

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953
<http://lapphap.vn>



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



Số 01 (401)

Kỳ 1 - Tháng 1/2020

- ❖ Hệ thống pháp luật Việt Nam trong tiến trình đổi mới và phát triển đất nước
- ❖ Kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính
- ❖ Hỗ trợ đầu tư với việc nâng cao năng lực cạnh tranh để hội nhập kinh tế của Việt Nam

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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

Mục lục Số 1/2020

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Hệ thống pháp luật Việt Nam trong tiến trình đổi mới và phát triển đất nước

PGS. TS. Đinh Dũng Sỹ

- 11** Áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự

PGS. TS. Phùng Trung Tập

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 17** Kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

TS. Cao Vũ Minh

- 27** Hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài

Hồ Thủy Tiên

CHÍNH SÁCH

- 34** Hỗ trợ đầu tư với việc nâng cao năng lực cạnh tranh để hội nhập kinh tế của Việt Nam

ThS. Đào Thu Hà

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 43** Quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

ThS. Nguyễn Hoàng Yến

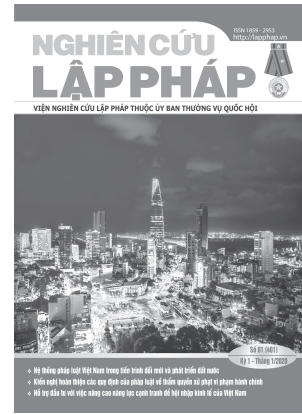
- 50** Xử lý vật chứng vụ án hình sự là tài sản thế chấp

ThS. Nguyễn Phương Anh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Tác động của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến quy trình lập pháp ở Việt Nam nhìn từ kinh nghiệm quốc tế

TS. Trần Thị Quang Hồng



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS. TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS. TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS. TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS. TS. NGÔ HUY CƯỜNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

TS. LƯƠNG MINH TUÂN

TRỤ SỞ:

35 NGÔ QUYÊN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

0991000023097
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM
(VIETCOMBANK), CHI NHÁNH TÂY HỒ
MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: **25.000 ĐỒNG**

Ảnh bìa: Thành phố Hồ Chí Minh về đêm
Ảnh: ST

LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

Legis No 1/2020

STATE AND LAW

- 3** Legal System of Vietnam in Process of Its Reform and Development

Prof. Dr. Dinh Dung Sy

- 11** Application of Fairness for Resolvment of Civil Disputes

Prof. Dr. Phung Trung Tap

DISCUSSION OF BILLS

- 17** Recommendations for Improvement of Legal Regulations on Competence for Sanctioning of Administrative Violations

Dr. Cao Vu Minh

- 27** Improvements of Legal Regulations on Sanctioning of Administrative Violations in Vietnamese Guest Workers

Ho Thuy Tien

POLICIES

- 34** Investment Support with Strengthening of Competitiveness for Economics Integration of Vietnam

LLM. Dao Thu Ha

LEGAL PRACTICE

- 43** Right of Withdrawal of the Petitioner in Administrative Proceedings of Vietnam

LLM. Nguyen Hoang Yen

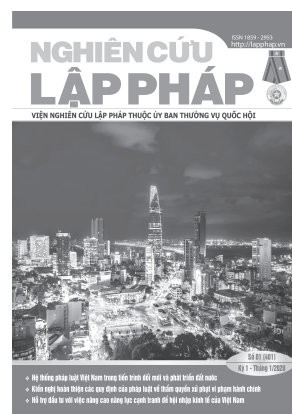
- 50** Handling of Exhibits as Mortgaged Asset in the Criminal Cases

LLM. Nguyen Phuong Anh

FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Impacts of the Fourth Industrial Revolution on Legislation Process in Vietnam under the Foreign Experience

Dr. Tran Thi Quang Hong



EDITORIAL BOARD:

Dr. NGUYEN DINH QUYEN (Chairman)
Dr. NGUYEN VAN GIAU
Prof. Dr. NGUYEN THANH HAI
Prof. Dr. DINH VAN NHA
Prof. Dr. LE BO LINH
Dr. NGUYEN VAN LUAT
Prof. Dr. HOANG VAN TU
Dr. NGUYEN VAN HIEN
Prof. Dr. NGO HUY CUONG
Dr. NGUYEN HOANG THANH

DEPUTY EDITOR:

Dr. LUONG MINH TUAN

OFFICE:

35 NGO QUYEN - HOAN KIEM - HANOI.
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: **25.000 VND**

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM TRONG TIẾN TRÌNH ĐỔI MỚI VÀ PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC

Đinh Dũng Sỹ*

* PGS. TS. Văn phòng Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hệ thống pháp luật, tư duy pháp lý, tư duy xây dựng pháp luật, Nhà nước kiến tạo phát triển.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 16/12/2019

Biên tập : 23/12/2019

Duyệt bài : 25/12/2019

Article Infomation:

Keywords: legal system, legal thoughts, thoughts of legal development, developmental state

Article History:

Received : 16 Dec. 2019

Edited : 23 Dec. 2019

Approved : 25 Dec. 2019

Tóm tắt:

Sau chặng đường đổi mới kể từ năm 1986, hệ thống pháp luật Việt Nam đã không ngừng được xây dựng và hoàn thiện. Tuy nhiên, vẫn còn đó những khiếm khuyết của hệ thống pháp luật, như tính thiếu đồng bộ, chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu ổn định và tính khả thi chưa cao. Trong bối cảnh chúng ta đang thực hiện tổng kết 02 nghị quyết của Bộ Chính trị: Nghị quyết 48 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, tầm nhìn 2020 và Nghị quyết 49 về cải cách tư pháp, cần có những đánh giá tổng quát về thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, từ đó thấy được những thành quả cũng như xác định những mục tiêu, định hướng mang tính chiến lược cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật trong giai đoạn mới.

Abstract:

Since 1986, after a time of renovation, the legal system of Vietnam has been constantly developed and improved. However, there are still deficiencies of the legal system, such as inconsistencies, overlapping, conflicts, instability and low feasibility. In the context the summarizing conclusions are being conducted for 02 resolutions of the Politburo: The Resolution 48 on strategy for development and improvement of the Vietnamese legal system by 2010, vision to 2020 and the Resolution 49 on justice reform, it is necessary to make a general assessment of the current status of the Vietnamese legal system, from which to see achievements as well as to identify the strategic goals and the orientations for further improvement of the legal system in the coming phase.

1. Hệ thống pháp luật Việt Nam đang đứng ở đâu?

Tại sao chúng tôi lại đặt ra câu hỏi này ở thời điểm hiện nay? Đó là một câu hỏi không hoàn toàn ngẫu nhiên. Sau chặng đường một phần ba thế kỷ đổi mới kể từ năm 1986, hệ thống pháp luật Việt Nam đã không

ngừng được xây dựng và hoàn thiện. Đến nay, chúng ta đã có một hệ thống pháp luật khá đầy đủ và đồng bộ trên hầu hết các lĩnh vực, đủ để điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội, tạo cơ sở pháp lý cho quản lý nhà nước cũng như môi trường, hành lang pháp lý dẫn dắt, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, vẫn còn đó những khiếm

khuyết của hệ thống pháp luật, đặc biệt là tính thiếu đồng bộ, chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu ổn định và tính khả thi chưa cao, chưa đạt đến tầm của một hệ thống pháp luật phục vụ kiến tạo phát triển. Trong bối cảnh thực hiện tổng kết 02 nghị quyết của Bộ Chính trị được ban hành vào năm 2005: Nghị quyết 48 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, tầm nhìn 2020 và Nghị quyết 49 về cải cách tư pháp, cần có những đánh giá tổng quát về thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, từ đó xác định những mục tiêu, định hướng mang tính chiến lược cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật trong giai đoạn mới.

Trong chặng đường hơn 30 năm ấy, chúng ta đã có ba lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp (ban hành Hiến pháp 1992 thay thế Hiến pháp năm 1980; sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 vào năm 2001 và ban hành Hiến pháp mới năm 2013). Như vậy, trong giai đoạn này, cứ khoảng 10 năm chúng ta lại sửa đổi, bổ sung Hiến pháp một lần. Và mỗi lần như vậy đánh dấu một giai đoạn mới của sự phát triển hệ thống pháp luật, phù hợp với những tư tưởng chính trị - pháp lý mới của Hiến pháp, đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển đất nước trong một giai đoạn cụ thể. Theo quan sát của chúng tôi, ba lần sửa đổi Hiến pháp làm cơ sở cho ba giai đoạn phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam. Có thể khái quát ba giai đoạn, tương ứng với ba cấp độ phát triển, hoàn thiện của hệ thống pháp luật Việt Nam như sau: giai đoạn thứ nhất từ 1986 đến 2001, là hệ thống pháp luật chuyển đổi; giai đoạn thứ hai từ 2002 đến 2013, là hệ thống pháp luật chuyển đổi và

hội nhập; giai đoạn thứ ba từ 2014 đến nay và cho tương lai, là hệ thống pháp luật hội nhập và kiến tạo phát triển.

- **Hệ thống pháp luật chuyển đổi** là hệ thống pháp luật Việt Nam thời kỳ đầu của công cuộc đổi mới, bắt đầu từ năm 1986. Hệ thống pháp luật thời kỳ này được chi phối bởi các quan điểm, chính sách của những năm đầu thời kỳ đổi mới được ghi nhận trong các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, VII, VIII và đặc biệt là sự ra đời của Hiến pháp năm 1992. Tư tưởng chủ đạo của đổi mới thời kỳ này chủ yếu là đổi mới kinh tế, là chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp sang “phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa”¹. Chính vì vậy, hệ thống pháp luật thời kỳ này mang nặng dấu ấn của hệ thống pháp luật chuyển đổi, từng bước xóa bỏ cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp, chuyển nền kinh tế sang sản xuất hàng hóa với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế, hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

Trong giai đoạn 40 năm, từ năm 1946 đến năm 1986, Quốc hội từ Khóa I đến Khóa VII chỉ ban hành tổng số 32 đạo luật². Trong giai đoạn 15 năm từ 1987 đến 2001, Quốc hội các khóa VIII, IX và X đã ban hành 108 đạo luật³, khởi đầu là Luật Đất đai, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1987 và sau đó là sự ra đời của một loạt các đạo luật quan trọng trong lĩnh vực kinh tế như: Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990, Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Luật

1 Điều 15 Hiến pháp 1992.

2 Xem Tổng tập văn bản QPPL của Quốc hội, UBTVQH từ Khóa I đến Khóa VII, tập I, Nxb. Tư pháp – Hà Nội, năm 2006.

3 Xem Tổng tập văn bản QPPL của Quốc hội, UBTVQH, tập II và III, Quốc hội khóa VIII và IX, Nxb. Tư pháp - Hà Nội, năm 2006; Luật của Quốc hội Khóa X, Nxb. Chính trị Quốc gia – Hà Nội, năm 2003. Trong đó, QH Khóa VIII ban hành 32 đạo luật, QH Khóa IX: 41, QH Khóa X: 35.

các Tổ chức tín dụng năm 1997, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước năm 1997, Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000, nhiều đạo luật thuế và các đạo luật chuyên ngành khác... đã tạo lập nền móng cho việc hình thành thể chế kinh tế thị trường, định hướng XHCN ở Việt Nam cho những giai đoạn tiếp theo.

- **Hệ thống pháp luật chuyển đổi và hội nhập** là hệ thống pháp luật giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2013, sau khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 đến khi ban hành Hiến pháp năm 2013. Tư tưởng chủ đạo của xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của giai đoạn này được ghi nhận trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 vào năm 2001, đó là: “xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước... thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN”⁴.

Hệ thống pháp luật trong giai đoạn này có thể coi là thể hệ thứ hai của hệ thống pháp luật thời kỳ đổi mới và cũng là thể hệ thứ hai của hệ thống pháp luật chuyển đổi⁵. Dòng chính trong sự phát triển của hệ thống pháp luật giai đoạn này vẫn tiếp tục mang dấu ấn của thời kỳ chuyển đổi nhưng chú trọng nhiều hơn đến hội nhập quốc tế. Theo đó, hệ thống pháp luật thời kỳ này tiếp tục được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để chuyển đổi, xóa bỏ về cơ bản các tàn tích của cơ chế quản lý cũ, xác lập đồng bộ cơ chế quản lý mới, đặc biệt là hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN; từng bước tiệm

cận đến thông lệ quốc tế, đặc biệt là việc ký kết Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ năm 2000 và ra nhập Tổ chức Thương mại thế giới năm 2006. Đây cũng là lần đầu tiên trong Hiến pháp Việt Nam xuất hiện cụm từ “kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài” và được ghi nhận là một trong những “thành phần kinh tế” trong cơ cấu nền kinh tế đất nước⁶. Tuy vậy, hội nhập quốc tế trong giai đoạn này vẫn được tiến hành từng bước, thận trọng và diễn ra trong lĩnh vực kinh tế là chủ yếu.

- **Hệ thống pháp luật hội nhập và kiến tạo phát triển** là hệ thống pháp luật trong giai đoạn hiện nay, bắt đầu từ sau sự ra đời của Hiến pháp năm 2013 và sẽ là tư tưởng, định hướng cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong những thập kỷ tới. Hệ thống pháp luật này được coi là thể hệ thứ ba của hệ thống pháp luật thời kỳ đổi mới. Theo đó, hệ thống pháp luật sẽ được xây dựng và hoàn thiện theo hướng: phục vụ mục tiêu kiến tạo phát triển, tạo dựng hành lang pháp lý an toàn cho phát triển và hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới cả về kinh tế, chính trị và văn hóa như đã được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 là: “xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”⁷ và tiếp tục khẳng định xây dựng “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế”⁸.

4 Điều 15 Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001.

5 Chỉ riêng Quốc hội Khóa XI đã ban hành tới 47 đạo luật. Xem Tổng tập văn bản QPPL của Quốc hội, UBTVQH Khóa XI, quyển 1, Nxb. Tư pháp - Hà Nội, năm 2006.

6 Điều 16 Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001. Hiến pháp 1992 mới chỉ sử dụng cụm từ “doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài” và chưa được ghi nhận là một thành phần kinh tế (Điều 25).

7 Điều 50 Hiến pháp 2013.

8 Điều 51 Hiến pháp 2013.

2. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam như thế nào trong thời gian tới?

Đề tiếp tục có những định hướng đúng cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong những thập kỷ tới, thứ nhất, cần có một tư tưởng, đường lối đúng; thứ hai, cần có một tư duy chiến lược đúng; thứ ba, cần có một quy trình làm luật phù hợp.

2.1. Về tư tưởng, đường lối, cần xây dựng một “Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2025-2035, tầm nhìn 2045” hoặc “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam giai đoạn 2025-2035, tầm nhìn 2045” bằng một Nghị quyết của Bộ Chính trị hoặc có thể cần một Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng

Việc BCHTU Đảng ban hành Nghị quyết này thể hiện vai trò và tầm quan trọng đặc biệt của xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, pháp luật trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền giai đoạn mới. Muốn xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền, trong đó đặc trưng cơ bản là Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và kiến tạo phát triển bằng pháp luật, bảo đảm quyền con người, quyền công dân thì phải lấy pháp luật làm trung tâm; nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện thể chế phải luôn luôn được đặt lên hàng đầu. Tầm nhìn đến năm 2045 có thể là tương đối dài và khó dự báo, nhưng đó là cột mốc quan trọng khi chúng ta kỷ niệm 100 năm ngày thành lập nước và cũng là chặng đường 60 năm của công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Trong bối cảnh thế giới có rất nhiều biến động, đặc biệt là tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mà tại thời điểm hiện nay chúng ta chưa thể lường hết được thì không thể trong một vài năm có thể

xây dựng được một Chiến lược có tầm nhìn dài hạn như nêu trên. Do vậy, Ban Chỉ đạo tổng kết Nghị quyết 48 và Nghị quyết 49 nên cân nhắc trình Bộ Chính trị ban hành *Kết luận về việc tiếp tục thực hiện có bổ sung các quan điểm, định hướng về hoàn thiện hệ thống pháp luật và cải cách tư pháp của Nghị quyết 48 và Nghị quyết 49 cho giai đoạn 2021- 2025*; đồng thời giao Đảng đoàn Quốc hội và Ban cán sự Đảng Chính phủ chỉ đạo nghiên cứu, xây dựng “Chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 2025-2035, tầm nhìn 2045”; hoặc cũng có thể là “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam giai đoạn 2025 - 2035, tầm nhìn 2045”, trình Ban Chấp hành trung ương Đảng Khóa XIII ban hành. Mặt khác, nội hàm của Chiến lược này cần bao gồm cả nội dung tổ chức thi hành pháp luật và cả cải cách tư pháp.

Chúng tôi cho rằng, không nên chia tách, ban hành 02 nghị quyết hay 02 chiến lược về hoàn thiện pháp luật và cải cách tư pháp như Nghị quyết 48 và Nghị quyết 49, vì những lý do sau:

Thứ nhất, cải cách tư pháp, bản thân nó đã thuộc nội hàm của cải cách thể chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Cải cách tư pháp không thể đứng ngoài thể chế, không có cải cách tư pháp mà không gắn liền với cải cách, hoàn thiện thể chế, pháp luật;

Thứ hai, thực tiễn thời gian qua với 02 nghị quyết, Nghị quyết 48 về hoàn thiện hệ thống pháp luật và Nghị quyết 49 về cải cách tư pháp, vô hình trung chúng ta đã tách biệt hai vấn đề vốn dĩ phải gắn bó với nhau, dẫn đến tính hiệu quả trong cải cách tư pháp còn thấp.

Có thể nói, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Nghị quyết 48 của Bộ Chính trị trong 15 năm qua đã thu được nhiều thành quả to lớn, rất đáng ghi

nhận, nhưng thành tựu của cải cách tư pháp thì còn rất khiêm tốn. Theo đánh giá của chúng tôi, cải cách tư pháp mới chỉ dừng lại ở một số thành tích trong cải cách tố tụng, đổi mới xét xử qua việc sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các đạo luật về tố tụng, còn các vấn đề về đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án, viện kiểm sát, về xây dựng mô hình cơ quan công tố theo Nghị quyết 49 vẫn còn đó, chưa có những cải cách đáng kể. Tuy nhiên, cũng cần phải kể đến thành tựu lớn nhất của cải cách tư pháp thời gian qua đó chính là việc hiến định chức năng thực hiện quyền tư pháp của tòa án. Theo đó, lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 khẳng định nguyên tắc trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam đó là: quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó, Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp⁹. Quy định của Hiến pháp năm 2013 cùng với những định hướng dù đã cũ nhưng tư tưởng cải cách thì vẫn còn tươi nguyên trong Nghị quyết 49, cần tiếp tục cải cách tư pháp với một quyết tâm chính trị mạnh mẽ và thực chất hơn, đặc biệt là việc tổ chức lại cơ quan Viện kiểm sát nhân dân, hình thành một cơ quan thực hành quyền công tố (có thể là Viện công tố thuộc Chính phủ) theo đúng vị trí, vai trò và tính chất của cơ quan này; đồng thời tăng thêm “nồng độ” cho các quy định về kiểm soát quyền lực giữa hành pháp với tư pháp, điều đã được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 nhưng chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong các đạo luật.

Về vấn đề tổ chức thi hành pháp luật, tiếp tục kế thừa cấu trúc của Nghị quyết 48, vì Nghị quyết 48 đã bao hàm nội dung này. Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức thực hiện Nghị

quyết 48 cho thấy, mảng tổ chức thi hành pháp luật còn bị coi nhẹ, chưa có những giải pháp thực sự đột phá trong tổ chức thực thi, hiệu quả còn rất thấp. Chiến lược về vấn đề này cho giai đoạn tới cần đưa ra những giải pháp và công cụ thực tế hơn, đem lại hiệu quả rõ ràng hơn trong tổ chức thi hành pháp luật. Thực tế cho thấy, dù chúng ta có một hệ thống pháp luật tốt nhưng nguồn lực, công cụ và biện pháp thực thi kém, ý thức pháp luật của người dân thấp thì hệ thống pháp luật đó cũng chỉ nằm trên giấy mà không đi vào cuộc sống để phát huy tác dụng được.

2.2. Về tư duy chiến lược, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng: xây dựng một hệ thống pháp luật hội nhập và kiến tạo phát triển

Với mục tiêu xây dựng một Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện đại, một nước Việt Nam hùng cường, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh, hệ thống pháp luật cho tương lai cần phải được xây dựng thành một hệ thống pháp luật có đặc trưng chủ đạo là hội nhập và kiến tạo phát triển.

Để xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật với tầm nhìn 20 năm, mang đặc trưng và những mục tiêu to lớn như nêu trên cần phải đổi mới tư duy pháp lý, tư duy xây dựng pháp luật. Vậy cần đổi mới tư duy như thế nào cho phù hợp? Ở đây chúng tôi chỉ đề cập đến một số vấn đề có tính cốt lõi sau đây.

