

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

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

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Số 9(170) / Tháng 5/2010



**19-5-1890**

**19-5-2010**

**KỶ NIỆM 120 NĂM**  
**NGÀY SINH CHỦ TỊCH HỒ CHÍ MINH**

DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 5** Lãnh tụ Hồ Chí Minh - nhà sáng tạo lý luận cách mạng  
**TS. Bùi Ngọc Thanh**
- 12** Cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội  
**TS. Đinh Xuân Thảo**
- 18** Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế  
**PGS, TS. Thái Vinh Thắng**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 25** Một số ý kiến về việc hoàn thiện Luật Công đoàn trong bối cảnh hiện nay  
**TS. Lưu Bình Nhưỡng**
- 33** Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với Dự luật Tiếp cận thông tin ở Việt Nam  
**TS. Vũ Văn Nhiệm**

### CHÍNH SÁCH

- 43** Chính sách cạnh tranh trong quá trình thực hiện chính sách phát triển mũi nhọn  
**Phan Công Thành**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 52** Về đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng  
**Tuấn Đạo Thanh**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 59** Luật về công bố thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn Quốc  
**TS. Trương Thị Hồng Hà**

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

ThS. NGUYỄN QUANG MINH

#### TRỤ SỞ:

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

#### THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

#### PHÁT HÀNH:

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

#### TÀI KHOẢN:

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

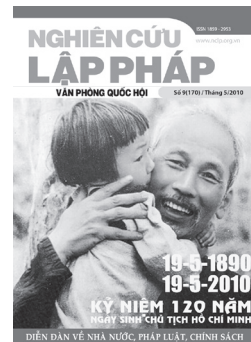
IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

**GIÁ: 12.500 ĐỒNG**

Ảnh bìa: "Ai yêu nhi đồng bằng  
Bác Hồ Chí Minh"  
Tác giả: Sưu tầm

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 5/2010

### STATE AND LAW

- 5** Ho Chi Minh - the creators of the revolutionary theory  
**Dr. Bui Ngoc Thanh**
- 12** Theoretical and practical basis for National Assembly deputie's interpellation  
**Dr. Dinh Xuan Thao**
- 18** Amending and supplementing the Constitution of 1992 to meet the requirements of building socialist rule of law and of international integration  
**Prof, Dr. Thai Vinh Thang**

### DISCUSSION OF BILLS

- 25** Comments on improvement of Trade Union Law in the current context  
**Dr. Luu Binh Nhuong**
- 33** Right to information from the perspective of ensuring human rights and in relation to the Access to Information Bill in Vietnam  
**Dr. Vu Van Nhiem**

### POLICIES

- 43** Competition policy in the implementation of key development policy  
**Phan Cong Thanh**

### LEGAL PRACTICE

- 52** Scheme on development planning of notary public practice organizations  
**Tuan Dao Thanh**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 59** Law on information disclosure of governmental bodies in Republic of Korea  
**Dr. Truong Thi Hong Ha**

#### EDITORIAL:

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

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### VICE EDITOR-IN-CHIEF:

LL.M. NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

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

#### DESIGN:

NGUYEN ANH VU

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

#### DISTRIBUTION:

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

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 12,500 VND

*Kỷ niệm 120 năm ngày sinh Chủ tịch Hồ Chí Minh  
(19/5/1890 - 19/5/2010)*

# LÃNH TỤ HỒ CHÍ MINH

## NHÀ SÁNG TẠO LÝ LUẬN CÁCH MẠNG

■ BÙI NGỌC THANH \*

Năm 1995, khi xuất bản *Hồ Chí Minh Toàn tập* lần thứ hai, Hội đồng xuất bản đã giới thiệu với bạn đọc trong cả nước và trên thế giới rằng “Hồ Chí Minh Toàn tập trở thành bộ sách kinh điển lớn nhất, có giá trị lý luận và thực tiễn cao nhất về cách mạng Việt Nam. Bộ sách đã phản ánh thiên tài trí tuệ của vị lãnh tụ - người thầy của cách mạng Việt Nam, nhà tư tưởng mác xít vĩ đại; đã phản ánh quá trình lịch sử 50 năm đấu tranh anh dũng và thắng lợi vẻ vang của nhân dân ta dưới sự lãnh đạo và điều dắt trực tiếp của Chủ tịch Hồ Chí Minh”<sup>1</sup>. Nhân dịp toàn Đảng, toàn dân và toàn quân ta đang tham gia cuộc vận động cả nước học tập và làm theo tấm gương đạo đức của Chủ tịch Hồ Chí Minh, chúng ta cùng tìm hiểu sâu sắc thêm một vài luận điểm cách mạng có giá trị rộng lớn và vinh hằng của Người.

### 1. Khẩu hiệu “đoàn kết”- một luận điểm cách mạng lớn lao

Trong kho tàng lý luận cách mạng vô sản thế giới, người ta luôn chú ý tới ba khẩu hiệu nổi tiếng - ba phương châm chỉ đạo chiến lược hành động cách mạng ở ba khoảng thời gian và không gian khác nhau. Khẩu hiệu thứ nhất “Vô sản toàn thế giới liên hiệp lại”, do C. Mác và Ph. Ăng-ghe-nê nêu lên trong Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản bất hủ năm 1848; khẩu hiệu thứ hai “Vô sản và các dân tộc bị

áp bức trên toàn thế giới liên hiệp lại”, do V. Lê-nin khởi xướng khi cách mạng giải phóng dân tộc chống lại ách áp bức của chủ nghĩa đế quốc đã trở thành một bộ phận không tách rời của cách mạng vô sản thế giới (Lê-nin viết cuốn Chủ nghĩa đế quốc, giai đoạn tột cùng của chủ nghĩa tư bản vào năm 1916); khẩu hiệu thứ ba “Đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết; thành công, thành công, đại thành công”, do Hồ Chí Minh tổng kết thực tiễn và Người đã phát biểu tại buổi khai mạc Đại hội thống

(\*) TS, nguyên Ủy viên UBTV Quốc hội, nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

(1) Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 20.

nhất Việt Minh - Liên Việt ngày 03/3/1951 tại chiến khu Việt Bắc.

Chúng ta hãy xem điều kiện, hoàn cảnh ra đời của các khẩu hiệu cách mạng nói trên:

### **“Vô sản toàn thế giới liên hiệp lại”**

Lịch sử phát triển của các hình thái xã hội cho thấy, chủ nghĩa tư bản (CNTB) hình thành từ đầu thế kỷ thứ 16 và định hình vào đầu thế kỷ thứ 19 (cách mạng tư sản Anh thắng lợi cuối cùng vào năm 1832; Pháp 1871; nước Đức muộn hơn, cuối thế kỷ 19 đầu thế kỷ 20). Lúc định hình cũng là lúc CNTB phát triển mạnh mẽ nhất, rực rỡ nhất trong tiến trình đi lên của nó. C.Mác (1818-1883) và Ph. Ăng-ghen (1820-1895) được sinh ra, trưởng thành và hoạt động đúng vào giai đoạn CNTB phát triển hùng mạnh. Các ông đã sinh sống, hoạt động ở nhiều nước tư bản lớn và mạnh nhất trong thế giới tư bản như Anh, Pháp, Đức... Ở những nước này, mâu thuẫn xã hội và cuộc đấu tranh giữa giai cấp vô sản và giai cấp tư sản đã diễn ra cực kỳ gay gắt. Quá trình nghiên cứu và hình thành luận thuyết cách mạng, C.Mác và Ph. Ăng-ghen đã bóc trần bản chất của CNTB là bóc lột giá trị thặng dư và phát hiện ra quy luật vận động, phát triển và tính tất yếu diệt vong của CNTB. Các ông là những người đầu tiên đã nhận rõ sứ mệnh lịch sử cao cả của giai cấp công nhân là người lãnh đạo quần chúng làm cách mạng vô sản, tiêu diệt xã hội tư bản, xây dựng xã hội mới - xã hội xã hội chủ nghĩa (XHCN). Trong lúc CNTB đang phát triển ở giai đoạn cực thịnh, giai cấp công nhân bị bóc lột đến cùng cực thì cách mạng vô sản chỉ có thể thành công một khi giai cấp vô sản ở tất cả các nước phải đồng tâm, hiệp lực, một lòng, liên hiệp lại với nhau. Các ông cũng đã dự đoán, cách mạng vô sản có thể đồng thời thành công ở nhiều nước. Bởi vậy khẩu hiệu nổi tiếng, vang dội “*Vô sản toàn thế giới liên hiệp lại*” đã được C. Mác và Ăng-ghen nêu lên như một kết luận trong *Tuyên ngôn của Đảng Cộng sản*.

**“Vô sản và các dân tộc bị áp bức trên toàn thế giới liên hiệp lại”**

V.I. Lê-nin (1870-1924) sinh ra, trưởng

thành và hoạt động trong thời gian CNTB đã phát triển đến giai đoạn chủ nghĩa đế quốc. Ở giai đoạn này, song song với mâu thuẫn cơ bản giữa giai cấp vô sản với giai cấp tư bản ở các nước tư bản chủ nghĩa, thì mâu thuẫn giữa các dân tộc thuộc địa, các dân tộc bị lệ thuộc bởi chủ nghĩa đế quốc, thực dân trên khắp thế giới cũng đã phát triển tới mức ngày càng gay gắt, dữ dội. Cách mạng giải phóng dân tộc đã trở thành một bộ phận của cách mạng vô sản thế giới. Có thể nói, cống hiến to lớn về luận thuyết cách mạng vô sản của Lê-nin là, Người đã bảo vệ và phát triển chủ nghĩa Mác trong điều kiện CNTB chuyển sang giai đoạn đế quốc chủ nghĩa, cách mạng giải phóng dân tộc đã trở thành yêu cầu cấp bách của các dân tộc bị áp bức. Lê-nin đã nghiên cứu hết sức sâu sắc các đặc điểm của chủ nghĩa đế quốc và phong trào cách mạng giải phóng dân tộc của các nước thuộc địa. Người đã phát hiện ra quy luật phát triển không đều của hệ thống chủ nghĩa đế quốc. Với quy luật đó, Người đưa ra luận điểm hoàn toàn mới, cách mạng vô sản có thể giành được thắng lợi ở một số nước, thậm chí có thể ở một nước mà ở đó tập trung những mâu thuẫn và là nơi xung yếu nhất của dây chuyền đế quốc chủ nghĩa. Từ luận thuyết đúng đắn của mình, Lê-nin đã xây dựng, nuôi dưỡng lực lượng cách mạng và đã trực tiếp lãnh đạo cuộc cách mạng tháng Mười Nga vĩ đại thành công rực rỡ, xây dựng nên Nhà nước công nông đầu tiên trên thế giới, mở ra một kỷ nguyên mới trong lịch sử phát triển của nhân loại. Rõ ràng là Lê-nin đã vận dụng và phát triển chủ nghĩa Mác một cách đúng đắn, tiến hành cách mạng vô sản đại thành công ở nước Nga, giải phóng giai cấp công nhân, giải phóng dân tộc, mở đầu cho công cuộc giải phóng loài người. Đó là điều kiện, là hoàn cảnh ra đời của khẩu hiệu cách mạng có sức sống mãnh liệt “*Vô sản và các dân tộc bị áp bức trên toàn thế giới liên hiệp lại*”.

**“Đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết; thành công, thành công, đại thành công”**

Lãnh tụ Hồ Chí Minh (1890-1969) sinh ra và trưởng thành ở Việt Nam - một đất nước

phong kiến lâu đời, bị thực dân Pháp xâm lược, đô hộ từ giữa thế kỷ thứ XIX (1858). Là một dân tộc có truyền thống yêu nước, chống ngoại xâm, nên phong trào đấu tranh chống thực dân Pháp của nhân dân ta đã diễn ra liên tục, nóng bỏng trong khắp cả nước. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh là một nước nông nghiệp lạc hậu, đất không rộng, người không đông, tiềm lực kinh tế yếu kém, lại phải chống chọi với một nước tư bản, thực dân, đế quốc hùng mạnh lúc bấy giờ quả là một bài toán chưa có lời giải. Mặc dù các phong trào yêu nước liên tục nổi lên nhưng con đường đúng đắn để giải phóng dân tộc, giải phóng đất nước vẫn rất bế tắc, chưa có lối ra.

Trước tình cảnh nước mất nhà tan, đồng bào sống trong cảnh cùng khổ lầm than, năm 1911, anh Ba - Nguyễn Tất Thành đã tạm biệt quê hương, đất nước, bôn ba đi tìm đường cứu nước. Ở mọi quốc gia Người đến, Người luôn sống hòa đồng với nhân dân lao động cần lao, cảm thông sâu sắc với nỗi thống khổ của họ. Người đã nghiên cứu rất sâu sắc, tỉ mỉ chủ nghĩa Mác-Lênin và các cuộc cách mạng ở nhiều châu lục, nhiều nước khác nhau (Mỹ, Anh, Đức, Pháp... và đặc biệt là các cuộc cách mạng ở nước Nga). Kết quả là, năm 1925 Người đã tìm ra con đường cứu nước đúng đắn, thể hiện trong tác phẩm lớn *Đường cách mệnh*. Đây là tài liệu huấn luyện chính trị nhằm truyền bá chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng và phương pháp cách mạng cho các cán bộ cách mạng Việt Nam những năm 1925-1927 nên Người viết rất ngắn, gọn và vô cùng súc tích, dễ hiểu. Trả lời câu hỏi “Cách mệnh Nga đối với cách mệnh An Nam như thế nào?”, Người viết: “Cách mệnh Nga dạy cho chúng ta rằng, muốn cách mệnh thành công thì phải dân chúng (công nông) làm gốc, phải có đảng vững bền, phải bền gan, phải hy sinh, phải thống nhất. Nói tóm lại là phải theo chủ nghĩa Mã Khắc Tư và Lê-nin”<sup>2</sup>. Tác phẩm quan trọng này được xuất bản lần đầu tiên tại Quảng Châu (Trung

Quốc) năm 1927 và là tác phẩm lý luận cách mạng đầu tiên của Đảng ta.

Trước khi đưa ra luận điểm của mình, trong *Báo cáo về Bắc kỳ, Trung kỳ và Nam kỳ* năm 1924, Nguyễn Ái Quốc đã lập luận rất rõ ràng “Dù sao thì cũng không thể cấm bổ sung “cơ sở lịch sử” của chủ nghĩa Mác bằng cách đưa thêm vào đó những tư liệu mà Mác ở thời kỳ mình không thể có được.

Mác đã xây dựng học thuyết của mình trên một triết lý nhất định của lịch sử, nhưng lịch sử nào? Lịch sử châu Âu. Mà châu Âu là gì? Đó chưa phải là toàn thể nhân loại.

Xem xét chủ nghĩa Mác về cơ sở lịch sử của nó, cũng cố nó bằng dân tộc học phương Đông. Đó chính là nhiệm vụ mà các Xô viết đảm nhiệm (Ban thuộc địa của chúng tôi vừa nhận được thư mời chúng tôi tham gia công tác này”<sup>3</sup>. Luận điểm này, trước ngày tổng khởi nghĩa, Bác đã giải thích rất đơn giản nhưng cực kỳ rõ ràng “Vì có đoàn kết mới có lực lượng, có lực lượng mới giành được ĐỘC LẬP, TỰ DO”.

Nếu chúng ta đọc từ trang thứ nhất Tập 1 đến trang cuối cùng của Tập 12 bộ sách *Hồ Chí Minh Toàn tập*, thì sẽ nhận thấy rằng, từ khi chưa thành lập Đảng cho tới khi Đảng ta nắm chính quyền, tiếp tục lãnh đạo cách mạng, ở bất kỳ giai đoạn nào lãnh tụ Hồ Chí Minh cũng đề cao, nhấn đậm một trong những phương pháp cách mạng để bảo đảm cho thắng lợi của cách mạng là *tập hợp lực lượng, đoàn kết các dân tộc, đoàn kết mọi thành phần xã hội trong và ngoài nước*. Đây là một luận điểm cách mạng hết sức độc đáo của Người. Luận điểm này có tính thực tiễn cách mạng vô cùng sâu sắc, nhất là trong các tình thế cấp bách nhất của đất nước.

Trong tất cả các tình huống cấp bách, kể cả tình huống “ngàn cân treo sợi tóc”, nhờ có đường lối cách mạng đúng đắn của Đảng, của Bác Hồ tập hợp và đoàn kết mọi lực lượng thành một khối vững bền mà Đảng ta và Bác

(2) *Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 1 (1924-1930), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 280.*

(3) *Sđđ, tr. 465.*

**Trước ngày Tổng khởi nghĩa, Người đã kêu gọi:**

*“Hỡi đồng bào yêu quý !*

*Bốn năm trước đây, tôi có thư kêu gọi đồng bào ta đoàn kết. Vì có đoàn kết mới có lực lượng, có lực lượng mới giành được ĐỘC LẬP, TỰ DO.*

*Hiện nay quân đội Nhật đã tan rã, phong trào cứu quốc lan tràn khắp nước. Việt Nam độc lập đồng minh (Việt Minh) có hàng chục triệu đội viên, gồm đủ các tầng lớp sĩ, nông, công, thương, binh, gồm đủ các dân tộc Việt, Thổ, Nùng, Mường, Mán. Trong Việt Minh, đồng bào ta bắt tay nhau chặt chẽ, không phân biệt trai, gái, già, trẻ, lương, giáo, giàu, nghèo...*

*Hỡi đồng bào yêu quý !*

*Giờ quyết định cho dân tộc ta đã đến. Toàn quốc đồng bào hãy đứng dậy đem sức ta mà tự giải phóng cho ta”<sup>4</sup>.*

**Khi đế quốc Pháp đã tâm hòng cướp nước ta một lần nữa, Người lại kêu gọi:**

*“Hỡi đồng bào !*

*Chúng ta phải đứng lên !*

*Bất kỳ đàn ông đàn bà không chia tôn giáo, đảng phái, dân tộc, bất kỳ người già, người trẻ. Hễ là người Việt Nam thì phải đứng lên đánh thực dân Pháp để cứu Tổ quốc.*

*Ai có súng dùng súng. Ai có gươm dùng gươm. Không có gươm thì dùng cuốc xẻng gậy gộc. Ai cũng phải ra sức chống thực dân Pháp cứu nước...”<sup>5</sup>.*

kính yêu đã đưa cách mạng Việt Nam đi từ thắng lợi này sang thắng lợi khác. Khẩu hiệu “Đoàn kết” không chỉ là một khẩu hiệu mà đã trở thành một luận thuyết cách mạng sáng tạo. Trong buổi khai mạc Đại hội thống nhất Việt Minh - Liên Việt ngày 03/3/1951, Bác đã xúc động và nói rằng “Một người đã cùng các vị đấu tranh bấy nhiêu năm cho khối đại đoàn kết toàn dân. Hôm nay trông thấy rừng cây đại đoàn kết ấy đã nở hoa kết quả và gốc rễ nó đang ăn sâu lan rộng khắp toàn dân, và nó có cái tương lai “trường xuân bất lão”. Vì vậy cho nên lòng tôi sung sướng vô cùng...” “Toàn dân đại đoàn kết muôn năm”<sup>6</sup>. Sau đó ít lâu,

nhân dịp kỷ niệm Cách mạng tháng Tám và Ngày độc lập năm 1951, một lần nữa Người nhấn mạnh “Lòng yêu nước và sự ĐOÀN KẾT (*tác giả nhấn mạnh*) của nhân dân là một lực lượng vô cùng to lớn, không ai thắng nổi. Nhờ lực lượng ấy mà tổ tiên ta đã đánh thắng quân Nguyên, quân Minh, đã giữ vững tự do, dân chủ. Nhờ lực lượng ấy mà chúng ta cách mạng thành công, giành được độc lập. Nhờ lực lượng ấy mà sức kháng chiến của ta càng ngày càng mạnh. Nhờ lực lượng ấy mà quân và dân ta quyết chịu đựng muôn nỗi khó khăn thiếu thốn, đói khổ, tang tóc, quyết một lòng đánh tan quân giặc cướp nước...”<sup>7</sup>. Trước lúc

(4) *Sđdn, Tập 3 (1930-1945) tr.553-554.*

(5) *Văn kiện Đảng Toàn tập, Tập 8 (1945-1947), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, trang 160. V.n, được chú thích là Việt Nam.*

(6) *Hồ Chí Minh toàn tập, Tập 6, tr. 181-182.*

(7) *Sđd, tập 6, tr. 281-282.*

“đi xa”, trong Di chúc, Người vẫn thiết tha dặn lại: “Đoàn kết là một truyền thống cực kỳ quý báu của Đảng và của dân ta. Các đồng chí từ trung ương đến các chi bộ cần phải giữ gìn sự đoàn kết nhất trí của Đảng như giữ gìn con ngươi của mắt mình”.

Như vậy, xuất phát từ thực tiễn của Việt Nam và tổng kết các cuộc cách mạng thế giới, lãnh tụ Hồ Chí Minh đã vận dụng vô cùng sáng tạo và phát triển chủ nghĩa Mác-Lênin trong điều kiện một nước châu Á lạc hậu, chưa có tên trên bản đồ thế giới, vạch ra đường lối cách mạng Việt Nam cực kỳ chuẩn xác để giải phóng đất nước, giải phóng dân tộc khỏi ách áp bức đô hộ của thực dân, để quốc với khẩu hiệu bất hủ *Đoàn kết, đoàn kết, đại đoàn kết; thành công, thành công, đại thành công*. Đường lối và phương pháp cách mạng này không chỉ có ý nghĩa trong cách mạng giải phóng dân tộc, mà nó có giá trị vĩnh cửu cho mọi giai đoạn, mọi cuộc cách mạng, kể cả cách mạng xây dựng chủ nghĩa xã hội ngày nay.

**2. Cách mạng ở một nước thuộc địa có thể xảy ra và thắng lợi trước cách mạng vô sản chính quốc**

Đây lại là một luận điểm cách mạng sáng tạo và độc đáo nữa của lãnh tụ Hồ Chí Minh.

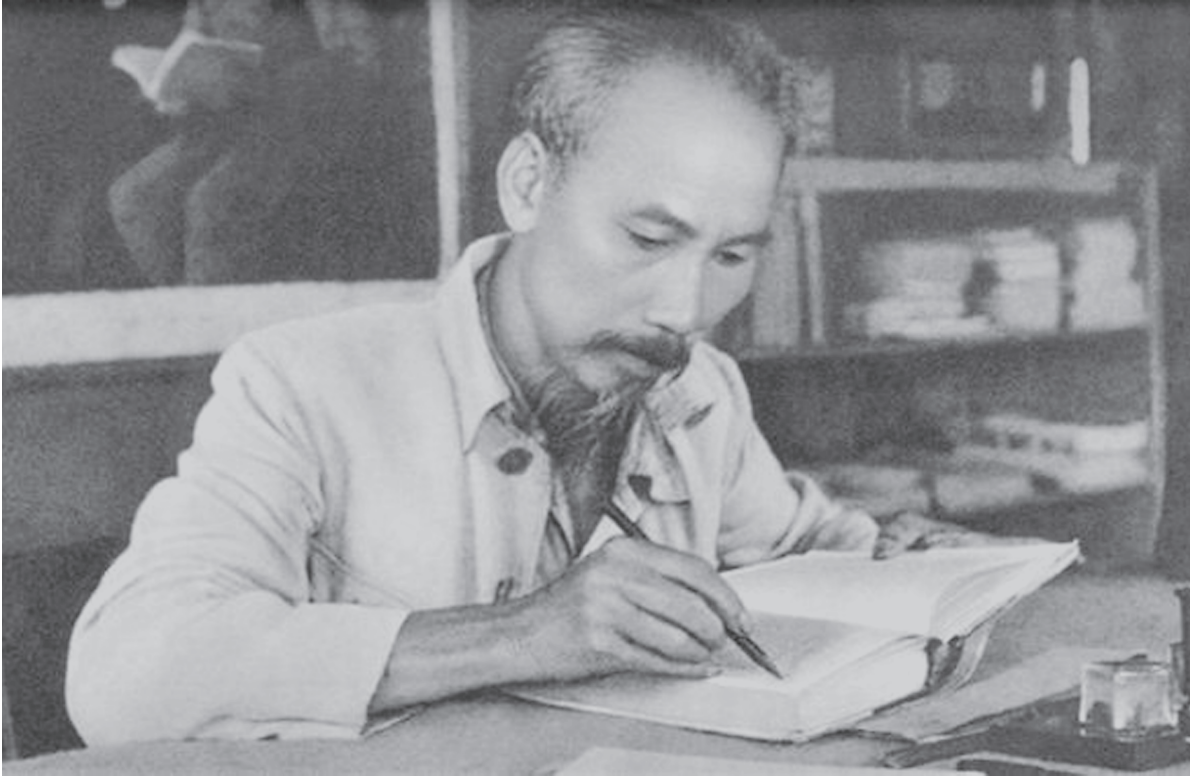
Trong tháng 6 và tháng 7/1920, Lê-nin đã soạn thảo một loạt các văn kiện quan trọng, trong đó có hai văn kiện nói về vấn đề dân tộc và vấn đề thuộc địa để báo cáo trước Đại hội II Quốc tế Cộng sản. Lê-nin đã đánh giá rất cao vai trò cách mạng của các dân tộc thuộc địa, Người nói “Điều quan trọng nhất trong chính sách của Quốc tế Cộng sản về vấn đề dân tộc và vấn đề thuộc địa là phải làm cho vô sản và quần chúng lao động của tất cả các dân tộc và tất cả các nước gần gũi nhau để tiến hành một cuộc đấu tranh cách mạng chung nhằm lật đổ bọn địa chủ và giai cấp tư sản. Bởi vì chỉ có sự gần gũi ấy mới bảo đảm cho việc chiến

thắng CNTB, nếu không có chiến thắng đó thì không thể thủ tiêu được ách áp bức dân tộc và tình trạng bất bình đẳng”<sup>8</sup>. Theo thống kê của Lê-nin thì khi ấy toàn bộ dân số thế giới có chừng một tỷ 750 triệu người thì một tỷ 250 triệu người, tức là khoảng 70% dân số thế giới là nhân dân các dân tộc bị áp bức, là thuộc địa hoặc nửa thuộc địa. Bởi vậy, phải kết hợp chặt chẽ phong trào cách mạng ở chính quốc với phong trào cách mạng giải phóng dân tộc thuộc địa. Tuy nhiên, Người cũng dự đoán rằng giai cấp vô sản chính quốc phải tận tình giúp đỡ giai cấp vô sản ở các nước thuộc địa thì cách mạng vô sản ở các nước thuộc địa mới có thể thành công. Trong báo cáo ngày 20/7/1920, Lê-nin nói “Không thể chối cãi được rằng, giai cấp vô sản của những nước tiên tiến có thể và phải giúp đỡ quần chúng lao động ở các nước lạc hậu và khi giai cấp vô sản chiến thắng của các nước cộng hòa xô-viết chìa tay cho những quần chúng đó và có khả năng ủng hộ họ thì các nước lạc hậu đó có thể ra khỏi giai đoạn phát triển hiện nay của họ”<sup>9</sup>.

Ngày 22/5/1922, trên báo *L’Humanite*, Nguyễn Ái Quốc đã nhấn mạnh “Trong những luận cương về vấn đề thuộc địa, Lê-nin đã tuyên bố rõ rệt rằng “nhiệm vụ của công nhân ở các nước đi chiếm thuộc địa là phải giúp đỡ một cách tích cực nhất phong trào giải phóng của các nước phụ thuộc”<sup>10</sup>. Nguyễn Ái Quốc hoàn toàn tin tưởng vào sức mạnh to lớn và tinh thần dũng cảm cách mạng của các dân tộc bị áp bức như Lê-nin đã khẳng định, nhưng Nguyễn Ái Quốc xuất thân từ một dân tộc đang bị áp bức, bóc lột, một đất nước thuộc địa của thực dân Pháp; Người lại có thực tế từ nhiều nước thuộc địa trên khắp các châu lục mà Người đã từng đến, nên trong tư tưởng của Người đã xuất hiện rất sớm ý thức về tính chủ động cách mạng của các dân tộc bị áp bức, bóc lột. Từ đó, Người đề xuất luận điểm cách mạng giải phóng dân tộc phải chủ động và rất

(8) *Lênin Toàn tập, Tập 41, Nxb. Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1978, tr. 199.*  
 (9) *Như chú thích 5, tr. 294-295.*  
 (10) *Như chú thích 2, tr. 63.*





Ảnh S.T

có thể giành được thắng lợi trước cách mạng vô sản ở chính quốc. Và với thắng lợi đó, cách mạng giải phóng dân tộc sẽ tác động mạnh mẽ đến cách mạng vô sản ở chính quốc. Trong tác phẩm *Phong trào cộng sản quốc tế Đông Dương*, tháng 5/1921, Người nhận định “Ngày mà hàng trăm triệu nhân dân châu Á bị tàn sát và áp bức thức tỉnh để gạt bỏ sự bóc lột đê tiện của một bọn thực dân lòng tham không đáy, họ sẽ hình thành một lực lượng khổng lồ và trong khi thủ tiêu một trong những điều kiện tồn tại của CNTB là chủ nghĩa đế quốc, họ có thể giúp đỡ những người anh em mình ở phương Tây trong nhiệm vụ giải phóng hoàn toàn”<sup>11</sup>. Tư tưởng tiên phong ấy của Người đã trở thành đường lối cách mạng của Đảng ta và là nguồn gốc thắng lợi vĩ đại của Cách mạng tháng Tám năm 1945, với dũng khí *đem sức ta mà giải phóng cho ta*, trong khi cách mạng vô sản ở chính quốc chưa nổ ra.

### 3. Luận điểm của hồ chí minh về xây dựng nhà nước pháp quyền

Ngày 18/6/1919 tại Pari, Nguyễn Ái Quốc đã gửi Tổng thống Mỹ và Trưởng đoàn các nước tham dự Hội nghị Véc-xây một giác thư kèm theo bản *Yêu sách của nhân dân An Nam*. Trong bản yêu sách có 8 điểm mà Nguyễn Ái Quốc nói là *những yêu sách khiêm tốn* thì có 2 điểm (điểm 2 và 7) nói về pháp luật. “2. Cải cách nền pháp lý Đông Dương bằng cách cho người bản xứ cũng được quyền hưởng những *đảm bảo về pháp luật* như người châu Âu; *xóa bỏ hoàn toàn* các tòa án đặc biệt đang làm công cụ để khủng bố và áp bức bộ phận trung thực nhất trong nhân dân An Nam;

... 7. Thay chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật;...”<sup>12</sup>.

Đến năm 1921, khi chuyển *Yêu sách của nhân dân An Nam* từ văn xuôi sang văn vần với tựa đề *Việt Nam yêu cầu ca*,

(11) Như chú thích 2 và 5, tr. 36.

(12) Như chú thích 2 và 5, tr. 435-439.

Nguyễn Ái Quốc viết:

“Hai xin phép luật sửa sang,  
 Người Tây người Việt hai phương cùng đồng.  
 Những tòa đặc biệt bất công,  
 Giám xin bỏ dứt rộng dung dân lành...  
 Bấy xin hiến pháp ban hành,  
 Trăm đều phải có thần linh pháp quyền...”<sup>13</sup>.

Như vậy, ngay từ năm 1919 Nguyễn Ái Quốc đã đưa ra một luận điểm cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước, đó là việc điều hành hoạt động của một xã hội, của một đất nước phải bằng Hiến pháp, pháp luật. “Thần linh pháp quyền” - ngôn ngữ những năm 20 của thế kỷ trước nhưng rất đúng với tinh thần “Nhà nước pháp quyền” ngày nay.

