cách thức tổ chức HĐND; khối lượng nhiệm vụ, quyền hạn của hai cơ quan: cơ quan đại diện và cơ quan hành chính nhà nước.

Trong tinh thần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, một số biện pháp thí điểm đang được áp dụng hoặc nghiên cứu để áp dụng. Theo Kế hoạch Cải cách hành chính giai đoạn 2006-2010 được ban hành kèm theo Quyết định số 94/2006/QĐ-TTg ngày 27/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ, thì một số thành phố trực thuộc trung ương như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng sẽ xây dựng Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị. Mục đích bao trùm của các đề án này là góp phần đổi mới nền hành chính nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của dân cư.

V i ệ c nghiên cứu xây dựng các Đề án thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại từng thành phố là cơ sở cho việc tiếp tục hình thành Chiến lược phát triển và quản lý đô thị tại Việt Nam, góp phần hoàn thiện thể chế về chính quyền địa phương theo tinh thần các Nghị quyết của Đảng.

Có thể nói, điểm chung giữa nội dung thí điểm mô hình chính quyền đô thị và thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là đề xuất thực hiện không tổ chức HĐND ở các đơn vị hành chính huyện, quận, phường. Nội dung quan trọng của việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương và mục tiêu của các biện

pháp thí điểm đều tập trung ở phân biệt mô hình quản lý nhà nước tại địa bàn đô thị và nông thôn.

## **2. Điều chỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương trong xu hướng cải cách hành chính**

### **1. Điều chỉnh thẩm quyền của HĐND, UBND trong điều kiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị và thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường**

Vấn đề quan trọng khi xây dựng Đề án thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của

HĐND, UBND các cấp để bảo đảm hoạt động bình thường của chính quyền địa phương, duy trì phát triển kinh tế - xã hội.

Nếu tiếp cận vấn đề một cách triệt để thì không tổ chức HĐND đồng nghĩa với việc chấm dứt các chức năng,

nhiệm vụ của cơ quan này tại địa bàn thí điểm. Tuy nhiên, với quy mô và tính chất thí điểm, các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện, quận, phường đã được rà soát để nghiên cứu, hình thành phương án chuyển giao cho các cơ quan: HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; UBND huyện, quận, phường. Cùng với đó là sự thay đổi một số nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND huyện, quận, phường.

Nhìn chung, các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện, quận mang tính chất của cơ quan đại diện được chuyển lên HĐND cấp tỉnh như:

*Theo Nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường và Nghị quyết số 724/2009/NQ-UBTVQH12 ngày 16/01/2009 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, từ ngày 25/4/2009, chủ trương thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đã được áp dụng tại 10 tỉnh, thành phố<sup>1</sup>. Tại các tỉnh, thành phố này, 67 huyện, 32 quận, 483 phường không tổ chức HĐND. Một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND huyện, quận, nơi không tổ chức HĐND được điều chỉnh cho HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.*

(1) Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Vinh Phúc, Nam Định, Bà Rịa - Vũng Tàu, Phú Yên, Quảng Trị, Lào Cai, Kiên Giang.

bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm nhân dân Toà án nhân dân huyện, quận; giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan tư pháp huyện, quận; bãi bỏ văn bản sai trái của HĐND xã, thị trấn; giải tán HĐND xã, thị trấn trong trường hợp luật định.

Các nhiệm vụ, quyền hạn nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương được chuyển giao cho UBND huyện, quận, phường; một số nhiệm vụ, quyền hạn khác chuyển lên UBND tỉnh, thành phố.

UBND tỉnh nơi không tổ chức HĐND huyện, phường được bổ sung nhiệm vụ: phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển kinh tế - xã hội của UBND huyện; chỉ đạo UBND huyện thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và bảo đảm đời sống của nhân dân trên địa bàn. Ngoài hai nội dung tương tự, UBND thành phố trực thuộc trung ương nơi không tổ chức HĐND huyện, quận, phường còn được bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn: quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện thống nhất quy hoạch đô thị trên địa bàn quận; quyết định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, phòng, chống cháy nổ và bảo vệ môi trường, cảnh quan đô thị trên địa bàn quận; quyết định quy hoạch chung xây dựng các đô thị trên địa bàn huyện; quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giao thông trên địa bàn huyện, quận. Như vậy, khi thực hiện thí điểm, khối lượng nhiệm vụ của UBND thành phố tăng nhiều hơn so với UBND tỉnh.

Thay đổi đáng kể trong thẩm quyền của UBND huyện, quận, phường là các nội dung liên quan đến quản lý ngân sách nhà nước. UBND huyện, quận lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương, báo cáo UBND cấp trên trực tiếp để trình HĐND quyết định; căn cứ vào dự toán ngân sách được giao, quyết định cụ thể dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết, quyết định các chủ trương, biện pháp

triển khai ngân sách; lập, quyết toán thu, chi ngân sách địa phương báo cáo UBND cấp trên trực tiếp để trình HĐND phê chuẩn. Tương tự, UBND phường cũng được bổ sung các nhiệm vụ về lĩnh vực ngân sách.

## **2. Điều chỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND**

Theo quy định hiện hành, HĐND, UBND các cấp đều được trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Quá trình nghiên cứu xây dựng Đề án thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đã hình thành luận điểm về việc không cần thiết duy trì hoạt động của các cơ quan trung gian như HĐND huyện, quận và cấp cơ sở trên địa bàn đô thị như HĐND phường.

Đối với mô hình chính quyền đô thị, theo đánh giá của một số thành phố đang triển khai xây dựng Đề án, quyết định quản lý từ chính quyền thành phố xuống huyện, quận, phường bị cắt khúc, triển khai chậm do cấp dưới phải ban hành văn bản hướng dẫn thi hành. Từ đó, hình thành kiến nghị tổ chức chính quyền đô thị như sau:

- Thiết lập chính quyền đô thị như một cấp hoàn chỉnh gồm HĐND và Ủy ban hành chính.
- Cấp hành chính trung gian huyện, quận, phường chỉ có cơ quan hành chính tại địa phương.
- Xã là cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm HĐND và Ủy ban hành chính (*hoặc theo phương án 2, chỉ có Ủy ban hành chính*).

Với việc nghiên cứu tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND và UBND sẽ và cần phải biến chuyển theo xu hướng mở rộng thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh và UBND các cấp.

Xuất phát từ yêu cầu về tính liên thông, thống nhất trong quản lý đô thị, HĐND thành phố ra VBQPPL quyết định chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, các biện pháp cụ thể trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá, thông tin,

thể dục, thể thao, khoa học và công nghệ, tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội và thi hành pháp luật. Bên cạnh việc quyết định những vấn đề mang tính chất chung của thành phố, trong trường hợp cần thiết, HĐND thành phố còn quyết định những vấn đề cụ thể phát sinh của từng địa phương, huyện, quận, phường, xã. Như vậy, thẩm quyền của HĐND xã (nếu vẫn duy trì) có thể được thu hẹp lại.

Trong số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thành phố, cần chú ý một số nội dung sau đây khi điều chỉnh thẩm quyền ban hành VBQPPL: quyết định cơ chế khuyến khích phát triển sản xuất, chuyển đổi cơ cấu kinh tế và phát triển các thành phần kinh tế địa phương; nội dung liên quan đến lĩnh vực ngân sách nhà nước (dự toán thu ngân sách nhà nước; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách thành phố, phê chuẩn quyết toán ngân sách thành phố, các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách thành phố, điều chỉnh dự toán ngân sách thành phố trong trường hợp cần thiết; phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ cho từng cấp ngân sách; phí, lệ phí; chủ trương, biện pháp phát triển nguồn nhân lực, các biện pháp phát triển các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá...).

UBND thành phố có nhiệm vụ ra văn bản cụ thể hoá các nghị quyết của HĐND thành phố về các nội dung vừa nêu và còn đảm nhiệm một số công việc khi không tổ chức HĐND huyện, quận như dự toán ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách quận, huyện, phê chuẩn quyết toán ngân sách quận, huyện, điều chỉnh dự toán ngân sách quận, huyện trong trường hợp cần thiết; quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới giao thông, thủy lợi và biện pháp bảo vệ đê điều, công trình thủy lợi và bảo vệ rừng... Vì vậy, thẩm quyền ban hành VBQPPL nên được mở rộng một cách phù hợp.