Thứ nhất, cần có một chủ thuyết trong nghiên cứu khoa học pháp lý cũng như trong xây dựng pháp luật

Chúng tôi cho rằng, trong nghiên cứu khoa học pháp lý ở Việt Nam hiện nay, xét về mặt học thuật, chúng ta không có một chủ thuyết, hay theo đuổi một trường phái pháp luật nào thật sự rõ nét. Chúng ta như đang

9 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

đứng trước ngã ba đường của các trường phái khoa học luật học, cả Đông, cả Tây, cả cũ cả mới. Thời kỳ trước đổi mới, khoa học pháp lý cũng như tư duy pháp luật của Việt Nam chịu sự ảnh hưởng của trường phái pháp luật Xô Viết. Đó là một mô hình nặng về nghiên cứu lý thuyết, coi trọng tính hàn lâm mà thiếu tính thực tiễn và ứng dụng. Khi mô hình thể chế kiểu Xô Viết sụp đổ, và sau đó là sự du nhập của các trường phái pháp luật mới đến từ các khu vực kinh tế thịnh vượng hơn, có bề dày xây dựng nhà nước pháp quyền thì nghiên cứu lý luận pháp luật, khoa học pháp lý của Việt Nam trong hơn ba mươi năm qua có thể nói là thiếu một chủ thuyết! Người ta có thể tìm thấy một vài nét chấm phá hay độc đáo trong nghiên cứu nhưng không tìm thấy một mô hình lý thuyết pháp luật nào thật sự rõ nét. Có nhiều người vẫn hoài niệm và đi theo trường phái Xô Viết, vẫn là ngành luật, vẫn là đối tượng, phạm vi và phương pháp điều chỉnh và tư duy lý thuyết. Tuy nhiên, cũng có những người thực tế hơn, họ tiếp cận hệ thống pháp luật, ngành luật, hay nói đúng hơn là lĩnh vực pháp luật theo trường phái của các nước phát triển mà ở đó, người ta ít quan tâm đến khía cạnh hàn lâm của pháp luật (nói đúng hơn là nghiên cứu hàn lâm dành cho những nhà nghiên cứu, những viện nghiên cứu chuyên sâu); trong đào tạo thì coi trọng tính ứng dụng, đào tạo luật trong những tình huống của thực tiễn và hướng về thực tiễn; trong xây dựng pháp luật thì coi trọng yếu tố thực tiễn và hiệu quả điều chỉnh của pháp luật trên cơ sở của lý thuyết thực chứng.

Trong xây dựng pháp luật, hơn ba thập kỷ qua chúng ta cũng không đi theo một trường phái pháp luật nào thực sự rõ ràng. Đây cũng là hệ quả tất yếu của tư duy khoa học pháp lý nêu trên. Mới nhìn thì có thể thấy tư duy pháp lý, cấu trúc hệ thống pháp

luật cũng như tư tưởng chính sách về cơ bản là theo trường phái pháp luật châu Âu lục địa (Civil law), nhưng nghiên cứu kỹ thì thấy có sự pha tạp của nhiều tư duy pháp lý, tư tưởng chính sách đến cấu trúc của nhiều hệ thống, trường phái pháp luật khác nhau. Đối với lĩnh vực hình sự và tổ chức bộ máy nhà nước vẫn còn có sự ảnh hưởng rất lớn của mô hình pháp luật thời Xô Viết; lĩnh vực pháp luật về dân sự và thương mại thì chịu ảnh hưởng nhiều của trường phái pháp luật châu Âu lục địa (Civil law) của Pháp, Đức, Nhật, nhưng cũng có những dấu ấn của trường phái pháp luật Anh - Mỹ (common law). Thậm chí trong một lĩnh vực pháp luật, trong một đạo luật được ban hành cũng có sự pha tạp của các trường phái, các quan điểm pháp luật khác nhau. Do đó, có thể nói rằng, trong hơn ba thập kỷ đổi mới vừa qua chúng ta chưa có một chủ thuyết rõ ràng, một mô hình lý thuyết được định hình và theo đuổi trong nghiên cứu khoa học pháp lý cũng như trong thực tiễn xây dựng pháp luật.

Đã đến lúc chúng ta cần đi theo mô hình nào hay cần xây dựng một mô hình, một trường phái riêng cho chúng ta? Phải chăng chúng ta có thể xây dựng một chủ thuyết cho thời kỳ mới với những đặc trưng cơ bản là tư duy nghiên cứu khoa học pháp lý, đào tạo pháp luật phải trên cơ sở thực tiễn và hướng đến thực tiễn, còn tư duy trong xây dựng pháp luật thì cần dựa trên cơ sở của lý thuyết thực chứng và coi trọng yếu tố hiệu quả điều chỉnh của pháp luật?

Thứ hai, cần chuyển đổi từ tư duy quản lý sang tư duy kiến tạo phát triển trong xây dựng pháp luật

Vấn đề trước nhất trong đổi mới tư duy làm luật hiện nay theo chúng tôi đó là, cần chuyển đổi từ tư duy quản lý sang tư duy kiến tạo phát triển. Nội hàm của khái niệm “kiến tạo phát triển” là gì đã được nhiều chuyên gia phân tích, trao đổi. Ở đây chúng

tôi chỉ đề cập đến một nhân tố, một cấu thành mà chúng tôi cho là cơ bản nhất, cốt yếu nhất của khái niệm kiến tạo phát triển đó là nhân tố pháp luật. Nhà nước kiến tạo phát triển, nói một cách tổng quát nhất cần phải tạo lập cho được hai hệ thống hạ tầng thiết yếu sau:

Thứ nhất, “hạ tầng mềm”, đó là hệ thống thể chế, pháp luật;

Thứ hai, “hạ tầng cứng” đó là hệ thống cơ sở vật chất nền tảng cho phát triển kinh tế - xã hội, như hệ thống giao thông, sân bay, bến cảng, thông tin truyền thông, quy hoạch không gian phát triển, sử dụng nguồn lực...

Ở góc độ tạo lập hạ tầng mềm, Nhà nước kiến tạo phát triển là Nhà nước pháp quyền, quản trị đất nước bằng pháp luật và theo pháp luật, bảo đảm các quyền con người và quyền công dân, ít can thiệp hành chính vào đời sống xã hội. Nói cách khác, muốn xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển thì việc trước nhất và cơ bản nhất mà Nhà nước cần làm là phải xây dựng được một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, đáp ứng yêu cầu phát triển của hiện tại cũng như phải phù hợp với xu thế phát triển của tương lai. Hệ thống pháp luật đó cần phải được xây dựng và hoàn thiện bằng một tư duy mới đó là làm luật vì mục tiêu tạo dựng cho phát triển chứ không phải là để quản lý, giám sát theo nghĩa cai trị. Làm luật không phải chỉ để quản lý, để bảo đảm an toàn xã hội một cách thuần túy và cứng nhắc theo kiểu tư duy cũ mà phải hướng đến việc tạo dựng một môi trường, một hành lang pháp lý an toàn, thuận lợi cho sự phát triển của xã hội. Với chủ trương xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển như nêu trên thì mục tiêu kiến tạo phát

triển của pháp luật cũng phải được nhận thức là mục tiêu chủ yếu.

Trong hơn ba mươi năm đổi mới vừa qua, chúng ta đã không ngừng đổi mới tư duy làm luật, với mục tiêu xây dựng một hệ thống pháp luật định hướng cho phát triển. Nhưng do ảnh hưởng của tư duy cũ, trong xây dựng pháp luật vẫn còn tồn tại tư duy làm luật là để quản lý, là để bảo đảm sự an toàn, thậm chí là sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước hơn là tạo dựng môi trường, hành lang pháp lý thuận lợi cho phát triển. Đây là vấn đề không dễ xóa bỏ, nhất là trong cơ chế và quy trình làm luật hiện nay, khi việc đề xuất chính sách cũng như soạn thảo các dự án luật vẫn chủ yếu được thực hiện bởi các cơ quan quản lý lĩnh vực chuyên ngành và không loại trừ khả năng bị chi phối bởi lợi ích cục bộ, bởi tâm lý muốn có quyền để có cơ hội lợi dụng, trục lợi. Nếu không kiểm soát chặt chẽ thì rất có thể các đạo luật được ban hành không đáp ứng được yêu cầu kiến tạo hành lang an toàn, môi trường thuận lợi cho phát triển, mà chỉ nhằm mục đích kiểm soát, quản lý thuần túy, trở nên kìm hãm sự phát triển.

Từ đó, cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ tư duy pháp luật theo quan điểm: pháp luật không chỉ thiết lập sự an toàn cho quản lý mà điều quan trọng hơn là kiến tạo một môi trường, một hành lang thuận lợi, dẫn dắt và thúc đẩy phát triển. Mục tiêu cuối cùng của quản lý nhà nước phải là phục vụ Nhân dân và kiến tạo phát triển, không phải chỉ đơn thuần là sự an toàn cứng nhắc của xã hội. Để chuyển đổi được từ tư duy quản lý sang tư duy phục vụ và kiến tạo phát triển thì cũng cần phải thay đổi nhiều nhận thức và cách làm trong quy trình xây dựng pháp luật hiện hành¹⁰.

10 Xem thêm bài viết của tác giả: “Cần đổi mới tư duy xây dựng pháp luật”, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 2 & 3 năm 2019. Theo đó tác giả cho rằng, đổi mới tư duy pháp lý, tư duy xây dựng pháp luật ngoài hai vấn đề cốt lõi nêu trên còn có những vấn đề lớn như: cần xây dựng hệ thống pháp luật dựa trên

2.3. Cần đổi mới quy trình làm luật

Có thể nói, quy trình làm luật hiện nay còn có nhiều bất cập. Bắt đầu từ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) năm 2008, việc đổi mới quy trình xây dựng pháp luật có những thay đổi rất không hợp lý, không dựa trên cơ sở khoa học mà mang nặng dấu ấn chủ quan và sau đó được Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 kế thừa.

Có nhiều điều bất hợp lý trong quy trình xây dựng pháp luật hiện hành, trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ xin đề cập đến hai điểm chốt quan trọng nhất và cũng là hai vấn đề bất hợp lý nhất của quy trình làm luật theo Luật Ban hành văn bản QPPL hiện hành như sau:

Thứ nhất, quy trình cắt khúc trong quá trình soạn thảo và trình luật. Đó là quy trình mà cơ quan soạn thảo và trình luật chỉ có trách nhiệm soạn thảo và trình dự án luật ra Quốc hội cho ý kiến lần thứ nhất, sau đó UBTVQH sẽ là cơ quan chủ trì tiếp thu, chỉnh lý và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ hai để xem xét, thông qua. Tuy nhiên, trên thực tế, một Ủy ban của Quốc hội sẽ lĩnh trách nhiệm tiếp quản dự án luật đó để chủ trì nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh lý. Vấn đề là ở chỗ, ủy ban đó lại chính là ủy ban vừa được phân công và có báo cáo thẩm tra dự án luật trước Quốc hội. Câu hỏi đặt ra là, tại sao chúng ta lại biến cơ quan thẩm tra thành cơ quan tiếp thu, trình luật? tại sao cơ quan thẩm tra lại làm thay vai của cơ quan chủ trì soạn thảo và trình luật? Về nguyên tắc, nếu một ủy ban của Quốc hội soạn thảo và đệ trình luật thì sẽ có các ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra. Tuy nhiên, trong quy trình này, ủy ban của Quốc hội lại lấy dự án luật do chính mình thẩm tra để tiếp thu và trình thông qua mà không có ủy ban nào của Quốc

hội thẩm tra lại. Trong khi đó, cơ quan chủ trì soạn thảo và trình luật bị mất vai trò và không còn tiếng nói bảo vệ quan điểm cũng như các định hướng chính sách đã được cân nhắc và lựa chọn, không thể bảo vệ và chịu trách nhiệm đến cùng về “đứa con tinh thần” của mình.

Đã đến lúc chúng ta cần phải thay đổi quy trình này. Theo đó, cơ quan trình dự án luật phải được quyền chủ trì và bảo vệ quan điểm của mình trong toàn bộ quá trình soạn thảo và trình thông qua dự án luật. Còn cơ quan thẩm tra, dù đó là các ủy ban của Quốc hội hay UBTVQH thì hãy làm đúng chức năng của cơ quan thẩm tra, giúp Quốc hội xem xét, thậm chí có thể đề nghị Quốc hội không thông qua một dự án luật, nhưng không nên làm thay và tước đi quyền của cơ quan soạn thảo dự án luật. Quyền lập pháp vẫn luôn là quyền của Quốc hội, Quốc hội có thể thông qua hoặc không thông qua bất kỳ một đạo luật nào. Thực tiễn lập pháp của những năm qua cho thấy, chúng ta đã phải trả giá cho sự bất hợp lý của quy trình nêu trên. Bài học về những sai sót của Bộ luật Hình sự năm 2015 dù có hi hữu cũng chính là bắt nguồn từ quy trình cắt khúc này. Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL vừa được trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 8 vừa qua, Chính phủ đã đề xuất thay đổi quy trình nói trên, theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo và trình luật tiếp tục thực hiện vai trò tiếp thu và chỉnh lý dự án luật dưới sự chủ trì của UBTVQH, sau khi Quốc hội cho ý kiến lần đầu. Cơ quan thẩm tra thực hiện đúng vai trò thẩm tra và tham mưu cho Quốc hội về dự án luật. Rất tiếc là quan điểm đổi mới nêu trên vẫn chưa nhận được sự đồng thuận cao trong Quốc hội. Việc thay đổi quy trình như nêu

(Xem tiếp trang 16)

cơ sở bằng chứng; cần phải chuyển trọng tâm vào giai đoạn nghiên cứu, đề xuất các định hướng chính sách, giai đoạn xây dựng các dự án luật chỉ còn là việc quy phạm hóa chính sách của các nhà làm luật chuyên nghiệp; tăng cường tính chuyên nghiệp, tìm kiếm sự đồng thuận trong đề xuất và xây dựng luật; làm luật không nên quá xúc động và cũng không được phép nóng vội; cuối cùng, cần sửa đổi, bổ sung cơ bản Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật hiện hành.

ÁP DỤNG LỄ CÔNG BẰNG ĐỂ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP DÂN SỰ

Phùng Trung Tập*

* PGS. TS. Giảng viên cao cấp, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: Lễ công bằng; áp dụng lễ công bằng; tranh chấp dân sự.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 21/12/2019
Biên tập : 23/12/2019
Duyệt bài : 25/12/2019

Article Infomation:

Keywords: fairness; civil disputes.

Article History:

Received : 21 Dec. 2019
Edited : 23 Dec. 2019
Approved : 25 Dec. 2019

Tóm tắt:

Giải quyết những tranh chấp dân sự phát sinh trong xã hội luôn là đòi hỏi của đời sống xã hội. Đối với những tranh chấp phức tạp mà không có quy phạm pháp luật để áp dụng, không có tập quán, không có luật để áp dụng tương tự, không có án lệ thì nguyên tắc chung của luật dân sự và lễ công bằng được áp dụng. Có những tranh chấp chỉ có thể áp dụng lễ công bằng mới giải quyết được. Áp dụng lễ công bằng là một việc phức tạp, nhằm giải quyết kịp thời những tranh chấp phát sinh theo nguyên tắc không thể viện cớ chưa có luật thì không giải quyết.

Abstract:

It is to required by the social life that the civil disputes in the society to be resolved. For the complicated disputes where there is no applicable law, no customary practice, no similar law, no precedent to be applied, the general principles of the civil law and the fairness are to be applied. There are disputes that can only be resolved by applying the fairness. The application of fairness is a complicated task, in order to promptly resolve the disputes under the principle that it cannot be invoked without a law, it will not be resolved.

1. Quy định về áp dụng lễ công bằng

Quan hệ pháp luật dân sự là quan hệ về tài sản và quan hệ nhân thân phát sinh khách quan trong xã hội có tư hữu, có nhà nước và có pháp luật. Vì quan hệ dân sự phát sinh theo nhu cầu của mỗi cá nhân, mỗi gia đình và cộng đồng. Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS năm 2015) được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ về tài sản và nhân thân phát sinh trong xã hội. Pháp luật được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo một trật tự nhất định và thống nhất, thể hiện rõ bản chất của một nhà nước trong từng thời kỳ. Pháp luật phát sinh từ các quan hệ xã hội, nhằm điều chỉnh các quan hệ

xã hội, nhưng không theo kịp các quan hệ xã hội ngày một phát sinh đa dạng, phong phú và phức tạp. Do đó, có những tranh chấp phát sinh trong đời sống xã hội, cần giải quyết nhưng không có quy định của pháp luật để áp dụng. Vì vậy, như một dự liệu của giải pháp nhằm điều chỉnh kịp thời các tranh chấp dân sự phát sinh mà chưa có luật để áp dụng, không có tập quán để giải quyết, thì cần phải có một cơ chế như một giải pháp để giải quyết. Một giải pháp cho vấn đề này được quy định tại Điều 6 BLDS năm 2015:

“1. Trường hợp phát sinh quan hệ thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật dân sự mà các bên không có thỏa thuận, pháp

luật không có quy định và không có tập quán được áp dụng thì áp dụng quy định của pháp luật điều chỉnh quan hệ dân sự tương tự.

2. Trường hợp không thể áp dụng tương tự pháp luật theo quy định tại khoản 1 Điều này thì áp dụng các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự quy định tại Điều 3 của Bộ luật này, án lệ, lệ công bằng”.

2. Định nghĩa áp dụng lệ công bằng

Lẽ công bằng là một chuẩn mực được rút ra từ quan hệ cụ thể, có nội dung cấu thành từ các quan hệ thể hiện tính nhân văn, phù hợp với nhận thức của nhiều người về sự công bằng trong mối quan hệ giữa quyền và nghĩa vụ của các bên chủ thể trong một quan hệ pháp luật dân sự có tranh chấp và được giải quyết thấu tình, đạt lý phù hợp với đạo lý. Lẽ công bằng không phải là một cái gì đó trừu tượng, khó xác định. Lẽ công bằng là một quan hệ thông thường và đối với bất kỳ ai nhận thức hay trực tiếp giải quyết tranh chấp cũng sẽ làm như vậy, không thể khác. Vì vậy, áp dụng lẽ công bằng đòi hỏi cơ quan xét xử phải có đội ngũ thẩm phán có tâm và có tầm. Tâm và tầm phải kết hợp hài hòa và tạo thành bản lĩnh, trách nhiệm và lương tâm của thẩm phán. Khi một tranh chấp phát sinh, mà không có luật để áp dụng trực tiếp, không có tập quán để áp dụng, không thể áp dụng tương tự về luật, không có án lệ để áp dụng thì lẽ công bằng được áp dụng để giải quyết tranh chấp.

Lẽ công bằng là một chuẩn mực xử sự trong quan hệ giữa các bên chủ thể, mục đích đạt được nhằm bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của các bên được thực hiện như một tất yếu, lẽ đương nhiên và không thể khác. Lẽ công bằng là khả năng khách quan, tồn tại độc lập và khi được áp dụng mang lại hiệu quả nhất định là giải quyết kịp thời những tranh chấp dân sự trong điều kiện không có luật để áp dụng, không có tập quán, không có luật áp dụng tương tự, không có án lệ. Lẽ công bằng được áp dụng để giải quyết tranh chấp dân sự đã vượt ra ngoài phạm vi của luật dân sự, nhưng phù hợp với đặc điểm, bản chất và nguyên tắc chung của quan hệ dân sự. Áp dụng lẽ công bằng không

thể không áp dụng các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự quy định tại Điều 3 BLDS năm 2015.

Quy định tại Điều 3 BLDS năm 2015 là tư tưởng chỉ đạo trong việc xác lập, thực hiện các quyền, nghĩa vụ trong từng loại quan hệ dân sự nhất định là quan hệ tài sản và quan hệ nhân thân; buộc các quan hệ pháp luật dân sự phải tuân theo những nguyên tắc cơ bản mang tính mệnh lệnh này. Dựa trên những nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự tại Điều 3 BLDS, là một định hướng chủ đạo trong việc đánh giá và giải quyết các tranh chấp dân sự. Những nguyên tắc cơ bản này thể hiện rõ bản chất và những đặc trưng pháp luật dân sự Việt Nam, nhằm điều chỉnh các quan hệ tài sản và nhân thân trong xã hội tồn tại và phát triển nhiều thành phần kinh tế, nhiều hình thức sở hữu trong thời kỳ hội nhập quốc tế và thúc đẩy kinh tế thị trường phát triển.

Khoản 1 Điều 3 BLDS năm 2015 là một nguyên tắc thể hiện rõ bản chất của quan hệ pháp luật dân sự, bảo đảm các quyền bình đẳng về tư cách chủ thể, về quan hệ giữa quyền và nghĩa vụ dân sự của các bên chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật dân sự được pháp luật bảo đảm thực hiện: “Mọi cá nhân, pháp nhân đều bình đẳng, không được lấy bất kỳ lý do nào để phân biệt đối xử; được pháp luật bảo hộ như nhau về các quyền nhân thân và tài sản”. Quy định này phù hợp với quy định của Điều 14 Công ước Quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966: “Mọi người đều bình đẳng trước các tòa án và cơ quan tài phán. Mọi người đều có quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật để quyết định về lời buộc tội người đó trong các vụ án hình sự hoặc để xác định quyền và nghĩa vụ của người đó trong các vụ kiện dân sự”.

Nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự theo quy định tại Điều 3 BLDS năm 2015, được áp dụng cho tất cả các cấp tòa án.

Trước hết, lẽ công bằng trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự phải được hiểu

theo một trình tự, thủ tục tố tụng dân sự nhằm bảo đảm cho việc xem xét công khai, công bằng trong tố tụng không có những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp như áp đặt, gợi ý hoặc có sự “*gửi gắm trước*”, làm sai lệch bản chất của tranh chấp dân sự đang cần được giải quyết. Sự thiên lệch có thể có từ hội đồng xét xử, giám sát xét xử, bào chữa viên, từ luật sư. Sự không công bằng còn có thể có trong trường hợp phân biệt đương sự có lợi ích đối lập nhau hoặc vì đương sự này có mối quan hệ nào đó với người thứ ba hoặc với một hoặc toàn bộ thành viên trong hội đồng xét xử.