Tư tưởng, quan điểm đúng đắn của Người đã biến thành đường lối xây dựng Nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam châu Á. Ngày 03/9/1945, tức là một ngày sau khi Tuyên ngôn Độc lập, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề ra 6 nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Ngoài hai nhiệm vụ chống đói và chống nạn mù chữ ngay lập tức cho nhân dân được đặt lên hàng đầu, thì nhiệm vụ cực kỳ quan trọng tiếp theo là xây dựng Nhà nước. Người nói: “Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ. Tôi đề nghị Chính phủ tổ chức càng sớm càng hay một cuộc Tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu. Tất cả công dân trai gái mười tám tuổi đều có quyền ứng cử và bầu cử, không phân biệt giàu nghèo, tôn giáo, dòng giống, v.v...”<sup>14</sup>

Với sự chỉ đạo của Người, Hiến pháp 1946 ra đời. Và trong 24 năm trên cương vị Chủ tịch

nước (1945-1969), Người đã trực tiếp chỉ đạo việc soạn thảo hai bản Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 và 613 sắc lệnh, trong đó có tới 243 sắc lệnh quy định về tổ chức nhà nước và pháp luật. Một trong những luận điểm cực kỳ quan trọng của Người, đó là quyền con người (quyền bình đẳng giữa những con người trong xã hội), đã được Người nêu lên từ năm 1919. Luận điểm này đã trở thành đường lối nhất quán của Nhà nước Việt Nam qua các thời kỳ cách mạng. Ngay trong Hiến pháp năm 1946, Điều 6 đã chỉ rõ “Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính trị, kinh tế, văn hóa”. Các Hiến pháp sau này tiếp tục kế thừa tinh thần của Điều này, như Hiến pháp 1992, Điều 52 đã quy định “Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật”...

\*

Cho đến nay, đã có hàng ngàn bài báo, hàng trăm cuốn sách trên khắp các châu lục viết về Chủ tịch Hồ Chí Minh, hầu như tất cả đều khâm phục, đều đánh giá, nhận xét khá sắc nét về tư tưởng của Người như là một học thuyết cách mạng giải phóng dân tộc, xây dựng nhà nước kiểu mới của dân, do dân và vì dân. Trong tác phẩm *Hồ Chí Minh*, tác giả Giăng La-cu-tuya (Pháp) đã khẳng định “Trên thế giới hiện nay không có lãnh tụ nào đối với nhân dân mình vừa là người phát sinh, vừa là người bảo vệ; vừa là nguồn gốc, vừa là phương hướng; vừa là tư tưởng, vừa là thực hành; vừa là dân tộc, vừa là cách mạng; vừa là người Bác nhân hậu, vừa là vị tướng cầm quân...” và “qua những lời dạy của Người... các chân lý lớn của thời đại được diễn đạt trong những lời giản dị và hàm súc”<sup>15</sup>. ■

(13) Như chú thích 2 và 5. Xin lưu ý, trong nguyên tác, câu “Hai xin phép luật sửa sang”, Bác viết phép luật chứ không phải pháp luật như một số sách báo đã in; tương tự như vậy, câu “Trăm đều phải có thần linh pháp quyền”, theo đúng nguyên tác là “trăm đều”, chứ không phải “trăm điều”.

(14) Như chú thích 4, Tập 8, tr. 2.

(15) Giá trị tư tưởng Hồ Chí Minh trong thời đại ngày nay. Trường Đại học sư phạm Hà Nội và Viện Thông tin khoa học xã hội Hà Nội xuất bản năm 1993, tr. 51; tr. 113.

# Cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động chất vấn

## của đại biểu Quốc hội

■ ĐINH XUÂN THẢO\*

Chất vấn của đại biểu Quốc hội là yêu cầu của đại biểu với tư cách là người đại diện có thẩm quyền của nhân dân đối với người bị chất vấn theo quy định của pháp luật, buộc người bị chất vấn phải giải thích trước cơ quan quyền lực nhà nước về những khuyết điểm, những tồn tại trong hoạt động, công tác của cơ quan mà cá nhân đó phụ trách, trả lời về trách nhiệm, về nguyên nhân và biện pháp khắc phục.

Chất vấn là hình thức giám sát trực tiếp và quan trọng của Quốc hội, đồng thời là quyền quan trọng của đại biểu Quốc hội được Hiến pháp quy định. Chất vấn tuy là quyền cá nhân của đại biểu Quốc hội nhưng khi thực hiện quyền này thì nó được coi là một trong những hoạt động giám sát của Quốc hội. Bài viết chỉ rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội.

### 1. Khái quát về chức năng giám sát của Quốc hội

Giám sát là việc Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội theo dõi, xem xét đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của UBTVQH.

Giám sát là một chức năng cơ bản, quyền đặc biệt của Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Hoạt động giám sát của Quốc hội xuất phát từ yêu cầu đảm bảo cho Hiến pháp, luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành được thực hiện trên thực tế, đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành pháp trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Quyền giám sát của Quốc hội mang tính quyền lực nhà nước

cao nhất. Quốc hội có thể tiến hành giám sát ở mức cao nhất hoạt động quản lý nhà nước, kể cả đối với những người giữ chức vụ cao nhất trong bộ máy nhà nước. Hoạt động giám sát của Quốc hội mang tính tổng quát, bao trùm, mang tính định hướng nhất định đối với những vấn đề thuộc tâm vĩ mô, những vấn đề mà nhân dân cả nước quan tâm. Khi tiến hành hoạt động giám sát, Quốc hội có thể áp dụng những biện pháp mang tính quyền lực nhà nước cao nhất để xử lý những vấn đề nảy sinh trong giám sát và trách nhiệm pháp lý đối với những người bị giám sát (kể cả việc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ các văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hoặc miễn nhiệm, bãi nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm... đối với những người giữ chức vụ cao trong bộ máy nhà nước<sup>1</sup>).

Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của mỗi kiểu nhà nước, mỗi quốc gia là cơ

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

(1) Xem thêm Điều 14 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội.

sở để quyết định tính chất, nội dung, phạm vi hoạt động giám sát. Trong các Nhà nước theo nguyên tắc phân quyền, Quốc hội chỉ là một nhánh quyền lực như các nhánh quyền lực khác nên quyền giám sát của Quốc hội bị hạn chế. Ở các quốc gia này, Quốc hội chỉ giám sát hoạt động của Chính phủ, không giám sát và can thiệp vào hoạt động tư pháp. Quốc hội một số nước không xem xét tính hợp hiến của các đạo luật. Với quyền phán quyết về xét xử của mình, Tòa án giám sát hành vi tuân thủ pháp luật của công dân, tổ chức. Trong điều kiện phân chia quyền lực nhà nước thì bản thân hoạt động giám sát cũng bị phân chia. Các nhánh quyền lực có tính đối trọng, chế ước nhau nên hoạt động các nhánh quyền lực sẽ là đối tượng giám sát của nhau.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp<sup>2</sup>. Toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân. Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội. Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định “Quốc hội thực hiện quyền giám sát toàn bộ hoạt động của Nhà nước”. Sở dĩ Quốc hội có quyền hạn này là vì nếu Quốc hội chỉ dừng ở việc ban hành Hiến pháp, các đạo luật và các nghị quyết mà không tiến hành giám sát việc tuân thủ các quy định do mình ban hành trong cuộc sống thì hoạt động lập hiến, lập pháp của Quốc hội - một hoạt động quyền lực nhà nước có tính tối cao - sẽ không phản ánh đúng bản chất của Nhà nước ta.

Với chức năng giám sát tối cao của mình, Quốc hội có vai trò và trách nhiệm rất lớn trong việc bảo đảm cho Hiến pháp và pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh, thống nhất trên cả nước; bảo đảm cho bộ máy nhà nước ngày càng hoàn thiện hơn, hoạt động có hiệu quả hơn.

Giám sát tối cao là quyền Hiến pháp giao cho cơ quan duy nhất là Quốc hội. Đối tượng giám sát chỉ có thể là cơ quan, cá nhân do Quốc hội thành lập, bầu hoặc phê chuẩn. Như vậy, phải hiểu rằng đối với quyền giám sát tối cao

của Quốc hội thì đối tượng giám sát phải là tầng cao nhất của bộ máy nhà nước bao gồm Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, những người đứng đầu các cơ quan này và các thành viên của Chính phủ. Đối tượng giám sát được xác định như vậy bởi lẽ, theo Hiến pháp năm 1992 thì tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất nhưng có sự phân công phối hợp trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo nguyên tắc này thì Quốc hội được phân công, thực hiện chức năng giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ở tầng cao nhất trong bộ máy nhà nước. Còn đối với những cơ quan, cá nhân khác trong bộ máy nhà nước, theo Hiến pháp và pháp luật hiện hành đã có sự phân công, phân nhiệm trong hoạt động giám sát.

Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”. Quốc hội có quyền giám sát đối với mọi lĩnh vực hoạt động từ kinh tế, chính trị, văn hoá, khoa học kỹ thuật, an ninh quốc phòng, đối ngoại.

Để thực hiện quyền giám sát một cách có hiệu quả, Quốc hội có thể thông qua nhiều phương thức thực hiện khác nhau, trong đó có hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội.

## **2. Hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội**

Chất vấn là một hoạt động giám sát, trong đó đại biểu Quốc hội nêu những vấn đề thuộc trách nhiệm của Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và yêu cầu những người này trả lời.

Chất vấn là hình thức giám sát trực tiếp và quan trọng của Quốc hội, đồng thời là quyền quan trọng của đại biểu Quốc hội được Hiến pháp quy định. Chất vấn tuy là quyền cá nhân của đại biểu Quốc hội nhưng khi thực hiện

(2) Điều 2 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi.

quyền này thì nó được coi là một trong những hoạt động giám sát của Quốc hội.

Chất vấn của đại biểu Quốc hội là yêu cầu của đại biểu đó với tư cách là người đại diện có thẩm quyền của nhân dân đối với người bị chất vấn theo quy định của pháp luật, buộc người bị chất vấn phải giải thích trước cơ quan quyền lực nhà nước về những khuyết điểm, những tồn tại trong hoạt động, công tác của cơ quan mà cá nhân đó phụ trách, trả lời về trách nhiệm, về nguyên nhân và biện pháp khắc phục. Điều 98 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp; trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước UBTVQH hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội hoặc cho trả lời bằng văn bản”.

Điều 49 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định “Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn.

Trong thời gian Quốc hội họp, đại biểu Quốc hội gửi chất vấn đến Chủ tịch Quốc hội. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp đó. Trong trường hợp cần điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước UBTVQH hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội, hoặc cho trả lời bằng văn bản. Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, chất vấn được gửi đến UBTVQH để chuyển đến cơ quan hoặc người bị chất vấn và quyết định thời hạn trả lời chất vấn. Nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc UBTVQH. Khi cần thiết, Quốc hội hoặc UBTVQH ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn”.

Chất vấn, với tư cách là một hình thức giám sát của Quốc hội, được phân biệt với các hình thức khác chủ yếu ở bản chất, mục đích, thủ tục và hậu quả của nó.

Về bản chất, chất vấn là một hình thức được Quốc hội áp dụng để giám sát hoạt động của các cơ quan và cá nhân được giao quyền, là sự thể hiện cụ thể, trực tiếp quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Các đại biểu Quốc hội khi thực hiện quyền chất vấn của mình là nhân danh cá nhân với tư cách là người đại diện quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân yêu cầu cá nhân bị chất vấn trả lời về trách nhiệm pháp lý của cá nhân đó về những việc làm có đúng với chức năng, nhiệm vụ quyền hạn theo luật định hay không.

Theo quy định của pháp luật thì chất vấn là quyền của cá nhân đại biểu Quốc hội. Khi thực hiện chất vấn, đại biểu Quốc hội độc lập là người đại diện cho nhân dân, thay mặt nhân dân, nhân danh quyền lực tối cao của nhân dân chứ không phải nhân danh một cơ quan, tổ chức hay Đoàn đại biểu Quốc hội mà mình là thành viên.

Đại biểu Quốc hội khi thực hiện hoạt động chất vấn không phải nhằm mục đích thu thập thông tin hay số liệu, mà nhằm làm rõ trách nhiệm của cá nhân có trách nhiệm đối với một số vấn đề nào đó. Đây chính là điểm cơ bản để phân biệt chất vấn với câu hỏi thường. Trên thực tế, chất vấn cũng có thể được thể hiện dưới dạng câu hỏi nhưng mục đích của chất vấn và câu hỏi thường khác nhau. Việc hỏi và yêu cầu trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm (hay còn gọi là câu hỏi thường) nhằm thu thập thông tin, số liệu về các vấn đề nào cần biết, trước khi đặt câu hỏi người hỏi hầu như chưa có thông tin về vấn đề mà mình hỏi. Loại câu hỏi thường phụ thuộc vào nhu cầu nắm bắt thông tin của đại biểu Quốc hội chứ không được quy định trong bất kỳ văn bản pháp luật nào và cũng không bị hạn chế đối với bất kỳ đối tượng nào. Còn đối với chất vấn, trước khi nêu vấn đề, đại biểu Quốc hội phải tìm hiểu rất kỹ và nắm thông tin về vấn đề mà mình cần chất vấn để làm rõ trách nhiệm của cá nhân có thẩm quyền

đối với một vấn đề nào đó. Chất vấn được quy định rất rõ trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác, đối tượng chất vấn cũng được chỉ ra cụ thể trong một phạm vi nhất định. Vấn đề chất vấn khi đã được nêu lên theo đúng thể thức của pháp luật, chuyển đến người bị chất vấn thì không còn là mối quan hệ cá nhân giữa người bị chất vấn và người chất vấn mà đã trở thành một hình thức giám sát của Quốc hội.

### **3. Quy trình chất vấn và trả lời chất vấn**

Chất vấn là một trong những hình thức giám sát hiệu quả. Thông qua hoạt động chất vấn, đại biểu Quốc hội thể hiện trách nhiệm của người đại biểu trước nhân dân, nêu lên những vấn đề mà cử tri đang bức xúc, yêu cầu giải quyết. Thông qua xem xét việc trả lời chất vấn, Quốc hội đánh giá chất lượng, hiệu quả công tác của người bị chất vấn. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của UBTVQH, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội v.v. đã cụ thể hoá quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội và nghĩa vụ trả lời chất vấn của người bị chất vấn, quy định cụ thể thẩm quyền, trình tự, thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp cũng như thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội. Cụ thể như:

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao tại kỳ của Quốc hội hoặc giữa hai kỳ họp của Quốc hội. Chất vấn được thực hiện thông qua hình thức hỏi trực tiếp hoặc bằng văn bản, trả lời chất vấn cũng được thực hiện thông qua hình thức trả lời trực tiếp hoặc trả lời bằng văn bản.

Thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp được quy định tại Điều 11 của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Điều 25 Quy chế hoạt động của UBTVQH, Điều 43 của Nghị quyết ban hành nội quy kỳ họp Quốc hội. Cụ thể như sau:

- Đại biểu Quốc hội ghi rõ nội dung chất

vấn, người bị chất vấn vào phiếu chất vấn và gửi đến Chủ tịch Quốc hội để chuyển đến người bị chất vấn. Đoàn thư ký kỳ họp giúp Chủ tịch Quốc hội tổng hợp các chất vấn của Đại biểu Quốc hội để báo cáo UBTVQH.

- UBTVQH dự kiến danh sách những người có trách nhiệm trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp và báo cáo Quốc hội xem xét quyết định.

- Người bị chất vấn trả lời trực tiếp đầy đủ nội dung các vấn đề mà đại biểu Quốc hội đã chất vấn và xác định rõ trách nhiệm, biện pháp khắc phục tại phiên họp Quốc hội theo thứ tự do Chủ tịch phiên họp nêu. Thời gian trả lời chất vấn về từng vấn đề không quá mười lăm phút. Đại biểu Quốc hội có thể nêu câu hỏi liên quan đến nội dung đã chất vấn để người bị chất vấn trả lời. Thời gian nêu câu hỏi không quá ba phút.

- Sau khi nghe trả lời chất vấn, nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Quốc hội tiếp tục thảo luận tại phiên họp đó, đưa ra thảo luận tại một phiên họp khác hoặc kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Người đã trả lời chất vấn tại kỳ họp hoặc đã trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội bằng văn bản có trách nhiệm báo cáo với đại biểu Quốc hội bằng văn bản về thực hiện những vấn đề đã hứa khi trả lời chất vấn tại kỳ họp tiếp theo.

Trong trường hợp vấn đề chất vấn cần có thời gian điều tra, nghiên cứu thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước UBTVQH hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản. Quốc hội có thể ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn nếu xét thấy cần thiết.

Do điều kiện thời gian có hạn, ở các khóa Quốc hội gần đây thường mỗi kỳ họp bố trí khoảng thời gian hai đến ba ngày để trả lời chất vấn tại hội trường.

Về nguyên tắc, tất cả các chất vấn của đại biểu Quốc hội phải được trả lời bằng văn bản hoặc trực tiếp. Căn cứ vào số lượng và nội dung chất vấn, UBTVQH lựa chọn và quyết định ra những chất vấn tiêu biểu và quan trọng để người

bị chất vấn trả lời trực tiếp tại hội trường. Quá trình trả lời, đại biểu Quốc hội và người bị chất vấn có thể đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản. Yêu cầu đối với nội dung chất vấn của đại biểu Quốc hội là phải ngắn gọn, rõ ràng, có căn cứ và phải liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của người bị chất vấn.

Căn cứ vào các quy định tại Điều 11 Luật Hoạt động giám sát và Điều 42, 43 Nội quy kỳ họp Quốc hội<sup>3</sup>, UBTVQH có trách nhiệm thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm góp phần thúc đẩy hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn đạt hiệu quả tốt. Tại mỗi kỳ họp của Quốc hội, công tác chuẩn bị cho việc trình Quốc hội xem xét quyết định danh sách người trả lời chất vấn trực tiếp tại phiên họp toàn thể của Quốc hội là việc quan trọng. Với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội, có nhiệm vụ giúp Quốc hội tổ chức thực hiện quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội, UBTVQH luôn theo sát tình hình chất vấn ở mỗi kỳ họp Quốc hội, nghiên cứu và lựa chọn những vấn đề quan trọng, thống nhất với Thường trực Chính phủ, UBTVQH trình Quốc hội quyết định danh sách người có trách nhiệm quản lý lĩnh vực liên quan phải báo cáo, giải trình và trả lời chất vấn, làm rõ trước Quốc hội và cử tri cả nước về những vấn đề thuộc quyền quản lý và điều hành của mình.

Thời gian gần đây, UBTVQH đã nghiên cứu kết hợp chương trình các phiên họp chất vấn gắn với chương trình xem xét một số nội dung công việc khác tại kỳ họp Quốc hội. Các Kỳ họp thứ 5, thứ 6 Quốc hội khoá XII, các phiên chất vấn và trả lời chất vấn được bố trí kết hợp với việc Quốc hội nghe báo cáo giám sát một số chuyên đề quan trọng khác và bố trí chất vấn, trả lời chất vấn theo nhóm vấn đề. Việc làm này được coi là một yếu tố thuận lợi để đại biểu Quốc hội tăng cường chất vấn, góp phần nâng cao hiệu quả các phiên họp chất vấn và trả lời chất vấn. Việc bố trí người tham gia trả lời chất vấn trực tiếp tại phiên họp toàn thể cũng có sự đổi mới. UBTVQH rút ngắn thời gian báo cáo giải trình tại Hội trường, thu gọn thời gian nêu

câu hỏi chất vấn và trả lời chất vấn. Chính vì vậy, có thể bố trí nhiều người tham gia trả lời chất vấn hơn và chất lượng của hoạt động này cũng tốt hơn.

Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, UBTVQH xem xét việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được Quốc hội cho trả lời tại phiên họp của UBTVQH và chất vấn khác được gửi đến UBTVQH. Việc chất vấn và trả lời chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp được thực hiện theo những trình tự sau đây:

- Đại biểu Quốc hội ghi nội dung chất vấn, người bị chất vấn và gửi đến UBTVQH;

- UBTVQH chỉ đạo Ban công tác đại biểu giúp UBTVQH tiếp nhận chất vấn của đại biểu Quốc hội để chuyển đến người bị chất vấn.

- Tùy theo nội dung và tính chất của chất vấn, UBTVQH có thể quyết định người bị chất vấn phải trả lời chất vấn bằng văn bản cho đại biểu Quốc hội hoặc trả lời tại phiên họp của UBTVQH. Trong trường hợp UBTVQH quyết định cho người bị chất vấn trả lời bằng văn bản thì văn bản đó đồng thời được gửi đến UBTVQH và đại biểu Quốc hội đã có câu hỏi chất vấn. Nếu không đồng ý với nội dung trả lời thì đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc UBTVQH.

Trong trường hợp UBTVQH quyết định việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được tiến hành tại phiên họp của UBTVQH, thì việc chất vấn được tiến hành như sau:

- Chủ tịch Quốc hội nêu nội dung chất vấn của đại biểu Quốc hội đã được Quốc hội quyết định cho trả lời tại phiên họp của UBTVQH và những chất vấn khác được gửi đến UBTVQH trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội mà UBTVQH quyết định cho trả lời tại phiên họp.

- Đại biểu Quốc hội có câu hỏi chất vấn có thể được mời tham dự phiên họp của UBTVQH và phát biểu ý kiến.

- Người bị chất vấn trả lời trực tiếp, đầy đủ nội dung các vấn đề mà đại biểu Quốc hội đã chất vấn và xác định rõ trách nhiệm, biện pháp khắc phục.

(3) Ban hành kèm theo Nghị quyết số 07/2002/QH11 của Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 2.

Nếu đại biểu Quốc hội đã chất vấn không tham dự phiên họp thì nội dung trả lời chất vấn, kết quả phiên họp trả lời chất vấn phải được gửi đến đại biểu đó chậm nhất là bảy ngày, kể từ ngày kết thúc phiên họp của UBTVQH. Khi nhận được nội dung trả lời chất vấn mà vẫn không đồng ý thì đại biểu Quốc hội sẽ đề nghị thảo luận tại kỳ họp của Quốc hội. Người đã trả lời chất vấn tại phiên họp của UBTVQH hoặc đã trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội bằng văn bản có trách nhiệm báo cáo với đại biểu Quốc hội bằng văn bản về việc thực hiện những vấn đề đã hứa khi trả lời câu hỏi chất vấn tại kỳ họp Quốc hội tiếp theo.

- Sau khi nghe trả lời chất vấn, nếu xét thấy cần thiết UBTVQH ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

\*

Như đã phân tích ở trên, chất vấn được coi là hình thức giám sát trực tiếp có hiệu quả nhất của Quốc hội. Thực tiễn hoạt động chất vấn của Quốc hội tại các kỳ họp Quốc hội thời gian qua (và tại các phiên họp của UBTVQH thời gian gần đây) đã ngày một chứng minh rõ hơn cho nhận định này. Sau nhiều nỗ lực trong việc cải tiến cách thức tổ chức hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn, hoạt động này đã có nhiều tiến bộ. Cụ thể là: chất lượng câu hỏi, chất lượng câu trả lời chất vấn dần được nâng cao (theo hướng ngắn gọn mà rõ ràng, hạn chế vòng vo, trúng trọng tâm vấn đề cần hỏi và trả lời); ý thức trách nhiệm của cả người chất vấn và người được chất vấn dần được đề cao (người chất vấn và người được chất vấn đã dành nhiều thời gian chuẩn bị cho hoạt động này hơn, giảm đọc báo cáo, tăng đối thoại trực tiếp, các vấn đề được đề cập tại phiên chất vấn sau đó đã có nhiều chuyển biến tích cực hơn); cử tri và nhân dân cả nước ngày một quan tâm và theo dõi sát sao hơn hoạt động chất vấn của Quốc hội, thực tế dường như hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn của Quốc hội diễn ra càng nhiều thì khoảng cách giữa cử tri, nhân dân cả nước với Quốc hội càng ít. Sự quan tâm đó chính là động lực thúc đẩy việc thực hiện chức năng

quản lý, điều hành các công việc của Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành ngày càng tốt hơn. Chất lượng của hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn từng bước được nâng cao, góp phần thúc đẩy hiệu quả công tác, trách nhiệm của các cơ quan chính quyền, của toàn hệ thống chính trị và trở thành một sinh hoạt không thể thiếu trong hoạt động của Quốc hội.

Để tiếp tục củng cố về cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn, thúc đẩy nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả của hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội và tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, góp phần tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội thì Quốc hội cần tiếp tục quan tâm một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất là*, cần tiến hành rà soát lại các văn bản pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cá nhân, cơ quan có liên quan trong việc triển khai và phục vụ hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn (kể cả tại kỳ họp Quốc hội cũng như tại phiên họp của UBTVQH).

*Thứ hai là*, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung một số quy định trong Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của UBTVQH, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội hiện hành cho phù hợp với những cải tiến về quy trình, quy mô chất vấn, trả lời chất vấn trong thời gian vừa qua, có lường trước một số vấn đề sẽ nảy sinh từ hoạt động này để có những quy định đón đầu.

*Thứ ba là*, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan đến trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức hữu quan trong hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp của UBTVQH.

*Thứ tư là*, tiếp tục nghiên cứu, rút kinh nghiệm từ thực tế quá trình đổi mới hoạt động chất vấn thời gian qua để có những cải tiến đột phá hơn trong tổ chức hoạt động này. Tăng cường giao và tạo điều kiện để thường xuyên tổ chức hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn tại các phiên họp UBTVQH, phiên họp của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. ■



## SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP 1992

ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG  
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA  
VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

## ■ THÁI VĨNH THẮNG \*

**1. Những vướng mắc và lực cản của quá trình cải cách, đổi mới theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền đối với các thiết chế thuộc hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay**

**1.1 Về tổ chức và hoạt động của Quốc hội**

Quốc hội ở Việt Nam cũng như Nghị viện của các nước trên thế giới là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, do nhân dân cả nước bầu ra. Ở các nhà nước tư sản, quyền lập pháp tối cao thuộc về Nghị viện, ngoài ra, trong các mô hình chính thể ở châu Âu, Nghị viện còn có quyền giám sát Chính phủ và có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, buộc Chính phủ phải giải tán. Để thực hiện quyền giám sát, Nghị viện có hai thiết chế quan trọng là Thanh tra Quốc hội và Kiểm toán Quốc hội. Khi công dân hoặc tổ chức có đơn tố cáo hoặc khiếu kiện lên Thanh tra Quốc hội về vấn đề tham nhũng hoặc sự thiếu minh bạch của Chính phủ hoặc một cơ quan, quan chức hành chính nhà nước nào đó, với sự giúp đỡ của Kiểm toán Quốc hội, Thanh tra Quốc hội sẽ tiến hành điều tra các vụ việc nói trên. Nhờ có Thanh tra Quốc hội và Kiểm toán Quốc hội mà hoạt động chất vấn

các thành viên của Chính phủ của Nghị viện có hiệu lực và hiệu quả rất cao.

Ở Việt Nam, trong các cuộc hội thảo cũng như trong các tài liệu nghiên cứu, các thiết chế này đã được nhắc đến nhiều lần, nhưng cho đến nay, các thiết chế này vẫn chưa được thành lập. Có lẽ đây cũng là một lý do dẫn đến việc thiếu thông tin, nên khi thực hiện quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội, hiệu lực hiệu quả chất vấn không cao.

Theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội có quyền bầu cử Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, đồng thời phê chuẩn các thành viên của Chính phủ do Thủ tướng đệ trình. Tuy nhiên, do việc bầu cử cũng như phê chuẩn đều chỉ có một ứng cử viên nên bầu cử và phê chuẩn hầu như không khác nhau.

**1.2 Về tổ chức và hoạt động của Chính phủ**

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ nhiều nước trên thế giới, cơ cấu của Chính phủ (nội các) chỉ bao gồm Thủ tướng, Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Còn theo Luật Tổ chức Chính phủ

(\*) PGS, TS. Chủ nhiệm Khoa Hành chính - nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

của Việt Nam, cơ cấu của Chính phủ bao gồm Bộ và cơ quan ngang Bộ. Quy định như vậy đã dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hoạt động của Bộ và hoạt động của Chính phủ, các Bộ trưởng coi nặng hoạt động ở Bộ mà coi nhẹ hoạt động ở Chính phủ. Các Bộ là các cơ quan chuyên môn, đó là các cơ quan tác nghiệp hành chính, trong khi đó Chính phủ là cơ quan chính trị, tức là cơ quan đề ra các chủ trương, quyết sách và thực hiện chức năng điều hoà phối hợp toàn bộ bộ máy hành chính nhà nước. Nếu quan niệm cơ cấu của Chính phủ bao gồm Bộ và cơ quan ngang Bộ thì các Bộ trưởng chủ yếu hoạt động ở Văn phòng Bộ, trong khi đó yêu cầu của xã hội là các Bộ trưởng phải hoạt động chủ yếu ở trụ sở của Chính phủ. Chính phủ các nước trên thế giới thông thường một tuần họp một lần như ở Pháp, một tuần họp hai lần như ở Nội các Anh,<sup>1</sup> còn trong thời kỳ phong kiến thì các phiên thiết triều được thiết lập vào các ngày lẻ hoặc ngày chẵn trong tháng và không ít hơn 4 lần. Thời kỳ nhà Nguyễn ở Việt Nam, các Hội đồng Đình thần do vua Gia Long và Minh Mạng triệu tập (gọi là Công Đồng) họp vào các ngày 1, 8, 15, 23 sau đó đổi lại các ngày 2, 9, 16, 24<sup>2</sup>. Như vậy, bình quân mỗi tuần họp một lần. Dưới thời vua Minh Mạng, những ngày Thường triều là những ngày lẻ: 5, 11, 21, 25.

Chính phủ của chúng ta hiện nay chỉ họp một tháng một lần. Như vậy không thể đảm bảo tính liên tục của hoạt động hành chính. Hoạt động điều hoà, phối hợp của Chính phủ vì thế cũng không đáp ứng được yêu cầu của xã hội. Có thể đưa ra một số minh chứng để khẳng định điều này. Chẳng hạn việc các đường phố lớn ở Thủ đô Hà Nội như

Trường Chinh, Nguyễn Chí Thanh và một số đường phố khác bị đào lên đào xuống nhiều lần thể hiện sự thiếu phối hợp giữa các ngành, các cấp trong việc quản lý đô thị. Gần đây, việc xây dựng các khu đô thị cao tầng rất đẹp, rất hoành tráng ở Mỹ Đình nhưng không hề xây các trường tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông nào dẫn đến việc quá tải của các trường tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông ở Thủ đô Hà Nội là một ví dụ điển hình cho sự thiếu điều hoà, phối hợp giữa các Bộ, Ngành. Hiện tượng giấy hồng, giấy đỏ, giấy xanh cho nhà đất và hộ khẩu cũng là một ví dụ điển hình. Yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi bộ máy hành chính không được tùy tiện đưa ra bất kỳ quy định nào trái với luật trong quá trình áp dụng chính sách, tuy nhiên ở Việt Nam, hiện tượng văn bản của cơ quan hành chính cấp dưới trái với văn bản của cơ quan hành chính cấp trên là một chuyện khá phổ biến. Cơ quan và cán bộ hành chính phải in ấn, công bố rộng rãi các hướng dẫn thủ tục, công khai các thông tin cần thiết cho người dân, nhưng ở Việt Nam chưa có Luật Tiếp cận thông tin nên các cơ quan hành chính nhà nước chưa coi đó là nghĩa

vụ bắt buộc của mình. Theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, các quan chức và cơ quan hành chính nhà nước từ thấp đến cao kể cả Chính

***Yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi bộ máy hành chính không được tùy tiện đưa ra bất kỳ quy định nào trái với luật trong quá trình áp dụng chính sách, tuy nhiên ở Việt Nam, hiện tượng văn bản của cơ quan hành chính cấp dưới trái với văn bản của cơ quan hành chính cấp trên là một chuyện khá phổ biến.***

phủ và Thủ tướng Chính phủ đều có thể bị kiện ra toà. Ở Nhật Bản, một công ty luật đã kiện Chính phủ Nhật về việc gửi các công dân Nhật tham chiến cuộc chiến tranh ở Iraq là vi phạm quyền được sống trong hoà bình của công dân, một quyền hiến định của Nhật; Toà án đã xử cho công ty luật thắng kiện và buộc Chính phủ

(1) Xem: *Constitutional and administrative law- Hilaire Barnett, Edition Cavendish Publishing Limited, London 2000, p. 380.*

(2) Xem: *Pháp chế sử của Vũ Quốc Thụng, Nxb. Tủ sách Sài Gòn 1973, tr.115.*

phải rút quân khỏi Iraq. Vấn đề công vụ và công chức ở Việt Nam hiện nay cũng còn quá nhiều vấn đề cần phải xem xét lại. Công chức Việt Nam thường đi làm chính trị và các nhà chính trị lại làm việc của các công chức, không có sự phân biệt rạch ròi giữa chính trị và hành chính, cán bộ hành chính cần kiến thức chuyên môn và công nghệ hành chính nhưng công chức cấp cao Việt Nam lại phải có bằng chính trị cao cấp, còn kiến thức về chuyên môn nghiệp vụ lại không được đề cao.

