

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



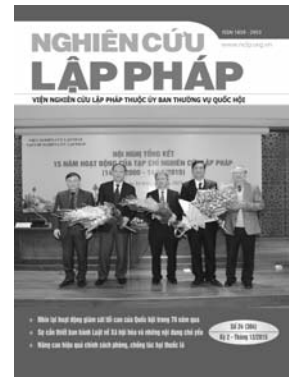
- ❖ Nhìn lại hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong 70 năm qua
- ❖ Sự cần thiết ban hành Luật về Xã hội hóa và những nội dung chủ yếu
- ❖ Nâng cao hiệu quả chính sách phòng, chống tác hại thuốc lá

Số 24 (304)

Kỳ 2 - Tháng 12/2015

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



Mục lục 12/2015

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam

- 3** Nhìn lại hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong 70 năm qua
PGS, TS. Trương Thị Hồng Hà
- 11** Vấn đề bảo mật trong hòa giải thương mại ngoài tòa án
ThS. Hoàng Minh Khôi - Hoàng Bảo Ngọc

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 24** Sự cần thiết ban hành Luật về Xã hội hóa và những nội dung chủ yếu
PGS, TS. Lê Văn Hòa
- 29** Một số ý kiến đóng góp Dự thảo Luật về Hội
ThS. Nguyễn Võ Linh Giang

CHÍNH SÁCH

- 34** Nâng cao hiệu quả chính sách phòng, chống tác hại thuốc lá
Nguyễn Anh Phương

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 46** Điều khoản bảo mật - hạn chế cạnh tranh trong hợp đồng lao động
TS. Đoàn Thị Phương Diệp
- 52** Giải pháp khắc phục tình trạng vi phạm pháp luật bảo vệ rừng ở Tây Nguyên
Nguyễn Văn Nghiệp

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Phân tích, so sánh nội dung của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin với một số Luật mẫu về tự do/tiếp cận thông tin
PGS, TS. Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS. TS. ĐINH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯỜU
PGS, TS. ĐINH VĂN NHẢ
PGS, TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS, TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 043.2121202

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Tri ân các Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp qua các thời kỳ

Ảnh: Đinh Nam

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 12/2015

STATE AND LAW

The 70 Glorious Years of the Vietnam National Assembly:

- 3** Looking back upon the supreme supervisory activities of Parliament during the past 70 years
Prof, Dr. Truong Thi Hong Ha
- 11** Security problems in commercial mediation outside the courts
LLM. Hoang Minh Khoi - Hoang Bao Ngoc

DISCUSSION OF BILLS

- 24** The need for enactment of the Law on socialization and its main contents
Prof, Dr. Le Van Hoe
- 29** Some comments on Draft Law on Associations
LLM. Nguyen Vo Linh Giang

CHÍNH SÁCH

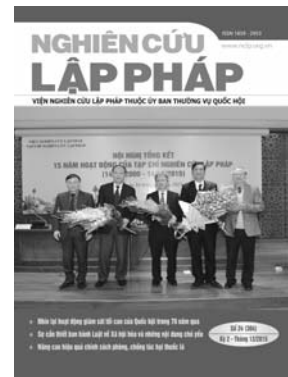
- 34** Improving the efficiency of policies to combat and to prevent tobacco harms
Nguyen Anh Phuong

LEGAL PRACTICE

- 46** Confidentially clause - Non compete agreements in the labor contract
Dr. Doan Thi Phuong Diep
- 52** Solutions to redress violations of regulations on forest protection in the Central Highlands
Nguyen Van Nghiep

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Comparative analysis of the contents of the Draft Law on Access to Information with some model laws on freedom of / access to information
Prof, Dr. Vu Cong Giao - Nguyen Anh Duc



EDITORIAL:

Prof, Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)
Prof, Dr. DAO TRONG THI
Prof, Dr. PHAN TRUNG LY
Dr. NGUYEN SI DUNG
Prof, Dr. TRAN NGOC DUONG
Dr. NGO DUC MANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Prof, Dr. DINH VAN NHA
Prof, Dr. TRAN DINH NHA
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHTMENT:

N^o 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: **19,500 VND**

Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam:

NHÌN LẠI HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT TỐI CAO CỦA QUỐC HỘI TRONG 70 NĂM QUA

TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ*

Trong suốt 70 năm hình thành và phát triển, Quốc hội nước ta đã không ngừng phấn đấu để thực hiện đầy đủ các quyền hạn và nhiệm vụ đã được các bản Hiến pháp ghi nhận. Quốc hội ngày càng khẳng định vị trí và vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam. Một trong những thành tựu nổi bật nhất của Quốc hội 70 năm qua chính là việc Quốc hội tiến hành các hoạt động giám sát (HĐGS) việc thực hiện pháp luật để pháp luật thực sự là công cụ đóng vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước và xã hội.

1. Những thành tựu chủ yếu trong hoạt động giám sát của Quốc hội

Quá trình xây dựng và phát triển HĐGS của Quốc hội có thể phân thành 05 giai đoạn chính: giai đoạn thứ nhất từ năm 1945 đến năm 1959, giai đoạn thứ hai từ năm 1959 đến năm 1980, giai đoạn thứ ba từ năm 1980 đến năm 1992, giai đoạn thứ tư từ năm 1992 đến trước năm 2013 và giai đoạn thứ năm từ năm 2013 đến nay¹. Đây là 05 giai đoạn thể hiện đậm nét quá trình lịch sử của đất nước từ thời kỳ đầu của chính quyền dân chủ nhân dân đến thời kỳ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân hiện nay. Lịch sử lập hiến và quá trình xây dựng, hoàn thiện Hiến pháp và pháp luật trong chặng đường 70 năm qua đã minh chứng cho những bước phát triển không ngừng của Quốc hội và HĐGS của

Quốc hội. Ngay từ bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta, Hiến pháp năm 1946 đã khẳng định: “Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”, Ban Thường vụ có quyền “kiểm soát và phê bình Chính phủ” (Điều 36), quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với Ban Thường vụ (Điều 39), bỏ phiếu tín nhiệm Nội các, trong thời hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lần thứ nhất là sau 48 giờ. Sau cuộc biểu quyết này, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức (Điều 54). Như vậy, Hiến pháp năm 1946, mặc dù chưa xác định HĐGS của Quốc hội là tối cao, chưa đặt ra vấn đề giám sát đối với nhánh tư pháp (tòa án) song đã có những quy định mang tính nền móng cho HĐGS của Quốc hội như đối

* PGS, TS. Văn phòng Ban Chỉ đạo Cải cách Tư pháp Trung ương.

1 Gắn liền với năm giai đoạn trên là 05 bản Hiến pháp quan trọng: Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp năm 2013.

tượng giám sát chủ yếu là Chính phủ, hình thức giám sát chủ yếu là biểu quyết đề án, sắc lệnh, chất vấn bằng lời nói hoặc văn bản, bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm. Nội dung, hình thức, chủ thể và đối tượng chịu sự giám sát trong Hiến pháp năm 1946 đã thiết lập chức năng giám sát của Nghị viện, làm cơ sở, nền tảng cho việc xác định Quốc hội có quyền giám sát tối cao ở các bản Hiến pháp sau này. Trên thực tế, hoạt động chất vấn của Quốc hội đã được diễn ra ngay tại kỳ họp thứ hai của Quốc hội khoá I nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (ngày 28/10/1946, trước khi Hiến pháp năm 1946 được ban hành). Đây là kỳ họp có nhiều nội dung quan trọng². Điều đặc biệt là tại phiên chất vấn Chính phủ lần đầu tiên của Quốc hội ngày 31/10, đã có rất nhiều người dân đến dự thính. Hai tầng gác Nhà hát lớn chật kín người. Người dân đã chứng kiến một cảnh tượng chưa từng có trong lịch sử Việt Nam, một cảnh tượng do Cách mạng tháng Tám mang lại: các đại biểu của nhân dân đứng lên chất vấn những công việc mà nhân dân đã ủy nhiệm cho Chính phủ gánh vác. Tại phiên chất vấn đầu tiên này, Quốc hội - với đại diện của nhiều thành phần như Dân chủ, Xã hội, Việt Minh... đặt ra nhiều câu hỏi chất vấn Chính phủ do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Ngay khi bắt đầu phiên chất vấn, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã bước lên diễn đàn, ôn tồn nói: “Sáng nay, Chính phủ nhận được 62 câu hỏi. Nửa tiếng đồng hồ lại nhận thêm được 26 câu hỏi nữa. Tất cả 88 câu. Chính phủ trước hết xin cảm ơn Quốc hội vì đã tỏ rõ Quốc hội hết sức quan tâm về các vấn đề của quốc gia và sự chất vấn này có thể biểu lộ được rõ ràng tinh thần dân chủ thật thà của nước Việt Nam. Chính phủ đó xét kỹ từng câu hỏi ấy và chia ra làm hai loại: Nội chính và Ngoại giao. Trong hai loại ấy lại chia ra những câu thuộc về từng Bộ: Quân sự, Quốc phòng, Ngoại giao, Kinh tế... Những câu hỏi chú trọng

nhất là về quân sự, rồi đến tài chính, tư pháp, nội vụ”. Đánh giá về buổi chất vấn đầu tiên này, Hồ Chủ tịch đã khẳng định trước Quốc hội và các đại biểu dự thính như sau: “Chính phủ hiện thời mới thành lập hơn một năm hãy còn thanh niên. Quốc hội bầu ra được hơn 8 tháng lại càng thanh niên hơn nữa. Vậy mà Quốc hội đó đặt những câu hỏi thật già dặn, sắc nét, khó trả lời, đề cập đến tất cả những vấn đề có quan hệ đến vận mệnh nước nhà. Với sự trưởng thành chính trị và sự quan tâm về việc nước ấy, ai dám bảo dân ta không có tư cách độc lập?”. Như vậy, ngay từ buổi chất vấn đầu tiên đã cho thấy số lượng chất vấn nhiều, nội dung chất vấn của Quốc hội đối với Chính phủ đa dạng và phong phú. Mặc dù hoạt động chất vấn không được truyền hình trực tiếp cho nhân dân cả nước trên các phương tiện thông tin đại chúng như hiện nay, song, với việc đại biểu dự thính tham dự nhiều, dân chúng quan tâm đứng nghe chất vấn và trả lời chất vấn tại Nhà hát lớn lúc bấy giờ cho thấy, hoạt động chất vấn của Quốc hội ngay từ những ngày đầu đã mang tính công khai, minh bạch. Thông qua chất vấn, Quốc hội Việt Nam non trẻ có cơ hội phát huy hết quyền của mình đối với cơ quan hành pháp - đó chính là một biện pháp kiểm soát quyền lực giữa nhánh lập pháp và nhánh hành pháp trong cơ chế dân chủ đại diện đang được xây dựng và tiếp tục được duy trì.

Những năm sau, do hoàn cảnh kháng chiến, Hiến pháp năm 1946 chưa được công bố, những nội dung về HĐGS được Quốc hội vận dụng chủ yếu thông qua hoạt động liên hệ, phê bình, góp ý kiến với Chính phủ của Ban Thường trực Quốc hội. HĐGS được thể hiện nhiều nhất thông qua hình thức giám sát xem Nghị viện có thực hiện đúng đường lối, chiến lược, sách lược của Đảng trong cuộc kháng chiến hay không. Đúng như Chủ tịch Hồ Chí Minh kết luận: “Từ ngày bầu cử đến

2 Phiên họp này có những nội dung quan trọng như: Cụ Nguyễn Văn Tố, Trưởng ban Thường trực Quốc hội trả lời các câu hỏi chất vấn về công tác của Ban Thường trực Quốc hội; Hồ Chủ tịch và các Bộ trưởng trả lời các câu hỏi và chất vấn về công tác của Chính phủ; Chính phủ từ chức để Quốc hội bầu Chính phủ mới; ra Quyết nghị của Quốc hội đối với Chính phủ; Ban soạn thảo Hiến pháp trình bày dự án Hiến pháp trước Quốc hội; thảo luận Hiến pháp...

3 Hồ Chí Minh toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

nay, Quốc hội luôn luôn phát huy truyền thống đoàn kết, nhất trí của toàn dân ta, trong mọi công tác kháng chiến cũng như kiến quốc đều nhất trí với những nhận định của Đảng và Chính phủ. Như vậy mà mọi công tác của chúng ta được Quốc hội thông qua đều được thực hiện tốt đẹp”⁴.

Giai đoạn thứ hai, Hiến pháp năm 1959 được sửa đổi trên cơ sở bản Hiến pháp năm 1946 để phù hợp với tình hình mới. Theo Hiến pháp năm 1959, Nghị viện nhân dân được đổi thành Quốc hội với quy định “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa”. Quốc hội có quyền làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, làm pháp luật, giám sát việc thi hành Hiến pháp và quyết định những vấn đề quan trọng khác của đất nước (Điều 50 Hiến pháp năm 1959). Hiến pháp năm 1959 chưa quy định giám sát của Quốc hội là giám sát tối cao toàn bộ hoạt động nhà nước như các bản Hiến pháp sau này, song thuật ngữ giám sát đã được ghi nhận lần đầu tiên trong bản Hiến pháp năm 1959, ở phần quy định quyền hạn của Quốc hội “Giám sát việc thi hành hiến pháp”. So với Hiến pháp năm 1946, phạm vi và đối tượng giám sát của Quốc hội được Hiến pháp năm 1959 quy định rộng hơn, đó là “Quốc hội giám sát việc thi hành Hiến pháp từ trung ương đến địa phương”; Quốc hội không chỉ giám sát đối với hệ thống cơ quan hành chính ở trung ương mà còn mở rộng đến cơ quan xét xử và hệ thống cơ quan Viện kiểm sát nhân dân. Hiến pháp năm 1959 đã quy định các hình thức giám sát của Quốc hội như: thực hiện quyền chất vấn của các đại biểu Quốc hội (ĐBQH) với Hội đồng Chính phủ và các cơ quan thuộc Hội đồng Chính phủ (Điều 59), xem báo cáo của Hội đồng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC). Hiến pháp năm 1959 còn quy

định khá cụ thể quyền giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) như: “giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của TANDTC và của VKSNDTC và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) ở địa phương. UBTVQH có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, nghị quyết của Hội đồng Chính phủ trái với Hiến pháp, pháp luật, pháp lệnh; sửa đổi hoặc bãi bỏ những Nghị quyết không thích đáng của HĐND tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương và giải tán HĐND trên trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại đến quyền lợi của nhân dân một cách nghiêm trọng (Điều 53). Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 1959, trong 20 năm (giai đoạn từ 1959 đến 1980) HĐGS của Quốc hội được đẩy mạnh và tăng cường hơn so với HĐGS của Quốc hội khoá I⁵. Trong đó, HĐGS của UBTVQH được chú trọng. Đây là một ưu điểm của Hiến pháp năm 1959. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1959 không quy định nội dung giám sát một cách cụ thể cho các Ủy ban của Quốc hội, dẫn đến tình trạng các Ủy ban của Quốc hội thực hiện chức năng giám sát một cách thụ động, hoàn toàn phải dựa vào sự phân công của Quốc hội và UBTVQH⁶.

Giai đoạn thứ ba, Hiến pháp năm 1980 được ban hành khi đất nước hoàn toàn giải phóng, non sông đã thu về một mối, cả nước bước vào giai đoạn cách mạng mới: giai đoạn quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Hiến pháp năm 1980 đã có sự kế thừa hai bản Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 trước đó và có bước phát triển hơn trong việc quy định vị trí pháp lý của Quốc hội. Quốc hội vừa là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, vừa là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân (Điều 82). Với vị trí pháp lý như vậy, Hiến pháp năm 1980 trao cho Quốc hội thực

4 Hồ Chí Minh về Nhà nước - Pháp luật, Nxb. Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr. 241.

5 Từ năm 1959 đến năm 1980, hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện chủ yếu thông qua hình thức nghe, thảo luận và cho ý kiến về các báo cáo của cơ quan nhà nước, chất vấn các thành viên Chính phủ và xét thấy cần thiết thì Quốc hội cử các đoàn đi kiểm tra giám sát thực tế tình hình thi hành Hiến pháp từ trung ương đến địa phương.

6 Phan Trung Lý, Phạm Văn Hùng, Kế thừa và phát triển những quyền của Hiến pháp nước ta về chức năng giám sát của Quốc hội, Tạp chí Nhà nước - Pháp luật số 5/1998, tr. 7.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

hiện những chức năng quan trọng: lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, Hiến pháp năm 1980 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật”. Để thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội, Hiến pháp năm 1980 còn quy định phạm vi của từng đối tượng giám sát một cách cụ thể như: Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật với toàn bộ hoạt động của Nhà nước (Điều 82 và khoản 3 Điều 83 Hiến pháp năm 1980); Hội đồng Nhà nước giám sát việc thi hành Hiến pháp, các luật, pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội và Hội đồng Nhà nước, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước (Điều 98 Hiến pháp năm 1980) và cụ thể hơn: Hội đồng Nhà nước thực hiện chức năng giám sát với phạm vi giám sát công tác của Hội đồng Bộ trưởng, của Chánh án TANDTC và của Viện trưởng VKSNDTC, giám sát và hướng dẫn hoạt động của của HĐND các cấp nhằm phát huy chức năng cơ quan đại biểu nhân dân của HĐND (Điều 100 Hiến pháp năm 1980); ĐBQH có quyền chất vấn Hội đồng Bộ trưởng và các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng, Chánh án TANDTC và Viện trưởng VKSNDTC. Như vậy, đối tượng giám sát của Quốc hội đã mở rộng hơn, không chỉ tập trung vào nhánh hành pháp mà cả các cơ quan tư pháp. ĐBQH có quyền kiến nghị với các cơ quan nhà nước, những người phụ trách cơ quan này có trách nhiệm tiếp ĐBQH, xem xét và giám sát những kiến nghị của ĐBQH (Điều 95 Hiến pháp năm 1980). Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban thường trực của Quốc hội thực hiện chức năng giám sát về lĩnh vực hoạt động do Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban phụ trách. Với những quy định cụ thể và phạm vi giám sát của các chủ thể giám sát như vậy, Hiến pháp năm 1980 đã tránh được việc quy định nội dung giám

sát chung chung, chỉ tập trung quyền giám sát vào Quốc hội và Hội đồng Nhà nước như các bản Hiến pháp trước đó. So với hai bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1980 còn quy định cho Quốc hội một hình thức giám sát mới đó là HĐGS việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân thông qua hoạt động nghiên cứu, xem xét các đơn thư khiếu nại, tố cáo do ĐBQH thực hiện. Giai đoạn từ năm 1980 đến năm 1992 là thời kỳ hoạt động của Quốc hội khóa VII và khóa VIII. Trong giai đoạn này, “HĐGS của Quốc hội đã được Quốc hội và Hội đồng Nhà nước coi trọng, tập trung về các vấn đề quản lý kinh tế - xã hội, việc thi hành Hiến pháp, pháp luật nhằm tăng cường pháp chế XHCN”⁷. Mặc dù vậy, HĐGS của Quốc hội tập trung chủ yếu là hình thức xét báo cáo tại kỳ họp Quốc hội do các bộ, ngành báo cáo và thành lập các đoàn đi kiểm tra tại địa phương, nhưng khi thực hiện xét báo cáo và giám sát tại địa phương thì hầu như Quốc hội không có ý kiến đồng ý hay phản đối. Bên cạnh đó, hình thức chất vấn đã được Quốc hội thực hiện trong giai đoạn này được đánh giá là có những bước chuyển biến khá tích cực so với thời kỳ trước đó. Điển hình là hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa VII, các ĐBQH đã tập trung chất vấn vào việc đánh giá những sai lầm, khuyết điểm về việc thực hiện chính sách giá - lương - tiền. Qua hoạt động chất vấn, Quốc hội đã đề ra được những biện pháp khắc phục. Tuy nhiên, với ý nghĩa chất vấn là một công cụ giám sát hữu hiệu của Quốc hội thì hoạt động chất vấn chưa thực sự được sử dụng có hiệu quả. Bởi lẽ, trong kỳ họp Quốc hội, có rất ít chất vấn được đưa ra. Các chất vấn do ĐBQH sử dụng tại các kỳ họp hầu như mới ở dạng câu hỏi và nhận thông tin từ phía người bị chất vấn trả lời. Các chất vấn được thực hiện công khai trong buổi họp nhưng chưa công khai trước cử tri. Do vậy, chất lượng của chất vấn và trả lời chất vấn chưa

7 Trung tâm Thông tin Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, 60 năm Quốc hội Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, trang 61.

được nhân dân biết đến và đánh giá. Ngoài ra, các hình thức giám sát khác như đi giám sát tại địa phương được sử dụng khá nhiều nhưng hiệu quả chưa cao đã làm giảm chất lượng của HĐGS của Quốc hội.

Giai đoạn thứ tư, Hiến pháp năm 1992 được Quốc hội ban hành trong bối cảnh cả nước đang tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện. Theo Hiến pháp năm 1992, giám sát của Quốc hội vẫn được quy định là giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Theo đó, đối tượng chịu sự giám sát bằng hình thức chất vấn của ĐBQH rộng hơn bao gồm: Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Đặc biệt, ĐBQH có thể thực hiện quyền giám sát bằng hình thức chất vấn bất cứ lúc nào kể cả khi Quốc hội không họp. Hình thức giám sát việc ban hành các văn bản của các cơ quan nhà nước cũng là một quy định thể hiện tính ưu việt của Hiến pháp năm 1992. Để thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội thông qua hình thức giám sát việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước, Hiến pháp năm 1992 đã quy định một cách cụ thể hơn so với các bản Hiến pháp trước trong việc trao quyền cho Quốc hội thực hiện quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, trong đó, UBTVQH có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ các văn bản đó; hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, bãi bỏ nghị quyết sai trái của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các Ủy ban của Quốc hội nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác... trong phạm vi hoạt động của Ủy ban. Hiến pháp năm 1992 còn quy định hậu quả pháp lý của HĐGS của Quốc hội là

quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm. Quyền này được áp dụng rộng rãi đối với tất cả đối tượng, chức danh do Quốc hội bầu và phê chuẩn như: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, các Ủy viên của UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Cụ thể hóa Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), năm 2003, Quốc hội đã ban hành Luật HĐGS của Quốc hội làm cơ sở pháp lý cho việc tăng cường HĐGS của Quốc hội. Trong giai đoạn này, đặc biệt là sau khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 về lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm, HĐGS của Quốc hội đã được hiện thực hóa từ việc thực hiện đầy đủ các hình thức giám sát đến xác định các hậu quả pháp lý của HĐGS.

Giai đoạn thứ năm, Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội thông qua vẫn duy trì vị trí pháp lý quan trọng của Quốc hội trong bộ máy nhà nước: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quốc hội vẫn duy trì thực hiện ba chức năng cơ bản: lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát hoạt động của Nhà nước. Ở Hiến pháp năm 2013, vị trí pháp lý của Quốc hội được Hiến pháp quy định trong mối tương quan với Chính phủ, TANDTC trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Về quyền giám sát tối cao, Hiến pháp năm 2013 khẳng định Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao và có chú ý đến việc phân định phạm vi thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Đó là việc bỏ cụm từ “toàn bộ” để xác định lại: “Quốc hội giám sát hoạt động của Nhà nước”. Như vậy, giám sát tối cao của Quốc hội có đối tượng cơ bản và chủ yếu là các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở trung ương như Chủ tịch nước, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC. Hiến pháp năm 2013 cũng đã bổ sung thẩm quyền giám sát tối cao đối với các thiết chế độc lập ở trung ương như Kiểm toán Nhà nước, Hội đồng Bầu cử quốc gia và

các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội thành lập. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định các chủ thể⁸ thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật HĐGS của Quốc hội và HĐND năm 2015 đã quy định cụ thể về thẩm quyền, hình thức, trình tự giám sát. Trong đó, các hình thức giám sát thể hiện sự đa dạng, phong phú như: xét báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước; chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn; thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định và xem xét kết quả điều tra của Ủy ban; tổ chức các đoàn giám sát; lấy phiếu và bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn⁹, giám sát văn bản quy phạm pháp luật¹⁰; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của cử tri, thành lập Ủy ban lâm thời, giám sát chuyên đề.

Như vậy, có thể khẳng định việc Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan là sự kế thừa và phát triển những bản Hiến pháp trước đây của nước ta. Từ những nền móng pháp lý vững chắc đó, Hiến pháp năm 2013 và các luật có liên quan đã tạo nên một bức tranh toàn cảnh về HĐGS của Quốc hội. Những quy định về chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội, hình thức giám sát, hậu quả pháp lý của HĐGS cụ thể đã tạo nhiều chuyển biến tích cực trong việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội.

2. Vấn đề đặt ra khi nghiên cứu hoạt động giám sát của Quốc hội trong 70 năm qua

Thứ nhất, HĐGS của Quốc hội đã chuyển từ hình thức sang thực chất, được đảm bảo về hiệu quả cũng như thể hiện được mối quan hệ giữa cử tri với cơ quan đại diện thông qua HĐGS của Quốc hội. Tuy nhiên, so với hoạt động lập hiến, lập pháp, HĐGS của Quốc hội chưa thực sự nhận được sự hài lòng của cử tri.

Thứ hai, hệ thống các quy định của pháp luật về giám sát của Quốc hội đã không ngừng được xây dựng, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đảm bảo pháp luật là công cụ để Quốc hội thực hiện tốt chức năng giám sát¹¹. Tuy nhiên, pháp luật vẫn còn chung chung, thiếu cụ thể, chưa tạo ra sự nhận thức thống nhất về phạm vi giám sát tối cao và đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội. Có một số HĐGS đã được Quốc hội triển khai trên thực tế song lại chưa được quy định trong Hiến pháp và Luật HĐGS của Quốc hội và HĐND. Một số hình thức giám sát lại chưa thể hiện được tính chất thường xuyên của HĐGS nên khi áp dụng còn lúng túng.

Thứ ba, năng lực của ĐBQH ngày càng được nâng cao. Yếu tố tri thức, kỹ năng, sự nhiệt tình, lòng can đảm và tính độc lập, không bị chi phối bởi các đối tượng chịu sự giám sát của ĐBQH ngày càng được củng cố. Nhiều ĐBQH, nhiều Ủy ban của Quốc hội đã giám sát trực tiếp những vấn đề bức xúc, nhạy cảm, thông qua giám sát đã phát hiện được những sai phạm, đồng thời dự báo và khắc phục những vi phạm và thiệt hại xảy

8 Quốc hội, UBND, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH.

9 Việc bỏ phiếu tín nhiệm với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn là phương thức để Quốc hội thực hiện quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi người đó không xứng đáng với trọng trách được giao.

10 Văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, UBND, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội...

11 Sau khi ban hành Luật HĐGS của Quốc hội năm 2004, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 để cụ thể hoá việc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm; sau đó Hiến pháp năm 2013 được thông qua, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân được ban hành, Quốc hội lại tiếp tục sửa Nghị quyết số 35 để ban hành Nghị quyết số 85/2014/QH13 quy định về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, HĐND bầu hoặc phê chuẩn và hiện nay là việc Quốc hội thông qua Luật HĐGS của Quốc hội và HĐND năm 2015 tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá XIII.

ra trong quá trình các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên, giám sát vừa là hoạt động mang tính chính trị, pháp lý vừa thể hiện tính văn hoá và yếu tố kỹ thuật giám sát nên vẫn còn một số ĐBQH chưa có năng lực và kỹ năng giám sát phù hợp; nhiều hình thức giám sát chưa được ĐBQH triển khai có hiệu quả.

Thứ tư, bộ máy giám sát của Quốc hội ngày càng được kiện toàn. Các cơ quan của Quốc hội như Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH, Đoàn ĐBQH đều có thẩm quyền giám sát. Các nội dung giám sát do các cơ quan của Quốc hội thực hiện ngày càng mang tính chuyên sâu. Tuy nhiên, còn một số vấn đề giám sát, nội dung giám sát, hình thức giám sát và chương trình giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thực hiện tuy có mang tính chuyên môn cao song tiềm ẩn nguy cơ vừa bị phân tán, vừa chông chéo. Việc khắc phục thực trạng này đang khó khăn vì Quốc hội chưa có một Ủy ban chuyên trách về HĐGS của Quốc hội (xét trong mối quan hệ tương quan với hoạt động lập pháp là Ủy ban Pháp luật).

Thứ năm, cơ chế đảm bảo cho HĐGS của Quốc hội như thời gian, vật chất, thông tin, chuyên gia và các nguồn lực khác trong những năm qua đã được tăng cường mạnh mẽ, song trên thực tế vẫn còn nhiều bất cập (để xét báo cáo có chất lượng thì báo cáo lại gửi đến muộn; để chất vấn có hiệu quả song lại thiếu thông tin chính xác, thời gian chất vấn và thời gian trả lời chất vấn quá ít; để giám sát tại địa phương có hiệu quả thì hình thức giám sát vẫn chủ yếu là nghe báo cáo...).

Để khắc phục những tồn tại nêu trên và phát huy những thành tựu đạt được trong HĐGS của Quốc hội 70 năm qua, trong thời gian tới, cần tiến hành đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, đổi mới nhận thức lý luận và thực tiễn về quyền giám sát tối cao và chức năng giám sát của Quốc hội.

Cần coi giám sát là một trong ba chức năng quan trọng của Quốc hội, khắc phục tình trạng chỉ coi trọng chức năng lập pháp

và coi nhẹ chức năng giám sát. Do đó, cần thống nhất một cách hiểu rằng, không có sự phân cấp trong việc thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Bởi lẽ, HĐGS tối cao của Quốc hội là hoạt động do Hiến pháp quy định nhằm thực hiện chức năng đại diện. Hiến pháp không cho phép Quốc hội ủy quyền giám sát cho một cơ quan nào mà quyền giám sát đó phải do Quốc hội thực hiện theo quy trình giám sát. Hơn thế nữa, để bảo đảm tính thường xuyên, liên tục, không bị ngắt quãng trong việc thực hiện HĐGS của Quốc hội, càng không thể có cơ sở để phân biệt HĐGS của Quốc hội trong kỳ họp và ngoài kỳ họp mà cần hiểu rằng, ở bất kỳ thời điểm nào, HĐGS của Quốc hội đều có thể được tổ chức thực hiện và có hiệu lực trực tiếp tới đối tượng chịu sự giám sát khi HĐGS đó đã hoàn thành hết quy trình giám sát.

Hai là, khi triển khai HĐGS tối cao của Quốc hội cần quán triệt các quan điểm chính sau:

- Quán triệt nguyên tắc đảm bảo tính đại diện của Quốc hội. Có đảm bảo nguyên tắc này thì mọi HĐGS của Quốc hội mới thực sự xuất phát từ những bức xúc của Nhân dân, Quốc hội thực hiện HĐGS vì lợi ích của Nhân dân và của Nhà nước.

- Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Theo đó, quyền giám sát tối cao thể hiện rõ nét nhất trong phiên họp của Quốc hội và thông qua Nghị quyết của Quốc hội về vấn đề giám sát.

- Tăng cường HĐGS của Quốc hội cần phải căn cứ trên cơ sở thực tiễn Việt Nam, nhất là cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Đồng thời, cần tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm HĐGS của Quốc hội một số nước trên thế giới. Điều đó đòi hỏi HĐGS của Quốc hội phải bảo đảm tính hiện đại, chuyên nghiệp và khoa học. Các chủ thể tiến hành HĐGS của Quốc hội phải có chuyên môn sâu về vấn đề giám

sát, có tư duy logic, kỹ năng phân tích, đánh giá các thông tin thu thập cùng với việc áp dụng thành thạo các kỹ thuật hiện đại, sử dụng tối đa các ưu thế của công nghệ thông tin để có được nguồn thông tin chính xác nhất, nhanh nhất phục vụ trực tiếp cho mục đích giám sát.

- HĐGS của Quốc hội cần được tiến hành thường xuyên, bảo đảm tính công khai, minh bạch và quán triệt tinh thần tiết kiệm và hiệu quả.

Ba là, công tác tổ chức thực hiện Luật HĐGS của Quốc hội và HĐND năm 2015 cần đảm bảo tính khoa học, thống nhất và khả thi.

Việc tổ chức chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội không nên chỉ tập trung vào 02 hoặc 03 ngày cuối kỳ họp, mà nên bố trí sao cho thời gian cho hoạt động chất vấn tại hội trường nhiều hơn. Hơn nữa, để bảo đảm cho HĐGS của Nhân dân đối với hoạt động của đại biểu dân cử, ngoài những thông tin được cung cấp trên báo chí và phương tiện truyền thông, nếu cử tri có yêu cầu được cung cấp thông tin về việc trả lời chất vấn trong kỳ họp Quốc hội và giữa hai kỳ họp Quốc hội thì Quốc hội cần có kế hoạch cung cấp thông tin cho cử tri một cách đầy đủ, cụ thể và kịp thời.

Tăng cường và đảm bảo tính chủ động đối với việc triển khai thực hiện hình thức chất vấn, giải trình tại Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội kèm theo công khai thông tin về hoạt động này với cử tri. Có như vậy, các vấn đề giám sát mới trở nên minh bạch và kịp thời khi các cơ quan của Quốc hội có đủ công cụ giám sát hữu hiệu.

Ngoài ra, để HĐGS thông qua chất vấn và bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội đạt hiệu quả thì Quốc hội cần chú trọng tới hoạt động điều tra. Tuy nhiên, các quy định của Luật

Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật HĐGS của Quốc hội và HDDND năm 2015 cho Ủy ban lâm thời tiến hành hoạt động điều tra là chưa đủ. Hoạt động điều tra còn có thể do Quốc hội trực tiếp thực hiện và có thể được tiến hành ngay trong phiên chất vấn của Quốc hội với sự triệu tập nhân chứng¹². Nhân chứng ở đây có thể là lãnh đạo hoặc người trực tiếp thực hiện công việc cùng với đối tượng bị giám sát và các cá nhân có liên quan đến vụ việc. Trên cơ sở điều tra tại chỗ như vậy, Quốc hội và ĐBQH đánh giá được mức độ hoàn thành nhiệm vụ và trách nhiệm của đối tượng bị giám sát để từ đó có cơ sở thể hiện thái độ của mình đối với đối tượng bị chất vấn và nội dung chất vấn. Qua đó, Quốc hội có căn cứ khách quan, cụ thể, rõ ràng để ra Nghị quyết về việc trả lời chất vấn. Đối với việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định, bên cạnh việc xem xét lý do, nội dung, đối tượng điều tra, dự kiến thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban lâm thời, Nghị quyết thành lập cần xác định rõ thời gian tối đa cho hoạt động điều tra để tránh hiện tượng kéo dài không cần thiết các hoạt động điều tra do Ủy ban lâm thời tiến hành.

70 năm là một chặng đường vẻ vang của Quốc hội, đồng thời thể hiện tầm vóc, bề dày và thành tựu giám sát tối cao của Quốc hội. Những thành tựu đó thể hiện sự kế thừa và quá trình hoàn thiện không ngừng của Quốc hội trên phương diện thực hiện chức năng giám sát được Hiến pháp ghi nhận. Việc phát huy thành quả giám sát của Quốc hội không chỉ phụ thuộc vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về giám sát mà còn được quyết định bởi quyết tâm chính trị, năng lực, kỹ năng giám sát của từng ĐBQH, các cơ quan của Quốc hội cùng với trách nhiệm của các cơ quan chịu sự giám sát của Quốc hội ■

¹² Điểm a khoản 3 Điều 15 Luật HĐGS của Quốc hội và HĐND năm 2015 quy định: "ĐBQH nêu chất vấn, có thể cung cấp thông tin minh họa bằng hình ảnh, video, vật chứng cụ thể", song trên thực tế, có thể những hình ảnh video, vật chứng đó không được đối tượng bị chất vấn thừa nhận về tính trung thực, chính xác thì rất cần phải có sự đánh giá, đối chất, kiểm chứng ngay tại phiên chất vấn đó.

VẤN ĐỀ BẢO MẬT TRONG HÒA GIẢI THƯƠNG MẠI NGOÀI TÒA ÁN

HOÀNG MINH KHÔI*

HOÀNG BẢO NGỌC**

Ngày 29/6/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 808/QĐ-TTg giao cho Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo Nghị định về hòa giải thương mại (HGTM). Tháng 6/2015, Bộ Tư pháp đã có Tờ trình về Dự thảo Nghị định về HGTM lên Thủ tướng Chính phủ, trong đó có nhận định: “Số lượng tranh chấp thương mại được giải quyết bằng trọng tài còn thấp (chiếm khoảng 1% số lượng các tranh chấp thương mại). Trong khi đó, việc giải quyết tranh chấp tại tòa án luôn ở tình trạng quá tải, dẫn đến tăng số lượng vụ án tồn đọng; Luật Hòa giải cơ sở được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 20/6/2013 tiếp tục góp phần tăng cường tinh đoàn kết trong cộng đồng dân cư, kịp thời ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật, giảm bớt các vụ việc phải chuyển đến tòa án hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, hình thức hòa giải này nhằm phục vụ cộng đồng, giúp giải quyết những vướng mắc, tranh chấp nhỏ phát sinh liên quan đến đời sống hàng ngày ở các khu

dân cư, không gắn với hoạt động kinh doanh, thương mại”¹.

Nhận định trên cũng đồng thời phản ánh nhu cầu xây dựng hệ thống pháp luật cho hòa giải thương mại ngoài tòa án - vừa là yêu cầu khách quan cấp thiết nhằm thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam, vừa để góp phần hoàn thiện hệ thống tư pháp quốc gia.