Thứ hai, sự thiếu công bằng có thể còn liên quan đến nội dung của vụ việc đang tranh chấp mà việc xác minh, nhận định, đánh giá các chứng cứ chưa đầy đủ, thiếu khách quan và làm sai lệch bản chất của tranh chấp.

Thứ ba, sự thiếu công bằng có thể do vi phạm nguyên tắc tranh tụng công khai tại phiên tòa. Phiên tòa công khai nhằm bảo đảm sự khách quan và minh bạch từ các thủ tục tố tụng, là căn cứ để bảo vệ thích đáng các quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia tố tụng, nhất là các bên có các lợi ích mâu thuẫn nhau.

Với những yếu tố bảo đảm lẽ công bằng và vi phạm lẽ công bằng cần được xác định từ khâu xác minh các chứng cứ, về chủ thể của tranh chấp, nội dung tranh chấp dân sự để có được những đánh giá khách quan đúng với bản chất của vụ việc, từ đó lẽ công bằng được áp dụng tuân theo các nguyên tắc của pháp luật dân sự theo quy định tại Điều 3 của BLDS năm 2015.

Áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự là một việc phức tạp và khó khăn đối với cơ quan xét xử. Do vậy, cần phải dự liệu trước những yếu tố ảnh hưởng đến lẽ công bằng như: tính chất của tranh chấp, nhân tố con người, đặc biệt là thành viên Hội đồng giải quyết vụ việc. Tính cẩn trọng, lương tâm, trình độ, kỹ năng và trách nhiệm của thành viên hội đồng xét xử đóng vai trò quyết định đến việc áp dụng lẽ công bằng có hiệu quả hay không có hiệu quả..

Theo quy định của BLDS năm 2015, “*Tòa án không được từ chối giải quyết vụ việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng*”. Quy định này được cụ thể hóa từ Điều 26 đến Điều 33 BLTTDS. Tòa án có thẩm quyền giải quyết tất cả các tranh chấp, các yêu cầu về dân sự, trừ trường hợp tranh chấp đó thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan, tổ chức khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự được thực hiện theo một trật tự, thủ tục khép kín và chặt chẽ theo quy định của BLTTDS năm 2015.

Áp dụng lẽ công bằng là một giải pháp giải quyết tranh chấp dân sự trong trường hợp không thể áp dụng tương tự pháp luật theo quy định tại khoản 1 Điều 6 BLDS năm 2015. Điều kiện của việc áp dụng này phải theo các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự quy định tại Điều 3 BLDS năm 2015. Nguyên tắc này thể hiện sự tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận của các chủ thể là cá nhân, pháp nhân trong việc xác lập, thực hiện, chấm dứt các quyền và nghĩa vụ dân sự trong quan hệ nhất định. Mọi cam kết, thỏa thuận không vi phạm điều cấm của luật, không trái đạo đức xã hội có hiệu lực thực hiện đối với các bên và phải được chủ thể khác tôn trọng. Các chủ thể xác lập, thực hiện, chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự của mình một cách thiện chí, trung thực và không được xâm phạm đến lợi ích quốc gia, dân tộc, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Các chủ thể tham gia vào quan hệ tài sản và nhân thân tự chịu trách nhiệm về việc không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ dân sự. Những nguyên tắc cơ bản này là khuôn mẫu để điều chỉnh các quan hệ dân sự, đồng thời là tư tưởng chỉ đạo tòa án các cấp trong việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự khi cần thiết.

Những nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự theo quy định tại Điều 3 BLDS năm 2015 có nội dung bao quát hầu như tất cả các quan hệ pháp luật dân sự và thể hiện bản chất của quan hệ pháp luật dân sự giữa các bên chủ thể trong xã hội. Tuy nhiên, cuộc

sống luôn phát sinh những sự kiện cần phải được giải quyết, nhưng pháp luật không thể hoàn thiện đến mức có thể điều chỉnh hết tất cả các quan hệ tài sản và nhân thân phát sinh trong xã hội! Vì vậy, việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự vừa là nhu cầu vừa là một giải pháp linh hoạt để hóa giải những tranh chấp dân sự phát sinh trong xã hội để bảo vệ sự bình ổn trong giao lưu dân sự, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, bảo đảm tình đoàn kết trong nhân dân. Qua việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự phát sinh, là cơ sở sửa đổi, bổ sung pháp luật nhằm hoàn thiện pháp luật để giải quyết các quan hệ dân sự một cách có hiệu quả.

Từ những phân tích trên, có thể định nghĩa áp dụng lẽ công bằng để giải quyết các tranh chấp dân sự như sau: *Áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong trường hợp xem xét, giải quyết tranh chấp thuộc đối tượng điều chỉnh của luật dân sự mà các bên trong quan hệ không có thỏa thuận, pháp luật không có quy định hoặc có quy định nhưng quy định hiện có không thể điều chỉnh hết quan hệ đang được xem xét, giải quyết mà không có tập quán được áp dụng, không có quy định để áp dụng tương tự về luật và không có án lệ để áp dụng thì áp dụng lẽ công bằng.*

3. Điều kiện áp dụng lẽ công bằng

Lẽ công bằng là một quy định của pháp luật. Tuy nhiên, các yếu tố cấu thành lẽ công bằng không được pháp luật quy định cụ thể gồm những gì. Nhưng lẽ công bằng là một chuẩn mực pháp lý được thể hiện trong các quan hệ xã hội và thể hiện rõ phương thức pháp lý trong việc áp dụng. Từ cơ sở lý luận này, cách thức áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự, cần xác định theo các điều kiện sau đây:

- Tranh chấp đang được xem xét giải quyết thuộc đối tượng điều chỉnh của luật dân sự (Quan hệ về tài sản mang tính chất hàng hóa – tiền tệ và quan hệ về nhân thân phi tài sản);

- Các bên tranh chấp không có thỏa thuận hoặc không thỏa thuận được, pháp luật không có quy định, không có tập quán, không có quy định để áp dụng tương tự, không có án lệ. Thẩm quyền áp dụng lẽ công bằng thuộc tòa án các cấp.

- Áp dụng lẽ công bằng căn cứ vào từng tranh chấp riêng biệt, thậm chí những tranh chấp cùng loại thì việc áp dụng lẽ công bằng cũng không như nhau. Áp dụng lẽ công bằng cần thiết và quan trọng là việc xác định chủ thể thuộc các bên tranh chấp, có tính đến những người yếu thế và tính phức tạp, quy mô về tài sản của tranh chấp và tính thực tế, khách quan của sự kiện phát sinh là những tranh chấp cần phải được giải quyết cho phù hợp với đạo lý thông thường.

Khi áp dụng lẽ công bằng, không nên nhìn nhận vấn đề này pháp luật quy định rồi, thì việc áp dụng lẽ công bằng có thật sự cần thiết hay không? Pháp luật có quy định, nhưng còn nhiều quan hệ chưa được và phát sinh một cách khách quan trong nhóm quan hệ cụ thể, mà quy định hiện có không thể điều chỉnh thỏa đáng, thì lẽ công bằng vẫn có thể được áp dụng. Mục đích của pháp luật là bảo đảm công bằng, nhưng để giải quyết được triệt để tranh chấp, bảo đảm nguyên tắc công bằng về quyền và nghĩa vụ của các bên chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự, thì lẽ công bằng vẫn có thể được áp dụng nhằm khắc phục khoảng trống của pháp luật hoặc pháp luật không điều chỉnh hết được các tranh chấp đang phát sinh.

4. Thẩm quyền áp dụng lẽ công bằng

Theo quy định hiện hành, thẩm quyền áp dụng lẽ công bằng thuộc tòa án đang xét xử vụ án. Để bảo đảm tính khách quan và công bằng trong quá trình giải quyết tranh chấp và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của các bên đương sự. Khi áp dụng lẽ công bằng, tòa án có vai trò quan trọng trong việc điều khiển quá trình tranh tụng và tuân theo những nguyên tắc, thủ tục tố tụng dân sự, bảo đảm quyền bình đẳng của các bên đương sự trong quá trình tranh tụng. Trong quá trình tranh tụng để áp dụng lẽ công bằng, chủ tọa phiên tòa phải tạo mọi điều kiện cần thiết

cho những người tham gia tranh tụng bày tỏ quan điểm của mình và có quyền yêu cầu họ dừng trình bày những ý kiến, chứng cứ không liên quan đến vụ án. Như vậy, việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự có những nội dung, phương thức tranh tụng tại phiên toà cũng không có sự khác biệt nào so với các tranh chấp dân sự có sẵn quy phạm pháp luật để viện dẫn áp dụng để giải quyết tranh chấp. Nội dung và phương thức tranh tụng tại phiên toà giải quyết tranh chấp bằng việc áp dụng lẽ công bằng cũng tuân theo quy định tại Điều 247 BLTTDS năm 2015.

Khi áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự, trong phần nội dung vụ án và nhận định của Toà án phải ghi rõ những yêu cầu khởi kiện của nguyên đơn, yêu cầu khởi kiện của cơ quan, tổ chức, cá nhân; yêu cầu phản tố, đề nghị của bị đơn; yêu cầu độc lập, đề nghị của người có quyền, nghĩa vụ liên quan để qua đó căn cứ vào những tài liệu, chứng cứ đã xem xét tại phiên toà, kết quả tranh tụng tại phiên toà để phân tích, đánh giá, nhận định đầy đủ, khách quan về các tình tiết của vụ án, những sự kiện để áp dụng lẽ công bằng. Căn cứ phán quyết của toà án là dựa trên lẽ công bằng, các yếu tố của lẽ công bằng được mô tả, viện dẫn áp dụng. Thay vì viện dẫn điều luật trong các vụ tranh chấp có luật để áp dụng hoặc có tập quán để áp dụng hoặc có luật để áp dụng tương tự hoặc có án lệ để áp dụng, thì trường hợp lẽ công bằng được áp dụng để giải quyết tranh chấp cũng phải được toà án xác định rõ.

Căn cứ vào quyết định của bản án sơ thẩm được áp dụng lẽ công bằng để giải quyết, đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện cũng có quyền kháng cáo bản án sơ thẩm theo quy định tại Điều 271 BLTTDS năm 2015 như đối với các bản án thông thường khác. Thời hạn kháng cáo đối với bản án của Toà án cấp sơ thẩm áp dụng lẽ công bằng là 15 ngày, kể từ ngày tuyên án và thời hạn kháng cáo cũng tuân theo quy định tại Điều 273 BLTTDS năm 2015.

5. Các yếu tố ảnh hưởng đến áp dụng lẽ công bằng

Áp dụng lẽ công bằng là áp dụng quy định của pháp luật về lẽ công bằng. Nhưng quy định lẽ công bằng không thể hiện rõ nội hàm, mà quy định khái quát. Vì vậy, khi áp dụng lẽ công bằng cần phải xem xét các yếu tố có liên quan đến phạm vi tranh chấp, đặc điểm của tranh chấp, các bên chủ thể của tranh chấp và các chủ thể khác có liên quan.

Áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp theo nguyên tắc bảo đảm quyền bình đẳng về mặt pháp lý của các bên chủ thể. Quyền bình đẳng của các bên chủ thể trong tranh chấp được xác định dựa vào tiêu chí lẽ công bằng. Vì vậy, cần xác định những yếu tố tác động, ảnh hưởng việc xác định lẽ công bằng sau đây:

- Cần xác định rõ điều kiện, hoàn cảnh về không gian và thời gian các bên chủ thể xác lập quan hệ hoặc những sự kiện phát sinh do ý chí chủ quan của một bên hoặc cả hai bên trong một quan hệ pháp luật cụ thể về tài sản hoặc về nhân thân. Từ cơ sở xác định này, để có căn cứ xác định mối quan hệ phổ biến, quan hệ nhân quả của sự kiện phát sinh và hậu quả pháp lý xảy ra. Yếu tố ý chí của các bên chủ thể cần phải xác định rõ là ý chí chủ quan hay hoàn cảnh khách quan ngoài ý chí của chủ thể theo đó sự kiện pháp lý phát sinh theo ý muốn hay ngoài ý muốn của chủ thể để có căn cứ áp dụng lẽ công bằng, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của một bên hoặc lợi ích của người thứ ba.

- Xác định cụ thể những nguyên nhân khách quan mà quyền, lợi ích hợp pháp của một bên trong quan hệ pháp luật dân sự bị thiệt thòi. Nguyên nhân khách quan có thể là hành vi của người thứ ba hoặc do sự biến pháp lý tương đối hoặc tuyệt đối cụ thể mà hậu quả của nó xâm phạm quyền, lợi ích chính đáng hoặc đáng lẽ có được nhưng bị mất mát, bị giảm sút không chính đáng.

- Áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp về tài sản và nhân thân, cần xác định mức độ nhận thức của chủ thể do điều kiện kinh tế, hoàn cảnh xã hội, hoàn cảnh gia đình chi phối hoặc do năng lực nhận thức

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

của cá nhân mà dẫn đến những tranh chấp dân sự.

- Năng lực của thẩm phán áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự là người có năng lực nhận thức nhiều kiến thức thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau, ngoài kiến thức về chuyên môn pháp luật là bắt buộc đối với thẩm phán.

- Xác định các yếu tố là nguyên nhân dẫn đến quyền, lợi ích của một bên bị thiệt hoặc lợi ích của người thứ ba bị xâm phạm nếu trong điều kiện bình thường thì những lợi ích vật chất hoặc phi vật chất của chủ thể được bảo đảm thực hiện nhưng lại bị mất đi không chính đáng, không do lỗi của chủ thể.

6. Hệ quả pháp lý của việc áp dụng lẽ công bằng

Việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự là nhằm giải quyết

kịp thời, dứt điểm những tranh chấp dân sự phát sinh trong xã hội trong trường hợp chưa có quy phạm, không có tập quán, không có luật để áp dụng tương tự, không có án lệ để áp dụng. Áp dụng lẽ công bằng giải quyết các tranh chấp dân sự góp phần bảo đảm cho các quyền dân sự chính đáng của chủ thể được bảo đảm thực hiện, đồng thời giữ gìn mối đoàn kết trong nhân dân, bảo đảm cho các quyền, lợi ích hợp pháp của các bên chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự, thương mại được bảo đảm thực hiện.

Việc áp dụng lẽ công bằng để giải quyết tranh chấp dân sự là căn cứ để cơ quan lập pháp ban hành văn bản pháp luật nhằm khắc phục kịp thời những “lỗ hổng” của pháp luật cho phù hợp với quan hệ pháp luật dân sự, điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ trong xã hội về tài sản và nhân thân thuộc lĩnh vực pháp luật dân sự ■

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM...

(Tiếp theo trang 10)

trên không phải là sự đổi vai mà là trả lại đúng vai của các cơ quan tham gia trong quy trình làm luật.

Thứ hai, quy trình một dự án luật phải được trình tại hai kỳ họp Quốc hội. Mặc dù Điều 73 Luật Ban hành văn bản QPPL quy định rõ Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội; trường hợp dự án luật lớn, nhiều điều, khoản có tính chất phức tạp thì Quốc hội có thể xem xét, thông qua tại ba kỳ họp. Tuy nhiên, trên thực tế thì UBTVQH ngay từ khi ban hành Nghị quyết về triển khai Nghị quyết của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm đều xác định trước là hầu hết các dự án luật đều được trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua tại hai kỳ họp. Cũng từ đó sinh ra quy trình cắt khúc thành hai giai đoạn như nêu trên. Tại sao hầu hết các dự án luật đều phải trình Quốc hội tại hai kỳ họp và đều được xác định trước khi trình luật như vậy? Nếu một

dự án luật được chuẩn bị tốt, bảo đảm chất lượng để thông qua lại không thể thông qua? Vì nếu dự án luật được thông qua thì sẽ đỡ tốn kém tiền bạc hơn và cũng đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của cuộc sống được sớm hơn. Có lẽ, chúng ta nên tiếp cận vấn đề này một cách thực tế và mềm dẻo hơn cho phù hợp với tinh thần của Điều 73. Hơn nữa, Điều 74 Luật Ban hành văn bản QPPL cũng quy định: Trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì Quốc hội xem xét, quyết định việc trình lại hoặc xem xét, thông qua tại kỳ họp tiếp theo theo đề nghị của UBTVQH. Như vậy, một dự án luật có thể được xem xét, thông qua ngay trong một kỳ họp của Quốc hội hay hai kỳ, thậm chí ba kỳ là quyền của Quốc hội, không nên được sắp đặt ngay từ khi lập chương trình như hiện nay. Tất cả là ở chất lượng dự án luật và yêu cầu của thực tiễn, và hãy để điều đó cho Quốc hội xem xét, quyết định ■

KHIẾN NGHI HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Cao Vũ Minh*

* TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Xử phạt vi phạm hành chính, thẩm quyền xử phạt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/11/2019
Biên tập : 19/11/2019
Duyệt bài : 21/11/2019

Article Infomation:

Keywords: The administrative sanctions; competence to administrative violation sanction.

Article History:

Received : 05 Nov. 2019
Edited : 19 Nov. 2019
Approved : 21 Nov. 2019

Tóm tắt:

Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính là một trong những nội dung quan trọng nhất của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Hiện nay, các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Bài viết phân tích những hạn chế, bất cập trong các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, đồng thời đề xuất hướng hoàn thiện.

Abstract:

The competence to administrative violation sanction is one of the most important provisions of the Law on Handling Administrative Violations of 2012. Currently, the regulations on competence to administrative violation sanction have revealed with several shortcomings, inadequacies. This article provides the analysis of the shortcomings, inadequacies of the provisions on the competence to administrative violation sanction and also provides recommendations for further improvements.

1. Khái quát về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Thẩm quyền là một thuật ngữ được sử dụng rất phổ biến trong các văn bản quy phạm pháp luật khi đề cập đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một chủ thể. Dưới góc độ lý luận, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm sau: i) Các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện chức năng nhất định mà một chủ thể được trao để giải quyết những vấn đề phát sinh

trong hoạt động của mình; ii) Những quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nêu trên¹.

Trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính (VPHC), thẩm quyền xử phạt là một chế định pháp lý bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của những chức danh có thẩm quyền xử phạt trong việc áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với chủ thể vi phạm. Chính vì tầm quan trọng của thẩm

1 Nguyễn Cửu Việt, “Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8, năm 2005.

2 Điểm b khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

quyền xử phạt VPHC nên Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật năm 2012) đã khái quát hóa thành nguyên tắc xử phạt là “*việc xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, đúng thẩm quyền, bảo đảm công bằng, đúng quy định của pháp luật*”².

2. Bất cập và kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

2.1. Các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Điều 38 đến Điều 51 của Luật năm 2012 quy định về thẩm quyền xử phạt VPHC. Theo đó, 185 chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC. Cụ thể, 176 chức danh làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước (chiếm khoảng 95% số lượng các chức danh có thẩm quyền xử phạt), có 9 chức danh thuộc Tòa án không nằm trong cơ quan hành chính (chiếm khoảng 5% các chức danh có thẩm quyền xử phạt). So với Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008), Luật năm 2012 đã bổ sung 86 chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC³. Sự gia tăng số lượng các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính nhằm bảo đảm tính phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước, khắc phục tình trạng tồn đọng cũng như không xử phạt kịp thời, đúng lúc các vi phạm. Tuy nhiên, việc gia tăng các chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC

vẫn không thể lấp đầy “khoảng trống” về thẩm quyền xử phạt VPHC.

Thực tế này dẫn đến tình trạng là các văn bản dưới luật “tự ý” bổ sung thêm các chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC. Chẳng hạn, theo Luật năm 2012, “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng*” không có thẩm quyền xử phạt VPHC. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 34 Nghị định số 119/2017/NĐ-CP ngày 01/11/2017 về xử phạt VPHC trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa lại quy định: “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng*” có thẩm quyền xử phạt tương đương với “*Chánh Thanh tra Sở Khoa học và Công nghệ*”⁴. Theo chúng tôi, dù có thể hợp lý, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, xử phạt kịp thời đối với các vi phạm hành chính nhưng nghị định “bổ sung” luật là không phù hợp với nguyên tắc pháp quyền.

Hiện nay, Chính phủ đã trình Quốc hội Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC (Dự thảo ngày 29/9/2019) (sau đây gọi tắt là Dự thảo Luật). Dự thảo Luật đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng liên quan đến thẩm quyền xử phạt VPHC. Theo đó, Dự thảo Luật đã sửa đổi 08 điều luật liên quan đến thẩm quyền xử phạt của các chức danh (bao gồm thay đổi tên gọi, bãi bỏ hay thêm vào một số chức danh) như Công an nhân dân (Điều 39), Bộ đội biên phòng (Điều 40), Cảnh sát biển

3 Mai Thị Lâm, Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2016, tr.29.

4 Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 119/2017/NĐ-CP ngày 01/11/2017 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định:

“Chánh Thanh tra Sở Khoa học và Công nghệ; Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành Sở Khoa học và Công nghệ; Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng; Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng và Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng có quyền:

a) Phạt cảnh cáo;

b) Phạt tiền đến 50.000.000 đồng đối với cá nhân và phạt tiền đến 100.000.000 đồng đối với tổ chức;

c) Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn;

d) Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá mức tiền phạt được quy định tại điểm b khoản này;

đ) Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 3 Điều 2 của Nghị định này”.