### **1.3 Tổ chức và hoạt động của cơ quan Tòa án**

Cuộc cải cách tư pháp đã và đang được tiến hành, tuy nhiên cho đến nay hệ thống cơ quan Tòa án nước ta vẫn đang được tổ chức theo các đơn vị hành chính lãnh thổ, không phân biệt giữa đô thị và nông thôn, vì thế một thẩm phán Tòa án quận ở các thành phố lớn có thể có khối lượng công việc nhiều gấp 20, 30 lần so với thẩm phán cấp huyện ở nông thôn. Tòa án nhân dân tối cao vẫn phải xử phúc thẩm cho các bản án bị kháng nghị, kháng cáo của 63 tỉnh, thành và tỷ lệ án tồn đọng vẫn khá cao. Tính độc lập của các thẩm phán vẫn chưa được đảm bảo do nhiệm kỳ bổ nhiệm của thẩm phán chỉ có 5 năm và hết nhiệm kỳ đó thẩm phán phải được Chánh án Tòa án nhân dân tối cao bổ nhiệm lại theo đề nghị của Hội đồng, trong đó có đại diện của Hội đồng nhân dân, Hội luật gia, Sở nội vụ và Chánh án Tòa án nhân dân tỉnh. Khi xét xử các vụ việc liên quan đến những người trong Hội đồng này, thẩm phán có thể bị tác động. Hơn thế nữa, theo quy chế bổ nhiệm thẩm phán, các thẩm phán đều phải là đảng viên. Thông thường, các quan chức hành chính đều là cán bộ các cấp uỷ đảng, vì thế thông qua tổ chức đảng, các cán bộ hành chính có thể tác động đến các thẩm phán và thẩm phán không thể đảm bảo tính độc lập của mình trong hoạt động xét xử. Tòa án hành chính ở Việt Nam một mặt vì nằm trong hệ thống Tòa án nhân dân, mặt khác do thẩm quyền tố tụng hạn chế, nên hoạt động không có hiệu quả, các Tòa án hành chính ở địa phương xét xử được rất ít các vụ việc và uy tín của Tòa hành chính không cao.

### **1.4 Tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát**

Sau khi sửa đổi Hiến pháp 1992 vào năm 2001, Viện kiểm sát nhân dân các cấp chỉ còn thẩm quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp, chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát bị bãi bỏ, tuy nhiên chưa có cơ quan chuyên môn nào thay thế Viện kiểm sát thực hiện chức năng kiểm sát chung. Trong bộ máy nhà nước phong kiến, Đô sát viện với các Quan ngự sử thực hiện quyền đàn hạch bách quan và Trường đô sát viện là quan chức có thể lực cao chỉ dưới Vua, Tể tướng và chỉ trực thuộc Vua. Trước đây, Viện viện kiểm sát nhân dân là cơ quan chuyên môn vừa thực hiện chức năng công tố, vừa thực hiện chức năng kiểm sát chung cũng là hợp lý vì chức năng công tố và chức năng giám sát có thể tương hỗ lẫn nhau.

### **1.5 Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân**

Xu hướng của các nước trên thế giới ngày nay là xây dựng chính quyền địa phương tự quản. Các Hội đồng địa phương do nhân dân địa phương bầu ra có thể ban hành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội trong địa phương mình, có thể đặt ra thuế địa phương để thực hiện các chức năng công cộng cho địa phương mình. Các Hội đồng địa phương bầu ra cơ quan chấp hành của mình. Các cơ quan nhà nước trung ương có quyền giám sát để bảo vệ tính hợp hiến, hợp pháp của hoạt động của chính quyền địa phương. Ở Việt Nam hiện nay, Hội đồng nhân dân các cấp có vai trò, chức năng, quyền hạn chưa thật rõ ràng, nhất là thiếu tính độc lập tương đối trong hoạt động của mình nên hiệu lực hiệu quả chưa cao và nhiều khi còn mang tính hình thức. Việc sửa đổi Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân hiện nay là vấn đề cấp bách nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của chính quyền địa phương. Người đứng đầu cơ quan hành chính cấp xã trong thời kỳ phong kiến đã có truyền thống do dân bầu, cơ quan nhà nước cấp trên chỉ phê chuẩn. Do vậy, việc bầu cử trực tiếp chức danh Chủ tịch xã, phường vừa phù hợp với truyền thống đã hình thành lâu đời ở Việt Nam, vừa phù hợp với xu hướng dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, tuy nhiên cho đến nay,



Ảnh S.T

chế độ bầu cử chủ tịch xã, phường vẫn chưa được khôi phục lại, điều này thể hiện lực cản và sức ỳ của bộ máy hành chính quan liêu vẫn còn rất nặng nề, nếu không có quyết tâm chính trị cao của những người đứng đầu Đảng và Nhà nước thì cuộc cải cách hành chính nhà nước không thể tiến hành một cách triệt để được.

### 1.6 Các thiết chế dân chủ trực tiếp

Phương châm xây dựng một Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là phương châm được quán triệt trong các Nghị quyết của Đảng và Hiến pháp. Tuy nhiên cho đến nay, các thiết chế dân chủ trực tiếp chưa được xây dựng một cách đồng bộ. Hầu hết các nước xây dựng Nhà nước pháp quyền đều đã ban hành Luật Trưng cầu dân ý để nhân dân quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Các nước châu Âu khi quyết định sửa đổi Hiến pháp, gia nhập liên minh châu Âu, bỏ đồng tiền quốc gia để sử dụng đồng Euro đều tiến hành trưng cầu dân ý để nhân dân quyết định. Ở Việt Nam, mặc dù trong Hiến pháp có quy định công dân có quyền thể hiện ý kiến của mình khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý, nhưng cho đến nay, do chúng ta chưa có Luật Trưng cầu dân ý nên quyền này

trên thực tế vẫn chưa thực hiện được.

### 1.7 Quyền bầu cử và ứng cử của công dân

Mặc dù quyền bầu cử và ứng cử của công dân nước ta đã được xác lập trong Hiến pháp, nhưng Luật Bầu cử của chúng ta còn quá giản đơn, khả năng lựa chọn của người dân không cao. Muốn khả năng lựa chọn của người dân được mở rộng, cần thay đổi hệ thống bầu cử, thay thế chế độ bầu cử một vòng bằng chế độ bầu cử hai vòng, thay thế chế độ bầu cử liên danh bằng chế độ bầu cử đơn danh. Chẳng hạn, hiện nay chúng ta có 493 đại biểu Quốc hội thì cả nước phải chia thành 493 khu vực bầu cử, mỗi khu vực bầu cử chỉ bầu một đại biểu Quốc hội. Ở vòng một có thể cho phép từ 10 đến 15, 20 hoặc có thể nhiều hơn nữa ứng cử viên ứng cử bằng cách quy định bất kỳ công dân nào có lý lịch tư pháp trong sạch, có đức, có tài và có nguyện vọng giúp nước có thể ra ứng cử, những người có nguyện vọng ứng cử phải thu thập được ít nhất 300 chữ ký của những người ủng hộ. Nhiệm vụ bầu cử ở vòng một là chọn ra 2 ứng cử viên cho số phiếu cao nhất để bầu ở vòng hai. Nếu ở vòng một, đại biểu cao phiếu nhất có trên 50% số phiếu bầu thì không cần

thiết phải bầu cử vòng hai. Trường hợp không có ứng cử viên nào thu được trên 50% số phiếu bầu thì nhất thiết phải lựa chọn 2 ứng cử viên có số phiếu cao nhất để bầu ở vòng hai. Chế độ bầu cử hiện nay ở Việt Nam không có bầu cử vòng một, mà thay vào đó là thực hiện chế độ hiệp thương để tuyển chọn ứng cử viên, dẫn đến giai đoạn hiệp thương quan trọng hơn cả giai đoạn bầu. Về quyền tự ứng cử, trong cuộc bầu cử Quốc hội khoá XII có khoảng 300 ứng cử viên, nhưng sau khi hiệp thương chỉ còn lại 30 ứng cử viên và kết quả cuối cùng, chỉ có 1 ứng cử viên tự do trúng cử, như vậy khả năng trúng cử của các ứng cử viên tự ứng cử rất thấp, điều này mâu thuẫn với tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Hễ ai có tài đức thì hãy ra ứng cử để giúp nước, giúp dân”.

### **1.8 Về tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng**

Các tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng ở Việt Nam như Mặt trận tổ quốc Việt Nam với các thành viên của nó là Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Thanh niên Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh, Hội Nhà văn, Hội Nhà báo, Hội Nhạc sĩ, Hội Kiến trúc sư... là các tổ chức tập hợp các lực lượng dân chủ trong xã hội, có vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị. Tuy nhiên, do quan niệm các tổ chức này là “cánh tay nối dài” của Đảng và Nhà nước nên tính độc lập trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức này chưa cao. Các tổ chức này không có thủ lĩnh thể hiện bản sắc riêng của tổ chức mình, do vậy tính phản biện xã hội chưa cao, sức sáng tạo và sự đóng góp cho xã hội cũng còn bị hạn chế. Để bảo vệ các quyền con người và quyền công dân đòi hỏi phải tăng cường vai trò của các tổ chức như Hội Luật gia Việt Nam, Liên đoàn Luật sư Việt Nam. Tuy nhiên, Liên đoàn Luật sư Việt Nam chỉ vừa mới được thành lập, vai trò của nó trong việc bảo vệ các quyền công dân và quyền con người còn hạn chế. Cho đến nay Việt Nam vẫn chưa có Luật về Hội nên việc phát huy vai trò của các hội nói riêng, của xã hội dân sự nói chung còn rất hạn chế.

## **2. Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đáp ứng công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế**

Hiến pháp năm 1992 cho đến nay đã tồn tại được 17 năm và đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001, tuy nhiên, như đã trình bày ở trên, vẫn còn nhiều bất cập đòi hỏi phải tiếp tục bổ sung, sửa đổi nhằm đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Theo chúng tôi, các vấn đề sau đây cần phải được bổ sung, sửa đổi trong Hiến pháp:

### **2.1 Chế độ chính trị**

Điều 6 Chương Chế độ chính trị cần được bổ sung hình thức dân chủ trực tiếp, theo đó Điều 6 cần được quy định lại như sau: Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Nhân dân còn có thể thực hiện quyền lực của mình thông qua hình thức trưng cầu dân ý, theo đó các vấn đề quan trọng của đất nước như bổ sung và sửa đổi Hiến pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của Nhà nước về đối nội và đối ngoại, Nhà nước phải tổ chức trưng cầu dân ý lấy ý kiến nhân dân để quyết định.

Đối với các nguyên tắc bầu cử được quy định trong Điều 7 Hiến pháp hiện hành là nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín là hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, cần bổ sung thêm nguyên tắc bầu cử tự do, theo đó bầu cử là quyền tự do của công dân, công dân tự giác đi bầu, không có cơ quan nào, tổ chức nào ép buộc công dân phải thực hiện quyền này.

Đối với quy định tại Điều 8: “Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền”. Quy định như vậy là đúng đắn và cần thiết, tuy nhiên cần bổ sung vào quy định trên đây nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, cán bộ viên chức nhà nước, cung cấp các thông tin cần thiết và thường xuyên cho nhân dân. Bởi chỉ khi nào

được cung cấp đầy đủ thông tin thì phương châm, dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra đối với mọi công việc quan trọng của đất nước mới có thể thực hiện được.

**2.2 Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân**

Chương này cần được đổi tên lại là “Quyền và nghĩa vụ cơ bản của con người và công dân”, đồng thời bổ sung thêm một số điều sau đây:

- Bổ sung quyền được sống trong hoà bình của công dân, theo đó mọi công dân đều có quyền được sống trong hoà bình, quyền này được Nhà nước đảm bảo, trừ trường hợp lãnh thổ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam bị nước ngoài xâm chiếm.

- Bổ sung thêm quy định về quyền con người: “Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị và dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội theo Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948, Công ước về các quyền dân sự và chính trị 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội 1966 và các công ước quốc tế khác mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia được tôn trọng và đảm bảo thực hiện”.

- Khẩn trương ban hành các luật như Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trưng cầu dân ý, Luật về Hội, cho phép công dân có quyền tự do xuất bản nhằm tăng cường các khả năng đảm bảo các quyền con người và quyền công dân.

**2.3 Quốc hội**

Xác định rõ trong Hiến pháp: Quốc hội có 4 chức năng cơ bản là chức năng đại diện của toàn thể nhân dân; chức năng lập hiến, lập pháp; chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước về mặt đối nội cũng như đối ngoại và chức năng giám sát bộ máy nhà nước, đặc biệt là giám sát Chính phủ. Bổ sung thêm quy định Quốc hội có quyền bổ nhiệm miễn nhiệm Chính phủ hoặc Chính phủ phải giải tán.

Bổ sung thêm quy định về việc thành lập Thanh tra Quốc hội và Kiểm toán Quốc hội, các quy định về Thanh tra Quốc hội và Kiểm toán Quốc hội sẽ được quy định trong một đạo luật riêng.

Về cơ cấu tổ chức của Quốc hội, để quy trình làm luật chặt chẽ hơn, cần chuyển Quốc

hội từ một viện sang Quốc hội hai viện, bao gồm Thượng viện và Hạ viện, các đại biểu Hạ viện bầu theo tỷ lệ dân số cứ 166.000 dân/1 đại biểu Quốc hội. Các đại biểu Thượng viện đại diện cho các đơn vị hành chính lãnh thổ cao nhất, theo đó mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có 2 Thượng nghị sĩ, ngoài ra Chủ tịch nước có quyền bổ nhiệm 5 đại biểu Thượng viện lấy từ những người có công lao xuất sắc trong các lĩnh vực khoa học, kỹ thuật, công nghệ, y học, giáo dục hoặc quản trị kinh doanh.

Về các Ủy ban thường trực của Quốc hội, cần thành lập thêm Ủy ban nhân quyền để chăm lo vấn đề xây dựng hoàn thiện pháp luật về quyền con người và đảm bảo các quyền con người được thực hiện trong thực tế.

**2.4 Chủ tịch nước**

Bổ sung thêm quyền hạn cho Chủ tịch nước, theo đó Chủ tịch nước có quyền phê chuẩn các dự luật trước khi công bố. Trường hợp Chủ tịch nước phủ quyết các dự luật thì dự luật được gửi lại cho Quốc hội và dự luật này chỉ có thể được thông qua khi biểu quyết lại có từ 2/3 trở lên số đại biểu có mặt tán thành.

Để tăng cường vai trò của người đứng đầu nhà nước, Chủ tịch nước phải do nhân dân bầu cử trực tiếp. Ứng cử viên chức vụ Chủ tịch nước là công dân Việt Nam, thường trú ở Việt Nam không ít hơn 10 năm trước ngày ứng cử, có tuổi đời không dưới 35, là người sức khoẻ thể chất, có uy tín về phẩm hạnh, trí tuệ và tài năng, có thể đoàn kết được nhân dân, yêu nước, tôn trọng Hiến pháp và pháp luật. Chủ tịch nước phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, hết lòng phục vụ nhân dân và tôn trọng Hiến pháp khi nhậm chức.

**2.5 Chính phủ**

Sửa đổi quy định về cơ cấu của Chính phủ, theo đó cơ cấu của Chính phủ không phải Bộ và cơ quan ngang Bộ mà cơ cấu của Chính phủ bao gồm Thủ tướng, Phó thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Sửa đổi quy định về tính chất của Chính phủ, theo đó Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất, không quy định Chính phủ là cơ quan chấp

hành của Quốc hội nhằm đề cao tính độc lập của Chính phủ trong việc thực hiện chức năng hành pháp của mình. Bổ sung thêm quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ là điều hoà, phối hợp hoạt động của các Bộ và cơ quan ngang Bộ. Quy định rõ trong Luật tổ chức Chính phủ Chính phủ họp mỗi tuần một lần để đảm bảo tính liên tục và kịp thời trong hoạt động của Chính phủ.

### **2.6 Tổ chức Toà án**

Toà án được tổ chức lại theo nguyên tắc thẩm cấp tố tụng kết hợp với nguyên tắc hành chính lãnh thổ. Theo đó, hệ thống Toà án Việt Nam có Toà sơ thẩm cấp 1 tổ chức ở các huyện, quận của thành phố trực thuộc trung ương hoặc thành phố thuộc tỉnh ở địa phương, giải quyết các vụ án dân sự và hình sự nhỏ.

Toà sơ thẩm cấp 2 tổ chức ở các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Đây là toà sơ thẩm có thẩm quyền rộng.

Toà phúc thẩm thành lập ở các thành phố lớn trực thuộc trung ương và 2 - 3 tỉnh ở các địa phương.

Toà án có thẩm quyền cao nhất là Toà án tối cao chỉ xét xử giám đốc thẩm và tái thẩm và thực hiện chức năng quản lý toàn bộ hệ thống toà án.

Toà án hành chính được tổ chức thành một ngạch riêng gồm 2 cấp, sơ thẩm ở các tỉnh và phúc thẩm thành lập ở ba miền Bắc, Trung, Nam. Và toà phúc thẩm hành chính tối cao đặt tại thủ đô vừa có chức năng xét xử hành chính cao nhất, vừa có chức năng tư vấn pháp luật cho Chính phủ.

Ngoài hai hệ thống Toà án tư pháp và hành chính, nên thành lập thêm Toà án Hiến pháp có chức năng bảo vệ Hiến pháp, có thẩm quyền tuyên bố các luật của Quốc hội, các pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ là vi hiến và làm vô hiệu hoá các văn bản đó. Toà án Hiến pháp bao gồm 15 thẩm phán trong đó 2/3 số thành viên do Quốc hội bầu và 1/3 do Chủ tịch nước bổ nhiệm.

### **2.7 Tổ chức Viện kiểm sát**

Khôi phục lại chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu và bãi nhiệm, toàn bộ các công tố viên do Viện trưởng viện kiểm sát tối cao bổ nhiệm và miễn nhiệm. Viện kiểm sát nhân dân tối cao có quyền kiểm sát Chính phủ và toàn bộ hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Nhiệm kỳ của các kiểm sát viên cũng như nhiệm kỳ của các thẩm phán là 10 năm và có thể được tái bổ nhiệm. Các Viện kiểm sát nhân dân địa phương không chịu sự giám sát của cơ quan chính quyền địa phương mà báo cáo hoạt động của mình lên Viện kiểm sát nhân dân cấp trên. Các kiểm sát viên cũng như các thẩm phán có quyền miễn trừ. Việc tổ chức, hoạt động của Viện kiểm sát được thực hiện theo Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân.

### **2.8 Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân**

Cần đổi tên chương này trong Hiến pháp thành chương: “Chính quyền địa phương”.

Chính quyền địa phương được tổ chức thành hai bộ phận. Bộ phận thứ nhất bao gồm hệ thống các cơ quan hành chính các cấp, thực thi mệnh lệnh của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên tại địa phương, hệ thống thứ hai là hệ thống các cơ quan tự quản gồm Hội đồng nhân dân các cấp xã và cấp tỉnh. Hội đồng nhân dân tỉnh có quyền ban hành luật đề điều chỉnh các vấn đề thuộc địa phương của mình; có quyền ban hành thuế địa phương để xây dựng các công trình phúc lợi và thực hiện chức năng công cộng ở địa phương. Các Hội đồng nhân dân do nhân dân trực tiếp bầu ra; Hội đồng nhân dân có cơ quan chấp hành của mình như Thường trực Hội đồng nhân dân hiện nay. Các Hội đồng địa phương có ngân sách riêng của mình, ngân sách này do nguồn thu thuế địa phương tạo ra. Hội đồng nhân dân địa phương hoạt động theo Luật Tổ chức chính quyền tự quản, còn Uỷ ban hành chính các cấp hoạt động theo Luật Tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước. ■

# MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VIỆC

# HOÀN THIÊN LUẬT CÔNG ĐOÀN TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY

■ Lưu Bình Nhưỡng \*

## 1. Sự cần thiết phải hoàn thiện Luật Công đoàn

*Thứ nhất*, để khắc phục sự lạc hậu của Luật Công đoàn năm 1990.

Luật Công đoàn năm 1990, mặc dù với nội dung còn quá rộng khi quy định nhiều chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ quan trọng của công đoàn, nhưng được nhìn nhận là một đạo luật đã bước đầu bắt nhịp được với đời sống lao động mới. Có nhiều nội dung của Luật Công đoàn năm 1990 đã thực sự đi vào cuộc sống, trong đó nổi bật là các quyền của công đoàn trong việc đại diện - bảo vệ người lao động (không phân biệt có phải là thành viên của công đoàn hay không). Cũng chính vì sự tham gia của công đoàn vào các lĩnh vực khác nhau của đời sống lao động như: giao kết hợp đồng lao động, ký kết thoả ước lao động tập thể, xây dựng nội quy lao động, xử lý kỷ luật lao động... và xa hơn là tham gia cùng các cơ quan nhà nước, Chính phủ về các vấn đề lao động, đã tạo cho công đoàn uy tín trước người lao động, làm cho người lao động tin tưởng hơn, từ đó số lượng công đoàn viên đã tăng đáng kể, dẫn đến phát sinh nhiều

mối quan hệ mới cần có sự điều chỉnh kịp thời. Do vậy, cần phải thay bằng “cái áo” khác rộng hơn cho Luật Công đoàn hiện hành.

*Thứ hai*, để đảm bảo sự phù hợp với những nội dung của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của nhà nước và của thị trường lao động ở Việt Nam.

Trước đây, khi Luật Công đoàn năm 1957 ra đời, Việt Nam đang trong những năm đầu xây dựng chủ nghĩa xã hội. Do đó, các quy định của Luật Công đoàn chủ yếu tập trung quy định những nhiệm vụ cơ bản của người lao động trong khu vực nhà nước. Vì vậy, các hoạt động công đoàn chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ động viên, khuyến khích công nhân, viên chức và người lao động phát huy tinh thần yêu nước trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc<sup>1</sup>.

Luật Công đoàn năm 1990 ra đời trong bối cảnh Việt Nam đã có đường lối đổi mới theo tinh thần Hiến pháp năm 1980, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI (1986). Luật Công đoàn năm 1990 ra đời khi Việt Nam đã bắt tay thực hiện những quy định đổi mới sản xuất, kinh doanh theo Quyết định 217/HĐBT ngày

(\*) **TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.**

(1) “Để định rõ vai trò, nhiệm vụ và quyền hạn của tổ chức Công đoàn trong chế độ dân chủ nhân dân do giai cấp công nhân lãnh đạo, tạo điều kiện thuận lợi cho giai cấp công nhân phát triển và củng cố tổ chức, phát huy tác dụng tích cực của Công đoàn trong công cuộc xây dựng chính quyền, kiến thiết kinh tế, phát triển văn hoá, nhằm củng cố miền Bắc, đưa miền Bắc tiến dần lên chủ nghĩa xã hội, làm cơ sở cho cuộc đấu tranh thống nhất nước nhà và xây dựng một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập, dân chủ và giàu mạnh” - Lời nói đầu của Luật Công đoàn 1957 (Ban hành kèm theo Sắc lệnh số 108/SL-L10 ngày 5/11/1957).



14/11/1987 về đổi mới quyền tự chủ trong các xí nghiệp quốc doanh và tiếp đến là triển khai thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (29/12/1987). Nền kinh tế Việt Nam thời kì đầu những năm 1990 đang dần chuyển đổi sang cơ chế thị trường. Do đó, tổ chức công đoàn không chỉ tồn tại trong các cơ quan, xí nghiệp nhà nước mà đã xuất hiện trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam theo ba loại hình: xí nghiệp liên doanh, xí nghiệp một trăm phần trăm vốn nước ngoài và các xí nghiệp được thành lập theo hình thức hợp tác kinh doanh trên cơ sở hợp đồng. Tuy nhiên, đầu sao, ở thời kì đó, công đoàn vẫn là một tổ chức ít chịu tác động lớn của kinh tế thị trường. Sự bao cấp cả về kinh tế, tư tưởng, phương thức hoạt động đã làm cho công đoàn không phải là tổ chức xã hội có sự phản ứng nhanh, mạnh mẽ đối với sự đổi mới của nền kinh tế, xã hội. Vào nửa cuối những năm 1990, khi Bộ luật Lao động có hiệu lực (1/1/1995), sự tiếp cận cơ chế thị trường của công đoàn bắt đầu có những thay đổi lớn. Công đoàn đã phải xây dựng kế hoạch phát triển công đoàn viên bởi số lao động trong doanh nghiệp nhà nước giảm mạnh do quá trình chuyển đổi kinh tế<sup>2</sup>. Nền kinh tế nhiều thành phần theo “thể chế thị trường” được đưa vào mục tiêu chiến lược 10 năm (2001 – 2010) tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã trở thành một điểm nhấn về chính trị - xã hội trong hoạt động công đoàn.

Hiện nay, cùng với sự chuyển biến mạnh mẽ của nền kinh tế xã hội, quan hệ lao động

đã có sự phát triển mới, với việc xác định xây dựng thị trường lao động và sự hình thành cơ chế ba bên trong quan hệ lao động. Những vấn đề về lao động xã hội được Đại hội lần thứ X của Đảng xác định như một quyết tâm lớn của xã hội<sup>3</sup>.

*Thứ ba*, để đảm bảo vận động của Luật Công đoàn đúng với tiến trình và quyết tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân.

Công đoàn đứng trước một thực trạng mới trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Điều đó có nghĩa là, các vấn đề liên quan đến tư cách pháp lý của cá nhân, tổ chức đều phải dựa trên nền tảng pháp luật. Việc thành lập, gia nhập, hoạt động công đoàn trong quan hệ lao động và trong xã hội đều phải tuân thủ các quy định của pháp luật chung và pháp luật chuyên ngành. Việc một tổ chức công đoàn bị xử lý theo pháp luật hay việc một cán bộ công đoàn phải chịu trách nhiệm pháp lý về hành vi vi phạm pháp luật lao động sẽ là bình thường.

*Thứ tư*, để đảm bảo bắt kịp và đáp ứng yêu cầu của sự phát triển của quan hệ lao động với tính chất và nội dung mới hiện nay.

Quan hệ lao động sẽ có những bước phát triển mới về số lượng và chất lượng. Càng ngày, các quan hệ lao động theo hợp đồng lao động sẽ tăng mạnh, đặc biệt là ở khu vực ngoài nhà nước, áp đảo các quan hệ lao động khác trong xã hội. Tương ứng, lao động trong khu vực nhà nước dần dần bị thu hẹp<sup>4</sup>. Hợp đồng lao động sẽ là hình thức pháp lý chủ đạo của quan hệ lao

(2) Huỳnh Thân, *Một triệu đoàn viên*, Báo Lao động điện tử số 169 - cập nhật 8:52 AM ngày 25/7/2008, “số lượng CNLĐ trong khu vực DNNN trong 5 năm qua (từ 2003-2008) giảm 16% do quá trình sắp xếp, đổi mới chỉ còn trên 1,9 triệu người - chiếm 28% trong tổng số gần 6,8 triệu lao động trong các thành phần kinh tế, thì mới thấy được hết ý nghĩa của “Chương trình phát triển một triệu đoàn viên”. 5 năm qua, tổ chức Công đoàn đã kết nạp được gần 2,2 triệu ĐV, nâng tổng số ĐV từ năm 2003 là 4,6 triệu ĐV lên 6,1 triệu ĐV (trong 5 năm giảm 782.000 ĐV vì CNLĐ khu DNNN giảm).

(3) “Chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng giảm tỉ trọng lao động nông, lâm nghiệp và thủy sản xuống dưới 50% vào năm 2010; tăng tỉ trọng lao động công nghiệp, xây dựng và đặc biệt là lao động ở khu vực dịch vụ trong tổng lao động xã hội. Ưu tiên dành vốn đầu tư của Nhà nước và huy động vốn xã hội để giải quyết việc làm, giảm tỉ lệ thất nghiệp. Khuyến khích người lao động tự tạo việc làm, khuyến khích các doanh nghiệp phát triển các ngành nghề sử dụng nhiều lao động. Chú trọng đào tạo nghề, tạo việc làm cho nông dân, nhất là những nơi đất nông nghiệp bị chuyển đổi do đô thị hoá và công nghiệp hoá. Phát triển các dịch vụ phục vụ đời sống của người lao động ở các khu công nghiệp. Tiếp tục thực hiện chương trình xuất khẩu lao động, tăng tỉ lệ lao động xuất khẩu đã qua đào tạo, quản lý chặt chẽ và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động. Tiếp tục hoàn chỉnh thể chế thị trường lao động theo hướng bảo đảm hài hoà lợi ích của người lao động và người sử dụng lao động. Đổi mới hệ thống bảo hiểm xã hội theo hướng đa dạng hoá hình thức và phù hợp với kinh tế thị trường; xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, thực hiện tốt chế độ bảo hộ lao động, an toàn lao động và vệ sinh lao động”.

(4) *Tình trong vòng 5 năm từ 2003 đến 2007 số lượng lao động trong khu vực nhà nước giảm từ 9,95% (2003) đến 9,0% (năm 2007).*

động trong xã hội. Quan hệ lao động được hình thành và vận hành theo cơ chế ba bên, khác hẳn với các quan hệ lao động của thời kì trước đây. Bên cạnh đó, người lao động Việt Nam sẽ di chuyển mạnh hơn, dễ dàng hơn ra nước ngoài vì mục đích kiếm sống. Đổi lại, sẽ có nhiều người lao động nước ngoài đến Việt Nam và trở thành một bên của quan hệ lao động. Những người lao động nước ngoài cũng có nhu cầu làm việc, nhu cầu được bảo vệ và nhu cầu tự bảo vệ trước người sử dụng lao động trong các doanh nghiệp nội địa cũng như các đơn vị sử dụng lao động khác. Do đó, vấn đề toàn cầu hoá mỗi quan hệ lao động là sự tất yếu. Luật Công đoàn phải là đạo luật góp phần vào quá trình ổn định mỗi quan hệ lao động, phát triển sản xuất, đảm bảo quyền con người, phát triển nền kinh tế, xã hội. Hoạt động công đoàn không chỉ liên quan đến một doanh nghiệp, một ngành, một địa phương nào đó mà có quan hệ tới tất cả các vấn đề kinh tế, xã hội của quốc gia. Luật Công đoàn không chỉ “dành riêng” cho công đoàn. Đó là đạo luật về mối quan hệ xã hội giữa công đoàn và các chủ thể khác trong lĩnh vực lao động xã hội. Do đó, nó có vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển của thị trường lao động ở Việt Nam.

*Thứ năm*, để thực hiện mục tiêu xã hội công bằng, dân chủ, văn minh - Phát huy dân chủ cơ sở và đối thoại xã hội trong lao động.

Trong các doanh nghiệp và các đơn vị sử dụng lao động sẽ phát sinh nhu cầu đối thoại xã hội vì những mục tiêu thiết thực của đời sống lao động. Nó cho thấy sự xuất hiện những cơ chế mới cho quá trình dân chủ hoá quan hệ lao động, khi mà ở đó người lao động và người sử dụng lao động có thể đều là “chủ nhân” của doanh nghiệp với tư cách là các cổ đông. Nhưng kể cả khi người lao động không là các cổ đông sở hữu doanh nghiệp thì dân chủ hoá xí nghiệp vẫn là một vấn đề xuất hiện và tồn tại như một tất yếu xã hội.

## 2. Những yêu cầu cơ bản trong việc hoàn thiện Luật Công đoàn

*Một là*, Luật Công đoàn phải thể chế hoá được đường lối, quan điểm của Đảng

Luật Công đoàn mới trước hết phải thể chế hoá được đường lối, quan điểm của Đảng về đổi mới nền kinh tế - xã hội Việt Nam trong giai đoạn mới. Có thể nói, đây chính là yếu tố chính trị quan trọng chi phối các quy phạm và tinh thần của Luật Công đoàn Việt Nam. Những yếu tố chính trị đó là: Vị trí, vai trò của tổ chức công đoàn; Mô hình tổ chức của công đoàn; Vấn đề thành lập công đoàn trong các đơn vị có vốn đầu tư nước ngoài hoặc các đơn vị sử dụng lao động có yếu tố nước ngoài; Kinh phí hoạt động công đoàn; Chức năng của công đoàn; Quan hệ giữa công đoàn với các đối tác trong quan hệ lao động và giữa công đoàn ngành với công đoàn địa phương, giữa công đoàn với người sử dụng lao động v.v..