Trong bối cảnh thí điểm mô hình tổ chức chính quyền đô thị, Chủ tịch UBND thành phố tiếp nhận thêm các thẩm quyền quyết định: biện pháp để xây dựng và phát triển mạng

lưới giao dục mầm non, giáo dục phổ thông theo quy hoạch chung; biện pháp phát triển sự nghiệp văn hoá nghệ thuật, di tích văn hoá và danh lam thắng cảnh; biện pháp bảo đảm thực hiện chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo; biện pháp bảo đảm thực hiện thống nhất kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đô thị của thành phố, bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, phòng, chống cháy, nổ, thiên tai và tổ chức đời sống nhân dân trên địa bàn. Phần nhiều nội dung này gắn với thẩm quyền ban hành VBQPPL.

UBND huyện, quận cũng được bổ sung thêm một số nhiệm vụ, quyền hạn, đáng chú ý là trong lĩnh vực ngân sách, quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công, phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế, biện pháp giữ gìn an ninh, trật tự, an toàn xã hội, biện pháp đấu tranh phòng ngừa, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật, biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp, pháp luật ở địa phương. Thẩm quyền được bổ sung cho UBND phường còn có thể vượt hơn về số lượng. Ngoài các thẩm quyền tương tự như trên, UBND phường còn có thể quyết định: biện pháp quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại nhằm phục vụ các nhu cầu công ích của địa phương; biện pháp bảo đảm thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dân quân, tự vệ và quốc phòng toàn dân, thực hiện nhiệm vụ hậu cần tại chỗ, thực hiện chính sách hậu phương quân đội và chính sách đối với lực lượng vũ trang nhân dân ở địa phương...

Chủ tịch UBND huyện, quận cần được bổ sung các nhiệm vụ, quyền hạn quyết định: biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, chống buôn lậu và gian lận thương mại; biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội, bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ nhân dân, phòng, chống dịch bệnh, chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa, bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em, thực hiện chính sách dân số, kế hoạch hoá gia đình; biện pháp thực hiện chính sách ưu đãi

đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sỹ, người và gia đình có công với nước; biện pháp thực hiện chính sách bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội, xoá đói giảm nghèo; biện pháp bảo vệ và cải thiện môi trường, phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão lụt ở địa phương; biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của cá nhân; biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...

Chủ tịch UBND phường, xã có thể được bổ sung các nhiệm vụ, quyền hạn quyết định: biện pháp xây dựng và phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác, kinh tế hộ gia đình ở địa phương; biện pháp xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, giáo dục truyền thống đạo đức

tốt đẹp, giữ gìn thuần phong mỹ tục của dân tộc, ngăn chặn việc truyền bá văn hoá phẩm phản động, đồi trụy, bài trừ mê tín, hủ tục, phòng, chống các tệ nạn xã hội ở địa phương; biện pháp thực hiện xây dựng, tu sửa đường giao thông, cầu, cống và các cơ sở hạ tầng khác ở địa phương; biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, biện pháp bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của cá nhân; biện pháp bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...

Với sự điều chỉnh thẩm quyền như dự kiến, đã đến lúc cần trở lại vấn đề giao thẩm quyền ban hành VBQPPL cho cá nhân Chủ tịch UBND. ■

## Giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức ...

(Tiếp theo trang 44)

Hiện nay, hiện tượng trẻ em tụ tập thành băng nhóm, tổ chức sử dụng ma túy tổng hợp, đánh nhau, trộm cắp, cướp giật, vi phạm luật giao thông, đua xe trái phép, vô lễ với thầy, cô giáo và người thân trong gia đình, lối sống đua đòi, vị kỷ, buông thả thậm chí giết người kể cả bạn bè cùng lớp và người thân trong gia đình xảy ra đến mức báo động. Một trong những nguyên nhân chính đó là sự buông lỏng, sự yếu kém trong giáo dục, quản lý giữa gia đình, nhà trường và cộng đồng, xã hội.

Do vậy, đổi mới công tác giáo dục pháp luật để nâng cao chất lượng, hiệu quả của nó trước hết đó là phải kết hợp cả “ba trong một” – giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức, giáo dục kỹ năng sống. Nhưng cũng không nên quan niệm giản đơn rằng, đây chỉ là một sự lắp ghép cơ học ba yếu tố hình thức giáo dục đó. Giáo dục pháp luật chỉ có ý nghĩa thật sự khi kết hợp với giáo dục đạo đức và ngược lại. Nhưng sẽ là lý luận thuần túy, tách rời cuộc sống nếu không dựa trên những tình huống pháp luật,

tình huống đạo đức cụ thể trong cuộc sống của trẻ em. Tình huống và các kỹ năng xử lý trước các tình huống đó chính là nội dung của giáo dục kỹ năng sống dựa trên các tiêu chí của đạo đức và pháp luật. Chúng ta cần thiết phải xây dựng lại, phải đổi mới các chương trình giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức hiện hành và kết hợp với các kiến thức về kỹ năng sống và các tình huống pháp luật, đạo đức. Để có một chương trình như vậy, cần phải có sự tham gia của các chuyên gia thuộc nhiều lĩnh vực: pháp luật, tâm lý, giáo dục, y tế, đoàn thể v.v... Đặc biệt là đội ngũ giáo viên, cộng tác viên, tình nguyện viên phải có kiến thức, kỹ năng và tâm huyết nghề nghiệp. Bản thân đội ngũ những người làm công tác này cũng phải được trang bị, đào tạo bài bản thì mới có thể thực hiện tốt được một chương trình giáo dục lồng ghép, tích cực như đã đề cập. Ngoài đội ngũ giáo viên ở các trường học đảm nhiệm các môn học giáo dục pháp luật, giao dục đạo đức như lâu nay, chúng ta cần nhân rộng đội ngũ cán bộ làm công tác xã hội như tại nhiều quốc gia khác. Công tác xã hội do vậy phải được coi như một nghề mang lại nhiều lợi ích xã hội trong đó có việc giáo dục pháp luật, giáo dục đạo đức và kỹ năng sống cho trẻ em. ■



# GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

## Ở NƠI THỰC HIỆN THÍ ĐIỂM KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

■ NGUYỄN HẢI LONG \*

**N**gày 01/8/2007, Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa X đã ban hành Nghị quyết số 17/NQ-TW về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra phương hướng: “Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) huyện, quận, phường. Qua thí điểm sẽ tổng kết, đánh giá và xem xét để có chủ trương sửa đổi, bổ sung Hiến pháp về tổ chức chính quyền địa phương cho phù hợp”. Tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 25/2008/QH12 về việc kéo dài nhiệm kỳ hoạt động 2004-2009 của HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp. Trên cơ sở đó, ngày 16/1/2009, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban hành Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 về danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của UBND huyện, quận, phường nơi không tổ

chức HĐND huyện, quận, phường. Theo đó, việc thí điểm được thực hiện trên 10/63 tỉnh, thành phố; 99/599 quận, huyện/684 đơn vị cấp huyện; 483/1300 phường/11.774 đơn vị cấp xã. Việc thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường là một bước đột phá trong tư duy nhiều năm về mô hình chính quyền địa phương (trước đây, theo Sắc lệnh 63/SL ngày 23/11/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời thì cũng không tổ chức HĐND huyện, kỳ). Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện việc thí điểm cũng nảy sinh không ít vướng mắc, bất cập về quy định của pháp luật và việc triển khai trong thực tiễn.