(Điều 41), Hải quan (Điều 42), Kiểm lâm (Điều 43), Quản lý thị trường (Điều 45), Cảng vụ hàng hải, Cảng vụ hàng không, Cảng vụ đường thủy nội địa (Điều 47), Cơ quan thi hành án dân sự (Điều 49). Dự thảo Luật cũng đã bổ sung 03 điều luật hoàn toàn mới về thẩm quyền xử phạt của Kiểm ngư (bổ sung Điều 43a), Ủy ban Cảnh tranh Quốc gia (bổ sung Điều 45a) và Kiểm toán nhà nước (bổ sung Điều 49a). Tuy nhiên, sự sửa đổi, bổ sung này hoặc là không đầy đủ, hoặc là không chính xác. Cụ thể, thẩm quyền xử phạt của “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng*” vẫn không được chính thức hóa trong Dự thảo Luật mặc dù chức danh này được quy định trong Nghị định số 119/2017/NĐ-CP và hiện nay vẫn đang tiến hành việc xử phạt các vi phạm hành chính về tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa.

Điều 48 Luật năm 2012 quy định: “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*” có quyền xử phạt VPHC. Tuy nhiên, khi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 được ban hành và có hiệu lực thì không còn *Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao* và *các tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*⁵. Do đó, đương nhiên không còn chức danh “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*”. Vì vậy, tuy Luật năm 2012 quy định *Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao* có quyền xử phạt vi phạm hành chính nhưng trên thực tế không còn chức danh này nên đương nhiên không còn quyền xử phạt. Ngược lại, theo

Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, xuất hiện một số chức danh mới cần phải trao quyền xử phạt vi phạm hành chính là *Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân cấp cao*⁶ nhưng hiện nay do Luật XLVPHC năm 2012 chưa được sửa đổi, bổ sung nên không có quyền xử phạt. Nghiên cứu Dự thảo Luật cho thấy, dường như nhà làm luật “lãng quên” việc điều chỉnh thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc Tòa án nhân dân. Theo chúng tôi, nhằm bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam, Dự thảo Luật cần có những điều chỉnh về thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc Tòa án nhân dân theo tinh thần của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014. Theo đó, Dự thảo Luật cần bãi bỏ thẩm quyền xử phạt VPHC của “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao*”, “*Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*”, đồng thời cần xem xét quy định thẩm quyền xử phạt cho “*Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao*”, “*Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân cấp cao*”.

Luật năm 2012 không quy định cho bất kỳ chức danh nào có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh. Tuy nhiên, khi Quốc hội ban hành Luật Cạnh tranh năm 2018 lại có hai chủ thể đặc trưng có quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh là Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia và Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh⁷. Trên cơ sở Luật Cạnh tranh năm 2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 75/2019/NĐ-CP ngày 26/9/2019 xử phạt VPHC trong lĩnh vực cạnh tranh. Nghị định số 75/2019/NĐ-CP cũng quy định thẩm quyền xử phạt của Chủ

5 Điều 21 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định cơ cấu tổ chức của Tòa án nhân dân tối cao gồm:

- a) Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
- b) Bộ máy giúp việc;
- c) Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng.

Tòa án nhân dân tối cao có Chánh án, các Phó Chánh án, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án, công chức khác, viên chức và người lao động”.

6 Điều 30, 33, 35 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

7 Điều 113 Luật Cạnh tranh năm 2018.

tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia⁸ và Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh⁹. Dự thảo Luật bổ sung Điều 45a quy định về “*Thẩm quyền của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia*”, trong đó khoản 1 quy định về thẩm quyền xử phạt của “*Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh*” và khoản 2 về thẩm quyền xử phạt của “*Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia*”. Tuy nhiên, cách quy định này không chính xác bởi *Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh* hoạt động theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số¹⁰. Do đó, thẩm quyền xử phạt phải thuộc về tập thể *Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh* chứ không thuộc thẩm quyền riêng của cá nhân *Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh*. Chính vì vậy, Dự thảo Luật quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của *Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh* là không chính xác và cũng không thống nhất với quy định tương ứng trong Luật Cạnh tranh năm 2018 lần Nghị định số 75/2019/NĐ-CP. Ngoài ra, tên của điều luật là “*Thẩm quyền của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia*” cũng không chính xác vì chỉ khái quát được thẩm quyền xử phạt của *Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia* nhưng không bao hàm được thẩm quyền của *Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh* bởi *Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh* không phải là bộ phận cấu thành của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia¹¹. Do đó, việc Dự thảo Luật bổ sung Điều 45a là cần thiết nhưng phải điều chỉnh tên điều luật

cũng như định danh chính xác chủ thể có thẩm quyền xử phạt. Theo chúng tôi, Điều 45a Dự thảo Luật có thể đặt tên là “*Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia và Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh*”. Trên tinh thần đó, khoản 1 của điều luật này sẽ quy định về thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia và khoản 2 sẽ quy định về thẩm quyền xử phạt của Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh.

2.2. *Thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt trực xuất*

Theo Luật năm 2012, thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt trực xuất chỉ thuộc về hai chủ thể là Giám đốc Công an cấp tỉnh và Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh¹². Điều này có nghĩa nếu vi phạm hành chính có áp dụng hình thức xử phạt trực xuất thì thẩm quyền sẽ thuộc về Giám đốc Công an cấp tỉnh và Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh. Theo thống kê, hiện nay ở nước ta có 9 nghị định xử phạt vi phạm hành chính quy định về hành vi vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt trực xuất¹³. Tuy nhiên, có những nghị định không quy định thẩm quyền xử phạt cho lực lượng công an (trong đó có Giám đốc Công an cấp tỉnh và Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh). Điều này dẫn đến nghịch lý là khi xử phạt vi phạm trong các lĩnh vực này mà áp dụng hình thức xử phạt trực xuất thì không có chủ thể nào có thẩm quyền ra quyết định xử phạt.

8 Điều 26 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP.

9 Điều 27 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP.

10 Khoản 3 Điều 60 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định: “Khi xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh hoạt động theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số”.

11 Khoản 3 Điều 60 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định: “Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh do Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia quyết định thành lập để xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh cụ thể. Hội đồng chấm dứt hoạt động và tự giải thể khi hoàn thành nhiệm vụ. Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”.

12 Khoản 5 và khoản 7 Điều 39 Luật XLVPHC năm 2012.

13 Nghị định số 55/2009/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về bình đẳng giới; Nghị định số 107/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử; Nghị định số 138/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giáo dục; Nghị định số 159/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, xuất bản; Nghị định số 167/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh

Đơn cử, khoản 7 và khoản 8 Điều 8 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP quy định người nước ngoài có hành vi tổ chức tuyển sinh chương trình giáo dục có yếu tố nước ngoài khi chưa được cấp phép thực hiện trên lãnh thổ Việt Nam thì bị phạt tiền từ 40.000.000 đồng đến 60.000.000 đồng (hình thức xử phạt chính) và có thể bị trục xuất (hình thức xử phạt bổ sung). Nếu vi phạm này chỉ bị phạt tiền từ 40.000.000 đồng đến 60.000.000 đồng thì thẩm quyền xử phạt có thể thuộc về Chủ tịch UBND cấp tỉnh¹⁴, Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành cấp Bộ¹⁵, Chánh Thanh tra Bộ¹⁶. Tuy nhiên, trong trường hợp người nước ngoài bị áp dụng thêm hình thức xử phạt bổ sung là trục xuất thì thẩm quyền chỉ có thể thuộc về Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh¹⁷. Điều bất cập ở chỗ là Nghị định số 138/2013/NĐ-CP lại không quy định thẩm quyền xử phạt cho lực lượng công an (trong đó có Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh). Như vậy, sẽ xuất hiện tình trạng chủ thể có thẩm quyền xử phạt triệt để nhất là Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh lại không được quy định về thẩm quyền xử phạt. Bất cập này nếu không được giải quyết sẽ làm cho việc xử phạt trên thực tế rơi vào bế tắc¹⁸.

Do đó, chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật cần quy định thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt trục xuất một cách rõ ràng theo nguyên tắc “*việc áp dụng hình thức xử phạt trục xuất thuộc thẩm quyền của hai chủ thể*

là Giám đốc Công an cấp tỉnh và Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh. Các vi phạm hành chính cụ thể bị áp dụng hình thức xử phạt này thì thẩm quyền sẽ giao toàn bộ về cho Giám đốc Công an cấp tỉnh hoặc Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh”. Trên cơ sở đó, những nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể nếu có quy định về việc áp dụng hình thức xử phạt trục xuất sẽ phải đương nhiên ghi nhận thẩm quyền xử phạt của Giám đốc Công an cấp tỉnh và Cục trưởng Cục Quản lý xuất nhập cảnh.

2.3. Vấn đề tăng thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả cho các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở

Theo khoản 2 Điều 2 Luật năm 2012, xử phạt VPHC là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện VPHC. Tuân thủ đúng nguyên tắc thẩm quyền trong xử phạt VPHC có nghĩa là việc áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả phải nằm trong phạm vi thẩm quyền của chủ thể xử phạt.

Có thể nhận thấy hiện nay, lực lượng chủ yếu phát hiện VPHC là các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở (Chiến sĩ Công an nhân dân đang thi hành công vụ, Chiến sĩ Bộ đội biên phòng đang thi hành công vụ, Cảnh sát viên Cảnh sát biển đang thi hành công vụ, Công chức Hải quan đang thi hành công vụ, Kiểm lâm viên đang thi hành công vụ, Công chức Thuế đang thi

vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình; Nghị định số 174/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2017/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện; Nghị định số 176/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế; Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP ngày 07-10-2015) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; Nghị định số 67/2017/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí.

14 Khoản 3 Điều 28 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP.

15 Khoản 4 Điều 29 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP.

16 Khoản 5 Điều 29 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP.

17 Khoản 7 Điều 39 Luật XLVPHC năm 2012.

18 Cao Vũ Minh, Hình thức xử phạt trục xuất trong pháp luật Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, 2018, tr.142.

hành công vụ, Kiểm soát viên thi trường đang thi hành công vụ, Chấp hành viên thi hành án dân sự đang thi hành công vụ). Tuy nhiên, các chức danh này chỉ có quyền phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền mà không có quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả. Vì vậy, khi phát hiện các VPHC đơn giản, có mức phạt tiền nằm trong phạm vi thẩm quyền nhưng nếu có áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả thì các chủ thể này lại không có quyền xử phạt.

Đơn cử, theo khoản 1 Điều 7 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP, các vi phạm như “*đổ nước hoặc để nước chảy ra khu tập thể, lòng đường, vỉa hè, nhà ga, bến xe, trên các phương tiện giao thông nơi công cộng hoặc ở những nơi khác làm mất vệ sinh chung*”, “*tiểu tiện, đại tiện ở đường phố, trên các lối đi chung ở khu công cộng và khu dân cư*”, “*để gia súc, gia cầm hoặc các loại động vật nuôi phóng uế ở nơi công cộng*”, “*lấy, vận chuyển rác, chất thải bằng phương tiện giao thông thô sơ trong thành phố, thị xã để rơi vãi hoặc không bảo đảm vệ sinh*”, “*nuôi gia súc, gia cầm, động vật gây mất vệ sinh chung ở khu dân cư*” sẽ bị phạt từ 100.000 đồng đến 300.000 đồng và bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*”.

Theo Điều 66 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP, chiến sĩ công an đang thi hành nhiệm vụ có quyền phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 400.000 đồng đối với các VPHC trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Tuy nhiên, chiến sĩ công an đang thi hành nhiệm vụ không có thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả. Do đó, các vi phạm trên không thuộc thẩm quyền xử phạt của chiến sĩ công an đang thi hành nhiệm vụ.

Nếu chỉ xét riêng về thẩm quyền phạt tiền, chiến sĩ công an đang thi hành nhiệm vụ

hoàn toàn đủ thẩm quyền xử phạt. Tuy nhiên, do không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” nên chiến sĩ công an đang thi hành nhiệm vụ không có quyền xử phạt. Như vậy, chính biện pháp khắc phục hậu quả đã vô hiệu hóa thẩm quyền xử phạt của các chức danh ở cấp cơ sở. Điều này dẫn đến thực trạng có những hành vi vi phạm mà mức tiền phạt thuộc thẩm quyền của các chức danh ở cấp cơ sở nhưng do áp dụng đồng thời các biện pháp khắc phục hậu quả nên phải chuyển lên cấp trên. Từ đó, cấp trên trở thành cấp xử phạt nhiều hơn, “ôm đồm” xử phạt luôn cả những vi phạm vốn dĩ thuộc thẩm quyền của các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở¹⁹. Đây là phương án đi ngược lại với chủ trương mở rộng thẩm quyền cho cấp dưới, cấp cơ sở, đồng thời cũng đi ngược lại với phân cấp quản lý nhà nước về hoạt động xử phạt và mâu thuẫn với nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt dựa trên tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi²⁰.

Hiện nay, Dự thảo Luật không tăng thẩm quyền xử phạt cho cấp cơ sở. Tuy nhiên, việc không quy định thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của các chức danh này là một thiếu sót lớn. Khảo sát một số nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực thì vi phạm có mức tiền phạt dưới 500.000 đồng - mức tiền phạt thuộc thẩm quyền xử phạt của các chức danh ở cấp cơ sở đều là những vi phạm đơn giản, tính chất, mức độ rõ ràng, người có thẩm quyền có thể ban hành quyết định xử phạt ngay mà không mất nhiều thời gian chứng minh. Do đó, việc chuyển vi phạm lên cấp trên để giải quyết là không cần thiết và có thể dẫn đến tình trạng không xử lý kịp thời, nhanh chóng các VPHC. Chính vì vậy, chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật có thể bổ sung thẩm quyền áp

19 Cao Vũ Minh (chủ biên), Một số biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính - Thực trạng và hướng hoàn thiện, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, 2019, tr.98.

20 Nguyễn Cảnh Hợp - Mai Thị Lâm, “Quy định thẩm quyền xử phạt theo tỷ lệ phần trăm có khống chế mức trần: Ưu điểm hay hạn chế?”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 06, 2015.

dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” cho các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở. Nếu sửa đổi theo cách này, khi phát hiện các vi phạm có mức tiền phạt dưới 500.000 đồng và bị áp dụng biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*”, các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở có thể ban hành quyết định xử phạt ngay mà không cần phải chờ đợi dẫn đến việc xử phạt không kịp thời và không phát huy giá trị tích cực của biện pháp khắc phục hậu quả²¹.

2.4. Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Xét ở góc độ lý luận khoa học, Ủy ban nhân dân (UBND) là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung²² - tức là quản lý mọi ngành, mọi lĩnh vực trong phạm vi địa phương theo thẩm quyền được phân cấp. Từ đó, người đứng đầu UBND - Chủ tịch UBND các cấp được trao thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Luật XLVPHC năm 2012 quy định: “*Chủ tịch UBND các cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương*”. Ngoài ra, để phân định thẩm quyền xử phạt, Điều 52 Luật XLVPHC năm 2012 còn quy định “*nếu hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của nhiều người thuộc các ngành khác nhau, thì thẩm quyền xử phạt thuộc Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm*”.

Trong một vụ vi phạm với nhiều hành vi thuộc các ngành, lĩnh vực khác nhau thì không thể giao về cho bất cứ một cơ quan chuyên môn nào cũng không thể xé nhỏ vụ này ra và đưa về cho từng cơ quan chuyên ngành xử phạt²³. Do đó, giao thẩm quyền xử phạt cho Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm là rất hợp lý. Tuy nhiên, việc xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực cụ thể lại được điều chỉnh bằng các nghị định của Chính phủ, trong đó, có nhiều nghị định không quy định thẩm quyền xử phạt cho Chủ tịch UBND các cấp. Điều này dẫn đến thực trạng là Chủ tịch UBND các cấp không có thẩm quyền xử phạt trong rất nhiều ngành, lĩnh vực²⁴. Bất cập này đã vô hiệu hóa nguyên tắc “*Chủ tịch UBND các cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương*”. Quy định trên vô hình trung cũng làm mất giá trị của nguyên tắc “*nếu hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của nhiều người thuộc các ngành khác nhau, thì thẩm quyền xử phạt thuộc Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm*”.

Cụ thể, theo Nghị định số 41/2018/NĐ-CP, Chủ tịch UBND các cấp không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập. Nếu trường hợp một cá nhân, tổ chức thực hiện nhiều hành vi vi phạm thuộc các lĩnh vực

- 21 Đơn cử, khi chiến sĩ công an nhân dân đang thi hành nhiệm vụ phát hiện ra các hành vi “*tiểu tiện, đại tiện ở đường phố, trên các lối đi chung ở khu công cộng và khu dân cư*”, “*để gia súc, gia cầm hoặc các loại động vật nuôi phóng uế ở nơi công cộng*” thì không có thẩm quyền xử phạt mà chỉ được lập biên bản vi phạm và chuyển cho người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt trong thời hạn 07 ngày hoặc 30 ngày, kể từ ngày lập biên bản. Đến khi người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính và buộc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” thì trong nhiều trường hợp đã không còn hậu quả trên thực tế để khắc phục.
- 22 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013, tr.186.
- 23 Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr.373.
- 24 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh không quy định thẩm quyền xử phạt cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Tương tự, Nghị định số 109/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí, hóa đơn cũng không quy định thẩm quyền xử phạt cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp.

khác nhau trong đó có vi phạm thuộc lĩnh vực kiểm toán độc lập thì về nguyên tắc chung là phải chuyển cho Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền xử phạt. Tuy nhiên, do Chủ tịch UBND các cấp không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập nên đương nhiên thẩm quyền xử phạt của cả vụ vi phạm này không thuộc về Chủ tịch UBND các cấp. Chủ tịch UBND các cấp không có thẩm quyền xử phạt, vậy chủ thể nào có thẩm quyền xử phạt? Điều này gây khó khăn cho công tác xử phạt trên thực tế bởi nếu chuyển cho Chủ tịch UBND xử phạt thì trái pháp luật mà “xé lẻ” ra từng vụ việc cho các chủ thể có thẩm quyền xử phạt thì cũng không đúng pháp luật.

Về lý luận lẫn thực tiễn, một quy phạm pháp luật phải chứa đựng quy tắc xử sự chung, nhưng việc áp dụng các quy tắc xử sự chung cho mọi trường hợp, kể cả các trường hợp đặc biệt là điều không thể. Luật năm 2012 thiếu các quy định mang tính đặc thù nhằm giải quyết trường hợp hành vi vi phạm không thuộc thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND các cấp. Do đó, việc thiết lập ngoại lệ là cần thiết²⁵ khi quy định về nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Theo chúng tôi, Dự thảo Luật có thể quy định nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trên cơ sở hài hòa giữa quy tắc xử sự chung với ngoại lệ như sau: “*Chủ tịch UBND các cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương, trừ các vi phạm trong các lĩnh vực mà pháp luật không quy định thẩm quyền xử phạt cho Chủ tịch UBND các cấp*”. Trên cơ sở đó, đối với trường hợp hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt VPHC của nhiều người thuộc các lĩnh vực khác nhau thì thẩm quyền xử phạt thuộc Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm.

Trong trường hợp vụ vi phạm có bất kỳ hành vi nào không thuộc thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND các cấp thì vi phạm này sẽ được tách riêng thành một vi phạm độc lập và thẩm quyền xử phạt thuộc về các chức danh có thẩm quyền xử phạt chuyên ngành.

2.5. Thẩm quyền gia hạn về thời hạn xử phạt vi phạm hành chính

Thời hạn xử phạt VPHC được quy định tại Điều 66 Luật năm 2012 như sau: “*Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Đối với vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp mà không thuộc trường hợp giải trình hoặc đối với vụ việc thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 61 của Luật này thì thời hạn ra quyết định xử phạt tối đa là 30 ngày, kể từ ngày lập biên bản*”. Quy định thời hạn này là cần thiết vì từ khi lập biên bản vi phạm không phải lúc nào các chủ thể có thẩm quyền cũng ra quyết định xử phạt ngay được, họ cần có thời gian để chuẩn bị, thu thập, xác minh tài liệu... nhằm đưa ra quyết định xử phạt đúng đắn và chính xác nhất. Từ đó, pháp luật cho phép xin gia hạn thêm 30 ngày nữa và việc gia hạn đó phải được “*thủ trưởng trực tiếp*” đồng ý bằng văn bản. Tuy nhiên, Luật năm 2012 không quy định rõ ràng “*thủ trưởng trực tiếp*” ở đây là thủ trưởng quản lý trực tiếp hay thủ trưởng có thẩm quyền xử phạt.

Nhằm cụ thể hóa quy định này, ngày 18/8/2017, Chính phủ ban hành Nghị định số 97/2017/NĐ-CP giải thích rõ: “***Thủ trưởng trực tiếp*** của người có thẩm quyền đang giải quyết vụ việc theo quy định tại các Điều 66 Luật xử lý vi phạm hành chính là ***cấp trên trực tiếp trong quan hệ hành chính*** đối với người đang giải quyết vụ việc” (Điều 6e). Tuy đã giải thích như vậy, nhưng

25 Trần Thị Thu Phương, “Bàn về ngoại lệ của quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật”, Tạp chí Khoa học pháp lý số 2, năm 2014.

trong trường hợp Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Chánh thanh tra Bộ, Tổng Cục trưởng, Cục trưởng xin gia hạn cũng rất khó xác định người có thẩm quyền gia hạn.

Theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, đình chỉ công tác, cách chức Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Do đó, có thể xem Thủ tướng Chính phủ là “*cấp trên trực tiếp trong quan hệ hành chính*” của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Vì vậy, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải xin phép Thủ tướng Chính phủ. Tương tự, Bộ trưởng là người bổ nhiệm Chánh thanh tra Bộ²⁶ và cũng là người bổ nhiệm Tổng cục trưởng²⁷, Cục trưởng²⁸. Do đó, Chánh thanh tra Bộ, Tổng cục trưởng, Cục trưởng nếu muốn gia hạn phải xin phép “*cấp trên trực tiếp trong quan hệ hành chính*” là Bộ trưởng. Tuy nhiên, trong thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ²⁹, Bộ trưởng³⁰ lại không quy định về việc gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt VPHC. Luật năm 2012 cũng không quy định cho Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng có quyền xử phạt hành chính. Vậy, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng có quyền gia hạn về thời hạn xử phạt vi phạm hành chính hay không? Câu hỏi này vẫn chưa được trả lời rõ ràng trong Luật năm 2012 lẫn các văn bản hướng dẫn về xử phạt VPHC.

Trên cơ sở nhận thức được bất cập này, Dự thảo Luật đã bổ sung quy định: “*đối với*

trường hợp Chủ tịch UBND cấp tỉnh ra quyết định xử phạt thì UBND cấp tỉnh đó xem xét, quyết định việc gia hạn”. Tuy nhiên, ngay cả khi như vậy thì Dự thảo Luật chỉ giải quyết được một trường hợp thẩm quyền gia hạn về thời hạn xử phạt VPHC đối với vụ việc thuộc thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Những vi phạm khác thuộc thẩm quyền xử phạt của Chánh thanh tra Bộ, Tổng cục trưởng, Cục trưởng cũng không thể xác định chính xác chủ thể có thẩm quyền gia hạn về thời hạn xử phạt VPHC.

Khác với pháp luật một số quốc gia trên thế giới quy định cho cả cấp phó có quyền xử phạt vi phạm hành chính³¹, pháp luật về xử phạt VPHC hiện hành ở nước ta đề cao vai trò và trao quyền xử phạt cho người đứng đầu. Việc trao quyền xử phạt cho người đứng đầu không chỉ đáp ứng nhu cầu kịp thời, nhanh chóng xử phạt các vi phạm mà còn phát huy tính chịu trách nhiệm trong công tác xử phạt VPHC. Do đó, các công đoạn trong quá trình xử phạt VPHC cũng nên được trao cho cá nhân người đứng đầu quyết định. Theo chúng tôi, đối với các chức danh có thẩm quyền xử phạt cao nhất trong một lĩnh vực như Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Chánh thanh tra Bộ, Tổng Cục trưởng, Cục trưởng thì Dự thảo Luật nên giao cho chính các chủ thể này quyền tự quyết định việc gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt VPHC.

- 26 Khoản 2 Điều 17 Luật Thanh tra năm 2010 quy định: “Chánh Thanh tra bộ do Bộ trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ”.
- 27 Khoản 7 Điều 24 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/9/2016 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định: “Bộ trưởng quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, đình chỉ công tác Tổng cục trưởng sau khi có ý kiến của Thủ tướng Chính phủ”.
- 28 Khoản 8 Điều 24 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định: “Bộ trưởng quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, đình chỉ công tác, khen thưởng, kỷ luật người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu: vụ, cục, thanh tra, văn phòng”.
- 29 Điều 98 Hiến pháp năm 2013 và Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không quy định quyền gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt hành chính của Thủ tướng Chính phủ.
- 30 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ không quy định quyền gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt hành chính của Bộ trưởng.
- 31 Nguyễn Thanh Hà, “Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong dự án Luật xử lý vi phạm hành chính”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 20, năm 2011.

Quy định theo cách thức trên là hợp lý và không “dồn việc” lên cho Thủ tướng, Bộ trưởng vì đây là những chính khách, phải quyết định công việc thuộc tầm chính sách chứ không thể sa đà vào công việc sự vụ.

2.6. Vấn đề giao quyền xử phạt vi phạm hành chính

Luật năm 2012 quy định người có thẩm quyền xử phạt có thể giao cho cấp phó thực hiện thẩm quyền xử phạt VPHC. Việc giao quyền xử phạt VPHC được thực hiện thường xuyên hoặc theo vụ việc và phải được thể hiện bằng văn bản, trong đó xác định rõ phạm vi, nội dung, thời hạn giao quyền. Cấp phó được giao quyền xử phạt VPHC phải chịu trách nhiệm về quyết định xử phạt VPHC của mình trước cấp trưởng và trước pháp luật. Người được giao quyền không được giao quyền, ủy quyền cho bất kỳ người nào khác. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là trong trường hợp cấp trưởng đã giao quyền cho cấp phó thì cấp trưởng có được quyền ký quyết định xử phạt vi phạm hành chính nữa hay không? Hiện nay, câu hỏi này đang bị “bỏ ngõ” trong Luật năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Do đó, có nhiều quan điểm, ý kiến khác nhau trong việc áp dụng pháp luật về vấn đề này.

Quan điểm thứ nhất: trường hợp cấp trưởng đã giao quyền cho cấp phó xử phạt VPHC thì trong thời gian đó, cấp trưởng sẽ không được ký bất kỳ quyết định xử phạt VPHC nào thuộc thẩm quyền giải quyết của mình vì quyền này đã được giao cho cấp phó. Văn bản giao quyền đã thể hiện rõ trong thời hạn giao quyền thì cấp phó được quyền xử phạt VPHC thuộc quyền của cấp trưởng, chịu trách nhiệm trước cấp trưởng và trước pháp luật, đặc biệt không được giao quyền cho người khác. Như vậy, một khi quyền xử phạt VPHC đã được chuyển giao cho cấp

phó thì quyền đó hoàn toàn thuộc về cấp phó. Nếu cấp trưởng muốn ký quyết định xử phạt VPHC thì phải có văn bản hủy bỏ việc giao quyền, lúc đó quyền xử phạt mới thuộc về cấp trưởng³².

Quan điểm thứ hai: mặc dù cấp trưởng đã giao quyền xử phạt VPHC cho cấp phó nhưng trong thời gian thực hiện giao quyền, cấp trưởng vẫn có quyền ký các quyết định xử phạt VPHC thuộc thẩm quyền giải quyết của mình³³.

Chúng tôi chia sẻ quan điểm thứ hai và cho rằng, trong trường hợp đã giao quyền xử phạt VPHC cho cấp phó thì thẩm quyền do pháp luật quy định vẫn thuộc về cấp trưởng. Thẩm quyền xử phạt VPHC được pháp luật quy định cho cấp trưởng. Do đó, một khi vẫn là cấp trưởng thì thẩm quyền này không thể mất đi ngay cả khi giao quyền cho cấp phó. Nói cách khác, giao quyền không đồng nghĩa với việc từ bỏ quyền xử phạt VPHC. Do đó, mặc dù đã giao quyền cho cấp phó xử phạt VPHC nhưng cấp trưởng vẫn có quyền yêu cầu bộ phận tham mưu, giúp việc trình hồ sơ trực tiếp cho mình để xem xét và ký các quyết định xử phạt VPHC. Do đây là thẩm quyền đương nhiên của cấp trưởng nên việc giao quyền xử phạt VPHC không làm mất đi thẩm quyền của cấp trưởng đã được pháp luật quy định. Tuy nhiên, để tạo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, Dự thảo Luật cần có những điều khoản rõ ràng quy định về trách nhiệm của cấp trưởng (người giao quyền) và cấp phó (người được giao quyền) trong trường hợp giao quyền xử phạt VPHC. Theo đó, Dự thảo Luật có thể minh định nguyên tắc việc giao quyền xử phạt không làm mất đi thẩm quyền xử phạt VPHC của cấp trưởng. Điều đó có nghĩa trong thời hạn giao quyền thì cấp trưởng vẫn có quyền xử phạt VPHC ■

32 Báo cáo số 248/BC-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2017 trên địa bàn tỉnh Trà Vinh, ngày 23/10/2017.

33 Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính.

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐƯA NGƯỜI LAO ĐỘNG VIỆT NAM ĐI LÀM VIỆC Ở NƯỚC NGOÀI

Hồ Thủy Tiên*

* Chuyên viên, Sở Tư pháp TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/12/2019
Biên tập : 16/12/2019
Duyệt bài : 23/12/2019

Article Infomation:

Keywords: administrative violations, sanctioning of administrative violations, Vietnamese guest workers.

Article History:

Received : 12 Dec. 2019
Edited : 16 Dec. 2019
Approved : 23 Dec. 2019

Tóm tắt: Hiện nay, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng được quy định tại Điều 75 Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 và Nghị định số 95/2013/NĐ-CP ngày 22/8/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP ngày 07/10/2015 của Chính phủ). Tuy nhiên, vấn đề xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng vẫn còn tồn tại nhiều bất cập ở cả góc độ pháp luật lẫn thực tiễn xử phạt, từ đó làm giảm hiệu quả xử phạt đối với lĩnh vực này.

Abstract: Currently, the provisions on sanctioning of the administrative violations for activities of Vietnamese guest workers are prescribed in Article 75 of the Law on Vietnamese Guest Workers of 2006 and the Decree No. 95/2013/ND-CP dated August 22, 2013 of the Government stipulating sanctions against administrative violations in the field of labor, social insurance and activities of Vietnamese guest workers (amended and supplemented by the Government's Decree No. 88/2015/ND-CP dated October 7, 2015). However, the issue of administrative sanctions for activities of Vietnamese guest workers still has many shortcomings in both legal and practical aspects, which may reduce the sanctioning efficiency on this field.

1. Quy định về hành vi vi phạm bị xử phạt

Theo quy định của Luật Người lao động (NLĐ) Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006, hoạt động dịch vụ đưa NLĐ đi làm việc ở nước ngoài

là ngành, nghề kinh doanh có điều kiện. Doanh nghiệp hoạt động dịch vụ đưa NLĐ đi làm việc ở nước ngoài¹ phải có vốn pháp định theo quy định của Chính phủ và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy phép hoạt động dịch vụ đưa NLĐ đi làm việc

1 Điều 2 Nghị định số 126/2007/NĐ-CP quy định doanh nghiệp được xem xét cấp Giấy phép hoạt động dịch vụ đưa NLĐ đi làm việc ở nước ngoài là doanh nghiệp được thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp có 100% vốn điều lệ của các tổ chức, cá nhân Việt Nam.

ở nước ngoài². Nếu không đáp ứng được các điều kiện này thì doanh nghiệp không được thực hiện dịch vụ đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, một số lượng lớn các doanh nghiệp tuy chưa đủ điều kiện để thực hiện dịch vụ đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài nhưng vẫn thực hiện dịch vụ này. Đơn cử tại tỉnh Hà Tĩnh, trong tháng 9/2019, Sở Lao động – Thương binh và Xã hội tỉnh phối hợp với Công an tỉnh kiểm tra, rà soát hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm, cung ứng xuất khẩu lao động trên địa bàn và phát hiện nhiều doanh nghiệp vi phạm. Kết quả kiểm tra cho thấy, các doanh nghiệp này không có Giấy phép hoạt động dịch vụ đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài nhưng vẫn tổ chức triển khai các hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm, tiếp nhận hồ sơ đăng ký xuất khẩu lao động, tổ chức cung ứng lao động cho các doanh nghiệp xuất khẩu lao động. Cụ thể, có 6 công ty vi phạm gồm: Công ty TNHH nhân lực Toàn Cầu HT; Công ty TNHH Hợp tác Quốc tế Victory; Công ty phát triển nhân lực quốc tế ASK; Công ty TNHH Hùng Hoàng; Công ty TNHH Nhân lực Việt Anh Kenzy và Công ty Cổ phần Hợp tác Quốc tế Hoàng Gia³.

Mặc dù Điều 34 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP) (Nghị định số 95) quy định về hành vi vi phạm và mức xử phạt đối với những hành vi vi phạm quy định về tổ chức đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài và quản lý NLD ở ngoài nước. Tuy nhiên, Điều 34 này lại không quy định về việc xử phạt đối với hành vi của doanh nghiệp tổ chức đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy phép hoạt động dịch vụ đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng.

Về mặt lý luận, để được xem là vi phạm hành chính (VPHC), hành vi đó phải được quy định tại điều, khoản cụ thể trong một văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt VPHC (Nghị định của Chính phủ quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực). Đây là dấu hiệu pháp lý quan trọng nhất của VPHC: chỉ khi nào được pháp luật quy định cụ thể thì khi đó hành vi mới là VPHC⁴. Do đó, việc thiếu sót khi quy định về hành vi vi phạm sẽ dẫn đến hệ quả không thể xử phạt đối với các vi phạm trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài.

Để khắc phục thiếu sót trên, chúng tôi kiến nghị, cần bổ sung vào Điều 34 Nghị định số 95 quy định xử phạt đối với hành vi “Đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài khi không có giấy phép hoạt động dịch vụ đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng và không thuộc trường hợp doanh nghiệp trúng thầu, nhận thầu đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài hoặc tổ chức, cá nhân đầu tư ra nước ngoài đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài hoặc doanh nghiệp đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài theo hình thức thực tập nâng cao tay nghề”.

2. Quy định về hình thức xử phạt

Các quy định về hình thức xử phạt áp dụng đối với VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài giữa Luật NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 (Luật NLD Việt Nam) với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC) và Nghị định số 95 đang tồn tại nhiều điểm thiếu thống nhất, thậm chí là vô hiệu hóa lẫn nhau, từ đó làm giảm đi giá trị điều chỉnh và áp dụng của các quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực này.

2 Điều 8 Luật NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006.

3 Trang tin điện tử của Tạp chí Lao động và công đoàn, “Phát hiện nhiều doanh nghiệp vi phạm trong hoạt động dịch vụ xuất khẩu lao động”, tại website <https://cuocsongantoan.vn/phat-hien-nhieu-doanh-nghiep-vi-pham-trong-hoat-dong-dich-vu-xuat-khau-lao-dong-19348.html>, truy cập ngày 25/11/2019.

4 Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên), Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Tái bản lần thứ nhất), Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, năm 2017, tr.77.

Theo quy định tại Điều 75 Luật NLD Việt Nam, “*thu hồi giấy phép*”, “*buộc về nước*” là hình thức xử phạt bổ sung áp dụng đối với các chủ thể VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng. Trong khi đó, Điều 21 Luật XLVPHC không quy định hai hình thức xử phạt bổ sung này, mà chỉ quy định 3 hình thức xử phạt bổ sung sau đây: (i) *Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn*; (ii) *Tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC*; (iii) *Trục xuất*. Như vậy, giữa Luật NLD Việt Nam và Luật XLVPHC đã có sự không thống nhất về các hình thức xử phạt bổ sung áp dụng cho lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng.

Bên cạnh đó, ở góc độ thẩm quyền áp dụng, có thể khẳng định, chế tài “*thu hồi giấy phép*” không thể áp dụng với tư cách là một hình thức xử phạt theo quy định của pháp luật xử phạt VPHC. Bởi lẽ, Luật NLD Việt Nam quy định thẩm quyền “*thu hồi giấy phép*” thuộc về Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội⁵, trong khi đó chức danh này không được Luật XLVPHC quy định thẩm quyền xử phạt VPHC.

Để khắc phục bất cập trên, chúng tôi kiến nghị cần sửa đổi Luật NLD Việt Nam theo hướng bỏ hình thức xử phạt bổ sung “*thu hồi giấy phép*”, “*buộc về nước*” cho phù hợp với Luật XLVPHC.

3. Quy định về người có thẩm quyền áp dụng sai chế tài khi xử phạt vi phạm hành chính

Một là, áp dụng sai mức tiền phạt

Theo quy định của Luật XLVPHC,

một người thực hiện nhiều hành vi VPHC hoặc VPHC nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm⁶, do vậy nếu cá nhân, tổ chức thực hiện nhiều VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng thì sẽ bị xử phạt về từng hành vi vi phạm. Trong trường hợp bị áp dụng hình thức xử phạt tiền thì số tiền người vi phạm phải nộp bằng tổng số tiền phạt của tất cả các vi phạm cộng lại. Tuy nhiên, thực tiễn xử phạt VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng cho thấy, diễn ra trường hợp người có thẩm quyền đã áp dụng sai mức tiền phạt khi xử phạt đối với nhiều vi phạm.

Ví dụ, ngày 23/08/2019, Chánh Thanh tra Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ban hành Quyết định số 98/QĐ-XPVPHC để xử phạt VPHC đối với Công ty Cổ phần SIMCO Sông Đà với tổng số tiền là 30.000.000 đồng do thực hiện 02 VPHC đó là: (i) thực hiện không đầy đủ việc bồi dưỡng kiến thức cần thiết cho NLD đi làm việc ở nước ngoài theo quy định; (ii) nội dung hợp đồng đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài không phù hợp với Hợp đồng cung ứng lao động⁷. Trong khi đó, theo quy định của Nghị định số 95 thì hành vi “*Thực hiện không đầy đủ việc bồi dưỡng kiến thức cần thiết cho NLD đi làm việc ở nước ngoài theo quy định*” sẽ bị phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng⁸ (mức phạt trung bình là 30.000.000 đồng); hành vi “*Nội dung hợp đồng đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài không phù hợp với Hợp đồng cung ứng lao động*” sẽ bị phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 80.000.000 đồng⁹ (mức phạt trung bình là 65.000.000 đồng). Trong trường hợp này,

5 Khoản 3 Điều 15 Luật NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006.

6 Điểm d khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

7 Xem thông tin VPHC tại Trang thông tin điện tử Cục quản lý lao động ngoài nước, http://www.dolab.gov.vn/BU/NewsDetail.aspx?&LIST_ID=246&MENU_ID=246&DOC_ID=1561&Key=4721, truy cập ngày 20/10/2019.

8 Điểm a khoản 1 Điều 32 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP).

9 Điểm d khoản 2 Điều 31 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP).

tổng tiền phạt áp dụng cho Công ty Cổ phần SIMCO Sông Đà là 95.000.000 đồng mới phù hợp với quy định của pháp luật¹⁰.

Hai là, áp dụng sai biện pháp khắc phục hậu quả

Nghị định số 95 quy định, VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả là: buộc bồi dưỡng kỹ năng nghề, ngoại ngữ, kiến thức cần thiết cho NLD hoặc hoàn trả khoản tiền đào tạo đã thu của NLD (nếu có); buộc đóng đủ tiền vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định; buộc hoàn trả đủ tiền cho NLD; buộc nộp số tiền ký quỹ theo đúng quy định; buộc đưa NLD về nước theo yêu cầu của nước tiếp nhận NLD hoặc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam; buộc về nước; cấm đi làm việc ở nước ngoài¹¹. Tuy nhiên, thực tiễn xử phạt cho thấy, một số trường hợp người có thẩm quyền xử phạt đã “tùy tiện” áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả ngoài quy định của Nghị định số 95. Ví dụ, ngày 29/4/2014, Chủ tịch UBND tỉnh Bắc Giang ban hành Quyết định số 525/QĐ-XPVPHC để xử phạt VPHC đối với bà Hán Thị Tựa (sinh năm 1963, hộ khẩu tại xã Cảnh Thụy, huyện Yên Dũng, tỉnh Bắc Giang) vì thực hiện hành vi “Lợi dụng hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài để tổ chức tư vấn, tuyển chọn, đào tạo, thu tiền của NLD” quy định tại điểm a khoản 3 Điều 34 Nghị định số 95¹². Bên cạnh áp dụng hình thức phạt chính là phạt tiền, Chủ tịch UBND tỉnh Bắc Giang còn áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “Yêu cầu bà Hán

Thị Tựa chấm dứt ngay mọi hoạt động lợi dụng việc đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài để thu tiền của NLD”. Đối chiếu với Nghị định số 95, đây không phải là biện pháp khắc phục hậu quả.

Để khắc phục sai sót không đáng có dẫn đến sai phạm trong việc áp dụng pháp luật như trường hợp nêu trên, trong quá trình xử phạt VPHC nói chung và xử phạt vi phạm trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng nói riêng, các chủ thể có thẩm quyền xử phạt cần có sự cân nhắc kỹ lưỡng trước khi ban hành quyết định xử phạt để bảo đảm tính hợp pháp của việc xử phạt bởi đây là hoạt động áp dụng pháp luật cụ thể nhằm thực thi quyền lực nhà nước. Việc áp dụng sai chế tài trong xử phạt VPHC vừa không đảm bảo sự tương thích giữa chế tài với tính chất, mức độ vi phạm; vừa có khả năng gây ra thiệt hại nhất định cho các đối tượng bị áp dụng. Không chỉ vậy, khi áp dụng sai chế tài người có thẩm quyền xử phạt còn phải đối mặt với việc bị khiếu nại, khởi kiện từ người vi phạm; từ đó kéo dài quá trình xử phạt, làm giảm hiệu quả của việc xử phạt VPHC trong lĩnh vực đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài.