*Hai là*, Luật Công đoàn phải cụ thể hoá Hiến pháp.

Điều 10 Hiến pháp năm 1992 quy định về chức năng của Công đoàn Việt Nam. Đó là điều luật rất quan trọng xác định nhiệm vụ của Nhà nước, xã hội trong việc tiếp tục thể chế hoá các chức năng của công đoàn thành những quyền, trách nhiệm cụ thể để công đoàn thực thi trong đời sống lao động cũng như đời sống xã hội.

Nhưng việc thể chế hoá Hiến pháp không chỉ dừng lại ở việc cụ thể hoá, chi tiết hoá Điều 10 của Hiến pháp năm 1992 mà các văn bản pháp luật về công đoàn cần phải kết hợp cụ thể hoá các quy định liên quan đối với các quyền, trách nhiệm của công đoàn.

*Ba là*, Luật Công đoàn phải xác định rõ ràng phạm vi điều chỉnh.

Luật Công đoàn quy định trong phạm vi nào? Trong thực tiễn, có hai luồng quan điểm liên quan tới vấn đề này: (i) Luật Công đoàn có phạm vi rộng, bao hàm cả các quyền, trách nhiệm của công đoàn trong lao động và trong xã hội. Theo quan điểm này, Luật Công đoàn không chỉ là cơ sở pháp lý để công đoàn thực hiện các hoạt động đê đại diện bảo vệ các quyền, lợi ích của người lao động (gồm người lao động là thành viên của công đoàn và những người lao động khác), mà còn là cơ sở pháp lý đảm bảo cho công đoàn tham gia các mối quan hệ xã hội khác, kể cả những quan hệ không liên

quan đến quan hệ lao động, ví dụ: việc công đoàn tham gia quản lý Nhà nước. (ii) Luật Công đoàn có phạm vi hẹp, chỉ đề cập tới các vấn đề liên quan trong phạm vi của quan hệ lao động. Theo quan điểm này, công đoàn chỉ được thực hiện các hoạt động liên quan đến quan hệ lao động. Hoạt động của công đoàn sẽ tập trung vào việc xây dựng tổ chức công đoàn, đại diện bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động và tập trung vào quan hệ giữa người lao động, tập thể lao động với người sử dụng lao động và mối quan hệ giữa công đoàn với Nhà nước trong các vấn đề liên quan đến quan hệ lao động và đặc biệt là mối quan hệ giữa công đoàn - Nhà nước - người sử dụng lao động với tư cách là cơ chế ba bên trong quan hệ lao động.

Ở Việt Nam, hiện tại Luật Công đoàn xác định theo hướng thứ nhất, bởi vì công đoàn được xác định là tổ chức mang quyền lực xã hội. Công đoàn có quyền tham gia quản lý nhà nước - điều mà ở phần lớn các quốc gia không quy định. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, đó là trách nhiệm xã hội quá nặng nề và có phần hình thức mà pháp luật quy định cho công đoàn Việt Nam.

*Bốn là*, Luật Công đoàn phải xác định rõ các quan hệ xã hội do nó điều chỉnh, các chủ thể chủ yếu và các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể liên quan.

Theo như cách đặt vấn đề nói trên, các quan hệ xã hội được Luật Công đoàn điều chỉnh sẽ bao gồm:

(i) Quan hệ giữa công đoàn với các thành viên của nó (công đoàn viên của công đoàn). Tuy nhiên, Luật Công đoàn không đi sâu điều chỉnh những chi tiết của quan hệ này, mà các vấn đề cần điều chỉnh là tư cách pháp luật của tổ chức công đoàn với các thành viên, tư cách pháp luật của công đoàn trước Nhà nước và xã hội. Những vấn đề tổ chức nội bộ của công đoàn sẽ được điều chỉnh qua Điều lệ của công đoàn.

(ii) Quan hệ giữa công đoàn với người lao động. Lẽ thường, công đoàn chỉ đại diện bảo vệ cho thành viên của nó vì mối quan hệ mang

quyền, nghĩa vụ giữa tổ chức công đoàn với thành viên của nó đã được Điều lệ công đoàn xác định mà không đại diện bảo vệ cho tất cả những người lao động bất kỳ trong xã hội.

Nhưng theo pháp luật Việt Nam, công đoàn có nghĩa vụ pháp lý là người đại diện bảo vệ không chỉ cho các thành viên của tổ chức công đoàn mà phải thực hiện chức năng này để bảo vệ cho tất cả người lao động. Điều này làm phát sinh những hệ quả xã hội cần được cân nhắc: 1) Công đoàn đã phải làm một phần việc vượt quá tôn chỉ thông thường của một tổ chức xã hội; 2) Việc phải đại diện bảo vệ cho bất kỳ người lao động nào đã biến công đoàn thành một “chỗ dựa tùy tiện” cho người lao động không tâm huyết với công đoàn, sẵn sàng yêu cầu công đoàn thực hiện nhiệm vụ vì quyền lợi của họ, nhưng không muốn tham gia vào công đoàn, điều này đã làm giảm bớt tính kỷ luật của công đoàn, giảm nguồn thu đoàn phí - nguồn tài chính chủ đạo của công đoàn với tư cách là một tổ chức xã hội.

(iii) Quan hệ giữa công đoàn với người sử dụng lao động trong một đơn vị sử dụng lao động cá biệt (công ty, cơ quan...).

Trong quá trình duy trì mối quan hệ lao động, công đoàn cơ sở có mối liên hệ thường xuyên với người sử dụng lao động để thực hiện vai trò đại diện bảo vệ cho các thành viên công đoàn và của người lao động tại đơn vị sử dụng lao động đó. Mối quan hệ này rất cần được pháp luật điều chỉnh và cần được coi là trọng tâm trong các mối quan hệ do Luật Công đoàn điều chỉnh. Luật Công đoàn cần xác định vị trí, vai trò, các quyền, nghĩa vụ của công đoàn cơ sở (với tư cách là một “tổ chức của công đoàn”) và Ban chấp hành công đoàn (kể cả Ban chấp hành công đoàn lâm thời) với bên sử dụng lao động.

(iv) Quan hệ giữa công đoàn với tổ chức đại diện của người sử dụng lao động.

Công đoàn là tổ chức đại diện của người lao động có mối quan hệ ở nhiều cấp độ với bên sử dụng lao động. Tuy nhiên, lâu nay, tổ chức công đoàn Việt Nam thực sự không có đối tác chính thức. Các đối tác hiện nay là Phòng

Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Liên minh hợp tác xã Việt Nam (VCA). Hai tổ chức này không phải là những tổ chức của “giới chủ” hay “giới sử dụng lao động” mà đều là những tổ chức kinh tế - xã hội<sup>5</sup>. Đó là những tổ chức được “chỉ định” chứ không phải là đại diện được Luật công nhận. Do đó, việc công nhận (chỉ định) hai tổ chức đó làm đại diện cho giới chủ cũng chỉ là bước giải quyết tạm thời, mang tính chất tình thế. Do đó, Luật Công đoàn và Bộ luật Lao động phải xác định chính thức “tổ chức của người sử dụng lao động”<sup>6</sup> và điều chỉnh mối quan hệ xã hội đó.

(v) Quan hệ giữa công đoàn với Nhà nước với tư cách là người quản lý xã hội.

Công đoàn là một tổ chức chính trị - xã hội có quan hệ với Nhà nước - với tư cách là người quản lý xã hội. Quan hệ giữa công đoàn với Nhà nước được xác định hai chiều:

Ở chiều thứ nhất, công đoàn chịu sự quản lý của Nhà nước, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật do Nhà nước ban hành. Công đoàn có thể là chủ thể được Nhà nước quan tâm hỗ trợ, tạo điều kiện nhưng cũng có thể bị Nhà nước xử lý. Một tổ chức công đoàn, cán bộ công đoàn vi phạm pháp luật có thể bị Nhà nước xử lý theo các quy định tương ứng.

Ở chiều thứ hai, công đoàn là người tham gia quản lý xã hội. Vấn đề này đã được Hiến pháp xác định. Công đoàn có quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, kiến nghị để làm trong sạch Nhà nước và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước.

(vi) Quan hệ giữa công đoàn (với tư cách là đại diện của người lao động) với tổ chức của người sử dụng lao động và Nhà nước (Chính

phủ) trong cơ chế ba bên.

Về mặt truyền thống, công đoàn luôn là tổ chức đại diện cho người lao động trong cơ chế ba bên của quan hệ lao động. Công đoàn có quyền và có nghĩa vụ đề cao lợi ích chung trong cơ chế ba bên để cùng phía người sử dụng lao động, Nhà nước xây dựng những chính sách, nguyên tắc của quan hệ lao động và nỗ lực đối thoại để tìm ra những giải pháp khả dĩ xây dựng quan hệ lao động hài hoà, ổn định. Cơ chế ba bên giữa công đoàn - tổ chức của người sử dụng lao động - Chính phủ được coi là cơ chế đặc thù, đặc hữu, đặc dụng của quan hệ lao động mà từ đó các chính sách, pháp luật lao động có thể được thực thi - kiểm soát - bổ sung hoàn thiện.

(vii) Quan hệ giữa công đoàn với các chủ thể khác ở trong nước và ngoài nước về các vấn đề liên quan đến quan hệ lao động.

Năm là, Luật Công đoàn cần xác định rõ địa vị pháp lý của công đoàn trong các mối quan hệ pháp luật nhằm đảm bảo thực thi chức năng của công đoàn trong quan hệ lao động.

Điều quan trọng là trong các quan hệ pháp luật có công đoàn tham gia, các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành cần chỉ rõ vị trí, vai trò thực chất của tổ chức công đoàn. Không nên đề cập theo kiểu hiến chương hay nghị quyết như các văn bản pháp luật lao động và Luật Công đoàn năm 1990 đã đề cập. Bởi vì điều đó một mặt không tạo ra hiệu quả pháp lý, mặt khác, nó làm suy yếu tổ chức công đoàn vì những quy định có tính tượng trưng, chỉ định tính như vậy. Nếu chỉ liệt kê các mối quan hệ mà không xác định địa vị pháp lý thì rất khó có thể xác định quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ thể.

(5) Liên minh HTX Việt Nam là tổ chức kinh tế - xã hội, giúp cho Đảng và Nhà nước phát triển kinh tế tập thể ngày càng vững mạnh, góp phần cùng kinh tế nhà nước ngày càng trở thành nền tảng của nền kinh tế quốc dân. Liên minh HTX Việt Nam hoạt động theo Luật HTX năm 2003, có chức năng đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các HTX, liên hiệp HTX và thành viên; tuyên truyền, vận động phát triển HTX; hỗ trợ tư vấn, cung cấp dịch vụ cho HTX, liên hiệp HTX và thành viên; tham gia xây dựng chính sách, pháp luật có liên quan đến HTX; đại diện cho HTX, liên hiệp HTX và thành viên trong quan hệ hoạt động phối hợp giữa các thành viên trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật. Vận động hướng dẫn các hộ kinh tế gia đình, hộ kinh tế cá thể, tiểu chủ, các cơ sở sản xuất, kinh doanh nhỏ và vừa, các cá nhân, pháp nhân khác phát triển kinh tế tập thể trên nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, cùng có lợi và quản lý dân chủ, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh - Điều lệ Liên minh hợp tác xã Việt Nam (ban hành kèm theo Quyết định số 75/2005/QĐ-TTg ngày 11/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ)

(6) Tại dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi lần thứ hai đã sử dụng khái niệm này nhưng chưa nói rõ đó là tổ chức nào, có vị trí, vai trò chính thức như thế nào trong quan hệ lao động.

Sáu là, Luật Công đoàn mới phải đảm bảo tính tương thích với các luật khác, đặc biệt là Bộ luật Lao động.

Luật Công đoàn mới phải đảm bảo sự phù hợp với các luật khác, trong đó, quan trọng nhất là sự tương thích với Bộ luật Lao động. Ví dụ, khi quy định về việc bảo vệ cán bộ công đoàn, cần thống nhất giữa yêu cầu đó của Luật Công đoàn với các điều luật cụ thể về hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, kỷ luật lao động... của Bộ luật Lao động. Các quy định về thủ tục hành chính liên quan.

Bảy là, Luật Công đoàn phải đảm bảo phù hợp và thích ứng các tiêu chuẩn lao động quốc tế.

Một trong những vấn đề quan trọng nhất hiện nay của luật lao động quốc tế là triển khai thực hiện các tiêu chuẩn lao động. Tuyên bố chung của Tổ chức Lao động quốc tế về các nguyên tắc cơ bản và các quyền tại nơi làm việc năm 1998 khuyến cáo bốn tiêu chuẩn lao động cơ bản nhất gồm: tự do liên kết; xoá bỏ lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc; xoá bỏ lao động trẻ em; cấm phân biệt đối xử. Như vậy, ở một khía cạnh nào đó có thể nói, vấn đề tự do liên kết được coi là tiêu chuẩn lao động rất quan trọng cần được quan tâm trong các hệ thống pháp luật của các quốc gia. Tự do liên kết không chỉ dành cho người lao động, cho công đoàn mà còn được coi là tiêu chuẩn chung cho cả người sử dụng lao động. Bên cạnh quyền tự do liên kết của người lao động, quyền tự do công đoàn cũng được đề cập trong Công ước

của Tổ chức Lao động quốc tế. Quyền tự do công đoàn có nội hàm khá đặc biệt trong đó các quốc gia thành viên phê chuẩn công ước phải đảm bảo thực thi những nghĩa vụ rất quan trọng để công đoàn được thành lập và hoạt động<sup>7</sup>.

### 3. Xác định những vấn đề cơ bản khi hoàn thiện Luật Công đoàn

- Công đoàn là gì? Quyền tự do Công đoàn? Công đoàn trong hệ thống chính trị - xã hội?

Câu hỏi này dường như là đơn giản ở nhiều quốc gia nhưng lại là không đơn giản ở Việt Nam. Theo quan điểm của Tổ chức Lao động quốc tế, khái niệm “tổ chức của người lao động và của người sử dụng lao động” được hiểu là bất kỳ “tổ chức nào của người lao động hoặc của người sử dụng lao động có mục đích xúc tiến và bảo vệ những lợi ích của người lao động hoặc của người sử dụng lao động”<sup>8</sup>. Như vậy, muốn đảm bảo tính tương thích về khoa học, thực tiễn, tính thống nhất về thực chất của công đoàn, nên xác định công đoàn Việt Nam là tổ chức của người lao động do người lao động tự nguyện lập ra nhằm xúc tiến và bảo vệ những quyền lợi của người lao động.

- Chức năng của công đoàn

Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật Công đoàn năm 1990, chức năng của công đoàn được xác định gồm: Đại diện bảo vệ của người lao động; Tham gia quản lý nhà nước; Giáo dục công nhân, viên chức và người lao động khác xây dựng và bảo vệ Tổ quốc<sup>9</sup>.

Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, cần phải xem

(7) Công ước quy định rằng: “Mọi thành viên nào của Tổ chức lao động quốc tế mà tại đó Công ước này có hiệu lực, cam kết áp dụng mọi biện pháp cần thiết và thích hợp để bảo đảm cho người lao động và người sử dụng lao động được tự do thi hành quyền được tổ chức” - Điều 11, Công ước số 87 của Tổ chức lao động quốc tế về quyền tự do liên kết và việc bảo vệ quyền được tổ chức, được thông qua 17/6/1948.

(8) Công ước số 87 (đã dẫn), Điều 10.

(9) Hiến pháp năm 1992 (Điều 10) quy định: “Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền lợi của cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác; tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế; giáo dục cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác xây dựng và bảo vệ tổ quốc”.

Điều 2 Luật Công đoàn năm 1990 quy định:

1- Công đoàn đại diện và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; có trách nhiệm tham gia với Nhà nước phát triển sản xuất, giải quyết việc làm, cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của người lao động.

2- Công đoàn đại diện và tổ chức người lao động tham gia quản lý cơ quan, đơn vị, tổ chức, quản lý kinh tế - xã hội, quản lý Nhà nước; trong phạm vi chức năng của mình, thực hiện quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan, đơn vị, tổ chức theo quy định của pháp luật.

3- Công đoàn có trách nhiệm tổ chức, giáo dục, động viên người lao động phát huy vai trò làm chủ đất nước, thực hiện nghĩa vụ công dân, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.



Ảnh S.T

lại chức năng của công đoàn bởi vì có thể đã có sự đồng nhất giữa chức năng và nhiệm vụ của công đoàn. Về bản chất, công đoàn là tổ chức được lập ra để sử dụng tính có tổ chức nhằm đối trọng lại sức mạnh của chủ sử dụng lao động. Do đó chức năng của công đoàn là “đại diện và bảo vệ” người lao động. Để thực hiện chức năng đó, công đoàn được pháp luật quy định tư cách pháp luật để tham gia các quan hệ xã hội và vì thế xuất hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý. Còn về quyền kiểm tra giám sát hoạt động nhà nước hoặc giáo dục người lao động đều là những hoạt động xã hội của công đoàn chứ không phải là chức nghiệp của tổ chức công đoàn. Trong cơ chế dân chủ, với tư cách là một tổ chức xã hội (hoặc là tổ chức chính trị - xã hội) đều có quyền giám sát nhà nước. Việc mở rộng hoặc đồng nhất chức năng của công đoàn với các quyền, nghĩa vụ khác đều có thể làm cho các hoạt động của công đoàn bị biến dạng và công đoàn có thể phải gánh thêm những hoạt động khác mà chính các hoạt động đó lại vô tình là sự cản trở công đoàn thực hiện chức năng vốn có của nó.

- Các mối quan hệ giữa công đoàn với các chủ thể liên quan trong lĩnh vực lao động xã hội, tư cách pháp lý của công đoàn trong các mối quan hệ đó.

Bất kỳ một đạo luật nào đều phải xác định những quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Đành rằng, có thể có sự “giao thoa” về lĩnh vực điều chỉnh. Nhưng không thể không xác định những quan hệ xã hội chủ đạo cho một đạo luật. Đối với luật Công đoàn, các quan hệ điều chỉnh cần tập trung vào các nhóm quan hệ xã hội như đã đề cập ở mục 2. của bài này. Tuy nhiên, có thể khái quát ở các quan hệ sau đây:

- Quan hệ giữa công đoàn với thành viên của công đoàn, với người lao động khác (cần phân biệt tính chất, mức độ giữa hai loại này);
  - Quan hệ giữa công đoàn với người sử dụng lao động tại một đơn vị sử dụng lao động cá biệt (doanh nghiệp, cơ quan, hợp tác xã...);
  - Quan hệ giữa công đoàn với tổ chức đại diện của người sử dụng lao động đồng cấp;
  - Quan hệ giữa công đoàn với Nhà nước (quan trọng nhất là quan hệ với Chính phủ) và các cơ quan hành chính khác;
  - Quan hệ giữa công đoàn - Nhà nước - người sử dụng lao động trong cơ chế ba bên.
- Các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của công đoàn với tư cách: tổ chức chung của công đoàn viên, các cơ quan công đoàn ở các cấp độ khác nhau và trong các trường hợp nhất định (tham gia tố tụng).
- Luật cần chỉ rõ phạm vi, mức độ các quyền,

nghĩa vụ, trách nhiệm (nếu có) của công đoàn trong các mối quan hệ pháp luật mà nó tham gia. Nếu không, khi áp dụng để xử lý một vấn đề liên quan đến công đoàn, người ta không thể định hình được vị trí, vai trò của sự tham gia và hiệu quả pháp lý của sự tham gia đó. Theo pháp luật, công đoàn có thể là một người đại diện cho đương sự, cũng có thể là người bảo vệ quyền, lợi ích của đương sự, và thậm chí, có thể là người đứng ra trực tiếp giải quyết quyền lợi của đương sự trong vụ án lao động... Pháp luật cũng cần quy định rõ việc tham gia của công đoàn và tổ chức đại diện của người sử dụng lao động vào hội đồng xét xử các tranh chấp lao động, hội đồng trọng tài...

- Quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước, cơ quan nhà nước, viên chức nhà nước trong mối quan hệ với công đoàn.

Đối lại với các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của công đoàn trong các mối quan hệ với Nhà nước, bản thân Nhà nước cũng có các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm tương ứng. Quan hệ phải có tính hai chiều mới đảm bảo khả năng gắn kết và vận hành tốt. Tuy nhiên, cần phải phân biệt rõ tính chất của quan hệ pháp luật đó. Ví dụ, nếu là quan hệ quản lý nhà nước, các cơ quan nhà nước có quyền yêu cầu công đoàn thực thi các hành vi nhất định, kể cả những hành vi công đoàn không mong muốn, đặc biệt trong lĩnh vực hành chính. Nhưng nếu ở quan hệ đối tác, đối thoại, thì đó phải là quan hệ bình đẳng về phương diện xã hội, pháp lý.

- Quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức của người sử dụng lao động cá biệt và của tổ chức của người sử dụng lao động trong mối quan hệ với công đoàn đồng cấp.

Cần nhấn mạnh rằng, công đoàn không có quyền “ra lệnh” cho bất kỳ một đơn vị nào hay bất kỳ một tổ chức hợp pháp nào của người sử dụng lao động. Quan hệ giữa hai bên luôn đặt trong phạm vi đồng cấp và mang tính đối thoại, đối tác, và trong chừng mực nhất định, có thể là “đối thủ”. Pháp luật cần xác định rõ những vấn đề này để tránh nhầm lẫn hoặc sự

vô tình làm ảnh hưởng đến việc xây dựng và duy trì quan hệ xã hội giữa công đoàn với bên sử dụng lao động. Trong thực tế, rất khó xác định tính chất của quan hệ xã hội trong trường hợp một Liên đoàn lao động xuống làm việc với doanh nghiệp để giải quyết một vụ việc tranh chấp, một cuộc đình công. Nhưng thực tế, đây là vấn đề rất thường xuyên diễn ra ở Việt Nam.

- Xác định vấn đề thu, chi tài chính công đoàn.

Tài chính của công đoàn Việt Nam theo luật hiện hành có ba nguồn chủ yếu: Do công đoàn viên đóng góp (khoản này được tính theo tiền lương); do Nhà nước cấp hằng năm theo Luật Ngân sách; và do các doanh nghiệp đóng (trên cơ sở quỹ lương). So với pháp luật công đoàn của nhiều nước trên thế giới thì công đoàn Việt Nam có nguồn thu phong phú hơn. Tuy nhiên, nó dẫn đến một vấn đề khó lý giải là: tại sao đã có khoản tiền cấp từ ngân sách nhà nước mà thực chất là tiền thuế, thì tại sao các doanh nghiệp tiếp tục phải trích nộp thêm (khoản này thực chất là một loại “thuế”) mà rất khó lý giải cả ở khía cạnh lý luận và thực tiễn. Có một khía cạnh có thể lý giải cho khoản phí này là nó góp phần bù đắp cho những đóng góp trực tiếp của công đoàn vào sự phát triển của doanh nghiệp. Tuy nhiên, pháp luật của một số quốc gia cho rằng việc chủ sử dụng lao động cung cấp tài chính cho công đoàn - một tổ chức “đối trọng” với người sử dụng lao động là một hành động thiếu đàng hoàng<sup>10</sup>.

Ngoài ra, cần phải xác định một cách căn bản những yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội, pháp lý liên quan có sự chi phối tới hoạt động công đoàn. Và đặc biệt là, không nên căn cứ vào những tư duy mang tính cố hữu để đưa vào đạo luật công đoàn những quy định không thích hợp. Bởi vì đó là sự đi ngược lại với quan điểm và đường lối “Đổi Mới” của Đảng, chính sách phát triển trong sự hoà hợp và bền vững của Nhà nước cũng như nguyện vọng của người lao động. ■

(10) Luật Lao động của Philippin quy định rằng, việc chủ sử dụng lao động cung cấp tài chính cho công đoàn là hành vi bất công trong lao động (Unfair Labour Practice).

# QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN

## TỪ GÓC ĐỘ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI VÀ LIÊN HỆ VỚI DỰ LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN Ở VIỆT NAM

■ Vũ Văn Nhiêm \*

**Quyền tiếp cận thông tin là quyền quan trọng của con người được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập, như: Tuyên ngôn thế giới về quyền con người; Công ước quốc tế quyền con người về chính trị và dân sự; Công ước quốc tế về quyền trẻ em; Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho châu Á và khu vực châu Á- Thái Bình Dương...**

**Là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Việt Nam cũng ghi nhận quyền được thông tin của công dân trong Hiến pháp 1992 và hiện đang thể chế trong Dự luật Tiếp cận thông tin. Phân tích vai trò của thông tin đối với xã hội dân chủ, mối quan hệ giữa tự do thông tin với các quyền tự do khác của công dân, bài viết hy vọng góp tiếng nói hữu ích cho dự thảo Luật Tiếp cận thông tin mà chúng ta đang xây dựng.**

### 1. Vai trò của thông tin đối với xã hội dân chủ

Dân chủ là một trong những khát vọng lớn lao của con người. Dân chủ ngày càng trở thành giá trị phổ quát. Nó không thuộc riêng về bất cứ một quốc gia hay một vùng lãnh thổ, khu vực nào - như Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc năm 2005 đã tuyên bố<sup>1</sup>. Ngày nay, các quốc gia vẫn miệt mài tìm kiếm, chọn lựa cho mình một mô thức phù hợp để tiến tới dân chủ. Đường như không có một lộ trình cứng nhắc và khuôn mẫu bất biến cho mọi quốc gia. Tuy nhiên, lý luận đã chứng minh và thực tiễn chỉ

rõ rằng, để tiến tới dân chủ, không thể không nâng cao năng lực nhận thức và khả năng thực thi dân chủ cho mọi người dân. “Có thể ngay khi sinh ra con người đã có niềm khát khao tự do cá nhân, nhưng ngay từ khi sinh ra, con người chưa thể có những hiểu biết cần thiết để giành lấy tự do cho chính họ và con cháu họ... Họ phải được học và cần có thông tin để có được những hiểu biết này”<sup>2</sup>.

Bên cạnh đó, cho dù ở nấc thang phát triển nào, một đặc điểm cơ bản của xã hội là luôn duy trì sự tương tác, giao tiếp giữa những cá nhân hay các tổ chức của họ; ở bậc thang càng

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

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

(2) Giáo sư Vanderbilt Chester E. Finn, Jr. phát biểu trước các nhà giáo dục ở Nicaragua. Xem: Howard Cincotta, *Dân chủ là gì? (What is Democracy?)*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 9/1998.



cao, sự tương tác càng lớn, mối quan hệ giữa các chủ thể càng bền chặt. Trong xã hội dân chủ, nhà nước chỉ là tổ chức chính trị đặc biệt do người dân thành lập và ủy quyền để quản lý xã hội. Để quản lý xã hội có hiệu quả, nhà nước dân chủ cần xây dựng cơ chế cung cấp thông tin, đồng thời nhà nước phải là một chủ thể quan trọng cung cấp thông tin cho người dân. Đó không những là biện pháp để nhà nước quản lý xã hội mà còn là đòi hỏi của người dân đối với nhà nước. Vì lẽ đó, quyền được thông tin là quyền cơ bản và mang tính thiết yếu của con người.

Mặt khác, dân chủ không đơn giản chỉ là một tập hợp “phép cộng” các định chế hay các tổ chức của nó. Một nền dân chủ lành mạnh chỉ có được trên cơ sở một nền văn hóa dân chủ sống động của công dân. Một hệ thống chính trị độc đoán sẽ sản

sinh nền văn hóa dân chủ thụ động và lãnh cảm. Lịch sử của nhân loại đã chứng minh không ít nhà nước và chế độ thực hiện chính sách “ngu dân” sản sinh những thế hệ công dân, thần dân dốt nát, thiếu thông tin để “dễ bảo” và dễ bề quy phục. Thúc đẩy thông tin là thúc đẩy quyền tự do của con người. Việc thực thi dân chủ trong một đất nước phụ thuộc rất lớn vào trình độ hiểu biết của người dân. Người dân được thông tin đầy đủ sẽ thúc đẩy sự phát triển của nền dân chủ. Phương tiện truyền thông truyền tải đến người dân thông tin về chính sách, tình hình

đất nước, về những người lãnh đạo của họ. Nếu người dân hiểu đầy đủ và toàn diện tình hình của đất nước và thế giới, họ có thể chọn cho mình các thiết chế, các chính sách và biện pháp thực thi phù hợp để bảo vệ tốt nhất quyền con người và quyền công dân của mình.

Hơn thế nữa, cội nguồn sức mạnh của một dân tộc xuất phát từ người dân, chứ không phải từ phía chính quyền. Chính quyền cũng chỉ là một loại công cụ, có chăng chỉ là tập hợp để cộng hưởng các sức mạnh nội sinh riêng rẽ từ mỗi cá nhân và các tổ chức của họ. Như vậy, tự do của con người và xây dựng một xã hội bảo

đảm một trật tự tự do, phát huy và giải phóng tiềm lực, khả năng, sức mạnh của mỗi con người là mục đích hướng đến của mọi nền dân chủ. Do vậy, bảo đảm quyền tự do thông tin là điều kiện vô cùng cần thiết để tiến tới dân chủ và thực thi sứ mệnh

**“...Cội nguồn sức mạnh của một dân tộc xuất phát từ người dân, chứ không phải từ phía chính quyền. Chính quyền cũng chỉ là một loại công cụ, có chăng chỉ là tập hợp để cộng hưởng các sức mạnh nội sinh riêng rẽ từ mỗi cá nhân và các tổ chức của họ...”**

**“...Chính quyền cần tạo ra cơ chế để phát huy tối đa sức mạnh của từng bộ phận xã hội, làm thăng hoa năng lực của mỗi cá nhân, giải phóng năng lực xã hội một cách hiệu quả và đích thực, cần bắt đầu từ việc giải phóng năng lực của mỗi cá nhân. Bảo đảm các quyền giáo dục và quyền tự do thông tin là tiền đề cực kỳ quan trọng để thực thi sứ mệnh ấy...”**

giải phóng con người. Người dân ủy thác quyền lực cho chính quyền để thực hiện sứ mệnh đó. Chính quyền cần tạo ra cơ chế để phát huy tối đa sức mạnh của từng bộ phận xã hội, làm thăng hoa năng lực của mỗi cá nhân, giải phóng năng lực xã hội. Để giải phóng năng lực xã hội một cách hiệu quả và đích thực, cần bắt đầu từ việc giải phóng năng lực của mỗi cá nhân. Bảo đảm các quyền giáo dục và quyền tự do thông tin là tiền đề cực kỳ quan trọng để thực thi sứ mệnh ấy.

Cũng cần khẳng định rằng, tất cả các quyền

tự do của con người, như quyền được thông tin, quyền tự do báo chí, tự do ngôn luận, hội họp, tín ngưỡng... không thể vượt lên trên xã hội mà nó tồn tại. Việc thực hiện các quyền đó phải tuân thủ và trong khuôn khổ của luật. Mặt khác, “mở cửa truyền thông” không phải lúc nào cũng đem lại những điều tích cực. Nhà nước làm gì trong trường hợp các phương tiện thông tin hoặc một số tổ chức khác lạm dụng quyền tự do thông tin để tạo ra các thông tin không đúng sự thật, phản cảm, vô trách nhiệm? Để khắc phục sự lạm dụng và những mặt trái của sự tự do thông tin ấy, thay bằng hạn chế hoặc cấm đoán thông tin, các công dân của xã hội dân chủ tin tưởng rằng sự tranh luận cởi mở cuối cùng sẽ dẫn tới sự thật lớn hơn và các hành động của dân chúng sẽ khôn ngoan hơn so với khi không có thông tin hay thông tin bị bóp nghẹt.

## 2. Mối quan hệ giữa tự do thông tin với tự do báo chí và các quyền tự do khác của công dân

### 2.1 Với tự do báo chí

Tự do tiếp cận thông tin sẽ thúc đẩy tự do báo chí và hệ thống truyền thông độc lập. Đến lượt mình, báo chí tự do sẽ thúc đẩy “quyền được biết” của người dân. Một nền báo chí tự do và hệ thống truyền thông độc lập sẽ giữ bốn vai trò cốt yếu trong một nền dân chủ: *Thứ nhất*, báo chí đóng vai trò là cơ quan giám sát những người nắm quyền hành, buộc họ phải có trách nhiệm với nhân dân. *Thứ hai*, báo chí soi sáng những vấn đề cần sự chú ý của công luận. *Thứ ba*, báo chí giáo dục công dân, giúp họ có thể đưa ra những lựa chọn về chính trị. *Thứ tư*, báo chí là nhịp cầu nối liền người dân và giúp tạo ra “một thứ keo” để gắn kết xã hội dân sự lại với nhau<sup>3</sup>.