Bài viết đề cập đến vấn đề bảo đảm cơ chế bảo mật thông tin của các bên trong HGTM ở Dự thảo Nghị định về HGTM nêu trên.

1. Khái niệm bảo mật trong hòa giải thương mại ngoài tòa án

Một số nhà nghiên cứu nước ngoài cho rằng, có 5 triết lý trụ cột xây dựng nên biện pháp hòa giải. Đó là: tính bảo mật của quá trình hòa giải; tính tự nguyện tham gia của các bên; tính tự quyết đối với mọi vấn đề hòa giải của các bên; tính độc lập của hòa giải viên và đưa ra một giải pháp duy nhất². Mặc dù tầm quan trọng của vấn đề bảo mật đối với HGTM ngoài tòa án được thừa nhận rộng

* ThS. Học viện Hành chính Quốc gia - cơ sở TP. Hồ Chí Minh.

** Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

1 Bộ Tư pháp, Tờ trình về dự thảo Nghị định về HGTM, ngày 18/6/2015.

2 David Spencer, Michael Brogan, Michael C. Brogan (2006), *Mediation Law and Practice*, Cambridge University Press, tr. 85.

rãi nhưng cho đến nay, chưa có một khái niệm thống nhất về vấn đề này. Trong ngữ cảnh biện pháp HGTM ngoài tòa án, bảo mật có nhiều khái niệm với phạm vi rộng hẹp khác nhau. Về mặt ngữ nghĩa, từ “bảo mật” có nghĩa “giữ bí mật những điều được coi là hệ trọng, bí mật của cơ quan, tổ chức”³. Một số tác giả xem bảo mật là sự bí mật, là trạng thái mà việc phổ biến thông tin bị ngăn cấm⁴. Nhìn chung, các tác giả xem bảo mật trong hòa giải hướng đến hai vấn đề: một là vấn đề thông tin được đưa ra trong quá trình hòa giải, hai là mối quan hệ đặc biệt được xây dựng dựa trên sự tin cậy giữa hòa giải viên và các bên tranh chấp⁵. Theo đó, bảo mật có thể là việc giữ bí mật những thông tin được trao đổi trong quá trình hòa giải, cũng có thể được hiểu là việc xây dựng, duy trì mối quan hệ đặc biệt giữa hòa giải viên với các bên tranh chấp. Sở dĩ nhấn mạnh đến mối quan hệ trên vì có sự tương tự với quan hệ trong các ngành nghề khác như giữa luật sư - khách hàng; bác sĩ - bệnh nhân... Trong đó, sự tin cậy là nền tảng cốt yếu cho sự tồn tại của mối quan hệ, vì thế, nghĩa vụ bảo mật thông tin - yếu tố tạo nên sự tin cậy - thường

được quy định dưới dạng đạo đức nghề nghiệp như là một điều kiện bắt buộc để hành nghề. Chẳng hạn như điểm c khoản 1 Điều 9⁶, Điều 25⁷ Luật Luật sư năm 2006, đã được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Luật sư năm 2012; Điều 1.6 của Quy tắc mẫu về ứng xử nghề nghiệp của ABA⁸. Tuy nhiên, Luật mẫu UNCITRAL⁹ nhìn nhận khái niệm bảo mật dưới góc độ thứ nhất - bảo mật là việc giữ bí mật những thông tin được đưa ra trong quá trình hòa giải¹⁰. Bên cạnh đó, là một cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các thành phần xã hội, nội hàm vấn đề bảo mật cần tính đến cả lợi ích công cộng, tức mối quan hệ giữa các bên tham gia hòa giải với bên thứ ba. Như vậy, bảo mật trong HGTM ngoài tòa án là việc giữ bí mật những thông tin được đưa ra trong quá trình HGTM.

Giữ bí mật thông tin là tổng thể các hành vi mà chủ sở hữu thông tin và các chủ thể khác chiếm hữu thông tin thực hiện nhằm bảo quản, ngăn chặn các hành vi thu thập, thay đổi, làm mất, tiêu hủy, mua bán, trao đổi, tiết lộ, công bố ra bên ngoài, các hành vi chiếm đoạt, khai thác, sử dụng bởi những

3 Bộ Giáo dục và Đào tạo - Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam, Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 1999, tr. 110.

4 Henry Campbell Black (2009), *Black's Law Dictionary, 9th Edition*, Thomson Reuters, tr. 339.

5 Kevin Gibson (1992), *Confidentiality in Mediation: A Moral Reassessment*, *Journal of Dispute Resolution*, tr. 3.

6 "Nghiêm cấm luật sư thực hiện các hành vi sau đây: [...] Tiết lộ thông tin về vụ, việc, về khách hàng mà mình biết được trong khi hành nghề, trừ trường hợp được khách hàng đồng ý bằng văn bản hoặc pháp luật có quy định khác".

7 "Điều 25. Bí mật thông tin

1. Luật sư không được tiết lộ thông tin về vụ, việc, về khách hàng mà mình biết được trong khi hành nghề, trừ trường hợp được khách hàng đồng ý bằng văn bản hoặc pháp luật có quy định khác.

2. Luật sư không được sử dụng thông tin về vụ, việc, về khách hàng mà mình biết được trong khi hành nghề vào mục đích xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

3. Tổ chức hành nghề luật sư có trách nhiệm bảo đảm các nhân viên trong tổ chức hành nghề không tiết lộ thông tin về vụ, việc, về khách hàng của mình".

8 Nguyên văn: ABA Model Rules of Professional Conduct.

9 Ủy ban Liên hợp quốc về Luật Thương mại quốc tế (viết tắt tiếng Pháp là CNUDCI, tiếng Anh là UNCITRAL) thông qua Luật Mẫu về Trọng tài Thương mại quốc tế ngày 21/6/1985 nhằm mục đích hướng dẫn các quốc gia khi xây dựng luật quốc gia về trọng tài quốc tế của mình. Luật mẫu được UNCITRAL chỉnh sửa lại toàn bộ vào năm 2006 và kèm theo giải thích.

10 Điều 9 về Bảo mật thông tin: "Trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác, mọi thông tin liên quan đến quá trình hòa giải phải được giữ bí mật, ngoại trừ khi việc tiết lộ thông tin là bắt buộc theo quy định của pháp luật hoặc với mục đích thực hiện hay cưỡng chế thi hành thỏa thuận giải quyết tranh chấp".

người không có thẩm quyền. Cũng có nghĩa, việc bảo mật thông tin trong HGTM bao gồm cả các biện pháp do pháp luật quy định và biện pháp do các bên tham gia hòa giải thỏa thuận một cách hợp pháp.

Một vấn đề được đặt ra là thời hạn giữ bí mật thông tin. Trên thực tế, các bên hòa giải thường thỏa thuận nghĩa vụ bảo mật đối với cả thông tin được tiết lộ trước khi ký thỏa thuận sử dụng biện pháp HGTM. Thông tin được giữ bí mật có thể là thông tin trước, trong và sau khi HGTM, còn về nguyên tắc thì nghĩa vụ giữ bí mật thông tin trong HGTM chỉ thực sự phát sinh khi các bên xác lập thỏa thuận về bảo mật thông tin. Do đó, nghĩa vụ giữ bí mật thông tin diễn ra ở hai giai đoạn: *trong* và *sau* quá trình HGTM. Tuy nhiên, cả Luật mẫu UNCITRAL và pháp luật Hoa Kỳ đều không quy định về thời hạn của nghĩa vụ giữ bí mật thông tin sau khi HGTM. Về nguyên tắc, quyền của bên này là nghĩa vụ của phía bên kia. Một bên có nghĩa vụ giữ bí mật thông tin khi bên kia có quyền giữ bí mật đối với thông tin tương ứng, do đó nếu bên có quyền tự nguyện từ bỏ quyền bảo mật hoặc bị tước mất quyền bảo mật theo quy định của pháp luật thì nghĩa vụ bảo mật của bên còn lại cũng chấm dứt. Nếu không có sự từ bỏ hoặc tước mất quyền thì theo nguyên tắc tôn trọng quyền tự do ý chí của các bên, nghĩa vụ bảo mật thông tin sẽ tồn tại vô thời hạn.

Cũng cần lưu ý rằng khái niệm “bảo mật” khác với khái niệm “riêng tư”. “Riêng tư” là “riêng của từng người, từng cá nhân”¹¹. Dưới góc độ pháp lý, sự riêng tư là điều kiện hoặc trạng thái của một người được giải

phóng khỏi sự chú ý của cộng đồng, sự xâm phạm hay sự can dự vào hành vi hoặc quyết định của mình¹². Như vậy, sự riêng tư hướng đến một trạng thái, còn bảo mật có nội hàm sâu hơn, có tính chủ động hơn, bao gồm cả hành vi để “giữ” những đối tượng nhất định trong trạng thái không được tiết lộ.

Trong ngữ cảnh các biện pháp giải quyết tranh chấp thay thế, tính riêng tư của quy trình giải quyết tranh chấp là khả năng để bên thứ ba không được mời vẫn có thể *tham gia, quan sát* quá trình giải quyết và có thể *tiết lộ* những gì quan sát được mà không cần sự đồng ý của các bên tranh chấp. Trong khi đó, tính bảo mật là khả năng để các bên tranh chấp, người giải quyết tranh chấp, nhân chứng và các chủ thể khác được phép tham dự quá trình giải quyết tranh chấp *tiết lộ* lời nói, tài liệu, hành vi của các chủ thể tham gia quá trình giải quyết tranh chấp¹³. Tính riêng tư của một cơ chế giải quyết tranh chấp hướng đến khả năng tham gia vào quá trình đó của một chủ thể nhất định, còn tính bảo mật hướng đến khả năng tiết lộ thông tin mà chủ thể có được thông qua việc tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp.

Hai khái niệm khác biệt này dẫn đến thực tiễn khác nhau trong các quy định liên quan đến quá trình giải quyết tranh chấp. Để bảo vệ tính riêng tư của quá trình giải quyết tranh chấp, các bên thường thỏa thuận hoặc pháp luật thường quy định về việc không cho phép bên thứ ba tham gia các buổi họp giải quyết tranh chấp nếu không có sự đồng ý của tất cả các bên tranh chấp, hoặc ngược lại, cho phép các chủ thể nhất định được phép tham gia nếu đáp ứng một số điều kiện. Chẳng

11 Bộ Giáo dục và Đào tạo - Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam, *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 1999, tr. 1405.

12 Henry Campbell Black (2009), trích dẫn số 28, tr. 1315.

13 Richard C. Reuben (2006), *Confidentiality in Arbitration: Beyond the Myth*, University of Missouri School of Law Scholarship Repository, tr.1260.

hạn, Điều 10 UMA¹⁴ cho phép cá nhân tham gia vào quá trình hòa giải nếu đó là luật sư của một bên tranh chấp hoặc là người được một trong hai bên ủy quyền. Để bảo vệ tính bảo mật, các bên thường thỏa thuận hoặc pháp luật thường quy định cho hòa giải viên cũng như các bên tranh chấp nghĩa vụ không được tiết lộ thông tin, chứng cứ đã được đưa ra trong quá trình hòa giải, chẳng hạn như Điều 7 UMA ngăn cấm việc hòa giải viên tiết lộ thông tin về các bên trong báo cáo của mình cho cơ quan có thẩm quyền. Pháp luật có thể còn quy định thêm về nghĩa vụ của tòa án, trọng tài không chấp nhận các thông tin này làm chứng cứ trong quá trình tố tụng sau khi hòa giải kết thúc, có thể thấy ở Điều 4 UMA. Chính do bản chất khác nhau nên hệ quả là bảo mật thường được quy định dưới dạng trách nhiệm đạo đức nghề nghiệp hoặc là một tập hợp các quyền pháp lý được pháp luật bảo vệ, còn sự riêng tư có thể được tiếp cận dưới góc độ quyền con người¹⁵.

2. Chủ thể có quyền và nghĩa vụ bảo mật thông tin hòa giải thương mại ngoài tòa án

Trên thực tế, quá trình HGTM phải có sự tham gia của các bên tranh chấp và hòa giải viên, do đó hành vi giữ bí mật thông tin trước hết do các chủ thể này thực hiện. Thông tin được tiết lộ trong quá trình HGTM là thông tin thuộc sở hữu của các bên tranh chấp, do đó họ có toàn quyền sử dụng, định đoạt các thông tin này. Cụ thể, họ có quyền kiểm soát việc tiết lộ thông tin nào, tiết lộ với ai, khi nào, ở đâu. Do đó, để thực thi quyền sở hữu đối với thông tin của chính mình, một bên tranh chấp có quyền giữ bí mật các thông tin của mình và nghĩa vụ giữ bí mật đối với thông tin của bên còn lại. Đối với hòa giải viên, về nguyên tắc, họ có nghĩa vụ bảo mật

thông tin để tạo sự tin tưởng từ phía các bên tranh chấp. Tuy nhiên, pháp luật một số nước còn quy định hòa giải viên cũng có quyền bảo mật đối với thông tin của chính mình bên cạnh nghĩa vụ bảo mật thông tin của các bên tranh chấp.

Ngoài ra, phiên hòa giải còn có thể có bên thứ ba tham gia, gồm luật sư, thân nhân của các bên tranh chấp, nhân chứng, các chuyên gia và những người khác được các bên tranh chấp đồng thuận cho phép tham gia. Các chủ thể này tham gia phiên hòa giải nhằm tạo thuận lợi cho quá trình giải quyết tranh chấp thông qua việc tự nguyện cung cấp các thông tin, kiến thức hay hỗ trợ dưới dạng tinh thần, vật chất khác, có hoặc không có sự trao đổi ngang giá. Chẳng hạn như một bên tranh chấp thuê chuyên gia bên ngoài để thẩm định đối tượng tranh chấp. Như vậy, ở đây hai bên đã có thỏa thuận dịch vụ, thông tin thẩm định cuối cùng thuộc quyền sở hữu của bên tranh chấp đã thuê chuyên gia. Từ đó có thể thấy, việc xác định quyền sở hữu của các chủ thể này đối với thông tin do họ đưa ra trong quá trình hòa giải là rất phức tạp. Vì vậy, các chủ thể này trước hết đều có nghĩa vụ giữ bí mật đối với thông tin liên quan đến phiên hòa giải, còn về quyền bảo mật đối với thông tin của chính mình sẽ được xem xét theo từng trường hợp cụ thể và theo quy định của từng hệ thống pháp luật. Chẳng hạn như Hoa Kỳ đã mặc nhiên xem các chủ thể này có quyền bảo mật đối với các thông tin do chính họ đưa ra, theo Điều 4(b)(3) của UMA.

Bên cạnh đó, với mục đích tăng cường tính bảo mật cho cơ chế HGTM, Luật mẫu UNCITRAL quy định nghĩa vụ cho hội đồng trọng tài, tòa án hoặc cơ quan nhà nước có

14 UMA: *Uniform Mediation Act 2001 amended in 2003 - Luật Hòa giải thống nhất 2001 của Liên hợp quốc được sửa đổi năm 2003.*

15 Điều 12 Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền, Điều 17 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

thẩm quyền khác trong các thủ tục tố tụng sau HGTM không được yêu cầu các bên tham gia hòa giải giao nộp chứng cứ, tiết lộ thông tin được đưa ra trong quá trình hòa giải, trừ một số trường hợp ngoại lệ¹⁶. Quy định này khá hợp lý nhưng không phải quốc gia nào cũng quy định theo phương thức này vì hệ quả là phải sửa đổi, bổ sung pháp luật về tố tụng có liên quan sao cho có sự hài hòa giữa các đạo luật trong cùng hệ thống pháp luật. Cụ thể như UMA của Hoa Kỳ quy định dưới hình thức đặc quyền (privilege) cho phép các bên tham gia HGTM được từ chối đưa ra chứng cứ, tiết lộ thông tin¹⁷. Như vậy, trọng tài, tòa án và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác có được xem là chủ thể tham gia giữ bí mật thông tin trong HGTM hay không sẽ phụ thuộc vào pháp luật mỗi nước.

Thông tin được đưa ra trong HGTM không được tiết lộ cho những ai? Vấn đề bảo mật thông tin diễn ra dưới hai khía cạnh: trong quan hệ giữa các chủ thể tham gia hòa giải với nhau và trong quan hệ giữa các chủ thể này với bên thứ ba không tham gia vào quá trình HGTM. Trên nguyên tắc tự do ý chí, tự định đoạt của các bên, các bên tranh chấp có quyền quyết định đưa ra chứng cứ, tiết lộ thông tin nào, với ai. Do đó, khi một bên khẳng định thông tin mình đưa ra không được tiết lộ cho bên kia thì hòa giải viên phải tuân theo ý chí của họ. Bên cạnh đó, một quan điểm cho rằng bảo mật trong hòa giải là khả năng để một bên giữ các nội dung được trao đổi trong quá trình hòa giải không được sử dụng làm chứng cứ trong các quá trình tố tụng sau hòa giải¹⁸. Quan điểm này bỏ sót khả năng các thông tin cần bảo mật

được tiết lộ cho bên thứ ba không liên quan đến quá trình tố tụng sau hòa giải; hoặc trong trường hợp sau hòa giải không diễn ra quá trình tố tụng nào thì vấn đề “bảo mật” không còn ý nghĩa, hạ thấp giá trị của nguyên tắc bảo mật. Theo đó khái niệm bảo mật cần được đặt trong mối quan hệ với thứ ba, bao gồm cả tổ chức, cá nhân và các cơ quan nhà nước. Như vậy, thông tin trong quá trình HGTM sẽ được giữ bí mật đối với bên thứ ba không tham gia hòa giải và các chủ thể khác tùy theo ý chí của người đưa ra thông tin.

3. Biện pháp bảo mật thông tin hòa giải thương mại ngoài tòa án

Dựa vào chủ thể tạo ra các biện pháp bảo mật thông tin trong HGTM, có thể chia thành ba nhóm biện pháp chính:

- Các biện pháp theo thỏa thuận giữa các bên tham gia hòa giải;
- Các biện pháp theo quy định của trung tâm HGTM;
- Các biện pháp theo quy định của pháp luật.

Nhóm các biện pháp theo thỏa thuận giữa các bên tham gia hòa giải thường được thể hiện dưới dạng một thỏa thuận bảo mật riêng lẻ, hoặc các điều khoản bảo mật nằm trong thỏa thuận giải quyết tranh chấp bằng HGTM. Các biện pháp này bao gồm nghĩa vụ giữ bí mật thông tin, tài liệu được các bên tranh chấp đưa ra trong khi HGTM và các thông tin này chỉ được tiết lộ khi các bên đồng ý. Đối tượng thông tin được bảo mật gồm mọi loại tài liệu dạng văn bản, âm thanh, hình ảnh, dữ liệu số hóa... được đưa ra trong quá trình HGTM, thậm chí có thể trước khi thỏa thuận bảo mật được ký kết¹⁹.

16 Khoản 3 Điều 10 Luật mẫu UNCITRAL.

17 Điều 4 UMA.

18 Paul Dayton Johnson (2003), *Confidentiality in mediation: What can Florida glean from the Uniform Mediation Act*, Florida State Law Review, (30), tr. 489.

19 Mediation Confidentiality Agreement, [www.barrmurman-adr.com/PDF/confid1.pdf], truy cập 14g00 ngày 14/03/2015.

Nghĩa vụ này ràng buộc các bên tham gia thỏa thuận - các bên hòa giải, hòa giải viên - trong mối quan hệ giữa họ với nhau và quan hệ với bên thứ ba, thậm chí bao gồm cả trọng tài, tòa án. Tuy nhiên, khuyết điểm của biện pháp này là không bảo vệ được thông tin trước các yêu cầu của cơ quan nhà nước, chẳng hạn như yêu cầu giao nộp chứng cứ của tòa án, quyết định triệu tập hòa giải viên làm người làm chứng; vì hai lý do: *thứ nhất*, thỏa thuận bảo mật về bản chất là thỏa thuận dân sự, về nguyên tắc chỉ có giá trị pháp lý đối với các bên ký kết, không có giá trị với tổ chức, cá nhân nằm ngoài thỏa thuận, lại càng không thể ràng buộc các cơ quan công quyền; *thứ hai*, thỏa thuận như vậy là vô hiệu vì đã cản trở tòa án tiếp cận chứng cứ, cản trở nhiệm vụ đại diện nhà nước thực thi công lý, do đó trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật²⁰. Thỏa thuận bảo mật bị vô hiệu sẽ gây ra hậu quả xấu cho các bên tranh chấp. Nếu từ đầu họ không biết về khả năng vô hiệu thì họ có thể sẽ thoải mái tiết lộ mọi thông tin đồng thời đối mặt với nguy cơ bị tiết lộ thông tin bởi bên tranh chấp còn lại hoặc bởi bất kỳ bên thứ ba nào, khi mà chỉ cần các chủ thể này tiến hành thủ tục yêu cầu tòa án thu thập chứng cứ.

Nhóm biện pháp thứ hai là các biện pháp theo quy định của trung tâm HGTM. Trung tâm HGTM có thể là trung tâm độc lập chỉ chuyên hoạt động HGTM, hoặc cũng có thể là hoạt động HGTM của một trung tâm trọng tài. Một số quy tắc về bảo mật trong HGTM của các trung tâm có thể kể đến như Quy tắc hòa giải của Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt

Nam tại Điều 14²¹, Quy tắc hòa giải của WIPO (WIPO Mediation Rules 2014) từ Điều 14 đến Điều 17, Quy tắc hòa giải (Mediation Rules) của ADR Group - Trung tâm hòa giải ở Anh - tại Điều 12. Ưu điểm của biện pháp này là sự thống nhất, rõ ràng, đầy đủ về mặt nội dung vì được soạn thảo bởi các chuyên gia của Trung tâm. Tuy nhiên, biện pháp này đồng thời cũng trở nên cứng nhắc, không phù hợp với ý chí các bên trong một số trường hợp, nếu Trung tâm không cho phép các bên thỏa thuận khác với Quy tắc. Biện pháp này cũng như nhóm biện pháp đầu, đều không bảo vệ được thông tin trước các yêu cầu từ phía cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Nhóm biện pháp thứ ba là các biện pháp do pháp luật quy định. Nhóm này chủ yếu bao gồm bốn cách thức chính²²:

(i) Các cuộc đối thoại trong quá trình HGTM sẽ được loại trừ hoàn toàn khỏi bất kỳ nghĩa vụ tiết lộ thông tin nào, kể cả các yêu cầu giao nộp chứng cứ, làm chứng trước tòa. Biện pháp này bảo vệ tuyệt đối thông tin vì không có ngoại lệ nào đối với dạng thông tin không được bảo mật. Dĩ nhiên quy định theo hướng này là không hợp lý vì có thể bỏ sót các hành vi, lời nói trái với pháp luật, mang tính đe dọa... mà cần được thông báo đến cơ quan có thẩm quyền để kịp thời xử lý, ngăn chặn.

(ii) Mở rộng phạm vi áp dụng của pháp luật về chứng cứ trong thủ tục tố tụng cho cả thủ tục HGTM ngoài tòa án. Cụ thể, biện pháp này hướng đến bổ sung các đối tượng thông tin, tài liệu không được xem là chứng

20 Mindy D. Rufenacht (2000), *Concern over Confidentiality in Mediation – An In-Depth look at the Protection Provided by the Proposed Uniform Mediation Act*, *Journal of Dispute Resolution*, (2000), tr.115; Paul Dayton Johnson, JR. (2003), *Confidentiality in Mediation: What can Florida glean from the Uniform Mediation Act*, *Florida State Law Review*, (30), tr.490.

21 Điều 14: Bảo mật: "Hoà giải viên, VIAC và các bên phải giữ bí mật mọi vấn đề liên quan tới quá trình hoà giải, kể cả thỏa thuận hoà giải".

22 National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (2003), *Uniform Mediation Act with Prefatory Note and Comments*, tr.15.

cứ trong thủ tục tố tụng dân sự, trong đó gồm cả những thông tin nhất định được đưa ra trong các cuộc đàm xếp tranh chấp diễn ra ngoài tòa án. Ở Hoa Kỳ, Luật về chứng cứ Liên bang (Federal Rules of Evidence) quy định tại Điều 408 rằng, thông tin, tài liệu không được tòa án chấp nhận làm chứng cứ nếu đó là lời đề nghị một thỏa thuận để giải quyết tranh chấp. Các tòa án Hoa Kỳ đã áp dụng quy định này khi chưa có quy tắc hòa giải thống nhất để không chấp nhận những tài liệu trên làm chứng cứ²³. Lập luận làm cơ sở cho Điều 408 này là để khuyến khích giải quyết tranh chấp không bằng con đường kiện tụng²⁴, phù hợp với chính sách công của quốc gia²⁵ và các cuộc đàm phán này không phải là nguồn chứng cứ đáng tin cậy để giải quyết các vấn đề về bồi thường hay trách nhiệm pháp lý²⁶. Ưu điểm của biện pháp này là giảm gánh nặng cho việc soạn thảo các văn bản mới, có thể tránh sự chông chéo giữa các văn bản pháp luật. Nhược điểm là phạm vi bảo mật khá hẹp vì có thể việc tiết lộ thông tin sẽ diễn ra ngoài tòa án, trọng tài.

(iii) Quy định hạn chế quyền hạn của hòa giải viên, cụ thể là tước quyền cũng như nghĩa vụ làm chứng trong các thủ tục tố tụng sau hòa giải về các vấn đề liên quan đến tranh chấp mà người đó đã đứng ra hòa giải. Quy định này xuất phát từ Tiểu bang California của Hoa Kỳ²⁷. Theo khoản 1 Điều 10

Luật mẫu UNCITRAL, trong thủ tục tố tụng trọng tài, tòa án hoặc các thủ tục khác tương tự, hòa giải viên và các bên tranh chấp không được căn cứ vào chứng cứ, chỉ ra hoặc đưa ra chứng cứ hoặc làm chứng đối với các thông tin, tài liệu được liệt kê rõ ràng từ điểm a đến điểm f. Về nội dung này, UMA cũng quy định tương tự tại Điều 4²⁸ và còn phát triển thêm tại Điều 7 khi quy định cấm hòa giải viên lập ra các báo cáo, đánh giá, nhận định, đề nghị, khám phá hay phương thức giao tiếp khác có nội dung liên quan đến phiên hòa giải cho tòa án, cơ quan hành chính hay cơ quan khác có thẩm quyền liên quan đến hòa giải. Biện pháp này là khá hợp lý và đã được Luật mẫu UNCITRAL và UMA tiếp thu, mở rộng.

(iv) Quy định dưới hình thức *đặc quyền* (privilege). Biện pháp này xuất phát từ pháp luật Hoa Kỳ và hiện nay được lựa chọn sử dụng để xây dựng cơ chế bảo mật trong HGTM của Hoa Kỳ²⁹. Đặc quyền cũng được pháp luật các nước khác như Úc, Vương quốc Anh quy định. Đây là phương pháp đã được UMA lựa chọn. Cụ thể, cơ chế *đặc quyền* bao gồm hai quyền: (i) quyền của cá nhân, tổ chức được từ chối tiết lộ thông tin liên quan đến quá trình hòa giải cho tòa án, trọng tài dưới bất kỳ hình thức nào; (ii) quyền ngăn cản người khác tiết lộ một số thông tin nhất định³⁰. Vì là quyền nên kèm

23 Một số vụ án như *Trebor Sportswear Co. v. The Ltd. Stores, Inc.*, 865 F. 2d 506 - Court of Appeals, 2nd Circuit 1989; *Affiliated Mfrs., Inc. v. Aluminum Co. of America*, 56 F. 3d 521 - Court of Appeals, 3rd Circuit 1995; *Ramada Dev. Co. v. Rauch*, 644 F. 2d 1097 - Court of Appeals, 5th Circuit 1981; *Deere & Co. v. International Harvester Co.*, 710 F. 2d 1551 - Court of Appeals, Federal Circuit 1983.

24 *Reichenbach v. Smith*, 528 F. 2d 1072 - Court of Appeals, 5th Circuit 1976.

25 Charles W. Ehrhardt (1999), *Confidentiality, Privilege and Rule 408: The Protection of Mediation Proceedings in Federal Court*, Louisiana Law Review, tr. 103.

26 Alan Kirtley (1995), *Mediation Privilege's Transition from the Theory to Implementation: Designing a Mediation Privilege Standard to Protect Mediation Participant*, Journal of Dispute Resolution Volume, tr. 12.

27 Điều 703.5 của Luật Chứng cứ Tiểu bang California.

28 Khoản a Điều 4 UMA: "Trừ các trường hợp khác tại Điều 6, giao tiếp trong hòa giải được bảo mật như tại khoản b và không tuân theo quy định về yêu cầu giao nộp chứng cứ hay chấp nhận chứng cứ trong tố tụng trừ khi bị từ bỏ hoặc bị tước đi theo Điều 5".

29 National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (2003), tr. 15.

30 National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (2003), tr. 15.

theo nó là quy định của pháp luật về các trường hợp phát sinh quyền, từ bỏ quyền, bị tước quyền. Chủ thể có đặc quyền này được quy định khác nhau ở mỗi nước. Hiện nay các nước có hai quan điểm chủ yếu: một là chỉ trao đặc quyền cho các bên tranh chấp, hai là trao đặc quyền cho cả hòa giải viên. Các bên tranh chấp có đặc quyền là hoàn toàn hợp lý. Đối với hòa giải viên, việc trao đặc quyền cho họ là nhằm đảm bảo sự cởi mở, khả năng chia sẻ, khuyến khích của họ khi tham gia hòa giải vì hòa giải viên có đặc quyền đối với thông tin thuộc sở hữu của mình. Đồng thời, quy định này còn đảm bảo sự công bằng vô tư của hòa giải viên khi giúp họ tránh việc làm chứng cho một trong các bên tranh chấp ở những thủ tục tố tụng sau khi hòa giải. Bên cạnh đó, UMA còn trao đặc quyền một cách hạn chế cho các bên tham gia hòa giải nhưng không phải là bên tranh chấp. Mục đích của quy định này là khuyến khích sự tham gia cởi mở của các chuyên gia hoặc những người khác đang nắm giữ các thông tin giúp ích cho sự thành công của phiên hòa giải.

Cơ sở để xây dựng hình thức đặc quyền này là khả năng cân bằng giữa nhu cầu bảo mật thông tin của các bên tham gia hòa giải với nhiệm vụ của hệ thống tư pháp trong việc giữ gìn an ninh trật tự xã hội, đảm bảo nguyên tắc xét xử công bằng, khách quan. Vì cơ quan lập pháp có thể liệt kê các trường hợp gây ảnh hưởng đến an ninh, trật tự, nguyên tắc xét xử như là cơ sở để tước quyền. Đồng thời, trong các trường hợp mà việc tiết lộ thông tin không còn gây ảnh hưởng xấu đến các bên tham gia hòa giải thì họ có thể tự nguyện từ bỏ đặc quyền này nhằm đảm bảo nguyên tắc tự do ý chí của các

bên trong hòa giải thương mại. Bên cạnh đó, cơ quan lập pháp ở những nước này cho rằng mối quan hệ hòa giải viên - bên hòa giải có nhiều điểm tương tự với các quan hệ nghề nghiệp đặc thù như luật sư - khách hàng, bác sĩ - bệnh nhân, kiểm toán viên - khách hàng..., trong đó niềm tin là nền tảng cho sự hình thành và tồn tại của mối quan hệ. Đặc quyền đã được áp dụng từ lâu cho các mối quan hệ trên, do đó cũng cần được áp dụng để điều chỉnh vấn đề bảo mật thông tin giữa hòa giải viên và bên hòa giải.

Như vậy, để vừa bảo mật thông tin trong HGTM, vừa đảm bảo được lợi ích chung của xã hội thông qua việc tiếp cận thông tin, biện pháp bảo mật cần được xây dựng kết hợp giữa nhiều cách tiếp cận khác nhau và phù hợp với các quy định của pháp luật khác trong cùng hệ thống pháp luật, đặc biệt là pháp luật tố tụng dân sự.

4. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về chế định bảo mật trong hòa giải thương mại ngoài tòa án

Về thực tiễn, theo một khảo sát năm 2011, bảo mật thông tin là một trong những điểm thu hút các chủ thể của hoạt động thương mại chọn lựa phương thức HGTM này. 24% số doanh nghiệp được khảo sát đã sử dụng phương thức này vì tính bảo mật thông tin cao³¹. Như vậy, cứ 4 doanh nghiệp thì sẽ có 1 doanh nghiệp lựa chọn HGTM vì lý do bảo mật.

Về lý luận, bảo mật thông tin được thừa nhận rộng rãi là một đặc điểm quan trọng ảnh hưởng đến sự thành công của phương thức HGTM ngoài tòa án³², là nguyên tắc nền tảng và cũng chính là điểm hấp dẫn của phương thức này³³.

31 Xem Phụ lục 4.

32 Law Reform Commission (2010), *Alternative Dispute Resolution: Mediation and Conciliation*, tr.33; Susan Oberman (2012), *Confidentiality in Mediation: An Application of the Right to Privacy*, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 27 (3), tr.540.

33 Viện Khoa học Pháp lý, *Hoàn thiện cơ chế hòa giải ở Việt Nam, bài học từ kinh nghiệm các nước*, *Tạp chí Thông tin Khoa học Pháp lý* (09&10/2012), tr.25.

Ở Việt Nam hiện nay, HGTM ngoài tòa án diễn ra giữa các chủ thể của quan hệ pháp luật thương mại, theo luật hiện hành chủ yếu diễn ra giữa các thương nhân, hoặc giữa thương nhân với chủ thể không là thương nhân nếu người này chọn áp dụng Luật Thương mại³⁴. Do đó, phần lớn các tranh chấp được hòa giải sẽ liên quan đến các tổ chức kinh doanh. Pháp luật Việt Nam hiện nay mới chỉ thừa nhận và bảo vệ quyền bí mật đời tư của cá nhân theo Điều 21 Hiến pháp năm 2013³⁵, không bao gồm pháp nhân. Nếu xem vấn đề bảo mật có vai trò như một công cụ bảo vệ quyền bí mật đời tư thì sẽ không đảm bảo được quyền lợi cho các tổ chức có tư cách pháp nhân tham gia hòa giải. Tuy nhiên, khi mà cơ sở cho các quy định của pháp luật về bảo mật trong HGTM ngoài tòa án là nhu cầu tự nhiên về sự tin cậy lẫn nhau giữa các bên tham gia hòa giải, thì nó cần được xuất phát từ yêu cầu bảo vệ quyền bí mật đời tư không chỉ là đối với các cá nhân, mà còn là các pháp nhân, các tổ chức không có tư cách pháp nhân - một tập hợp của nhiều cá nhân - và, tất nhiên chỉ bảo mật đối với một số thông tin nhất định liên quan đến “đời tư” của những chủ thể này.

Trên cơ sở các phân tích trên đây, chúng tôi có một số góp ý đối với Dự thảo Nghị định về HGTM (Dự thảo) cụ thể về những quy định về bảo mật trong HGTM tại Việt Nam, song song với Luật mẫu UNCITRAL và UMA nhằm đưa ra các kinh nghiệm góp phần hoàn thiện Dự thảo này. Ngoài Dự thảo, một văn bản tuy không phải là văn bản quy phạm pháp luật nhưng cũng quy định về vấn đề hòa giải. Đó là Quy tắc hòa giải của Trung

tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam bên cạnh Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VIAC). Do khoảng trống của pháp luật, thực tế HGTM ở Việt Nam hiện vẫn áp dụng bộ quy tắc này nên Quy tắc hòa giải của VIAC có thể được tham khảo để đưa ra các đề xuất phù hợp với khả năng thực tế của tổ chức hòa giải ở Việt Nam.

4.1. Đối tượng được bảo mật

Trước hết, Dự thảo đề cập đến bảo mật dưới hình thức là nguyên tắc chung: “Mọi thông tin liên quan đến quá trình hòa giải đều phải được giữ bí mật, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác hoặc pháp luật có quy định khác hoặc việc tiết lộ thông tin đó là cần thiết cho việc hòa giải”³⁶. Bằng quy định này, Dự thảo đã ghi nhận đối tượng được bảo mật là mọi thông tin liên quan đến quá trình hòa giải. Tuy nhiên, việc xác định thông tin nào là “thông tin liên quan” là không hề dễ dàng khi không có bất kỳ giải thích nào về vấn đề này trong Dự thảo. “Mọi thông tin liên quan đến quá trình hòa giải” bao gồm tất cả thông tin xuất hiện trong phiên hòa giải, kể cả thông tin liên quan đến nội dung vụ tranh chấp hay chỉ những thông tin về sự tồn tại của một phiên hòa giải? Vấn đề này tương chừng như đơn giản nhưng một thực tế hiển nhiên là không phải bất kỳ cuộc hòa giải nào cũng thành công. Nổi tiếp sau một phiên hòa giải bất thành có thể là việc khởi kiện ra tòa án hoặc trọng tài. Một trong các nguyên tắc của tổ tụng trọng tài và tổ tụng tòa án khi giải quyết tranh chấp thương mại là nghĩa vụ chứng minh, tự cung cấp chứng cứ của các bên tranh chấp. Tòa án, trọng tài không đương nhiên có nghĩa vụ thu thập chứng cứ.

34 Điều 1 Luật Thương mại 2005.

35 Điều 21 Hiến pháp năm 2013 quy định: “1. Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình. Thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình được pháp luật bảo đảm an toàn. 2. Mọi người có quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác. Không ai được bóc mở, kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư của người khác”.