4. Người có thẩm quyền “bỏ quên” việc áp dụng hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả khi xử phạt VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng

Theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC năm 2012, “*Xử phạt VPHC là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả*

- 10 Theo khoản 4 Điều 23 Luật XLVPHC năm 2012: “Mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi VPHC là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó; nếu có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu có tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tiền phạt tối đa của khung tiền phạt”.
- 11 Khoản 5 Điều 32, khoản 5 Điều 33, khoản 5 Điều 34, khoản 3 Điều 35 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP).
- 12 Xem thông tin Quyết định số 525/QĐ-XPVPHC trên Cổng thông tin điện tử Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Giang, tại <https://www.bacgiang.gov.vn/images/20181/155/012/927/102/0/1550129271020.pdf>, truy cập ngày 15/11/2019.

đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi VPHC theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC”. Do đó, khi xử phạt một VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng đòi hỏi người có thẩm quyền phải áp dụng đầy đủ các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng cho vi phạm đó theo quy định của Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP). Việc áp dụng thiếu chế tài khi tiến hành xử phạt trong thực tế là không phù hợp với quy định của pháp luật, dẫn đến việc xử phạt không tương xứng với tính chất, mức độ của hành vi vi phạm nên không bảo đảm được yêu cầu phòng ngừa, trừng trị, răn đe đối với VPHC. Trong thực tế, việc áp dụng thiếu chế tài khi xử phạt VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng còn diễn ra khá phổ biến.

Một là, áp dụng thiếu hình thức xử phạt bổ sung

Theo quy định tại điểm c khoản 4 và điểm a khoản 6 Điều 29 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP), doanh nghiệp dịch vụ sẽ bị phạt tiền từ 150.000.000 đồng đến 180.000.000 đồng nếu “Chi nhánh doanh nghiệp dịch vụ thực hiện vượt quá phạm vi nhiệm vụ được giao về hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài”, đồng thời bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung đó là “Đình chỉ hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài từ 01 tháng đến 03 tháng”. Thế nhưng, khi xử phạt hành vi này trong thực tế, người có thẩm quyền đã áp dụng không đầy đủ các hình thức xử phạt theo quy định.

Ví dụ: Ngày 29/10/2018, Chánh Thanh tra Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội ban hành Quyết định số 94/QĐ-XPVPHC để xử phạt VPHC đối với Công ty Cổ phần Đầu tư Thương mại và Dịch vụ Hà

Nội (địa chỉ số 12, Ngõ 84, phố Ngọc Khánh, phường Ngọc Khánh, quận Ba Đình, thành phố Hà Nội) do thực hiện 02 VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng với tổng số tiền phạt là 330.000.000 đồng. Hành vi thứ nhất là “Chi nhánh doanh nghiệp dịch vụ thực hiện vượt quá phạm vi nhiệm vụ được giao về hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài” tại điểm c khoản 4 Điều 29 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP) với mức phạt tiền là 165.000.000 đồng. Hành vi thứ hai là “không thực hiện việc bồi dưỡng kiến thức cần thiết cho NLD trước khi đi làm việc ở nước ngoài (trường hợp lao động Phạm Hữu Sơn được Công ty đưa đi làm việc tại Đài Loan ngày 16/4/2018 nhưng được Công ty khác cấp chứng chỉ bồi dưỡng kiến thức)” quy định tại khoản 3 Điều 32 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP) với mức phạt tiền là 165.000.000 đồng¹³.

Có thể thấy rằng, việc áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền đối với các vi phạm nêu trên là hoàn toàn phù hợp với quy định của pháp luật. Tuy nhiên, đối với hành vi “Chi nhánh doanh nghiệp dịch vụ thực hiện vượt quá phạm vi nhiệm vụ được giao về hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài” thì Chánh Thanh tra Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội lại không áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “Đình chỉ hoạt động đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài từ 01 tháng đến 03 tháng” dẫn đến việc xử phạt không triệt để.

Hai là, áp dụng thiếu biện pháp khắc phục hậu quả

VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, ngoài việc xâm phạm trật tự quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực này, còn gây ra những hậu quả nhất định cho cá nhân, tổ

13 Xem thông tin Quyết định số 94/QĐ-XPVPHC trên Cổng thông tin điện tử Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, tại http://www.molisa.gov.vn/Upload/Upload/Molisa_old/Images/FileVanBan/94-Q%C4%90-XPVPHC-5-7.pdf, truy cập ngày 17/11/2019.

chức có liên quan đến VPHC. Do đó, để khắc phục những hậu quả do các vi phạm này gây ra, Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP) bên cạnh quy định các hình thức xử phạt đối với các hành vi vi phạm còn quy định thêm việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả. Điều này có ý nghĩa rất lớn trong việc thực hiện nguyên tắc: “*Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật*”¹⁴.

Tuy nhiên, chúng tôi nhận thấy còn nhiều trường hợp người có thẩm quyền khi xử phạt hành vi vi phạm chỉ áp dụng các hình thức xử phạt mà lại “bỏ quên” việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả, trong khi Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP) đã quy định rất cụ thể các biện pháp này.

Đơn cử: Ngày 18/01/2019, Chánh Thanh tra Bộ Lao động Thương binh và Xã hội là ban hành Quyết định số 10/QĐ-XPVPHC để xử phạt VPHC đối với Công ty Cổ phần Kết nối nhân lực Việt (địa chỉ Tầng 2, ô 19-20, lô C2, Khu đô thị Nam Trung Yên, phường Trung Hòa, quận Cầu Giấy, thành phố Hà Nội) vì đã thực hiện 04 VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài với tổng số tiền phạt là 120.000.000 đồng. Trong 04 hành vi bị xử phạt có hành vi “*Nộp không đầy đủ số tiền đóng góp của NLD vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định*” với mức phạt 30.000.000 đồng¹⁵.

Theo quy định tại điểm đ khoản 1 và điểm a khoản 5 Điều 33 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP), tổ chức thực hiện

hành vi nêu trên sẽ bị phạt tiền với mức phạt từ 20.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng, đồng thời bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc đóng đủ tiền vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định*”. Đáng tiếc rằng, trong vụ việc này, Chánh Thanh tra Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chỉ thực hiện việc phạt tiền mà không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc đóng đủ tiền vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định*” trong khi biện pháp này đã được quy định rất cụ thể, do vậy hậu quả vi phạm gây ra đã không được khắc phục triệt để trên thực tế.

Do đó, để bảo đảm thực hiện các nguyên tắc xử phạt VPHC, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và đấu tranh với VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, đòi hỏi người có thẩm quyền phải áp dụng đầy đủ các chế tài đã quy định tương ứng với từng vi phạm. Việc bỏ sót “chế tài” khi xử phạt sẽ làm cho việc xử phạt không đạt được mục đích Nhà nước và pháp luật đã đặt ra, làm giảm hiệu quả của việc xử phạt trong thực tế.

Thứ năm, người có thẩm quyền xử phạt đối với các vi phạm chưa được quy định trong Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP)

Theo quy định của Luật NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006, Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước nhằm phát triển và mở rộng thị trường lao động ngoài nước, nâng cao chất lượng nguồn lao động, hỗ trợ giải quyết rủi ro cho NLD và doanh nghiệp. Quỹ này được hình thành trên 04 nguồn: đóng góp của doanh nghiệp; đóng góp của NLD; hỗ trợ của ngân sách nhà nước và các nguồn thu hợp pháp khác¹⁶. Do vậy, việc đóng Quỹ hỗ trợ việc

14 Điểm a khoản 3 Luật XLVPHC năm 2012.

15 Xem thông tin Quyết định số 10/QĐ-XPVPHC trên Cổng thông tin điện tử Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, tại http://www.molisa.gov.vn/Upload/Upload/Molisa_old/Images/FileVanBan/10-Q%C4%90-XPVPHC.pdf, truy cập ngày 18/11/2019.

16 Điều 66, Điều 67 Luật NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006.

làm ngoài nước là nghĩa vụ của doanh nghiệp dịch vụ và NLD khi đi làm việc ở nước ngoài. Để bảo đảm thực hiện quy định này, Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP) quy định NLD, doanh nghiệp dịch vụ vi phạm quy định về thực hiện đóng Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước sẽ bị xử phạt VPHC tại Điều 33 với 07 vi phạm cụ thể như sau: *i)* Không thu tiền đóng góp của NLD vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định; *ii)* Không cấp giấy chứng nhận tham gia Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước cho NLD theo quy định; *iii)* Không hướng dẫn và làm thủ tục cho NLD được hỗ trợ từ Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước hoặc không chuyển tiền hỗ trợ cho NLD theo quy định; *iv)* Nộp không đầy đủ số tiền đóng góp của NLD vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định; *v)* Đóng không đầy đủ vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định; *vi)* Không nộp tiền đóng góp của NLD vào Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định; *vii)* Doanh nghiệp dịch vụ không đóng Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định.

Như đã trình bày, cơ sở pháp lý của việc xử phạt đối với VPHC trong lĩnh vực đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài đó là các quy định từ Điều 29 đến Điều 35 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP), còn cơ sở thực tế của việc xử phạt đó là các hành vi vi phạm các quy định này do cá nhân, tổ chức thực hiện trên thực tế. Khi tiến hành xử phạt, người có thẩm quyền phải căn cứ vào quy định của Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP) để xác định có hay không VPHC để tiến hành xử phạt. Tuy nhiên, chúng tôi thấy có trường hợp người có thẩm quyền tiến hành xử phạt ngay cả khi vi phạm đó chưa được quy định trong Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi,

bổ sung bởi Nghị định 88/2015/NĐ-CP).

Ví dụ: Ngày 08/07/2019, Cục trưởng Cục Quản lý lao động ngoài nước ban hành Quyết định số 60/QĐ-XPVPHC đối với Công ty Cổ phần phát triển Liên Việt (VINADE) với tổng số tiền phạt là 47.500.000 đồng vì đã thực hiện 03 hành vi sau: *i)* Không báo cáo việc thay đổi lãnh đạo điều hành hoạt động đưa NLD đi làm việc ở nước ngoài theo quy định bị phạt 7.500.000 đồng; *ii)* Không cấp giấy chứng nhận tham gia Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước theo quy định bị phạt 30.000.000 đồng; *iii)* Không thực hiện lập và nộp về Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước các báo cáo hàng quý, năm với số tiền 10.000.000 đồng¹⁷.

Đối chiếu với Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP) có thể thấy rằng, việc xử phạt đối với vi phạm thứ nhất và thứ hai của Công ty Cổ phần phát triển Liên Việt (VINADE) là đúng quy định. Tuy nhiên, đối với hành vi thứ ba là “*Không thực hiện lập và nộp về Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước các báo cáo hàng quý, năm*” thì không phù hợp. Đối chiếu với 07 vi phạm liên quan đến thực hiện đóng Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước nêu trên chúng tôi không thấy có vi phạm này. Do vậy, việc Cục trưởng Cục Quản lý lao động ngoài nước xử phạt 10.000.000 đồng đối với hành vi này là không chính xác. Trong trường hợp này, Quyết định xử phạt số 60/QĐ-XPVPHC có thể sẽ phải hủy một phần do có sai sót về nội dung làm thay đổi cơ bản nội dung của quyết định¹⁸.

Do vậy, bên cạnh việc tăng cường tính chủ động, sáng tạo cho các chủ thể có thẩm quyền khi thực hiện xử phạt VPHC thì còn phải chú ý đến “*cơ chế chịu trách nhiệm*” của các chủ thể này trong quá trình thực hiện

(Xem tiếp trang 64)

17 Xem thông tin VPHC tại Trang thông tin điện tử Cục quản lý lao động ngoài nước, http://www.dolab.gov.vn/BU/NewsDetail.aspx?&LIST_ID=246&MENU_ID=246&DOC_ID=1561&Key=4582, truy cập ngày 20/11/2019.

18 Điểm a khoản 2 Điều 6b Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

HỖ TRỢ ĐẦU TƯ VỚI VIỆC NÂNG CAO NĂNG LỰC CẠNH TRANH ĐỂ HỘI NHẬP KINH TẾ CỦA VIỆT NAM

Đào Thu Hà*

ThS. Khoa Luật, Đại học Kinh tế Quốc dân.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hỗ trợ đầu tư, hội nhập kinh tế, năng lực cạnh tranh.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 18/12/2019
Biên tập : 22/12/2019
Duyệt bài : 25/12/2019

Article Information:

Keywords: investment supports; economic integration; competition capacity; legal regulations on investment supports.

Article History:

Received : 18 Dec. 2019
Edited : 22 Dec. 2019
Approved : 25 Dec. 2019

Tóm tắt:

Để nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia của nước ta hiện nay, cần phải thực hiện nhiều chính sách kinh tế với lộ trình ưu tiên khác nhau. Trong đó, những quy định của pháp luật về hỗ trợ đầu tư đóng vai trò là một trong những chính sách tạo cơ sở nâng cao năng lực cạnh tranh. Bài viết phân tích thực trạng hỗ trợ đầu tư hiện nay và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

Abstract:

It is required to carry out a series of the economic policies with different priority roadmap to increase our national competitiveness. In particular, the provisions of the law on investment support play a role as one of the policies to generate a ground to improve the national competitiveness. This article provides analysis of the current investment supports and proposed solutions to enhance Vietnam's national competitiveness in the context of international economic integration.

1. Nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia là điều kiện để thành công trong hội nhập kinh tế quốc tế

Hội nhập kinh tế quốc tế là xu thế tất yếu và thực tiễn đã cho thấy hội nhập kinh tế quốc tế là điều kiện bắt buộc để phát triển kinh tế đối với các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế vừa tạo ra nhiều cơ hội lớn, đồng thời cũng tạo ra những thách thức không nhỏ cho các quốc gia đang phát triển. Vì vậy, không phải quốc gia nào cũng đạt được thành công trong quá trình hội nhập, có

những quốc gia không thể tận dụng được các cơ hội do hội nhập kinh tế tạo ra mà ngược lại đã phải gánh chịu thiệt hại nặng nề từ những thách thức của quá trình hội nhập và trở thành “những người bị bỏ lại”. Thực tế cho thấy, nền kinh tế Việt Nam có nguy cơ tụt hậu nếu chúng ta không có những chính sách phát triển hợp lý để tăng cường nội lực, tạo động lực mới cho phát triển kinh tế bền vững. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020, trong đó xác định quan

điểm phát triển trong giai đoạn này là phải tăng cường nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng và hiệu quả¹. Quan điểm này tiếp tục được nhấn mạnh tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII Đảng Cộng sản Việt Nam: “Kết hợp hiệu quả ngoại lực và nội lực, gắn hội nhập kinh tế quốc tế với xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ”². Ở đây, tăng cường nội lực chính là nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia; nói cách khác, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia là chìa khoá để Việt Nam tận dụng được những cơ hội từ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tạo động lực cho sự phát triển kinh tế bền vững.

Năng lực cạnh tranh quốc gia là kết quả tương tác của nhiều yếu tố và chính sách phát triển kinh tế của mỗi quốc gia, bao gồm: nguồn tài nguyên thiên nhiên, vị trí địa lý, nguồn lao động, trình độ quản trị doanh nghiệp, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, nguồn vốn đầu tư, hạ tầng xã hội, sự ổn định của thể chế chính trị, chất lượng môi trường kinh doanh, các chính sách tiền tệ, chính sách bảo vệ, xúc tiến xuất nhập khẩu, trợ cấp để thúc đẩy phát triển một số ngành kinh tế của Chính phủ³. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia, tình trạng của các yếu tố này là khác nhau. Bởi vậy, muốn nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia thì mỗi quốc gia cần phải có chính sách tận dụng, phát huy được những yếu tố thuận lợi (lợi thế), xây dựng và kích thích sự gia tăng mức độ thuận lợi của các yếu tố không sẵn có hoặc còn đang hạn chế, trong đó mâu chốt của vấn đề nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia là phải nâng cao năng suất của nền kinh tế⁴.

Hiện nay, ở Việt Nam, năng suất lao động cũng như hiệu quả sử dụng vốn là thấp so với các quốc gia khác. Vì vậy, việc nâng cao năng suất lao động sẽ là yếu tố quan

trọng để góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Sự gia tăng năng lực cạnh tranh quốc gia trên cơ sở nâng cao năng suất lao động sẽ tạo ra động lực phát triển kinh tế bền vững. Bởi lẽ, khi đó năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước cũng gia tăng, tránh được tình trạng bị lấn át ngay trên thị trường trong nước. Doanh nghiệp trong nước sẽ dần vươn ra cạnh tranh trên thị trường quốc tế, tận dụng được những lợi ích của hội nhập kinh tế, tránh không bị tụt hậu và phụ thuộc vào các quốc gia khác.

Ở Việt Nam hiện nay, để nâng cao năng suất lao động thì cần phải nâng cao chất lượng của người lao động, nâng cao trình độ quản lý doanh nghiệp, đồng thời phải nâng cao năng lực khoa học, công nghệ và áp dụng khoa học, công nghệ vào sản xuất, kinh doanh. Để nâng cao năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp thì ngoài việc nâng cao năng suất lao động phải nâng cao khả năng tiếp cận thị trường trong nước và quốc tế của doanh nghiệp.

2. Hỗ trợ đầu tư và mối liên hệ giữa hỗ trợ đầu tư với năng lực cạnh tranh quốc gia

Thuật ngữ “hỗ trợ đầu tư” lần đầu được đề cập trong Luật Khuyến khích Đầu tư trong nước năm 1994, sau đó Luật đầu tư năm 2005, Luật Đầu tư năm 2014 kế thừa và phát triển các quy định về hỗ trợ đầu tư. Tuy nhiên, các văn bản luật này chỉ xác định các hình thức hỗ trợ đầu tư mà không đưa ra cách hiểu thế nào là hỗ trợ đầu tư. Các hình thức hỗ trợ đầu tư được đề cập trong các văn bản luật nêu trên là rất phong phú, nhưng tựu chung lại, có thể nói rằng, hỗ trợ đầu tư chính là những biện pháp được Nhà nước tạo ra, nhằm làm giảm bớt khó khăn, tạo thuận lợi cho quá trình đầu tư của nhà đầu tư. Trong từng giai đoạn nhất định, căn cứ vào

1 Xem Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI năm 2011 của Đảng Cộng sản Việt Nam.

2 Xem Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII năm 2016 của Đảng Cộng sản Việt Nam.

3 Xem CIEM & ACI (2010), Báo cáo Năng lực cạnh tranh Việt Nam, Hà Nội.

4 Xem Delgado, Mercedes, Michael E. Porter, and Scott Stern (2012), ‘The Determinants of National Competitiveness’, NBER Working Paper Series, No.18249.

mục đích phát triển kinh tế, Nhà nước thực hiện các hình thức hỗ trợ đầu tư khác nhau. Ví dụ như để thực hiện mục tiêu thu hút vốn đầu tư, Nhà nước có thể tạo ra các hình thức hỗ trợ đầu tư để giúp các nhà đầu tư hạn chế khó khăn trong việc tiếp cận các yếu tố đầu vào của sản xuất, kinh doanh (đất đai, tín dụng, lao động...), hay giúp nhà đầu tư giảm thiểu các chi phí đầu tư, từ đó khuyến khích đầu tư, thu hút vốn đầu tư. Như vậy, Nhà nước hoàn toàn có thể thiết lập và sử dụng các hình thức hỗ trợ đầu tư một cách linh hoạt để nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp, tạo điều kiện cho việc hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Như đã đề cập, điều kiện để Việt Nam thành công trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay là phải nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trên cơ sở nâng cao năng suất lao động và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp. Những điều kiện này chỉ có thể được đảm bảo với sự giúp sức từ phía Nhà nước thông qua việc Nhà nước thiết lập và thực hiện các hình thức hỗ trợ đầu tư thích hợp. Cụ thể là, để nâng cao năng suất lao động ở các doanh nghiệp, Nhà nước có thể thực hiện sự hỗ trợ cho doanh nghiệp đổi mới công nghệ sản xuất, kinh doanh, áp dụng khoa học, kỹ thuật vào hoạt động sản xuất; hỗ trợ về đào tạo nguồn nhân lực để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực theo hướng, người lao động có trình độ chuyên môn, kỹ năng cao, người quản lý doanh nghiệp có trình độ và chuyên môn quản lý sản xuất, kinh doanh tốt, nguồn nhân lực tri thức về khoa học, kỹ thuật để đáp ứng nhu cầu nghiên cứu, phát triển, đổi mới và ứng dụng khoa học, công nghệ vào sản xuất, kinh doanh... Ngoài ra, để nâng cao năng lực cạnh tranh, Nhà nước cần hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc tiếp cận và khai thác các thị trường trong và ngoài nước. Nhà nước có thể hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong việc khai thác, phát triển các thị trường thông qua việc cung cấp các thông tin về thị trường tiềm năng, tạo cơ hội để doanh nghiệp tiếp xúc và kết nối với khách hàng, giúp các

doanh nghiệp tiếp cận các thị trường mới ở nước ngoài thông qua hoạt động ngoại giao, ký kết các thoả thuận thương mại với các quốc gia đó.

Như vậy, hỗ trợ đầu tư có thể trở thành công cụ, biện pháp để góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, tạo ra các điều kiện cần thiết cho sự thành công của Việt Nam khi tham gia hội nhập kinh tế quốc tế.