Một nền báo chí tự do có chức năng như người giám sát trong một xã hội dân chủ.

James Madison, người được coi là “Người cha của Hiến pháp Hoa Kỳ” và là Tổng thống thứ tư của Hoa Kỳ, đã viết: “Một chính phủ được lòng dân mà không có được thông tin từ phía người dân hoặc không có các phương tiện để có được những thông tin này thì chỉ là phần mở đầu của một vở hài kịch hay bi kịch, hay có thể là cả hai”<sup>4</sup>. Felix Frankfurter, nguyên Thẩm phán Tòa án Tối cao Hoa Kỳ đã nói rằng: “Tự do báo chí bản thân nó không phải là một mục đích, mà là một phương tiện để đạt tới mục đích xây dựng một xã hội tự do”<sup>5</sup>. Do đó, một nền báo chí tự do là một phần thiết yếu của một xã hội dân chủ; nó cho phép người dân đưa ra những quyết định dựa trên thông tin đầy đủ. Sự hiện diện của báo chí tự do là nhân tố quan trọng để tồn tại nền dân chủ thực sự và đầy đủ. Hệ thống này bảo đảm thu nhận được kết quả tốt nhất mà không hạn chế việc thể hiện bất cứ một quan điểm nào.

### 2.2 Với tự do ngôn luận

Quyền tự do thông tin còn gắn liền với tự do ngôn luận và bày tỏ. Quyền này, đặc biệt về các vấn đề chính trị và xã hội, là nguồn sinh khí của bất cứ nền dân chủ nào. Mọi người dân có quyền được có chính kiến riêng của mình và bày tỏ chính kiến thông qua các tổ chức dân sự hoặc với tư cách cá nhân. Tự do thông tin tạo ra một “thị trường ý tưởng”- nơi người dân có thể trao đổi quan điểm về bất cứ vấn đề gì. Các nhà nước dân chủ không kiểm soát nội dung các bài phát biểu của công dân. Trong xã hội dân chủ, việc tồn tại những quan điểm khác nhau; những ý kiến, ý tưởng trái ngược nhau là bình thường, nếu không muốn nói là tất yếu. Dân chủ chủ yếu phụ thuộc vào năng lực làm chủ của người dân, chứ không phải phụ thuộc vào lòng tốt của người cầm quyền. Cho dù hiến pháp, pháp luật có tiến bộ, dân chủ đến mấy nhưng nếu người dân không có khả năng, không chủ động tích cực phối hợp

(3) Ellen Hume, *Freedom of the Press*, (Trong tác phẩm *Nền tảng của chế độ dân chủ - Foundations of Democracy*), The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, 12/2005, tr. 3-5.

(4) Xem: *The United States Information Agency, The American Press*, 1994, tr.13.  
[http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc\\_ampress.html](http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_ampress.html) (Posted April 2001)

(5) William Peters (Editor), *Seeking Free & Responsible Media, An Electronic Journal of the U.S. Department of State, Volume 8, Number 1, February 2003, tr.5.*

với các thiết chế nhà nước thực hiện quyền làm chủ của mình thì những lý tưởng dân chủ, mặc dù đã được luật hóa cũng sẽ mất ý nghĩa. Muốn vậy, người dân cần có tri thức và được tiếp cận các nguồn thông tin. Để người dân làm chủ bản thân, họ phải được tự do bày tỏ chính kiến một cách cởi mở, công khai.

Khi các công dân thực hiện các quyền cơ bản như tự do thông tin, tự do ngôn luận, hội họp, tôn giáo thì chính các quyền này sẽ thiết lập nên các giới hạn đối với mọi chính phủ được xây dựng trên cơ sở dân chủ. Cốt lõi của hành động dân chủ là sự tham gia của các công dân một cách tích cực và tự nguyện vào đời sống chung của quốc gia hay cộng đồng của họ. Sự thiếu hiểu biết và thiếu thông tin sinh ra sự thờ ơ, lãnh đạm. Thể chế dân chủ đạt được thịnh vượng dựa trên sức mạnh của các công dân luôn được “tắm” trong các dòng tư tưởng, dữ kiện, ý kiến và sự xét đoán một cách tự do trên cơ sở được cung cấp thông tin đầy đủ. Thông qua trao đổi cởi mở về các tư tưởng và quan điểm, chân lý và sự thật sẽ được nhận biết rõ hơn. Như thế, con đường dẫn tới dân chủ, tiến bộ sẽ được khai thông. Sự cởi mở trong trao đổi càng lớn thì kết quả càng tốt đẹp.

### 2.3 Với chính sách giáo dục

Quyền tự do thông tin gắn liền với chính sách giáo dục. Thông tin là giáo dục và giáo dục không thể đạt kết quả cao nếu như không bảo đảm tự do thông tin. Giáo dục là một phần thiết yếu của bất cứ xã hội nào, đặc biệt quan trọng đối với một nền dân chủ. Thomas Jefferson, tác giả của Tuyên ngôn Độc lập và là Tổng thống thứ ba của Hoa Kỳ cho rằng “Nếu một quốc gia muốn được ngu dốt và tự do trong một nền văn minh hóa có nghĩa là họ mong muốn những gì chưa bao giờ xảy ra và sẽ không bao giờ xảy ra”<sup>6</sup>. Chính vì thế, ông đã đề xuất chính sách tại bang Virginia tự trị và mới được độc lập (vào năm 1776): giáo dục phải được phổ biến rộng rãi (thậm chí là phổ thông giáo dục) để tất cả mọi người “có đủ khả năng hiểu được các quyền của mình, duy trì chúng và tham gia một

cách khôn ngoan vào quá trình tự quản lý”.

Trong các xã hội dân chủ, nội dung và thực tiễn giáo dục hỗ trợ cho những thực tiễn trong quản lý dân chủ. Quá trình giáo dục rất quan trọng ở một nền dân chủ bởi vì các nền dân chủ cần xây dựng những mô hình giáo dục tạo nền tảng cho người dân có cách tư duy độc lập. Mục tiêu của nền giáo dục dân chủ là đào tạo ra những công dân độc lập, biết lắng nghe và phân tích vấn đề dưới các góc nhìn đa dạng, gắn lý luận với thực tiễn. Tìm hiểu về dân chủ bắt đầu từ trường học và tiếp tục khi chúng ta tham gia vào đời sống công dân. Cơ hội tạo ra những thay đổi tích cực về chính trị - xã hội nằm trong tay của người dân. Nhà nước không nên coi hệ thống giáo dục, nhất là giáo dục phổ thông có chức năng truyền bá lãng kính chính trị cho học sinh mà đó là quá trình đào tạo nhằm tạo cho họ suy nghĩ độc lập và phát triển toàn diện. Muốn vậy, cần có cơ chế thông tin đầy đủ và đa chiều; điều này càng cần thiết đối với lĩnh vực khoa học xã hội và nhân văn. Đầu tư cho dân trí và giáo dục là cách đầu tư nền tảng nhất, lâu dài nhất, nhưng chắc chắn nhất để phát triển dân chủ, nâng cao vị thế của con người và là công cụ quan trọng nhất giúp con người trưởng thành trong xã hội. Do vậy, cần đẩy mạnh công tác giáo dục quyền con người - tiến tới một nền văn hoá quyền con người (human rights education - towards a human rights culture). Việc tôn trọng và bảo vệ quyền con người chỉ thực sự có hiệu quả trong một nền văn hóa chính trị pháp lý sống động, nơi người dân và các tổ chức tích cực, chủ động và biết cách sử dụng pháp luật, biết cách “gõ cửa” các thiết chế nhà nước để bảo vệ mình khi quyền, lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại, chứ không phải thụ động chờ nhà nước bảo vệ. Muốn vậy, họ cần được thông tin, cần được giáo dục. Ngay từ khi sinh ra, con người đã có quyền tự nhiên, nhưng khi mới sinh ra, họ chưa thể có những hiểu biết, những kỹ năng cần thiết để tự bảo vệ. Họ phải được thông tin, được học, được trang bị kỹ năng để bảo vệ và tự bảo vệ. Đối với mọi

(6) Howard Cincotta, *Tóm lược về dân chủ (Democracy in Brief)*, The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, 12/2007, tr.55-60.

quốc gia, đây là một quá trình lâu dài và bền bỉ. Nếu một quốc gia kiên trì, biết thực hiện, phân phối các “kênh” thông tin hợp lý và đúng cách; năng lực hiểu biết, năng lực làm chủ của những người dân trên đất nước của họ sẽ “đầy” dần. Điều đó có nghĩa, nền tảng của dân chủ được củng cố trên đất nước của họ.

#### 2.4 Với kinh tế

Amartya Sen, triết gia, đồng thời là nhà kinh tế học người Ấn Độ, giáo sư kinh tế chính trị giảng dạy tại trường Đại học nổi tiếng Oxford<sup>7</sup>, người đã đoạt giải Nobel kinh tế năm 1998 nhận định hầu như không có tình trạng đói kém ở những quốc gia dân chủ và tự do thông tin. Cũng theo hướng suy nghĩ như vậy, James D. Wolfensohn, Chủ tịch Ngân hàng thế giới viết trong Lời giới thiệu cuốn sách “Quyền được nói” đề cập vai trò của truyền thông đại chúng cởi mở trong việc hỗ trợ tăng trưởng kinh tế cho rằng: “chúng ta phải cho phép tự do tiếp cận thông tin và cải thiện chất lượng thông tin để giảm bớt sự nghèo khổ. Khi nhân dân có nhiều thông tin hơn, họ sẽ có những lựa chọn tốt hơn”<sup>8</sup>. Truyền thông đại chúng tự do thúc đẩy sự trao đổi những thực tiễn kinh doanh thành công, tạo ra các đối tác thương mại và có thể làm cho các nền kinh tế có hiệu quả hơn bằng cách phổ biến công nghệ hữu ích. Việc đưa tin cởi mở cũng có thể giành được sự ủng hộ và tin cậy của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Nếu một quốc gia muốn hưởng những lợi thế về kinh tế và chính trị có được nhờ pháp quyền thì các thể chế hùng mạnh phải mở cửa cho người dân được theo dõi các vấn đề một cách sát sao. Nếu công nghệ và khoa học muốn tiến bộ thì những ý tưởng đó cần phải được chia sẻ công khai. Mặt khác, trong thời đại ngày nay, kinh tế tri thức ngày càng được nhắc đến nhiều hơn, thậm chí, nó trở thành chiến lược và mục tiêu của nhiều quốc gia. Để phát triển kinh tế tri thức, công nghệ thông tin và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cần đóng vai trò nền tảng.

### 3. Quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 chưa quy định trực tiếp về quyền được thông tin của công dân. Lần đầu tiên, Điều 69, Hiến pháp 1992 khẳng định: “Công dân... có quyền được thông tin... theo quy định của pháp luật”. Hội nghị lần thứ ba, Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam (tháng 8/2006) đã chỉ rõ “Nghiên cứu ban hành Luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân”. Như vậy, bảo đảm quyền được thông tin của công dân là việc làm cần thiết khi chúng ta xây dựng Luật Tiếp cận thông tin.

#### 3.1 Quyền được thông tin trong mối quan hệ với các quyền cơ bản khác của công dân

Thiết kế, xây dựng và ban hành đạo luật về quyền được thông tin là rất cần thiết, nhưng nếu chỉ như vậy thì chưa đủ. Để bảo đảm về quyền được thông tin của người dân mà Hiến pháp đã khẳng định, vấn đề không chỉ “gói ghém” trong đạo luật này, mà cần nhìn nhận vấn đề mang tính tổng thể và hệ thống trong các quyền của công dân trong một xã hội dân chủ. Nếu không như vậy, đạo luật về quyền tiếp cận thông tin, dù có ra đời, sẽ có hiệu quả rất thấp, nếu không muốn nói chủ yếu mang tính trang điểm. Từ những phân tích ở mục 2, chúng tôi cho rằng:

*Thứ nhất*, liên quan đến quyền tự do báo chí, nên sửa đổi tên gọi “Luật Báo chí” thành “Luật về Quyền tự do báo chí”; và nội dung của đạo luật cần sửa đổi theo hướng như tên gọi của nó. Đã đến lúc chúng ta phải thay đổi nhận thức về vấn đề này. Quyền tự do báo chí, cũng như các quyền “tự nhiên” khác của con người, không phải do Nhà nước tạo ra hay ban tặng, mà ngược lại, bất cứ nền dân chủ nào cũng phải tôn trọng và bảo vệ quyền tự nhiên đó. Tất nhiên, đến lượt nó, tự do báo chí, cũng như các quyền tự do khác, tồn tại và thực thi trong một xã hội cụ thể, nên nó không thể vượt lên trên xã hội. Nhà nước bảo vệ quyền tự do

(7) Amartya Sen, *Equality of What?*, Stanford University, May 22, 1979.

(8) Lorne W. Craner, *Thúc đẩy truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm: một bộ phận không thể tách rời trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ (trong “Vi một ngành truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm”, Tạp chí điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 2/2003.*

[http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc\\_ej0203.html](http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_ej0203.html)

báo chí, tự do tiếp cận thông tin cho công dân có nghĩa là Nhà nước đang duy trì và bảo vệ những giá trị nền tảng để duy trì, phát triển nền dân chủ. Do vậy, đó là cách đặt tên đúng đắn nhất, “chính danh” nhất<sup>9</sup>. Mặt khác, cần sớm nhận thức và tiến tới thay đổi cơ chế quản lý báo chí hiện nay: Nhà nước nên giảm dần và từng bước không trực tiếp quản lý báo chí (và các phương tiện truyền thông khác). Luật về Chế độ báo chí năm 1957 đã từng quy định: “Báo chí dưới chế độ ta, bất kỳ là của một cơ quan chính quyền, đảng phái chính trị, đoàn thể nhân dân, hoặc của tư nhân cũng đều là công cụ đấu tranh của nhân dân, phải phục vụ quyền lợi của Tổ quốc, của nhân dân, bảo vệ chế độ dân chủ nhân dân, để góp phần xây dựng chế độ dân chủ nhân dân của nước ta” (Điều 2); “Tất cả các báo chí đều được hưởng quyền tự do ngôn luận” (Điều 4). Hiện nay, đã có nhiều quan niệm cho rằng, cơ chế nhất nhất báo chí đều do Nhà nước đài thọ là trùng lặp, gây tốn kém và không cần thiết<sup>10</sup>. Quan trọng hơn, như trên đã nói, quyền tự do báo chí không phải do Nhà nước tạo ra, không phải là đặc ân của Nhà nước ban tặng cho nhân dân; mà ngược lại, nó là “của” xã hội, của nhân dân; là phương tiện để nhân dân thực hiện quyền làm chủ, phản biện và kiểm soát Nhà nước. Bất cứ nền dân chủ nào cũng phải tôn trọng, bảo vệ quyền tự do đó.

*Thứ hai*, cần bảo đảm sự thống nhất về nguyên tắc đã được khẳng định trong Điều 2 Luật Báo chí hiện hành: “Báo chí không bị kiểm duyệt trước khi in, phát sóng” với chế độ lưu chiểu. Hiện nay, báo chí ở nước ta không bị Nhà nước kiểm duyệt, nhưng trên thực tế, công việc “kiểm duyệt” này lâu nay nằm trong trách nhiệm của tổng biên tập báo hoặc giám đốc đài,

và chúng ta lại có chế độ nộp lưu chiểu<sup>11</sup>. Lưu chiểu là một loại hoạt động quản lý nhà nước đối với báo chí và rất cần thiết đối với hoạt động báo chí ở nước ta hiện nay. Tuy nhiên, Nghị định số 51/2002/NĐ-CP ngày 26/4/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Báo chí, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí lại quy định: “Lưu chiểu báo chí” là hoạt động xuất trình các sản phẩm báo chí của cơ quan báo chí cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền lưu giữ và kiểm tra trước khi phát hành. Như thế, các bản khoản về chế độ lưu chiểu không phải không có cơ sở. Vấn đề đặt ra là cần làm rõ để hoạt động lưu chiểu đảm bảo đúng mục đích, không mâu thuẫn với nguyên tắc không kiểm duyệt báo chí.

*Thứ ba*, cần khởi động lại và nhanh chóng ban hành “Luật về Quyền tự do lập hội”<sup>12</sup>. Đây sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc bảo đảm thực chất về quyền tự do thông tin. Cùng với quyền tự do ngôn luận, quyền tự do báo chí, quyền hội họp, thì quyền lập hội cũng là quyền cơ bản của con người, không những trong các văn kiện quốc tế<sup>13</sup>, mà trong các bản Hiến pháp nước ta đều trình trọng quy định<sup>14</sup>. Những quyền này, suy cho cùng là để bảo đảm vai trò của mỗi cá nhân trong xã hội. Mỗi cá nhân đều có quyền thể hiện những điều mà mình nghĩ, có quyền liên kết giữa người dân với nhau quanh từng vấn đề văn hóa, xã hội, tôn giáo... Tuy nhiên, mỗi cá nhân, nếu chỉ là những cá nhân đơn độc, bị xé lẻ, bị cô lập thì sự “phản biện” của họ đối với Nhà nước khó có thể có hiệu quả và họ cũng không thể tự làm chủ xã hội, nếu chỉ bằng sự nỗ lực “đơn lẻ” của mình. Thông qua quyền lập hội, các tổ chức xã hội được thành lập và đó là tiếng nói của những người dân được tập hợp lại để tạo thành một

(9) Điều 69 của Hiến pháp 1992 quy định rõ ràng rằng: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí...”. Cũng cần lưu ý rằng, ngay từ ngày đầu tiên của chế độ dân chủ cộng hòa, Bác Hồ đã yêu cầu đặt tên cho luật về báo chí là “Luật về quyền tự do báo chí”; xem Nguyễn Ngọc, *Tên gọi của một đạo luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7(54)/2005, tr.8, 9.

(10) Lê Thanh Bình, *Phí Thị Thanh Tâm, Quản lý nhà nước và pháp luật về báo chí*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, 2009, tr. 149-151.

(11) Nhận xét của LS. TS. Phan Đăng Thanh; Xem <http://www.ttbđ.gov.vn/default.aspx?tabid=556&idmid=&ItemID=3970>

(12) Đứng ra, Luật về Hội được thông qua cuối năm 2006 (theo Nghị quyết số 49/2005/QH11). Theo Nghị quyết số 72/2006/QH11 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2007, Quốc hội có thể xem xét Luật về Hội trong năm 2007 (vì đây là một trong 16 luật nằm trong chương trình chuẩn bị). Tuy nhiên, sau đó kế hoạch này bị hoãn lại.

(13) Điều 20, Tuyên ngôn thế giới về quyền con người; Điều 22, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

(14) Quyền lập hội được quy định tại Điều 10, Hiến pháp 1946; Điều 25, Hiến pháp 1959; Điều 67, Hiến pháp 1980; Điều 69, Hiến pháp 1992.

sức mạnh, cùng Nhà nước thực hiện những mục tiêu của hệ thống chính trị, để phản biện, kiểm soát Nhà nước. Mặt khác, để quyền tự do tiếp cận thông tin không mang tính hình thức, thiết nghĩ cũng rất cần Luật về Quyền tự do ngôn luận, Luật về Quyền hội họp. Rõ ràng, đó là những quyền hết sức cơ bản, hết sức chính đáng của người dân<sup>15</sup>; suy cho cùng, đó là kết quả của quyền tự do tiếp cận thông tin. Đến lượt nó, những quyền này sẽ thúc đẩy quyền tự do thông tin một cách thực chất và đích thực.

*Thứ tư*, quyền tiếp cận thông tin xem xét trong mối liên quan đến giáo dục. Theo chúng tôi, xử lý đúng đắn vấn đề này sẽ đóng vai trò “bản lề” về đổi mới tư duy cho cả quyền tự do thông tin và triết lý về giáo dục. Điều cơ bản là chúng ta phải trang bị nhận thức và tư duy của người trí thức trên cơ sở của một nền giáo dục bảo đảm tốt về tự do thông tin với một phương thức đào tạo phù hợp. Đã có thời kỳ có lẽ do quá lo xa về sự “chệch hướng” của trí thức, chúng ta đã hạn chế về thông tin, thậm chí cung cấp những thông tin phiến diện, một chiều. Hệ quả là đã tạo ra khuôn mẫu “con người mới xã hội chủ nghĩa” mang tính chất chủ quan và áp đặt, thiếu tính độc lập và sáng tạo. Những biện pháp đổi mới mà nhiều học giả đề xuất và chúng ta bắt đầu áp dụng như mời các học giả quốc tế trong các Hội đồng thẩm định luận văn, luận án<sup>16</sup>, tạo sự cạnh tranh và bảo đảm tính khách quan trong việc đánh giá là mang tính khoa học, cần được quan tâm, xem xét. Những biện pháp đó, suy cho cùng, về bản chất, không gì hơn là việc bảo đảm quyền tự do thông tin trong khoa học. Khoa học không nên có biên giới. Mọi thông tin cần được lắng nghe, cần được xem xét một cách khách quan, toàn diện.

Vì vậy, chúng tôi cho rằng, đổi mới về giáo dục hiện nay phụ thuộc rất lớn vào việc bảo đảm quyền tự do thông tin, đặc biệt trong lĩnh vực khoa học xã hội. Học sinh, sinh viên, nghiên

cứu sinh, thực tập sinh trong một hệ thống giáo dục hiện đại và tiến bộ cần được giáo dục với một niềm tin chắc chắn rằng thông qua trao đổi cởi mở về các tư tưởng và quan điểm, chân lý và sự thật sẽ được nhận biết rõ hơn. Nói cách khác, không có ai độc quyền về chân lý; điều đó càng đúng đối với khoa học xã hội. Khoa học chẳng qua là sự tranh luận của con người trên cơ sở thông tin được cập nhật đầy đủ; và chỉ khi như thế, khoa học mới đúng nghĩa của nó. Nếu không như vậy, cái gọi là “đặc thù của Việt Nam” được hiểu một cách xơ cứng, giáo điều có thể sẽ vô hiệu hóa mọi chuẩn mực và tinh hoa quốc tế.

### 3.2 Góp ý Dự luật về Quyền tiếp cận thông tin

Hiện nay, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin<sup>17</sup>. Với những suy nghĩ như đã phân tích ở trên, *chúng tôi có một số ý kiến chung sau đây*:

*Thứ nhất*, theo chúng tôi, tên của Dự luật nên là Luật về Quyền tự do thông tin mới phản ánh đúng, đầy đủ vấn đề. Nếu tên đó còn làm chúng ta e ngại, thì nên đặt tên Dự luật là Luật về Quyền được thông tin. Tên gọi này vừa ngắn gọn, vừa cho thấy rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền được thông tin của người dân, đồng thời nhấn mạnh tính chủ động của công dân, tổ chức trong việc yêu cầu cung cấp thông tin. Mặt khác, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba, Ban chấp hành Trung ương Đảng (Khoá X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí đã chỉ rõ việc nghiên cứu và ban hành Luật Bảo đảm quyền được thông tin của công dân. Hơn nữa, tên này cũng phù hợp với quy định tại Điều 69 của Hiến pháp 1992: “Công dân... có quyền được thông tin”.

Khoản 3, Điều 3 của Dự luật giải thích “Tiếp cận thông tin là đọc, xem, nghe, ghi chép, sao

(15) Trừ Hiến pháp đầu tiên, tất cả các bản Hiến pháp sau này của nước ta đều quy định về quyền biểu tình của công dân.

(16) Hồng Hạnh, *Lần đầu tiên luận văn Thạc sĩ Việt Nam do Hội đồng quốc tế chấm*

<http://dantri.com.vn/c25/s25-370468/lan-dau-tien-luan-van-thac-si-viet-nam-do-hoi-dong-quoc-te-cham.htm>

(Thứ Năm, 31/12/2009).

(17) Chúng tôi có Dự thảo 4 Dự thảo Luật tiếp cận thông tin được Bộ Tư pháp xây dựng tháng 7/2009. Những ý kiến đóng góp trong bài viết dựa trên cơ sở của Dự luật này.

chép, chụp, trích dẫn nội dung của hồ sơ, tài liệu”, nhưng giải thích này không đầy đủ, không đúng như nội hàm của thuật ngữ “quyền được thông tin”. Mặt khác, nếu lấy tên Luật Tiếp cận thông tin sẽ gây cảm giác là người dân chỉ được loan báo có thông tin đó, còn nội dung cụ thể thế nào, họ không được bảo đảm, vì từ “tiếp cận” có nghĩa đen là “áp sát, tiếp xúc ở bên ngoài”; thêm nữa, từ này không hoàn toàn “thuần túy” Việt Nam (là từ gốc Hán Việt); do vậy, nó vẫn chưa thực sự quen thuộc với người dân Việt Nam (như Ban soạn thảo giải trình). Theo đó, chúng tôi cho rằng, cụm từ “quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức” trong Dự thảo nên thay thế bằng cụm từ “quyền được thông tin của công dân, tổ chức”.

*Thứ hai,* Dự luật cần quy định rõ trách nhiệm công bố và cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Để công dân “làm chủ nhà nước, làm chủ xã hội”; để các tổ chức xã hội phản biện và chủ trương, chính sách, đề án của Nhà nước; để chức năng “giám sát xã hội”

đối với Đảng, Nhà nước có hiệu quả; để việc chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, hách dịch, cửa quyền có hiệu quả, không thể không thực hiện việc thông tin cho xã hội, cho công dân. Đó phải là trách nhiệm của Nhà nước, các cơ quan nhà nước. Trách nhiệm công bố, cung cấp thông tin liên quan đến Nhà nước thuộc về

Nhà nước và thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quyền được thông tin của công dân chỉ là hình thức, nếu các cơ quan có thẩm quyền không công bố, không cung cấp hoặc không tạo điều kiện thuận lợi cho công dân biết và khai thác thông tin.

*Thứ ba,* cần bảo đảm sự đồng bộ giữa Luật về Quyền được thông tin và Luật Báo chí, sự tương thích giữa Luật về Quyền được thông tin và Pháp lệnh về Bí mật nhà nước. Luật về Quyền được thông tin sẽ là cơ sở để tu chỉnh Luật Báo chí nhằm xác định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm xã hội của báo chí trước nhân dân và dân tộc; ngược lại, Luật Báo chí sẽ là kênh quan trọng để thực hiện quyền được thông tin. Đối với bất cứ quốc gia nào, quyền được thông tin không thể không có giới hạn. Do vậy, các vấn đề thuộc bí mật nhà nước phải thực sự là “cái nút thắt cần thiết”, bởi nếu lạm dụng, quyền được thông tin sẽ bị giảm ý nghĩa. Ngoài ra, vấn đề này phải do Quốc hội quy định trong Luật, có thể quy định ngay

**“...Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân; Đảng ta đã nhiều lần khẳng định: mục tiêu và động lực chính của sự phát triển là do con người, vì con người. Việc tôn trọng, bảo vệ quyền con người không những thể hiện sự cam kết của chúng ta trong việc thực hiện các công ước quốc tế, mà đó còn là mục đích nội tại của Đảng và Nhà nước ta. Lý luận đã chỉ rõ và thực tiễn đã cho thấy, việc xây dựng một cơ chế thực sự tôn trọng quyền con người, trong đó mỗi con người được “bay nhảy trong bầu trời tự do” là một tiến trình đấu tranh không ngừng nghỉ của mọi quốc gia, dân tộc. Đối với Việt Nam, rất nhiều mục tiêu vẫn còn phía trước. Bảo đảm quyền tự do thông tin cho mọi người dân Việt Nam là phương thức quan trọng để thực hiện sứ mệnh ấy...”**

trong Luật về Quyền được thông tin, hoặc quy định trong một đạo luật riêng. Điều đó có nghĩa, “nâng cấp” về thẩm quyền và nội dung của Pháp lệnh về Bí mật nhà nước năm 2000 là việc làm cần tiến hành song song với xây dựng Luật về Quyền được thông tin. Các bộ không có thẩm quyền quy định về bí mật nhà

nước, kể cả Bộ Quốc phòng, Bộ Công an hay Bộ Ngoại giao.

*Thứ tư*, nếu Luật về Quyền được thông tin chưa đủ độ cụ thể cần thiết, nó cần được giải thích chính thức một cách rõ ràng, bởi lẽ, ranh giới giữa quyền được thông tin và nghĩa vụ tuân thủ bí mật Nhà nước chỉ cách nhau trong “gang tấc”. Vụ việc phóng viên Lan Anh của báo Tuổi trẻ bị khởi tố liên quan đến tài liệu được cho là bí mật và một số vụ việc trong thời gian qua đã chứng minh điều đó. Thực hiện tốt điều này sẽ bảo đảm đạo luật về quyền được thông tin thực sự là công cụ pháp lý để thúc đẩy quyền được thông tin, giúp báo chí và các phương tiện truyền thông thực sự là công cụ thực thi dân chủ của nhân dân.

*Về các điều khoản cụ thể của Dự luật, chúng tôi cũng xin nêu một số ý kiến sau:*

**Bố cục:** Nhìn chung, Dự thảo được phân chia thành 5 chương là tương đối hợp lý. Tuy nhiên, vẫn có thể điều chỉnh một số chương và tên, nội dung cho từng chương để tăng tính hợp lý. Ví dụ, có thể bố cục lại theo hướng: thành lập một chương Quản lý nhà nước về thông tin, các quy định về khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm dồn vào một chương. Nên cân nhắc việc đặt tên Chương IV “Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin” và các điều quy định trong chương này, vì toàn bộ Luật này là bảo đảm quyền được thông tin của công dân và tổ chức. Mặt khác, các điều khoản trong chương này chủ yếu là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức trong việc bảo đảm quyền được thông tin của công dân, tổ chức. Do vậy, “đặt” Điều 31 *Việc cung cấp thông tin của tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, doanh nghiệp nhà nước* vào Chương V “Điều khoản thi hành” là chưa hợp lý. Ngoài ra, theo chúng tôi, Điều 33 “Điều khoản chuyên tiếp” nên quy định sau Điều 34 “Hiệu lực thi hành”.

**Tên chương, điều:** Tên Chương II “Thông tin được công khai rộng rãi”, nên thay theo hướng không sử dụng động từ và không mang tính bị động cho chủ thể, ví dụ “công khai rộng rãi thông tin”. Cũng như vậy, tên Chương III “Thông tin được cung cấp theo yêu cầu” nên

thay bằng cụm từ “Cung cấp thông tin theo yêu cầu”. Tên các điều như Điều 8 “Mối quan hệ giữa Luật Tiếp cận thông tin với các luật khác có liên quan” nên thay bằng “Xử lý khi có quy định khác nhau giữa Luật Tiếp cận thông tin với các luật khác”; Điều 14 “Thông tin được cung cấp theo yêu cầu” nên sửa là “Cung cấp thông tin theo yêu cầu”; Điều 9 “Thông tin phải được công khai rộng rãi” nên chỉnh sửa “Những thông tin công khai rộng rãi”; Điều 18 “Người yêu cầu trực tiếp đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp, trích dẫn nội dung hồ sơ, tài liệu”, nên quy định ngắn gọn “đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp, trích dẫn nội dung hồ sơ, tài liệu”; bỏ từ “việc” trong Điều 31 “Việc cung cấp thông tin của tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, doanh nghiệp nhà nước”;... Mục 2 (Chương 3) “Trình tự, thủ tục giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin” nên sửa lại là “Trình tự, thủ tục cung cấp thông tin”; Mục 3 (Chương 3) “Từ chối yêu cầu cung cấp thông tin” nên quy định là “Từ chối cung cấp thông tin”.

*Về một số điều khoản:*

**Điều 1. Mục đích của Luật:** Vì lý do như đã phân tích ở trên; mặt khác, bảo đảm quyền được thông tin của công dân không phải là mục đích, mà đó chỉ là cách thức để phát huy quyền làm chủ của công dân; do vậy, Điều 1 Mục đích của Luật nên sửa đổi thành: “Luật này được ban hành bảo đảm quyền được thông tin của công dân, tổ chức nhằm phát huy quyền làm chủ của họ; tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước”.