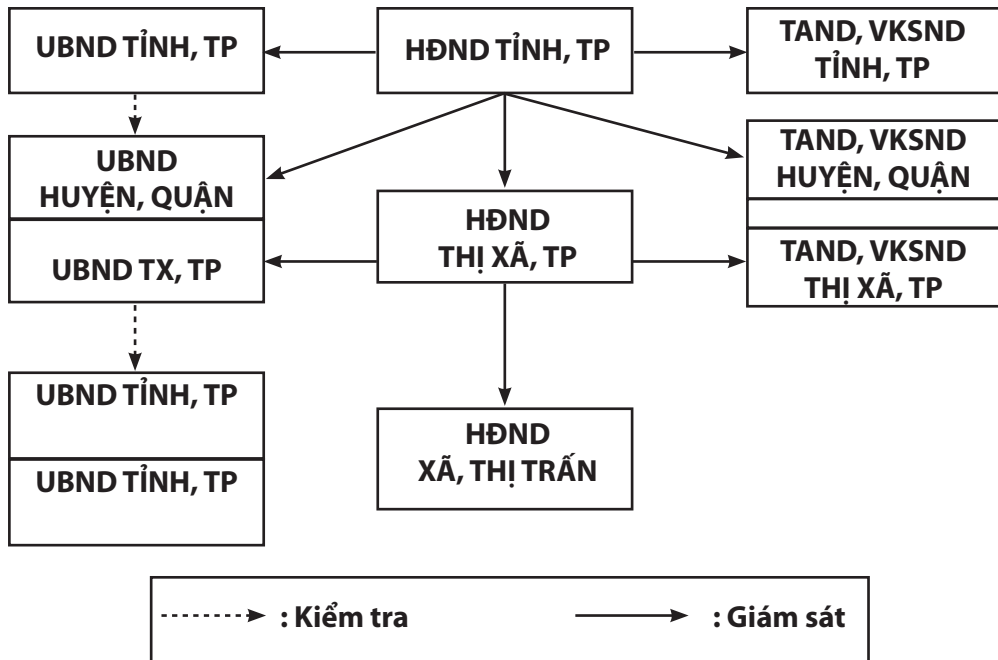
### I. Quy định về giám sát của HĐND theo Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12

#### 1. Ai (cơ quan nào) giám sát UBND phường?

Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 chi giao bổ sung cho HĐND cấp tỉnh quyền giám sát hoạt động của UBND, Tòa án nhân dân (TAND), Viện Kiểm sát nhân dân (VKSND) huyện, quận là chủ yếu, ngoài ra còn quyền giám sát nghị quyết của HĐND xã, thị trấn. Như vậy, về nguyên lý tổ chức bộ máy nhà nước, chỉ riêng UBND phường là không chịu sự giám sát của cơ quan dân cử (*xem bảng 1*).

(\*) *THS, Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội.*

Bảng 1: Sơ đồ tổ chức HĐND, UBND, TAND, VKSND ở địa phương



Theo sơ đồ trên, không rõ căn cứ vào đâu Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 lại không giao cho cơ quan nào giám sát UBND phường. Nếu giao cho HĐND cấp trên giám sát giống như việc giao HĐND cấp tỉnh giám sát UBND huyện, quận thì cũng có sự không hợp lý bởi chỉ với đơn vị hành chính tỉnh thì mới có HĐND thị xã, thành phố thuộc tỉnh trên cấp hành chính phường; đối với đơn vị hành chính thành phố thì không có HĐND quận nên không thể giao cho HĐND thành phố giám sát hàng trăm UBND phường được. Đây là vấn đề cần nghiên cứu để đảm bảo UBND phường ngoài việc bị kiểm tra của UBND cấp trên thì còn phải được giám sát bởi nhân dân theo hình thức dân chủ trực tiếp hoặc dân chủ đại diện.

**2. HĐND cấp tỉnh giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận bằng cách thức nào?**

Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 đã giao HĐND cấp tỉnh “giám sát hoạt động của UBND, TAND, VKSND huyện, quận” nhưng lại không quy định cụ thể HĐND cấp tỉnh giám

sát bằng phương thức, cách thức nào. Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định về quyền giám sát của HĐND cấp tỉnh nhưng quyền này hướng tới đối tượng giám sát cùng cấp, vì vậy HĐND sẽ “vận dụng” được công cụ nào trong hoạt động giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận?

Điều 58 và 75 Luật Tổ chức HĐND và UBND, Điều 57 Quy chế hoạt động của HĐND quy định trong hoạt động giám sát của mình, HĐND, Thường trực Hội đồng nhân dân (TT HĐND), Ban của HĐND được sử dụng nhiều hoạt động, xem xét nhiều nội dung như: xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; xem xét kết quả giám sát của Ban; yêu cầu UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, TAND, VKSND báo cáo về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ban... nhưng tổng kết lại, có thể thấy, có năm công cụ giám sát của HĐND là: xem xét báo cáo công tác; xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn; xem

**Bảng 2: Công cụ giám sát của HĐND**

	Chủ thể thực hiện			Công cụ giám sát
1	HĐND		Ban	Xem xét báo cáo công tác
2	HĐND			Bỏ phiếu tín nhiệm
3	HĐND	TT HĐND		Xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn
4	HĐND	TT HĐND	Ban	Xem xét văn bản quy phạm pháp luật
5	HĐND	TT HĐND	Ban	Xem xét báo cáo của Đoàn giám sát

xét văn bản quy phạm pháp luật; xem xét báo cáo của Đoàn giám sát; bỏ phiếu tín nhiệm. Còn các hoạt động khác mà Luật Tổ chức HĐND và UBND, Quy chế hoạt động của HĐND có quy định thì chỉ là các hoạt động hỗ trợ cho hoạt động giám sát mà thôi (*xem bảng 2*).

Như vậy, vấn đề đặt ra là HĐND cấp tỉnh được sử dụng các công cụ giám sát nào để tiến hành giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận? Có tới bốn trên tổng số năm công cụ giám sát mà Luật đã quy định rất rõ ràng đối tượng bị giám sát, đó là: (i) xem xét báo cáo công tác của TT HĐND, UBND, TAND, VKSND cấp tỉnh; (ii) xem xét việc trả lời chất vấn của Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND cấp tỉnh; (iii) xem xét văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp tỉnh, nghị quyết của HĐND cấp huyện; (iv) bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu.

Như vậy, với mỗi loại đối tượng giám sát, hình thức giám sát đều có trình tự, thủ tục tiến hành giám sát phù hợp, nhưng khi HĐND tiến hành giám sát đối tượng mới thì trình tự, thủ tục sẽ được thực hiện như thế nào?

Xét về nguyên lý tổ chức, nguyên lý hoạt động giám sát thì HĐND cấp tỉnh không có quyền bỏ phiếu tín nhiệm với thành

viên UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cấp huyện bởi việc bỏ phiếu tín nhiệm chỉ được tiến hành với đối tượng mà HĐND bầu ra mà thôi.

Như vậy, HĐND cấp tỉnh không thể sử dụng mọi công cụ giám sát mà Luật Tổ chức HĐND và UBND đã trao cho mình để giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận - nơi không tổ chức HĐND. Ngoài ra, Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 cũng mới chỉ quy định quyền giám sát của HĐND cấp tỉnh mà không quy định trình tự, thủ tục tiến hành, điều này không khác gì “cho phép câu cá mà không dạy cách câu, không trao cần câu”.

**3. HĐND cấp tỉnh thực hiện quyền giám sát trên thực tế như thế nào?**

Trên cơ sở thực tế mười tỉnh, thành phố thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, có thể đánh giá khả năng thực hiện năm công cụ giám sát của HĐND cấp tỉnh với UBND, TAND, VKSND huyện, quận như sau:

**3.1. Đối với việc xem xét báo cáo công tác**

Theo quy định tại Điều 52 Quy chế hoạt động của HĐND, thì kỳ họp cuối năm, HĐND cấp tỉnh sẽ phải xem xét báo cáo công tác của UBND, TAND, VKSND cấp tỉnh và nay bổ sung thêm các cơ quan này ở huyện, quận. Trình tự xem xét báo cáo công tác chặt chẽ,

trong đó, người đứng đầu cơ quan phải trình bày báo cáo, Ban của HĐND thẩm tra và HĐND thảo luận.

Như vậy, với một địa phương, như tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có năm đơn vị huyện thí điểm, hay thành phố Hồ Chí Minh có 24 đơn vị huyện, quận thí điểm, thì số lượng đối tượng trình báo cáo công tác lên tới 15 hoặc 72 đối tượng. Nếu HĐND xem xét theo đúng quy trình quy định tại Quy chế hoạt động của HĐND (HĐND sẽ xem xét báo cáo của từng đối tượng) thì việc đó trở nên bất khả thi khi có tới 72 đối tượng báo cáo, HĐND sẽ phải xem xét 72 báo cáo theo quy trình, và thời gian họp HĐND sẽ kéo dài. Trong thực tế, có địa phương đưa ra phương án UBND, TAND, VKSND huyện, quận sẽ báo cáo công tác của mình lên UBND, TAND, VKSND cấp tỉnh để các cơ quan này báo cáo ra trước HĐND. Phương án này tuy khắc phục được việc HĐND mất thời gian, công sức xem xét báo cáo công tác của từng cơ quan, nhưng khó đảm bảo tính pháp lý, mặt khác, khi đó, người đứng đầu UBND, TAND, VKSND huyện, quận có được “báo cáo trình bày những vấn đề có liên quan mà HĐND quan tâm và việc tiếp thu ý kiến của đại biểu HĐND” hay không. Như vậy, HĐND chỉ giám sát một cách gián tiếp mà không giám sát trực tiếp, mặt khác UBND cấp tỉnh là cơ quan cấp trên của UBND huyện, quận, nhưng cơ cấu, mối quan hệ giữa TAND cấp tỉnh - TAND huyện, quận; VKSND cấp tỉnh - VKSND huyện, quận không giống như mối quan hệ giữa UBND cấp tỉnh - UBND huyện, quận. Vì vậy, Chánh án TAND cấp tỉnh, VKSND cấp tỉnh không thể đại diện, chịu trách nhiệm cho TAND, VKSND huyện, quận.