36 Khoản 4 Điều 4 Dự thảo Nghị định về HGTM ngày 04/3/2015.

Như vậy, trường hợp các bên đã đưa ra mọi thông tin cần thiết để giải quyết vụ tranh chấp thì tất cả các thông tin đó sẽ được bảo mật? Và việc một bên, trong phiên tòa hay trọng tài, cung cấp thông tin đã được tiết lộ khi HGTM thì sẽ bị xem là vi phạm nguyên tắc bảo mật? Có thể thấy, phạm vi thông tin được bảo mật là quá mơ hồ, dẫn đến khả năng các thương nhân sẽ lợi dụng quy định này để gây cản trở quá trình giải quyết tranh chấp dưới các hình thức tố tụng tòa án, trọng tài.

4.2. Quyền và nghĩa vụ bảo mật của các bên tham gia hòa giải

Nguyên tắc bảo mật tại khoản 4 Điều 4 và khoản 3 Điều 1 của Dự thảo trước hết xác định được các chủ thể có nghĩa vụ bảo mật bao gồm: hòa giải viên, tổ chức cung cấp dịch vụ HGTM, cơ quan quản lý nhà nước về HGTM và tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động HGTM. Cụ thể hóa nguyên tắc trên, tại khoản 2 Điều 10 Dự thảo, hòa giải viên có nghĩa vụ “bảo vệ bí mật thông tin về vụ tranh chấp mà mình giải quyết, trừ trường hợp theo quy định của pháp luật hoặc được sự đồng ý của các bên”³⁷. Quy định này không làm rõ hòa giải viên có nghĩa vụ không tiết lộ thông tin cho bên thứ ba không tham gia hòa giải hay với cả chính các bên tranh chấp. Nói cách khác, khi bên tranh

chấp A cung cấp thông tin cho hòa giải viên thì hòa giải viên mặc nhiên có quyền tiết lộ thông tin đó cho bên tranh chấp B hay phải có sự đồng ý của các bên?

Trên thực tế, có hai mô hình HGTM phổ biến là HGTM tạo điều kiện thuận lợi và HGTM đánh giá³⁸. Với mô hình HGTM đánh giá, các bên sẽ không gặp mặt trực tiếp nhau mà chỉ trao đổi với hòa giải viên. Quy định tại khoản 2 Điều 10 Dự thảo phần nào tạo gánh nặng cho hòa giải viên khi tiến hành hòa giải theo mô hình này. Khác với Dự thảo, vấn đề bảo mật thông tin được tiếp cận dưới một góc độ khác khi đặt nghĩa vụ bảo mật chính lên các bên: “Trong trường hợp một bên đưa ra một thông tin nào đó cho hòa giải viên biết với yêu cầu là thông tin đó phải được giữ bí mật, thì hòa giải viên không được công bố thông tin đó cho bên kia biết”³⁹. Thông tin không được xem là mặc định phải bảo mật đối với bên tranh chấp còn lại, nếu các bên muốn bảo mật thì cần phải yêu cầu hòa giải viên giữ bí mật thông tin đó. Cách quy định của VIAC thể hiện tinh thần của một trung tâm trọng tài: giới hạn trách nhiệm của hòa giải viên trong việc thực hiện dịch vụ hòa giải để hạn chế đến mức thấp nhất những rủi ro nghiệp vụ. Điều này buộc các bên phải lưu ý đến quyền bảo mật thông tin của mình, mặt khác cũng có ưu điểm là

37 Khoản 3 Điều 10 về “Quyền và nghĩa vụ của hòa giải viên”, Dự thảo Nghị định về HGTM ngày 04/3/2015.

38 Dựa trên cách thức các bên hướng đến một giải pháp, theo quan điểm truyền thống, hòa giải (mediation) bao gồm hai (02) dạng, đó là hòa giải tạo điều kiện thuận lợi (facilitative mediation) và hòa giải đánh giá (evaluative mediation).

- Hòa giải tạo điều kiện thuận lợi, còn gọi là hòa giải giải quyết vấn đề, là mô hình hướng đến sự đàm phán của các bên bằng cách tạo điều kiện cho các bên trao đổi. Mô hình này chủ yếu dựa vào nhu cầu và lợi ích của các bên tham gia hòa giải, dựa vào sự thiện chí và mục tiêu hòa giải, hướng đến đôi bên cùng có lợi chứ không đề cập nhiều đến khía cạnh pháp lý, các hậu quả pháp lý có thể xảy ra.

- Hòa giải đánh giá là mô hình hướng đến tạo môi trường cho các bên nhận thức được các quyền và nghĩa vụ pháp lý của họ, đánh giá sự ảnh hưởng của các vấn đề pháp lý lên tranh chấp của họ, tiên đoán kết quả có thể xảy ra nếu tranh chấp được đưa ra Tòa án xử lý bằng các quy phạm pháp luật. Trong mô hình này, hòa giải viên thường là các chuyên gia về pháp lý, người có thể đưa ra những ý kiến gần giống nhất với ý kiến của tòa án về vụ việc. Các bên thường không gặp trực tiếp mà mỗi bên tham vấn riêng với hòa giải viên, từ đó có thể đưa ra nhận định của mình.

Vi mục đích nghiên cứu là hoàn thiện pháp luật Việt Nam, “HGTM ngoài tòa án” sẽ được giới hạn ở cùng nội hàm với “HGTM” theo Dự thảo Nghị định. Theo đó, HGTM ngoài tòa án được nghiên cứu không bao gồm hòa giải theo tố tụng trọng tài, hòa giải cơ sở, hòa giải hành chính.

39 Khoản 2 Điều 10 “Công khai thông tin”, Quy tắc hòa giải của VIAC.

việc bảo mật sẽ rõ ràng đối với những thông tin cụ thể, và nếu hòa giải viên vi phạm nghĩa vụ này thì các bên sẽ có bằng chứng rõ ràng để buộc hòa giải viên bồi thường thiệt hại (nếu có).

Bên cạnh quy định về công khai thông tin, Quy tắc hòa giải của VIAC dành riêng một điều quy định về bảo mật: “Hòa giải viên, VIAC và các bên phải giữ bí mật mọi vấn đề liên quan tới quá trình hòa giải, kể cả thỏa thuận hòa giải”⁴⁰. Trên thực tiễn, VIAC cũng không hề công bố bất kỳ thông tin nào về các vụ việc đã được hòa giải mặc dù tổ chức này đã giải quyết được 5 vụ tranh chấp thương mại bằng phương thức HGTM. Với hai điều luật như vừa đề cập, quy tắc hòa giải của VIAC đã phân định rõ giữa trường hợp công khai thông tin cho bên tranh chấp còn lại và trường hợp tiết lộ thông tin cho các bên thứ ba biết, trong khi khoản 4 Điều 4 và khoản 2 Điều 10 Dự thảo chưa có sự phân định rõ hai trường hợp này, dẫn đến việc khó xác định bảo mật đối với đối tượng nào, sự cần thiết trong việc tiết lộ thông tin được hiểu như thế nào.

Cũng cần phải lưu ý thuật ngữ “thỏa thuận hòa giải” được sử dụng tại Dự thảo và tại Quy tắc hòa giải của VIAC là khác nhau. Đối với Dự thảo, thỏa thuận hòa giải là thỏa thuận của các bên cho phép một trong hai bên hoặc cả hai bên có quyền yêu cầu thực hiện hòa giải. Thỏa thuận hòa giải có thể được xác lập trước hoặc sau khi xảy ra tranh chấp⁴¹.

Đối với Quy tắc hòa giải của VIAC, “thỏa thuận hòa giải” là sự ghi nhận các ý kiến thống nhất giữa các bên tranh chấp, là

kết quả đạt được sau khi đã sử dụng biện pháp giải quyết tranh chấp hòa giải. Sự thống nhất ý kiến này, theo dự thảo Nghị định, được gọi là “thỏa thuận hòa giải thành”.

Ở các quy định trên của Dự thảo cũng chưa làm rõ được trường hợp ngoại lệ của nghĩa vụ bảo mật. Trên thực tế ở Việt Nam hiện nay, không chỉ VIAC mà một số công ty luật như Vilaf, Invest Consultancy hay các hiệp hội như Hiệp hội Xuất khẩu thủy sản, Hiệp hội Bảo vệ người tiêu dùng, Hiệp hội Bất động sản cũng đứng ra HGTM⁴². Chính vì không có quy định của pháp luật về nghĩa vụ bảo mật của các bên tham gia hòa giải dẫn đến tình trạng thông tin về tranh chấp được lan truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng. Một ví dụ điển hình là các tranh chấp liên quan đến quyền lợi người tiêu dùng - tranh chấp giữa người tiêu dùng và thương nhân. Có thể nói, đặc thù thứ nhất của loại tranh chấp này là sự mất cân bằng trong nguồn lực tài chính, sự am hiểu pháp luật và trình độ tranh luận giữa hai bên tranh chấp. Đặc thù thứ hai là mục tiêu của tranh chấp không chỉ dừng ở bồi thường thiệt hại mà còn mang ý nghĩa cảnh báo người tiêu dùng. Trên thực tế, trên 80% số vụ tranh chấp giữa người tiêu dùng và công ty sản xuất được giải quyết bằng phương thức hòa giải⁴³. Trong số đó, mục đích mà người tiêu dùng có tranh chấp muốn đạt đến là lời xin lỗi và lời cam kết từ phía nhà sản xuất. Đơn cử như vụ tranh chấp giữa anh Nguyễn Xuân Định và công ty Tân Hiệp Phát do mua phải chai nước Number One có vật thể lạ. Trong phiên hòa giải bởi Hiệp hội Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, anh Định không yêu cầu bồi

40 Điều 14. “Bảo mật”, Quy tắc hòa giải VIAC.

41 Điều 6. “Điều kiện giải quyết tranh chấp bằng hòa giải”, Dự thảo Nghị định về HGTM ngày 04/3/2015.

42 Viện Khoa học Pháp lý (2012), ..., tr. 45.

43 <http://giaoduc.net.vn/Kinh-te/74-vu-khieu-nai-tieu-dung-lien-quan-den-truyen-hinh-vien-thong-post151605.gd> (truy cập ngày 13/9/2015).

thường mà chỉ yêu cầu công ty khắc phục và có hành động bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng⁴⁴. Đối với loại tranh chấp này, việc bảo mật thông tin hòa giải dường như lại làm mất động cơ giải quyết tranh chấp từ phía người tiêu dùng. Vì, dĩ nhiên khi các bên tuân thủ nghĩa vụ bảo mật thông tin thì sẽ không thể có hành động xin lỗi công khai được. Tóm lại, nguyên tắc bảo mật thông tin HGTM cần được đặt trong giới hạn thích hợp khi mà phạm vi tranh chấp được hòa giải lại được quy định khá rộng theo Dự thảo.

4.3. Bảo mật thông tin hòa giải trong các thủ tục diễn ra sau khi HGTM

Khoản 5 Điều 10 Dự thảo nêu: “Hòa giải viên không được đồng thời là trọng tài viên đối với cùng vụ tranh chấp đang hoặc đã tiến hành hòa giải, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác”⁴⁵, cho thấy, bước đầu tại Dự thảo đã đặt ra vấn đề không cho phép hòa giải viên tham gia vào quá trình tố tụng trọng tài dưới tư cách là trọng tài viên.

Bên cạnh đó, Dự thảo cũng quy định tại khoản 4 Điều 10 “Hòa giải viên thương mại không được đồng thời đảm nhiệm vai trò đại diện hay tư vấn cho một trong các bên, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác”. Tuy nhiên, quy định này có ba thiếu sót. Thứ nhất, quy định chưa thật sự bao quát được mọi rủi ro bảo mật, bởi hòa giải viên vẫn có thể tham gia tố tụng với tư cách người làm chứng, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Thứ hai, quy định không xác định được những tranh chấp nào hòa giải viên đó sẽ bị hạn chế tham gia đại diện hay tư vấn. Liệu đó chỉ là tranh chấp về đối tượng đã được hòa giải hay là mọi tranh chấp mà các bên thương nhân này tham gia? Điều 7 và Điều 9 Dự thảo về việc trở thành hòa giải

viên thương mại không hề ngăn cấm việc một luật sư được đồng thời làm hòa giải viên. Quy định tại khoản 4 Điều 10 sẽ làm ảnh hưởng thiệt hại đến quyền lợi của luật sư trong hoạt động tư vấn, tranh tụng. Thứ ba, một khi quá trình HGTM đã kết thúc và các bên đã đưa vụ việc ra giải quyết trước tòa án, trọng tài thì cá nhân từng là hòa giải viên, nếu trở thành đại diện hay tư vấn cho một bên tranh chấp, thì có còn được xem là “đồng thời”? Có thể thấy, các quy định trên của Dự thảo đã có hướng đi đúng đắn trong vấn đề bảo mật, nhưng cách thức lập quy vẫn còn đơn giản, mơ hồ, khó đi vào thực tiễn.

Về vấn đề này, Quy tắc hòa giải của VIAC đã có sự vượt trội hơn so với Dự thảo khi quy định: “Trừ trường hợp các bên chấp thuận bằng văn bản, hòa giải viên sẽ không được làm trọng tài viên, hoặc làm người đại diện, nhân chứng hoặc luật sư của bất cứ bên nào trong vụ kiện tại trọng tài hoặc tòa án mà nội dung vụ kiện là đối tượng của quá trình hòa giải mà mình đã tham gia”⁴⁶. Có thể thấy: (i) quy định này giải quyết được các vướng mắc trong Dự thảo như đã nêu khi xác định được hòa giải viên bị hạn chế trong những tranh chấp nào; (ii) quy tắc cũng khắc phục được thiếu sót trong trường hợp hòa giải viên trở thành nhân chứng, hoặc luật sư cho một bên tranh chấp.

Bên cạnh quy định ngăn cản hòa giải viên tham gia vào các quá trình tố tụng khác, Quy tắc hòa giải của VIAC còn ngăn cản việc sử dụng chứng cứ trong các quá trình tố tụng. Quy tắc này quy định:

Các bên cam kết, dưới bất cứ hình thức nào, không sử dụng làm căn cứ hay bằng chứng trong những vụ kiện tại bất kỳ cơ quan trọng tài hay tòa án nào mà nội dung vụ kiện

44 http://www.tinmoitruong.vn/home/print_detail/41517 (truy cập ngày 13/9/2015).

45 Khoản 6 Điều 10. “Quyền và nghĩa vụ của hòa giải viên”, Dự thảo Nghị định về Hòa giải thương mại, ngày 04/3/2015.

46 Điều 19. “Trách nhiệm của hòa giải viên trong tố tụng tại trọng tài hoặc Tòa án”, Quy tắc hòa giải của VIAC.

liên quan đến tranh chấp là đối tượng của quá trình hoà giải:

1. Các ghi âm, ghi hình, ảnh chụp, bản ghi chép nội dung các cuộc tiếp xúc trong quá trình hòa giải;

2. Các quan điểm hoặc những đề nghị mà bên kia đưa ra về giải pháp cho tranh chấp;

3. Sự chấp nhận mà bên kia đưa ra trong quá trình hòa giải;

4. Những đề xuất mà hòa giải viên đưa ra;

5. Sự chấp nhận của một bên đối với đề xuất về giải quyết tranh chấp mà hòa giải viên đưa ra⁴⁷.

Với tính chất là một quy tắc hòa giải của một trung tâm hòa giải, những nội dung được đưa ra chỉ được áp dụng cho các khách hàng sử dụng dịch vụ hòa giải của VIAC. Nếu các bên tự lựa chọn hòa giải viên theo vụ việc cho vụ việc của mình, họ hoàn toàn có thể thỏa thuận sử dụng các quy tắc này. Tuy vậy, đây không phải là một văn bản pháp lý và do đó không có tính chất bắt buộc.

Việc sử dụng chứng cứ được cung cấp trong quá trình hòa giải cho tố tụng trọng tài hoặc tố tụng tòa án là một nội dung chưa được Dự thảo Nghị định đề cập. Dự thảo chỉ mới đề cập đến một số khía cạnh cơ bản nhất về bảo mật, chưa đáp ứng được nhu cầu tạo ra một môi trường thuận lợi và tin tưởng để các bên có thể cung cấp thông tin, cùng đi đến sự thông cảm và lựa chọn giải pháp tốt nhất.

Thêm vào đó, do ý tưởng về cơ chế HGTM ra đời sau khi Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Trọng tài thương mại đã được ban hành, nên đa phần các quy định pháp luật

trong hai luật này cùng các văn bản hướng dẫn vẫn chưa đặt ra vấn đề bảo mật thông tin của HGTM, không đưa ra ngoại lệ hay biện pháp đảm bảo nào. Điều này dẫn đến sự “lệch pha” trong vấn đề bảo mật thông tin giữa các văn bản.

Dù vậy, Dự thảo vẫn đem lại một số thành tựu nhất định, đặc biệt trong các thủ tục hành chính liên quan đến vấn đề quản lý nhà nước. Dự thảo yêu cầu tổ chức cung cấp dịch vụ HGTM có nghĩa vụ báo cáo Sở Tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi đăng ký hoạt động về hoạt động của tổ chức HGTM định kỳ hàng năm và khi có yêu cầu; đồng thời họ có nghĩa vụ lưu trữ hồ sơ, cung cấp bản sao biên bản hòa giải theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền⁴⁸. Do cơ quan quản lý nhà nước là đối tượng chịu sự điều chỉnh của Dự thảo⁴⁹, họ cũng có nghĩa vụ bảo mật thông tin theo nguyên tắc đã nêu tại Điều 4 Dự thảo. Cách tiếp cận này tạo được sự hài hòa giữa nhu cầu quản lý nhà nước đối với tình hình HGTM và nhu cầu bảo mật thông tin từ phía chủ thể kinh doanh. Nhu cầu quản lý nhà nước là hết sức cần thiết, thông tin thực tế có thể được dùng để cơ quan có thẩm quyền tự đánh giá tính hiệu quả của văn bản quy phạm để có những điều chỉnh kịp thời.

Tóm lại, theo chúng tôi, quy định về HGTM theo các văn bản trên và cụ thể là Dự thảo Nghị định về HGTM như hiện nay vẫn còn khá sơ sài, chưa có sự quan tâm cần thiết đến vấn đề bảo mật. Vì thế, việc cần tiếp nghiên cứu các định chế pháp lý này từ các quốc gia khác và từ tập quán thương mại quốc tế nhằm hoàn thiện hơn Dự thảo là một yêu cầu rất cần thiết ■

47 Điều 20. "Thừa nhận bằng chứng trong tố tụng trọng tài hoặc Tòa án", Quy tắc hòa giải của VIAC.

48 Khoản 10, khoản 11 Điều 16 Dự thảo Nghị định về HGTM.

49 Khoản 3 Điều 1 Dự thảo Nghị định về HGTM.

SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT VỀ XÃ HỘI HÓA VÀ NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU

LÊ VĂN HÒE*

1. Sự cần thiết ban hành Luật về Xã hội hóa

Lần đầu tiên vấn đề xã hội hóa được Đảng ta đề cập tại Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa VIII. Nghị quyết Hội nghị chủ trương: “Thí điểm việc xã hội hóa một số lĩnh vực dịch vụ, y tế, giáo dục, khoa học và hoạt động văn hóa, thể thao... trước hết là ở các thành phố, các khu công nghiệp...”¹. Qua các Đại hội IX, X, XI, chủ trương ấy vẫn được Đảng khẳng định. Văn kiện Đại hội XI nhấn mạnh: “Đẩy mạnh xã hội hóa các loại dịch vụ công phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”². Như thế, chủ trương xã hội hóa của Đảng chỉ giới hạn trong một số lĩnh vực dịch vụ và địa bàn áp dụng, chủ yếu là với loại dịch vụ công, gắn với cải cách nền hành chính nhà nước. Do chưa trở thành chủ trương chung nên Nhà nước cũng chưa có một văn bản pháp luật chuyên biệt điều chỉnh vấn đề xã hội hóa; những văn bản quy định đối tượng xã hội hóa cụ thể của các bộ,

ngành vừa thiếu, vừa không thống nhất và hiệu lực thấp. Thực trạng đó dẫn đến những hạn chế sau:

Một là, không có một quan niệm xã hội hóa thống nhất, có tính khoa học, thực tiễn và tính pháp lý, từ đó cách hiểu và cách làm xã hội hóa rất khác nhau. Trong tư duy nhiều nhà quản lý, xã hội hóa chỉ là giải pháp khi mà Nhà nước gặp khó khăn, cần đến sự chung tay tháo gỡ của xã hội. Có quan niệm cho rằng, xã hội hóa không có gì mới, chẳng qua chỉ là cách nói khác đi của phương châm “Nhà nước và Nhân dân cùng làm”, hoặc cho rằng, xã hội hóa là việc thừa nhận và thực hiện quyền tự quản cộng đồng, làm chủ ở cơ sở.

Trong giới khoa học, quan niệm về xã hội hóa tuy không được bàn luận nhiều song cũng có nhiều khác biệt. Các nhà ngôn ngữ học cho rằng, xã hội hóa “là làm cho thành của chung, của xã hội”³, mà đối tượng xã hội hóa chủ yếu là những giá trị vật chất. Quan

* PGS, TS. nguyên Phó Viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương (khóa VIII), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr.41.

2 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 250.

3 Viện Ngôn ngữ học, (Hoàng Phê chủ biên), Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, 1995, tr. 1100.

niệm này tuy không trực tiếp nhưng đã hàm ý cho rằng xã hội hóa là một quá trình, song phải chăng cứ cái gì được “làm cho thành của chung” là xã hội hóa? Trước đây quan niệm xã hội hóa tư liệu sản xuất là công hữu hóa, làm cho tư liệu sản xuất trở thành sở hữu toàn dân, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu. Quan niệm ấy hoàn toàn trái ngược với quan niệm hiện nay về xã hội hóa, thực hiện cổ phần hóa nhằm đa dạng hóa chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Dựa theo chủ trương xã hội hóa, trong lĩnh vực giáo dục, có người quan niệm xã hội hóa “là việc Nhà nước huy động mọi cá nhân và tổ chức tham gia thực hiện một số dịch vụ công cộng, trên cơ sở có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ của Nhà nước, nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân và giảm gánh nặng ngân sách nhà nước”⁴. Có thể còn có nhiều quan niệm khác, nhưng nhìn chung, những quan niệm về xã hội hóa nêu trên còn nhiều hạn chế, mà hạn chế lớn nhất là chưa có tính khái quát, chưa làm rõ được bản chất của xã hội hóa, chưa thấy được xã hội hóa là quy luật phát triển nhà nước, cũng là quy luật phát triển xã hội. Và điều đó là nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong thực tiễn xã hội hóa, như hạn chế về đối tượng, lĩnh vực xã hội hóa, hình thức và phương pháp xã hội hóa, về tính định hướng chung và sự hỗ trợ lẫn nhau giữa các hoạt động xã hội hóa, về vai trò của Nhà nước trong xã hội hóa ...

Hai là, quản lý nhà nước đối với quá trình xã hội hóa chưa được đặt ra, những nội dung quản lý chưa được nghiên cứu kỹ lưỡng định và quy định cụ thể. Hạn chế này ít nhiều thể hiện sự “khoán trắng” của Nhà nước trong xã hội hóa, coi nhẹ vai trò của quản lý nhà nước các quá trình xã hội.

Do xã hội hóa chưa trở thành đối tượng của quản lý nhà nước nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực, hiệu quả quản lý, thể hiện ở hai điểm chủ yếu sau:

- Xã hội hóa chưa trở thành chính sách độc lập trong tổng thể hệ thống chính sách nhà nước, do đó cơ chế phối hợp chính sách chưa hoàn thiện, vai trò của xã hội hóa trong thực hiện chính sách, nhất là các chính sách xã hội, chính sách kinh tế, chính sách dân tộc, đại đoàn kết dân tộc chưa được phát huy.

- Công tác lập quy hoạch, kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ chưa gắn với vấn đề xã hội hóa, do đó không tận dụng được các nguồn lực phát triển, trong nhiều trường hợp không phù hợp với định hướng phát triển đúng đắn.

Ba là, xã hội hóa chưa trở thành đòi hỏi mạnh mẽ trong việc thúc đẩy dân chủ, tăng cường vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân trong quản lý xã hội; cũng chưa trở thành đòi hỏi nội tại của Nhà nước trong thực hiện đồng thời ba cuộc cải cách lớn về pháp luật, hành chính và tư pháp.

Bốn là, xã hội hóa chưa trở thành “trường học” rèn luyện, nâng cao tính tích cực và trách nhiệm xã hội của mỗi người dân - tiêu chuẩn quan trọng hàng đầu của con người trong thời đại mới, tiêu chí quan trọng của một xã hội văn minh và dân chủ, cơ sở xã hội cho việc xây dựng ý thức pháp luật, nền văn hóa pháp lý trong một nhà nước pháp quyền hiện đại.

2. Những nội dung chủ yếu của Luật về Xã hội hóa

Thứ nhất, xét theo mức độ quan trọng của nội dung, chứ không theo trình tự quy

4 Lê Quốc Hùng, *Xã hội hóa giáo dục, nhìn từ góc độ pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr 17.

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

định của luật, thì nội dung chủ yếu hàng đầu của Luật về Xã hội hóa là khái niệm *xã hội hóa*. Có được một khái niệm xã hội hóa mang tính khoa học - thực tiễn chẳng những góp phần khắc phục được những hạn chế nêu trên mà còn tạo cơ sở phương pháp luận khoa học cho việc xác định đầy đủ, đúng đắn những nội dung khác của Luật.

Những hạn chế của các quan niệm xã hội hóa có nguyên nhân là do phương pháp tiếp cận khái niệm chưa toàn diện, còn siêu hình. Phương pháp tiếp cận khái niệm xã hội hóa đúng đắn đòi hỏi phải làm rõ ba yếu tố sau:

- Về bản chất của xã hội hóa: Xã hội hóa có thể diễn ra trên nhiều lĩnh vực, đối với nhiều đối tượng, theo những hình thức, phương pháp khác nhau nhưng đều có chung bản chất “là làm cho các hoạt động nhà nước, cả hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp ngày càng mang tính xã hội rộng rãi hơn, sâu sắc hơn”. Tiêu chí làm thước đo đánh giá mức độ về “tính xã hội” trong các hoạt động nhà nước trước hết là ở mục đích xã hội, thể hiện bản chất vì dân của Nhà nước. Xã hội hóa do vậy hoàn toàn xa lạ với “lợi ích nhóm”, “lợi ích quản lý” “lợi ích nhiệm kỳ” và cũng không phải vì quản lý khó mới xã hội hóa. Theo bản chất đó, xã hội hóa luôn là đòi hỏi hàng đầu trong các hoạt động của Nhà nước. Tiêu chí định lượng đánh giá “tính xã hội” trong các hoạt động nhà nước là mức độ tham gia của người dân, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân vào các hoạt động nhà nước, giải quyết những vấn đề xã hội thuộc trách nhiệm của Nhà nước.

- Theo bản chất trên, xã hội hóa xét về mặt logic là quy luật phát triển của Nhà nước và xã hội, nhằm thực hiện một bước chuyển có tính chất lịch sử toàn nhân loại, từ chỗ Nhà nước đại diện xã hội để quản lý xã hội đến một xã hội có trình độ phát triển cao, tự

quản lý lấy chính mình. Ở thời khắc lịch sử đó “Nhà nước tự tiêu vong”, các hoạt động nhà nước không còn là đối tượng xã hội hóa mà là xã hội hóa chính là Nhà nước, thay thế cho Nhà nước là các tổ chức tự quản thực hiện các công việc vốn trước là chức năng của Nhà nước.

Tiếp cận khái niệm theo phương pháp logic cho thấy, xã hội hóa là con đường và là giải pháp có tính thường trực để tiến tới một xã hội văn minh, là nhu cầu nội tại trong phát triển nhà nước. Và như thế, xã hội hóa hoàn toàn không bị giới hạn về đối tượng, phạm vi, địa bàn áp dụng.

- Tiếp cận xã hội hóa theo phương pháp lịch sử: Theo phương pháp này, xã hội hóa diễn ra theo một quá trình lịch sử lâu dài, lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa, hình thức, phương pháp xã hội hóa bị quy định bởi những điều kiện vật chất khách quan của xã hội, của thời đại, chịu tác động mạnh mẽ của các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, trình độ phát triển của Nhà nước, của dân chủ, ý thức và tính trách nhiệm xã hội của người dân. Việc xác định đối tượng, lĩnh vực xã hội hóa, hình thức, phương pháp xã hội hóa phải tính đến các yếu tố đó, tránh chủ quan, duy ý chí trong xã hội hóa.

Với những tiếp cận trên, có thể quan niệm: “Xã hội hóa là quy luật phát triển nhà nước và xã hội, diễn ra theo một quá trình nhằm làm cho hoạt động nhà nước ngày càng mang tính xã hội rộng rãi và sâu sắc hơn, được thực hiện theo những hình thức, phương pháp linh hoạt, phù hợp với điều kiện vật chất khách quan của từng giai đoạn lịch sử”.

Thứ hai, xác định lĩnh vực và đối tượng xã hội hóa.

Theo quan niệm về xã hội hóa như phân tích ở trên thì lĩnh vực và đối tượng xã hội hóa là không giới hạn, song trong những điều

kiện lịch sử cụ thể thì lĩnh vực, đối tượng đó lại có giới hạn và xác định được. Vì thế, và để phù hợp với tính khái quát của các quy định lập pháp, Luật về Xã hội hóa không thể quy định “cứng” lĩnh vực nào, đối tượng nào cần xã hội hóa, mà chỉ có thể đưa ra những tiêu chí làm căn cứ để cơ quan nhà nước xác định cụ thể lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa, lĩnh vực cần ưu tiên xã hội hóa. Có thể có các tiêu chí sau:

- Khu vực dịch vụ công hiện các cơ quan, tổ chức nhà nước đảm nhiệm;

- Các hoạt động nhà nước có tính nhân văn và tính đại chúng;

- Yêu cầu thực hiện các nhiệm vụ cụ thể của công cuộc cải cách pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp, thực hiện một quy trình lập pháp dân chủ, chuyển nền hành chính cai trị sang hành chính phục vụ, cải cách mô hình tổ tụng theo hướng tranh tụng và yêu cầu về việc thúc đẩy dân chủ xã hội;

- Những hoạt động nhà nước mà sự đảm bảo bằng yếu tố công quyền có thể giảm thiểu hoặc không cần thiết;

- Năng lực tiếp nhận và thực hiện xã hội hóa các lĩnh vực, đối tượng cụ thể của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân;

- Khả năng hỗ trợ của Nhà nước trong xã hội hóa.

Trong điều kiện hiện nay, lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa cần tập trung vào việc tăng *tính xã hội* trong hoạt động của đại biểu Quốc hội, của các Ủy ban của Quốc hội cũng như của các quy trình lập pháp, quy trình thực hiện quyền của Quốc hội về quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước; nghiên cứu thực hiện bầu trực tiếp một số chức danh trong bộ máy chính quyền ở trung ương, địa phương; tập trung xã hội hóa khu vực dịch vụ công, cải cách mô hình tổ tụng, mở rộng xã hội hóa các hoạt động hỗ trợ tư pháp, thi hành án dân sự...

Thứ ba, xác định các phương thức xã hội hóa. Phương thức xã hội hóa được hiểu “là các hình thức, phương pháp tiến hành xã hội hóa”. Việc lựa chọn phương thức xã hội hóa phải căn cứ vào những điều kiện khách quan, chủ quan, trong đó phải dựa vào những đặc thù của các lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa, đặc thù của những hoạt động nhà nước được xã hội hóa.

Có thể có các phương thức xã hội hóa chủ yếu sau:

- Phương thức tự chuyển hóa, thể hiện sự vận động nội tại của bộ máy nhà nước theo hướng làm tăng *tính xã hội* trong hoạt động nhà nước. Phương thức này được thực hiện liên tục, gắn chặt chẽ với công cuộc cải cách bộ máy nhà nước, hoàn thiện chế độ dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp, phát huy vai trò và chức năng xã hội của Nhà nước.

- Phương thức chuyển giao: Phương thức này được thực hiện trên cơ sở điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước, từ đó chuyển giao cho tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân một số công việc, nhiệm vụ mà Nhà nước không cần thiết phải thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả bằng xã hội. Phương thức chuyển giao còn có thể được thực hiện bằng con đường “tự quản hóa”, giao các công việc, nhiệm vụ thuộc chức năng công quyền cho cộng đồng dân cư tự quản lý.

- Phương thức song hành, theo đó một công việc, dịch vụ hoặc một nhiệm vụ thuộc chức năng nhà nước được thực hiện đồng thời bởi cơ quan, tổ chức nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân. Phương thức này hiện đang diễn ra phổ biến mà vai trò quan trọng thuộc về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Tuy nhiên, hiện xã hội hóa theo phương thức này có ba hạn chế lớn:

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

+ Tính pháp lý, nhất là các bảo đảm pháp lý còn chưa đủ mạnh và hiệu quả;

+ Việc đánh giá hiệu quả thực hiện xã hội hóa chưa được tiến hành, chưa có các tiêu chí đánh giá hiệu quả đó;

+ Mới chỉ được thực hiện chủ yếu bởi các tổ chức chính trị - xã hội, sự tham gia của các chủ thể xã hội khác, nhất là của khu vực tư nhân còn hạn hẹp.

- Phương thức hỗn hợp, theo đó xã hội hóa được diễn ra đồng thời theo cả ba phương thức trên, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể, vào đặc thù của lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa mà có thể có một phương thức được sử dụng ưu trội hơn.

Thứ tư, các nguyên tắc xã hội hóa. Đây là nội dung quan trọng của Luật về Xã hội hóa, bởi các nguyên tắc xã hội hóa là tư tưởng chỉ đạo việc xác định lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa, chỉ đạo thực tiễn xã hội hóa.

Các nguyên tắc xã hội hóa gồm:

- Xã hội hóa là chính sách độc lập trong hệ thống chính sách nhà nước, là bộ phận quan trọng của cơ chế phối hợp chính sách;

- Xã hội hóa được pháp luật quy định và bảo đảm thực hiện;

- Xã hội hóa trên cơ sở phát huy dân chủ trong tổ chức, hoạt động nhà nước và sinh hoạt xã hội;

- Tăng cường trách nhiệm và vai trò nòng cốt của Nhà nước trong xã hội hóa;

- Nâng cao năng lực thực hiện xã hội hóa của các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức xã hội;

- Huy động ngày càng đông đảo và tạo điều kiện để khu vực tư nhân tham gia thực hiện xã hội hóa;

- Các phương thức xã hội hóa được áp dụng phải phù hợp với đặc thù của lĩnh vực, đối tượng xã hội hóa;

- Thường xuyên đánh giá tác động, hiệu quả xã hội hóa cũng như đánh giá năng lực

thực hiện xã hội hóa của xã hội để có sự điều chỉnh kịp thời, phù hợp.

Ngoài ra, Luật về Xã hội hóa còn phải có các quy định hết sức cần thiết sau:

- Các quy định về trách nhiệm cụ thể của cơ quan, tổ chức nhà nước trong xã hội hóa;

- Các quy định về trách nhiệm, quyền hạn, quyền lợi của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, khu vực tư nhân trong thực hiện xã hội hóa;

- Các quy định về đánh giá tác động và hiệu quả xã hội hóa;

- Các quy định về bảo đảm xã hội hóa, trong đó có bảo đảm về sự hỗ trợ của Nhà nước, bảo đảm về tổ chức, với việc thành lập cơ quan nhà nước chuyên trách quản lý quá trình xã hội hóa và các bảo đảm pháp lý;

- Các quy định về quản lý nhà nước quá trình xã hội hóa, trong đó xác định cụ thể nội dung quản lý, như xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch xã hội hóa; ban hành văn bản pháp luật về xã hội hóa... Nội dung quan trọng trong quản lý quá trình xã hội hóa là quản lý việc đánh giá tác động và hiệu quả xã hội hóa, thực hiện cơ chế phối hợp chính sách nhằm phát huy vai trò của chính sách xã hội hóa đối với việc thực hiện các chính sách xã hội, chính sách dân tộc, chính sách kinh tế, đối ngoại... của Nhà nước;

- Các quy định về xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong thực hiện xã hội hóa.

Với các nội dung trên, Luật về Xã hội hóa là luật mới, là luật chuyên biệt mà sự hiện diện của nó không chỉ góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, tác động tích cực đến việc thực hiện các luật chuyên ngành, mà còn là cơ sở pháp lý trực tiếp để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật về xã hội hóa lĩnh vực, đối tượng cụ thể. Đó cũng là đạo luật đánh dấu mốc định hướng sự phát triển nhà nước, xã hội, thúc đẩy dân chủ, nâng cao tính tích cực và trách nhiệm xã hội của mọi người dân ■

MỘT SỐ Ý KIẾN ĐÓNG GÓP

DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

NGUYỄN VÕ LINH GIANG*

Tự do hiệp hội là một trong những quyền con người trong lĩnh vực dân sự và chính trị. Quyền này được ghi nhận trong các công ước quốc tế và các luật quốc gia. Tại Việt Nam, quyền này được ghi nhận lần đầu trong Hiến pháp 1946 và tiếp tục được ghi nhận ở các bản Hiến pháp 1959, 1992 và bản Hiến pháp đề cao quyền con người nhất - Hiến pháp 2013. Từ đó, có thể thấy tính chất quan trọng của quyền tự do lập hội. Tuy nhiên, cho đến nay, ở nước ta, luật điều chỉnh về hội là Luật về Quyền lập hội năm 1957 - một luật tồn tại lâu đời nhất trong lịch sử lập pháp. Trong thời gian từ năm 1957 đến nay, không ít lần dự thảo Luật về Hội được đưa ra Quốc hội thảo luận nhưng vẫn chưa được thông qua. Đến thời điểm hiện tại, khi Hiến pháp 2013 được ban hành, nhằm triển khai Hiến pháp nói chung và cụ thể hóa các quyền tự do dân chủ nói riêng, Luật về Hội lại được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội và Dự thảo Luật về Hội lại một lần nữa được đưa ra để Quốc hội thảo luận và thông qua.