**Điều 2. Phạm vi điều chỉnh:** Để bảo đảm tính cân xứng, tính chặt chẽ của văn phong văn bản, Khoản 2, thay bằng quy định “Việc tiếp cận thông tin thuộc bí mật nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước; thông tin thuộc bí mật đời tư, bí mật kinh doanh thực hiện theo quy định của pháp luật liên quan; thông tin đã được chuyển sang cơ quan lưu trữ thực hiện theo quy định của pháp luật về lưu trữ; thông tin trong quá trình thanh tra, kiểm toán thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm toán; thông tin



liên quan đến vụ việc đang trong quá trình xử lý của cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng”, nên chuyển sang “Việc tiếp cận thông tin thuộc bí mật nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước; thông tin thuộc bí mật đời tư, bí mật kinh doanh thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự, pháp luật kinh tế và các văn bản pháp luật liên quan; thông tin lưu trữ thực hiện theo quy định của pháp luật về lưu trữ; thông tin trong quá trình thanh tra, kiểm toán thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm toán; thông tin liên quan đến vụ việc đang trong quá trình xử lý của cơ quan tiến hành tố tụng thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng”. Khoản 3 nên bỏ từ “hành chính” ở cuối câu, vì quy định như vậy là bó hẹp vấn đề và không bảo đảm tính chính xác; nên quy định “Việc trao đổi, cung cấp thông tin giữa các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được thực hiện theo quy định của pháp luật”.

**Điều 4. Cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin:** Trong Tờ trình của Bộ Tư pháp gửi Thủ tướng Chính phủ còn bản khoản giữa 3 loại ý kiến, chúng tôi ủng hộ loại ý kiến thứ ba, chủ thể phải cung cấp thông tin là tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức có sử dụng tài sản, ngân sách nhà nước và tổ chức chính trị, nếu các tổ chức này có sử dụng tài sản, ngân sách nhà nước. Điều này vừa mang tính hợp lý về sự cần thiết của việc xây dựng luật này, vừa phù hợp với thông lệ quốc tế.

Theo chúng tôi, không nên liệt kê các cơ quan, tổ chức phải cung cấp thông tin, mà theo hướng ngược lại, nên liệt kê các chủ thể không và các trường hợp không phải hoặc hạn chế cung cấp thông tin, còn lại là các chủ thể phải cung cấp thông tin. Hướng như vậy là phù hợp với tinh thần dân chủ và pháp quyền và nguyên lý “không cấm thì được” đối với công dân.

**Điều 5. Nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin:** không nên coi Khoản 5 “Nhà nước tạo điều kiện cho công dân, tổ chức tiếp cận thông tin phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, khoa học, kỹ thuật của đất nước;

khuyến khích áp dụng công nghệ thông tin trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin” là nguyên tắc. Và lại, quy định này không thật sự rõ ràng, không phù hợp với chính nguyên tắc công khai, minh bạch trong Khoản 2.

**Điều 6. Phương thức cung cấp thông tin:** Dự thảo quy định “Cơ quan nhà nước cung cấp thông tin theo phương thức sau đây: 1. Công khai rộng rãi thông tin; 2. Cung cấp thông tin theo yêu cầu”. Thực ra, cung cấp thông tin theo yêu cầu không loại trừ việc Công khai rộng rãi thông tin. Do vậy, nên quy định rõ Khoản 1 là “các cơ quan, tổ chức chủ động công bố rộng rãi thông tin”.

**Điều 7. Các hành vi bị nghiêm cấm:** Không nên quy định hành vi ở Khoản 2: “Tiết lộ bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh”, bởi đây là Luật về Quyền được thông tin, chứ không phải Luật về Bí mật nhà nước, hay Bộ luật Dân sự, luật kinh doanh. Chúng tôi thừa nhận những vấn đề này liên quan chặt chẽ với quyền được thông tin, nhưng quy định như vậy tạo cảm giác “chưa mở đã khép”, làm giảm sự nhiệt tình, hưng phấn trong việc thu thập thông tin của công dân, làm giảm “tính thiện chí” của đạo luật này.

**Điều 8. Mối quan hệ giữa Luật về Quyền được thông tin với các luật khác có liên quan:** Nên bỏ quy định “Luật này áp dụng chung cho việc tiếp cận thông tin”, vì quy định này chưa đầy đủ (việc tiếp cận thông tin cho ai); và lại, nội dung này đã được quy định ở Điều 1. Nên quy định rõ ý của hai đoạn tiếp theo thành hai khoản riêng biệt rõ ràng.

**Điều 28. Xử lý vi phạm:** Quy định như trong Dự thảo chưa thật hợp lý. Thực tiễn cho thấy đây là “nút thắt” cản trở rất lớn việc cung cấp thông tin, do vậy nên tách thành các khoản xử lý rõ ràng cho từng loại vi phạm (như thách thức không cung cấp, công khai không cung cấp thông tin, có hành vi hủy hoại, làm giả, làm sai lệch nội dung hồ sơ, tài liệu với mục đích cản trở việc tiếp cận thông tin, cố tình trì hoãn việc cung cấp thông tin...) để phân loại. Thêm nữa, cần quy định hình thức xử lý cụ thể, hoặc dẫn chiếu rõ ràng. ■

# CHÍNH SÁCH CẠNH TRANH TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN

## CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN MŨI NHỌN

■ PHAN CÔNG THÀNH \*

*Bảo vệ một doanh nghiệp thống trị trong nước hiếm khi đem lại lợi thế cạnh tranh thực sự*

Michael Porter

Bảo hộ công nghiệp là vấn đề từ trước đến nay luôn được các quốc gia quan tâm và áp dụng. Khi thực hiện chính sách này, các nước đều hướng tới việc xây dựng những tập đoàn hùng mạnh, có khả năng cạnh tranh cao và đem lại lợi ích to lớn cho nền kinh tế nước nhà. Mục tiêu này có đạt được hay không phụ thuộc rất nhiều vào cách làm của từng quốc gia. Tuy nhiên, sai lầm trong quá trình thực hiện chính sách này không chỉ đẩy mục tiêu ra xa tầm tay hơn, gây tổn kém trong quá trình đầu tư, mà còn tạo dựng nên một số doanh nghiệp lũng đoạn và một nền kinh tế kém hiệu quả.

Bài viết bàn về vai trò của chính sách cạnh tranh trong quá trình thực hiện chính sách phát triển mũi nhọn của nền kinh tế để xây dựng được các doanh nghiệp thực sự là mũi nhọn, có khả năng thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế, có khả năng cạnh tranh cao trên thị trường quốc tế nhưng vẫn đảm bảo được một nền kinh tế phát triển bền vững.

### 1. Chính sách mũi nhọn và những tác động tới sự phát triển kinh tế

Chính sách mũi nhọn thường được sử dụng với tên gọi là “National Champions policy”. Tại nhiều nước trên thế giới, để đảm bảo sự phát triển của các ngành sản xuất chủ lực, Chính phủ không những tạo các điều kiện thuận lợi và trợ cấp cho một số doanh nghiệp nhất định mà còn khuyến khích sự hình thành của các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và các vụ tập trung kinh tế trong ngành. Chính sách này<sup>1</sup> sẽ giúp cho một số doanh nghiệp nhất định sau khi tích tụ sẽ có đủ khả năng đối chọi với sự cạnh tranh của các doanh nghiệp bên ngoài lãnh thổ.

Theo nhiều học giả, chính sách phát triển mũi nhọn được xây dựng dựa trên ba cơ sở chủ yếu như sau<sup>2</sup>: (1) Thị trường hiện nay đang có xu thế toàn cầu hóa, do vậy các doanh nghiệp phải có một quy mô phù hợp để có thể cạnh tranh trên thị trường này; (2) Việc cạnh tranh trên quy mô toàn cầu đòi hỏi đầu tư lớn, trong đó có chi phí cho nghiên cứu và phát triển, xây dựng mạng lưới phân phối... Điều này chỉ có thể thực hiện được khi doanh nghiệp thực sự có quy mô toàn cầu; (3) Ngành công nghiệp được ưu tiên phát triển thực sự có vai trò quan trọng đối với nền kinh tế (là ngành nền tảng để phát triển các ngành khác), các doanh nghiệp hoạt

(\*) *Cục Quản lý cạnh tranh, Bộ Công thương.*

(1) Trong bài viết này tác giả tạm dùng tên gọi là chính sách phát triển mũi nhọn.

(2) *The evolution of Competition - Vinod Dhall (trang 77).*

động trong ngành này được Chính phủ hỗ trợ và có những sự ưu đãi nhất định.

Tuy nhiên, trên thực tế không phải thị trường của ngành nào cũng có tính toàn cầu và tại các thị trường này, quy mô toàn cầu không phải là một yếu tố tiên quyết để thành công. Đối với những thị trường này, các doanh nghiệp chủ yếu hướng vào khai thác thị trường nội địa và sự cạnh tranh chủ yếu diễn ra giữa các doanh nghiệp nội địa với nhau, mà ít có sự tham gia của các doanh nghiệp của nước ngoài. Nhìn chung, trong những ngành nói trên (trừ các ngành độc quyền tự nhiên), việc hạn chế lượng doanh nghiệp tham gia thị trường bằng cách gia tăng tập trung kinh tế hoặc thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có khả năng gây nên sự thiếu hiệu quả. Do đó, lựa chọn ngành phù hợp để áp dụng chính sách mũi nhọn là một bước quan trọng trong việc áp dụng chính sách này.

Trên thế giới, hầu hết các nước có nền kinh tế phát triển như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc... đều có giai đoạn Nhà nước dành ưu tiên phát triển cho một nhóm doanh nghiệp nhất định trong một số ngành được coi là mũi nhọn phát triển. Tại các nước này, trong giai đoạn phát triển ban đầu của nền kinh tế, Chính phủ luôn tạo ra các ưu đãi để các tập đoàn có khả năng tích tụ và phát triển. Như một hệ quả tất yếu, các tập đoàn này đã nhanh chóng chiếm lĩnh thị trường từ đó hình thành cấu trúc thị trường độc quyền hoặc độc quyền nhóm. Nếu coi các doanh nghiệp trong một quốc gia là một khối thống nhất và sự cạnh tranh hướng vào mối quan hệ giữa các doanh nghiệp của các quốc gia này với quốc gia khác để giành giật thị trường của nhau và thị trường nước thứ ba, thì chính sách phát triển mũi nhọn là một động lực vô cùng mạnh mẽ thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế. Chính sách này của các nước đã đem lại cho họ các tập đoàn hàng đầu thế giới như Toyota, General Motors, Hyundai... Tuy nhiên, nếu nhìn dưới khía cạnh quản lý nền kinh tế trong nước, việc thực thi chính sách này thiếu kiểm soát lại có những tác dụng phụ rất nguy hại.

Tại Hàn Quốc, Chính phủ đã có vai trò rất lớn trong quá trình phát triển của các doanh nghiệp lớn thông qua các chính sách trợ cấp. Giai đoạn từ năm 1970 đến 1980 là thời kỳ tại Hàn Quốc xuất hiện các doanh nghiệp (Chaebol) có quyền lực thị trường rất lớn và một số thị trường có tính tập trung rất cao. Hệ quả của quá trình này - theo đánh giá của các chuyên gia - là đã khiến cho cấu trúc của một số ngành trở nên sai lệch. Các doanh nghiệp lớn giờ đây đã có quyền lực thị trường và thay vì phải tuân thủ các nguyên tắc của thị trường, họ đã hành xử theo cách của mình để điều khiển thị trường<sup>3</sup>. Các doanh nghiệp đã quay lại lạm dụng quyền lực thị trường của mình trên thị trường nội địa để ngăn cản các đối thủ cạnh tranh khác, tăng giá và ngăn cản nghiên cứu phát triển khoa học kỹ thuật. Như vậy có thể thấy, chính sách phát triển mũi nhọn nếu không được quản lý một cách chặt chẽ sẽ có tính rủi ro rất cao cho thị trường nội địa. Lợi nhuận là mục tiêu mà các doanh nghiệp luôn hướng tới, do đó các doanh nghiệp có thể lạm dụng quyền lực thị trường của mình bất kỳ lúc nào nếu không bị ngăn chặn bởi các công cụ của Nhà nước. Như trường hợp của Hàn Quốc nói trên, các doanh nghiệp nhỏ và vừa sẽ là nạn nhân của các Chaebol bởi họ sẽ bị các doanh nghiệp này ngăn cản gia nhập thị trường cũng như sẽ chịu tổn thất khi giao dịch với những giá đầu vào bị ấn định quá cao so với giá nếu được thị trường cạnh tranh điều tiết.

Như vậy, tuy chính sách phát triển mũi nhọn có tác dụng thúc đẩy phát triển một số ngành then chốt của nền kinh tế, từ đó nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, nhưng nếu nhìn trên phương diện nội bộ quốc gia, chính sách phát triển mũi nhọn lại có thể là con dao hai lưỡi. Việc khuyến khích sự tích tụ vô nguyên tắc và sự hỗ trợ cho doanh nghiệp một cách duy ý chí sẽ chỉ dẫn tới tác dụng phụ của chính sách mũi nhọn - đó là sự lũng đoạn của một số doanh nghiệp và một nền kinh tế kém hiệu quả. Đây chính là yếu tố cơ bản dẫn tới các tranh luận xung quanh tính hợp lý của chính sách mũi nhọn. Thực tế cho thấy, quá trình mà Chính

(3) *Would Enforcing Competition Law Compromise Industry Policy Objectives*, Simon J. Evenett, University of Oxford.

phủ cố gắng đưa ra các ưu đãi để phát triển cho một ngành nào đó và cụ thể là hướng tới một nhóm doanh nghiệp chủ đạo trong ngành này cũng là quá trình tạo cho ngành đó một mức độ tập trung cao mà biểu hiện của nó là độc quyền nhóm hoặc nguy hiểm hơn nữa là độc quyền doanh nghiệp. Như một lẽ tự nhiên, các doanh nghiệp ở vị trí độc quyền nhóm hoặc độc quyền sẽ luôn chọn cách hành xử của những kẻ độc quyền với những hành vi bóp méo cạnh tranh, gây thiệt hại cho các doanh nghiệp quy mô nhỏ hơn nói riêng và gây thiệt hại cho nền kinh tế nói chung. Do vậy, để nền kinh tế trong nước tránh được những mối nguy hại này, cần thiết phải duy trì một chính sách cạnh tranh hiệu quả để có thể tinh lọc những hành vi hạn chế cạnh tranh có lợi cho nền kinh tế và ngăn chặn những hành vi lợi dụng chính sách để lũng đoạn nền kinh tế.

Trên thực tế, có hai cách hiểu về mối quan hệ giữa việc thực thi chính sách mũi nhọn và chính sách cạnh tranh. Cách hiểu thứ nhất cho rằng, thực thi chính sách mũi nhọn thể hiện sự ưu tiên của chính sách phát triển mũi nhọn so với chính sách cạnh tranh hay nói cách khác, trong trường hợp này, chính sách cạnh tranh bị xếp sau chính sách phát triển mũi nhọn. Xét ở một khía cạnh khác thì việc Chính phủ tạo cơ chế miễn trừ có điều kiện cho các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế thể hiện một chức năng quan trọng của chính sách cạnh tranh là bật đèn xanh cho những hành vi hạn chế cạnh tranh nếu chúng đem lại lợi ích thực sự cho nền kinh tế trong nước. Theo cách tiếp cận này, chính sách cạnh tranh không phải là một chính sách luôn đối nghịch một cách bất biến với chính sách phát triển mũi nhọn mà nó là một bộ phận cấu thành quan trọng bên cạnh chính sách mũi nhọn để hình thành nên hệ thống chính sách phát triển công nghiệp. Như vậy, chính sách cạnh tranh cần được áp dụng một cách linh hoạt bên cạnh chính sách mũi nhọn để đạt được mục tiêu chung của quốc gia. Theo chúng tôi, cách hiểu thứ nhất chỉ thực sự đúng khi và chỉ khi Chính phủ thực hiện chính sách mũi nhọn một cách thiếu nguyên tắc, việc miễn

trừ được thực hiện dựa trên những ảnh hưởng của những cuộc vận động hành lang nhiều hơn là những đánh giá mặt lợi cũng như mặt hại của hành vi hạn chế cạnh tranh được miễn trừ.

## 2. Chính sách cạnh tranh với vai trò bổ khuyết cho chính sách phát triển mũi nhọn

*“Cạnh tranh sẽ khiến cho các doanh nghiệp vươn lên để vượt đối thủ khác. Theo cách đó, nhân tố thực sự quyết định doanh nghiệp nào là mũi nhọn cho nền kinh tế không phải là Chính phủ mà là thị trường”* (Competition Policy and National Champions - Professor Paul A Geroski, tr. 7)

Quan điểm trên của Paul A Geroski cho thấy, không chỉ có sự trợ cấp của Chính phủ khi thực hiện chính sách phát triển công nghiệp mới có thể hình thành nên các doanh nghiệp mũi nhọn, mà chính sách thúc đẩy cạnh tranh công bằng cũng có thể làm được điều này. Mặt khác, chính sách phát triển công nghiệp khó có thể đem lại những mũi nhọn thực sự nếu thiếu chính sách cạnh tranh. Có thể nói, chính sách cạnh tranh là một công cụ chống lại mặt trái của chính sách phát triển mũi nhọn nói riêng và chống lại sự lũng đoạn của các doanh nghiệp độc quyền nói chung. Sự ra đời của pháp luật cạnh tranh là kết quả của quá trình đấu tranh chống lại sự lũng đoạn của các doanh nghiệp lớn. Tuy nhiên, đây không phải là cuộc chiến đơn giản.

Tại Hoa Kỳ, trước khi đạo luật chống độc quyền được ban hành, nền kinh tế nước này đã trải qua một giai đoạn các nhà tư bản đã liên kết với nhau lũng đoạn nền kinh tế. Đến năm 1890, đạo luật Sherman ra đời, trao cho chính quyền liên bang quyền tiến hành điều tra xử lý các hành vi độc quyền và giải tán các liên minh độc quyền này. Nhưng trong vài năm sau đó, việc thực thi quyền này của chính quyền chưa nhận được sự ủng hộ của Tòa án tối cao. Sau khi lên nắm chính quyền, Tổng thống Theodore Roosevelt đã khởi xướng một chiến dịch chống lũng đoạn trên toàn nước Mỹ và đạo luật Sherman đã phát huy hiệu quả. Thành công đầu tiên của chính sách chống độc quyền tại Hoa

Kỳ là vào năm 1904, khi Tòa án tối cao đã đứng về phía Chính phủ trong vụ xử lý và giải tán Công ty chứng khoán miền Bắc - một liên minh độc quyền trong ngành vận tải đường sắt<sup>4</sup>.

Sự ra đời và triển khai pháp luật chống độc quyền tại Hàn Quốc cũng gặp những khó khăn tương tự. Vào năm 1963, Chính phủ đã cố gắng trình dự luật về cạnh tranh nhưng không thành công. Điều mà Chính phủ Hàn Quốc lúc đó quan tâm là nhằm ổn định giá cả và chống đầu cơ, lũng đoạn. Tuy nhiên, khi vấn đề này được đưa ra Quốc hội đã bị bác bỏ với lý do Chính phủ chưa chứng minh được sự cần thiết của nó. Nhưng thực tế, sự thất bại đó của Chính phủ là do các tập đoàn tư bản lũng đoạn đã vận động hành lang để Quốc hội không thông qua dự luật này. Điều này cho thấy hành vi lũng đoạn của các doanh nghiệp lúc này đã không chỉ còn diễn ra trên phạm vi thị trường. Cho tới tận năm 1980, luật chống độc quyền và thương mại công bằng của Hàn Quốc mới được thông qua và triển khai trên thực tế.

Có thể thấy, sau một thời gian tạo điều kiện cho các doanh nghiệp lớn đủ sức mạnh chiếm lĩnh được thị trường nước ngoài, Chính phủ các nước đã nhận thấy mối nguy hại của các doanh nghiệp này đối với thị trường trong nước. Do vậy các nước đã tăng cường việc thực thi pháp luật chống độc quyền và kiên quyết xử lý các hành vi lũng đoạn thị trường của các doanh nghiệp lớn.

Tại Hoa Kỳ, đã có rất nhiều tranh luận nảy sinh xung quanh vấn đề nên hay không nên theo đuổi chính sách phát triển mũi nhọn cũng như cân nhắc mối quan hệ giữa chính sách này với chính sách chống độc quyền. Các học giả Hoa Kỳ cho rằng, Chính phủ nên sử dụng các phương thức khác để phát triển nền kinh tế hơn là tập trung sức mạnh cho một số doanh nghiệp bằng phương thức tích tụ như trên, bởi lẽ phương thức này chỉ đem lại lợi ích trong ngắn hạn. Lý do mà các chuyên gia đưa ra là việc tích tụ như vậy sẽ dẫn tới một mặt trái cố

hữu của vấn đề là tại các thị trường có mức độ tập trung cao thường xuất hiện hành vi hạn chế cạnh tranh và ngăn cản sự phát triển của khoa học kỹ thuật. Trong vụ án *Klor's Inc., v. Broadway-hale Inc.*, Tòa án tối cao liên bang Hoa Kỳ đã cho rằng “không thể chấp nhận một hành vi nguy hiểm như vậy chỉ với lý do nạn nhân chỉ là một doanh nghiệp nhỏ và sự phá sản của anh ta không mấy may ảnh hưởng tới sự phát triển của nền kinh tế<sup>5</sup>”. Kết luận đó của Tòa án tối cao liên bang cho thấy quan điểm không chấp nhận lý do hy sinh lợi ích của nhóm các doanh nghiệp nhỏ để tăng cường sức mạnh cho nhóm doanh nghiệp độc quyền nhằm tăng khả năng cạnh tranh của quốc gia. Do vậy, điều quan trọng đối với mỗi quốc gia khi muốn phát triển nền kinh tế một cách bền vững là cần quan tâm tới việc thực thi hiệu quả pháp luật cạnh tranh, vì đây là công cụ để đảm bảo sự công bằng cho các doanh nghiệp nhỏ cũng như đảm bảo tính hiệu quả của nền kinh tế.

Thực tế tại Hoa Kỳ đã cho thấy dù các quan điểm ủng hộ và phản đối luôn là rất gay gắt với nhau nhưng để đạt được mục đích phát triển kinh tế của mình, Chính phủ vẫn áp dụng một cách linh hoạt các chính sách này.

### **3. Chính sách cạnh tranh không phải là tác nhân bóp nghẹt quá trình tích tụ nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh ra bên ngoài**

Như phân trên đã phân tích, giai đoạn đầu của sự phát triển nền công nghiệp của các quốc gia luôn đi cùng với các chính sách bảo hộ. Các chính sách này ban đầu luôn không được gắn với chính sách cạnh tranh. Việc để các tập đoàn được tự do thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và tích tụ một cách thái quá, thiếu kiểm soát đã khiến chúng trở thành hiểm họa cho nền kinh tế. Do vậy, chính sách cạnh tranh là một công cụ để chống lại những hành vi lũng đoạn và đảm bảo tính hiệu quả cho nền kinh tế. Tuy nhiên, khi chính sách cạnh tranh được thực thi một

(4) *Northern securities company v. United States* ([http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_0193-13293-ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0193-13293-ITM))

(5) *Klor's v. Broadway-hale stores*, 359 U.S. 207 (1959), Chi tiết vụ án có thể được tiếp cận tại (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=359&iinvl=207>)

cách thái quá cũng sẽ gây tổn hại cho nền công nghiệp, đặc biệt là với những nền công nghiệp đang ở giai đoạn mới phát triển và phải đối chọi với những đối thủ không lồ từ bên ngoài. Vì vậy, bản thân chính sách cạnh tranh cũng không thể đứng ngoài hoạt động xây dựng mũi nhọn kinh tế của quốc gia. Chính sách cạnh tranh của các nước đều đã đưa ra những trường hợp miễn trừ đối với các trường hợp tập trung kinh tế hoặc thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hướng ra ngoài lãnh thổ. Nói cách khác, pháp luật cạnh tranh tạo cơ chế nói lỏng có điều kiện và có kiểm soát với các thỏa thuận hạn chế hoặc các vụ tập trung kinh tế nếu chúng không gây hại cho nền kinh tế trong nước và nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh với đối thủ bên ngoài.

Nhật Bản là một quốc gia có nền công nghiệp phát triển trên thế giới. Giai đoạn đầu phát triển công nghiệp, Nhật Bản cũng đã áp dụng các chính sách phát triển mũi nhọn. Tuy nhiên, so với Hàn Quốc, chính sách của Nhật Bản có một số điểm khác biệt. Tại thời điểm sau Chiến tranh thế giới thứ 2, các nhà nghiên cứu nhận thấy rằng, các quy định về chống độc quyền do Mỹ áp dụng tại Nhật Bản đã không tồn tại trên thực tế. Thời điểm đó, chính quyền Nhật Bản cũng ưu tiên các mục tiêu phát triển quốc gia hơn đảm bảo tính cạnh tranh của thị trường<sup>6</sup>. Để khuyến khích xuất khẩu và đẩy mạnh năng suất, Bộ Thương mại quốc tế và công nghiệp Nhật Bản (MITI) đã khuyến khích việc hình thành các Cartel và tập trung kinh tế trong các ngành. Tuy nhiên, MITI có cách làm rất độc đáo nhằm hạn chế mặt trái của chính sách này, đó là đưa ra hướng dẫn để các doanh nghiệp lớn đầu tư và mở rộng khả năng sản xuất phù hợp với thị phần hiện tại, không doanh nghiệp nào được mở rộng quá tới mức có thể làm bóp méo thị trường. Do đó, Chính phủ vừa kiểm soát được tính hiệu quả của hoạt động đầu tư vừa đảm bảo được môi trường cạnh tranh. Nhìn một cách tổng thể, chính sách này của Nhật Bản có 12 điểm<sup>7</sup>, trong đó điểm thứ 7 là chủ động

nói lỏng việc thực thi pháp luật về chống độc quyền. Chính sách của Nhật Bản có thể là một mô hình thành công trong việc tập trung vào thúc đẩy xuất khẩu và duy trì thị trường ở cấu trúc độc quyền nhóm thay vì tập trung nguồn lực vào một doanh nghiệp mũi nhọn nào đó. Như vậy có thể thấy, Nhật Bản cũng áp dụng chính sách phát triển mũi nhọn theo hướng tạo ra một bộ phận các doanh nghiệp có quyền lực thị trường trong các ngành. Tuy nhiên, chính sách này được kết hợp với một cơ chế giám sát chặt chẽ với chính sách cạnh tranh nhằm tăng cường sức mạnh doanh nghiệp nội địa nhưng vẫn ngăn chặn các hành vi lũng đoạn, cản trở cạnh tranh của các doanh nghiệp sau khi đã có được quyền lực thị trường.

Khác với trường hợp của Nhật Bản, lịch sử phát triển của chính sách cạnh tranh tại Hoa Kỳ cho thấy nó luôn được đặt trong mối quan hệ tương tác với chính sách phát triển công nghiệp và hai chính sách này được áp dụng linh hoạt tùy vào từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế. Theo các nhà nghiên cứu, sau thành công năm 1904 với vụ giải tán Công ty chứng khoán miền Bắc và một số vụ trong những năm sau đó thì hoạt động chống độc quyền lại giảm sút một cách đáng kể vào những năm 1920. Đến thời Tổng thống Franklin Delano Roosevelt lên cầm quyền (1933-1945), Hoa Kỳ đã thông qua nhiều đạo luật bổ sung cho luật Sherman và hoạt động chống độc quyền lại được thực thi một cách mạnh mẽ trở lại<sup>8</sup>. Cho dù những năm 1976 các đạo luật bổ sung vẫn được ban hành, nhưng trong những năm 1980 rất ít các phi vụ tập trung kinh tế bị cấm và lúc đó, Ủy ban thương mại liên bang cùng Bộ Tư pháp đã ban hành những giải thích mang tính nói lỏng các quy định của luật chống độc quyền. Sau đó, pháp luật chống độc quyền lại được thực thi một cách cứng rắn hơn vào những năm 1990. Như vậy, khi nhìn vào lịch sử của quá trình thực thi pháp luật cạnh tranh tại Hoa Kỳ, chúng ta có thể thấy đây là một quá trình thăng trầm, biến

(6) *Would Enforcing Competition Law Compromise Industry Policy Objectives* - Simon J. Evenett, University of Oxford.

(7) *Sherman Antitrust Act* (<http://www.infoplease.com/ce6/history/A0844878.html>)

(8) *Would Enforcing Competition Law Compromise Industry Policy Objectives* - Simon J. Evenett, University of Oxford.

động theo các chiều hướng khác nhau. Điều này được lý giải bởi tính hợp lý của việc áp dụng chính sách cạnh tranh đối với điều kiện thực tế của nền kinh tế và tính song hành của chính sách này với chính sách phát triển mũi nhọn nói riêng và chính sách phát triển kinh tế nói chung.

Hơn thế nữa, Hoa Kỳ còn ban hành đạo luật Webb-Pomerene về hỗ trợ xuất khẩu thông qua miễn trừ các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế. Mục 62 Luật Webb-Pomerene quy định các hiệp hội doanh nghiệp thực hiện các hành vi bị cấm theo quy định của luật Sherman (như các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh) sẽ được miễn trừ nếu các hành vi này được thực hiện trong quá trình xuất khẩu hàng hóa và chỉ với mục đích xuất khẩu hàng hóa, không gây cản trở thương mại nội địa và không hạn chế cạnh tranh với các đối thủ cạnh tranh nội địa. Ngoài ra, Mục 63 quy định việc mua bán, nắm giữ cổ phần hoặc tài sản của các doanh nghiệp khác chỉ nhằm mục đích tăng cường hoạt động xuất khẩu sẽ không bị hạn chế, trừ trường hợp việc nắm giữ đó gây hạn chế cạnh tranh trong nội địa. Các quy định này cho thấy, Hoa Kỳ thể hiện rõ chính sách cạnh tranh của họ chỉ nhằm vào các hành vi có khả năng lũng đoạn thị trường trong nước, còn đối với các hành vi gây hạn chế cạnh tranh chỉ nhằm mục tiêu tăng cường hoạt động xuất khẩu sẽ được miễn trừ.

Tương tự như Hoa Kỳ, Luật Cạnh tranh của Việt Nam cũng có các quy định miễn trừ cho một số thỏa thuận hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế. Điểm e khoản 1 Điều 10 quy định thỏa thuận hạn chế cạnh tranh quy định tại khoản 2 Điều 9 được miễn trừ có thời hạn nhằm hạ giá thành, có lợi cho người tiêu dùng và *tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế*. Khoản 2 Điều 19 cũng quy định tập trung kinh tế bị cấm quy định tại Điều 18 có thể được xem xét miễn trừ *nếu việc tập trung kinh tế có tác dụng mở rộng xuất khẩu hoặc góp phần phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ kỹ thuật, công nghệ*. Quy định này cho thấy, chính sách cạnh tranh Việt Nam cũng có miễn trừ cho các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh

và các tập trung kinh tế nếu chúng nhằm mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam.

Tuy nhiên, nhìn ở một khía cạnh khác thì những quy định miễn trừ này lại thể hiện sự mâu thuẫn của chính sách cạnh tranh giữa các nước với nhau. Các nước có luật chống độc quyền đều quy định luật của mình được áp dụng đối với cả các hành vi của các doanh nghiệp thực hiện ngoài lãnh thổ quốc gia nhưng có ảnh hưởng tiêu cực đến thị trường nước mình. Hoa Kỳ là một quốc gia điển hình trong việc điều tra xử lý các hành vi hạn chế cạnh tranh thực hiện ngoài lãnh thổ. Đạo luật Sherman quy định cấm các hành vi thỏa thuận ngay cả khi chúng được thực hiện tại các quốc gia ngoài lãnh thổ Hoa Kỳ nhưng gây cản trở hoạt động thương mại trên thị trường Hoa Kỳ. Trên thực tế, cơ quan chống độc quyền của Hoa Kỳ đã điều tra và xử lý thành công nhiều vụ việc loại này. Trong giai đoạn hiện nay, do các doanh nghiệp thường thực hiện các hành vi trên phạm vi nhiều quốc gia, do vậy, cơ quan chống độc quyền của các quốc gia đều muốn nhận được sự hợp tác của các đồng nghiệp nước ngoài. Đặc biệt là việc khám xét và bắt giữ các doanh nghiệp và cá nhân thực hiện thỏa thuận trên lãnh thổ nước ngoài. Vậy, khi các cơ quan cạnh tranh cần đến nhau để xử lý các Cartel xuyên quốc gia thì chính sách của từng quốc gia miễn trừ các thỏa thuận không gây hại cho thị trường nội địa như trên có thực sự hợp lý và có thể tồn tại? Sự mâu thuẫn này giống như việc hàng xóm giúp chúng ta bắt kẻ đã lấy trộm đồ nhà mình, nhưng chúng ta lại dung túng cho kẻ đã trộm nhà hàng xóm chỉ vì lý do hắn đã không lấy gì của nhà mình.