### 3.2. Đối với việc bỏ phiếu tín nhiệm

Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định, HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu, như vậy HĐND cấp tỉnh có thực hiện quyền này với cả thành viên UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND huyện, quận hay không?

Bỏ phiếu tín nhiệm chỉ áp dụng với người do HĐND bầu, vì vậy, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn của UBND, Chánh án TAND, Viện

trưởng VKSND cấp tỉnh không phải đối tượng bị HĐND bỏ phiếu tín nhiệm. Nhưng Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 giao HĐND cấp tỉnh giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận, thì HĐND có quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND huyện, quận hay không? Nếu có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối tượng này thì sẽ mâu thuẫn với việc HĐND cấp tỉnh không có quyền bỏ phiếu tín nhiệm Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cấp tỉnh.

Tuy nhiên, nếu xét trên cơ sở nguyên lý HĐND bỏ phiếu tín nhiệm với người do HĐND bầu, hậu quả là HĐND tiến hành miễn nhiệm, bãi nhiệm người không được HĐND tín nhiệm. Như vậy, nếu HĐND bỏ phiếu tín nhiệm thành viên UBND huyện, quận thì quy trình, thủ tục như thế nào, nếu người nào không được tín nhiệm thì HĐND có miễn nhiệm, bãi nhiệm không bởi HĐND không bầu thành viên UBND huyện, quận mà do Chủ tịch UBND cấp tỉnh bổ nhiệm?

### 3.3. Xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn, xem xét văn bản quy phạm pháp luật và xem xét báo cáo của đoàn giám sát

Đây là những công cụ giám sát mà HĐND cấp tỉnh có thể thực hiện về mặt thực tế để tiến hành giám sát hoạt động của UBND, TAND, VKSND quận, huyện. Trong thực tiễn, do việc thí điểm mới được tiến hành nên HĐND nhiều địa phương vẫn còn băn khoăn trong việc thực hiện quyền giám sát của mình, hầu hết mới chỉ tập trung vào thành lập các Đoàn giám sát mà thôi.

Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12 trao cho HĐND cấp tỉnh quyền giám sát UBND, TAND, VKSND quận, huyện, nếu HĐND sử dụng công cụ giám sát là xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn thì đối tượng bị chất vấn sẽ tăng một cách đột biến. Nếu không tổ chức thí điểm thì HĐND cấp tỉnh có quyền chất vấn khoảng 25 người thì sau khi thực hiện thí điểm, HĐND có quyền chất vấn với cả thành viên UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND huyện, quận (tính một tỉnh nhỏ chỉ với 7 huyện thì số lượng tăng thêm là 105 người, còn với

thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh thì tới 360 người). Có thể thấy, đối tượng bị chất vấn tăng quá lớn, đại biểu HĐND không thể đủ sức giám sát thông qua hình thức chất vấn các đối tượng này. Và kỳ họp HĐND sẽ không có sự tập trung, hoạt động chất vấn sẽ trở nên nặng nề và loãng về chất lượng. Trên thực tế, trong kỳ họp HĐND cấp tỉnh, TTHĐND mới trình HĐND quyết định danh sách người sẽ trả lời chất vấn. Nếu theo quy định như hiện nay, mở rộng đối tượng chất vấn tới UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND huyện, quận thì chỉ khi kỳ họp HĐND, bắt đầu, HĐND mới quyết định danh sách người bị chất vấn. Lúc này sẽ xuất hiện một bất cập là, có người được vào danh sách trả lời chất vấn, nhưng họ đang ở huyện xa trung tâm, thì khó có thể triệu tập người đó lên kịp thời, nhất là khi họ đang ở các khu vực miền núi, huyện vùng sâu (như ở Nghệ An, Đắk Lắk) do đi lại khó khăn, thời gian họp HĐND cấp tỉnh thì ngắn.

Việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật do UBND huyện, quận ban hành có thể thực hiện được bởi số lượng văn bản cũng không thật sự nhiều, quy trình cũng đơn giản. Tuy nhiên, trong thực tế, việc HĐND cấp tỉnh xem xét văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp cũng chưa thực sự được quan tâm đúng mức, vì vậy, với số lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách không nhiều, nay lại phải kiêm thêm giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND huyện, quận cũng sẽ tạo thêm sự “quá tải”.

Một trong những hoạt động giám sát mang tính nổi trội của HĐND là tổ chức các đoàn giám sát để giám sát không chỉ tại các UBND, cơ quan chuyên môn của UBND, TAND, VKSND cùng cấp, mà còn giám sát tại cơ sở. Chính vì vậy, khi không tổ chức HĐND huyện, quận nữa thì HĐND các tỉnh, thành phố nơi thực hiện thí điểm đã thực hiện công cụ, hình thức này tương đối tốt, ít có vướng mắc trong

hoạt động.

Như vậy, có thể thấy, việc đơn thuần trao quyền giám sát UBND, TAND, VKSND huyện, quận ở những địa phương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND cho HĐND cấp tỉnh đã nảy sinh những bất hợp lý cần phải xem xét lại, không chỉ về quy định công cụ giám sát mà cả về nguyên tắc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương.

## **II. Một số kiến nghị**

### **1. Giám sát hợp lý và giám sát vừa khả năng**

Việc xác định rõ đối tượng giám sát là yếu tố quan trọng để xây dựng các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND cũng như đặt ra mục tiêu phù hợp với thực tế tổ chức HĐND ở nước ta.

Theo nguyên lý của hoạt động giám sát, HĐND chỉ giám sát đối tượng chịu trách nhiệm trước mình. Mặt khác, HĐND cũng chỉ nên tập trung giám sát cơ quan hành pháp là phù hợp. Vì vậy, cần xác định lại đối tượng giám sát của HĐND cấp tỉnh, trong đó không bao gồm TAND và VKSND cả ở cấp tỉnh và huyện, quận nơi không thực hiện thí điểm.

Nhìn lại lịch sử quy định về quyền giám sát của HĐND đối với TAND và VKSND, chúng ta thấy có một số điểm đáng lưu ý là:

- Về mặt lý luận cũng như quy định của pháp luật, TAND và VKSND từng được coi không phải là cơ quan thuộc chính quyền địa phương. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 1958 chỉ điều chỉnh tổ chức và hoạt động của HĐND và UBHC, mà không thấy đề cập tới các cơ quan tư pháp đặt tại địa phương. Nhiều nhà khoa học khi bàn về đổi mới chính quyền địa phương cũng chỉ đề cập tới đổi mới hai cơ quan là HĐND và UBND<sup>1</sup>. Có người còn cho rằng, chính quyền địa phương chỉ gồm cơ quan dân cử và cơ quan thi hành, còn cơ quan tư pháp (TAND) không được coi là cơ quan

(1) PGS,TS. Bùi Xuân Đức, *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Phần V: *Đổi mới chính quyền địa phương*. Nxb. Tư pháp, H. 2004.

(2) GS,TS. Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước là những con số cộng gán đơn*, Nxb. Lao Động, H, tr. 326-327.

thuộc chính quyền địa phương<sup>2</sup>, “...dù việc xét xử có triển khai xuống các Tòa án ở địa phương thì quyền lực đó cũng không thuộc về địa phương (cấp hành chính - lãnh thổ)...”<sup>3</sup>.

- Xét về mặt lịch sử, hình như quy định HĐND giám sát TAND và VKSND không xuất phát từ nguyên lý tổ chức bộ máy nhà nước và đã từng có thời kỳ HĐND không giám sát VKSND. Theo Luật Tổ chức TAND năm 1960 thì từ năm 1960 cho tới trước năm 1992 (trước khi ban hành Luật Tổ chức TAND năm 1992), thẩm phán do HĐND cùng cấp bầu ra, do vậy, các luật về chính quyền địa phương thời kỳ này đều quy định HĐND giám sát TAND. Đến năm 1992, theo quy định mới, thẩm phán TAND không do HĐND bầu, thì Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 khi sửa đổi “có lẽ theo thói quen” vẫn tiếp tục quy định HĐND giám sát TAND và bổ sung thêm đối tượng giám sát là VKSND cho tương xứng. Một điểm lưu ý nữa là Luật Tổ chức VKSND đã có từ những năm 1960 nhưng trong một thời gian dài, HĐND không giám sát VKSND mà phải đến năm 1994, Luật Tổ chức HĐND và UBND mới quy định thêm đối tượng giám sát này.