1. Dẫn nhập

Ghi nhận và khẳng định quyền lập hội chính là cơ sở khẳng định quyền dân sự hợp pháp của người dân¹. Thật vậy, quyền tự do hội họp và tự do lập hội (Freedom of Assem-

bly Association²) là những phương tiện quan trọng giúp thực thi nhiều quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa khác³. Quyền này được ghi nhận lần đầu tại Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người

* **ThS. Khoa Kinh tế và Luật, Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh.**

1 *Hướng Dương, Quyền lập hội dưới góc nhìn Quyền dân sự, <http://nguyentandung.org/quyen-lap-hoi-duoi-goc-nhin-quyen-dan-su.html>, [truy cập ngày 30/9/2015].*

2 *Do dịch từ thuật ngữ tiếng Anh nên trong bài viết có một số đoạn chúng tôi sử dụng thuật ngữ "quyền hiệp hội" hoặc "quyền lập hội" để thay thế cho thuật ngữ "quyền tự do hiệp hội" hay "quyền tự do lập hội". Việc sử dụng các thuật ngữ trên trong phạm vi bài viết không làm thay đổi nội hàm của khái niệm. Xem thêm Lê Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và Tự do hiệp hội*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 15.*

3 *Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người và Quyền công dân, Giới thiệu công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR, 1966), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 357.*

1948 (UDHR). Sau đó được khẳng định lại tại Điều 21 và 22 Công ước quốc tế về các Quyền dân sự, chính trị (ICCPR) 1966. Theo đó, quyền được chia thành hai quyền nhỏ là quyền tự do hội họp và quyền tự do lập hội.

Vì là một quyền con người nên theo quan điểm luật tự nhiên thì tự do hiệp hội là một quyền tự nhiên của con người, có trước khi được sự chấp thuận của nhà nước. Từ góc độ pháp lý, quyền tự do hiệp hội dần dần, đặc biệt là từ sau năm 1945, được pháp luật quốc gia và luật nhân quyền quốc tế ghi nhận và bảo vệ⁴.

Quyền tự do hiệp hội được ghi nhận tại nhiều công ước quốc tế. Đầu tiên và quan trọng nhất phải kể đến là Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người (UDHR, 1948), tại Điều 20. Ngoài việc quy định *mọi người có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình*, Điều này còn nêu rõ (trong khoản 2), *không ai bị ép buộc phải tham gia vào bất cứ hiệp hội nào*⁵. Từ quy định vừa nêu có thể thấy quyền tự do lập hội có mối quan hệ chặt chẽ với quyền tự do hội họp. Tuy nhiên, hai quyền này vẫn có một số khác biệt nên được quy định tách riêng thành hai điều tại Công ước về các Quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966). Tại ICCPR, quyền tự do lập hội được quy định tại Điều 22 như sau:

“1. Mọi người đều có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.

2. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự

công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

3. Không một quy định nào của điều này cho phép các quốc gia thành viên đã tham gia Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948 của Tổ chức Lao động quốc tế được tiến hành những biện pháp lập pháp hoặc hành pháp làm phương hại đến những bảo đảm nêu trong Công ước đó”.

Điều này đã cụ thể hóa quyền tự do hội họp tại Điều 20 UDHR. Dù chưa có bình luận chung nào liên quan đến Điều 22 đã dẫn, nhưng từ nội dung của nó có thể thấy quyền này gồm ba khía cạnh: (i) Thành lập hội mới, (ii) Gia nhập hội sẵn có, (iii) Hoạt động, điều hành hội⁶.

Ngoài hai văn kiện quan trọng trên, thì quyền tự do lập hội còn được quy định tại một số công ước quốc tế khác. Có thể kể ra như Công ước về Xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW, 1957) tại Điều 7, Công ước về Quyền trẻ em (CRC, 1989) tại Điều 15, Công ước về các Quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (ICESCR, 1966) tại Điều 8. Bên cạnh các công ước quốc tế, quyền tự do lập hội còn được ghi nhận trong pháp luật nhiều quốc gia.

Về góc độ quốc gia, có ba giải pháp quy định về quyền tự do hiệp hội. Thứ nhất, quy định về quyền lập hội trong Hiến pháp. Cụ thể, có thể tìm thấy các quy định về quyền này tại Điều 18 Hiến pháp Italia, Mục 18

4 Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và Tự do hiệp hội*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 13.

5 Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, *Trung tâm nghiên cứu Quyền con người và Quyền công dân, Hỏi đáp về Quyền con người*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2011, tr. 182 – 183.

6 Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, *Trung tâm nghiên cứu Quyền con người và Quyền công dân, Giới thiệu công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR, 1966)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 370 – 371.

Hiến pháp Nam Phi, Điều 2 Hiến chương Quyền và tự do của Canada. Thứ hai, quy định trong luật Dân sự như Thái Lan⁷, Hàn Quốc, Đài Loan. Thứ ba, quyền lập hội được quy định bằng một luật riêng. Giải pháp này được nhiều quốc gia trong khu vực Liên minh Châu Âu lựa chọn. Cụ thể, Luật về sự liên kết 1825, Luật Công đoàn 187 của Anh, Luật về Hội năm 1901 của Pháp, Luật về Hội năm 1964 của Đức, Luật về Hội năm 1989 của Ba Lan, Luật về Hội năm 1989 của Hungary. Một số quốc gia ở khu vực Đông Nam Á cũng lựa chọn giải pháp này để quy định quyền tự do lập hội. Tại Việt Nam, Luật về Quyền lập hội năm 1957, hay Luật về Hội năm 1996 của Malaysia, hay Luật tổ chức xã hội năm 2013 của Indonesia.

Nhìn chung, dù là phương diện quốc tế hay phương diện quốc gia đều chú trọng quy định về quyền lập hội vì tầm quan trọng và ảnh hưởng của quyền này đến những quyền khác. Về phía Việt Nam, chúng ta đã chọn giải pháp quy định về quyền tự do hiệp hội trong một luật riêng. Tuy nhiên, đến nay, luật duy nhất điều chỉnh về quyền này là Luật về Hội năm 1957. Có thể nói đây là một lĩnh vực rất đặc biệt vì được điều chỉnh bởi một luật rất cũ. Cách đây khoảng chục năm thì Dự thảo Luật về Hội đã được đưa ra để thảo luận nhưng không được thông qua. Đến nay, sau khi Hiến pháp năm 2013 được thông qua và đây là bản Hiến pháp đề cao quyền con người trong đó có quyền về hội⁸. Nhằm triển khai Hiến pháp, một lần nữa Dự thảo Luật về hội lại được đưa ra góp ý và thảo luận.

2. Một số góp ý

Quyền tự do lập hội được quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013. Để triển khai Hiến pháp, Dự thảo Luật về Hội đã được Chính

phủ trình Quốc hội thảo luận. Tuy nhiên, bản dự thảo lần này vẫn đang nghiêng về các thủ tục hành chính, trong khi đó vẫn còn một số vấn đề cần làm rõ thì lại chưa được nêu lên trong Dự thảo. Do đó, chúng tôi tập trung nêu một số vấn đề mà Dự thảo cần làm rõ để sớm được thông qua.

2.1. Khái niệm hội

Khái niệm hội được định nghĩa tại khoản 1 Điều 2 Dự thảo Luật về Hội. Theo đó, “Hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam có tôn chỉ, mục đích phù hợp quy định của pháp luật, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, đoàn kết, giúp đỡ nhau, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; góp phần phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh”. Tương tự như xu hướng luật quốc tế và một số quốc gia trên thế giới, Dự thảo này cũng điều chỉnh đối với những hội không nhằm mục đích lợi nhuận và nhằm thúc đẩy sự phát triển của đất nước, bảo vệ những nhóm chủ thể yếu thế.

Luật quy định, “Hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam”, thì Hội tại Việt Nam chỉ dành cho cá nhân, tổ chức Việt Nam. Quyền lập hội gồm ba yếu tố là lập hội, gia nhập hội và ra khỏi hội. Vì vậy, theo quy định nêu trên, thì chỉ cá nhân, tổ chức Việt Nam mới có quyền thành lập, gia nhập và ra khỏi hội. Định nghĩa này đã không nhắc đến chủ thể là cá nhân hoặc tổ chức nước ngoài. Điều này, vô hình trung là mâu thuẫn với điểm c khoản 2 Điều 15 Dự thảo. Tại đây, Dự thảo cho phép “doanh nghiệp liên doanh và doanh nghiệp có 100% vốn đầu tư nước ngoài thành lập và hoạt động tại Việt Nam (sau đây gọi chung là doanh nghiệp có yếu

7 Điều 124 Bộ luật Dân sự và Thương mại.

8 Được quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013.

tổ nước ngoài)” khi đáp ứng đủ tiêu chuẩn theo quy định của điều lệ hội thì có thể trở thành thành viên của hội. Rõ ràng, Dự thảo cho phép doanh nghiệp nước ngoài gia nhập vào hội tại Việt Nam nhưng lại không ghi nhận điểm này tại định nghĩa về hội. Trong khi đó, gia nhập hội là một trong những yếu tố của quyền lập hội, vì vậy, doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài có quyền tự do hiệp hội tại Việt Nam hay không? Việc định nghĩa hội chỉ bao gồm công dân, tổ chức Việt Nam gần như không bao quát hết phạm vi điều chỉnh của Luật và gây nên mâu thuẫn nội tại trong cùng một luật.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 4 Điều 19 Dự thảo, thì hội có quyền có đơn vị, tổ chức trực thuộc. Đơn vị, tổ chức này có thể là chi nhánh của một hội. Vậy theo định nghĩa này, thì chủ thể nước ngoài không thể có đơn vị, tổ chức trực thuộc tại Việt Nam, không thể lập chi nhánh tại nước ta. Tuy nhiên, quy định này đã hạn chế quyền lập chi nhánh của một hội nước ngoài tại Việt Nam và do đó, chưa bao quát hết các mối quan hệ đang diễn ra vì thực tế quyền này sẽ ảnh hưởng đến các tổ chức phi chính phủ mong muốn phát triển lĩnh vực hoạt động tại Việt Nam.

Điều 2 còn quy định hai loại hội là hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân. Tuy nhiên, xuyên suốt các quy định của Dự thảo, không tìm thấy một quy định nào đặc thù cho mỗi loại hội. Tất cả các quy định đều không nhắc đến quy định này dành cho hội có tư cách pháp nhân hay hội không có tư cách pháp nhân. Có lẽ, các nhà làm luật muốn điều chỉnh hội không có tư cách pháp nhân giống như hội có tư cách pháp nhân. Thiết nghĩ, Dự thảo cần làm rõ

phạm vi hoạt động của hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân.

Mặt khác, một hội có tư cách pháp nhân có nghĩa là hội này độc lập so với các tổ chức khác và nhân danh hội thực hiện quyền và nghĩa vụ của hội. Còn đối với hội không có tư cách pháp nhân thì vấn đề về tính độc lập của hội này và tính đại diện của họ cũng cần làm rõ.

2.2. Về “quốc tịch” của hội

Vấn đề quốc tịch đặt ra đối với hội để phân biệt hội Việt Nam và hội có yếu tố nước ngoài. Một hội, nếu có tư cách pháp nhân thì vấn đề xác định quốc tịch dựa trên yếu tố nào, nơi đăng ký hay nơi đặt trụ sở chính hay nơi tiến hành các hoạt động chủ yếu của hội. Theo quy định hiện hành thì việc xác định quốc tịch của pháp nhân nước ngoài dựa trên yếu tố thành lập theo pháp luật nước ngoài⁹. Do đó, để xác định quốc tịch của pháp nhân thì phải dựa vào pháp luật của nước mà pháp nhân được thành lập. Nếu áp dụng quy định này để xác định quốc tịch của một hội có tư cách pháp nhân thì phải dựa theo pháp luật nơi hội được thành lập.

Vấn đề đặt ra là việc xác định quốc tịch cho một hội không có tư cách pháp nhân. Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 thì hội dường như chỉ dành cho cá nhân, tổ chức Việt Nam và hội có quốc tịch Việt Nam. Trong khi đó, đối với hội không có tư cách pháp nhân lại chưa có một quy chế pháp lý nào để xác định quốc tịch cho hội thì không có cơ sở nào đảm bảo đây là một hội có quốc tịch Việt Nam dù hội này đang hoạt động hợp pháp tại Việt Nam.

2.3. Về cơ quan đăng ký lập hội

Dự thảo hiện nay vẫn chưa quy định cơ quan nào có thẩm quyền đăng ký lập hội. Về

⁹ Xem khoản 5 Điều 3 Nghị định số 138/2006/NĐ-CP ngày 15/11/2006 quy định chi tiết thi hành các quy định của Bộ luật Dân sự về quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài.

vấn đề này, có ba giải pháp được các quốc gia lựa chọn. Thứ nhất, Tòa án là cơ quan đăng ký hội. Giải pháp này có vẻ không khả thi ở nước ta vì Tòa án nước ta chỉ có chức năng tư pháp chứ không có chức năng quản lý hành chính. Thứ hai, cơ quan quản lý nhà nước theo lãnh thổ tiến hành đăng ký hội. Giải pháp này có nhiều xu hướng được dự thảo lựa chọn. Vì Dự thảo đã quy định tại điểm c khoản 1 Điều 23 về việc xin phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi đặt văn phòng đại diện của hội về việc đặt văn phòng đại diện của hội trong phạm vi lãnh thổ tỉnh đó. Dự thảo đã có ý định cấp thẩm quyền cho Ủy ban nhân dân tiến hành quản lý việc đăng ký hội thông qua việc cho phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý việc thành lập văn phòng đại diện của hội. Văn phòng đại diện là đơn vị phụ thuộc của hội, đại diện cho lợi ích hợp pháp của hội. Do đó, phạm vi hoạt động của văn phòng đại diện tương đối hẹp. Tuy hoạt động trong phạm vi hẹp nhưng Dự thảo lại quy định khi thành lập văn phòng đại diện của hội phải xin phép Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Từ đó, có thể nhận thấy, đối với việc thành lập một hội thì việc xin phép Ủy ban nhân dân rất có thể là điều mà dự thảo hướng đến. Thứ ba, thành lập cơ quan đăng ký về hội chuyên biệt. Giải pháp này được Malaysia lựa chọn. Về phía Việt Nam, có thể cân nhắc giải pháp này vì tính đa dạng của hội thì quản lý ở cấp độ cơ quan quản lý hành chính khó có thể bao quát hết.

2.4. Về thành lập đơn vị, tổ chức thuộc hội

Khoản 4 Điều 19 quy định về hội có quyền lập đơn vị, tổ chức thuộc hội. Đơn vị, tổ chức thuộc hội được giải thích tại Điều 23.

Theo đó, hội có quyền lập liên chi hội, chi hội, phân hội, tổ hội thuộc hội (sau đây gọi chung là chi nhánh).

Quy định này dẫn đến nhiều vấn đề cần làm rõ. Thứ nhất, hội có bị giới hạn phạm vi lãnh thổ trong một quốc gia khi thành lập chi nhánh hay không? Và một hội nước ngoài có được lập chi nhánh tại Việt Nam hay không? Thứ hai, nếu có, thì các thủ tục xin phép hoặc thông báo được thực hiện như thế nào? Hồ sơ xin phép, thông báo gồm những vấn đề gì? Thứ ba, chi nhánh hội có bị giới hạn lĩnh vực hoạt động hay không? Thứ tư, thành viên tại những chi nhánh cần những tiêu chuẩn nào? Thứ năm, việc thành lập chi nhánh một hội nước ngoài tại Việt Nam có cần thực hiện qua con đường ngoại giao hay không?

3. Kết luận

Quyền tự do hiệp hội đã và đang được quy định trong pháp luật quốc tế và luật quốc gia. Ghi nhận này không chỉ có ý nghĩa bảo vệ quyền tự do hiệp hội của con người mà còn góp phần phát triển những quyền khác. Vì quyền tự do hiệp hội có quan hệ gần gũi với quyền hội họp, quyền tự do biểu đạt (tự do ngôn luận), tự do thông tin và quyền tham gia quản lý đất nước. Mỗi quyền này đều có giá trị quan trọng trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền khác¹⁰. Do đó, sớm thông qua Luật về Hội góp phần giúp các luật khác ghi nhận về các quyền có liên quan đến quyền tự do hiệp hội sớm được ban hành. Tuy nhiên, để triển khai có hiệu quả Luật về Hội, các nhà lập pháp cũng như các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc điều chỉnh những hạn chế của Dự thảo để Luật có thể bao quát và phát sinh hiệu quả trên thực tế ■

10 Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và tự do hiệp hội*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 7.

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG TÁC HẠI THUỐC LÁ

NGUYỄN ANH PHƯƠNG*

Trong điều kiện lý tưởng, các quốc gia nên cấm tất cả các hoạt động sản xuất, mua bán, sử dụng thuốc lá, bởi hơn nửa số khách hàng tiêu thụ sản phẩm thuốc lá đã, đang và có thể sẽ tử vong vì sử dụng chúng. Mặc dù biết rõ những tác hại từ việc sử dụng thuốc lá gây ra cho sức khỏe cá nhân và cộng đồng, vấn đề khó giải quyết là có rất nhiều người dân, và cả nguồn ngân sách của nhiều quốc gia, đang phụ thuộc, hoặc hưởng lợi từ ngành công nghiệp thuốc lá. Thêm nữa, một trong những vấn đề khó khăn là giải quyết mối quan hệ giữa quyền tự do cá nhân với ảnh hưởng có hại trong việc sử dụng thuốc lá cho cộng đồng và gánh nặng kinh tế xã hội. Bài viết này nêu sơ lược về tác hại của việc sử dụng thuốc lá tràn lan và khung khổ chiến lược chung về kiểm soát thuốc lá; từ đó, khuyến nghị một số giải pháp chính sách phòng, chống thuốc lá phù hợp với nước ta.

1. Một số tác hại của việc sử dụng thuốc lá tràn lan

Nguy hại cho sức khỏe cá nhân

Khoảng 5,8 nghìn tỷ (5.800.000.000.000) điếu thuốc lá các loại đã được sử dụng trên thế giới trong năm 2014. Hiện nay, 10 nước tiêu thụ thuốc lá lớn nhất lần lượt từ trên xuống là Trung Quốc, Nga, Mỹ, Indonesia, Nhật Bản, Đức, Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Hàn Quốc và Việt Nam¹.

Sử dụng thuốc lá là nguyên nhân phổ biến hàng đầu dẫn đến nhiều căn bệnh gây tử vong trên thế giới, nhưng có thể can thiệp phòng tránh được. Ví dụ, hút thuốc lá làm tăng nguy cơ mắc bệnh thiếu máu cục bộ cơ tim thêm hơn 2,5 lần, bệnh ung thư phổi khoảng hơn 20 lần. Năm 2008, có khoảng 1,4 triệu người chết vì ung thư phổi, 80% trong số đó gây ra bởi thuốc lá. Tính trung bình, mỗi năm hiện có khoảng gần 6 triệu

* *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.*

¹ Michael Eriksen, Judith Mackay, Neil Schluger, Farhad Islami, Jeffrey Drope (2015), *The tobacco atlas*, American Cancer Society.

người tử vong vì thuốc lá. Nếu không có những biện pháp can thiệp hiệu quả, vào khoảng năm 2030, con số này có thể tăng lên 8 triệu người/ một năm². Ước tính khoảng 01 tỷ người sẽ tử vong trong thế kỷ 21 do các căn bệnh liên quan đến thuốc lá nếu dựa trên mô hình hiện tại, so với khoảng 100 triệu người chết vì thuốc lá trong thế kỷ 20³.

Bên cạnh đó, thời gian sử dụng thuốc lá càng lâu thì rủi ro bệnh tật như ung thư phổi, bệnh về tim mạch càng cao, tuổi thọ trung bình càng thấp. Ví dụ ở Mỹ, tuổi thọ trung bình của người đã hút thuốc lá rồi bỏ thuốc ở tuổi 35 kéo dài hơn từ 6 đến 9 năm so với những người vẫn tiếp tục hút thuốc. Ngay cả với những người chỉ bỏ thuốc lá ở tuổi 65 vẫn kéo dài tuổi thọ hơn từ 1 đến 3 năm so với người tiếp tục hút thuốc⁴. Thời gian hút thuốc càng dài thì độ rủi ro mắc bệnh ung thư phổi càng cao, nếu thời gian sử dụng thuốc tăng gấp 3 lần, rủi ro tăng 100 lần⁵.

Cho đến nay, Trung Quốc vẫn là nước sản xuất và tiêu thụ thuốc lá lớn nhất trên thế giới, với vùng nguyên liệu chiếm khoảng 37,1%, và sản lượng sản xuất chiếm khoảng 40,5%. Có hơn 300 triệu người Trung Quốc sử dụng thuốc lá, chiếm khoảng 1/3 tổng số người sử dụng thuốc lá trên thế giới, và tiêu thụ khoảng 1/3 sản lượng toàn cầu. Mỗi ngày, hơn 3.000 người dân ở quốc gia này tử vong có nguyên nhân từ sử dụng thuốc lá. Con số này sẽ tăng, từ khoảng 0,8 triệu người

mỗi năm vào năm 1990, lên đến khoảng 2 triệu người mỗi năm vào năm 2025⁶.

Ngay cả quốc gia khá thành công trong chính sách kiểm soát thuốc lá như Australia, thuốc lá vẫn là nguyên nhân chính dẫn đến cái chết của khoảng 15.500 người hàng năm. Khoảng 1/4 nam giới và 1/5 nữ giới ở độ tuổi trưởng thành trên tổng dân số vẫn đang hút thuốc lá, và khoảng một nửa trong số họ được cho là có thể sẽ chết, nếu không dừng việc sử dụng thuốc lá⁷.

Ô nhiễm môi trường sống và nguy hại cho cộng đồng

Việc trồng cây thuốc lá là một trong những nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp ảnh hưởng ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu, đặc biệt ở các quốc gia đang phát triển, như hiện tượng đất đai cằn cỗi, nguồn nước ô nhiễm, cháy rừng, ảnh hưởng đến các loại sinh vật quanh vùng nguyên liệu v.v.. Hút thuốc lá cũng là một trong những nguyên nhân hàng đầu gây ra các vụ hỏa hoạn dẫn đến chết người ở Mỹ⁸. Ngoài ra, rác thải từ hút thuốc lá cũng là vấn đề gây ô nhiễm nặng nề.

Bảo vệ môi trường và sức khỏe của người dân (Điều 18) là một trong những nội dung trọng tâm của Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (WHO Framework Convention on Tobacco Control - FCTC). Mặc dù vậy, tỷ lệ các nước tham gia công ước thực hiện đúng cam kết này còn thấp, phân tích số liệu trung bình từ các nước tham gia FCTC cho thấy tỷ lệ thực hiện chỉ đạt dưới 40%⁹.

2 World Health Org (2008), *MPOWER: A policy package to reverse the tobacco epidemic*.

3 Xem chú thích 1: Michael Eriksen et al. (2015).

4 Peto R, Darby S, Deo H, Silcocks P, Whitley E (2000), *Smoking, smoking cessation, and lung cancer in the UK since 1950: combination of national statistics with two case-control studies*, *British Medical Journal*, no. 321, pp. 323–329.

5 Alberg AJ, Samet JM (2003), *Epidemiology of lung cancer*, *Chest* 123.

6 Guo H, Sa Z (2015), *Socioeconomic differentials in smoking duration among adult male smokers in China: Result from the 2006 China Health and Nutrition Survey*, *PLoS ONE* vol. 10, no. 1.

7 Scollo, MM & Winstanley, MH (2012), *Tobacco in Australia: Facts and issues*, 4th edn, Melbourne: Cancer Council Victoria.

8 Xem chú thích 1: Michael Eriksen et al. (2015).

9 WHO (2014), *2014 global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, *Library Cataloguing-in-Publication Data*.

Bên cạnh đó, bảo đảm không hút thuốc lá tại nơi công cộng, nơi làm việc chính là một cách để bảo vệ môi trường sống, môi trường làm việc trong lành. Bởi vì, thuốc lá không chỉ nguy hại cho sức khỏe cá nhân người sử dụng, mà còn ảnh hưởng tới sức khỏe cộng đồng, những người phải hít thuốc lá một cách thụ động trong một môi trường sống bị ô nhiễm bởi khói thuốc lá gây ra. Người hút thuốc lá thụ động (*secondhand smoke*, hoặc *passive smoking*, hoặc *environmental tobacco smoke*) cũng chịu tác hại nghiêm trọng về sức khỏe, ví dụ như tăng nguy cơ mắc bệnh tim mạch lên hơn 25%, bệnh ung thư phổi lên hơn 30%. Mỗi năm, trên thế giới vẫn có khoảng 600 nghìn người tử vong là do SHS. Riêng ở Trung Quốc, ước tính có khoảng hơn 540 triệu người bị đe dọa bởi hút thuốc lá thụ động¹⁰.

Ở Việt Nam, tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới trong độ tuổi trưởng thành đã giảm từ 56,1% năm 2001, xuống 47,4% năm 2010. Tỷ lệ sử dụng thuốc lá ở thanh thiếu niên từ 13 đến 15 tuổi giảm từ 3,3% năm 2007, xuống 2,5% năm 2014. Có 87% người trưởng thành nhận thức rằng hút thuốc lá thụ động cũng dẫn đến các bệnh giống như người hút thuốc chủ động¹¹. Tuy nhiên, điều không đáng tự hào là nước ta nằm trong nhóm 10 nước tiêu thụ thuốc lá lớn nhất hiện nay, và con số người bị ảnh hưởng bởi SHS có thể rất cao, nhưng chưa có nhiều số liệu nghiên cứu cụ thể, tin

cậy và cập nhật, đặc biệt là về hệ quả tác động đối với phụ nữ và trẻ em¹². Trong khi đó, theo nhiều nghiên cứu quốc tế thì hút thuốc lá thụ động còn có hại cho trẻ em bởi những tác động gián tiếp đến gan, suy giảm hệ miễn dịch, gây ung thư, ngoài các bệnh liên quan đến phổi¹⁴.

Thiệt hại kinh tế và gánh nặng y tế công

Mặc dù không có thống kê đầy đủ các thiệt hại, chi phí kinh tế liên quan đến việc sử dụng thuốc lá trên toàn cầu, nhưng con số ước tính lên tới khoảng 12,7 nghìn tỷ đô la Mỹ trong khoảng 20 năm tới. Ví dụ, trước khi tăng thuế tiêu thụ thuốc lá năm 2012, Chính phủ Philippines dự tính các thiệt hại liên quan đến thuốc lá, ít nhất khoảng 177 tỷ pê-sô (Php - khoảng 4 tỷ đô la Mỹ) hàng năm, trong khi nguồn thu từ ngành công nghiệp thuốc lá chỉ là 32,9 tỷ Php (khoảng 747,3 triệu đô la Mỹ)¹⁴. Phân tích chi phí - lợi ích cho thấy, ở Việt Nam, đóng góp từ ngành công nghiệp thuốc lá cho ngân sách nhà nước vào khoảng 0,75% GDP, thấp hơn rất nhiều so với các chi phí phải bỏ ra để điều trị các bệnh liên quan đến thuốc lá, cũng như chi phí dành mua thuốc lá mỗi năm (khoảng 22 nghìn tỷ đồng), với tổng số tiền là hơn 45,14 nghìn tỷ đồng (khoảng 1,8% GDP)¹⁵. Chỉ tính riêng gánh nặng y tế, tỷ lệ này ở Trung Quốc ước tính khoảng 0,7% GDP. Trong khi đó, ở các nước phát triển, khoảng

10 Kinglun Ngok (2010), *The development and limitations of China's tobacco control policy: A reluctant tobacco control movement*.

11 10 năm thực hiện Công ước khung về kiểm soát thuốc lá tại Việt Nam, <http://www.baomoi.com/10-nam-thuc-hien-Cong-uoc-kuang-ve-kiem-soat-thuoc-la-tai-Viet-Nam/c/16873126.epi>.

12 Một số nghiên cứu ở Việt Nam cho rằng, Việt Nam đứng thứ 15 trên thế giới về số lượng người hút thuốc lá, và có khoảng 33 triệu người hút thuốc lá thụ động. Xem thêm: Gia tăng gánh nặng bệnh tật do thuốc lá, link: <http://laodongthudo.vn/gia-tang-ganh-nang-benh-tat-do-thuoc-la-19874.html>, truy cập ngày 10/12/2015.

13 Eman Al-Sayed & Khadiga Ibrahim (2014), *Second-hand tobacco smoke and children, toxicology and industrial health*, vol. 30, no 7, pp. 635–644.

14 Victor Ekpu & Abraham Brown (2015), *The economic impact of smoking and of reducing smoking prevalence: Review of evidence*, *Tobacco Use Insights*, no. 8, pp. 1–35.

15 Phạm Hoàng Anh & Lê Thị Thu, *Gánh nặng bệnh tật và chi phí y tế của các bệnh liên quan đến thuốc lá*, HealthBridge Canada tại Việt Nam.

15% trong tổng ngân sách y tế dành cho các vấn đề liên quan đến thuốc lá. Ở Mỹ, tỷ lệ này dao động từ 6% đến 18% tùy bang. Ở Anh, tổng chi phí trực tiếp ước tính trong khoảng 2,7 đến 5,2 tỷ bảng Anh, tương đương 5% tổng ngân sách chi cho y tế hàng năm. Nếu tính cả chi phí trực tiếp và gián tiếp, riêng ở Mỹ, tổng chi hàng năm cho dịch vụ y tế liên quan đến thuốc lá, cộng với thiệt hại ước tính từ suy giảm năng suất lao động do thuốc lá gây ra trung bình vào khoảng 289 tỷ đô la Mỹ mỗi năm, từ năm 2009 đến năm 2012¹⁶. Con số này được dự báo ngày càng tăng lên vì số ca mắc bệnh do thuốc lá và chi phí y tế ngày càng tăng.

Rõ ràng, việc thu thuế từ sản xuất, sử dụng thuốc lá là rất khó bù đắp cho các chi phí để khắc phục hậu quả của nó. Sử dụng thuốc lá còn là nguyên nhân làm suy giảm chất lượng nguồn nhân lực. Đáng chú ý là, gánh nặng về y tế, chi phí xã hội đang có xu hướng dịch chuyển nhanh chóng sang các nước kém phát triển hơn trong khoảng 2 thập kỷ tới. Khoảng 70% tử vong liên quan đến thuốc lá là ở các nước đang phát triển. Khoảng 80% những người hút thuốc lá trên thế giới sống ở những nước thu nhập trung bình, thiếu những kiểm soát chặt chẽ về hút thuốc lá¹⁷. Đây là những thách thức không nhỏ cho mục tiêu phát triển bền vững của các quốc gia này.

Gánh nặng xã hội

Thuốc lá không chỉ có hại cho sức khỏe, nó còn liên quan đến các vấn đề phát triển bền vững, chính sách an sinh xã hội của các quốc gia. Đây là vấn đề không chỉ các quốc gia đang phát triển, mà cả các quốc gia phát triển cũng phải đối mặt, bởi những gánh

nặng xã hội, đặc biệt đối với nhóm người yếu thế và trẻ em. Nhìn chung, hành vi sử dụng thuốc lá có liên quan đến tình trạng kinh tế và địa vị xã hội. Các nhóm dân số yếu thế trong xã hội như người nghèo thường hút thuốc lá nhiều hơn, khó từ bỏ thuốc lá hơn, và thường góp phần làm lan tràn việc sử dụng thuốc lá (smoking prevalence).

Tỷ lệ sử dụng thuốc lá liên quan đến địa vị xã hội thấp thể hiện qua các tiêu chí như mức độ thu nhập, mức độ giáo dục và việc làm. Theo số liệu nghiên cứu tại Trung Quốc, sau khi đã điều chỉnh về đặc điểm địa lý, lịch sử hút thuốc và tình trạng sức khỏe, thì những người đã từng hút thuốc có tình trạng nghề nghiệp lao động chân tay, giản đơn, địa vị xã hội thấp, thì có thời gian hút thuốc lâu hơn so với những người có việc làm trong khu vực hành chính, hay các chuyên gia, hoặc người có địa vị xã hội cao. Những người có thu nhập thấp nhất và người không đi học thì tỷ lệ thời gian hút thuốc kéo dài cao hơn, lần lượt là 11% và 14% so với người có thu nhập cao nhất hoặc có trình độ giáo dục đại học trở lên¹⁸. Sự chênh lệch này cho thấy mức độ lo ngại ngày càng gia tăng về sự bất bình đẳng trong chăm sóc sức khỏe y tế. Vì thế, cần có chính sách tập trung can thiệp vào nhóm người này.

Các nước phát triển, như nước Pháp, cũng tồn tại vấn đề bất bình đẳng xã hội liên quan đến hút thuốc lá. Kết luận rút ra từ một nghiên cứu¹⁹ với các biến số: trình độ học vấn, giới tính và thể hệ (lứa tuổi), thu thập từ năm 2010 (mẫu khảo sát gồm 27.653 người), chia làm 3 nhóm tuổi (1941-1955, 1956-1970 và 1971-1985) cho thấy: nhóm có học vấn cao thì tỷ lệ hút thuốc giảm dần, nhóm

16 Xem chú thích 1: Michael Eriksen et al. (2015).

17 Xem chú thích 7: Scollo & Winstanley (2012).

18 Xem chú thích 6: Guo H, Sa Z (2015).

19 Bricard, D, Jusot, F, Beck, F, Khlal, M, & Legleye, S (2015), *The evolution of social inequalities in smoking over a life cycle: An analysis according to gender and generation*, *Economie & Statistique*.

có học vấn thấp thì tỷ lệ này tăng. Tỷ lệ nữ giới hút thuốc lá cũng có xu hướng tăng lên qua từng thế hệ. Bất bình đẳng xã hội cao trong sử dụng thuốc lá thể hiện rõ ràng với độ tuổi thấp hơn, ở cả 3 nhóm tuổi và trong cả nam và nữ giới. Đối với nhóm tuổi già hơn thì bất bình đẳng có giảm dần, trong khi đó, đối với nhóm tuổi thấp hơn thì bất bình đẳng vẫn duy trì ở mức cao và thậm chí có xu hướng gia tăng sau tuổi 25 đối với nữ. Dựa trên nghiên cứu này, ngụ ý chính sách hiệu quả hơn là cần can thiệp vào từng nhóm xã hội, với các độ tuổi khác nhau, và tập trung vào các nhóm bắt đầu hút thuốc mà có trình độ học vấn thấp hơn.

Trong khi đó, khoảng 1,1 triệu trẻ em nghèo ở nước Anh đang sống trong gia đình có ít nhất bố hoặc mẹ hút thuốc lá, và dự báo sẽ có thêm khoảng 400.000 trẻ em nữa có thể rơi vào cảnh nghèo vì gánh nặng tài chính đối với các gia đình có thu nhập thấp, khi mà bố mẹ nghiện thuốc lá có xu hướng cắt giảm, hoặc đánh đổi các nhu cầu chi tiêu cần thiết cho gia đình để mua thuốc lá (fund their addiction). Năm 1999, Chính phủ Anh đã thông báo mục tiêu không còn trẻ em nghèo vào năm 2020. Mặc dù vậy, mục tiêu này có thể sẽ không đạt được, mà một trong những nguyên nhân chính là do những người nghiện thuốc lá²⁰. Điều đáng lo ngại hơn là những trẻ em này có nguy cơ cao về hút thuốc lá thụ động và khả năng hút thuốc lá sớm, từ đó tiếp tục gia tăng áp lực lên các chính sách an sinh xã hội.

Tương tự, các nghiên cứu ở Mỹ, Ấn Độ cũng cho thấy hút thuốc lá là một thói quen tốn kém, xa xỉ, góp phần làm bần cùng hàng triệu người. Những người này chấp nhận tiêu ít tiền cho các dịch vụ cơ bản thiết yếu, cắt

giảm chi phí ăn uống, giáo dục, giải trí để dành tiền sử dụng thuốc lá. Ngược lại, nếu đạt được tỷ lệ học vấn cao hơn thì có thể làm giảm tỷ lệ hút thuốc trong tổng dân số²¹. Những trẻ em được đến trường, và những học sinh có thành tích học tập tốt hơn, thì thường có tỷ lệ hút thuốc lá ít hơn. Đối với những người đi làm thì công chức văn phòng, lao động trình độ cao có tỷ lệ sử dụng thuốc lá thấp hơn so với người làm công việc đòi hỏi trình độ chuyên môn thấp, không cần kỹ năng cao, người làm lao động chân tay²².