3. Thực trạng pháp luật về hỗ trợ đầu tư tại Việt Nam

Hiện nay ở nước ta, Luật Đầu tư năm 2014 quy định về hỗ trợ đầu tư tại các Điều 19, Điều 20 và Điều 21; trong đó, Điều 19 xác định bảy hình thức hỗ trợ đầu tư và xác định việc quy định chi tiết các hình thức hỗ trợ đầu tư áp dụng đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các doanh nghiệp trong một số lĩnh vực được khuyến khích thuộc trách nhiệm của Chính phủ, còn Điều 20 và Điều 21 quy định cụ thể hơn về hình thức hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội. Các hình thức hỗ trợ đầu tư quy định trong Luật Đầu tư năm 2014 gồm bảy hình thức là: 1) Hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong và ngoài hàng rào dự án; 2) Hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; 3) Hỗ trợ tín dụng; 4) Hỗ trợ tiếp cận mặt bằng sản xuất, kinh doanh; hỗ trợ di dời cơ sở sản xuất ra khỏi nội thành, nội thị; 5) Hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, chuyên gia công nghệ; 6) Hỗ trợ phát triển thị trường, cung cấp thông tin; 7) Hỗ trợ nghiên cứu và phát triển. Nhìn chung, các quy định về hỗ trợ đầu tư này rất ngắn gọn và đơn giản, chỉ xác định tên gọi của các hình thức hỗ trợ đầu tư mà không quy định rõ về các điều kiện và cách thức thực hiện hỗ trợ (trừ hình thức hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội). Cách quy định như vậy là rất hợp lý, tránh sự trùng lặp và chồng chéo với các quy định tại luật chuyên ngành, bởi hiện tại, pháp luật chuyên ngành về giáo dục, đào tạo, quy định về tín dụng, quy định về khoa học, công nghệ, về chuyên gia công nghệ, về đất đai... tương ứng với các lĩnh vực hỗ trợ đầu

tr đã được bổ sung tương đối đầy đủ những biện pháp, cách thức thực hiện hỗ trợ đầu tư. Tóm lại, pháp luật hỗ trợ đầu tư tại Việt Nam là tập hợp các quy định có tính đồng bộ, bao gồm quy định xác định các hình thức hỗ trợ đầu tư trong Luật Đầu tư năm 2014 (luật chung) và các quy định về cách thức thực hiện các hỗ trợ đầu tư trong các văn bản pháp luật chuyên ngành như: Luật Khoa học và công nghệ năm 2013, Luật Công nghệ cao năm 2008, Luật Chuyển giao công nghệ năm 2006; Luật Giáo dục năm 2005, Luật Giáo dục đại học năm 2012 và Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014; Luật Đất đai; Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017 và các văn bản dưới luật khác... Những nội dung pháp luật về các hình thức hỗ trợ đầu tư hiện nay có thể khái quát như sau:

Hình thức hỗ trợ xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội là hình thức hỗ trợ được thực hiện để xây dựng và nâng cấp hệ thống hạ tầng cơ sở phục vụ cho tất cả các hoạt động kinh tế - xã hội; theo đó, các công trình hạ tầng kỹ thuật - xã hội thường được xây dựng và nâng cấp thông qua hình thức hợp đồng BT, BOT, BTO⁵, nhờ thế mà hạ tầng cơ sở ở Việt Nam đã phát triển khá nhanh chóng trong thời gian qua. Tuy nhiên, nhiều dự án loại này đã không phát huy được hiệu quả kinh tế - xã hội, gây lãng phí, thất thoát tài sản nhà nước. Hình thức hỗ trợ xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật - xã hội này cũng có những quy định áp dụng riêng trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn. Các dự án đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp được

Chính phủ hỗ trợ thông qua việc bảo lãnh vay vốn để chủ dự án tự xây dựng mặt bằng nhà xưởng của dự án, sau khi thực hiện xây dựng xong Chính phủ sẽ thanh toán cho chủ dự án số vốn vay đó và giao cho nhà đầu tư sử dụng tài sản⁶. Cơ chế này có thể rủi ro, lãng phí nếu nhà đầu tư sau khi nhận hỗ trợ để xây dựng xong nhà xưởng nhưng không tiếp tục triển khai thực hiện dự án.

Hình thức hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực đã được thực hiện từ lâu nay, với chính sách phát triển giáo dục là phải gắn với nhu cầu và để phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Luật Giáo dục năm 2005, Luật Giáo dục đại học năm 2012 và Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 đều xác định việc ưu tiên chi ngân sách cho giáo dục nghề nghiệp và gia tăng chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng huy động, khuyến khích xã hội hoá giáo dục, đào tạo, thu hút các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài đầu tư thành lập các trường giáo dục nghề nghiệp và các trường đại học ở Việt Nam⁷. Nhà nước còn có chính sách khuyến khích các tổ chức, cá nhân thành lập các quỹ hỗ trợ đào tạo để sử dụng vào mục đích đào tạo và phát triển nguồn nhân lực⁸. Các doanh nghiệp, người sử dụng lao động cũng được khuyến khích chủ động tổ chức đào tạo, đào tạo lại nâng cao năng lực cho người lao động đang làm việc với các quy định cho tính trừ các chi phí dành cho đào tạo người lao động khi xác định thu nhập chịu thuế⁹. Ngoài những quy

- 5 Xem Điều 20 Luật Đầu tư 2014 và Nghị định số 118/2015/NĐ-CP ngày 12/11/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật đầu tư.
- 6 Xem Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 của Chính phủ về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.
- 7 Xem Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hoá, thể thao, môi trường.
- 8 Xem Nghị định số 30/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.
- 9 Xem Bộ luật Lao động năm 2012 và Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014 hướng dẫn thi hành Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 quy định và hướng dẫn thi hành Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

định áp dụng chung đó, hỗ trợ về đào tạo còn có quy định áp dụng cho nhóm doanh nghiệp nhỏ và vừa theo Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa được cử người lao động đủ tiêu chuẩn tham gia các khoá học về khởi sự kinh doanh; quản trị doanh nghiệp và đào tạo nghề được tổ chức bằng nguồn ngân sách nhà nước. Chi phí cho khoá học có thể được miễn hoặc giảm tối thiểu 50%¹⁰. Các dự án đầu tư trong nông nghiệp cũng được hỗ trợ 70% kinh phí cho đào tạo nghề¹¹.

Hỗ trợ tín dụng là hình thức hỗ trợ để giúp đỡ giải quyết khó khăn về vốn cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc khu vực kinh tế tư nhân của Việt Nam. Hình thức hỗ trợ tín dụng được thực hiện thông qua một số quỹ tài chính đặc biệt như Quỹ phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ. Quỹ này đứng ra bảo lãnh tín dụng cho các nhà đầu tư được vay vốn tín dụng từ các ngân hàng thương mại hoặc khuyến khích các ngân hàng thương mại cho vay¹² hay khuyến khích các quỹ của tư nhân thành lập góp vốn vào các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo¹³. Tuy nhiên, quá trình thực hiện hình thức hỗ trợ này chưa chú trọng giúp đỡ cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa xây dựng phương án kinh doanh khả thi và như vậy thì hiệu quả sử dụng vốn tín dụng không cao. Ngoài ra, nội dung quy định về hình thức hỗ trợ này cũng

chưa cho những biện pháp mạnh mẽ để huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách tham gia hỗ trợ vốn cho các nhà đầu tư nhỏ và vừa, những nhà đầu tư mới còn thiếu vốn và cả mức độ tín nhiệm.

Hỗ trợ tiếp cận mặt bằng sản xuất, kinh doanh được thực hiện bằng cách lập ra các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao và khu kinh tế, có sẵn các cơ sở hạ tầng kỹ thuật – xã hội để thuận lợi cho các nhà đầu tư thuê sử dụng thực hiện dự án¹⁴. Luật Đất đai cũng cho phép các nhà đầu tư có thể tiếp cận mặt bằng sản xuất, kinh doanh trên cơ sở được Nhà nước giao đất, hoặc cho thuê đất, hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người sử dụng đất khác. Theo Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017, các doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng nhận được sự hỗ trợ nhiều hơn trong việc tiếp cận mặt bằng sản xuất, cụ thể là chính quyền cấp tỉnh phải bố trí quỹ đất nhằm phát triển cụm công nghiệp, khu chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa; và tùy điều kiện ngân sách địa phương, chính quyền cấp tỉnh có thể quyết định hỗ trợ giá thuê mặt bằng (tối đa là 5 năm kể từ ngày thuê mặt bằng) cho doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các khu công nghiệp, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp trên địa bàn.

- 10 Xem Nghị định số 39/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.
- 11 Xem Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 của Chính phủ về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, tđđ.
- 12 Xem Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 9/6/2015 của Chính phủ về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn; Nghị định số 32/2017/NĐ-CP ngày 31/3/2017 của Chính phủ về tín dụng đầu tư của Nhà nước; Nghị định số 138/2007/NĐ-CP ngày 28/8/2007 về tổ chức và hoạt động của Quỹ đầu tư phát triển địa phương.
- 13 Xem Nghị định số 38/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết về đầu tư cho doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo.
- 14 Xem Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế (Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 164/2013/NĐ-CP và Nghị định số 114/2015/NĐ-CP) và Nghị định số 99/2003/NĐ-CP ngày 28/8/2003 của Chính phủ ban hành Quy chế khu công nghệ cao.

Hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, chuyển giao công nghệ là việc Nhà nước giúp đỡ giải quyết những khó khăn về khoa học, kỹ thuật cho các doanh nghiệp, dự án đầu tư thông qua việc thành lập các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ để cung cấp dịch vụ khoa học và công nghệ gồm: cung cấp thông tin khoa học, công nghệ; tư vấn, đào tạo, bồi dưỡng, phổ biến, ứng dụng thành tựu khoa học và công nghệ trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội; tư vấn và trợ giúp về chuyển giao công nghệ; và phát triển thị trường chuyển giao công nghệ¹⁵. Tuy nhiên, Luật Khoa học và công nghệ năm 2013 chưa quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm và hình thức cung cấp các loại dịch vụ khoa học và công nghệ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập, cơ chế thực hiện sự hỗ trợ này, nên các doanh nghiệp còn khó tiếp cận để được hỗ trợ. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng có chính sách truyền thông, phổ biến kiến thức khoa học và công nghệ, trong đó Bộ Khoa học và Công nghệ chịu trách nhiệm xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch hàng năm và kế hoạch 5 năm về công tác này. Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư thực hiện hoạt động truyền thông, phổ biến kiến thức khoa học và công nghệ. Nhà nước cũng có chủ trương xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia và thống kê về khoa học và công nghệ để cung cấp thông tin cho các tổ chức, cá nhân có thể yêu cầu nhằm phục vụ nghiên cứu, đào tạo, sản xuất và kinh doanh. Đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo, việc tra cứu, khai thác, và cung cấp thông tin, cơ sở dữ liệu về sáng chế, thông tin công nghệ, kết quả nghiên cứu được miễn phí¹⁶. Nhìn chung, cơ chế thực

hiện các biện pháp hỗ trợ về khoa học, kỹ thuật và chuyển giao công nghệ được thực hiện chủ yếu bằng các Chương trình do Bộ Khoa học và Công nghệ thực hiện như Chương trình đổi mới công nghệ quốc gia được quy định trong Luật Chuyển giao công nghệ năm 2006.

Hỗ trợ phát triển thị trường là sự hỗ trợ để giải quyết khó khăn về thị trường sản phẩm đầu ra cho các doanh nghiệp với việc tổ chức và thực hiện Chương trình xúc tiến thương mại quốc gia do Bộ Công thương phụ trách thực hiện. Chương trình này gồm các hoạt động xúc tiến thương mại như thu thập thông tin về thị trường, khách hàng và hàng hoá; xây dựng cơ sở dữ liệu các thị trường xuất khẩu; tìm kiếm thị trường xuất khẩu; tổ chức gian hàng hội chợ, triển lãm hàng hoá; tổ chức hội nghị quốc tế ngành hàng xuất khẩu tại Việt Nam; quảng bá thương hiệu hàng hoá, dịch vụ của Việt Nam... những hoạt động này được thực hiện theo quy định tại Luật Quản lý ngoại thương năm 2017. Để hỗ trợ phát triển thị trường trong nước, cuộc vận động “Người Việt Nam ưu tiên dùng hàng Việt Nam” đã được vận động trên toàn quốc. Nhà nước cũng khuyến khích các tổ chức, cá nhân chủ động thực hiện các hoạt động xúc tiến thương mại trong nước và nước ngoài theo quy định của Luật Thương mại năm 2005. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng nhận được sự hỗ trợ phát triển thị trường thông qua việc tham gia chuỗi phân phối sản phẩm do cơ quan nhà nước hỗ trợ thiết lập. Các doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp siêu nhỏ còn được ưu tiên lựa chọn nhà thầu khi tham gia đấu thầu thực hiện các hợp đồng với Nhà nước. Các dự án nông nghiệp¹⁷ thuộc trường hợp đặc biệt ưu đãi được hỗ trợ 50% chi phí quảng cáo, kinh phí tham gia triển

15 Xem Luật số 29/2013/QH13 ngày 18/6/2013 về Khoa học và công nghệ.

16 Xem Nghị định số 11/2014/NĐ-CP ngày 18/2/2014 của Chính phủ về hoạt động thông tin khoa học và công nghệ và Nghị định số 39/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.

17 Xem Nghị định số 210/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 của Chính phủ về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, tđđ.

lâm hội chợ trong nước và phí tiếp cận thông tin thị trường và phí dịch vụ từ cơ quan xúc tiến thương mại của Nhà nước.

Hỗ trợ nghiên cứu và phát triển cũng được quy định tại Luật Khoa học và công nghệ năm 2013. Nhà nước thực hiện hình thức hỗ trợ nghiên cứu và phát triển cho các doanh nghiệp, dự án đầu tư bằng cách đảm bảo năng lực nghiên cứu và phát triển của các tổ chức khoa học và công nghệ; đồng thời xây dựng, phát triển được thị trường khoa học và công nghệ. Cơ chế thực hiện hình thức hỗ trợ này bao gồm việc Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ khoa học, công nghệ; ưu đãi, hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ khoa học, công nghệ đối với các tổ chức khoa học và công nghệ, các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ. Ngoài ra, để tăng cường năng lực nghiên cứu trong nước, Luật này cũng đưa ra quy định về hội nhập quốc tế trong nghiên cứu và phát triển; và quy định về việc sử dụng ngân sách nhà nước mua sáng chế, thiết kế, tài liệu kỹ thuật, bí quyết công nghệ để phục vụ nghiên cứu và phát triển; phát triển thị trường khoa học và công nghệ.

Như vậy, các hình thức hỗ trợ đầu tư ở Việt Nam hiện nay rất đa dạng, đã bao quát để giải quyết những khó khăn chủ yếu mà các dự án đầu tư có thể gặp phải, từ những khó khăn do thiếu vốn, khó tiếp cận mặt bằng sản xuất kinh doanh, khó khăn do cơ sở hạ tầng thiếu và không đồng bộ, khó khăn về nguồn lao động chất lượng phù hợp; đến những khó khăn trong tiếp cận các thông tin chính sách pháp luật và thông tin thị trường... Việc thực hiện các hỗ trợ đầu tư sẽ tạo ra những thuận lợi cho hoạt động của các doanh nghiệp, các dự án, đồng thời còn giúp các nhà đầu tư tiết kiệm được chi phí cho hoạt động đầu tư của mình. Do đó, pháp luật về hỗ trợ đầu tư hiện nay có khả năng tăng cường thu hút vốn đầu tư. Bên cạnh đó, những quy định hỗ trợ đầu tư hiện nay đã bao gồm những hỗ trợ về nghiên cứu và phát triển, khoa học, kỹ thuật cũng như hỗ trợ về đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, hỗ trợ

phát triển thị trường, đây cũng chính là những hình thức hỗ trợ có thể giúp gia tăng năng suất lao động và năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp như đã phân tích ở phần 3. Như vậy, pháp luật về hỗ trợ đầu tư ở Việt Nam hiện nay đã hướng tới việc tạo ra những điều kiện để Việt Nam thành công trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy vậy, những quy định về hỗ trợ đầu tư này còn có hạn chế, đặc biệt là những hạn chế trong cơ chế thực hiện hỗ trợ khiến chúng chưa phát huy được tác động mong muốn đối với việc nâng cao năng lực cạnh tranh và năng suất lao động của các doanh nghiệp.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về hỗ trợ đầu tư tại Việt Nam

Pháp luật về hỗ trợ đầu tư tại Việt Nam hiện nay quy định nhiều hình thức hỗ trợ đầu tư nhưng không phải hình thức nào cũng có tác động trực tiếp và có hiệu quả cao trong nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và nâng cao năng suất lao động, ví dụ như các hỗ trợ xây dựng, phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật – xã hội, hỗ trợ tiếp cận mặt bằng sản xuất, hơn nữa chi phí đầu tư cho hạ tầng kỹ thuật đòi hỏi rất cao. Vậy, hoàn thiện pháp luật hỗ trợ đầu tư gắn với hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay ở Việt Nam cần tập trung vào hoàn thiện các quy định về hỗ trợ đào tạo, hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, hỗ trợ phát triển thị trường, hỗ trợ tín dụng.

Về hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, các biện pháp hỗ trợ đào tạo nâng cao tay nghề, nâng cao trình độ quản trị sản xuất, kinh doanh hiện nay đã được đưa ra và áp dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa và các doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp, phát triển nông thôn. Nên bổ sung thêm biện pháp hỗ trợ đào tạo về kiến thức kỹ thuật để nâng cao khả năng tiếp cận, sử dụng kỹ thuật và công nghệ mới cho các doanh nghiệp, việc hỗ trợ đào tạo này sẽ tạo ra cơ sở thuận lợi để việc hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, chuyển giao công nghệ, và hỗ trợ nghiên cứu, phát triển được triển khai hiệu

quả hơn. Bên cạnh đó, việc hỗ trợ đào tạo về quản trị sản xuất, kinh doanh cũng không nên chỉ dừng lại ở việc hỗ trợ cho nhóm doanh nghiệp nhỏ và vừa mà cần thiết phải hỗ trợ cho tất cả các doanh nghiệp trong nước. Có thể thực hiện hỗ trợ đào tạo quản trị sản xuất, kinh doanh cho các doanh nghiệp trong nước thông qua các hội thảo đề giới thiệu mô hình quản trị hiệu quả, trao đổi kinh nghiệm giữa các doanh nghiệp hoặc các khoá học chuyên sâu về quản trị sản xuất, kinh doanh. Ngoài việc hỗ trợ đào tạo trực tiếp để nâng cao năng lực nguồn nhân lực đang làm việc ở các doanh nghiệp, để phát triển nguồn nhân lực bền vững và lâu dài, cũng phải chú trọng việc nâng cao chất lượng của toàn thể hệ thống giáo dục quốc dân, từ cấp tiểu học đến phổ thông trung học, nhằm tạo ra một nền tảng kiến thức cơ bản cho người lao động, song song với việc nâng cao chất lượng của hệ thống các cơ sở đào tạo nghề, cũng như chất lượng đào tạo đại học.

Về hỗ trợ khoa học, kỹ thuật và chuyển giao công nghệ, pháp luật trong lĩnh vực hỗ trợ này cần bổ sung quy định xác định rõ trách nhiệm hỗ trợ cung cấp thông tin khoa học và công nghệ của các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ, trong đó giao nhiệm vụ cho các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ công lập phải cung cấp thông tin miễn phí, phải định kỳ tổ chức các hội nghị giới thiệu thông tin về các công trình khoa học kỹ thuật, các sản phẩm công nghệ mới trong nước và trên thế giới cho các doanh nghiệp trong nước, nhằm giúp các doanh nghiệp tìm kiếm được giải pháp công nghệ, khoa học phù hợp để áp dụng trong sản xuất, kinh doanh, để nâng cao năng suất lao động. Về hỗ trợ chuyển giao công nghệ, cần quy định cụ thể đối với việc dùng ngân sách nhà nước để mua công nghệ từ nước ngoài và phổ biến công nghệ đó cho các doanh nghiệp trong nước, đồng thời thúc đẩy việc chuyển giao công nghệ giữa các tổ chức khoa học cho các doanh nghiệp. Các tổ chức dịch vụ

khoa học và công nghệ công lập phải đóng vai trò chính để đào tạo các kiến thức khoa học, kỹ thuật nhằm giúp các doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận và sử dụng hiệu quả công nghệ được chuyển giao. Song song với tăng cường vai trò, trách nhiệm của tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ công lập, pháp luật trong lĩnh vực này cũng cần phải khuyến khích, thúc đẩy sự tham gia tích cực của các tổ chức dịch vụ khoa học và công nghệ ngoài công lập, cũng như các tổ chức khoa học trong việc hỗ trợ các doanh nghiệp áp dụng khoa học, công nghệ vào hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Về hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, cần bổ sung các quy định của pháp luật để thiết lập cơ chế kết nối và đẩy mạnh việc kết nối giữa các doanh nghiệp có nhu cầu phát triển công nghệ mới với các tổ chức khoa học và công nghệ trong nước hoặc nước ngoài, hợp tác trong nghiên cứu và phát triển tạo ra những sản phẩm mới có giá trị thương mại cao hoặc những công nghệ, kỹ thuật mới có tính ứng dụng cao trong sản xuất, kinh doanh.