- Xét về nguyên lý hoạt động của bộ máy nhà nước, HĐND không có quyền với TAND, VKSND thì HĐND giám sát các cơ quan này để làm gì, khi mà một trong những nội dung cơ bản của hoạt động giám sát, quyết định tới hiệu lực hoạt động giám sát là chế tài thì HĐND lại không được áp dụng với TAND, VKSND. Bên cạnh đó, TAND là cơ quan độc lập, việc xét xử chỉ tuân theo pháp luật, vậy HĐND có quyền giám sát cơ quan này hay không?

Từ những căn cứ này, chúng tôi cho rằng, cần phải mạnh dạn thay đổi lại quan điểm về đối tượng giám sát của HĐND nói chung để từ đó có thay đổi về đối tượng giám sát của HĐND cấp tỉnh ở những nơi thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND, đó là HĐND không giám sát cơ quan TAND và VKSND.

## 2. Sử dụng đúng công cụ để tác động có hiệu quả

Cần có hướng dẫn quy định rõ HĐND cấp tỉnh giám sát UBND huyện, quận bằng công cụ giám sát nào và quy trình giám sát ra sao, không nên chỉ quy định chung chung như Nghị quyết 725/2009/UBTVQH12, gây khó khăn trong hoạt động giám sát của HĐND những nơi thực hiện thí điểm. Cụ thể là:

- Quy định HĐND cấp tỉnh giám sát UBND huyện, quận bằng bốn công cụ gồm: xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn; xem xét văn bản quy phạm pháp luật; xem xét báo cáo của đoàn giám sát; bỏ phiếu tín nhiệm.

Tuy công cụ giám sát không có sự thay đổi nhưng nội dung (đối tượng, quy trình giám sát) có sự thay đổi cho phù hợp.

- Quy trình giám sát cần phải thay đổi cho phù hợp với đối tượng giám sát mới, việc HĐND cấp tỉnh giám sát UBND huyện không thể giống HĐND cấp tỉnh giám sát UBND cùng cấp.

HĐND không thể và không cần thiết phải chất vấn toàn bộ thành viên UBND huyện, quận, mà chỉ cần chất vấn người đứng đầu UBND huyện, quận mà thôi (để có thể thực hiện quyền này một cách hiệu quả, phù hợp nguyên lý giám sát thì cần đổi mới tổ chức UBND huyện, quận - chúng tôi sẽ trình bày ở phần tiếp theo). Việc đại biểu HĐND chất vấn Chủ tịch UBND huyện phải được tiến hành thường xuyên, trước kỳ họp, trên cơ sở chất vấn của HĐND, Thường trực HĐND cấp tỉnh trao đổi với UBND cấp tỉnh, dự kiến Chủ tịch UBND huyện, quận nào sẽ trả lời trực tiếp tại kỳ họp mà không cần xin ý kiến HĐND. Đồng thời cho phép chất vấn tại phiên họp Thường trực HĐND giống như chất vấn tại UBTVQH hoặc Thường trực HĐND thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh.

Đối với việc bỏ phiếu tín nhiệm, cần mở rộng quyền kiến nghị tới các chủ thể sau: Thường trực HĐND tự mình trình HĐND

(3) PGS.TS Đinh Văn Mậu, *Khái luận về phân công quyền lực nhà nước và phân quyền theo cấp hành chính - lãnh thổ*, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 156, tháng 1/2009, tr.34.

hoặc trên cơ sở kiến nghị của Ban của HĐND; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc huyện, quận; Tổ đại biểu ở huyện, quận; đại biểu HĐND. Đồng thời giảm số tối thiểu đại biểu kiến nghị xuống còn 10% để đảm bảo việc bỏ phiếu tín nhiệm có khả năng thực hiện được trong thực tiễn. Đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm chỉ hướng tới người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, quận.

### **3. Tổ chức cơ quan hành chính ở huyện, quận để chịu trách nhiệm cá nhân**

Để HĐND cấp tỉnh giám sát được hoạt động của UBND huyện, quận thì cần thiết phải thay đổi cách thức tổ chức của chính quyền địa phương nhằm đảm bảo HĐND có quyền quyết định đối với UBND huyện, quận. Cụ thể là:

- Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, quận chịu trách nhiệm trước cấp trên về mọi hoạt động của cơ quan hành chính do mình lãnh đạo. Như vậy, có thể tổ chức theo mô hình Thị trưởng với các Phó Thị trưởng giúp việc, bên cạnh đó có các cơ quan chuyên môn giúp việc.

- Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, quận (tạm gọi là Thị trưởng) do UBND cấp tỉnh bổ nhiệm và phải được sự phê chuẩn của HĐND cấp tỉnh. Nguyên tắc tổ chức này nhằm đảm bảo đối tượng giám sát - Thị trưởng - chịu trách nhiệm trước HĐND cấp tỉnh. Khi đó, HĐND cấp tỉnh chỉ giám sát Thị trưởng mà thôi, không cần giám sát tới các Phó Thị trưởng. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu tổ chức một số phòng, ban chuyên môn ở huyện, quận không thuộc sự chỉ đạo của Thị trưởng mà do cơ quan chuyên môn cấp tỉnh bổ nhiệm, chỉ đạo (như là cánh tay nối dài của cấp tỉnh xuống cấp huyện), đây là những lĩnh vực cần sự chỉ đạo thống nhất từ trên xuống, đặc biệt với mô hình chính quyền đô thị. Không nhất thiết UBND cấp tỉnh thực hiện quyền quản lý nhà nước lĩnh vực nào thì cơ quan hành chính huyện cũng quản lý lĩnh vực tương tự.

- Tổ chức lại UBND phường theo hướng đơn giản về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. UBND phường không còn là cơ quan hành pháp ở địa phương mà như một

cơ quan do cơ quan hành chính huyện đặt tại phường, chỉ làm một số công việc đơn giản phục vụ người dân, không mang tính quản lý người dân. Do vậy, UBND phường sẽ không có quyền ban hành các quyết định quy phạm pháp luật, quyết định những vấn đề có tác động lớn đến người dân.

### **4. HĐND cấp tỉnh có khả năng thực hiện quyền giám sát**

Để HĐND cấp tỉnh thực hiện được nhiệm vụ nặng nề này, cần thiết phải đổi mới về tổ chức của HĐND cấp tỉnh theo ba hướng sau đây:

- Tăng cường đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Với số lượng đại biểu chuyên trách hiện nay khoảng năm người thì khó có thể thực hiện tốt được nhiệm vụ của mình, nhất là khi phải “gánh” thêm việc giám sát cơ quan hành chính huyện, quận. Vì vậy, cần thiết phải tăng số đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách theo hướng mỗi Ban của HĐND phải có Trưởng ban và ít nhất là một Phó trưởng ban hoạt động chuyên trách.

- Cần bổ sung thêm một Ban, có thể là Ban Giám sát hoặc Ban Chính quyền địa phương giúp HĐND giám sát cơ quan hành chính huyện, quận. Ngoài ra, với những địa phương đặc thù, ngoài việc cho phép thành lập thêm Ban Dân tộc thì có thể cho phép thành lập thêm một Ban nữa phù hợp với điều kiện địa phương. Ví dụ như Ban Cảng biển hoặc Ban Đô thị, Ban Khu công nghiệp ...

- Tăng cường vai trò của Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh hoạt động ở các huyện, quận, trong đó, quy định rõ mỗi huyện, quận có một Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh. Để Tổ đại biểu hoạt động hiệu quả thì cần định hướng cơ cấu đại biểu HĐND không có người đứng đầu cơ quan hành chính của huyện, quận và tăng cường lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội ở huyện như Mặt trận Tổ quốc, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân... để thành phần này làm Tổ trưởng Tổ đại biểu. Có như vậy, hoạt động của Tổ đại biểu mới phát huy tác dụng, dám thực hiện quyền giám sát của mình. ■

# BẦU CỬ QUỐC HỘI Ở HÀN QUỐC

■ NGUYỄN NHÂN TỎ\*

## 1. Đôi nét về chế độ chính trị của Hàn Quốc

Hàn Quốc theo chế độ tổng thống. Tổng thống vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu cơ quan hành pháp. Tổng thống được cử tri bầu trực tiếp theo nguyên tắc đa số phiếu, người cao phiếu nhất trong cuộc bầu cử là người thắng cử và Đảng mà Tổng thống tham gia sẽ là Đảng cầm quyền. Nhiệm kỳ của Tổng thống là 5 năm và Tổng thống không được bầu nhiệm kỳ thứ hai (ở Hàn Quốc không có Phó Tổng thống). Mọi công dân Hàn Quốc đủ 40 tuổi, cư trú ở Hàn Quốc từ 5 năm trở lên, không vi phạm pháp luật đều có quyền ứng cử Tổng thống.