Những nghiên cứu ở Anh và Australia cũng chỉ ra rằng, sự khác biệt ở các nhóm trong xã hội cũng ảnh hưởng đến tỷ lệ cá nhân hút thuốc lá, và cai nghiện thuốc lá thành công. Trong nhóm người có địa vị và học thức cao thì số người bắt đầu hút thuốc, hoặc tái sử dụng thuốc lá là thấp hơn so với những nhóm người yếu thế. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến việc ngày càng gia tăng chênh lệch tỷ lệ người hút thuốc lá giữa hai nhóm, hơn là nguyên nhân đến từ sự thành công trong từ bỏ thuốc lá ở mỗi nhóm²³. Mặc dù biết rằng thuốc lá là nguyên nhân gây ra nhiều vấn đề bệnh tật, những cá nhân với địa vị xã hội thấp, trình độ học vấn thấp thường dễ dàng hơn trong việc chấp nhận sử dụng hoặc quay lại sử dụng thuốc lá.

Bên cạnh đó, chính sách kiểm soát thiếu mạnh mẽ, không nhất quán đối với ngành công nghiệp thuốc lá cũng góp phần tạo thêm những gánh nặng kinh tế, xã hội về lâu dài. Ví dụ, Trung Quốc đang phải đối mặt với tình huống lưỡng nan: là quốc gia ngành công nghiệp thuốc lá lớn nhất trên thế giới; và có nhiều người hút thuốc lá, cũng như tử vong vì thuốc lá cao nhất trên thế giới.

20 NewsRx Health (2015), *Smoking; parental smoking puts nearly half a million UK children into poverty*, NewsRx Health

21 Marsh A & McKay S (1994), *Poor smokers*, Policy Studies Institute, London, p. 78.

22 Tyas S & Pederson L (1999), *Psychosocial factors related to adolescent smoking: a critical review of the literature*, Tobacco Control, vol. 7, no. 4, pp. 409–420.

23 Hill DJ, White VM and Scollo MM (1998), *Smoking behaviours of Australian adults in 1995: trends and concerns*. Medical Journal of Australia, vol. 168, no. 5, pp. 209–13.

Ngành công nghiệp thuốc lá có tác động trái ngược, một mặt ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe người dân, mặt khác, ảnh hưởng đa chiều đến “sức khỏe của nền kinh tế”. Bởi vì, ngành công nghiệp thuốc lá Trung Quốc mang lại nguồn thu đáng kể cho ngân sách, có ảnh hưởng mạnh đến các vấn đề tăng trưởng kinh tế, sử dụng nguồn nhân lực, cấu trúc kinh tế nông nghiệp, tiêu chuẩn sống và sự ổn định xã hội²⁴. Mâu thuẫn lợi ích giữa hoạch định chính sách y tế, an sinh xã hội và phát triển kinh tế là một tình huống lưỡng nan cho Chính phủ Trung Quốc.

Như vậy, trong khi ngành công nghiệp thuốc lá muốn thúc đẩy việc bán các sản phẩm, thì thị trường các nước đang phát triển là mục tiêu khai thác quan trọng. Trong đó, nhóm người yếu thế lại là nhóm khách hàng lớn nhất. Những sản phẩm này sẽ đem đến rất nhiều vấn đề khó khăn cho họ. Hơn nữa, thuốc lá không chỉ gây nghiện, bệnh tật và cái chết, nó còn mang đến những tổn thương lan rộng cho xã hội, cho cộng đồng, thất chặt vòng luẩn quẩn đói nghèo. Đây chính là vấn đề gánh nặng cho ngành y tế công cộng, gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước, thách thức các chính sách an sinh xã hội, chính sách giảm nghèo, làm suy yếu nguồn lực quốc gia dành cho tăng trưởng và phát triển.

2. Khung khổ chính sách chung về phòng, chống thuốc lá

Chiến lược chung

Một khung khổ chính sách toàn diện về kiểm soát thuốc lá cần bao quát được các nội dung chính sau: kiểm soát, giảm cầu và lượng cung về thuốc lá; kiểm soát, giảm cung và lượng cung về thuốc lá. Đồng thời, cần thực hiện các biện pháp hỗ trợ khác, như hạn chế các tác hại trực tiếp và gián tiếp từ việc sử dụng thuốc lá cho bản thân người dùng và

cộng đồng; bảo vệ môi trường trong lành, không khói thuốc; hỗ trợ cai nghiện và giải quyết giảm nhẹ các gánh nặng kinh tế, xã hội từ việc sử dụng thuốc lá qua từng giai đoạn, nhằm tiến tới mục tiêu xây dựng xã hội không có thuốc lá (tobacco-free societies).

Các nội dung trên cũng được thể hiện khá đầy đủ trong các điều khoản của FCTC và các hướng dẫn, cam kết thực thi của chính phủ các nước thành viên, đó là: Thực thi các giải pháp phù hợp để bảo vệ chính sách kiểm soát thuốc lá tại mỗi quốc gia (theo Điều 5.3); Bảo vệ người dân khỏi các ảnh hưởng, tác hại từ khói thuốc (Điều 8); Quy định về các quy cách mẫu mã sản phẩm thuốc lá (Điều 9 và Điều 10); Quy định chặt chẽ về bao bì, nhãn hiệu thuốc lá (Điều 11); Giáo dục, truyền thông, đào tạo, nâng cao nhận thức về tác hại thuốc lá (Điều 12); Nghiêm cấm các hoạt động quảng cáo, khuyến mại, tài trợ (Điều 13); Giảm nhu cầu và sự phụ thuộc vào thuốc, hỗ trợ “cai nghiện”, dừng sử dụng thuốc lá (theo Điều 14); Ngoài ra, các biện pháp kiểm soát nguồn cung thuốc lá, chống buôn lậu thuốc lá, tăng thuế và giá bán, các ràng buộc pháp lý và bảo vệ môi trường cũng được khuyến nghị (các phần IV, V, VI, VII, VIII - FCTC).

Thêm nữa, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) cũng đề xuất chiến lược kiểm soát thuốc lá: MPOWER²⁵, bao gồm 6 thành tố: Monitor - Giám sát việc sử dụng thuốc lá và các chính sách phòng, chống tác hại thuốc lá (THTL); Protect - Bảo vệ mọi người tránh khỏi khói thuốc lá; Offer - Hỗ trợ cai nghiện thuốc lá; Warn - Cảnh báo về tác hại của thuốc lá; Enforce - Nghiêm cấm quảng cáo thuốc lá, khuyến mại và tài trợ; Raise - Tăng thuế thuốc lá.

Như vậy, có thể thấy về nguyên tắc, cần

²⁴ Wang (2006), *Tobacco control in China: The dilemma between economic development and health improvement*, *Salud Publica Mex*, vol. 48, no. 1, pp.140-147.

²⁵ Xem chú thích số 2: WHO (2008).

thực hiện việc kiểm soát để giảm cả cung và cầu về thuốc lá, đồng thời với các chính sách hỗ trợ và khắc phục hậu quả của việc sử dụng thuốc lá tràn lan từ trước. Dựa trên chiến lược chung này, mỗi quốc gia có thể xây dựng, phát triển thêm các phương án chính sách với từng mục tiêu và biện pháp can thiệp cụ thể, phù hợp với các đặc điểm riêng của mỗi nước. Trên thực tế, tỷ lệ các nước tham gia FCTC tiếp cận áp dụng một chiến lược, kế hoạch và chính sách toàn diện, kiểm soát đa chiều (theo Điều 5.1 - FCTC) đã tăng từ 49% năm 2010 đến 59% năm 2012 và 68% năm 2014²⁶.

Cùng với đó, có một số nguyên tắc, hoặc biện pháp đạt được sự ủng hộ cao, cần lưu ý là:

- Các chiến dịch truyền thông, giáo dục nâng cao nhận thức về THTL góp phần tích cực làm giảm số người hút thuốc lá và số người muốn hút thuốc. Cơ sở của nó là, nếu như các cách thức quảng cáo tinh vi của các công ty thuốc lá có thể làm tăng số người tiêu thụ thuốc lá (khoảng 6-7%), thì việc quảng cáo, tuyên truyền về THTL và phòng, chống hút thuốc lá cũng có thể thay đổi thái độ, hành vi của người hút thuốc lá và cả những người bị tác động có hại từ khói thuốc lá²⁷.

- Lợi ích của ngành công nghiệp thuốc lá (the tobacco industry's interests) có mâu thuẫn cơ bản và khó dung hòa với lợi ích từ các chính sách sức khỏe công cộng (public

health policy interests). Ngành công nghiệp thuốc lá sản xuất và bán các sản phẩm mang đến cái chết cho khoảng một nửa khách hàng, vì thế, các công ty này cần minh bạch các khía cạnh lợi ích, làm rõ các mặt tích cực và tiêu cực về thực hiện trách nhiệm xã hội đối với cộng đồng, cung cấp đầy đủ thông tin và gánh chịu các chi phí kiểm định sản phẩm v.v..²⁸. Không nên tạo ra những chính sách có lợi, hoặc gián tiếp khuyến khích phát triển công nghiệp thuốc lá vì sẽ dẫn tới xung đột với mục tiêu chính sách kiểm soát thuốc lá²⁹.

- Nhiều nghiên cứu đều cho rằng, tăng thuế và do đó, tăng giá thuốc lá nên là một giải pháp ưu tiên trong chính sách, chiến lược kiểm soát thuốc lá³⁰. WHO khẳng định, đánh thuế thuốc lá cao là biện pháp hiệu quả nhất nhằm giảm các tác hại từ thuốc lá³¹. Nhiều người hút thuốc lá sẽ giảm lượng tiêu thụ hàng ngày khi giá thuốc lá tăng cao, thay vì chuyển sang các loại thuốc lá nặng hơn, hoặc thực hiện các hành vi bù vào sự thiếu hụt lượng tiêu thụ, như hít khói thuốc vào sâu hơn, thở khói thuốc ra nhanh, ngắn hơn. Quan trọng hơn, giá thuốc lá quá cao có thể là một động lực để nhiều người bỏ hẳn việc hút thuốc lá, cũng như nhiều người cân nhắc sẽ không bắt đầu hút thuốc lá, nhất là đối với nhóm người yếu thế, người có thu nhập thấp. Đối với những người không hút thuốc lá thì việc tăng giá thuốc lá là điều kiện đảm bảo môi trường trong lành cho sức khỏe tốt

26 Xem chú thích 9: WHO (2014).

27 Kenneth Warner (2001), *Tobacco control policy: From action to evidence and back again*, *American Journal of Preventive Medicine*, vol 20, no 2S, pp. 2-5.

28 World Health Organization (2013), *WHO framework Convention on Tobacco control: Guidelines For implementation*.

29 Ví dụ, việc tuyên dương Vinataba trên các phương tiện truyền thông có thể gây ra tác dụng ngược. Xem: Vinataba được vinh danh tại Lễ tuyên dương các công trình, sản phẩm, dịch vụ tiêu biểu và điển hình tiên tiến giai đoạn 2011-2015, truy cập ngày 05/12/2015, http://www.vinataba.com.vn/default.aspx?page=news&do=detail&category_id=50&id=549&menu_id=4

30 Zhang B, Schwartz R (2015), *What effect does tobacco taxation have on contraband? Debunking the taxation - contraband tobacco myth*, Ontario Tobacco Research Unit, Special Report, Toronto.

31 World Health Organization (2010), *WHO technical manual on tobacco tax administration*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.

hơn³². Như vậy, tăng thuế thuốc lá chính là giải pháp có tác động kép trong giảm cả cung và cầu về thuốc lá.

- Việc tăng thuế đạt kết quả tốt nhất khi đồng hành với đẩy mạnh chống buôn lậu thuốc lá.

Một số kinh nghiệm thực tiễn

Dựa trên khung khổ chung và tiếp cận chính sách kiểm soát thuốc lá toàn diện, nhiều quốc gia đã thu được những kết quả tích cực. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, giảm được việc sử dụng thuốc lá tràn lan có tỷ lệ thuận và xảy ra đồng thời với các hoạt động kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng thuốc lá. Ví dụ ở Australia, việc giảm tỷ lệ nam giới hút thuốc trong những năm 1980, xảy ra đồng thời với các tài trợ truyền thông kêu gọi bỏ thuốc lá và chiến dịch kiểm soát thuốc lá, quản lý chặt chẽ việc quảng cáo thuốc lá trên các phương tiện thông tin đại chúng; duy trì liên tục các khuyến nghị về THTL. Ngược lại, tỷ lệ hút thuốc lá ít thay đổi trong những năm 1990 ở Australia liên quan đến sự trầm lắng về các chính sách, pháp luật, quy định liên quan đến quản lý quảng cáo và hạn chế hút thuốc, cùng với việc giảm ngân sách dành cho các đợt tuyên truyền, giáo dục có liên quan đến THTL³³.

Ở Mỹ, chương trình kiểm soát thuốc lá toàn diện của bang California đã có những thành công, qua cách tiếp cận đa chiều: (1) ưu tiên kiểm soát việc hút thuốc lá thụ động, kiểm soát chặt chẽ công nghiệp thuốc lá, hạn chế tiếp cận các sản phẩm thuốc lá và cung cấp các dịch vụ cai nghiện (providing cessa-

tion services); (2) hướng đến việc đề xuất xây dựng, hoặc thay đổi thái độ xã hội đối với vấn đề giá cả, hút thuốc lá thụ động, thay đổi những quan niệm xã hội về ảnh hưởng, tác hại của thuốc lá; (3) Chính sách không điển hình, khuyến khích các giải pháp sáng tạo, chủ động từ địa phương trong việc kiểm soát thuốc lá³⁴.

Việc can thiệp vào giảm hút thuốc lá nơi làm việc có lợi ích kinh tế và xã hội rộng lớn, đạt tỷ lệ lợi ích - chi phí lên tới 8,75, tạo ra tiết kiệm chi phí trong 12 tháng của người lao động từ 150 đến 540 đô la Mỹ/người, đồng thời giảm lượng thuốc lá được tiêu thụ, và trực tiếp hay gián tiếp giảm chi phí y tế. Lợi ích trong dài hạn là ngăn chặn sử dụng thuốc lá tràn lan, dẫn tới một môi trường làm việc lành mạnh, đạt hiệu suất lao động cao hơn³⁵. Ở Mỹ, những nơi có vùng cấm hút thuốc thì mức độ người bị hút thuốc lá thụ động thấp hơn 90% so với những nơi không quy định³⁶. Bên cạnh đó, các chương trình phổ biến trong trường học về THTL có thể giúp làm giảm sự lan tràn sử dụng thuốc lá trong ngắn hạn khoảng từ 30% đến 70%, với mức chi phí từ 16.400 đến 580.000 đô la là tùy thuộc quy mô, mức độ can thiệp³⁷.

Ở Canada, theo một nghiên cứu mới đây, Cơ quan quản lý nhà Waterloo tiến hành áp dụng chính sách không hút thuốc ở các nhà chung cư, nhà ở xã hội, là cam kết bắt buộc đối với những người mới đến ở. Qua phân tích số liệu thu thập về tỷ lệ người hút thuốc lá trước khi áp dụng chính sách (năm 2010) và các năm sau đó (2012, 2013) cho thấy,

32 Xem chú thích 27: Kenneth Warner (2001).

33 Xem chú thích 7: Scollo & Winstanley (2012).

34 Young-Hoon (2012), A longitudinal study on the impact of income change and poverty on smoking cessation. *Canadian Journal of Public Health*, vol. 103, no. 3, pp.189-194.

35 Xem chú thích 14: Victor Ekpu & Abraham Brown (2015).

36 Leslie Zellers (2013), Tobacco control legal consortium, global tobacco control: What the U.S. can learn from other countries.

37 Xem chú thích 14: Victor Ekpu & Abraham Brown (2015).

chính sách này đã góp phần làm giảm số người hút thuốc lá trong nhà của họ, có tác dụng làm tăng số người từ bỏ thuốc lá³⁸.

Trong khi đó, mức độ nhận thức, cũng như các phản ứng khi biết rõ tác hại của thuốc lá là khác nhau. Ví dụ, trong số 46,6 triệu người hút thuốc ở Mỹ, có 70% muốn bỏ thuốc lá và 40% thử bỏ thuốc mỗi năm³⁹. Còn ở Trung Quốc, tỷ lệ bỏ thuốc thành công chỉ chiếm 11%, và 82% không nghĩ rằng họ sẽ bỏ hút thuốc lá⁴⁰.

Điều gây ngạc nhiên là ở một số nước, các thầy thuốc, thường được xem có vai trò rất quan trọng trong việc giảm sử dụng thuốc lá và tuyên truyền nhận thức về các tác hại từ thuốc lá, lại hay sử dụng thuốc lá nơi làm việc và trước mặt bệnh nhân. Việc yêu cầu hoặc tư vấn cho bệnh nhân bỏ thuốc lá là không phổ biến đối với các thầy thuốc, đặc biệt với những người y bác sĩ cũng đang hút thuốc. Tỷ lệ trung bình các thầy thuốc hút thuốc lá cao nhất ở Trung/Tây Âu (37%), châu Phi (29%), Trung và Nam Mỹ (25%) và châu Á (17,5%). Các chương trình vận động không hút thuốc lá trong các thầy thuốc là ít thấy ở nhiều quốc gia, và tỷ lệ bỏ thuốc lá cũng thấp⁴¹. Do vậy, cần chú trọng thực hiện nghiêm các quy định cấm hút thuốc lá đối với nhóm đối tượng liên quan trực tiếp đến việc thực thi các biện pháp phòng, chống THTL.

Một vấn đề nữa đáng lưu ý về tác động tiêu cực, ngược chiều từ các chiến dịch truyền thông, quảng cáo nhằm chống hút

thuốc lá, do chính các công ty thuốc lá thực hiện. Các chiến dịch vận động phòng, chống thuốc lá trong giới trẻ, do các công ty thuốc lá thực hiện tại Mỹ và các nước châu Mỹ la tinh, kiểu như: Hãy suy nghĩ kỹ, đừng hút thuốc; Quyết định đúng, dừng lại ngay, Giúp thanh niên nói không; Giúp thanh niên quyết định, v.v.. có tác dụng ngược, gián tiếp dẫn đến tăng số người hút thuốc và làm yếu đi các vận động không hút thuốc khác⁴². Bên cạnh đó là những lo ngại về các chương trình trách nhiệm xã hội của các công ty thuốc lá vì nó chứa đựng mâu thuẫn giữa việc vừa tạo ra, vừa nỗ lực giảm nhẹ tác hại từ chính sản phẩm của họ. Trong khi nếu không kiểm soát tốt thì các hoạt động xã hội lại gián tiếp cổ vũ cho hành vi sử dụng thuốc lá.

3. Giải pháp chính sách về phòng, chống thuốc lá ở Việt Nam

Căn cứ vào khung khổ chính sách, chiến lược chung về kiểm soát thuốc lá được khuyến nghị, có thể nói hệ thống chính sách, pháp luật về kiểm soát thuốc lá ở Việt Nam là tương đối đầy đủ. Nếu Luật Phòng, chống THTL năm 2012, cũng như các giải pháp chính sách cụ thể được thực thi nghiêm túc, quyết liệt thì đã có thể giảm đáng kể số người sử dụng thuốc lá. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực thi còn chưa đồng bộ, vẫn “đánh trống bỏ dùi”, không thường xuyên, nhiều thời điểm trầm lắng, lên xuống theo phong trào. Hiệu quả thực tế chưa đạt như mong muốn, kỳ vọng vì thiếu những động lực, quyết tâm chính trị và phương án thực thi

38 Kennedy, R, Ellens-clark, S, Nagge, L, Douglas, O, Madill, C & Kaufman, P (2015), A smoke-free community housing policy: Changes in reported smoking behaviour - findings from Waterloo region, Canada, *Journal of Community Health*, vol. 40, no. 6, pp. 1207-1215.

39 Shane Davis (2013), *The role of tobacco control policies in reducing tobacco use disparities, strengthening psychology's role in reducing tobacco health disparities*.

40 Xem chú thích 6: Guo H, Sa Z (2015).

41 Abu Abdullah, Frances Stillman, Li Yang, Hongye Luo, Zhiyong Zhang & Jonathan Samet (2014), *Tobacco use and smoking cessation practices among physicians in developing countries: A literature review (1987–2010)*, *Int. J. Environ. Res. Public Health*, no. 11, pp. 429-455.

42 Sebríe, Ernesto M & Glantz, Stanton A (2007), *Tobacco industry "Youth Smoking Prevention" programs to undermine meaningful tobacco control in Latin America*, *American Journal of Public Health*.

chính sách sao cho hiệu quả. Vì thế, một giải pháp tiếp cận toàn diện, đa chiều và quyết tâm chính trị ở cấp cao nhất là cần thiết để nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống THTL ở nước ta. Dưới đây chúng tôi khuyến nghị cách tiếp cận tổng quát và một số giải pháp cụ thể:

Thúc đẩy xây dựng chính sách dựa trên thực chứng

Bên cạnh những quy định còn nặng về “tuyên ngôn”, một nguyên nhân quan trọng là chúng ta thiếu những số liệu có độ tin cậy cao, những báo cáo phân tích định lượng đầy đủ, thuyết phục để làm cơ sở cho các giải pháp chính sách dựa trên thực chứng (evidence-based policies) đúng đắn và kịp thời, tạo điều kiện dễ dàng triển khai thực hiện. Đây là một trong những khâu yếu, dẫn đến các giải pháp thường chung chung, không có mục tiêu biện pháp can thiệp trọng tâm thích hợp, dẫn đến tác động kém hiệu quả trong việc tuyên truyền và thực thi việc phòng, chống THTL.

Cùng với những nghiên cứu định tính hoặc mô tả đơn thuần, các phân tích chính sách dựa trên thực chứng, chỉ rõ mối quan hệ nguyên nhân - kết quả của vấn đề sử dụng thuốc lá tràn lan, có kiểm định, kiểm tra đánh giá kết quả các biện pháp can thiệp, sẽ là yếu tố thuyết phục chứng minh tính đúng đắn hay sai lầm của các giải pháp chính sách trong điều kiện cụ thể từng địa phương và trên bình diện quốc gia. Ví dụ như các nghiên cứu về mối liên hệ tương quan giữa tỷ lệ sử dụng thuốc lá và nhóm xã hội, các mô hình, đặc điểm bệnh lý, nguyên nhân, số lượng các loại bệnh có liên quan đến thuốc lá, phù hợp với điều kiện thể trạng người Việt Nam; nghiên cứu về giới, về dân tộc, vùng địa lý, nhóm bị

tác động bởi hút thuốc lá thụ động, tác hại của thuốc lá đối với phụ nữ và trẻ em, v.v.. cần có số liệu phân tích định lượng chi tiết, tin cậy để thuyết phục được công chúng và người hoạch định, thực thi chính sách. Từ đó cũng hình thành được hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về phòng, chống THTL. Vì thế, các phân tích chính sách và hoạch định chính sách dựa trên thực chứng nói chung, và phòng, chống THTL nói riêng cần được cổ vũ, thúc đẩy mạnh hơn nữa. Tất nhiên, để làm được điều này, ngoài đội ngũ chuyên gia, vấn đề tài chính tài trợ nghiên cứu là rất cần thiết, nhưng còn gặp nhiều khó khăn trong phạm vi ngân sách hạn hẹp.

Tiếp cận đa chiều, đa ngành

Việc tham khảo thông tin nghiên cứu từ các nước trên thế giới, như các kết quả phân tích số liệu đưa ra ở trên, cũng là một cơ sở quan trọng để ứng dụng vào điều kiện nước ta. Tiếp cận xây dựng chính sách toàn diện, huy động nỗ lực chung của toàn xã hội là rất cần thiết, trong đó, Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước cần nghiêm túc triển khai, tạo sự lan tỏa ra toàn xã hội. Bên cạnh các giải pháp chính sách trực tiếp, vấn đề của nước đang phát triển như Việt Nam còn bị chi phối bởi những chính sách phát triển kinh tế, chính sách an sinh xã hội nói chung. Ngay cả các nước phát triển, mặc dù tỷ lệ người hút thuốc có giảm, nhưng bất bình đẳng trong tỷ lệ người hút thuốc vẫn không giảm, thậm chí tăng lên ở một số nước, do tăng tỷ lệ này trong nhóm người yếu thế, bên lề xã hội⁴³. Một trong những giải pháp cho vấn đề này, như đã phân tích, chính là tăng thuế thuốc lá với mức cao, giúp giảm lượng thuốc lá được tiêu thụ, giải quyết tình trạng bất bình đẳng trong tỷ lệ người hút thuốc lá giữa các nhóm xã hội⁴⁴.

43 Reid, Hammond, Boudreau, Fong & Siahpush (2010), *Socioeconomic disparities in quit intentions, quit attempts, and smoking abstinence among smokers in four western countries: Findings from the International tobacco control, Four country survey*, *Nicotine Tob. Res.*

44 Jha P & Peto R (2014), *Global effects of smoking, of quitting, and of taxing tobacco*, *New England Journal of Medicine*.

Cũng liên quan đến vấn đề này, cần tham khảo thêm mô hình 4 giai đoạn lây lan, phát triển của “dịch bệnh” thuốc lá, trong nghiên cứu ở các nước phát triển⁴⁵. Trong đó, *giai đoạn 2* là lúc mà tỷ lệ người sử dụng thuốc lá ở nam giới tăng lên trên 50%, tình trạng hút thuốc trong giới nữ cũng tăng nhanh. Nhiều nước châu Mỹ la tinh, vùng Bắc Phi, Đông Nam Á và Trung Quốc hiện nay cũng có những đặc điểm phù hợp giai đoạn này. Tuy nhiên, đối với những nước đang phát triển và ở khu vực châu Á, với khác biệt về văn hóa, như Trung Quốc thì tỷ lệ hút thuốc trong giới nữ không tăng mạnh như các nước phát triển. Điều này cũng tương tự đối với Việt Nam, nhưng do điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng, quan niệm về hút thuốc và các ràng buộc văn hóa, xã hội đối với giới nữ có nhiều thay đổi, nên chính sách kiểm soát thuốc lá cần thích ứng để hạn chế sự bùng nổ tỷ lệ này. *Giai đoạn 3* của mô hình là lúc mà tỷ lệ hút thuốc ở cả hai giới lan rộng và đạt mức cao nhất rồi giảm dần. Lúc này, các chương trình tuyên truyền giáo dục có tác dụng rộng khắp, thu được hiệu quả, nhận thức về THTL được nâng cao. Tuy nhiên, số ca tử vong và các bệnh liên quan đến thuốc lá vẫn tiếp tục gia tăng do độ trễ tác động từ việc sử dụng thuốc lá giai đoạn trước, đối với thể hệ trước đó. Áp lực chi phí y tế, gánh nặng xã hội vẫn tiếp tục là mối đe dọa đối với ngân sách và chính sách công. Mặc dù chưa có nghiên cứu chính xác, tình trạng sử dụng thuốc lá ở Việt Nam có thể ở giai đoạn 2; và nhờ những chính sách liên tục thời gian qua, cũng như các đặc điểm riêng của nước đi sau, chúng ta có thể can thiệp để dần chuyển tiếp sang giai đoạn 3 tương ứng trong mô hình. Vì thế, vấn đề cần tập trung giải quyết chính là nâng cao hiệu quả các chương trình tuyên truyền phòng chống THTL, đồng

thời với chuẩn bị nguồn lực giải quyết hậu quả về dịch bệnh và vấn nạn xã hội từ sử dụng thuốc lá tràn lan trong suốt thời gian qua. Thêm nữa, cần lồng ghép biện pháp kiểm soát thuốc lá trong các chính sách mới có áp dụng các tiêu chí đo lường chuẩn nghèo đa chiều, giai đoạn 2016 – 2020, trong đó nhấn mạnh đến các dịch vụ xã hội cơ bản như tiếp cận về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, tiếp cận thông tin. Đây là vấn đề nan giải và cấp thiết, khi mà trong tương lai gần, Việt Nam phải đối mặt với hàng loạt vấn đề phát triển khác, như ô nhiễm môi trường, dân số già hóa, bất bình đẳng xã hội gia tăng.

Bên cạnh đó, rất khó để đạt được mục tiêu phát triển bền vững khi phải đối mặt và kéo dài tình trạng duy trì, phát triển ngành công nghiệp thuốc lá, rồi phải giải quyết hậu quả xã hội ngành này mang lại. Đây là vấn đề cần cân nhắc đánh đổi giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài, nếu lệ thuộc vào “nền kinh tế thuốc lá” như kinh nghiệm tham khảo ở Trung Quốc. Hơn nữa, ở Trung Quốc, vấn đề tham nhũng trong ngành công nghiệp thuốc lá cũng gây khó khăn cho việc kiểm soát thuốc lá, mà Chính phủ nước này đã phải nghiêm cấm dùng ngân sách công mua các loại thuốc lá và rượu cao cấp⁴⁶. Vì vậy, chúng ta cần có những biện pháp minh bạch và mạnh mẽ hơn nữa trong thực hiện quy hoạch ngành công nghiệp thuốc lá và hướng chuyển đổi sản xuất kinh doanh.

Một số hành động cụ thể khác

Ngoài những khó khăn trong áp dụng Luật Phòng chống THTL, chúng ta cần một quyết tâm chính trị để thực hiện các giải pháp sẵn có sao cho hiệu quả hơn, trước hết là trong các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương, để gây hiệu ứng lan tỏa đến gia đình, cộng đồng và xã hội. Cần đưa các quy

45 Lopez A, Collishaw N & Pihla T (1994), *A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries*, *Tobacco Control*, no. 3, pp. 242–247.

46 John Thornton (2013), *The political mapping of China's tobacco industry and anti-smoking campaign*, *China Center Monograph Series*, no. 5.

định không hút thuốc lá tại nơi làm việc vào các quy tắc đạo đức và ứng xử chung cho bộ máy hành chính và các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, cũng như trong quy chế nội bộ của cơ quan (Điều 6 Luật Phòng, chống THTL); có xử phạt nghiêm minh, làm rõ trách nhiệm người đứng đầu nếu để xảy ra vi phạm, bảo đảm quyền được sống, làm việc trong môi trường không có khói thuốc lá (khoản 1, Điều 7 Luật Luật Phòng, chống THTL).

Chúng ta không nên thỏa hiệp với những biện luận về sở thích, thói quen hay quyền riêng tư của cá nhân trong khi hút thuốc lá gây ra những ảnh hưởng tiêu cực, thiệt hại nghiêm trọng cho sức khỏe cộng đồng. Ví dụ như nghiên cứu ở Mỹ, lấy ý kiến về hạn chế thuốc lá tinh dầu bạc hà trước hai luồng quan điểm ủng hộ và phản đối, kết quả là có 71%⁴⁷ ủng hộ cho việc cấm. Như vậy, cần phải bảo đảm quyền lợi cho số đông trước tác hại của thuốc lá và hút thuốc lá thụ động, tránh nguy cơ suy giảm nguồn nhân lực. Những quy định này cũng có thể triển khai tới các doanh nghiệp, các khu nhà chung cư, các tổ dân phố không hút thuốc lá, là tiêu chí xét chuẩn gia đình văn hóa, khu dân cư văn hóa, mở rộng các địa điểm công cộng không được sử dụng thuốc lá.

Một vấn đề rất quan trọng là giáo dục nâng cao ý thức phòng, chống THTL đối với trẻ em. Trong khi việc tuyên truyền phổ biến thông tin trên một số phương tiện truyền thông có thể có hiệu quả hạn chế, cần kết hợp can thiệp hướng vào yếu tố xã hội và tâm lý⁴⁸ (psychological factors). Có thể tham khảo kinh nghiệm áp dụng biện pháp “tiêm phòng

thái độ”⁴⁹ (attitude inoculation) cho trẻ em trong các trường học nhằm tạo ra sự “miễn nhiễm đối với những thay đổi” (immunization against change) bất lợi do yếu tố ngoại cảnh tác động. Nhiều nghiên cứu chỉ ra cách tiếp cận khá đơn giản, là hãy đặt học sinh vào các tình huống có thể bị bạn bè lôi kéo vào việc hút thuốc/ hoặc ngăn cản việc bỏ thuốc, để những học sinh này thực hành những phản ứng phòng vệ thích hợp. Kinh nghiệm này sẽ trở nên có ích, giúp trẻ có thái độ hành xử đúng đắn khi gặp phải những tình huống trong thực tế, tránh những va vấp, cuốn vào việc sử dụng thuốc lá. Biện pháp này đã có tác dụng tích cực trong việc giảm tỷ lệ người sử dụng thuốc lá trong trường học, là tiền đề tốt để hạn chế sử dụng thuốc lá ở các bậc học cao hơn. Trong môi trường cam kết không thuốc lá ở các trường đại học, số sinh viên hút thuốc cũng ít hơn và số chấp hành môi trường không hút thuốc cũng chiếm đa số⁵⁰.

Thêm nữa, bố mẹ cũng đóng vai trò quan trọng đối với việc giảm hút thuốc lá của con cái. Trong đó, đáng chú ý là việc kiểm soát chặt chẽ của bố mẹ đối với con cái có tác động, ảnh hưởng lớn hơn, nhất là đối với nam giới, so với những hỗ trợ đơn thuần về cảm xúc (khuyên nhủ, động viên) từ bố mẹ, bất kể đối với cấu trúc gia đình khác nhau⁵¹. Vì vậy, kết hợp các biện pháp tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về phòng, chống THTL giữa gia đình và nhà trường vẫn là yếu tố then chốt, ảnh hưởng lâu dài đến thể hệ hiện tại và tương lai không thuốc lá ■

47 Andrew Cheyne, Lori Dorfman, Richard Daynard, Pamela Mejia & Mark Gottlieb (2014), *A dangerous loophole vs Freedom of choice*, *Am J Public Health*.

48 Gilbert Botvin, Steven Schinke, Mario Orlandi (1995), *School-based health promotion: Substance abuse and sexual behavior*, *Applied & Preventive Psychology*, Cambridge University Press, no. 4, pp. 167-184.

49 McGuire, W. J. (1961), *Resistance to persuasion conferred by active and passive prior refutation of the same and alternative counterarguments*, *Journal of Abnormal & Social Psychology*, vol. 63, no. 2, pp. 326-332.

50 Amanda Fallin, Maria Roditis, & Stanton Glantz (2015), *Association of campus tobacco policies with secondhand smoke exposure, intention to smoke on campus, and attitudes about outdoor smoking restrictions*, *Am J Public Health*, no.105, pp.1098-1100.

51 Choquet, M, Hassler, C, Morin, D, Falissard, B, & Chau, N (2008), *Perceived parenting styles and tobacco, alcohol and cannabis use among french adolescents: Gender and family structure differentials*, *Alcohol and Alcoholism: International Journal of the Medical Council on Alcoholism*, vol. 43, no. 1, pp. 73-80.

ĐIỀU KHOẢN BẢO MẬT - HẠN CHẾ CẠNH TRANH TRONG HỢP ĐỒNG LAO ĐỘNG

ĐOÀN THỊ PHƯƠNG DIỆP*

Hợp đồng lao động (HĐLĐ) là một trong số các loại hợp đồng được xác lập khá phổ biến trong thực tiễn. Hiện nay, khi chúng ta chưa có luật riêng điều chỉnh về hợp đồng thì vấn đề giao kết hợp đồng nói chung chịu sự chi phối của luật dân sự, cụ thể là Bộ luật Dân sự năm 2005 (BLDS). Bên cạnh pháp luật chung về hợp đồng, việc giao kết và thực hiện HĐLĐ được quy định khá chi tiết trong Bộ luật Lao động năm 2012 (BLLĐ 2012) bằng việc xác định các nguyên tắc trong giao kết hợp đồng. Cụ thể, Điều 17 BLLĐ 2012 quy định về nguyên tắc giao kết HĐLĐ “1. Tự nguyện, bình

đẳng, thiện chí, hợp tác và trung thực. 2. Tự do giao kết HĐLĐ nhưng không được trái pháp luật, thỏa ước lao động tập thể và đạo đức xã hội”.

Các nguyên tắc này được xây dựng trên cơ sở các nguyên tắc chung của BLDS, cho phép các bên trong hợp đồng được tự do thỏa thuận và xác định các nội dung trong HĐLĐ. Sự tự do này trên thực tế được sử dụng và khai thác một cách triệt để, đặc biệt về phía người sử dụng lao động (NSDLĐ). Tự do hợp đồng cho phép các bên thỏa thuận thêm những nội dung bên ngoài các nội dung cơ bản theo yêu cầu của luật lao động¹. Một

* **TS. Khoa Luật, Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.**

1 Điều 23 BLLĐ xác định những nội dung cơ bản cần phải có trong HĐLĐ như sau:

- a) Tên và địa chỉ NSDLĐ hoặc của người đại diện hợp pháp;
- b) Họ tên, ngày tháng năm sinh, giới tính, địa chỉ nơi cư trú, số chứng minh nhân dân hoặc giấy tờ hợp pháp khác của NLĐ;
- c) Công việc và địa điểm làm việc;
- d) Thời hạn của HĐLĐ;
- đ) Mức lương, hình thức trả lương, thời hạn trả lương, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác;
- e) Chế độ nâng bậc, nâng lương;
- g) Thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi;
- h) Trang bị bảo hộ lao động cho NLĐ;
- i) Bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế;
- k) Đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề.

trong những nội dung thỏa thuận thêm thường được NSDLĐ quan tâm đưa vào HĐLĐ là về nghĩa vụ của người lao động (NLĐ) trong việc giữ gìn bí mật công nghệ, bí mật sản xuất, kinh doanh cho NSDLĐ.