#### **4. Vai trò bảo hộ của chính sách cạnh tranh**

Có nhiều quan điểm vẫn cho rằng, chính sách cạnh tranh và chính sách phát triển mũi nhọn luôn ở thế đối nghịch nhau. Tuy nhiên, chính sách cạnh tranh không những chỉ hỗ trợ một cách đồng bộ với chính sách phát triển mũi nhọn mà ở một khía cạnh nào đó bản thân chính sách cạnh tranh còn đóng vai trò bảo hộ đối với ngành sản xuất trong nước. Bàn về vấn đề này,

Massimotto Motta cho rằng, chính sách cạnh tranh cũng có thể được coi là một dạng chính sách công nghiệp hữu hiệu. Ông cho rằng, một số doanh nghiệp trong một số ngành nhất định khó có thể phát triển được nếu thiếu sự che chở của chính sách cạnh tranh và trợ cấp hoặc sự miễn trừ của pháp luật cạnh tranh<sup>9</sup>.

Khía cạnh này của chính sách cạnh tranh có thể được nhìn thấy qua trường hợp của Trung Quốc. Dù là một quốc gia ban hành Luật chống độc quyền muộn (tháng 8/2008) nhưng Trung Quốc đã thể hiện mục tiêu bảo hộ ngành sản xuất trong nước khá rõ. Ngoài các quy định về kiểm soát tập trung kinh tế cơ bản khác, Điều 31 Luật chống độc quyền Trung Quốc quy định “Trong trường hợp nhà đầu tư nước ngoài mua và kiểm soát một doanh nghiệp trong nước hoặc thực hiện bất kỳ hành vi tập trung kinh tế nào mà có liên quan đến an ninh quốc gia thì ngoài các thủ tục kiểm soát theo quy định của Luật chống độc quyền, còn phải tiến hành trình tự thủ tục đánh giá tác động tới an ninh quốc gia theo quy định của pháp luật”. Bảo vệ an ninh quốc gia đương nhiên là một lý do chính đáng bởi quốc gia nào cũng sẽ làm như vậy. Tuy nhiên, đây là một lý do rất khó định lượng và nằm ngoài khả năng phân tích của kinh tế học cũng như luật học. Việc đánh giá yếu tố an ninh quốc gia sẽ phụ thuộc nhiều vào ý chí chính trị và do vậy, quy định này rất dễ bị lợi dụng để tạo thành rào cản hoạt động tập trung kinh tế theo ý chí của cơ quan nhà nước.

Về vấn đề này, có nhiều người e ngại rằng chính sách chống độc quyền của Trung Quốc có thể được vận dụng làm công cụ để ngăn cản các doanh nghiệp lớn của nước ngoài mua lại các doanh nghiệp của Trung Quốc và đây có thể là một mối đe dọa đối với môi trường đầu tư. Vụ hãng Coca Cola của Mỹ bị cơ quan cạnh tranh Trung Quốc ngăn không cho mua lại hãng nước ngọt Huiyuan với giá lên tới 2,4 tỉ đôla Mỹ là một ví dụ. Theo đánh giá của các chuyên gia, nếu thành công thì đây là vụ mua lại lớn nhất

của nhà đầu tư nước ngoài trong lịch sử của Trung Quốc<sup>10</sup>. Cho dù các cơ quan có thẩm quyền của Trung Quốc cho rằng, việc mua bán này hoàn toàn thực hiện theo quy định của pháp luật chống độc quyền, nhưng theo các nhà phân tích thì đằng sau việc ngăn cản này chính là chủ nghĩa bảo hộ. Trung Quốc không muốn một thương hiệu lớn của mình rơi vào tay các doanh nghiệp nước ngoài. Chính sách này cũng nhận được sự ủng hộ của những người dân Trung Quốc. Cổng thông tin sina.com đã tiến hành khảo sát 108.754 cư dân mạng thì có 89.169 người (chiếm 81,99 %) phản đối vụ mua lại này vì đa số đều cho rằng, việc mua lại sẽ triệt tiêu một thương hiệu nội địa của họ<sup>11</sup>.

Theo nhà nghiên cứu Mei Xinyu của Viện Thương mại và hợp tác kinh tế Trung Quốc thì vụ sáp nhập nói trên chỉ có thể được chấp nhận nếu vượt qua được hai rào cản, một là các quy định về kiểm soát đối với các hành vi tập trung kinh tế giữa các doanh nghiệp có quyền lực thị trường và hai là, Huiyuan được coi là một thương hiệu nội địa nổi tiếng được bảo hộ<sup>12</sup>. Theo cách tiếp cận này thì rõ ràng rào cản thứ nhất có tính hợp lý hơn vì nó được thực hiện theo các quy định của pháp luật chống độc quyền, còn rào cản thứ hai là một rào cản khó được chấp nhận về mặt pháp lý. Tuy nhiên, rào cản thứ hai có thể được thực hiện thông qua việc thực hiện linh hoạt rào cản thứ nhất. Hay nói cách khác, chính sách cạnh tranh có thể được các quốc gia sử dụng làm công cụ hợp pháp hóa các hành vi bảo hộ doanh nghiệp nội địa.

## 5. Chính sách phát triển mũi nhọn và chính sách cạnh tranh tại Việt Nam

Có thể nói, ở một góc độ nào đó, chính sách phát triển mũi nhọn của Việt Nam cũng đã được hình thành. Tuy nhiên, nếu như trường hợp của Hàn Quốc và Nhật Bản trong giai đoạn đầu phát triển công nghiệp, Chính phủ đã có những sự hỗ trợ trực tiếp đối với các ngành và thậm chí là

(9) *Competition policy - theory and practice*, Massimo Motta (trang 29).

(10) *Coke and China - Wallstreet Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB123740817780075807.html>

(11) *Coca-Cola's Huiyuan offer sparks concern*, [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-09/04/content\\_6999688.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-09/04/content_6999688.htm)

(12) *Coca-Cola to buy Huiyuan in largest China takeover - Reuters* <http://www.reuters.com/article/idUSHKG15315720080903>



hỗ trợ trực tiếp các doanh nghiệp thì Việt Nam lại khó có thể theo đuổi chính sách phát triển mũi nhọn theo cách này. Khác với hai quốc gia nói trên, khi một số ngành công nghiệp của Việt Nam đang trong giai đoạn phát triển và cần sự hỗ trợ từ phía Nhà nước thì chúng ta đã là thành viên của WTO. Vì vậy, Chính phủ không thể thực hiện hoạt động trợ cấp cho ngành hoặc cho doanh nghiệp. Do đó, bên cạnh các phương thức khác, hoàn thiện và thực thi chính sách cạnh tranh theo hướng nói lỏng có kiểm soát và áp dụng linh hoạt chức năng bảo hộ của chính sách này là một phương thức hữu hiệu để có thể khắc phục được khó khăn nêu trên.

Thực tế tại Việt Nam cho thấy, cho dù chính sách phát triển mũi nhọn cũng đã được hình thành, chính sách cạnh tranh đã có những sự tương hỗ cần thiết, nhưng việc triển khai phát triển mũi nhọn công nghiệp theo hướng kết hợp hai chính sách này như những phân tích ở trên, là chưa có.

Ngày 05/11/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước mà một trong các mục tiêu là tập trung đầu tư và huy động các nguồn lực hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt, cần phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế. Nghị định này cũng đã xác định 11 ngành nghề kinh doanh được thí điểm áp dụng mô hình này.

Tuy nhiên, tập đoàn kinh tế xây dựng theo mô hình này sẽ hình thành tổ hợp doanh nghiệp trong đó có các doanh nghiệp kinh doanh đa ngành nghề. Các ngành nghề này được phân thành ba nhóm là ngành nghề kinh doanh chính, ngành nghề có liên quan và ngành nghề không liên quan<sup>13</sup> (hai nhóm ngành nghề sau đây gọi là ngành nghề bổ sung). Như vậy, kết quả của quá trình hình thành này là các tập đoàn ngoài ngành nghề kinh doanh chính còn hoạt động kinh doanh đa ngành. Các doanh nghiệp trong tập đoàn liên kết và hỗ trợ nhau. Nhìn một

cách tổng thể thì mô hình này sẽ đem lại cho nền kinh tế các tập đoàn phát triển theo chiều ngang với hình thức tự cung, tự cấp và sự cạnh tranh nhau giữa các tập đoàn. Trong một ngành nghề nhất định, tập đoàn này sẽ là kinh doanh chính còn một số tập đoàn khác lại là ngành kinh doanh bổ sung. Sự cạnh tranh có thể diễn ra theo chiều hướng doanh nghiệp mẹ của tập đoàn này sẽ cạnh tranh với các doanh nghiệp con của tập đoàn khác. Việc các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau không phải là tiêu cực, tuy nhiên, bản thân các tập đoàn được hình thành với nòng cốt là các Tổng công ty do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và xác định ngành nghề kinh doanh chính để phát triển, còn các ngành nghề khác chỉ để hỗ trợ ngành nghề kinh doanh chính, thì sự cạnh tranh khập khiễng này lại không thực sự hiệu quả.

*Thứ nhất* là Chính phủ chỉ có thể tập trung hỗ trợ cho các ngành nghề chính của các tập đoàn, tức là hỗ trợ cho hoạt động của công ty mẹ của các tập đoàn để phát triển các lĩnh vực chính của những tập đoàn này. Chính phủ không thể hỗ trợ cho tập đoàn đối với những hoạt động kinh doanh cả các ngành nghề bổ sung hay hỗ trợ các doanh nghiệp liên kết của các tập đoàn. Việc các tập đoàn kinh doanh các ngành nghề bổ sung là để hỗ trợ cho các ngành nghề chính và họ phải tự thân vận động trong các lĩnh vực này. Như vậy, trong một ngành nào đó là ngành chủ đạo của một tập đoàn này nhưng là ngành bổ sung của một số tập đoàn khác, thì liệu sự cạnh tranh có thực sự công bằng và sự cạnh tranh đó có thực sự cần thiết cho nền kinh tế?

*Thứ hai*, nếu sự cạnh tranh nói trên được diễn ra sòng phẳng thì tính hiệu quả cũng sẽ không thể giúp các tập đoàn vượt qua được hạn chế của mô hình này. Điều này có nghĩa là, trường hợp một tập đoàn nào đó kinh doanh hiệu quả tới mức hoạt động của họ trên thị trường của một ngành nghề bổ sung có thể cạnh tranh được và thậm chí là vượt được tập đoàn mà ngành nghề này là lĩnh vực kinh doanh chính, thì liệu mục tiêu kinh doanh của

(13) Điều 6 Nghị định số 101/2009/NĐ-CP.

các tập đoàn có bị thay đổi? Thông thường, áp lực của cạnh tranh sẽ giúp các doanh nghiệp nâng cao hiệu quả và định vị mình trên thị trường. Tuy nhiên, trong trường hợp đó, với mô hình này thì một tập đoàn không thể đưa một ngành nghề kinh doanh bổ sung trở thành ngành nghề kinh doanh chính và ngược lại chỉ vì tính hiệu quả của doanh nghiệp trên các thị trường này. Như vậy, mô hình xây dựng tập đoàn phát triển đa ngành trong đó xác định một ngành chủ đạo sẽ tạo ra sự mâu thuẫn và mơ hồ trong chính sách phát triển. Nếu Chính phủ muốn theo đuổi chính sách hỗ trợ thì việc phát triển đa ngành sẽ vô tình biến sự hỗ trợ thành sự bất bình đẳng trong kinh doanh. Còn nếu Chính phủ muốn theo đuổi chính sách cạnh tranh thì như trên đã phân tích, liệu các tập đoàn sẽ có thể cạnh tranh theo kiểu khập khiễng như vậy và nếu có thể thì liệu họ có khả năng đảo ngược thứ tự ưu tiên các lĩnh vực kinh doanh? Còn nếu muốn theo đuổi cả hai chính sách thì mô hình này sẽ tạo ra một sự hỗn độn và có khả năng dẫn tới điểm mâu thuẫn thứ ba dưới đây.

Trường hợp Chính phủ hỗ trợ cho các tập đoàn một cách chung chung mà không nhằm vào ngành mũi nhọn của tập đoàn, thì với mô hình kinh doanh đa ngành, nguồn lực của Nhà nước sẽ bị phân tán cho nhiều ngành nghề và như vậy, mục tiêu xây dựng mũi nhọn sẽ bị phá sản. Các tập đoàn sẽ tận dụng sự hỗ trợ này để trang trải cho các hoạt động của mình trên các ngành kinh doanh bổ sung. Như vậy, thay vì được nhiều mũi nhọn gắn lại thành hàng rào đối phó với mối đe dọa từ bên ngoài thì Chính phủ sẽ nhận được các “viên bi tròn” bụ bẫm ít khả năng chống lại sự tấn công từ bên ngoài nhưng lại có khả năng lấn chèn lên các doanh nghiệp nội địa khác nhỏ hơn. Từ phân tích trên, có thể thấy, để triển khai một cách hiệu quả chính sách mũi nhọn tại Việt Nam cần phải xây dựng một mô hình phát triển các doanh nghiệp mũi nhọn, đặc biệt là mô hình phát triển các tập đoàn mà sự hỗ trợ của chính sách mũi nhọn là có điều kiện và kết hợp với sự giám sát và hỗ trợ của chính sách

cạnh tranh.

Để có thể thực sự tạo ra được những mũi nhọn của nền kinh tế thì Việt Nam cần có chính sách gồm những điểm cơ bản sau đây:

- Lựa chọn mũi nhọn là những ngành chủ chốt và có lợi thế cạnh tranh cao, có vai trò là nền tảng phát triển các ngành công nghiệp khác;

- Khuyến khích các doanh nghiệp trong ngành đó cạnh tranh để nâng cao hiệu quả và có thể chọn ra một hoặc một số doanh nghiệp hiệu quả nhất để định hướng làm mũi nhọn;

- Hỗ trợ các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả trong ngành để nâng cao năng lực cạnh tranh trên nguyên tắc không trái với các quy định của WTO về chống trợ cấp;

- Tăng mối liên kết giá trị của các tập đoàn mũi nhọn;

- Chủ động nới lỏng các quy định của pháp luật cạnh tranh để gia tăng tích tụ, tăng quy mô để hướng ra thị trường quốc tế;

- Áp dụng linh hoạt pháp luật cạnh tranh để giảm tối đa nguy cơ các doanh nghiệp mũi nhọn này bị doanh nghiệp nước ngoài mua lại và kiểm soát;

- Tăng cường kiểm soát các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền của các doanh nghiệp mũi nhọn để tránh gây nguy hại cho nền kinh tế trong nước.

\*  
\*   \*  
\*

Cạnh tranh luôn được coi là động lực của sự phát triển. Một nền kinh tế muốn thực sự phát triển bền vững phải là một nền kinh tế có khả năng đảm bảo cho sự cạnh tranh tồn tại. Để phát triển nền kinh tế, chính sách phát triển ngành và chính sách phát triển mũi nhọn là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, một vấn đề không thể xem nhẹ là, cần phải hạn chế các hành vi lũng đoạn gây tổn hại tới nền kinh tế trong nước. *Một chính sách mũi nhọn chỉ thực sự hiệu quả và đem lại sự thịnh vượng bền vững khi và chỉ khi chính sách cạnh tranh là một bộ phận cấu thành quan trọng trong đó.* ■

# Về đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng

■ TUẤN ĐẠO THANH \*

Luật Công chứng năm 2006 ra đời đánh dấu bước chuyển mang tính đột phá trong quan niệm của các nhà làm luật về bản chất pháp lý và đặc biệt là về mô hình hệ thống tổ chức hành nghề công chứng tại Việt Nam. Theo quy định của Luật này, bên cạnh hệ thống các phòng công chứng đã, đang và sẽ tiếp tục hoạt động, pháp luật cho phép xuất hiện một mô hình tổ chức hành nghề công chứng mới với tên gọi là “văn phòng công chứng” và xu thế này được gọi là “xã hội hoá” hoạt động công chứng. Tuy nhiên, tổ chức hành nghề công chứng của nước ta được thiết kế như thế nào để đáp ứng nhu cầu của thị trường mà vẫn bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước là điều nhiều người băn khoăn để có nên có một đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng?

## 1. Có nên xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng?

Nhìn một cách tổng thể, “xã hội hoá” công chứng là việc Nhà nước huy động các nguồn lực ngoài xã hội tham gia cung cấp dịch vụ công chứng nhằm giảm bớt áp lực đè nặng lên ngân sách cũng như hướng tới mục tiêu tinh giản đội ngũ cán bộ, công chức của bộ máy hành chính nhà nước. Để làm tốt công tác này, điều kiện tiên quyết là chúng ta phải xây dựng được kế hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng tại Việt Nam. Tuy nhiên, hiện có rất nhiều quan điểm khác nhau về đề án quy hoạch.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, không cần thiết phải lập đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng. Theo quan điểm này, hiện chúng ta đã tiến hành “xã hội hoá” hoạt động công chứng tức là cho phép công chứng viên ngoài Nhà nước được quyền tự đầu tư mở văn phòng công chứng thì việc thành lập hay

chấm dứt hoạt động văn phòng công chứng sẽ do công chứng viên bỏ vốn toàn quyền quyết định (trừ trường hợp chấm dứt theo quy định tại điểm b, Khoản 1, Điều 34, Luật Công chứng). Cơ sở pháp lý cho quan điểm này chính là nội dung điểm a, Khoản 1, Điều 22, Luật Công chứng. Theo đó, công chứng viên có quyền “được lựa chọn nơi để hành nghề công chứng, trừ công chứng viên của Phòng công chứng”. Những luật gia ủng hộ quan điểm thứ nhất cho rằng, quy mô phát triển mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng sẽ được quyết định bởi chính nhu cầu công chứng của cá nhân, tổ chức theo đúng quy luật cung - cầu của thị trường. Nơi nào có nhu cầu công chứng cao sẽ là nơi nhiều văn phòng công chứng đặt trụ sở. Ngược lại, ở những địa phương có số lượng giao dịch, hợp đồng ít, Nhà nước tiếp tục phải đầu tư kinh phí thành lập phòng công chứng hoặc giao chức năng công chứng cho hệ thống cơ quan hoặc cá

(\*) Phòng Công chứng số 3 TP. Hà Nội.

nhân có thẩm quyền khác thực hiện.

Quan điểm thứ hai lại cho rằng, các nhà quản lý hoạt động công chứng phải xây dựng được đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng và coi đây là điều kiện tiên quyết bảo đảm thiết chế công chứng có thể phát triển lành mạnh. Điểm a, Khoản 2, Điều 11, Luật Công chứng khi quy định về “Trách nhiệm quản lý nhà nước về công chứng” đã khẳng định Bộ Tư pháp có nhiệm vụ “Xây dựng và trình Chính phủ chính sách phát triển công chứng”, bao gồm cả việc xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng trên phạm vi toàn quốc. Còn ở quy mô địa phương, Sở Tư pháp khi giúp việc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý nhà nước về công chứng có nhiệm vụ “Xây dựng đề án phát triển tổ chức hành nghề công chứng tại địa phương để đáp ứng nhu cầu công chứng của tổ

**...Nhu vậy, ngay cả khi áp dụng quy luật cung - cầu của mô hình kinh tế thị trường vào quy hoạch mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng, yếu tố điều tiết của Nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng**

chức, cá nhân trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt; tổ chức thực hiện đề án đó sau khi được phê duyệt” (Khoản 1, Điều 2, Nghị định số 02/2008/NĐ-CP ngày 04/1/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Công chứng).

Trên thế giới tồn tại cả hai quan điểm nêu trên trong pháp luật của các quốc gia có mô hình tổ chức công chứng hành nghề tự do, bao gồm cả quốc gia theo trường phái công chứng hình thức lẫn quốc gia theo trường phái công chứng nội dung. Qua tham khảo những quy định về công chứng được ghi nhận trong pháp luật của một số quốc gia, chúng tôi thấy nhiều quốc gia theo trường phái công chứng hình thức (nổi trội là Hợp chúng quốc Hoa Kỳ) không đặt ra điều kiện phải xây dựng đề án quy hoạch phát triển mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng trong

khi các quốc gia theo trường phái công chứng nội dung (tiêu biểu là Cộng hoà Pháp) yêu cầu trên lại được pháp luật ghi nhận. Theo chúng tôi, đây chính là hệ quả xuất phát từ những nhiệm vụ mà thiết chế công chứng phải đảm nhiệm trong mỗi trường phái công chứng nói riêng. Đứng trên phương diện truyền thống, chúng tôi cho rằng, về bản chất, công chứng Việt Nam hiện nay thuộc trường phái công chứng nội dung nên chúng ta cũng phải xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng. Tuy nhiên, điều đó không chỉ bắt nguồn từ tập tục mà còn dựa trên đặc điểm của công chứng Việt Nam. Theo chúng tôi, quan điểm thứ nhất không phải là không có cơ sở nhưng chưa đầy đủ và không phản ánh triệt để bản

chất của loại hình “dịch vụ công chứng”. Tất nhiên, về cơ bản, trong nền kinh tế thị trường nói chung, quy mô cung cấp mọi hình thức dịch vụ,

bao gồm cả “dịch vụ công chứng” được điều tiết bởi quy luật cung - cầu. Quay trở lại với lý thuyết kinh tế thị trường, chúng ta thấy ngay cả những nhà kinh tế học cổ điển cũng đã đưa ra mô hình nền kinh tế thị trường được điều chỉnh bởi quy luật “hai bàn tay”, trong đó “bàn tay vô hình” chính là nhu cầu khách quan của thị trường trong khi “bàn tay hữu hình” không có gì khác ngoài sự điều tiết của Nhà nước. Ở nước ta, các văn kiện của Đại hội Đảng lần thứ IX và lần thứ X cũng khẳng định chủ trương xây dựng “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” là xu hướng phát triển tất yếu. Tuy nhiên, “nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý của Nhà nước” lại là một trong bốn yêu cầu cơ bản để có thể xây dựng thành công “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” tại Việt Nam. Như vậy, ngay cả khi áp dụng quy luật cung - cầu của mô hình kinh tế thị trường

vào quy hoạch mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng, yếu tố điều tiết của Nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng. Đó là chúng ta còn chưa kể đến năng lực kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với lĩnh vực công chứng. Đây cũng là điều các nhà quản lý phải cân nhắc khi nước ta đang thực hiện những bước đi đầu tiên của toàn bộ chương trình “xã hội hoá” hoạt động công chứng nói riêng cũng như xây dựng mô hình tổ chức công chứng hành nghề tự do nói chung trong điều kiện kinh nghiệm quản lý hầu như chưa có, cơ chế quản lý vẫn trong quá trình hoàn thiện. Từ sự phân tích ở trên, việc lập quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng cũng như đội ngũ công chứng viên khi thực hiện chủ trương “xã hội hoá” hoạt động công chứng đóng vai trò hàng đầu, quyết định sự thành bại của chủ trương này. Không những thế, quy hoạch mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng còn phải tính đến tầm ảnh hưởng to lớn của loại hình dịch vụ công chứng đối với an sinh xã hội cũng như tính ổn định, bền vững của mạng lưới. Chúng ta không thể hình dung hậu quả xảy ra khi một loạt văn phòng công chứng được thành lập mới sau vài tháng hành nghề lại chấm dứt hoạt động do không có khách hàng. Chấm dứt hoạt động văn phòng công chứng không đơn giản như giải thể một doanh nghiệp tư nhân hay công ty hợp danh đơn thuần do lĩnh vực công chứng đòi hỏi rất cao về tính ổn định. Thông thường, văn bản công chứng (ví dụ: hợp đồng vay tiền, hợp đồng thế chấp hay di chúc...) chỉ phát huy “hiệu lực thi hành” hay “giá trị chứng cứ” (Điều 6, Luật Công chứng) sau một khoảng thời gian nhất định, có khi kéo dài đến hàng chục năm. Chính vì vậy, sẽ rất khó giải quyết hậu quả nếu tại thời điểm xảy ra tranh chấp về nội dung văn bản công chứng, công chứng viên chứng nhận văn bản công chứng đó đã nghỉ việc trong khi văn phòng công chứng cũng chấm dứt hoạt động, nhất là khi văn bản công chứng có sai sót. Đây cũng chính là lý do các luật gia quy định thời gian thuê hoặc mượn nhà làm trụ sở văn phòng công chứng phải có thời hạn tối thiểu là 3 năm (Điều 4, Nghị định số 02/2008/NĐ-CP ngày

04/1/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Công chứng). Đến đây, chúng ta khẳng định rằng xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng là yêu cầu tất yếu xét trên cả phương diện khoa học cũng như căn cứ theo quy định của pháp luật.

## **2. Các tiêu chí xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng**

Trên thực tế, mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lại áp dụng hệ quan điểm rất khác nhau khi xây dựng đề án quy hoạch mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng. Minh chứng cho nhận định trên chính là quy mô và cách thức phát triển tổ chức hành nghề công chứng rất khác nhau ngay giữa các tỉnh, thành phố có nhiều điểm tương đồng về điều kiện kinh tế - xã hội. Ví dụ: TP. Hồ Chí Minh có diện tích tự nhiên là 2.095 km<sup>2</sup>, bao gồm 19 quận, 5 huyện với dân số khoảng 7,123 triệu người. Trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh hiện có 7 phòng công chứng và 12 văn phòng công chứng (trong đó có 1 văn phòng chưa đăng ký hoạt động) được phép đặt trụ sở. Trong khi đó, thủ đô Hà Nội có diện tích tự nhiên vào khoảng 3.325 km<sup>2</sup>, bao gồm 1 thị xã, 10 quận và 18 huyện với dân số xấp xỉ 6,449 triệu người lại có tới 9 phòng công chứng và 39 văn phòng công chứng. Tính trung bình ở TP. Hồ Chí Minh, mỗi quận, huyện chỉ có 0,79 tổ chức hành nghề công chứng; nếu căn cứ theo diện tích tự nhiên, mỗi tổ chức hành nghề công chứng phải phụ trách một địa bàn rộng 110 km<sup>2</sup>; nếu căn cứ theo đầu người, mỗi tổ chức hành nghề công chứng phải phục vụ 374.900 người. Trong khi đó, tỉ lệ tương ứng ở thủ đô Hà Nội là 1,65; 69,27 km<sup>2</sup>; 134.350 người. Đó là chúng ta còn chưa kể đến các yếu tố không kém phần quan trọng khác như số lượng công chứng viên hành nghề tại từng tổ chức hành nghề công chứng và đặc biệt là số lượng hợp đồng, giao dịch thực tế diễn ra ở mỗi địa phương...

Có thể thấy rằng, sự phát triển mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng tại hai trung tâm đầu não của đất nước về kinh tế không tuân theo

một bản đề án quy hoạch được tạo lập dựa trên cùng một tiêu chí thống nhất. Các địa phương tự xây dựng đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng của địa phương mình dựa trên những tiêu chí do họ tự đặt ra. Trước tình hình đó, ngày 09/9/2009, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 2119/QĐ-BTP về việc thành lập Tổ soạn thảo Đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng đến năm 2020. Chúng tôi cho rằng, để có thể xây dựng được một bản đề án quy hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng có chất lượng, làm “kim chỉ nam” cho xu thế vận động của hoạt động hỗ trợ tư pháp này tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trên phạm vi toàn quốc, vừa bảo đảm tính thống nhất nhưng cũng vừa phù hợp với điều kiện khách quan của từng vùng, miền, chúng ta cần đưa ra những tiêu chí cơ bản cho việc xây dựng bản đề án nói trên, bao gồm:

**Thứ nhất, phải xác định chính xác chủ thể của hoạt động công chứng.** Hiện đang tồn tại rất nhiều cách nhìn nhận, đánh giá khác nhau về chủ thể của hoạt động này. Quan điểm thứ nhất cho rằng chỉ có công chứng viên mới là chủ thể thực hiện hành vi công chứng. Quan điểm này được ghi nhận rất rõ ràng tại Điều 2, Luật Công chứng: “Công chứng là việc công chứng viên chứng nhận tính xác thực, tính hợp pháp của hợp đồng, giao dịch khác (sau đây gọi là hợp đồng, giao dịch) bằng văn bản mà theo quy định của pháp luật phải công chứng hoặc cá nhân, tổ chức tự nguyện yêu cầu công chứng”. Tuy nhiên, quan điểm thứ hai lại khẳng định có nhiều chủ thể khác cũng được thực hiện hành vi công chứng trong một số loại hình giao dịch nhất định hay trong những điều kiện xác định. Ví dụ: điểm b, Khoản 1, Điều 127, Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải có chứng nhận của công chứng nhà nước; trường hợp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân thì được lựa chọn hình thức chứng nhận của công chứng nhà nước hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất”. Chúng ta cũng có thể bắt gặp những quy

định tương tự trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác. Điều 658, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định “Thủ tục lập di chúc tại cơ quan công chứng hoặc Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn”; Khoản 3, Điều 93, Luật Nhà ở năm 2005 quy định “Trình tự, thủ tục trong giao dịch về nhà ở”; Điều 660, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định “Di chúc bằng văn bản có giá trị như di chúc được công chứng, chứng thực”; Điều 2, Mục I, Thông tư Liên tịch số 04/2006/TTLT-BTP-BTNMT ngày 13/6/2006 của Bộ Tư pháp - Bộ Tài nguyên và môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất quy định về “Công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản về bất động sản” khẳng định: “Hợp đồng, văn bản về bất động sản trong khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao thì xác nhận tại Ban quản lý Khu công nghiệp, Ban quản lý Khu kinh tế, Ban quản lý Khu công nghệ cao”... Như vậy, thực tế ở nước ta, công chứng viên không phải là chủ thể duy nhất được pháp luật trao cho quyền năng “chứng nhận tính xác thực, tính hợp pháp của hợp đồng, giao dịch”. Sở dĩ có tình trạng trên là do đặc thù của cách thức quy định chủ thể công chứng không chỉ gói gọn trong nội dung Luật Công chứng. Theo cách thức quy định như hiện nay, các nhà làm luật có thể mở rộng hoặc thu hẹp chủ thể thực hiện hành vi công chứng trong các đạo luật chuyên ngành mà không phải sửa đổi bất cứ điều nào của Luật Công chứng. Đây là một quan điểm xây dựng pháp luật không phù hợp với những gì đã được thể hiện trong Luật Công chứng. Tất nhiên, nếu cùng một hành vi nhưng có nhiều chủ thể được quyền thực hiện thì áp lực, khối lượng công việc sẽ giảm xuống và ngược lại. Theo chúng tôi, việc quy định công chứng viên là chủ thể duy nhất của hoạt động công chứng là một yêu cầu vượt quá xa khả năng đáp ứng của hệ thống tổ chức hành nghề công chứng hiện có cũng như sẽ có. Vì vậy, chúng ta đã đề ra chủ trương và bước đầu thực hiện tiến trình “xã hội hoá” hoạt động công chứng. Trong khi Nhà nước không đủ tiềm lực tài chính, nhân sự... để có thể xây dựng một mạng lưới phòng

công chứng rộng khắp trên toàn quốc thì các công chứng viên “tự do” bỏ vốn thành lập văn phòng công chứng cũng có xu hướng đầu tư vào những địa bàn có mật độ dân cư đông đúc, số lượng giao dịch lớn... nhằm bảo đảm yếu tố thu hồi vốn và khả năng sinh lời cao. Điều này có nghĩa các tổ chức, cá nhân ở những vùng xa xôi, hẻo lánh vẫn không có điều kiện tiếp cận, sử dụng dịch vụ công chứng một cách thuận tiện. Do đó, việc quy định công chứng viên là chủ thể duy nhất thực hiện hành vi công chứng là bất hợp lý và khó thực thi. Pháp luật công chứng của một số quốc gia như Cộng hoà Bê Nanh, Cộng hoà Ba Lan, Cộng hoà Liên bang Đức, Hàn Quốc...