Quốc hội Hàn Quốc có một Viện (KNA), nhiệm kỳ 4 năm. Cuộc bầu cử Quốc hội gần đây nhất là năm 2007, nhiệm kỳ tính từ đầu năm 2008 đến hết năm 2012. Luật Bầu cử Quốc hội của Hàn Quốc quy định: Quốc hội có ít nhất 200 đại biểu (không quy định số tối đa), nhiệm kỳ hiện tại có 299 người; trong đó 245 đại biểu được bầu ở 245 đơn vị bầu cử

theo nguyên tắc đa số, 54 đại biểu còn lại được bầu trong toàn quốc theo chế độ tỷ lệ phiếu cho các Đảng. Đại biểu Quốc hội không bị hạn chế số nhiệm kỳ. Quốc hội Hàn Quốc hiện có 16 Ủy ban chuyên môn tương ứng với các Bộ, ngành bên Chính phủ.

Trước năm 1987, Hàn Quốc theo chế độ độc tài, vai trò của Quốc hội mờ nhạt, Tổng thống giữ nhiều quyền hành trong bộ máy nhà nước. Từ năm 1987, sau tiến trình dân chủ hóa, Quốc hội mạnh lên với các chức năng lập pháp, giám sát, kiểm tra và yêu cầu điều trần đối với Chính phủ. Trong vai trò lập pháp, các Ủy ban và đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật, nhưng trong thực tế, các cơ quan bên Chính phủ trình là chính.

Theo chế độ tổng thống, nhưng Hàn Quốc vẫn có Thủ tướng, tuy nhiên vai trò của Thủ tướng Hàn Quốc trong cơ quan hành pháp, trong bộ máy nhà nước và cả trên trường quốc tế là rất hạn chế. Thủ tướng do Tổng thống bổ nhiệm, Thủ tướng đề xuất danh sách các Bộ trưởng để Tổng thống bổ nhiệm (vì diễn ra

(\*) Phó Vụ trưởng, Vụ Công tác đại biểu - Văn phòng Quốc hội.



trong cùng một ngày nên việc đề xuất của Thủ tướng chỉ là hình thức). Thủ tướng thay mặt Tổng thống duy trì nội các và điều hành về hành chính trong Chính phủ.

### 2. Các cơ quan phụ trách bầu cử ở Hàn Quốc

Hàn Quốc có một hệ thống các cơ quan phụ trách về bầu cử. Đây là các cơ quan độc lập, hoạt động theo Hiến pháp. Hệ thống cơ quan phụ trách bầu cử ở Hàn Quốc có 4 cấp, đó là: Ủy ban bầu cử trung ương; Ủy ban bầu cử cấp vùng/tỉnh; Ủy ban bầu cử cấp quận/huyện, thị xã; Ủy ban bầu cử cấp xã/phường/thị trấn.

Trong 4 cấp này thì 3 cấp: cấp trung ương; cấp vùng, tỉnh và cấp quận, huyện, thị xã là những cơ quan tồn tại và hoạt động thường xuyên. Đó là những cơ quan quản lý bầu cử chuyên nghiệp. Riêng cấp xã, phường, thị trấn chỉ đến khi sắp tổ chức bầu cử mới thành lập.

Ủy ban bầu cử trung ương được thành lập từ năm 1948, nhưng từ đó đến năm 1963 chỉ là một bộ phận của Bộ Nội vụ. Đến ngày 21/1/1963 mới được quyết định thành cơ quan độc lập như ngày nay, hoạt động không phụ thuộc vào Quốc hội hay Chính phủ. Ủy ban có nhiệm kỳ 6 năm, có 9 thành viên gồm 3 người do Tổng thống bổ nhiệm (Chủ tịch Ủy ban là 1 trong 3 người này và do Bộ trưởng Bộ Tư pháp kiêm nhiệm); 3 người do Quốc hội giới thiệu; 3 người do Viện công tố của Tòa án tối cao giới thiệu. Ủy ban bầu cử trung ương có các nhiệm vụ sau:

- Quản lý bầu cử chung: gồm cả bầu cử Tổng thống, bầu cử Quốc hội, bầu cử bổ sung ở các vùng, các địa phương. Ngoài ra, Ủy ban còn quản lý cả việc bầu cử ủy thác (như bầu Hiệu trưởng) và phụ trách việc trưng cầu dân ý;

- Quản lý việc bầu cử trong các Đảng. Ủy ban có nhiệm vụ đăng ký hoạt động hay cho phép giải thể một Đảng nào đó, đồng thời giám sát, duy trì sự minh bạch, công bằng cho các Đảng trong bầu cử;

- Giáo dục công dân về bầu cử;
- Nghiên cứu về hệ thống bầu cử, hệ thống chính trị.

### 3. Ứng cử viên đại biểu Quốc hội

#### *Tiêu chuẩn ứng cử viên*

Công dân Hàn Quốc từ đủ 25 tuổi trở lên, không vi phạm pháp luật có quyền ứng cử đại biểu Quốc hội. Tiêu chuẩn không buộc phải cư trú ở Hàn Quốc, nhưng thực tế đến nay chưa có người nào không sinh sống ở Hàn Quốc mà trở thành đại biểu Quốc hội.

Những người không được ứng cử đại biểu Quốc hội bao gồm: người thiếu năng về trí tuệ; người phạm tội bị Tòa án phán quyết không được bầu cử; người đã bị phạt tù, nhưng hết hạn tù chưa quá 10 năm; người đã có hành vi tham nhũng hoặc đã bị phạt đến 01 triệu won do vi phạm pháp luật về bầu cử.

Ứng cử viên đại biểu Quốc hội được quyền đăng ký ứng cử ở địa phương khác với nơi cư trú, nhưng chỉ được đăng ký ở 01 đơn vị bầu cử (đại biểu Quốc hội là của cả nước). Mỗi đơn vị bầu cử ở Hàn Quốc thường có 05 đến 15 ứng cử viên trong danh sách. Nhưng vì có quy định việc đăng ký danh sách chỉ trong 02 ngày nên cũng có trường hợp chỉ có 02 ứng cử viên ở danh sách của 01 đơn vị bầu cử.

Hàn Quốc quy định: đại biểu Quốc hội không đồng thời là đại biểu Hội đồng nhân dân; Chủ tịch tỉnh không được ứng cử đại biểu Quốc hội.

Người dân Hàn Quốc nhìn nhận đại biểu Quốc hội là nhà chính trị, là chính khách chuyên nghiệp, họ bầu chọn đại biểu từ những người có khả năng đóng góp được nhiều cho đất nước, phục vụ tốt cho nhân dân. Ngoài những yêu cầu trong hồ sơ, cử tri thường xem xét theo các tiêu chuẩn khác như: Bản thân và gia đình ứng cử viên thế nào? Anh được đào tạo ở đâu? Thuộc Đảng nào? Tài chính, tài sản ra sao? (giàu có mà minh bạch là tru thể của ứng cử viên).



Trụ sở Quốc hội Hàn Quốc - Ảnh: S.T

### ***Quy trình hình thành ứng cử viên***

Hàn Quốc có cơ chế hình thành ứng cử viên dự bị. Trước mỗi cuộc bầu cử, bao giờ cũng có những đại biểu đương nhiệm tiếp tục ứng cử vào nhiệm kỳ tiếp sau và có những người mới tham gia ứng cử. Những người đã là đại biểu Quốc hội, thông qua hoạt động Nghị trường nên họ đã nổi tiếng, được xã hội biết đến. Những người mới đăng ký ứng cử chưa có điều kiện nổi tiếng như các đại biểu Quốc hội. Với mục đích là tạo ra sự bình đẳng về cơ hội cho mọi người khi vào vòng bầu cử chính thức, Hàn Quốc có quy định những người mới phải thực hiện việc đăng ký làm ứng cử viên dự bị. Đây là điều kiện bắt buộc, nếu không thực hiện việc đăng ký sẽ bị phạt. Thời gian đăng ký là 120 ngày trước ngày bầu cử. Họ được tiến hành vận động bầu cử, tiếp xúc với cử tri để giới thiệu về mình và quảng bá hình ảnh, ganh đua ngay trong Đảng, mong được chọn thành ứng cử viên chính thức.