Nếu như vấn đề bảo đảm bí mật công nghệ, bí mật sản xuất, kinh doanh chỉ được đề cập một cách gián tiếp trong BLLĐ 1994 bằng việc cho phép NSDLĐ quyền sa thải NLĐ nếu “tiết lộ bí mật công nghệ, kinh doanh”² thì BLLĐ 2012 đã lần đầu tiên và một cách rõ ràng cho phép các bên trong HĐLĐ thỏa thuận một điều khoản bảo mật “Khi NLĐ làm việc có liên quan trực tiếp đến bí mật kinh doanh, bí mật công nghệ theo quy định của pháp luật, thì NSDLĐ có quyền thỏa thuận bằng văn bản với NLĐ về nội dung, thời hạn bảo vệ bí mật kinh doanh, bí mật công nghệ, quyền lợi và việc bồi thường trong trường hợp NLĐ vi phạm” (khoản 2, Điều 23). Quy định này được xem như một bước tiến quan trọng trong lĩnh vực pháp luật lao động, góp phần đưa pháp luật lao động của Việt Nam tiên gần với pháp luật lao động của các nước có nền pháp lý tương đối phát triển. Điều khoản này trong luật của một số nước được biết dưới tên gọi “điều khoản hạn chế cạnh tranh”³.

Đây là điều khoản được xây dựng với mục đích ngăn ngừa, hạn chế sự cạnh tranh không lành mạnh giữa NLĐ đã thôi không làm việc cho NSDLĐ, bảo vệ NSDLĐ và những lợi ích hợp pháp của họ. Đây là một trong số những điều khoản hiếm hoi dành sự quan tâm, bảo vệ NSDLĐ trong khuôn khổ nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của NSDLĐ. Tuy nhiên, vì là điều khoản

mới được cho phép đưa vào HĐLĐ theo quy định của BLLĐ 2012 nên cần thiết phải xem xét dưới các góc nhìn khác nhau để xây dựng cách giải thích phù hợp cho quy định này, nhằm hiện thực hóa quy định cho phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng quy định vào thực tiễn cũng như bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan.

1. Khái niệm và ý nghĩa của điều khoản hạn chế cạnh tranh

Một trong những nguyên tắc quan trọng trong giao kết HĐLĐ là tự do giao kết hợp đồng (Điều 17 BLLĐ 2012). Tuy nhiên, sự tự do này không phải là tự do vô tổ chức mà cần có những giới hạn nhất định cho sự tự do giao kết HĐLĐ. Trong luật lao động của chế độ Việt Nam cộng hòa cũ có hai giới hạn của tự do giao kết HĐLĐ, đó là “giới hạn do sự tồn tại của một kế hoạch lao động chưa đoạn tiêu”⁴ nghĩa là NLĐ không thể giao kết HĐLĐ nếu đang duy trì một HĐLĐ khác. Tình trạng này hoàn toàn khác so với quy định hiện nay của luật lao động cho phép NLĐ có thể cùng lúc giao kết và thực hiện nhiều HĐLĐ⁵.

Giới hạn thứ hai là “giới hạn do một điều khoản cấm cạnh tranh”. Giới hạn này có nghĩa là doanh nghiệp - NSDLĐ có quyền đòi hỏi NLĐ của mình phải cam kết là sẽ không làm cho một NSDLĐ khác sau khi đã chấm dứt HĐLĐ với mình⁶. Điều này có nghĩa là nếu đã có một thỏa thuận hạn chế cạnh tranh đang có giá trị thì quyền tự do giao kết HĐLĐ mới của NLĐ phải chịu sự giới hạn của thỏa thuận này.

2 Quy định tại điểm a khoản 1 Điều 85 BLLĐ 1994.

3 Trong luật của Pháp là Clause de non-concurrence.

4 Nguyễn Quang Quýnh, Luật lao động, Trường Đại học Luật khoa Sài Gòn, Niên khóa 1974-1975, trang 277.

5 Điều 21 BLLĐ 2012 quy định “NLĐ có thể giao kết HĐLĐ với nhiều NSDLĐ, nhưng phải bảo đảm thực hiện đầy đủ các nội dung đã giao kết”.

6 Nguyễn Quang Quýnh, Sđd, tr. 278.

Nguyên nhân của sự hạn chế thứ hai này được giải thích là do trong quá trình làm việc cho một NSDLĐ, NLD có được nhiều “kiến thức chuyên môn” hay những bí mật sản xuất, kinh doanh, công nghệ... kể cả sự quen biết với khách hàng. Nếu NLD này đi làm việc ở chỗ khác và mang những sự hiểu biết này đến phục vụ cho NSDLĐ khác thì có thể sẽ gây ra những thiệt hại nghiêm trọng cho NSDLĐ ban đầu, đặc biệt nếu NSDLĐ khác này lại là một đối thủ cạnh tranh của NSDLĐ ban đầu trong cùng lĩnh vực sản xuất, kinh doanh. Giới hạn này cũng cho phép chủ sử dụng lao động yêu cầu NLD cam kết không thực hiện các hoạt động nghề nghiệp độc lập trong khuôn khổ hoạt động nghề nghiệp đã thực hiện với NSDLĐ với cùng một sự lo sợ như trên. Và như vậy, thuật ngữ “hạn chế cạnh tranh” xuất hiện trong khuôn khổ quan hệ lao động chứ không phải trong khuôn khổ lĩnh vực pháp lý về Luật Cạnh tranh theo cách hiểu hiện hành của pháp luật Việt Nam.

Từ cách hiểu này có thể định nghĩa về điều khoản hạn chế cạnh tranh như sau: Điều khoản hạn chế cạnh tranh là loại điều khoản thỏa thuận giữa các bên trong HĐLĐ mà theo đó NLD đưa ra cam kết và phải tuân thủ những giới hạn về việc tìm việc làm mới trong một giới hạn về thời gian, không gian, lĩnh vực để bảo vệ bí mật công nghệ, kinh doanh cho NSDLĐ và dự kiến cả hậu quả pháp lý trong trường hợp NLD vi phạm cam kết này.

Quy định cấm hay hạn chế cạnh tranh với bản chất như đã nêu trên có thể thấy, về bản chất, là một sự bảo vệ rất tốt cho quyền lợi của NSDLĐ. Tuy nhiên, một cách gián tiếp nó gây ra những giới hạn, mất mát cũng rất quan trọng cho quyền được tự do làm việc, lựa chọn việc làm của NLD theo quy định của pháp luật hiện đại. Với bản chất pháp luật xã hội chủ nghĩa, nghiêng về bảo vệ số đông NLD, từ thời điểm có Pháp lệnh HĐLĐ năm 1990 đến BLLĐ 1994, điều khoản này không được ghi nhận, thậm chí bị

cấm trong BLLĐ 1994 thông qua quy định “Trong trường hợp một phần hoặc toàn bộ nội dung của HĐLĐ quy định quyền lợi của NLD thấp hơn mức được quy định trong pháp luật lao động, thỏa ước lao động tập thể, nội quy lao động đang áp dụng trong doanh nghiệp hoặc hạn chế các quyền khác của NLD thì một phần hoặc toàn bộ nội dung đó phải được sửa đổi, bổ sung.

Trong trường hợp phát hiện HĐLĐ có nội dung nói tại khoản 2 Điều này, thì Thanh tra lao động hướng dẫn cho các bên sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Nếu các bên không sửa đổi, bổ sung thì Thanh tra lao động có quyền buộc huỷ bỏ các nội dung đó” (khoản 2,3 Điều 29 BLLĐ 1994)”.

Các quy định này của BLLĐ 1994 đã gián tiếp cấm điều khoản hạn chế cạnh tranh với lý do điều khoản này đã “hạn chế các quyền khác của NLD”, đó là quyền được tự do làm việc và tự do lựa chọn việc làm.

Như vậy, nếu như luật lao động của Việt Nam cộng hòa trước năm 1975 cho phép có điều khoản hạn chế cạnh tranh, chỉ có điều là cho phép một cách giới hạn (những giới hạn cụ thể về thời gian - không quá một năm, về không gian - trong giới hạn 50 cây số) thì quy định của luật lao động Việt Nam trong một thời gian dài sau năm 1975 cấm hoàn toàn loại điều khoản này. Tình trạng cấm đoán trong khoảng thời gian dài như vậy dẫn đến kết quả là những người làm luật, nhà nghiên cứu... pháp luật hiện đại không biết đến sự tồn tại của loại điều khoản này. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật đã gặp không ít những điều khoản tương tự trong các HĐLĐ (chủ yếu là các HĐLĐ giao kết bởi những NSDLĐ đến từ các nước có hệ thống pháp luật tiên tiến). Những điều khoản bảo vệ bí mật của NSDLĐ trong bối cảnh pháp luật lao động Việt Nam chưa cho phép đưa vào HĐLĐ thỏa thuận hạn chế cạnh tranh tồn tại dưới rất nhiều cách thức khác nhau, đó có thể là thỏa thuận không tiết lộ bí mật của hợp đồng kèm theo trách nhiệm

bồi thường khi NLD vi phạm⁷, hoặc cũng có thể là thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (dù bị cấm). Ngoài ra, trong bối cảnh pháp lý chưa rõ ràng, NSDLĐ còn thực hiện nhiều chiêu thức khác để bảo vệ quyền lợi của chính mình như thiết lập mật mã cho các phần mềm, phòng vấn chấm dứt hợp đồng (để bảo trước về việc cần bảo mật thông tin...)⁸.

Như vậy, có thể thấy, mặc dù không có cơ chế pháp luật cho phép áp dụng điều khoản hạn chế cạnh tranh, nói đúng hơn là bị cấm áp dụng, nhưng thực tế, vì sự cần thiết phải “xoay xở” để bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình, NSDLĐ, bằng cách này hay cách khác vẫn tìm cách đưa điều khoản này vào HĐLĐ, ngay cả khi biết rõ rằng giá trị sử dụng của điều khoản này chỉ dừng lại ở mục đích...”hù dọa” NLD yếu bóng vía. Vì vậy, có thể kết luận rằng, một sự cho phép áp dụng điều khoản này là nhu cầu thực sự cần thiết trong pháp luật lao động và rằng việc có một khuôn khổ pháp lý rõ ràng cho việc ghi nhận quyền và nghĩa vụ của các bên trong lĩnh vực này là thật sự đáp ứng nhu cầu của thực tiễn.

2. Quy định của pháp luật hiện hành về điều khoản bảo mật – hạn chế cạnh tranh và đề xuất

BLLĐ 2012 quy định “ Khi NLD làm việc có liên quan trực tiếp đến bí mật kinh doanh, bí mật công nghệ theo quy định của pháp luật, thì NSDLĐ có quyền thỏa thuận bằng văn bản với NLD về nội dung, thời hạn bảo vệ bí mật kinh doanh, bí mật công nghệ, quyền lợi và việc bồi thường trong trường hợp NLD vi phạm” (khoản 2 Điều 23 BLLĐ). Quy định này là một sự ‘bật đèn xanh’ của nhà làm luật cho sự tồn tại của điều khoản bảo mật - hạn chế cạnh tranh trong HĐLĐ.

Như vậy, so với BLLĐ 1994, điều khoản này bị cấm đoán, thì BLLĐ 2012 đã cho phép (dù chỉ dừng lại ở mức độ gợi ý) một cách đầy đủ và chính thức việc đưa điều khoản bảo mật vào HĐLĐ.

Vị trí của điều luật về điều khoản bảo mật trong tương quan với các quy định khác về quyền của NLD. Bên cạnh quy định cho phép xây dựng điều khoản ràng buộc trách nhiệm của NLD trong việc bảo mật theo quy định của Điều 23, BLLĐ 2012 vẫn tiếp tục giữ nguyên quy định “Trong trường hợp một phần hoặc toàn bộ nội dung của HĐLĐ quy định quyền lợi của NLD thấp hơn quy định trong pháp luật về lao động, nội quy lao động, thỏa ước lao động tập thể đang áp dụng hoặc nội dung của HĐLĐ hạn chế các quyền khác của NLD thì một phần hoặc toàn bộ nội dung đó bị vô hiệu” (khoản 3 Điều 50 BLLĐ 2012). Vậy hai quy định này liệu có mâu thuẫn nhau hay không? Cần phải hiểu việc có điều khoản bảo mật là một trường hợp ngoại lệ trong việc áp dụng quy định của khoản 3 Điều 50. Có nghĩa là nếu có thỏa thuận về trách nhiệm phải bảo vệ bí mật công nghệ, kinh doanh của NSDLĐ bằng cách hạn chế một số các quyền của NLD thì điều khoản này không thể vô hiệu. Nếu không, quy định mới ở Điều 23 là quy định không thể áp dụng được.

Hiểu về điều khoản bảo mật như thế nào?

Bên cạnh việc “bật đèn xanh” cho điều khoản bảo mật - hạn chế cạnh tranh trong HĐLĐ, mặc dù chưa có hướng dẫn cụ thể nhưng quy định ban đầu cho thấy, pháp luật buộc NSDLĐ khi xây dựng điều khoản này để bảo vệ quyền lợi của mình phải theo hướng dung hòa với quyền lợi của NLD. Có nghĩa là, để đổi lại với những hạn chế nhất

7 Điều khoản này gọi là Non-disclosure agreement (gọi tắt là NDA).

8 <http://www.ketoandoanhnghep.com/kien-thuc-doanh-nghep/100-bao-ve-thong-tin-mat-cua-doanh-nghep.html>

định về việc phải giữ bí mật, NLD phải được hưởng những quyền lợi nhất định và cả trách nhiệm bồi thường trong trường hợp không thực hiện được cam kết về bảo mật.

Cách hiểu cơ bản về điều khoản này có thể tham khảo trong pháp luật lao động Việt Nam trước 1975 hoặc pháp luật lao động hiện hành tại một số nước. Theo đó, các bên sẽ thỏa thuận “1. Về nghĩa vụ của NLD. NLD cam kết không tiết lộ bí mật công nghệ, kinh doanh của NSDLĐ ngay cả sau khi chấm dứt HĐLĐ, cam kết không làm việc cho các doanh nghiệp trong cùng lĩnh vực trong giới hạn thời gian và không gian nhất định, cam kết không sử dụng các bí mật công nghệ, kinh doanh để tiến hành các hoạt động nghề nghiệp tự do của mình. NLD nếu phá vỡ cam kết phải chịu trách nhiệm bồi thường. 2. Về nghĩa vụ của NSDLĐ. NSDLĐ phải giành cho NLD những ưu đãi nhất định - ví dụ trả một khoản tiền ngoài lương cho việc giữ bí mật của NLD”.

Từ đó, có thể thấy điều khoản bảo mật - hạn chế cạnh tranh thực tế là một điều khoản mở, nó cho phép NLD có quyền lựa chọn giữa hai khả năng, *thứ nhất*, tôn trọng cam kết để nhận được những lợi ích nhất định, *thứ hai*, phá vỡ cam kết và bồi thường. Trong sự tính toán cân nhắc giữa các lợi ích được và mất, tùy từng bối cảnh cụ thể, NLD có thể lựa chọn giải pháp phù hợp cho riêng mình.

Đề xuất cho hướng dẫn thi hành quy định của BLLĐ 2012 về điều khoản bảo mật - hạn chế cạnh tranh

Để đảm bảo cân bằng lợi ích của các bên trong quan hệ lao động, việc áp dụng điều khoản bảo mật phải được thiết lập với những giới hạn nhất định. Các giới hạn này có thể tham khảo trong Luật Lao động Pháp bao gồm:

Thứ nhất, giới hạn về những trường hợp

áp dụng điều khoản bảo mật. Dù cho phép NLD quyền được lựa chọn, trên thực tế, điều khoản này vẫn mang lại một sự hạn chế đáng kể quyền của NLD trong việc tìm việc làm. Do đó, chỉ nên áp dụng một cách có giới hạn với những đối tượng NLD đặc thù. Cụ thể, *về đối tượng*, chỉ áp dụng đối với những NLD làm việc trực tiếp trong các lĩnh vực có tiếp xúc với các bí mật công nghệ, kinh doanh. Để làm được điều này cần có giới hạn những công việc nào là những công việc có liên quan đến bí mật công nghệ, kinh doanh. *Về sự cần thiết của điều khoản*, điều khoản này chỉ được phép áp dụng nếu tồn tại một khả năng thực tế rõ ràng rằng, NSDLĐ sẽ bị đe dọa về quyền lợi nếu không thiết lập điều khoản này trong HĐLĐ. Muốn làm được điều đó NSDLĐ phải chứng minh (trong trường hợp cần thiết) về điều kiện này. Như vậy, có thể thấy, muốn áp dụng và ghi nhận điều khoản này trong HĐLĐ (một cách hợp pháp), NSDLĐ phải dự kiến trước về các trường hợp áp dụng và chứng minh thông qua nội quy lao động.

Thứ hai, giới hạn về trường hợp điều khoản bị vô hiệu (hoặc không có giá trị). Về giới hạn này, án lệ Pháp chấp nhận, nếu không có những đền bù về vật chất (trả tiền) cho NLD để đổi lấy cam kết bảo mật thì điều khoản này sẽ bị tuyên bố vô hiệu⁹. Quyền yêu cầu tuyên bố vô hiệu theo án lệ chỉ được chấp nhận cho NLD đã cam kết điều khoản này.

Thứ ba, giới hạn về thời gian và không gian mà NLD chịu sự giới hạn của cam kết. Pháp luật lao động Pháp không xác định cụ thể một con số cho giới hạn này mà để cho các bên quyền được thỏa thuận, tuy nhiên thỏa thuận phải phù hợp với nguyên tắc là giới hạn không gian và thời gian là cần thiết để bảo vệ quyền lợi của NSDLĐ.

9 Bản án của Tòa lao động - xã hội soc 25 janv. 2006

Từ những giới hạn cơ bản mà Luật Lao động Pháp đã thiết lập trong việc thỏa thuận điều khoản hạn chế cạnh tranh, có thể thấy, quy định của khoản 2 Điều 23 BLLĐ 2012 của Việt Nam cần được hướng dẫn cụ thể hơn¹⁰ theo hướng vẫn duy trì điều khoản này nhưng nên thiết lập những giới hạn nhất định cho việc bảo vệ NLĐ.



Cụ thể, nên ấn định thời hạn tối đa để thực hiện nghĩa vụ bảo mật về mặt thời gian¹¹, giới hạn về không gian, cũng như những trường hợp NLĐ không cần thực hiện cam kết bảo mật (ví dụ như trường hợp NLĐ bị NSDLĐ đơn phương chấm dứt hợp đồng trái pháp luật và NLĐ chọn giải pháp không quay trở lại làm việc)... Riêng về giới hạn không gian và thời gian, trong bối cảnh hiện nay, giải pháp để cho các bên tự thỏa thuận như trong luật của Pháp không phù hợp, cần thiết pháp luật phải xác định cụ thể giới hạn này để quyền lợi của NLĐ không bị xâm phạm.

Ngoài ra, sự dự liệu về cơ chế tổ tụng để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của NSDLĐ cũng là một vấn đề cần quan tâm trong việc xây dựng các hướng dẫn thi hành trong lĩnh vực này. Cụ thể, đó là việc kiện yêu cầu bồi thường trong dân sự hay bồi thường trong quan hệ lao động đặc thù hay kết hợp cả hai, vừa sử dụng cơ chế của bồi

thường thiệt hại trong dân sự, vừa sử dụng các quy tắc đặc thù trong quan hệ lao động. Sự dự liệu rõ ràng như vậy sẽ giúp NSDLĐ có thể thực hiện quyền của mình một cách thuận lợi.

Tóm lại, việc ghi nhận và cho phép đưa vào HĐLĐ điều khoản bảo mật, mặc dù từ dùng có khác biệt so với thuật ngữ được sử dụng theo thông lệ - điều khoản hạn chế cạnh tranh, nhưng vẫn có thể thấy điểm tiến bộ rất rõ ràng của pháp luật lao động: xây dựng được, về cơ bản, khung pháp lý cho vấn đề này. Tuy nhiên, đây là một quy định mới, được đặt ra để phục vụ cho thực tiễn đã có nhu cầu của xã hội, quy định này cần được nhanh chóng hướng dẫn cụ thể để có thể áp dụng, phục vụ cho việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan trong hợp đồng ■

10 Có thể tham khảo quy định của Luật Lao động Pháp, theo đó điều khoản hạn chế cạnh tranh sẽ phải dự liệu nghĩa vụ tài chính trong trường hợp NLĐ không thực hiện cam kết của mình trong giới hạn thời gian hạn chế theo thỏa thuận, nghĩa vụ này được giới hạn khoảng 30% tiền lương tháng bình quân của 12 tháng cuối trước khi NLĐ thôi việc http://fr.wikipedia.org/wiki/Clause_de_non-concurrence.

11 Án lệ Việt Nam thời Pháp thuộc cũng ghi nhận những giới hạn này, xem "Án lệ lao động", Tuần lý Huỳnh Khắc Dụng, Kim Lai Ấn Quán, S., 1964, tr. 64.

GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG VI PHẠM PHÁP LUẬT BẢO VỆ RỪNG Ở TÂY NGUYÊN

NGUYỄN VĂN NGHIỆP*

Bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên là vấn đề đặc biệt quan trọng, không những cho nội vùng mà còn có vai trò chi phối rất lớn đến nguồn nước, môi trường sinh thái và phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh ven biển Nam Trung Bộ, Đông Nam Bộ, Đông Bắc Campuchia và Nam Lào. Đặc biệt, tài nguyên rừng còn gắn với không gian văn hóa, sinh tồn của cộng đồng các dân tộc thiểu số Tây Nguyên. Hiện nay, nguồn tài nguyên rừng đang bị suy thoái nghiêm trọng cả về số lượng và chất lượng. Bên cạnh suy giảm về diện tích và chất lượng rừng, đa dạng sinh học rừng cũng bị suy giảm nhanh chóng. Tỷ lệ diện tích rừng gỗ loại giàu chỉ còn 10,4%, loại trung bình là 22,7%, còn lại 67% thuộc loại nghèo kiệt¹. Những loài gỗ quý có giá trị thương mại cao còn lại rất hiếm và chỉ có ở những vùng xa xôi hiểm trở. Nhiều loại thực vật rừng có giá trị như các loại thảo dược ngày càng bị khai thác cạn kiệt và có nguy cơ tuyệt chủng như sâm Ngọc Linh, nấm linh chi, lá kim cương... Số lượng các loài động vật rừng cũng bị giảm mạnh, đặc biệt là các loại thú quý hiếm như tê giác, voi, hổ, báo, trăn...

hầu như còn rất ít. Các loại chim công, chim trĩ, gà tiền mặt đỏ... từ lâu ít thấy xuất hiện. Môi trường sinh thái của rừng Tây Nguyên đang dần trở thành đơn điệu và nghèo nàn. Sự suy giảm tài nguyên rừng, đất rừng Tây Nguyên là một trong những nguyên nhân dẫn đến mất cân bằng sinh thái và đe dọa nguy cơ xảy ra các vấn đề môi trường nghiêm trọng như thiếu nước mùa khô, lũ quét, sạt lở đất trên diện rộng. Do đó, bảo vệ rừng là vấn đề cấp thiết hiện nay để không những hạn chế thiệt hại về con người và tài sản của đồng bào mà còn phục vụ tốt yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội cho vùng Tây Nguyên. Rừng có vai trò quan trọng như vậy nhưng các yếu tố làm phát sinh hành vi hủy hoại rừng vẫn hiện hữu, đòi hỏi cần có biện pháp ngăn chặn, tiến tới đẩy lùi, trả lại sự sống cho rừng Tây Nguyên.

1. Tình hình vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng ở Tây Nguyên

Tình trạng tàn phá rừng ở Tây Nguyên diễn biến phức tạp. Cụ thể, tại tỉnh Đắk Lắk, từ đầu năm đến nay lực lượng kiểm lâm đã phát hiện và xử lý 986 vụ vi phạm lâm luật, tịch thu 1.646m³ gỗ, 82 lượt xe các loại, khởi

* *Khoa Luật học - Trường Đại học Đà Lạt.*

¹ *Nguồn: Công văn số 2808/BNN-TCLN ngày 21/8/2013 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn về việc triển khai kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng năm 2014.*

tổ hình sự 12 vụ²... với số tiền thu sau xử lý hành chính là 9,6 tỷ đồng. Ở Đắk Nông, nạn phá rừng càng diễn biến phức tạp hơn với hàng trăm ha rừng bị tàn phá. Theo thống kê của Chi cục Kiểm lâm tỉnh Đắk Nông, từ đầu năm đến nay toàn tỉnh phát hiện và lập biên bản xử lý 507 vụ vi phạm lâm luật, tăng 46 vụ so với cùng kỳ năm trước. Trong đó, phá rừng trái phép có 203 vụ, làm thiệt hại hơn 234 ha, tăng 162% so với cùng kỳ năm 2014. Các địa phương có diện tích rừng bị phá với quy mô lớn như: thị xã Gia Nghĩa xảy ra 67 vụ với hơn 129 ha; huyện Đắk Glong 35 vụ với hơn 63 ha; Đắk Song 66 vụ với gần 19 ha rừng bị tàn phá... Tuy nhiên, đến nay, các cơ quan chức năng chỉ mới xử lý hành chính được 87 vụ với hơn 25 ha và chuyển sang cơ quan công an điều tra hình sự 47 vụ với hơn 93 ha, còn tồn đọng 69 vụ với 115 ha vẫn chưa được

xử lý³... Còn theo báo cáo của cơ quan Kiểm lâm tỉnh Kon Tum thì chỉ tính trong mùa khô 2012 - 2013, nhiều hộ dân của các xã như Ngọc Tụ, Đắk Rơ Nga, Đắk Trăm, Văn Lem (Kon Tum) vẫn cố tình vào rừng phát nương làm rẫy tại các tiểu khu 278, 282, 288, 289 và 290 gây thiệt hại trên 11 ha diện tích rừng... Riêng xã Đắk Trăm đứng đầu về nạn phá rừng làm rẫy, 104 hộ vi phạm với diện tích rừng bị tàn phá 63.030m². Lâm trường đã lập biên bản 55 người vi phạm đến từ xã Đắk Trăm, với diện tích rừng bị thiệt hại 33.280m²⁴. Ở tỉnh Lâm Đồng, theo số liệu thống kê của Hạt Kiểm Lâm tỉnh thì trung bình mỗi năm, địa phương này có trên 50 ha rừng bị xóa sổ trước sự bắt lực của chính quyền.

Tình hình phá rừng tại Tây Nguyên là một vấn đề đáng báo động, được thể hiện thông qua số liệu sau:

Diện tích rừng bị phá trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên (2007 - 2013)

Năm	Phá rừng (ha)						
	Tổng cộng	Rừng đặc dụng		Rừng phòng hộ		Rừng sản xuất	
		Rừng tự nhiên	Rừng trồng	Rừng tự nhiên	Rừng trồng	Rừng tự nhiên	Rừng trồng
2007	696,64	8,38	0,14	128,49	3,18	515,34	41,11
2008	1.040,44	16,71	0	89,69	1,4	810,33	122,31
2009	1.013,96	23,95	0	74,05	2,9	907,63	5,43
2010	698,03	17,1	0	68,27	17,3	495,99	99,37
2011	1192,28	23,02	0	59,21	4,11	510,50	595,44
2012	621,19	3,0	0	54,36	11,20	451,60	101,03
2013	439,66	0,45	0	42,39	6,24	318,56	72,02
Tổng	5.702,20	92,61	0,14	516,46	46,33	4009,95	1036,73

Nguồn: Cục Kiểm lâm

2 Số liệu từ báo cáo của Chi cục kiểm lâm Đắk Lắk

3 Báo cáo tổng kết của Chi cục trưởng kiểm lâm Đắk Nông trong hội nghị Tổng kết công tác bảo vệ và phát triển rừng 6 tháng đầu năm của Đắk Nông tại thị xã Gia Nghĩa, ngày 30/7/2015.

4 Báo cáo tổng kết công tác bảo vệ và phát triển rừng 2012 - 2013 của Chi cục kiểm lâm Kon Tum.

Qua số liệu trên thì trong giai đoạn năm 2007 – 2013, Tây Nguyên đã có 5.702,20 ha rừng bị phá, trong khi đó cả nước có 14.577,88 ha rừng bị phá. Như vậy, riêng Tây Nguyên, diện tích rừng bị phá đã chiếm hơn 1/3 cả nước. Trong 516,46 ha rừng phòng hộ, rừng đặc dụng đã có 92,61 ha diện tích rừng bị phá, rừng sản xuất có 5.046,60 ha diện tích bị phá, trong đó phá rừng tự nhiên là 4.009,95 ha. Như vậy, tình trạng phá rừng ở Tây Nguyên đang ở mức độ cao, nghiêm trọng nhất là trong năm 2011 với tổng diện tích rừng bị phá lên đến 1.192,28 ha.

Bên cạnh đó, tình trạng chống người thi hành công vụ trong công tác quản lý, bảo vệ rừng cũng diễn biến phức tạp. Chỉ riêng tỉnh Đắk Lắk, từ đầu năm đến nay đã xảy ra bốn vụ chống người thi hành công vụ, gây thương tích cho năm cán bộ quản lý, bảo vệ rừng...

Nguyên nhân nạn phá rừng ở Tây Nguyên vẫn diễn biến phức tạp được xác định là do các chủ rừng đã buông lỏng công tác quản lý, bảo vệ rừng; chính quyền các cấp chưa thực hiện hết trách nhiệm trong công tác chỉ đạo quản lý; việc sắp xếp, chuyển đổi mô hình quản lý tại các công ty lâm nghiệp chưa hiệu quả, tạo nên tâm lý buông lỏng, lơ là, thậm chí lợi dụng quá trình chuyển đổi mô hình hoạt động để phá rừng, trục lợi.

Thêm vào đó, tình trạng người dân tự phát trồng các loại cây công nghiệp không theo quy hoạch của chính quyền địa phương, đặc biệt là thời gian gần đây, do giá tiêu trên thị trường tăng cao nên người dân ở các tỉnh Tây Nguyên ô ạt đầu tư trồng tiêu. Một bộ phận không nhỏ người dân kéo nhau đi phá rừng lấy gỗ làm trụ tiêu và lấn chiếm đất lâm nghiệp để trồng tiêu... Trong khi đó, công tác ngăn chặn, xử lý của các ngành chức năng và chính quyền địa phương chưa kịp thời và phát huy hiệu quả, để hàng trăm ha rừng bị tàn phá nặng nề. Từ đó, để bảo vệ rừng Tây Nguyên cần phải có những giải pháp phù hợp để ngăn chặn tình trạng phá rừng đang diễn ra hết sức phức tạp.

2. Một số giải pháp nhằm ngăn chặn tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng tại Tây Nguyên

2.1. Khắc phục những hạn chế của pháp luật

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định

của pháp luật bảo vệ rừng. Luật Bảo vệ và phát triển rừng ra đời đã đáp ứng được phần nào đòi hỏi bức thiết trong công tác đấu tranh phòng chống hành vi hủy hoại rừng, thế nhưng, Luật vẫn còn những tồn tại, thiếu sót nhất định. Vì vậy, cần tập trung rà soát sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật theo hướng sát với thực tiễn, đặc biệt cần cụ thể hóa các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức được Nhà nước giao đất để trồng rừng, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương. Đồng thời cần phải tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung một số quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành của các ngành luật có liên quan đến pháp luật bảo vệ rừng như: Pháp luật về đất đai, pháp luật về môi trường, tài nguyên nước, pháp luật hình sự, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính...; loại bỏ những quy định không còn phù hợp để đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ giữa các văn bản này với Luật Bảo vệ và phát triển rừng.

Mặt khác, cần ban hành những văn bản cụ thể quy định vai trò và địa vị pháp lý của lực lượng kiểm lâm trong việc thừa hành pháp luật và bảo vệ rừng. Đây không phải là vấn đề mới mẻ, song rất cần thiết, nhất là trong giai đoạn hiện nay vì tình trạng cháy rừng, vi phạm pháp luật bảo vệ rừng ngày càng nghiêm trọng.

2.2. Khắc phục những yếu kém, hạn chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Trong những năm qua, hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng còn bộc lộ nhiều hạn chế, thiếu sót, cơ chế quản lý công kênh, nhiều cơ quan chủ quản cùng quản lý dẫn đến tình trạng khi mất rừng thì đùn đẩy trách nhiệm cho nhau. Chúng ta cần thiết phải khắc phục những yếu kém, hạn chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Dưới đây là một số biện pháp cụ thể như sau:

Thứ nhất, tăng cường quản lý nhà nước về lâm nghiệp tại địa phương, tổ chức thực hiện nghiêm túc, quyết liệt các văn bản chỉ đạo của Chính phủ và của ngành, cụ thể là Chỉ thị số 12/2003/CT/TTg ngày 16/5/2003, Chỉ thị số 08/2006/CT/TTg ngày 8/3/2006 và Chỉ thị số 1685/CT-TTg ngày 27/9/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường chỉ

đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ rừng, ngăn chặn tình trạng phá rừng và chống người thi hành công vụ, trong đó nghiêm túc thực hiện việc dừng các dự án chuyển đổi rừng tự nhiên sang mục đích phi lâm nghiệp, nhất là khu rừng đặc dụng, phòng hộ ở khu vực Tây Nguyên để tổ chức rà soát, đánh giá hiệu quả thực hiện các dự án chuyển đổi rừng, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng. Trường hợp cần thiết phải chuyển đổi mục đích sử dụng rừng tự nhiên thì phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép và buộc phải trồng lại rừng thay thế diện tích rừng đã chuyển đổi.

Thứ hai, cần phải có sự phối hợp liên ngành trong quản lý, bảo vệ rừng, cần vận hành bộ máy quản lý một cách thường xuyên, liên tục, giải quyết nghiêm minh, kịp thời các hành vi phạm tội hủy hoại rừng. Huy động sức mạnh tổng hợp của các ngành, các cấp, đồng thời nâng cao vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bảo vệ rừng. Xây dựng cơ chế phối hợp có tính ràng buộc pháp lý của các lực lượng: kiểm lâm, công an, quân đội, lực lượng dân quân tự vệ, công an xã, nội vụ, thanh tra, tòa án, viện kiểm sát, các ban quản lý rừng, các công ty lâm nghiệp và cộng đồng dân cư để ngăn chặn, xử lý các đối tượng phá rừng. Nếu rừng được giao cho các nông, lâm trường, ban quản lý, công ty lâm nghiệp nhưng vẫn bị chặt phá thì lãnh đạo chính quyền địa phương phải liên đới chịu trách nhiệm.

Thứ ba, cần tăng cường quản lý khai thác rừng. Về lâu dài, đề nghị chỉ cho phép các chủ rừng khai thác theo phương án quản lý rừng bền vững được duyệt. Thủ tướng Chính phủ quyết định tổng hạn mức khai thác hàng năm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thông báo sản lượng khai thác hàng năm để phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mở rừng khai thác hàng năm đối với các chủ rừng. Thể chế hóa mạnh mẽ chủ trương xã hội hóa công tác bảo vệ rừng bằng quy định của pháp luật về định canh, định cư, đẩy mạnh việc xóa đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội các vùng sâu, vùng xa. Nhà nước cần ban hành các chính sách hỗ trợ vốn, kỹ thuật, công nghệ, khuyến khích cộng đồng, cá nhân, tổ chức thuộc mọi thành phần kinh tế, tham gia đầu tư bảo vệ rừng và kinh doanh hợp lý.

Thứ tư, vấn đề giao rừng, cho thuê rừng, cho tư nhân quản lý cần phải được nghiên cứu một cách cụ thể, phù hợp với các quy định thực tế. Cần xây dựng các chương trình, đề án trên diện tích rừng được giao, được thuê đảm bảo bố trí nguồn nhân lực không để rừng bị xâm hại trái pháp luật. Đối với tổ chức, phải có dự án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư phải có đơn được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có rừng xác nhận. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân đề nghị thuê rừng thì hộ gia đình, cá nhân phải có dự án đầu tư và văn bản thẩm định của phòng chức năng cấp huyện. Phương án giao rừng, cho thuê rừng do Ủy ban nhân dân cấp xã lập cần có sự tham gia của đại diện các đoàn thể và đại diện nhân dân các thôn trong xã và phải được Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt. Bên cạnh đó, Nhà nước cần tạo điều kiện cho người dân vay vốn với lãi suất thấp để họ có nguồn kinh phí làm rừng, tư vấn cho người dân cây trồng có giá trị kinh tế để người dân có thu nhập, yên tâm, tích cực bảo vệ rừng. Thực tế cho thấy, chỉ khi người dân sống gần rừng có cuộc sống ổn định thông qua việc quản lý và bảo vệ rừng thì rừng mới được bảo vệ nghiêm ngặt. Do vậy các địa phương cần thực hiện chủ trương khoán rừng với cơ chế phù hợp để người dân nhận khoán được bảo đảm lợi ích, từ đó tăng cường trách nhiệm bảo vệ rừng. Các cơ quan quản lý phối hợp thường xuyên kiểm tra, giám sát hoạt động của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng, hoặc được Nhà nước giao rừng.