- những nơi có chế định công chứng phát triển với lịch sử hàng trăm năm xây dựng và trưởng thành - vẫn cho phép ngoài

công chứng viên, một số chức danh nhất định có quyền thực hiện hành vi công chứng trong những điều kiện, hoàn cảnh xác định. Đó có thể là một vài cá nhân hay cơ quan, tổ chức - nơi những cá nhân này công tác như Viện kiểm sát, Tòa án, Ngân hàng, Phòng Hộ tịch... Chúng tôi cho rằng, quy định như vậy là hợp lý nhằm bảo đảm cung cấp dịch vụ công chứng cho cá nhân, tổ chức khi có nhu cầu trong điều kiện không nhất thiết phải duy trì hoạt động của một công chứng viên và/hoặc tổ chức hành nghề công chứng chuyên nghiệp tại những vùng xa xôi, hẻo lánh, thưa thớt dân cư và có ít giao dịch.

**Thứ hai, cần xác định phạm vi công chứng hay những công việc mà công chứng viên phải đảm nhiệm.** Để xác định phạm vi công chứng, các nhà làm luật thường dựa trên hai yếu tố cơ bản sau:

Yếu tố thứ nhất là bắt buộc phải công chứng theo quy định của pháp luật. Đây là yếu tố thể

hiện ý chí chủ quan của Nhà nước trong quản lý các hợp đồng, giao dịch quan trọng nhằm giảm thiểu tranh chấp, phòng ngừa vi phạm pháp luật có thể xảy ra. Yếu tố trên thường được nhấn mạnh trong pháp luật công chứng của các quốc gia có mô hình tổ chức công chứng nhà nước, nơi vai trò quản lý của công chứng được đặt lên hàng đầu.

Yếu tố thứ hai là yếu tố mang tính tự nguyện của người yêu cầu công chứng. Dựa vào yếu tố này có thể khẳng định công chứng không phải là biện pháp quản lý hành chính nhà nước thuần túy mà ở khía cạnh nào đó, công chứng chính là công cụ để đương sự chủ động tự bảo vệ quyền

và lợi ích hợp pháp, chính đáng của bản thân. Đây cũng chính là yếu tố nổi trội trong pháp luật công chứng của các quốc gia có mô hình

tổ chức công chứng hành nghề tự do, nơi quan niệm công chứng là một dạng nghề nghiệp.

Căn cứ vào hai yếu tố kể trên, pháp luật công chứng cũng có hai cách thức quy định phạm vi công chứng khác nhau. Cách thứ nhất là liệt kê cụ thể từng đầu việc mà công chứng viên hoặc văn phòng công chứng được phép thực hiện ngay trong văn bản quy phạm pháp luật về công chứng. Cách này có lợi thế là dễ áp dụng nhưng rất phức tạp khi cần thiết phải thay đổi phạm vi công chứng. Pháp luật công chứng nước ta cũng đã từng áp dụng cách quy định này tại Nghị định số 31/CP ngày 18/05/1996 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động công chứng nhà nước. Cách thứ hai là quy định mang tính nguyên tắc để công chứng viên chủ động áp dụng hoặc xác định phạm vi công chứng rải rác trong các đạo luật chuyên ngành. Cách này tuy khó thực hiện do đòi hỏi công chứng viên phải có trình độ chuyên môn cao và liên tục

*...Theo cách thức quy định như hiện nay, các nhà làm luật có thể mở rộng hoặc thu hẹp chủ thể thực hiện hành vi công chứng trong các đạo luật chuyên ngành mà không phải sửa đổi bất cứ điều nào của Luật Công chứng. Đây là một quan điểm xây dựng pháp luật không phù hợp với những gì đã được thể hiện trong Luật Công chứng*

cập nhật văn bản nhưng phạm vi công chứng có thể được thay đổi, bổ sung một cách thuận tiện. Hiện nay, Luật Công chứng quy định phạm vi công chứng một cách vô cùng mềm dẻo, linh hoạt. Cách quy định hiện hành tồn tại cả hai yếu tố là công chứng theo quy định của pháp luật và công chứng theo yêu cầu của đương sự (Điều 2, Luật Công chứng). Hệ quả là chúng ta sẽ gặp rất nhiều khó khăn khi xác định quy mô những công việc mà công chứng viên phải đảm nhiệm. Rõ ràng, các nhà làm luật có thể quy định thêm hay bỏ bớt đi các hợp đồng, giao dịch bắt buộc phải công chứng khi xây dựng từng đạo luật hoặc văn bản quy phạm dưới luật. Để minh chứng cho nhận định trên, dưới đây chúng tôi xin đơn cử một ví dụ như sau. Về nguyên tắc, phạm vi công chứng được quy định tại Điều 3, Nghị định

***Vấn đề mấu chốt là các nhà quản lý cần xác định được chính xác một công chứng viên với trình độ trung bình có khả năng giải quyết bao nhiêu yêu cầu công chứng trong một khoảng thời gian nhất định (đó là các yêu cầu công chứng không quá phức tạp mà công chứng viên thường xuyên phải xử lý)***

số 75/2000/NĐ-CP ngày 08/12/2000 của Chính phủ về công chứng, chứng thực không có gì khác biệt so với Luật Công chứng (Điều 2). Tuy nhiên, sau khi Luật Công chứng có hiệu lực, bằng việc ban hành Nghị định số 79/2007/NĐ-CP ngày 18/5/2007 về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký, Chính phủ đã sử dụng một văn bản quy phạm dưới luật để thu hẹp quy mô công việc đầu vào cho các tổ chức hành nghề công chứng. Một khối lượng công việc không nhỏ (bao gồm việc chứng nhận bản sao, chứng nhận chữ ký và chứng nhận bản dịch) trước đây thuộc thẩm quyền của hệ thống tổ chức hành nghề công chứng nay đã được chuyển giao cho hệ thống cơ quan khác. Nghiên cứu các quy định thực định của pháp luật, chúng tôi gặp không ít những trường hợp tương tự. Điều này dẫn đến khối lượng công việc đầu vào của hệ thống tổ chức hành nghề công chứng đã giảm đi một

cách đáng kể. Chính vì vậy, chúng tôi cho rằng, để có thể lập được đề án quy hoạch phát triển mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng một cách hiệu quả, chúng ta phải dự liệu được hệ thống cơ quan này phải đảm đương những công việc gì.

***Thứ ba, cần xác định tiêu chí phân bố tổ chức hành nghề công chứng hay công chứng viên theo những quy chuẩn thống nhất.*** Đây là yêu cầu nhằm bảo đảm quy hoạch mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng được phát triển, bố trí hợp lý trên phạm vi toàn quốc cũng như ở từng địa phương, nhất là trong điều kiện trình độ phát triển kinh tế - xã hội giữa các tỉnh, các vùng, miền ở nước ta không đồng đều. Qua tìm hiểu pháp luật công chứng của một số quốc gia, chúng tôi thấy khi quy hoạch mạng lưới tổ chức

hành nghề công chứng họ thường sử dụng đơn lẻ hoặc kết hợp các biện pháp sau:

***Biện pháp thứ nhất*** là ấn định số lượng tổ chức hành nghề công chứng hoặc công chứng viên được phép hoạt động trong một địa hạt (địa giới hành chính của một hoặc một vài quận, huyện, thậm chí có thể căn cứ theo đơn vị hành chính nhỏ hơn hay được xác định theo thẩm quyền của Tòa án sơ thẩm cùng cấp với tổ chức hành nghề công chứng) nhất định. Thông thường, người ta sử dụng phương pháp này khi pháp luật công chứng có xác định địa hạt là phạm vi hành nghề cho tổ chức hành nghề công chứng hoặc công chứng viên. Theo biện pháp này, tại mỗi địa hạt, căn cứ vào nhiều yếu tố khác nhau, các nhà làm luật sẽ ấn định một số lượng nhất định tổ chức hành nghề công chứng và/hoặc công chứng viên hành nghề công chứng trên địa hạt đó. Cơ quan hay cá nhân có thẩm quyền chỉ bổ nhiệm công chứng viên hoặc



cho phép thành lập mới tổ chức hành nghề công chứng trong phạm vi số lượng đã được ấn định. Biện pháp này bảo đảm cho mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng được phát triển rộng khắp trên mọi địa bàn nơi có trình độ phát triển kinh tế - xã hội khác nhau. Nhược điểm lớn nhất của biện pháp thứ nhất là quy mô mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng và/hoặc công chứng viên sẽ bị phụ thuộc quá nhiều vào ý chí chủ quan của nhà quản lý.

*Biện pháp thứ hai* là xác định số lượng công chứng viên hành nghề trên một địa hạt nhất định dựa vào tình hình thực tế. Đây là biện pháp được xây dựng nhằm đáp ứng nhu cầu công chứng thường xuyên của cá nhân, tổ chức tại một địa hạt. Căn cứ vào những phần việc cụ thể mà công chứng viên phải xử lý khi giải quyết một yêu cầu công chứng nhất định, trình độ trung bình của công chứng viên và số ngày công tác theo quy định của Nhà nước..., các nhà làm luật đưa ra một tỉ lệ chuẩn số vụ việc công chứng mà công chứng viên có thể giải quyết trong một ngày làm việc. Sau đó, căn cứ vào kết quả thống kê hàng năm tổng số yêu cầu công chứng đã được giải quyết tại một địa hạt bất kỳ, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ ấn định số lượng công chứng viên hành nghề tại địa hạt đó. Ví dụ, tỉ lệ đưa ra là mỗi năm một công chứng viên có thể giải quyết khoảng 2.000 yêu cầu công chứng. Căn cứ số lượng yêu cầu công chứng đã được giải quyết tại một địa hạt nhất định (ví dụ, 4.000 yêu cầu công chứng trong một năm), cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền sẽ ấn định số lượng công chứng viên hành nghề tại địa hạt đó là 2 công chứng viên. Tất nhiên, người ta cũng có thể quy định một tỷ lệ tăng, giảm nhất định để việc bổ nhiệm mới hoặc miễn nhiệm bớt công chứng viên sát với yêu cầu thực tế. Ví dụ, số lượng yêu cầu công chứng tăng hoặc giảm dưới 30% thì không tiến hành bổ nhiệm thêm hoặc miễn nhiệm bớt công chứng viên. Tỉ lệ này cũng chính là căn cứ pháp lý để cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền tiến hành bổ nhiệm mới công chứng viên hành nghề tại những địa bàn chưa có công chứng viên hoạt động. Chúng tôi cho rằng, biện pháp này tỏ ra

có tính khoa học cao, tránh được tình trạng lạm dụng quyền lực hay bổ nhiệm công chứng viên một cách bừa bãi. Vấn đề mấu chốt là các nhà quản lý cần xác định được chính xác một công chứng viên với trình độ trung bình có khả năng giải quyết bao nhiêu yêu cầu công chứng trong một khoảng thời gian nhất định (đó là các yêu cầu công chứng không quá phức tạp mà công chứng viên thường xuyên phải xử lý). Biện pháp này còn có ưu điểm là các ứng cử viên cho chức danh công chứng viên cũng được cung cấp đầy đủ thông tin để quyết định đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm mình vào những vị trí còn đang bỏ trống.

*Biện pháp thứ ba* là xác định số lượng công chứng viên hành nghề tại một địa hạt căn cứ theo quy mô dân số của địa hạt đó. Nhìn một cách tổng thể, biện pháp này cũng được xây dựng trên cùng một nguyên lý như biện pháp thứ hai. Ở biện pháp thứ ba, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ xác định nhu cầu công chứng hợp đồng, giao dịch trung bình trên mật độ dân cư để từ đó quy định số lượng công chứng viên cần thiết tính theo đầu người. Ví dụ: tỉ lệ được xác định là 1 công chứng viên trên 100.000 người dân thì sẽ bổ nhiệm 3 công chứng viên hành nghề tại một địa hạt có 300.000 người. Tương tự như biện pháp thứ hai, các nhà làm luật cũng ấn định một tỉ lệ tăng, giảm nhất định để bổ nhiệm thêm hoặc miễn nhiệm bớt công chứng viên khi quy mô dân cư tại một địa hạt nào đó tăng hoặc giảm. Biện pháp thứ ba còn có một biến thể khác là xác định khoảng cách tối thiểu giữa trụ sở của các tổ chức hành nghề công chứng. Ví dụ, trụ sở tổ chức hành nghề công chứng phải được đặt cách nhau tối thiểu là 2 km đường bộ. Đây là tiêu chí không dựa vào địa giới hành chính, số lượng cư dân, khối lượng giao dịch mà lại dựa vào khoảng cách tối thiểu giữa trụ sở của các tổ chức hành nghề công chứng, địa điểm tác nghiệp chính của công chứng viên nhằm bảo đảm mạng lưới tổ chức hành nghề công chứng phát triển rộng khắp. Hoặc người ta có thể quy định trong một diện tích xác định sẽ chỉ được phép đặt trụ sở

(Xem tiếp trang 63)

# LUẬT VỀ CÔNG BỐ THÔNG TIN CỦA CÁC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN HÀN QUỐC

TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ \*

**Luật về Công bố thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn Quốc được Quốc hội thông qua năm 1996, có hiệu lực từ năm 1998, sửa đổi bổ sung năm 2004 và được thực thi ổn định từ đó đến nay. Hiện nay, việc công khai thông tin của cơ quan chính quyền ở Hàn Quốc luôn gắn với việc cung cấp tối đa dịch vụ truyền thông để người dân và các chủ thể khác được tiếp cận thông tin một cách dễ dàng, nhanh nhất và tiết kiệm nhất.**

**Kinh nghiệm xây dựng và thực thi Luật Công bố thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn Quốc sẽ giúp ích cho việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay.**

## 1. Luật công bố thông tin của cơ quan chính quyền trong hệ thống pháp luật Hàn Quốc

Hiện nay ở Hàn Quốc, bên cạnh Luật Công khai thông tin của cơ quan chính quyền còn có Luật Bảo vệ thông tin của cá nhân do cơ quan nhà nước quản lý. Ngoài ra, Quốc hội Hàn Quốc đang khẩn trương soạn thảo Luật Công bố thông tin của Quốc hội, Luật Công bố thông tin về giáo dục và Luật Công bố thông tin về vệ sinh an toàn thực phẩm. Việc ban hành luật công bố thông tin về từng lĩnh vực cụ thể cho thấy, để đảm bảo quyền được biết của công dân, cần phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và độc lập, có tính thực thi trực tiếp, không mang tính nguyên tắc mà đảm bảo tính cụ thể, dễ hiểu và dễ tiếp cận. Ngoài ra, cơ chế khởi kiện và giải quyết các trường hợp công dân kiện cơ quan hành chính nhà nước về việc không đảm bảo quyền được biết của công dân cũng khá hoàn chỉnh. Trong Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc luôn luôn chú trọng tới việc quy định về quyền khởi kiện cũng như trình tự khởi kiện để định hướng hành vi cho công dân tự bảo vệ quyền

được tiếp cận thông tin của mình. Bên cạnh đó, trước hành vi vi phạm pháp luật về quyền công bố thông tin của cán bộ cơ quan chính quyền, hệ thống pháp luật Hàn Quốc đã xây dựng một cơ chế pháp lý đảm bảo việc phát hiện và xử lý qua hệ thống cơ quan giám sát trong nội bộ thuộc Bộ Hành chính và an ninh, trong giám sát của Quốc hội (thông qua báo cáo thường kỳ của Bộ Hành chính và an ninh trước Quốc hội) và trách nhiệm bồi thường nhà nước được quy định trong chế độ công vụ tại Luật Công vụ Hàn Quốc. Trong thực tiễn thực hiện Luật Công bố thông tin, có rất nhiều vụ kiện của công dân Hàn Quốc, các nhà báo - dưới sự trợ giúp và tư vấn của luật sư, của tổ chức Liên minh nhân dân, Tổ chức Thúc đẩy công bố thông tin... đã được Tòa án tuyên thắng kiện và cơ quan chính quyền bắt buộc phải cung cấp thông tin mà không được viện lý do thông tin không được công bố để từ chối cung cấp cho người yêu cầu hoặc cung cấp không đầy đủ. Thực tiễn này cho thấy, để đảm bảo quyền tiếp cận thông tin thì không chỉ xây dựng được một Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền là đủ, mà cần phải có một hệ

(\*) TS, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị - hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

*Luật Công bố thông tin của Hàn Quốc được xây dựng trong bối cảnh nền dân chủ ở Hàn Quốc phát triển và được giới hạn bởi Hiến pháp. Điều này được chứng minh qua việc lần đầu tiên, một chính quyền địa phương tự soạn thảo và xây dựng luật công bố thông tin trình Chính phủ trung ương. Theo Hiến pháp Hàn Quốc, việc chính quyền địa phương soạn thảo và trình lên chính quyền trung ương dự thảo các luật khác nhau hoàn toàn hợp hiến. Tuy nhiên, khi Hội đồng nhân dân thành phố Cheongju (Chon Chu) bỏ phiếu thông qua Pháp lệnh về Công bố thông tin ở Hàn Quốc vào ngày 25/12/1991 thì việc làm này đã bị kiện vì có người cho rằng, thành phố đã làm không đúng luật. Vụ kiện này chỉ được kết thúc khi Tòa Hiến pháp phán quyết rằng, luật này được làm trên cơ sở quyền được biết của công dân nên chính quyền địa phương Chon Chu không phạm luật. Sau sự kiện này, các chính quyền địa phương khác cũng xây dựng pháp lệnh về công bố thông tin ở địa phương mình. Trước tình trạng mỗi địa phương ban hành một loại Pháp lệnh công bố thông tin, Chính phủ thấy cần thiết phải hệ thống hóa thành các Pháp lệnh đó thành một luật chung. Đồng thời, Chính phủ đã có hướng dẫn thực hiện các Pháp lệnh đó theo một thủ tục nhất định bằng Chỉ thị số 288 của Thủ tướng, ngày 2/3/1994.*

*Dự án Luật Công bố thông tin được sự hậu thuẫn xây dựng của hai đời Tổng thống Hàn Quốc đắc cử năm 1992 và năm 1997.*

thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ mới đảm bảo tính khả thi của luật.

## **2. Đối tượng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin**

Theo Điều 6, Luật về Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc năm 1996, những người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin gồm hai đối tượng:

- Nhóm thứ nhất: mọi người dân đều có quyền yêu cầu cung cấp thông tin.
- Nhóm thứ hai: người nước ngoài. Đặc biệt, Điều 6 quy định vấn đề yêu cầu thông tin của người nước ngoài như một biệt lệ: “Những vấn đề liên quan đến yêu cầu cung cấp thông tin đối với người nước ngoài được quy định ở Sắc lệnh của Tổng thống”. Để có quy định này, trong quá trình làm luật, ban soạn thảo đã có sự cân nhắc để đưa ra sự phân biệt về thủ tục đối với người nước ngoài khi họ có yêu cầu cung

cấp thông tin vì lo ngại rằng, nếu không có quy chế riêng thì việc sử dụng thông tin được cung cấp cho người nước ngoài sẽ gây ra những tổn hại cho cơ quan chính quyền và Nhà nước. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, lo lắng này đã bị loại bỏ vì trên thực tiễn, khi cung cấp thông tin thuộc dạng thông tin được công khai cho người yêu cầu thì không có lý do gì để sợ rằng, thông tin đó sẽ gây ảnh hưởng xấu đến cơ quan chính quyền và Nhà nước. Còn các thông tin có thể có ảnh hưởng xấu đến an ninh quốc gia, quốc phòng, sự thống nhất, quan hệ ngoại giao, nguy hại đến tính mạng, tài sản, an toàn và lợi ích khác của cộng đồng v.v.. sẽ thuộc nhóm thông tin không được công bố. Do đó, quy định về việc hạn chế quyền yêu cầu thông tin của người nước ngoài bằng một Sắc lệnh của Tổng thống đã bị bãi bỏ tại lần sửa đổi Luật Công khai thông tin của cơ quan chính quyền năm 2004. Và công dân Hàn Quốc và người nước

ngoài cư trú ở Hàn Quốc đều có quyền bình đẳng trong việc yêu cầu cung cấp thông tin và được Nhà nước bảo đảm cung cấp thông tin, nếu thông tin đó không phải là thông tin thuộc danh mục thông tin không công khai.

Luật về Công bố thông tin của cơ quan chính quyền không quy định cơ quan nhà nước cũng là chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin, song trên thực tiễn thực thi Luật về Công bố thông tin của cơ quan chính quyền, thì cơ quan nhà nước lại là một chủ thể tích cực trong việc yêu cầu cung cấp thông tin. Theo thống kê của Trung tâm Lưu trữ quốc gia Hàn Quốc thì từ tháng 1 đến tháng 6/2009, trong số 80.000 yêu cầu đề nghị cung cấp thông tin thì trên 50% là yêu cầu của cá nhân, số còn lại là yêu cầu của tổ chức và các cơ quan nhà nước khác nhau.

### 3. Thông tin được công bố và thông tin không được công bố

Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc không có điều luật riêng quy định về thông tin được công khai. Luật dành một điều (Điều 7) quy định về thông tin không được công khai và không có điều nào quy định về thông tin chưa được công khai. Theo luật, cơ quan chính quyền có thể quyết định không công khai những thông tin thuộc một trong những vấn đề sau:

*Thứ nhất:* thông tin chứa bí mật hoặc được Luật khác quy định không thể công khai, hoặc được quy định bởi đạo luật hay các văn bản dưới luật được ban hành.

*Thứ hai:* những thông tin mà nếu bị tiết lộ sẽ gây nguy hại lớn đến quyền lợi quốc gia như an ninh quốc gia, quốc phòng, sự thống nhất hoặc quan hệ ngoại giao<sup>1</sup>.

*Thứ ba:* những thông tin nếu bị tiết lộ sẽ gây nguy hại lớn đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người hoặc sự an toàn và lợi ích khác của cộng đồng.

*Thứ tư:* những thông tin liên quan đến việc phòng, chống và điều tra tội phạm, các

tổ chức và duy trì việc khởi tố, việc thi hành án, các biện pháp an ninh và việc kiện tụng đang dở dang mà những thông tin này nếu bị tiết lộ sẽ gây hại nghiêm trọng đến việc thi hành nhiệm vụ hoặc vi phạm quyền của bị cáo trong vụ án hình sự liên quan đến quyền được xét xử công bằng.

*Thứ năm:* các thông tin liên quan đến kiểm toán, giám sát, điều tra, xem xét, hợp đồng đấu thầu, sự phát triển của khoa học, quản lý nhân sự, quá trình ra quyết định, hoặc quá trình xem xét nội bộ mà những thông tin này nếu bị tiết lộ sẽ gây nguy hại đến việc thực thi công bằng các nghĩa vụ, công tác nghiên cứu và phát triển.

*Thứ sáu:* các thông tin cá nhân có thể nhận dạng một cá nhân cụ thể nào đó bằng việc dùng tên, số đăng ký cư trú v.v.. có trong thông tin đó. Tuy nhiên, không bao gồm các thông tin cá nhân như thông tin được dùng cho mục đích điều tra công chúng, thông tin do các cơ quan chính quyền soạn thảo hoặc nhận được và những thông tin đó phải bắt buộc khai báo cho công chúng; những thông tin do cơ quan chính quyền soạn thảo và lưu giữ đảm bảo cho việc bảo vệ quyền lợi của cộng đồng và quyền của cá nhân.

*Thứ bảy:* các thông tin liên quan đến bí mật thương mại của các công ty, hội đoàn hoặc cá nhân mà nếu bị tiết lộ sẽ gây nguy hại lớn đối với lợi ích, tài sản của họ. Luật khẳng định, các thông tin liên quan đến bí mật thương mại là dạng thông tin không được công bố, song sẽ có ngoại lệ nếu trong những trường hợp cần thiết phải tiết lộ để bảo vệ cuộc sống, tính mạng hoặc sức khỏe của cá nhân từ những nguy hiểm phát sinh từ hoạt động kinh doanh và bảo vệ tài sản, hoạt động hàng ngày của cá nhân khỏi các hoạt động kinh doanh trái phép hoặc không đúng.

*Thứ tám:* các thông tin nếu bị tiết lộ sẽ làm lợi hoặc nguy hại đến một cá nhân cụ thể do đầu tư địa ốc hoặc các hoạt động đầu cơ và tích trữ.

(1) Đây là quy định do Bộ An ninh gây sức ép phải được xác định trong Luật. Tuy nhiên, trong thực tiễn thực hiện pháp luật, đây lại là một quy định không cụ thể nên cơ quan Chính phủ, cơ quan bảo vệ an ninh quốc gia đã cố tình không công bố thông tin cho người dân và vô hình chung, vi phạm quyền được biết của người dân.

#### **4. Mục đích sử dụng thông tin được cung cấp và việc giới hạn quyền sử dụng thông tin**

Điều 8 Luật về Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc năm 1996 quy định về phương pháp yêu cầu cung cấp thông tin của công dân hết sức rõ ràng trong việc nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin. Trong đơn yêu cầu cung cấp thông tin, người yêu cầu phải nêu rõ tên, số đăng ký thường trú, địa chỉ, nội dung và mục đích sử dụng các thông tin yêu cầu cung cấp. Như vậy, mặc dù luật không hạn chế đối tượng được yêu cầu cung cấp thông tin, song nếu không có đầy đủ thông tin về tên, số đăng ký thường trú, địa chỉ thì sẽ không được cung cấp thông tin. Bên cạnh đó, vấn đề nội dung và mục đích sử dụng thông tin cũng được đề cập đến như một quy định bắt buộc. Bởi lẽ, nếu không nêu nội dung yêu cầu thì cơ quan cung cấp không thể cung cấp được thông tin và nếu không nêu mục đích sử dụng thì có thể thông tin đó sẽ được sử dụng không đúng mục đích và có thể bị lạm dụng. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện luật, việc quy định người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu mục đích sử dụng thông tin đã không được đặt ra. Lập luận cho việc không bắt người yêu cầu cung cấp thông tin nêu mục đích sử dụng xuất phát từ hai lý do

chính: Thông tin mà họ yêu cầu thuộc về thông tin được công bố thì sẽ là dạng thông tin vô hại, không làm tổn hại đến cơ quan nhà nước, cá nhân, tổ chức kinh tế hoặc bất cứ chủ thể nào; và không thể kiểm soát được hết việc sử dụng thông tin được cung cấp của người yêu cầu cung cấp thông tin. Hơn thế nữa, nếu người yêu cầu thông tin sử dụng thông tin để gây thiệt hại cho tổ chức và cá nhân khác mà hành vi đó được xem là vi phạm pháp luật thì tùy từng mức độ, họ có thể bị chịu trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự hay trách nhiệm hình sự. Chính vì hai lý do đó, việc quy định người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu mục đích sử dụng thông tin là không cần thiết và vô hình chung, tạo ra một thủ tục phiền hà, sách nhiễu người dân khi họ có yêu cầu cung cấp thông tin. Do đó, không thể vì lý do sợ thông tin bị lạm dụng để bắt người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu mục đích sử dụng thông tin của họ.

Đây cũng có thể là câu trả lời cho câu hỏi trong quá trình soạn thảo Luật Tiếp cận thông tin ở Việt Nam: Có nên quy định về cấm sử dụng thông tin cho các mục đích khác nhau hay không? Điều này cũng có nghĩa là, không nên và không cần thiết phải giới hạn quyền sử dụng thông tin đã được cung cấp, vì trên thực tế đã quy định nội dung thông tin được cung cấp rồi,

*Có thể nêu một ví dụ sau:*

*Một Tòa soạn phát hành tờ tạp chí hàng tháng đã yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp băng cát sét ghi âm một cuộc chuyện trò của Tổng thống Hàn Quốc. Sau khi nhận được băng cát sét, tòa soạn Tạp chí này đã nhân bản và phát hành băng cát sét kèm theo tờ tạp chí hàng tháng của họ. Rất nhiều độc giả hiếu kỳ đã mua tạp chí vì muốn có cuốn băng đó. Sau đó, Chính phủ phạt Tòa soạn Tạp chí này là sử dụng thông tin được cung cấp không đúng mục đích. Nhưng Tòa án lại thừa nhận sự hợp pháp trong việc làm này của Tòa soạn Tạp chí khi sử dụng băng cát sét ghi âm lời Tổng thống, bởi băng cát sét đó không thuộc danh mục thông tin không công bố của Chính phủ và việc sử dụng băng cát sét đó không gây hại cho bất cứ chủ thể nào. Đây cũng chính là sự kiện điển hình để làm lý do cho việc bỏ quy định về việc người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu mục đích sử dụng.*

sử dụng vào mục đích gì là tùy thuộc vào ý chí của người được cung cấp thông tin.

### 5. Lệ phí cung cấp thông tin

Lệ phí cung cấp thông tin được xây dựng theo cách lập luận: nếu Nhà nước muốn người dân quan tâm đến hoạt động của cơ quan chính quyền, tham gia các hoạt động dân chủ thì mức lệ phí cung cấp thông tin không được quá cao. Mức lệ phí chỉ được tính trên cơ sở tiền công phục vụ, tiền giấy và mực cũng như các thiết bị khác cho chi phí cung cấp thông tin. Đối với cơ quan nhà nước thì chỉ cần có văn bản yêu cầu và dấu xác nhận thì không phải trả phí. Luật cũng có quy định chi tiết về việc giảm phí và miễn phí yêu cầu cung cấp nếu yêu cầu cung cấp thông tin đó là cần thiết đối với việc bảo tồn và phát triển lợi ích công cộng (Điều 15).

### 6. Thủ tục khiếu nại, khiếu kiện

Luật quy định, nếu người yêu cầu cung cấp thông tin không được đáp ứng hoặc đáp ứng không đầy đủ, đáp ứng thiếu hoặc sai thông tin, thì có quyền khiếu nại bằng văn bản đến cơ quan chính quyền liên quan theo Luật Khiếu nại hành chính hoặc đệ đơn kiện hành chính theo quy định của Luật Tố tụng hành chính. Trong

thực tiễn, hầu như những người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin nhưng không được đáp ứng thường lựa chọn con đường tài phán bằng Tòa án. Rất nhiều phán quyết của Tòa án đã khẳng định cơ quan chính quyền có sai sót và vi phạm quyền yêu cầu cung cấp thông tin cho người được yêu cầu. Đây là biểu hiện về sức sống, tính khả thi của một đạo luật dân chủ.

\*

Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc có hiệu lực vào năm 1998 và ngay trong năm 1998 đã có tới 26.338 yêu cầu cung cấp thông tin. Đến năm 1999, yêu cầu về cung cấp thông tin đã lên đến 42.930 vụ (gấp 63% so với năm 1998), năm 2000 có 61.586 vụ (gấp 43% so với năm 1999), năm 2007 có 235.230 vụ và năm 2008 có 249.440 vụ được yêu cầu<sup>2</sup>. Điều này cho thấy xu thế dân chủ hóa được thể hiện ngày càng sâu rộng trong xã hội Hàn Quốc và khẳng định được vai trò của Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền trong việc phát huy quyền dân chủ của nhân dân, xác lập mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân để trên cơ sở đó, thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước một cách có hiệu quả nhất. ■

(2) Xem báo cáo thường niên về Công bố thông tin năm 1997 của Bộ Hành chính và Nội vụ từ năm 1998 đến năm 2007 và Sung Nak - in, Luật tiếp cận thông tin của Hàn Quốc và vai trò của các tổ chức xã hội trong soạn thảo và thực thi luật này.

## Về đề án quy hoạch ...

(Tiếp theo trang 58)

một số lượng tổ chức hành nghề công chứng nhất định. Ví dụ, quy định mỗi tổ chức hành nghề công chứng phải bảo đảm cung cấp dịch vụ công chứng cho một địa bàn rộng 5 km<sup>2</sup> thì trong một địa hạt có diện tích 10 km<sup>2</sup> sẽ chỉ được phép đặt trụ sở tối đa hai tổ chức hành nghề công chứng.

Trên đây là một vài khía cạnh của cơ sở lý luận cũng như thực tiễn có liên quan đến quy

hoạch phát triển tổ chức hành nghề công chứng cũng như tầm quan trọng của đề án quy hoạch đối với sự phát triển của thiết chế công chứng tại Việt Nam trong điều kiện hiện nay. Trên cơ sở đặc tính của trường phái công chứng nội dung, trường phái công chứng mà nước ta đang áp dụng, chúng tôi phân tích một số vấn đề làm cơ sở cho quá trình xây dựng đề án quy hoạch, nhằm làm cho đề án quy hoạch này vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm yếu tố mềm dẻo để có thể áp dụng tại nhiều địa phương có điều kiện hoàn cảnh kinh tế - xã hội khác nhau. ■