Việc bầu, chọn ứng cử viên của các Đảng hiện duy trì 2 cách cơ bản sau:

- Bầu cử trong nội bộ Đảng để chọn ứng cử viên;
- Chủ tịch Đảng chỉ định người ra ứng

cử: một phần do Chủ tịch Đảng có uy quyền lớn trong Đảng, một phần là do người được Chủ tịch Đảng chỉ định đã có khả năng trúng cử cao.

Ngoài ra còn một cách nữa, tuy không phổ biến, đó là Đảng đề cử người ngoài Đảng nhưng tích cực ủng hộ Đảng của họ. Còn những người thấy khả năng mình khó trúng cử thì họ cũng chủ động xin rút.

Với các ứng cử viên độc lập, họ phải được đề cử từ dân chúng ở nơi ứng cử với điều kiện là nhận được 300 đến 500 chữ ký ủng hộ. Vì Hàn Quốc đã đăng ký và lưu giữ mẫu chữ ký của công dân ở cơ quan quản lý bầu cử nên việc kiểm tra, so sánh chữ ký không khó khăn. Những ứng cử viên có chức vụ cao, có người giúp việc thì được ủy quyền cho Thư ký, những người giúp việc đi thu thập chữ ký thay mình.

Khi được Đảng giới thiệu là ứng cử viên chính thức đại biểu Quốc hội thì phải đặt cọc ở Ủy ban bầu cử với mức tiền là 15.000.000 won (trong khi mức đặt cọc của ứng cử viên các chức danh khác như sau: Tổng thống: 500 triệu won; Chủ tịch tỉnh: 50 triệu won; Chủ tịch quận, huyện: 10 triệu won; đại biểu HĐND

cấp quận, huyện: 03 triệu won; đại biểu HĐND cấp xã: 02 triệu won).

Khi bầu cử, nếu ứng cử viên đạt kết quả từ 15% số phiếu trở lên sẽ được hoàn lại 100% tiền đặt cọc; nếu đạt 10% đến dưới 15% sẽ được hoàn lại 50%, nếu đạt thấp hơn 10% sẽ không được hoàn lại. Quy định này nhằm hạn chế việc ứng cử tràn lan, không thật sự nghiêm túc với công việc bầu cử.

Ứng cử viên đại biểu Quốc hội phải nộp hồ sơ gồm: Giấy đăng ký ứng cử; Giấy giới thiệu của Đảng; Giấy chứng nhận quyền được ứng cử; Giấy chứng nhận (kê khai) tài sản của cả gia đình; Báo cáo đã nộp đủ thuế; Hồ sơ tư pháp (bằng chứng không phạm tội); Các giấy chứng nhận bằng cấp, chứng chỉ; Giấy chứng nhận đã hoàn thành nghĩa vụ quân sự (Phụ nữ không phải giấy chứng nhận này).

#### 4. Cử tri và đơn vị bầu cử

Người Hàn Quốc từ đủ 19 tuổi, không phạm tội đến mức bị bắt giam thì có quyền bầu cử đại biểu Quốc hội.

Người Hàn Quốc đang sinh sống ở nước ngoài không kể thời gian, nếu có hộ chiếu hay giấy tờ chứng nhận còn quốc tịch, có xác nhận nơi cư trú cũ trên đất Hàn Quốc vẫn có quyền bầu cử. Người không có xác nhận nơi cư trú chỉ được bầu đại biểu theo danh sách Đảng, không được bầu cho đại biểu ứng cử theo đơn vị bầu cử.

Danh sách cử tri được Ủy ban bầu cử các cấp lập và kiểm tra, báo cáo lên để Chủ tịch tỉnh công bố. Thời gian công bố danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội là 19 ngày trước ngày bầu cử (với bầu cử Tổng thống là 28 ngày). Hiện nay, Hàn Quốc đã áp dụng công nghệ thông tin, quản trị mạng vào công việc bầu cử nên việc lập, kiểm tra, in ấn và công bố danh sách cử tri thuận lợi, nhanh hơn nhiều.

Hàn Quốc có 245 đơn vị bầu cử để bầu 245 đại biểu Quốc hội theo địa phương. Để cho việc phân chia được khách quan, tránh phản ứng xấu trong xã hội, Hàn Quốc thành lập Ủy

ban phân chia, hoạch định về bầu cử trực thuộc Quốc hội. Ủy ban này gồm 11 người là những học giả, luật sư, đại diện cơ quan ngôn luận, đại diện cho dân. Ủy ban quản lý bầu cử chọn lựa, đề xuất và Chủ tịch Quốc hội quyết định phê chuẩn Ủy ban này.

Trước ngày bầu cử 01 năm, Ủy ban này phải xây dựng Báo cáo, Tờ trình về tình hình dân cư và dự kiến phân chia các đơn vị bầu cử. Cơ bản các đơn vị bầu cử được giữ ổn định, nhưng theo thời gian có biến động về dân số các vùng nên cũng có sự thay đổi về phân chia đơn vị bầu cử. Nguyên tắc cơ bản là căn cứ vào số lượng cử tri, bảo đảm tương đối đồng đều, cố gắng ít chênh lệch. Tuy nhiên, do đặc điểm địa hình và mật độ dân cư trong toàn quốc nên có trường hợp cũng phải chịu chênh lệch đến 3 lần về dân số.

Các đơn vị bầu cử lại được chia thành các khu vực nhỏ có khoảng 2.000 đến 2.500 cử tri. Các Tổ phụ trách bầu cử được thành lập gồm Tổ trưởng và 5-7 nhân viên. Tổ trưởng thường chọn trong những người có uy tín là giáo viên đại học, nhà chính trị. Trước một tuần, các Tổ trưởng được tập huấn nghiệp vụ bầu cử rồi phổ biến lại cho nhân viên. Tổ bầu cử có trách nhiệm hướng dẫn cho cử tri hiểu và bỏ phiếu đúng luật.

#### 5. Tuyên truyền về bầu cử

Ở Hàn Quốc, ứng cử viên tranh cử nhưng cũng là cuộc ganh đua của các Đảng nên họ rất chú ý đến công tác tuyên truyền để dân hiểu rõ quyền và trách nhiệm bầu cử, hiểu đúng về ứng cử viên và về mỗi Đảng chính trị.

Nhà nước cho phép và cấp kinh phí cho tuyên truyền về bầu cử trên đài phát thanh, đài truyền hình, báo trung ương và in ấn tài liệu hướng dẫn, phổ biến chung. Trách nhiệm của công tác thông tin tuyên truyền chung là trao đổi thông tin hai chiều về hoạt động bầu cử, làm người dân hiểu rõ tầm quan trọng, ý nghĩa của bầu cử, cơ quan phụ trách bầu cử biết nghe ý kiến dân để điều

chính chính sách, những quy định về bầu cử. Thông tin tuyên truyền phải chính xác, trung thực được dân chấp nhận, tin cậy. Thông tin tuyên truyền chung trong bầu cử cần lưu ý những yêu cầu sau:

- Thông qua tuyên truyền giúp dân tự nhận thức ra vai trò của mỗi Đảng (Đảng nào sẽ đem lại lợi ích cho họ).

- Đảm bảo nguyên tắc công bằng: không để bất bình đẳng giữa các Đảng.

Các cơ quan phụ trách về tuyên truyền bầu cử cũng được thành lập ở 3 cấp: trung ương, tỉnh và huyện. Họ có trách nhiệm và có quyền phối hợp với các cơ quan ngôn luận, với chính quyền địa phương để làm tốt công tác thông tin, tuyên truyền về bầu cử. Biên chế những người làm công việc này cũng khá đông: ở trung ương có 286 người; ở cấp vùng, tỉnh có 517 người và ở cấp quận, huyện, thị xã trong cả nước có đến 1.845 người. Ủy ban bầu cử trung ương ban hành quy định, quy chế về tuyên truyền bầu cử, hướng dẫn nghiệp vụ để Ủy ban bầu cử các cấp dưới thực hiện.

Các Đảng, các ứng cử viên được sử dụng Internet, điện thoại,... để tuyên truyền, quảng bá cho cá nhân và cho Đảng nhưng phải đảm bảo nguyên tắc là không được nói xấu người khác, nói sai về ứng cử viên khác sẽ bị phạt.