Tránh tình trạng lỏng lẻo trong khâu quản lý dẫn đến việc người dân lợi dụng sơ hở để lấn chiếm, khai thác rừng trái phép. Tăng cường quản lý lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp. Tiến hành rà soát, sắp xếp đổi mới các lâm trường quốc doanh, chỉ giữ lại những lâm trường sản xuất có hiệu quả gắn với giải quyết đời sống người dân trên địa bàn theo phương thức liên kết, khoán đất, ổn định lâu dài. Chuyển đổi phương thức quản lý rừng tự nhiên phù hợp với thực tiễn địa phương. Chỉ đạo công ty lâm nghiệp lập kế hoạch quản lý, sử dụng đất và rừng phù hợp với chức năng nhiệm vụ sản xuất kinh doanh. Thực hiện thuê đất và sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật.

2.3. Khắc phục những hạn chế trong hoạt động quản lý của các cơ quan bảo vệ rừng

Hoạt động của các cơ quan đấu tranh phòng chống tội phạm có vai trò tích cực trong việc phòng chống, hạn chế hay triệt tiêu các yếu tố làm phát sinh hành vi phạm tội hủy hoại rừng. Tuy nhiên, thời gian qua, những biện pháp trong hoạt động đấu tranh phòng, chống tội phạm chưa mang lại hiệu quả như mong muốn do còn mang tính hình thức, chưa có phương án giải quyết liên ngành để xử lý các tụ điểm phá rừng trái phép. Việc xử lý các vi phạm chưa kịp thời, thiếu kiên quyết, còn có những quan điểm khác nhau ở các địa phương. Người phạm tội ngày càng liêu lĩnh, dùng thủ đoạn tinh vi hơn, gây thiệt hại nghiêm trọng đến rừng. Tình trạng chống người thi hành công vụ xảy ra thường xuyên, thể hiện thái độ xem thường pháp luật. Để bảo vệ và phát triển rừng bền vững, chúng ta cần phải có biện pháp khắc phục những hạn chế trong hoạt động của các cơ quan phòng, chống tội phạm.

Trước hết, các cơ quan đấu tranh phòng chống tội phạm cần phải hình thành hệ thống chuyên trách chống tội phạm và vi phạm pháp luật quản lý rừng trên các địa bàn có diện tích rừng lớn. Các đơn vị Công an, Kiểm lâm cần kết hợp chặt chẽ với chính quyền cơ sở, với quần chúng nhân dân để sớm phát hiện các đối tượng đang có hành vi phạm tội hoặc mới hình thành tội phạm. Cần phải nắm được thông tin về kẻ cầm đầu các băng nhóm, số đối tượng tham gia, tính chất và địa bàn thực hiện hành vi của chúng. Khi phát hiện thấy các đối tượng có biểu hiện nghi vấn, nếu chưa đủ căn cứ để truy tố trước pháp luật thì cần phải có biện pháp xử lý hành chính. Làm tốt vấn đề này sẽ làm giảm sự gia tăng tội phạm. Các cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là Ủy ban nhân dân cần ban hành văn bản pháp luật để có cơ chế phối hợp với lực lượng kiểm lâm trên địa bàn, các Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần chỉ đạo sát sao hơn nữa công tác bảo vệ và phát triển rừng.

Thứ hai, Cơ quan kiểm lâm cần phải đổi mới, khắc phục những hạn chế, thiếu sót trong hoạt động đấu tranh phòng, chống tội phạm hủy hoại rừng. Lực lượng kiểm lâm

phải thể hiện được vai trò của mình trong công cuộc đấu tranh phòng, chống tội hủy hoại rừng, tham mưu cho chính quyền cơ sở trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp, tạo thành cầu nối với chủ rừng, tăng cường phát hiện và ngăn chặn các vụ vi phạm. Thu hút các tổ chức xã hội vào việc quản lý và bảo vệ rừng, xây dựng mô hình quản lý và bảo vệ rừng ở các địa phương.

Do lực lượng kiểm lâm của Tây Nguyên vẫn còn yếu và thiếu những điều kiện cần thiết nên Nhà nước cần phải trang bị đủ các phương tiện đáp ứng yêu cầu công tác cho các Hạt kiểm lâm các tỉnh, trước mắt cần tập trung đầu tư cho những Hạt kiểm lâm ở vùng trọng điểm. Tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ và hợp tác quốc tế, ứng dụng công nghệ tin học, viễn thám vào công tác quản lý bảo vệ rừng, theo dõi diễn biến rừng và đất lâm nghiệp và các vụ vi phạm về hủy hoại rừng.

Thứ ba, nên đổi mới, xây dựng ngành kiểm lâm thành lực lượng cảnh sát lâm nghiệp để nâng cao địa vị pháp lý của lực lượng này trong đấu tranh phòng chống tội phạm. Chuyển đổi lực lượng kiểm lâm thành cảnh sát lâm nghiệp không đơn thuần chỉ là thay đổi tên gọi, mà là sự thay đổi về chất, nhằm tăng cường chức năng thừa hành pháp luật của lực lượng kiểm lâm. Giải pháp này có tầm quan trọng cho công tác bảo vệ rừng, vì nhiệm vụ này cần phải có một tổ chức chuyên trách, có vị thế cao, được huấn luyện, trang bị, đào tạo tốt hơn và được hưởng chế độ đãi ngộ thích hợp.

Thứ tư, phát huy hơn nữa vai trò của lực lượng Công an nhân dân trong phòng ngừa, phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật và tội phạm về môi trường, đặc biệt là tài nguyên rừng. Nhà nước cần tăng cường nguồn lực để hỗ trợ, đầu tư cho lực lượng Công an nhân dân, nhất là các trang thiết bị, phương tiện cần thiết, giúp nâng cao hiệu quả trong hoạt động phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về môi trường...

Thứ năm, tăng cường quan hệ phối hợp trong công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Bộ Công an và Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có Thông tư liên tịch số 02/2009/TTLT-BCA-BTNMT hướng dẫn quan hệ phối hợp

trong công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Căn cứ Thông tư này, 63/63 tỉnh thành đã có Quy chế hoặc Kế hoạch phối hợp liên ngành. Trên cơ sở đó đã triển khai nhiều nội dung phối hợp có hiệu quả, nhất là hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về môi trường có sự tham gia của cả hai lực lượng. Nhiều vụ vi phạm được phát hiện, chuyển cho Công an hoặc Thanh tra Sở Tài nguyên Môi trường xử lý kịp thời, thuận lợi.

Tuy nhiên, để tăng cường hiệu quả, trên từng địa phương, địa bàn công tác, các đơn vị công an nhân dân có trách nhiệm phối hợp với lực lượng kiểm lâm, lực lượng bảo vệ rừng quản lý giáo dục các đối tượng chuyên lén lút phá, đốt phá rừng trái phép làm nương rẫy; tham gia cùng lực lượng kiểm lâm, quân đội nhân dân mở những đợt truy quét lâm tặc, tổ chức truy quét ở những địa bàn trọng điểm, nơi thường xuyên xảy ra hành vi vi phạm về bảo rừng, tiếp nhận thông tin nhanh, xử lý kịp thời, thái độ xử lý nghiêm minh. Mặt khác, cần giám sát chặt chẽ hoạt động của các trạm kiểm lâm, trạm phúc kiểm. Bố trí những cán bộ có phẩm chất, có bản lĩnh, trách nhiệm cao để chặn đứng những hoạt động phạm pháp của bọn lâm tặc.

2.4. Khắc phục những hạn chế trong hoạt động tuyên truyền, giáo dục về phòng, chống tội hủy hoại rừng.

Do công tác tuyên truyền làm chưa tốt, phổ biến pháp luật về bảo vệ rừng chưa đúng mức, người thực hiện công tác tuyên truyền không có nhiều kinh nghiệm, chưa có phương pháp phù hợp nên công tác tuyên truyền chưa phát huy được hiệu quả. Cơ sở vật chất đầu tư cho hoạt động tuyên truyền chưa được quan tâm đầu tư. Người dân, nhất là ở vùng sâu, vùng xa chưa nhận thức đầy đủ được tính cấp thiết của việc bảo vệ rừng, nên vẫn tiếp tục phá rừng, có nơi còn tiếp tay, làm thuê cho bọn đầu nậu, kẻ có tiền.

Vì thế, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, tuyên truyền sâu rộng trong nhân dân các chính sách của Nhà nước về giao đất, giao rừng cho nhân dân, và nhân dân thực sự hưởng lợi rất lớn từ chính sách này. Cần xây dựng các chương trình về thông tin - giáo

dục - truyền thông, phổ biến kiến thức về pháp luật bảo vệ và phát triển rừng nhằm nâng cao nhận thức về bảo vệ rừng của các chủ rừng, chính quyền các cấp, các ngành và toàn xã hội. Bên cạnh đó, cần đổi mới phương pháp tuyên truyền phù hợp với từng đối tượng tiếp nhận thông tin, nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở những vùng sâu, vùng xa. Đưa kiến thức cơ bản về bảo vệ tài nguyên rừng vào chương trình giảng dạy ở cấp tiểu học và trung học. In ấn, phát hành các tài liệu tuyên truyền để phân phát cho các cộng đồng dân cư, xây dựng các bảng tuyên truyền ở nơi công cộng, trên giao lộ, cửa rừng; Vận động các hộ gia đình sống trong và gần rừng ký cam kết bảo vệ rừng, thực hiện bản cam kết ba không: không mua bán, không khai thác, không phá rừng, xây dựng và thực hiện các quy ước bảo vệ rừng.

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về vấn đề di dân tự do vào Tây Nguyên, giúp người dân hiểu rằng, Tây Nguyên không phải “miền đất hứa”, nhiều đồng bào di cư tự do vào đây nhưng cuộc sống hết sức khó khăn, thậm chí còn nghèo đói.

Đặc biệt, các vụ án xét xử về tội hủy hoại rừng nên được đưa ra xét xử lưu động 100% tại các khu vực có đông dân cư, nơi tập trung nhiều đồng bào dân tộc thiểu số, để tuyên truyền pháp luật đến cho người dân thông qua việc xét xử, giúp họ có ý thức chấp hành pháp luật tốt hơn, góp phần tích cực vào việc hạn chế hành vi phạm tội hủy hoại rừng.

Kiểm lâm trên mỗi địa bàn cần kết hợp lồng ghép trong các buổi họp dân ở thôn, buôn, hay đợt chi trả dịch vụ môi trường rừng để tuyên truyền công tác phòng cháy, chữa cháy rừng, phổ biến các chủ trương chính sách của Nhà nước về bảo vệ rừng.

Bên cạnh đó, Nhà nước cần quan tâm hơn đến việc đầu tư cho hoạt động tuyên truyền bảo vệ rừng, đầu tư cơ sở vật chất như loa, đài, xây dựng nhà văn hóa tập thể để nhân dân trong địa phương sinh hoạt hàng tuần. Ngoài ra cần nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật và kinh nghiệm cho những người làm công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, thông qua việc tạo điều kiện hỗ trợ cho họ đi học thêm kiến thức về lĩnh vực bảo vệ rừng, để họ có thể hoàn thành tốt được việc tuyên truyền pháp luật đến cho người dân ■

Phân tích, so sánh nội dung của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin với một số Luật mẫu về tự do/tiếp cận thông tin

VŨ CÔNG GIAO*
NGUYỄN ANH ĐỨC**

Xây dựng Luật tự do/tiếp cận thông tin (TCTT) hiện đang là một xu hướng mang tính toàn cầu bởi những giá trị to lớn của Luật này đối với các nhà nước và người dân, bất kể những khác biệt về kinh tế, xã hội, văn hóa hay thể chế chính trị. Để hỗ trợ các quốc gia, một số tổ chức quốc tế và khu vực đã chủ động xây dựng và phổ biến những Luật mẫu về tự do/TCTT như là nguồn tham khảo cho các nhà nước khi xây dựng và sửa đổi đạo luật quan trọng này. Bài viết góp ý về một số nội dung quan trọng của Dự thảo Luật TCTT của Việt Nam¹ thông qua việc phân tích, so sánh với Luật mẫu của ARTICLE 19², Luật mẫu của Khôi Thịnh vượng chung³ và Luật mẫu của các quốc gia châu Phi⁴.

1. Các cơ quan có trách nhiệm và phạm vi thông tin được cung cấp

1.1. Các cơ quan có trách nhiệm

Có hai cách tiếp cận chính khi định nghĩa cơ quan nào thuộc diện điều chỉnh của Luật TCTT.

Cách tiếp cận phổ biến nhất là chỉ nêu định nghĩa mang tính nguyên tắc, còn việc xác định cụ thể sẽ căn cứ vào từng trường hợp (thể hiện trong Luật mẫu của ARTICLE 19 và Luật mẫu của châu Phi). Ưu điểm của cách thức này là đơn giản, dễ quy định, có tính mềm dẻo, thích ứng cao, nhưng nhược điểm là gây khó khăn trong việc xác định tư

cách các chủ thể có nghĩa vụ, đặc biệt là với những chủ thể mang tính chất tạm thời như các nhà thầu tư nhân cung cấp dịch vụ công, thậm chí cả những tổ chức thường trực thực hiện chức năng công cũng khó xác định nhiệm vụ giữa cơ quan chủ quản và cơ quan trực thuộc, dù cùng “được thành lập theo luật/pháp luật”.

Ngược lại với cách thứ nhất, cách tiếp cận thứ hai đưa ra danh mục tên các cơ quan sẽ được điều chỉnh trong luật. Cách này có ưu điểm là rõ ràng, cụ thể, tránh được khó khăn của cách thứ nhất, nhưng nhược điểm là quá cứng nhắc, dễ lạc hậu, bất cập, sau

* PGS, TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

** Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

1 Dự thảo được góp ý là bản đã được Ban soạn thảo chỉnh lý sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến vào ngày 12/8/2015.

2 Xem toàn văn Luật mẫu của ARTICLE 19 (bản tiếng Anh), tại <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>.

3 Xem toàn văn Luật mẫu của Khôi thịnh vượng chung (bản tiếng Anh) tại: http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/cw_standards/Cth%20model%20law%20-%20FOI%20Act.pdf.

4 Xem toàn văn Luật mẫu của các quốc gia châu Phi (bản tiếng Anh) tại http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf.

một thời gian sẽ dẫn đến tình trạng danh sách cơ quan đưa ra có khi vừa thừa lại vừa thiếu.

Giải pháp có thể dựa trên cách tiếp cận trong Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, trong đó vẫn liệt kê các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin nhưng dựa trên hai nguyên tắc chính: *Một là*, được hình thành theo hiến định hoặc luật định (như cơ quan công hoặc tổ chức/pháp nhân công); *Hai là*, “tổ chức được thành lập vì mục đích công” bất kể có tư cách pháp nhân hay không - miễn là được sở hữu hoặc được quản lý bởi nhà nước. Ví dụ, Điều 1 Luật mẫu của châu Phi xác định tổ chức tư có liên quan là một tổ chức mà xét trong phạm vi một hoạt động cụ thể do nhà nước sở hữu, kiểm soát hay tài trợ, trực tiếp hoặc gián tiếp, hoàn toàn hoặc một phần, nhưng chỉ bó hẹp trong phạm vi tài trợ đó; hoặc tiến hành một chức năng của Nhà nước hay dịch vụ công theo luật định nhưng chỉ bó hẹp trong phạm vi chức năng hoặc dịch vụ đó.

Với hai nguyên tắc nêu trên, phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin vừa có thể xác định rõ ràng, lại không bị giới hạn một cách cứng nhắc.

Đối chiếu với Dự thảo Luật TCTT của Việt Nam, có thể thấy cách quy định tại Điều 6 về cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin chưa bao gồm hết những chủ thể có trách nhiệm, đặc biệt là những tổ chức chính trị, chính trị xã hội như Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Cựu chiến binh,... Mặc dù không phải toàn bộ, nhưng có một số hoạt động của các tổ chức này liên quan đến thực hiện chức năng công của Nhà nước, ví dụ như thực hiện chức năng “tham gia quản lý nhà nước” về những lĩnh vực có liên quan (cho ý kiến xét nâng lương, bổ nhiệm, bãi nhiệm, cách chức,...); thực hiện đối ngoại nhân dân (chức năng của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam); tham gia xây dựng Nhà nước và pháp luật,...

Theo Bản thuyết minh của Bộ Tư pháp về Dự thảo Luật TCTT công bố lấy ý kiến nhân dân, lý do không quy định công khai thông tin do các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội nắm giữ vì những thông tin đó “...chủ yếu liên quan đến vấn đề quản lý, sử dụng tài chính, ngân sách và hoạt động của các tổ chức. Việc công khai các thông tin này cũng đã được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Cán bộ, công chức, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công... Do đó, việc TCTT của các tổ chức này đã được đảm bảo ở mức độ nhất định. Ngoài ra, hoạt động của các tổ chức này còn được quy định bởi điều lệ của từng tổ chức...”⁵. Tuy nhiên, cần thấy rằng, với cách giải thích như vậy, ngay cả hoạt động của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp, các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát cũng đều đã được điều chỉnh bởi các đạo luật chuyên ngành mà ở đó đã có các quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin đối với từng hoạt động cụ thể. Trong khi đó, điều cần thiết khi ban hành Luật TCTT, như chính cơ quan soạn thảo nêu ra tại Tờ trình, là vì “...phạm vi thông tin được công khai, hình thức công khai thông tin cũng như quy trình, thủ tục tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin theo yêu cầu ở các cơ quan nhà nước chưa được thực hiện thống nhất, còn phụ thuộc vào quyết định của từng cơ quan và thái độ phục vụ của công chức trực tiếp tiếp nhận yêu cầu...”⁶.

1.2. Giới hạn thông tin được cung cấp

Việc xác định rõ giới hạn những thông tin được cung cấp trong Dự thảo Luật là cần thiết để việc thực thi quyền TCTT không bị cản trở bởi một đạo luật khác (ví dụ như Luật về Bí mật nhà nước, Luật về An ninh quốc gia, Luật về An ninh thông tin,...).

Về vấn đề này, các Luật mẫu đều quy

5 Bộ Tư pháp (2015), Bản thuyết minh chi tiết về Dự thảo Luật TCTT.

6 Bộ Tư pháp (2015), Bản thuyết minh chi tiết về Dự thảo Luật TCTT.

định theo hướng giới hạn thông tin được tiếp cận bởi các lý do an ninh quốc gia, lợi ích công, hay quyền và danh dự của bên thứ ba. Bên cạnh đó, có Luật mẫu bao gồm những quy định trực tiếp, rõ ràng để xác định nội hàm của các lợi ích đó, cụ thể như Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung quy định rất chi tiết các trường hợp mà cơ quan công quyền không có trách nhiệm công bố thông tin dựa theo tính chất của “văn bản”, và gọi chung là “các văn bản được miễn công bố”, tại Phần 4 với 11 điều (từ Điều 25 đến Điều 36). Cùng với việc quy định các ngoại lệ cụ thể cho từng trường hợp, Luật mẫu của Khối thịnh vượng chung còn dành riêng Điều 36 để quy định trách nhiệm “thiện chí và nỗ lực cao nhất” của các cơ quan công quyền khi cân nhắc các trường hợp cụ thể để quyết định có hay không cung cấp thông tin.

Trong khi đó, Dự thảo Luật TCTT hiện nay của Việt Nam chỉ đề cập tới giới hạn thông tin một cách rất chung tại khoản 2 Điều 1 với 5 nhóm thông tin không được điều chỉnh bởi Luật này. Cách quy định như vậy tạo điều kiện cho các luật khác (Luật Bảo vệ bí mật nhà nước) trở thành chiếc “van an toàn” cho những thông tin mà Nhà nước không muốn công bố, không muốn cung cấp tới người dân. Để tránh tình trạng này, các Luật mẫu không chỉ quy định nguyên tắc thiện chí với mục tiêu đưa luật về TCTT có giá trị áp dụng cao hơn so với các luật khác. Như ở Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, Điều 35 quy định: “Mặc dù có thể trái với bất kỳ luật nào, song một cơ quan công quyền sẽ vẫn cho phép tiếp cận một văn bản được miễn công bố trong trường hợp có bằng chứng chính đáng cho thấy đã hoặc có khả năng đã xảy ra:

- việc lạm dụng quyền hạn hoặc vô ý gây hậu quả khi thực hiện thẩm quyền;
- bất công đối với một cá nhân;
- nguy hiểm tới sức khỏe hay an toàn của một cá nhân hoặc xã hội; hoặc
- sử dụng trái phép ngân sách nhà nước”.

Cách quy định như vậy giúp loại trừ khả

năng lạm dụng những đạo luật khác để từ chối việc cung cấp thông tin.

Về vấn đề trên, Điều 13 của Dự thảo Luật TCTT cũng đã quy định “trường hợp luật khác có quy định nhưng trái với nguyên tắc quy định tại Điều 4 của Luật này thì phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp”. Tuy nhiên, vẫn nên sửa đổi theo hướng liệt kê cụ thể các trường hợp loại trừ trách nhiệm cung cấp thông tin; còn trong trường hợp khác thì nên sửa đổi như ở Điều 35 Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung đã nêu trên để bảo đảm chắc chắn rằng, các nguyên tắc và quy định của Luật TCTT phải được thực hiện, kể cả khi không phù hợp với một luật khác hiện hành.

1.3. Khái niệm thông tin

Thông tin là thuật ngữ nền tảng, rất quan trọng, vì có ý nghĩa xác định phạm vi điều chỉnh về mặt nội dung của một đạo luật tự do/TCTT.

Dự thảo Luật TCTT hiện nay nêu định nghĩa “thông tin” là “tin được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình” (khoản 1 Điều 3).

Quy định này gây khó khăn trong việc hiểu đúng thuật ngữ, vì dễ nhầm lẫn với các dạng tin tức, thông báo vốn có nghĩa rất hẹp. Về vấn đề này, cũng quy định về “thông tin” nhưng Luật mẫu của châu Phi không xác định đó là “tin” nằm trong các tài liệu, vì “tin” là khái niệm có nội hàm không xác định rõ. Và nếu quy định như Dự thảo Luật TCTT, người dân cũng không xác định được “tin” nào là phù hợp với nhu cầu của họ để yêu cầu, từ đó dẫn đến nội dung của yêu cầu có thể quá rộng (gây khó khăn cho chính cơ quan cung cấp) hoặc quá hẹp (gây bất lợi cho người yêu cầu).

Giải pháp có thể tham khảo ở hai Luật mẫu (của ARTICLE 19 và của Khối Thịnh vượng chung), ở đó không giải nghĩa về “thông tin do cơ quan công nắm giữ”, mà

thay vào đó, giải nghĩa về “văn bản”/“hồ sơ” là các phương tiện lưu giữ mang tính vật chất hữu hình, dễ hình dung, dễ nắm bắt hơn là khái niệm mang tính định tính như “thông tin”. Nhờ đó, việc TCTT của người dân được “vật chất hóa” thông qua việc tiếp cận các phương tiện lưu giữ thông tin là những “văn bản” hay “hồ sơ” mà các cơ quan công nắm giữ. Từ việc tiếp cận các dạng thức lưu giữ đó mới có được thông tin mà người dân muốn tìm hiểu. Thậm chí, theo quy định tại Điều 12 Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung, những văn bản không nằm trong quy định của Luật này (bao gồm cả những văn bản thuộc diện được miễn công bố) cũng có thể được cung cấp trong trường hợp cơ quan công có thể công bố (theo thẩm quyền) hoặc phải công bố (theo luật định).

Do đó, Dự thảo Luật TCTT nên thay thuật ngữ “thông tin” tại khoản 1 Điều 3 thành thuật ngữ “hồ sơ” hoặc “tài liệu” và vẫn có thể giữ những dạng thức được liệt kê nhằm giải thích thuật ngữ như hiện nay.

2. Chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin

Các Luật mẫu đều quy định cho phép bất kỳ cá nhân nào cũng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin mà không kể đến lợi ích pháp lý (có liên quan hay không), địa vị pháp lý (có phải là công dân hay không), và nơi cư trú (có ở quốc gia đó hay không). Điều này phù hợp với bối cảnh hội nhập toàn cầu trong đó sự hợp tác, giao lưu, đi lại giữa các quốc gia ngày càng phát triển mạnh.

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 1 Dự thảo Luật TCTT nêu rằng: “Luật này quy định về quyền TCTT của công dân”. Với quy định đó, có thể hiểu là theo Dự thảo Luật TCTT, chỉ công dân mới là chủ thể của quyền. Quy định này không chỉ đi ngược với xu hướng chung trên thế giới mà còn ít nhiều mâu thuẫn với quy định tại khoản 1 Điều 32 Dự thảo Luật TCTT, trong đó cho phép người nước ngoài cư trú hợp pháp tại Việt Nam có quyền yêu cầu cung cấp những thông tin liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của họ.

Nói cách khác, quy định tại khoản 1 Điều 32 đã vượt ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Dự thảo Luật TCTT.

Việc giới hạn phạm vi chủ thể của quyền là công dân trong Dự thảo Luật TCTT có thể được lý giải là để “phù hợp” với quy định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013, trong đó nêu rằng: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, TCTT, hội họp, lập hội, biểu tình”. Tuy nhiên, cần hiểu khái niệm “phù hợp” theo nghĩa mở, rộng hơn chứ không phải là “hoàn toàn khớp”. Phù hợp có nghĩa là không hẹp hơn quy định của Hiến pháp, nhưng có thể mở rộng quy định của Hiến pháp. Cụ thể, trong trường hợp này, việc quy định “mọi người” thay cho “công dân” có quyền TCTT vẫn có thể coi là phù hợp với Hiến pháp.

Một vấn đề khác về chủ thể quyền TCTT thể hiện ở Dự thảo Luật TCTT là quy định tại khoản 6 Điều 4 về nguyên tắc hỗ trợ “người khuyết tật, người sống ở miền núi, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền TCTT”. Mặc dù quy định này có mục đích là bảo đảm tính công bằng trong tiếp cận quyền, nhưng do cách quy định kiểu liệt kê khiến nó có thể gây mất công bằng đối với những chủ thể quyền khác cũng gặp khó khăn. Để khắc phục, không nên liệt kê các chủ thể được ưu tiên mà chỉ quy định một cách khái quát, còn các chủ thể cụ thể nào được ưu tiên sẽ được Chính phủ xác định, điều chỉnh tùy theo tình hình thực tế.

3. Hình thức yêu cầu cung cấp thông tin

Có một nguyên tắc chung là việc quy định các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin không được trở thành rào cản đối với việc thực thi quyền. Trên tinh thần đó, các Luật mẫu đều ghi nhận nhiều hình thức yêu cầu cung cấp thông tin khác nhau, bao gồm: bằng văn bản (gửi trực tiếp, hoặc qua đường bưu điện, fax, mạng điện tử), hoặc bằng lời nói. Việc quy định đa dạng các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin như vậy sẽ giúp người dân có thể thực hiện quyền của họ phù hợp với điều kiện cụ thể một cách thuận tiện nhất.

Tuy nhiên, Dự thảo Luật TCTT chưa thể hiện được nội hàm này vì vẫn chưa cho phép yêu cầu cung cấp thông tin bằng lời nói. Ở đây, có thể áp dụng giải pháp được đưa ra trong Luật mẫu của châu Phi, theo đó vẫn cho phép chủ thể quyền được yêu cầu cung cấp thông tin bằng lời nói, nhưng cán bộ tiếp nhận yêu cầu có trách nhiệm phải lập văn bản về việc yêu cầu đó (đồng thời chuyển một bản sao cho người có đề nghị)⁷.

Cũng về hình thức của yêu cầu cung cấp thông tin, yêu cầu (dù được thể hiện dưới hình thức văn bản hoặc lời nói) phải thể hiện được một số nội dung cơ bản. Việc đặt ra những nội dung cơ bản đó là cần thiết để cơ quan được yêu cầu hiểu và đáp ứng được nhu cầu của người dân (loại thông tin, hình thức cung cấp/tiếp nhận) qua đó có thể cung cấp thông tin nhanh chóng, chính xác, đầy đủ.

Tuy nhiên, nếu đặt ra quá nhiều nội dung không cần thiết đối với một yêu cầu cung cấp thông tin sẽ tạo ra rào cản với người dân, ví dụ như đòi hỏi nêu *lý do yêu cầu cung cấp thông tin* hay *mục đích sử dụng thông tin* (như tại điểm d, khoản 2, Điều 20 Dự thảo Luật TCTT). Đó là bởi không phải ai cũng có thể tìm được một lý do phù hợp, hoặc một mục đích sử dụng phù hợp để nêu ra, và có nhiều trường hợp nêu không đúng với lý do thực hoặc mục đích thực của yêu cầu, khiến cho việc thực hiện quy định này trở nên hình thức, thậm chí có thể bị viện dẫn để từ chối cung cấp thông tin nêu “lý do/mục đích yêu cầu không được rõ ràng”.

Vấn đề này nên tham khảo quy định trong Luật mẫu của châu Phi. Thay vì đòi hỏi đưa ra lý do, hoặc mục đích yêu cầu cung cấp thông tin một cách chung chung, khó định hình, Luật mẫu của châu Phi quy định cụ thể hai trường hợp cần nêu lý do, và “xác định rõ lý do” cần cung cấp, đó là:

- Nếu người có đề nghị tin rằng thông tin

là cần thiết để bảo vệ tính mạng hay quyền tự do của một cá nhân thì phải đưa vào *một nội dung thể hiện điều đó, bao gồm căn cứ để tin* như vậy; hoặc

- Nếu đơn đề nghị được gửi tới một tổ chức tư, cần chứng minh thông tin được yêu cầu sẽ có thể hỗ trợ việc thực hiện hay bảo vệ bất kỳ quyền nào⁸.

Do đó, Dự thảo nên bỏ yêu cầu nêu lý do, mục đích cung cấp thông tin, hoặc nếu giữ thì chỉ nên quy định như trong Luật mẫu của châu Phi.

4. Thời hạn giải quyết và chuyển tiếp yêu cầu cung cấp thông tin

Thời hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin được quy định tại các Điều 26, 27 và 28 Dự thảo Luật TCTT, tương ứng với các trường hợp cung cấp thông tin trực tiếp tại trụ sở cơ quan; cung cấp qua mạng điện tử; và cung cấp qua đường bưu điện, fax. Có thể thấy, việc đặt ra những thời hạn như trong Dự thảo Luật TCTT là cần thiết và phù hợp, đặc biệt là với điều kiện hiện tại của Việt Nam, khi cơ sở dữ liệu chủ yếu được lưu giữ thủ công, ít được số hóa sẽ khiến cho quá trình tìm kiếm dữ liệu của các cơ quan được yêu cầu cung cấp thông tin cần nhiều thời gian hơn. Việc quy định thời hạn với các mức độ khác nhau tùy thuộc vào tính chất phức tạp của thông tin, hình thức cung cấp thông tin được yêu cầu giúp làm giảm nhẹ áp lực cho các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết vụ việc.

Tuy nhiên, còn có một quy định khác về thời hạn trong Luật mẫu của ARTICLE 19, Luật mẫu của châu Phi nên được nghiên cứu bổ sung vào Dự thảo Luật TCTT, đó là trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin cần thiết để bảo vệ tính mạng hoặc tự do của một người, việc trả lời yêu cầu cung cấp thông tin phải được thực hiện trong vòng 48 giờ⁹. Bỏ

7 Điều 13 (2) Luật mẫu của châu Phi.

8 Điều 13 (6b,c) Luật mẫu của châu Phi.

9 Xem Điều 9 Luật mẫu của ARTICLE 19 và Điều 15 (9) Luật mẫu của châu Phi.

sung này cũng để phù hợp với nguyên tắc đầu tiên của Dự thảo Luật TCTT (tại khoản 1 Điều 4) là việc cung cấp thông tin phải đảm bảo tính kịp thời. Tính kịp thời ở đây nếu hiểu theo nghĩa hẹp thì là đúng với thời hạn do luật định, song nên nhìn nhận nguyên tắc này ở một nghĩa rộng hơn, đó là kịp thời bảo vệ những quyền con người cơ bản khác đang có nguy cơ bị xâm hại như quyền tự do, quyền được bảo vệ sức khỏe, tính mạng,...

Trong thời hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin, nếu xác định thông tin được yêu cầu không do cơ quan được yêu cầu nắm giữ, và cơ quan này biết được nơi đang nắm giữ thông tin thì phải có trách nhiệm chuyển yêu cầu cung cấp thông tin tới cơ quan, tổ chức đang nắm giữ thông tin. Quy định này được ghi nhận ở cả ba Luật mẫu với mục tiêu tạo sự thuận lợi cho người dân trong việc nhanh chóng đáp ứng nhu cầu về thông tin của họ. Dự thảo hiện nay cũng đã phần nào thể hiện được tinh thần này nhưng chưa triệt để. Khoản 3 Điều 22 Dự thảo Luật TCTT quy định “trường hợp thông tin được yêu cầu không thuộc trách nhiệm cung cấp thông tin của cơ quan thì cơ quan nhận được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin”. Điều đó có nghĩa là cơ quan chỉ có trách nhiệm hướng dẫn người yêu cầu tìm đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin chứ không trực tiếp chuyển yêu cầu tới cơ quan có trách nhiệm. Nói cách khác, người dân phải thực hiện lại quy trình từ đầu ở một cơ quan mới có nắm giữ thông tin, dẫn đến việc kéo dài thời gian TCTT và thậm chí, có khả năng tiếp tục xảy ra nhầm lẫn về chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin ở “bước hai” này (như nhầm về địa chỉ, thẩm quyền,...). Rủi ro đó, cùng với tinh thần bảo đảm lợi ích tốt nhất cho người yêu cầu cung cấp thông tin (và hoàn toàn trong phạm vi khả năng của cơ quan công) đòi hỏi cần có quy định về trách nhiệm chuyển tiếp yêu cầu cung cấp

thông tin tới cơ quan công có trách nhiệm cung cấp (thay vì chỉ giới thiệu người yêu cầu cung cấp tới cơ quan có thông tin).

5. Cơ chế giám sát, bảo vệ quyền

5.1. Cơ chế giám sát

Để tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, Luật TCTT trên thế giới thường giao nhiệm vụ giám sát cho một thiết chế độc lập như cơ quan giám sát Ombudsman hoặc Ủy ban về Tự do thông tin (Cao ủy Thông tin).

Mặc dù vậy, đây chỉ là mô hình được khuyến khích thiết lập chứ không bắt buộc phải có như một nguyên tắc cơ bản trong bảo đảm quyền TCTT. Về vấn đề này, Ban soạn thảo Luật mẫu của Khối Thịnh vượng chung cũng khẳng định: “Ban thư ký cho rằng luật tự do thông tin có thể thực hiện được ở những quốc gia nhỏ mà không cần sự hỗ trợ của một ủy viên thông tin chuyên trách. Điều cần thiết là cam kết của từng bộ, ngành đối với nguyên tắc cho rằng người dân cần phải được TCTT”¹⁰. Tuy nhiên, khẳng định này của Ban thư ký không phải để nhằm hạn chế các nước thành viên thiết lập cơ chế chuyên trách, mà chỉ là một lý giải về tính tùy chọn của cơ chế này. Thực tế cho thấy, việc thiếu một cơ chế chuyên trách sẽ khiến cho Luật TCTT rất khó được đảm bảo ở những nước mà nền công vụ chưa thấm nhuần “văn hóa phục vụ” như ở Việt Nam. Vì vậy, vẫn nên nghiên cứu bổ sung quy định thiết lập cơ quan chuyên trách vào Dự thảo Luật TCTT.

5.2. Cơ chế bảo vệ

Bảo vệ quyền của người yêu cầu cung cấp thông tin

Khoản 1 Điều 11 Dự thảo Luật TCTT quy định hai biện pháp bảo vệ người yêu cầu cung cấp thông tin là khiếu nại và khởi kiện. Đây là hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính truyền thống đang áp dụng ở nước ta nhưng đều có những nhược điểm nhất định.

- Với phương thức giải quyết thông qua khiếu nại, thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam cho thấy, một số cơ quan nhà nước chưa làm tròn trách nhiệm được giao, thiếu quan tâm giải quyết tận gốc của khiếu nại. Việc giải quyết các vụ việc khiếu nại hành chính thường chậm, công tác thẩm tra, xác minh sơ sài, thu thập chứng cứ không đầy đủ, kết luận thiếu chính xác, áp dụng pháp luật cứng nhắc, phương án giải quyết thiếu thuyết phục,... dẫn đến giảm sút niềm tin của nhân dân đối với cơ chế giải quyết khiếu nại.

- Đối với cơ chế khởi kiện thông qua bộ máy tư pháp, điểm mạnh của cơ chế này là có tính độc lập tương đối so với hệ thống các cơ quan quản lý hành chính, nhờ đó có nhiều khả năng để chủ thể bị xâm phạm quyền có thể đạt được một phán quyết công bằng. Tuy nhiên, trình tự tố tụng theo thủ tục tư pháp thường phức tạp, gây ra những vấn đề như tốn kém về tài chính và thường kéo dài khiến cho việc TCTT của người dân bị chậm trễ.

Việc thành lập một thiết chế độc lập như đã nêu cũng góp phần khắc phục hạn chế nêu trên, vì cơ quan này thường đảm nhận cả chức năng giải quyết các tranh chấp nhằm bảo vệ quyền TCTT của người dân.

Bảo vệ người tiết lộ thông tin

Đây là một lỗ hổng trong Dự thảo Luật TCTT. Cùng với những nỗ lực nâng cao chất lượng hoạt động công vụ thì việc bảo đảm an toàn cho những người cung cấp những thông tin về những sai phạm trong hoạt động công vụ của bộ máy nhà nước là rất cần thiết.