Ở các khu vực, các Đảng thường thành lập Văn phòng vận động tranh cử gồm những người ủng hộ Đảng, họ tự nguyện làm giúp không công hoặc lấy thù lao nhỏ, công việc chủ yếu là đến tận các gia đình cử tri vận động, phát tài liệu, đề nghị ủng hộ tiền cho Đảng, ủng hộ phiếu cho ứng cử viên.

Hàn Quốc rất chú trọng công tác tuyên truyền, quảng bá về bầu cử. Họ sử dụng tối đa các kênh truyền hình, đài phát thanh, báo chí, internet, trang web, khẩu hiệu, tờ rơi, quảng cáo cố định và quảng cáo di động như trên xe buýt, tàu điện... Họ cũng vận dụng ảnh hưởng của những người nổi tiếng như ca sĩ, diễn viên, cầu thủ... vào công tác thông tin, tuyên truyền.

## 6. Tổ chức bầu cử

Luật Bầu cử Quốc hội Hàn Quốc quy định: Bầu cử đại biểu Quốc hội trước 50 ngày so với ngày kết thúc nhiệm kỳ Quốc hội. Bầu cử đại biểu Quốc hội cũng là ngày hội của toàn dân. Cử tri đến điểm bỏ phiếu phải mang theo Chứng minh thư, chứng nhận nơi cư trú. Nhân viên kiểm tra đúng mới cho ký vào danh sách cử tri, đóng dấu vân tay (tránh trường hợp bỏ phiếu 02 lần), sau đó mới phát phiếu cho cử tri để bỏ phiếu.

Người ứng cử có quyền cử hoặc nhờ 02 người đại diện cho mình đến chứng kiến quá trình bầu cử ở đơn vị bầu cử. Trường hợp không có đại diện của ứng cử viên thì Ủy ban bầu cử sẽ cử 4 người đến chứng kiến. Những người này có trách nhiệm quan sát, ngăn chặn những hiện tượng gây trở ngại, làm mất công bằng trong bầu cử. Chỉ khi có việc lớn, phức tạp hay hỏa hoạn mới gọi cảnh sát can thiệp.

Địa điểm tổ chức bầu cử thường chọn những nơi công cộng như Trường đại học, Trụ sở chính quyền địa phương,... Không tổ chức bầu cử ở nhà thờ hay đơn vị quân đội. Cử tri quân đội cũng đi bỏ phiếu ở địa điểm dân sự.

Thời gian bỏ phiếu được quy định từ 09 giờ sáng đến 06 giờ tối. Những người đi làm về muộn được bỏ phiếu đến 08 giờ tối.

Trong ngày bầu cử không được vận động bầu cử.

Ngoài việc bỏ phiếu thông thường, ở Hàn Quốc có quy định cho bỏ phiếu tại nhà, nhưng chỉ áp dụng cho những người tàn tật, người ở vùng sâu, vùng xa hay đơn vị nhỏ của quân đội ở nơi đi lại khó khăn. Họ có thể gửi phiếu theo Bưu điện.

Cơ chế bầu cử sớm cũng được Hàn Quốc áp dụng cho những người có nhu cầu bỏ phiếu sớm, cho đơn vị quân đội và cho người Hàn Quốc ở nước ngoài. Với đơn vị quân đội thì lập danh sách cử tri gửi đến Ủy ban bầu cử để xóa tên khỏi danh sách bầu cử thông thường. Với những người ở nước ngoài, Ủy ban bầu cử thành lập các điểm bầu cử ở nước ngoài từ 09

đến 14 ngày trước ngày bầu cử. Ủy ban bầu cử gửi phiếu bầu cử và Hồ sơ những người ứng cử đến cử tri (phong bì kín). Cử tri đến bỏ phiếu ở Sứ quán phải trình thẻ IDcard mới được điền vào phiếu. Phiếu bầu được cho vào phong bì dán kín, gửi qua Sứ quán về Ủy ban bầu cử. Ủy ban bầu cử trung ương nhận được phiếu bầu cử của người ở nước ngoài vẫn giữ kín trong hòm đến ngày bầu cử thông thường mới mở ra kiểm tra, đối chiếu với danh sách cử tri xin bầu cử sớm, nhập mã theo bưu điện và chuyển về từng đơn vị bầu cử có phiếu bầu trước 06 giờ tối của ngày bầu cử để chuyển đến Ban kiểm phiếu.

Công việc kiểm phiếu thường tổ chức ở những nơi rộng rãi. Mỗi nơi kiểm phiếu có 120 người làm việc. Nhân viên kiểm phiếu được tập huấn, đào tạo nghiệp vụ trước ngày bầu cử. Hàn Quốc đã áp dụng công nghệ kiểm phiếu bầu cử bằng máy. Năm 2002 áp dụng lần đầu tiên cũng bị phản ứng nhiều, đến năm 2006 thì có phối hợp kiểm tra lại theo phương pháp thủ công, thấy kết quả khớp đến 99% nên sau đó đã áp dụng rộng rãi cả cho bầu cử chính quyền địa phương. Máy kiểm phiếu có khả năng phân chia phiếu hợp lệ và phiếu không hợp lệ. Các phiếu hợp lệ được máy tính kết quả cụ thể với từng ứng cử viên; các phiếu không hợp lệ được kiểm tra lại theo phương pháp thủ công để tiếp tục phân loại (trong đó có những phiếu máy không đọc được). Thường sau 12 giờ là kiểm phiếu xong.

Phiếu bầu theo danh sách Đảng có màu khác, cử tri bỏ vào hòm khác và được chuyển về Ủy ban bầu cử để kiểm riêng.

Phiếu bầu cử được bảo quản 30 ngày. Nếu không có tố cáo, khiếu nại sẽ làm thủ tục hủy.

### 7. Tài chính trong bầu cử

Ngoài nguồn ngân sách nhà nước cấp cho các Đảng và các ứng cử viên để phục vụ công tác tuyên truyền theo quy định của pháp luật, các ứng cử viên còn có nguồn kinh phí từ sự hỗ trợ của Đảng và từ đóng góp, ủng hộ của dân

chúng... Chủ trương của Nhà nước và các Đảng là khuyến khích huy động từ nhiều người, tránh tình trạng 01 người đóng góp, ủng hộ nhiều. Họ có quy định: mỗi ứng cử viên không được nhận từ công dân quá 70.000 won/1 ngày và nghiêm cấm các doanh nghiệp, tập đoàn tài trợ cho quá trình tranh cử cũng như ủng hộ cho hoạt động của đại biểu Quốc hội sau này (nếu là doanh nghiệp một thành viên thì phải lấy tên cá nhân khi ủng hộ tiền). Ứng cử viên cũng không được nhận tiền giúp của người nước ngoài.

Ứng cử viên đại biểu Quốc hội được lập một quỹ huy động tiền ủng hộ. Nếu thắng cử, tiếp tục duy trì quỹ này để huy động tiền phục vụ hoạt động. Mọi khoản thu phải ghi đầy đủ, thường xuyên thống kê, kiểm tra và báo cáo minh bạch. Quỹ này chỉ được dùng cho hoạt động chính trị, nếu sử dụng sai mục đích sẽ bị khởi tố. Hình thức huy động cũng đa dạng, có thể ứng cử viên gặp gỡ trực tiếp người dân, có thể thông qua điện thoại, internet... nhưng phải có tên thật của người đóng góp.

Cũng có quy định chặt chẽ về mức đóng góp của người dân cho các quỹ hàng năm, cụ thể là: mỗi người chỉ được ủng hộ không quá 05 triệu won cho một quỹ/1 năm; nếu cho nhiều quỹ, nhiều Đảng thì không được quá 20 triệu won. Riêng năm bầu cử thì được ủng hộ gấp hai lần cho ứng cử viên đại biểu Quốc hội (10 triệu won). Dân muốn đóng góp phải thông qua Ủy ban bầu cử nhận, tổng hợp và chuyển cho các Đảng.

Nếu có vi phạm pháp luật liên quan đến kinh phí bầu cử thì tùy mức độ mà ứng cử viên hay Đảng bị xử lý với các hình thức: truy cứu hình sự, cắt bớt tiền hỗ trợ từ Nhà nước, nếu phát hiện sai trái khi đã là đại biểu Quốc hội thì bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

Tiền hỗ trợ từ Nhà nước cho ứng cử viên được xem xét như sau: nếu trúng cử hay được từ 15% phiếu trở lên không phải trả lại; được 10% đến dưới 15% phiếu phải trả lại 50%; nếu số phiếu thấp hơn 10% phải trả lại hoàn toàn cho Ủy ban bầu cử. ■