Theo các Luật mẫu, không cá nhân nào có thể phải chịu một trách nhiệm pháp lý, hành chính hoặc bị ảnh hưởng đến nghề nghiệp, cho dù họ có vi phạm nghĩa vụ pháp lý hoặc nội quy nghề nghiệp, khi công khai thông tin về những hành vi sai trái, hoặc thông tin về những mối đe dọa nghiêm trọng đến sức khỏe, sự an toàn hoặc ô nhiễm môi trường, miễn là họ công khai thông tin ngay

trình và đưa được ra các bằng chứng xác thực¹¹.

6. Xử lý các hành vi vi phạm

Việc quy định các hành vi có thể phải chịu áp dụng chế tài pháp luật tại Điều 12 Dự thảo Luật TCTT còn chưa bao quát được hết các dạng hành vi xâm phạm quyền. Một số điểm cụ thể nên cân nhắc ở Điều 12 như sau:

Đối với khoản 1:

- Nên bỏ yêu cầu về mục đích của hành vi thay đổi, hủy hoại thông tin, vì không kể bất cứ lý do gì, chỉ cần chứng minh được yếu tố cố ý là đủ điều kiện xem xét xử lý người có hành vi vi phạm, hoặc trong trường hợp vô ý nhưng gây hậu quả rất nghiêm trọng cũng cần xem xét xử lý. Việc cân nhắc mục đích của hành vi sẽ do Tòa án xác định làm căn cứ ra phán quyết, qua đó góp phần nâng cao “tính độc lập” trong phán quyết của tòa án.

- Không cần chỉ ra hậu quả của việc cố tình cung cấp sai, cung cấp không đầy đủ thông tin, mà chỉ cần chứng minh được lỗi cố ý là có thể truy cứu trách nhiệm. Việc xác định hậu quả sẽ được giải quyết theo các trình tự tố tụng để xác định mức độ chịu trách nhiệm.

Đối với khoản 2:

Nội dung của quy định này không rõ ràng và thiếu tính thực tế. Rất khó để người yêu cầu cung cấp thông tin, với vị thế của mình và nhu cầu đang cần đến sự hỗ trợ của cơ quan cung cấp thông tin lại có khả năng thực hiện hành vi nào đó vi phạm Luật này. Nếu người yêu cầu cung cấp thông tin có những hành vi vi phạm về trật tự công cộng, xâm phạm an ninh nơi làm việc của cơ quan,... thì đã được điều chỉnh bằng các đạo luật khác, cụ thể như Luật Xử lý vi phạm hành chính hay Bộ luật Hình sự. Các Luật mẫu cũng như hầu hết Luật TCTT của các quốc gia đều không có nội dung này. Do đó, nên cân nhắc việc bỏ quy định này ra khỏi Dự thảo Luật TCTT ■

11 Xem Điều 47 Luật mẫu của ARTICLE 19, Điều 39 Luật mẫu của Khôi Thịnh vượng chung, Điều 87 Luật mẫu của châu Phi.

PHỤ LỤC

TỔNG MỤC LỤC CÁC BÀI ĐĂNG TRÊN

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2015

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT			
1.	Mười sự kiện trọng đại của Quốc hội trong năm 2014	NCLP	Số 01
2.	Hiến pháp năm 2013 - Cơ sở chính trị, pháp lý thực hiện đường lối đối ngoại trong thời kỳ mới	Trần Văn Hằng	Số 01
3.	Thực hiện quy định về quyền sống trong Hiến pháp năm 2013	TS. Vũ Công Giao	Số 01
4.	Những vấn đề đặt ra khi thực thi các bảo đảm tố tụng với bị can, bị cáo theo Hiến pháp năm 2013	PGS,TS. Vũ Hồng Anh	Số 01
5.	Quốc triều khám tụng điều lệ với việc bảo vệ quyền lợi chính đáng của con người	TS. Nguyễn Minh Tuấn	Số 01
6.	Hoàn thiện pháp luật về thực hành dân chủ ở cơ sở theo Hiến pháp năm 2013	TS. Trương Hồ Hải	Số 02
7.	Điều khoản tước quyền sở hữu của nhà đầu tư trong các hiệp định đầu tư song phương	TS. Trần Thị Thùy Dương	Số 02
8.	Một số vấn đề của pháp luật về phòng ngừa rủi ro trong hoạt động cấp tín dụng của ngân hàng thương mại	ThS. Nguyễn Xuân Bang	Số 02
9.	Nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế trong chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù	ThS. Phạm Thị Quỳnh Anh	Số 02
10.	Ý nghĩa của quy định về Đảng cộng sản Việt nam trong Hiến pháp năm 2013	PGS,TS. Nguyễn Minh Đoan	Số 03+04
11.	Xu hướng hội tụ toàn cầu của Hiến pháp quốc gia	TS. Bùi Ngọc Sơn	Số 03+04
12.	Tác động của những quy định mới trong Hiến pháp năm 2013 tới pháp luật dân sự	PGS,TS. Đỗ Văn Đại	Số 03+04
13.	Những quy định mới trong Hiến pháp năm 2013 về điều ước quốc tế và việc triển khai thực hiện	TS. Ngô Hữu Phước	Số 03+04

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
14.	Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong thời gian qua và định hướng tiếp tục đổi mới trong thời gian tới	TS. Hoàng Văn Tú	Số 03+04
15.	Đề xuất, kiến nghị hoàn thiện quy trình, thủ tục chất vấn tại kỳ họp quốc hội, phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội	TS. Ngô Đức Mạnh	Số 03+04
16.	Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên nước	ThS. Đặng Thế Vinh	Số 03+04
17.	Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ và pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân	TS. Bùi Ngọc Thanh	Số 03+04
18.	Tòa án thực hiện quyền tư pháp, bảo vệ công lý	GS,TS. Nguyễn Đăng Dung	Số 03+04
19.	Nguyên tắc cơ bản và công thức hiến định của mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân trong Hiến pháp năm 2013	GS,TS. Hoàng Thị Kim Quế	Số 05
20.	Định hình thể chế mới về quản trị nước cho Việt Nam - thực trạng, thách thức và phương hướng hoàn thiện	TS. Đặng Xuân Phương	Số 05
21.	Phong tục, tập quán và áp dụng tập quán trong công tác xét xử án dân sự	PGS,TS. Phùng Trung Tập	Số 05
22.	Không ban hành đạo luật tư pháp quốc tế: xu thế tất yếu của tư pháp quốc tế Việt Nam trong giai đoạn tới	ThS. Bành Quốc Tuấn	Số 05
23.	Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ	ThS. Bùi Tiến Đạt	Số 06
24.	Giới hạn của tự do biểu đạt - một số phân tích pháp lý từ vụ Charlie Hebdo	PGS, TS. Vũ Công Giao – ThS. Nguyễn Minh Tâm	Số 06
25.	Pháp luật mạnh	TS. Nguyễn Bá Chiến	Số 07
26.	Công ước của Liên hợp quốc về quyền của người khuyết tật và sự tiếp nhận trong pháp luật Việt Nam	ThS. Đinh Thị Cẩm Hà	Số 07
27.	Đại đoàn kết dân tộc - nguồn sức mạnh tạo nên chiến thắng chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử mùa xuân 1975	Lương Cường	Số 08

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
28.	Nâng cao hiệu quả hoạt động pháp điển hóa ở Việt Nam	ThS. Phí Thị Thanh Tuyên	Số 08
29.	Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong hoạt động xét xử	ThS. Phạm Hồng Phong	Số 08
30.	Tư tưởng Hồ Chí Minh về thu hút và trọng dụng nhân tài vì sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước	TS. Vũ Đức Khiển	Số 10
31.	Vấn đề "nguyên tắc tập trung dân chủ" trong tổ chức, hoạt động của Đảng và Nhà nước	PGS, TS. Nguyễn Hữu Đồng	Số 10
32.	Án lệ: lịch sử, hiện tại và triển vọng phát triển ở Việt Nam	GS, TSKH. Đào Trí Úc	Số 10
33.	Quyền con người và việc bảo vệ, bảo đảm thực hiện quyền con người theo Hiến pháp năm 2013	GS, TS. Nguyễn Đăng Dung	Số 11
34.	Quyền công dân và cơ chế bảo vệ quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013	PGS, TS. Vũ Công Giao – ThS. Nguyễn Minh Tâm	Số 11
35.	Cơ chế rà soát định kỳ phổ quát và cơ hội tham gia của Quốc hội	Constance Hybsier	Số 11
36.	Quyền được bảo đảm an sinh xã hội, quyền được sống trong môi trường trong lành trong Hiến pháp năm 2013 - Khả năng thực hiện và kiến nghị	TS. Lương Minh Tuấn	Số 11
37.	Nhu cầu luật hóa quyền biểu tình theo Hiến pháp năm 2013	ThS. Nguyễn Linh Giang	Số 11
38.	Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội	ThS. Lã Khánh Tùng	Số 11
39.	Hoàn thiện các biện pháp pháp lý bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân theo Hiến pháp 2013	TS. Thái Thị Tuyết Dung	Số 11
40.	Vai trò và trách nhiệm của quyền hành pháp trong quy trình lập pháp	GS, TS. Trần Ngọc Đường	Số 12
41.	Nâng cao vai trò của Quốc hội trong quy trình ngân sách	ThS. Lương Thị Thu Hương	Số 12
42.	Kiểm soát và hạn chế quyền lực nhà nước thời Lê Thánh Tông - những giá trị hiện đại	TS. Phạm Thị Duyên Thảo	Số 12

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
43.	Hoàn thiện chính sách hình sự nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân của người chưa thành niên phạm tội theo Hiến pháp năm 2013	ThS. Hoàng Minh Khôi	Số 14
44.	Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về địa vị pháp lý của người Việt Nam định cư ở nước ngoài	TS. Bành Quốc Tuấn	Số 14
45.	Việt Nam với Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc và cơ chế rà soát định kỳ phổ quát	PGS,TS. Hoàng Văn Nghĩa	Số 15
46.	Một số khía cạnh đạo đức và pháp lý về quyền của động vật	PGS,TS. Vũ Công Giao –ThS. Nguyễn Minh Tâm	Số 15
47.	Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường	TS. Lưu Quốc Thái	Số 15
48.	Mô hình tổ tụng hình sự với yêu cầu cải cách tư pháp	PGS,TS. Đoàn Đức Lương - Nguyễn Ngọc Kiện	Số 16
49.	Tính chất của tình hình tội phạm sử dụng công nghệ cao tại Việt Nam, thủ đoạn phạm tội và dự báo	Cao Anh Đức	Số 16
50.	Mối quan hệ công tác giữa Ban thư ký với các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Văn phòng Quốc hội	TS. Bùi Ngọc Thanh	Số 17
51.	Thuật ngữ “trách nhiệm” và thực tiễn pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước	ThS. Bùi Thị Ngọc Mai	Số 17
52.	Giải quyết tranh chấp bằng thủ tục trọng tài theo phụ lục VII - Công ước quốc tế của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982	TS. Ngô Hữu Phước	Số 17
53.	Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 - Bước phát triển quan trọng về tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta	PGS, TS. Lê Minh Thông	Số 18
54.	Nâng cao chất lượng lập pháp theo Hiến pháp năm 2013	GS, TS. Trần Ngọc Đường	Số 18

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
55.	Hoạt động chất vấn của Quốc hội theo tinh thần Hiến pháp năm 2015	TS. Bùi Ngọc Thanh	Số 18
56.	Hoạt động của Quốc hội với việc bảo vệ Hiến pháp năm 2013	TS. Lương Minh Tuấn - ThS. Đỗ Ngọc Tú	Số 18
57.	Vị trí, vai trò và phương thức hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội	ThS. Trần Văn Thuân	Số 18
58.	Vị trí pháp lý của Quốc hội trong mối quan hệ với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo Hiến pháp năm 2013	PGS, TS. Trương Thị Hồng Hà	Số 18
59.	Hiến pháp năm 2013 và chính sách đối ngoại	TS. Ngô Đức Mạnh	Số 18
60.	Đại biểu nữ trong Quốc hội Việt Nam từ tham gia đến đại diện	TS. Paul Schuler	Số 18
61.	Xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ trực tiếp cho nhân dân, nâng cao phản biện xã hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013	TS. Võ Trí Hào	Số 19
62.	Luật tục của các dân tộc thiểu số vùng Tây nguyên trong phát triển bền vững	TS. Đỗ Văn Dương – ThS. Lê Duyên Hà	Số 19
63.	Hoàn thiện quy định pháp luật về biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng nhằm bảo vệ quyền của người chưa thành niên	ThS. Cao Vũ Minh	Số 20
64.	Bước ngoặt đổi mới thể chế nhà nước từ một nghị quyết của Quốc hội	TS. Phạm Văn Hùng	Số 21
65.	Rủi ro pháp lý khi giải quyết tranh chấp hợp đồng tại tòa án - Giải pháp chính sách	TS. Võ Trí Hào	Số 21
66.	Quyền giả định vô tội và quyền im lặng: Lý thuyết và thách thức từ thực tiễn	ThS. Bùi Tiến Đạt	Số 22
67.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: Mười lăm năm trân trọng, nâng niu từng ý tưởng lập pháp	TS. Nguyễn Hoàng Thanh	Số 23
68.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, nơi hội tụ những tư tưởng đổi mới	TS. Nguyễn Lâm Thành	Số 23
69.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp và Tôi	GS, TS. Nguyễn Đăng Dung	Số 23

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
70.	Nghĩ về Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp	PGS, TS. Ngô Huy Cương	Số 23
71.	Tâm đắc về một diễn đàn kép	PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện	Số 23
72.	Mười lăm năm trên con đường thảo luận lập pháp	PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa	Số 23
73.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: Ưu tiên hàng đầu cho nghiên cứu lập pháp	PGS, TS. Đỗ Văn Đại	Số 23
74.	Địa chỉ tin cậy và tự hào để công bố các kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học	PGS, TS. Nguyễn Duy Phương	Số 23
75.	Một diễn đàn khoa học sôi nổi, một kênh kiến thức, thông tin lớn về luật học	PGS, TS. Vũ Công Giao	Số 23
76.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - nơi ươm mầm cho các ý tưởng khoa học luật ở Việt Nam	PGS, TS. Phan Trung Hiền	Số 23
77.	Xin được tri ân Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp	TS. Nguyễn Thị Lan Hương	Số 23
78.	Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: Ba ưu điểm lớn và ba kiến nghị đổi mới	TS. Nguyễn Bá Bình	Số 23
79.	Tòa Trọng tài thường trực quyết định có thẩm quyền về một số vấn đề xem xét vụ Philippines kiện Trung Quốc ở Biển Đông	PGS, TS. Nguyễn Hồng Thao	Số 23
80.	Một số vấn đề lý luận về trách nhiệm hình sự của pháp nhân	ThS. Hoàng Trí Ngọc	Số 23
81.	Nhìn lại hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong 70 năm qua	PGS, TS. Trương Thị Hồng Hà	Số 24
82.	Vấn đề bảo mật trong hòa giải thương mại ngoài tòa án	ThS. Hoàng Minh Khôi - Hoàng Bảo Ngọc	Số 24
DỰ ÁN LUẬT			
83.	Hoàn thiện quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp kinh doanh, thương mại của tòa án	TS. Nguyễn Duy Phương	Số 01
84.	Thừa kế không phụ thuộc vào nội dung của di chúc theo Bộ luật Dân sự năm 2005	Phan Thị Hồng	Số 01

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
85.	Bàn thêm về Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật	PGS,TS. Nguyễn Thị Hồi	Số 02
86.	Bàn về một số nội dung trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật	ThS. Cao Vũ Minh	Số 02
87.	Quy định của Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương và việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương	GS,TS. Phạm Hồng Thái	Số 03+04
88.	So sánh triết lý thiết kế chính quyền địa phương và những gợi mở cho Dự thảo Luật tổ chức Chính quyền địa phương	TS. Võ Trí Hào	Số 03+04
89.	Cải cách hệ thống pháp luật tài sản thừa miễn thuế nhập thông qua việc sửa đổi BLDS	PGS,TS. Nguyễn Ngọc Điện	Số 03+04
90.	Một số ý kiến về soạn thảo Luật trung cầu ý dân	PGS,TS. Đinh Ngọc Vượng	Số 03+04
91.	Bình luận về các quy định liên quan đến Hợp đồng theo mẫu và Điều kiện giao dịch chung trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	ThS. Đỗ Giang Nam	Số 05
92.	Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện, cấp xã	TS. Bùi Thị Đào	Số 05
93.	Hoàn thiện hệ thống pháp luật đảm bảo các quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân	ThS. Đinh Thanh Phương	Số 06
94.	Sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự nhằm đảm bảo các quy định về công nhận, tôn trọng và bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp	ThS. Trịnh Xuân Thắng	Số 06
95.	Hoàn thiện các quy định về giám định trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003	ThS. Nguyễn Đức Hạnh	Số 06
96.	Những sai lầm khi xây dựng chế định tài sản trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	PGS, TS. Ngô Huy Cương	Số 07
97.	Nghĩa vụ chứng minh trong tố tụng	Ngô Vĩnh Bạch Dương	Số 07
98.	Trung cầu ý dân ở địa phương - một nội dung quan trọng khi xây dựng Luật Trung cầu ý dân	ThS. Thái Thị Thu Trang – Đậu Công Hiệp	Số 07

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
99.	Bảo đảm quyền con người của bị cáo trong hoạt động tranh luận tại phiên tòa xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự	ThS. Võ Quốc Tuấn	Số 07
100.	Luật đề tạo ra pháp luật	PGS,TS. Nguyễn Minh Đuan - Nguyễn Minh Đức	Số 08
101.	Bàn về thẩm quyền và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương	Ths. Dương Hồng Thị Phi Phi	Số 08
102.	Tiếp tục trao đổi về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật	Nguyễn Đăng Phương Truyền	Số 08
103.	Bàn về mối quan hệ giữa chính phủ với các cơ quan nhà nước khác trong dự thảo Luật tổ chức Chính phủ	ThS. Cao Vũ Minh - Vũ Thị Ngọc Dung	Số 08
104.	Quan điểm và nội dung cơ bản sửa đổi, bổ sung Luật kiểm toán nhà nước	TS. Nguyễn Hữu Vạn	Số 09
105.	Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Tổng Kiểm toán nhà nước	TS. Cao Tấn Khổng	Số 09
106.	Phạm vi và nội dung hoạt động của kiểm toán nhà nước	PGS.TS Đặng Văn Thanh	Số 09
107.	Một số vấn đề cần làm rõ trong dự án Luật kiểm toán nhà nước (sửa đổi)	TS. Tạ Quang Ngọc	Số 09
108.	Kiểm toán thuế và một số kiến nghị hoàn thiện dự thảo Luật kiểm toán nhà nước (sửa đổi)	PGS,TS. Lê Huy Trọng - Ths. Đỗ Thị Lan Hương	Số 09
109.	Kiểm toán việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp và kiến nghị sửa đổi Luật kiểm toán nhà nước	Ths. Đặng Thế Vinh	Số 09
110.	Kiểm toán doanh nghiệp nhà nước trong điều kiện thực hiện luật doanh nghiệp	Ths. Nguyễn Hồng Long	Số 09
111.	Quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức đối với hoạt động kiểm toán nhà nước và kiến nghị sửa đổi Luật kiểm toán nhà nước	PGS. TS. Hoàng Văn Tú	Số 09
112.	Tổ chức và nhân sự của kiểm toán nhà nước những vấn đề đặt ra khi tiến hành nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật kiểm toán nhà nước	Tạ Thị Yên	Số 09

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
113.	Cần thống nhất một số nội dung của Luật kiểm toán nhà nước với các văn bản pháp quy khác	PGS, TS. Chúc Anh Tú - Lê Thị Huyền	Số 09
114.	Hoàn thiện Luật kiểm toán nhà nước và một số luật liên quan theo tinh thần Hiến pháp năm 2013	Nguyễn Văn Hoan	Số 09
115.	Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát ngân sách nhà nước	ThS. Khuất Việt Hải	Số 09
116.	Những nội dung đổi mới cơ bản của Dự thảo Bộ luật Tố tụng Hình sự (sửa đổi)	PGS, TS. Nguyễn Hòa Bình	Số 10
117.	Bàn về Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)	TS. Bùi Ngọc Thanh	Số 10
118.	Hướng hoàn thiện khái niệm tài sản khi sửa đổi Bộ luật Dân sự năm 2005	Trịnh Tuấn Anh	Số 10
119.	Đánh giá các quy định về giao dịch dân sự trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi) từ góc độ giới	Bùi Thị Thanh Hằng	Số 10
120.	Góp ý Dự thảo Luật Ban hành văn bản pháp luật	Huỳnh Thị Sinh Hiền	Số 10
121.	Đề xuất sửa đổi Bộ luật Dân sự năm 2005 về hợp đồng	Thân Văn Tài	Số 12
122.	Hoàn thiện Bộ luật Tố tụng dân sự để thực hiện quy định: “quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự được bảo đảm”	ThS. Nguyễn Thị Thúy Hằng	Số 12
123.	Hướng hoàn thiện Bộ luật Hình sự về chế định tổ chức tội phạm	ThS. Đàm Quang Ngọc	Số 12
124.	Kiến nghị về vấn đề tạm giam trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003	ThS. Phan Thanh Tùng	Số 12
125.	Nên sử dụng khái niệm vật quyền trong Bộ luật Dân sự	PGS, TS. Dương Đăng Huệ	Số 13
126.	Khắc phục triệt để những bất hợp lý trong các quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005 về thời hiệu và thời hiệu thừa kế	PGS, TS. Nguyễn Ngọc Điện	Số 13
127.	Bình luận chế định quyền sở hữu trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	PGS, TS. Ngô Huy Cương	Số 13
128.	Hoàn thiện các quy định về các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	PGS, TS. Lê Vũ Nam	Số 13

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
129.	Bàn thêm về điều chỉnh hợp đồng khi hoàn cảnh thay đổi	PGS, TS. Đỗ Văn Đại	Số 13
130.	Điều kiện có hiệu lực của giao dịch dân sự trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	PGS, TS. Dương Anh Sơn	Số 13
131.	Dự thảo sửa đổi Bộ luật Dân sự với các quy định xác lập quyền thừa kế	TS. Đoàn Thị Phương Diệp	Số 13
132.	Cơ chế tự bảo vệ quyền dân sự trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	ThS. Phạm Ngọc Kim Long	Số 13
133.	Về quyền bề mặt trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	TS. Châu Thị Khánh Vân	Số 13
134.	Quyền nhân thân, quyền tài sản nhìn từ mối liên hệ giữa Bộ luật Dân sự với các luật chuyên ngành, Hiến pháp và Luật nhân quyền quốc tế	TS. Trần Thái Dương - Trần Thị Thanh Mai	Số 14
135.	Quy định về chuyển giao quyền yêu cầu thực hiện nghĩa vụ dân sự trong Bộ luật Dân sự	Trương Thị Mỹ Hạnh	Số 14
136.	Kiến nghị hoàn thiện quy định về đối tượng chứng minh trong Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi)	ThS. Vũ Xuân Thao	Số 14
137.	Kiến nghị hoàn thiện các quy định về giao dịch dân sự trong Dự thảo Bộ luật dân sự (sửa đổi)	PGS,TS. Trần Thị Huệ	Số 15
138.	Điều chỉnh hợp đồng khi hoàn cảnh thay đổi và việc sửa đổi Bộ luật Dân sự năm 2005	TS. Ngô Quốc Chiến	Số 15
139.	Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 với việc sửa đổi, bổ sung Luật Tố tụng hành chính	Lê Việt Sơn	Số 15
140.	Góp ý dự thảo Luật đấu giá tài sản	ThS. Lê Thị Hương Giang	Số 15
141.	Xây dựng Luật Tiếp cận thông tin vì mục tiêu dân chủ và minh bạch	GS,TS. Nguyễn Minh Thuyết	Số 16
142.	Sửa đổi Luật Tố tụng hành chính: tiếp cận triệt để hơn nguyên tắc bình đẳng giữa các chủ thể tham gia tố tụng	PGS,TS. Vũ Thu	Số 16
143.	Chế định hợp đồng dân sự theo mẫu và một số đề xuất sửa đổi Bộ luật Dân sự năm 2005	Nguyễn Thị Hằng Nga	Số 16

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
144.	Hợp đồng vô hiệu - từ quy định hiện tại đến Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	ThS. Phan Minh Thanh	Số 16
145.	Giám sát và giám sát tối cao trong Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân	ThS. Vũ Thu Hằng	Số 17
146.	Hoàn thiện các quy định về đại diện theo ủy quyền trong tố tụng dân sự	TS. Nguyễn Duy Phương	Số 17
147.	Hoàn thiện các quy định về bảo vệ người bị hại, người làm chứng là người chưa thành niên trong pháp luật tố tụng hình sự	PGS, TS. Nguyễn Minh Đức – Nguyễn Ngọc Minh	Số 17
148.	Tính hệ thống của các quy định về quyền nhân thân trong Dự thảo Bộ luật Dân sự sửa đổi	PGS, TS. Ngô Huy Cương	Số 19
149.	Đề xuất bổ sung quy phạm xung đột củaphần thứ năm Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	TS. Bành Quốc Tuấn	Số 19
150.	Hình thức và thời điểm thỏa thuận lựa chọn pháp luật của các bên trong tư pháp quốc tế Việt Nam	ThS. Vũ Thị Hương - Lê Hồng Sơn	Số 19
151.	Về phiên tòa xét xử dân sự theo thủ tục tố tụng dân sự rút gọn	TS. Nguyễn Thị Thu Hà	Số 19
152.	Hoàn thiện pháp luật về tội nhận hối lộ trong Bộ luật Hình sự	Triệu Là Phạm	Số 19
153.	Bàn về một số vấn đề của Luật trung cầu ý dân	TS. Đặng Minh Tuấn	Số 20
154.	Bàn thêm về quy định liên quan đến tài sản trong Dự thảo sửa đổi Bộ luật Dân sự năm 2005	PGS, TS. Đỗ Văn Đại - Nguyễn Nhật Thanh	Số 20
155.	Chế định giao dịch dân sự trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	Phan Thị Hồng	Số 20
156.	Xóa bỏ hay duy trì hình phạt tử hình đối với một số tội phạm cụ thể?	TS. Phạm Văn Beo	Số 20
157.	Tội cố ý làm trái các quy định của nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng	ThS. Trần Thị Quỳnh	Số 20
158.	Một số ý kiến về Dự thảo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân	TS. Lê Xuân Thân	Số 21

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
159.	Một số điểm mới và những vấn đề cần đặt ra về quyền sở hữu và các vật quyền khác	PGS,TS. Nguyễn Ngọc Điện	Số 21
160.	Khái niệm tài sản trong pháp luật dân sự và kiến nghị sửa đổi Bộ luật Dân sự 2005	TS. Vũ Thị Hồng Yến	Số 21
161.	Hoàn thiện quy định cấu thành tội trộm cắp tài sản tại điều 138 Bộ luật Hình sự	ThS. Nguyễn Thị Xuân	Số 21
162.	Về chế định các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trong Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)	TS. Nguyễn Bích Thảo	Số 22
163.	Cấu thành tội khủng bố nhằm chống chính quyền nhân dân trong Bộ luật Hình sự 1999 và một số kiến nghị sửa đổi	ThS. Nguyễn Quyết Thắng	Số 22
164.	Mở rộng phạm vi công nhận và cho thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định dân sự của tòa án nước ngoài	TS. Bành Quốc Tuấn	Số 22
165.	Những vấn đề phải chứng minh tại Điều 417 Dự thảo sửa đổi Bộ luật Tố tụng hình sự	ThS. Vũ Xuân Thao	Số 22
166.	Hoàn thiện quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003 về thủ tục xét hỏi tại phiên tòa sơ thẩm	ThS. Nguyễn Ngọc Kiện	Số 22
167.	Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng Luật Biểu tình	PGS, TS. Vũ Hồng Anh	Số 23
168.	Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tố tụng lao động	PGS, TS. Lê Thị Hoài Thu	Số 23
169.	Sự cần thiết ban hành Luật về xã hội hóa và những nội dung chủ yếu	PGS,TS. Lê Văn Hòe	Số 24
170.	Một số ý kiến đóng góp Dự thảo Luật về hội	ThS. Nguyễn Võ Linh Giang	Số 24
CHÍNH SÁCH			
171.	Nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công ở cấp huyện theo cơ chế một cửa liên thông	Nguyễn Đặng Phương Truyền	Số 01
172.	Thành tựu giảm nghèo nổi bật của Việt Nam và những bất cập trong chính sách, pháp luật về giảm nghèo	Đình Ngọc Quý	Số 02

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
173.	Biển Đông: Các vấn đề chính trị - pháp lý năm 2014	TS. Nguyễn Hồng Thao	Số 03+04
174.	Chính sách - Pháp luật - Phát triển nhìn nhận qua mô hình kinh doanh taxi Uber	TS. Hoàng Ngọc Giao	Số 03+04
175.	Hoàn thiện chính sách, pháp luật về tài nguyên nước	Hoàng Văn Bảy	Số 05
176.	Hoàn thiện pháp luật tài chính công nhằm thực hiện chính sách quản lý nợ công	TS. Nguyễn Thị Lan Hương	Số 06
177.	Truất hữu, bảo đảm đầu tư và trách nhiệm bồi thường do truất hữu tài sản của nhà đầu tư nước ngoài	TS. Trần Việt Dũng	Số 07
178.	Chính sách đối với giáo dục đại học ngoài công lập hiện nay	ThS. Hà Thị Thùy Dương	Số 14
179.	Ưu điểm và hạn chế khi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện	Trần Vang Phủ - Trần Thụy Quốc Vang	Số 15
180.	Quan điểm và giải pháp đảm bảo quyền của các dân tộc thiểu số	TS. Nguyễn Lâm Thành	Số 17
181.	Hiện tượng “taxi Grab/Uber” và vấn đề nhận diện chính sách	Trần Hoài Nam	Số 21
182.	Hoàn thiện chính sách pháp luật văn hoá đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững trong bối cảnh hội nhập quốc tế	TS. Trần Thái Dương	Số 23
183.	Nâng cao hiệu quả chính sách phòng, chống tác hại thuốc lá	Nguyễn Anh Phương	Số 24
THỰC TIỄN PHÁP LUẬT			
184.	Vận dụng luật tục trong công tác giáo dục việc thực hiện pháp luật cho cư dân người dân tộc thiểu số	ThS. Nguyễn Thị Tĩnh	Số 01
185.	Chế định hợp đồng trong Luật viên chức	TS. Bùi Thị Đào	Số 02
186.	Xây dựng, hoàn thiện pháp luật thi hành án hình sự về “tạm tha có điều kiện”	ThS. Ngô Văn Trù	Số 02
187.	Pháp luật về hoà giải thương mại và một số khuyến nghị hoàn thiện	TS. Nguyễn Bá Bình	Số 03+04

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
188.	Nâng cao hiệu quả giám sát bảo vệ, phát triển và khai thác sử dụng tài nguyên nước	Lê Quốc Dung	Số 05
189.	Ô nhiễm môi trường trên lưu vực sông Nhuệ - sông Đáy và kiến nghị hoàn thiện chế tài xử lý trong lĩnh vực môi trường	ThS. Nguyễn Quang Hùng	Số 06
190.	Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình	TS. Nguyễn Duy Phương	Số 07
191.	Những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật về hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp	PGS,TS. Lê Thị Hoài Thu	Số 08
192.	Nhận diện tội phạm trong lĩnh vực ngân hàng và các kiến nghị phòng ngừa, xử lý	TS. Nguyễn Quang Hiền	Số 10
193.	Xử lý vi phạm quyền tác giả trên internet bằng biện pháp hành chính ở Việt Nam	TS. Nguyễn Thị Hồng Nhung	Số 12
194.	Khung pháp luật riêng về hòa giải thương mại của uncitral	TS. Nguyễn Bá Bình – ThS. Nguyễn Thị Anh Thơ	Số 14
195.	Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về Luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá có hiệu lực trên thực tế	ThS. Cao Vũ Minh	Số 14
196.	Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí	ThS. Bùi Đức Hiền	Số 15
197.	Những bất cập trong Luật xử lý vi phạm hành chính và kiến nghị hoàn thiện	TS. Thái Thị Tuyết Dung – Mai Thị Lâm	Số 16
198.	Kiến nghị sửa đổi một số quy định về cơ sở thường trú doanh nghiệp nước ngoài	ThS. Dương Văn Học	Số 17
199.	Những giải pháp đẩy mạnh thực thi Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá	TS. Bành Quốc Tuấn	Số 17
200.	Bất cập trong quy định và thực hiện việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo luật phòng, chống tham nhũng	Hoàng Nam Hải	Số 19
201.	Nâng cao nhận thức là một trong những đảm bảo quan trọng cho hiệu lực, hiệu quả của Luật phòng, chống tác hại của thuốc lá	TS. Phạm Thị Duyên Thảo	Số 20
202.	Hoàn thiện quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của tổ chức khoa học và công nghệ công lập	TS. Phạm Chí Trung	Số 21

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
203.	Hoàn thiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống tác hại của thuốc lá	ThS. Cao Vũ Minh - Trương Tư Phước	Số 22
204.	Hoàn thiện pháp luật bồi thường thiệt hại về ô nhiễm môi trường biển do dầu từ tàu gây ra	ThS. Đặng Thanh Hà	Số 23
205.	Điều khoản bảo mật- hạn chế cạnh tranh trong hợp đồng lao động	TS. Đoàn Thị Phương Diệp	Số 24
206.	Giải pháp khắc phục tình trạng vi phạm pháp luật bảo vệ rừng ở Tây Nguyên	Nguyễn Văn Nghiệp	Số 24
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ			
207.	Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức về ủy quyền lập pháp	TS. Lương Minh Tuân	Số 01
208.	Quyền bào chữa trong tố tụng hình sự Cộng hòa Liên bang Đức	Nguyễn Quyết Thắng	Số 02
209.	Vai trò của tổ chức xã hội dân sự trong quản trị công ở các nước trên thế giới	Nguyễn Trọng Bình	Số 03+04
210.	Mô hình tổ chức chính quyền địa phương một số nước trên thế giới	TS. Lê Thị Hoài Ân TS. Đinh Ngọc Thắng	Số 05
211.	Cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước và những giá trị tham khảo cho Việt Nam	ThS. Nguyễn Quang Anh	Số 06
212.	Kinh nghiệm của Thụy Sĩ về dân chủ trực tiếp	TS. Lương Minh Tuân	Số 07
213.	Kinh nghiệm từ các quy định về thành lập và tổ chức đại diện lao động của một số nước	ThS. Đào Mộng Diệp	Số 08
214.	Vấn đề “công nhận kép” phán quyết của trọng tài thương mại nước ngoài - nhìn từ thực tiễn tại Đức	ThS. Lê Nguyễn Gia Thiện	Số 10
215.	Học thuyết trình tự công bằng và việc bảo vệ quyền con người: Kinh nghiệm quốc tế và Việt Nam	ThS. Bùi Tiến Đạt	Số 11
216.	Ba vấn đề về vi phạm nghĩa vụ hợp đồng trong Bộ luật Dân sự năm 2005: kinh nghiệm nhìn từ Nhật Bản	TS. Nguyễn Quốc Vinh	Số 12

TT	Tên bài	Tên tác giả	Đăng trên số
217.	Giới hạn quyền cơ bản ở Cộng hòa liên bang Đức và bài học kinh nghiệm	TS. Nguyễn Minh Tuấn	Số 14
218.	Trung Quốc với công tác phòng, chống tham nhũng	ThS. Trần Thái Hà	Số 14
219.	Tổ tụng tranh tụng tại phiên tòa hình sự sơ thẩm ở Việt Nam, Hoa Kỳ và một số kiến nghị đối với Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi)	ThS. Phạm Quang Huy	Số 16
220.	Quy định về định giá tài sản là quyền sở hữu trí tuệ khi góp vốn thành lập doanh nghiệp theo pháp luật Việt Nam và pháp luật Cộng hòa Pháp	ThS. Nguyễn Võ Linh Giang	Số 17
221.	Kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước có thể kế thừa và phát triển ở Quốc hội Việt Nam	PGS, TS. Hoàng Văn Tú	Số 18
222.	Chủ thể tổ chức và tham gia biểu tình theo pháp luật quốc tế	PGS, TS. Vũ Công Giao – ThS. Hoàng Thị Thủy	Số 19
223.	Một số đặc trưng về tổ chức ngân sách của Hoa Kỳ và Việt Nam	Nguyễn Ngọc Hiệu	Số 20
224.	Khái niệm về hội trong pháp luật Cộng hòa Pháp và góp ý hoàn thiện khái niệm về hội của Việt Nam	TS. Nguyễn Văn Quân	Số 21
225.	Phạm vi áp dụng trung cầu dân ý trong pháp luật của Pháp và Nga: một số kinh nghiệm cho Việt Nam	TS. Trần Việt Dũng – ThS. Lê Tấn Phát	Số 22
226.	Giao dịch bảo đảm dưới khía cạnh so sánh luật học	PGS, TS. Lê Thị Thu Thủy – ThS. Đỗ Minh Tuấn	Số 23
227.	Phân tích, so sánh nội dung của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin với một số Luật mẫu về tự do/tiếp cận thông tin	PGS, TS. Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức	Số 24
THÔNG TIN LẬP PHÁP			
228.	Định hướng chủ đề viết bài đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp năm 2015	NCLP	Số 02
229.	Công đoàn Văn phòng Quốc hội tập huấn xây dựng cơ quan không khói thuốc lá	PV	Số 16