Về hỗ trợ phát triển thị trường, bên cạnh việc tiếp tục thực hiện tốt các hoạt động xúc tiến thương mại, các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này cần thiết lập cơ chế kết nối và thúc đẩy việc kết nối giữa các doanh nghiệp lớn với các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở trong nước, giữa doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cùng ngành, lĩnh vực, để các bên có thể chia sẻ thông tin, kinh nghiệm về thị trường, cũng có thể kết nối để các doanh nghiệp này trở thành đối tác, khách hàng của nhau, hỗ trợ lẫn nhau trong chuỗi sản xuất, tiêu thụ. Liên quan đến việc phát triển thị trường, pháp luật cần hoàn thiện các quy định về hỗ trợ cung cấp thông tin về thị trường, xác định đầu mối cung cấp các thông tin, quy định thống nhất cách thức cung cấp thông tin cần thiết cho các doanh nghiệp, trong đó các thông tin kinh tế - xã hội cần được chuẩn hoá và công khai đầy đủ, để giúp các doanh

nghiệp dự đoán quy mô thị trường, xu hướng phát triển thị trường, từ đó ra quyết định đầu tư kinh doanh chính xác.

Về *hỗ trợ tín dụng*, đây là hình thức hỗ trợ cần thiết để nâng cao năng lực cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Vì sự thuận lợi trong việc tiếp cận nguồn vốn tín dụng sẽ giúp các doanh nghiệp nhỏ và vừa gia tăng quy mô sản xuất, cũng như có khả năng đổi mới công nghệ sản xuất, đào tạo nhân lực từ đó tăng cường năng suất lao động và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp. Như vậy, hoàn thiện hình thức hỗ trợ tín dụng có tác động tích cực trong việc nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước ở Việt Nam. Cụ thể là cần hoàn thiện quy định về hỗ trợ tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa theo hướng: không chỉ tập trung thẩm định năng lực hiện tại của doanh nghiệp để đảm bảo thu hồi vốn vay, mà quá trình xét duyệt hướng đến việc giúp đỡ các doanh nghiệp này thiết lập được dự án kinh doanh có tính khả thi, thông qua đó giúp nâng cao năng lực quản lý và triển khai dự án kinh doanh của các doanh nghiệp đó. Điều đó góp phần giúp nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước. Pháp luật hỗ trợ tín dụng cần được hoàn thiện để khuyến khích, huy động các ngân hàng thương mại và các cá nhân, tổ chức tham gia vào việc hỗ trợ tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, thậm chí có thể quy định bắt buộc các ngân hàng thương mại thực hiện hỗ trợ tín dụng với chỉ tiêu cụ thể. Ngoài ra, ngân hàng nhà nước cần xác định các mức lãi suất và thời hạn tín dụng khác nhau cho từng trường hợp cho vay, nếu là khoản tín dụng để hình thành tài sản cố định (như nhà xưởng, thiết bị máy móc và chuyển giao công nghệ) của doanh nghiệp thì cần quy định mức lãi suất thấp và thời hạn vay dài hơn so với trường hợp tín dụng dành cho vốn lưu động, như vậy vừa tạo thuận lợi cho doanh nghiệp mở rộng sản xuất, đổi mới công nghệ, cũng như đảm bảo lợi ích của phía ngân hàng cho vay.

Để đảm bảo phát huy hiệu quả của việc hỗ trợ đầu tư, pháp luật về hỗ trợ đầu tư nên hoàn thiện thêm ở một số vấn đề sau: Một là cần đặt ra những yêu cầu về kết quả kinh doanh phải đạt được đối với các doanh nghiệp nhận được hỗ trợ, coi đó là điều kiện để tiếp tục nhận được hỗ trợ khác, đó cũng là cách để các doanh nghiệp phải tích cực và nỗ lực sử dụng hiệu quả sự giúp đỡ, hỗ trợ của Nhà nước. Hai là cần quy định phân cấp trách nhiệm hỗ trợ đầu tư một cách cụ thể, rõ ràng, phân cấp trách nhiệm thực hiện hỗ trợ đầu tư cần gắn liền với phân cấp quản lý dự án đầu tư để đảm bảo tính kịp thời, đúng đối tượng và đảm bảo tính hiệu quả kinh tế của hỗ trợ đầu tư, đồng thời cần xác lập cơ chế giám sát thực hiện hỗ trợ đầu tư, để tránh tạo ra sự tùy tiện trong việc áp dụng pháp luật hỗ trợ đầu tư, và tránh hình thành lợi ích nhóm từ việc trao quyền phê duyệt, quyết định hỗ trợ đầu tư cho các cơ quan nhà nước. Ba là cần xác định những lĩnh vực, ngành kinh tế mà Việt Nam có thể mạnh để tập trung nhiều nhất sự hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong nước hoạt động trong lĩnh vực đó, nhưng cũng phải đảm bảo xây dựng môi trường kinh doanh tự do, cạnh tranh bình đẳng để tạo cơ hội cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế hoạt động hiệu quả.

Như vậy, để hội nhập kinh tế quốc tế thành công, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện các chính sách phát triển kinh tế, trong đó có pháp luật về hỗ trợ đầu tư. Pháp luật về hỗ trợ đầu tư phải được hoàn thiện sao cho có thể giúp tăng năng suất lao động và năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, từ đó tăng năng lực cạnh tranh quốc gia. Cụ thể, Việt Nam cần phải tập trung hoàn thiện các quy định về hỗ trợ trong lĩnh vực đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, hỗ trợ nghiên cứu và phát triển, hỗ trợ phát triển thị trường... cũng như tiếp tục xây dựng môi trường kinh doanh tự do, đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế ■

QUYỀN RÚT YÊU CẦU KHỞI KIỆN CỦA NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Yến*

ThS. GV. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tổ tụng hành chính, người khởi kiện, quyền rút yêu cầu khởi kiện.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 21/11/2019

Biên tập : 12/12/2019

Duyệt bài : 16/12/2019

Article Infomation:

Keywords: Administrative Procedures; the petitioners; right on withdrawal of a lawsuit.

Article History:

Received : 21 Nov. 2019

Edited : 12 Dec. 2019

Approved : 16 Dec. 2019

Tóm tắt: Rút yêu cầu khởi kiện là một trong những nội dung thuộc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, được ghi nhận tại Điều 8 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC). Việc thực hiện quyền rút yêu cầu khởi kiện là cơ hội để vụ án hành chính được chấm dứt một cách nhanh chóng, triệt để theo nguyện vọng của chủ thể đã làm phát sinh quá trình tố tụng, từ đó giúp tiết kiệm thời gian, công sức và chi phí tố tụng. Bài viết phân tích quy định của Luật TTHC về quyền rút yêu cầu khởi kiện, đánh giá những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật về vấn đề này, từ đó đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Abstract: Withdrawal of a lawsuit is one of the matters under the decision and self-determination of the petitioners recorded in Article 8 of the Law on Administrative Procedures of 2015 (Law on Administrative Procedures). This right is concretized by the Law on Administrative Procedures throughout the process of dealing with an administrative case. It can be seen that the exercise of the right to withdraw a lawsuit is an opportunity for the quick and absolute cessation of an administrative case according to the wishes of the subject that gave rise to the legal proceedings, thereby helping to save time, effort and costs related to procedural activities. This article provides analysis of the provisions of the Law on Administrative Procedures of 2015 regarding the right to withdraw a lawsuit and assesses the limitations and inadequacies in the law on this issue, thereby providing recommendations for further improvement of the law.

1. Quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015

Là chủ thể có quyền quyết định và tự định đoạt, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện có quyền rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện

(rút đơn khởi kiện). Nhằm bảo đảm hiệu lực của hoạt động xét xử, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện và đương sự khác, pháp luật tổ tụng hành chính quy định mức độ của quyền quyết định và tự định đoạt trong việc rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện là có sự khác nhau trong từng giai đoạn tố tụng.

1.1. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án hành chính

Chuẩn bị xét xử sơ thẩm là giai đoạn giúp các chủ thể tố tụng chuẩn bị những điều kiện cần thiết để đưa vụ án ra xét xử công khai tại phiên tòa sơ thẩm. Trong giai đoạn này, xuất phát từ nhiều lý do khác nhau, người khởi kiện có thể thay đổi ý chí của mình và quyết định rút yêu cầu khởi kiện. Đây là giai đoạn khởi đầu quá trình giải quyết vụ án hành chính; vì thế, nếu người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện có thể làm chấm dứt nhanh chóng quá trình tố tụng. Quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện trong giai đoạn này được quy định như sau:

Thứ nhất, trong trường hợp việc rút yêu cầu khởi kiện là ý chí đơn phương của người khởi kiện

Theo quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 143 Luật TTHC, nếu người khởi kiện rút đơn khởi kiện trong trường hợp không có yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, Tòa án sẽ đình chỉ giải quyết vụ án hành chính. Trong trường hợp có yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan mà người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vẫn giữ nguyên yêu cầu độc lập của mình, thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện đã rút. Trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan rút đơn yêu cầu độc lập, Tòa án quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

Như vậy, trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, mặc dù Tòa án có các quyết định khác nhau tùy thuộc vào vụ án có người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập hay không và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập rút hay

vẫn giữ nguyên yêu cầu độc lập, nhưng người khởi kiện có quyền quyết định và tự định đoạt việc chấm dứt giải quyết yêu cầu khởi kiện của mình.

Thứ hai, việc rút yêu cầu khởi kiện là kết quả của đối thoại thành

Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, để tạo điều kiện cho các bên có cơ hội gặp gỡ, làm rõ các nội dung liên quan đối tượng khởi kiện, yêu cầu khởi kiện và yêu cầu độc lập¹, Tòa án tổ chức phiên họp đối thoại².

Theo quy định tại khoản 2 Điều 140 Luật TTHC, trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện thì Thẩm phán lập biên bản về việc người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện, ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện. Việc người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện trong giai đoạn này thể hiện mong muốn chấm dứt vụ án hành chính sau khi đã hiểu rõ về đối tượng khởi kiện qua cuộc họp đối thoại. Ở đây, người khởi kiện có toàn quyền quyết định và định đoạt việc rút yêu cầu khởi kiện mà không phụ thuộc vào ý chí của bất kỳ chủ thể nào khác.

Trường hợp qua đối thoại, người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện, theo quy định tại khoản 2 Điều 140 Luật TTHC, Tòa án lập biên bản về việc cam kết của đương sự. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản, người bị kiện phải gửi cho Tòa án quyết định hành chính mới hoặc thông báo về việc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện phải gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện. Hết thời

1 Nguyễn Hoàng Yến (2018), “Xử lý kết quả đối thoại trong tố tụng hành chính”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (12), tr.15.

2 Trừ trường hợp đối với khiếu kiện danh sách cử tri, Tòa án không tổ chức đối thoại và vụ án hành chính giải quyết theo thủ tục rút gọn, đối thoại sẽ được tổ chức tại phiên tòa sơ thẩm.

hạn này mà một trong các đương sự không thực hiện cam kết của mình, Thẩm phán tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án. Như vậy, trong trường hợp này, quyền rút yêu cầu khởi kiện được thực hiện xuất phát từ cam kết của người bị kiện. Đây là việc rút yêu cầu khởi kiện có điều kiện. Chỉ khi người bị kiện thực hiện cam kết và người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Tòa án mới có thể ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành và đình chỉ giải quyết vụ án.

Như vậy, có thể thấy rằng, trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện có thể do ý chí đơn phương hoặc kết quả từ đối thoại thành, nhưng họ có toàn quyền quyết định và tự định đoạt về việc rút yêu cầu khởi kiện. Khi người khởi kiện đã rút yêu cầu khởi kiện, Tòa án phải ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính hoặc đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện đã rút.

1.2. Tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính đóng vai trò quan trọng trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính nhằm đánh giá công khai tất cả các hoạt động được tiến hành trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, làm rõ các tình tiết của vụ án, từ đó đưa ra phán quyết về việc giải quyết vụ án hành chính. Tuy vụ án đã được đưa ra xét xử nhưng việc rút yêu cầu khởi kiện trong giai đoạn này có thể làm cho vụ án kết thúc một cách nhanh chóng, “êm đẹp” theo nguyện vọng của các bên. Chính vì thế, trước khi tiến hành thủ tục tranh tụng, Chủ tọa phiên tòa sẽ hỏi người khởi kiện về việc thay đổi, bổ sung, rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện. Theo quy định tại khoản 2 Điều 173 Luật TTHC: “*Trường hợp đương sự rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của mình và việc rút yêu cầu của họ là tự nguyện thì Hội đồng xét xử chấp nhận và đình chỉ xét xử đối với phần yêu cầu hoặc toàn bộ yêu cầu mà đương sự đã rút*”. Như vậy, việc rút yêu cầu của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng chỉ được Hội đồng xét xử sơ thẩm

chấp nhận nếu là tự nguyện. Do đó, tại phiên tòa sơ thẩm, người khởi kiện đã không còn toàn quyền quyết định và tự định đoạt việc rút yêu cầu khởi kiện mà phụ thuộc vào sự xem xét, quyết định của Hội đồng xét xử sơ thẩm. Quy định này thể hiện trách nhiệm của Tòa án trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

1.3. Trong giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính

Thủ tục phúc thẩm vụ án hành chính phát sinh khi bản án, quyết định chưa có hiệu lực pháp luật của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo hoặc kháng nghị. Ở giai đoạn này, các yêu cầu của người khởi kiện đã được xem xét và đưa ra phán quyết bởi Hội đồng xét xử sơ thẩm. Nhằm bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, pháp luật tố tụng hành chính quy định trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm, người khởi kiện vẫn có quyền rút đơn khởi kiện, thế nhưng, do vụ án đã được giải quyết bằng bản án hoặc quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm nên việc rút đơn khởi kiện phải đáp ứng các điều kiện nhất định.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 234 của Luật TTHC, trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử phúc thẩm phải hỏi người bị kiện có đồng ý hay không và tùy từng trường hợp mà có cách thức giải quyết khác nhau. Nếu người bị kiện không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Trong trường hợp đương sự đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án.

Vì vậy, ở thủ tục phúc thẩm vụ án hành chính, người khởi kiện không có quyền quyết định và tự định đoạt việc rút đơn khởi kiện mà tùy thuộc vào sự đồng ý của người bị kiện và các đương sự khác. Quy định này hoàn toàn hợp lý nhằm bảo đảm quyền, lợi

ích hợp pháp cho các đương sự khác trong vụ án hành chính cũng như hiệu lực của hoạt động xét xử. Bởi lẽ, vụ án hành chính phát sinh xuất phát từ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện. Trong suốt quá trình giải quyết vụ án, người bị kiện và các đương sự khác đã phải tốn kém không ít thời gian, công sức và chi phí cho các hoạt động tố tụng. Ngoài ra, có thể người bị kiện và các đương sự khác là người kháng cáo và họ mong muốn vụ án được giải quyết theo thủ tục phúc thẩm nên khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, sự đồng ý của người bị kiện và các đương sự khác là thật sự cần thiết.

2. Một số bất cập trong quy định về quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện và kiến nghị hoàn thiện

Thực tiễn hơn 04 năm thi hành Luật TTHC cho thấy, bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, một số quy định của Luật TTHC liên quan đến quyền rút yêu cầu khởi kiện còn bất cập gây ảnh hưởng đến chất lượng thực thi Luật, quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, cụ thể như sau:

2.1. Luật TTHC chưa quy định đầy đủ về quyền rút đơn khởi kiện trong các giai đoạn của tố tụng hành chính

Quyền rút yêu cầu khởi kiện trong “quá trình giải quyết vụ án hành chính” đã được ghi nhận tại Điều 8 Luật TTHC³ và hiện nay, quyền này đã được quy định trong quá trình giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm và phúc thẩm. Bên cạnh các giai đoạn nêu trên, người khởi kiện còn có thể có nguyện vọng được rút yêu cầu khởi kiện trước khi vụ án được Tòa án thụ lý hoặc trong giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm. Tuy nhiên, quyền rút yêu cầu khởi kiện ở các giai đoạn này hiện nay chưa được pháp luật tố tụng hành chính ghi nhận.

Thứ nhất, giai đoạn trước khi Tòa án thụ lý vụ án

Sau khi nhận đơn khởi kiện do người khởi kiện gửi đến bằng các phương thức khác nhau, Tòa án phải tiến hành xem xét đơn khởi kiện trong khoảng thời hạn luật định. Trong giai đoạn này, vì nhiều lý do khác nhau, người khởi kiện có thể rút đơn khởi kiện khi vụ việc chưa được Tòa án thụ lý giải quyết. Theo quy định hiện hành, trong trường hợp không thụ lý vụ án, Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện⁴ hoặc chuyển đơn khởi kiện cho Tòa án có thẩm quyền⁵. Hiện nay, trong các căn cứ Tòa án trả lại đơn khởi kiện được quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC không đề cập đến trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện.

Thứ hai, trong thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính

Quá trình giải quyết vụ án hành chính được khởi nguồn từ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện. Các hoạt động tố tụng dù trực tiếp hay gián tiếp vẫn không nằm ngoài nhiệm vụ xem xét tính có căn cứ và hợp pháp trong các yêu cầu của người khởi kiện. Hay nói cách khác, nếu yêu cầu khởi kiện không tồn tại, quá trình giải quyết vụ án hành chính sẽ không còn nhiều ý nghĩa. Tuy nhiên, quyền rút đơn khởi kiện trong giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm hiện chưa được Luật TTHC quy định. Sự thiếu sót này không chỉ mâu thuẫn và chưa bảo đảm nội dung quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được khẳng định tại Điều 8 của Luật TTHC⁶, mà còn ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động xét xử. Bởi lẽ, khi không thể rút đơn khởi kiện trong giai đoạn này, vụ án vẫn được giải quyết theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Nếu trong trường hợp Hội đồng giám đốc thẩm hoặc tái thẩm

3 Điều 8 Luật TTHC quy định: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện, thực hiện các quyền tố tụng khác của mình theo quy định của Luật này”.

4 Khi có các căn cứ được quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC.

5 Theo quy định tại điểm c khoản 3 Điều 121 Luật TTHC, tòa án sẽ chuyển đơn khởi kiện cho tòa án có thẩm quyền nếu vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án khác.

chấp nhận kháng nghị, hủy bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để xét xử sơ thẩm hoặc phúc thẩm thì người khởi kiện sẽ lại có quyền rút đơn khởi kiện. Điều này dẫn đến sự lãng phí về thời gian, chi phí tố tụng không cần thiết.

Trong tố tụng dân sự, dù không được quy định trực tiếp nhưng quyền rút đơn khởi kiện trong giai đoạn xem xét đơn và giám đốc thẩm, tái thẩm đã được pháp luật thừa nhận. Theo quy định tại điểm g khoản 1 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (Bộ luật TTDS), Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp “*Người khởi kiện rút đơn khởi kiện*”. Ngoài ra, theo quy định tại Điều 346, “*Hội đồng xét xử giám đốc thẩm ra quyết định hủy bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ giải quyết vụ án, nếu vụ án đó thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 217 của Bộ luật này*”⁷. Mặc dù quy định tại Điều 346 Bộ luật TTDS (Được kế thừa từ Điều 300 của Bộ luật TTDS năm 2004) chưa thật sự hoàn thiện⁸, nhưng quyền rút đơn của người khởi kiện trong giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm đã được pháp luật ghi nhận.

Nhằm bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, pháp luật tố tụng hành chính cần ghi nhận quyền rút yêu cầu khởi kiện trong giai đoạn xem xét đơn khởi kiện và giám đốc thẩm, tái thẩm. Theo đó, khoản 1 Điều 123 Luật TTHC cần được bổ sung căn cứ “*Người khởi kiện rút đơn khởi kiện*” trong trường hợp Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện. Trong giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm, theo chúng tôi, việc tạo điều kiện cho người khởi kiện có thể rút đơn khởi kiện là cần thiết.

Tuy nhiên, do vụ án đã được giải quyết bằng bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án và có thể ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các đương sự khác. Vì vậy, quyền rút đơn khởi kiện trong giai đoạn này cần phải có điều kiện. Theo đó, trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa giám đốc thẩm hoặc tái thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử phải hỏi các đương sự khác có đồng ý hay không. Nếu các đương sự không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Nếu đương sự đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng giám đốc thẩm, tái thẩm ra quyết định hủy bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật và đình chỉ việc giải quyết vụ án.

2.2. Luật TTHC quy định chưa thống nhất, rõ ràng điều kiện rút đơn khởi kiện trong giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính

Khoản 1 Điều 234 Luật TTHC quy định “*Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử phúc thẩm phải hỏi người bị kiện có đồng ý hay không*”. Như vậy, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử phúc thẩm chỉ có trách nhiệm hỏi người bị kiện. Tuy nhiên, điểm b khoản 1 Điều 234 Luật TTHC lại quy định: “*Đương sự đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện*”. Đương sự trong vụ án hành chính bao gồm người khởi kiện, bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan⁹. Vì thế, có thể được hiểu là khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử phúc thẩm sẽ hỏi người bị kiện có đồng ý hay không và chỉ chấp nhận việc rút

6 Điều 8 Luật TTHC quy định: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện, thực hiện các quyền tố tụng khác của mình theo quy định của Luật này”.

7 Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 217, Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án dân sự trong trường hợp người khởi kiện rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện.

8 Xem Nguyễn Phương Hạnh (2012), Tìm hiểu về quyền tự định đoạt của đương sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, tr.106-107.

đơn của người khởi kiện khi tất cả các đương sự bao gồm cả người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đồng ý. Ý chí của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là một trong những yếu tố quan trọng để Hội đồng xét xử quyết định có chấp nhận việc rút đơn của người kiện hay không. Do cách quy định thiếu sự thống nhất nêu trên dẫn đến việc áp dụng pháp luật không thống nhất: có trường hợp, Hội đồng xét xử phúc thẩm hỏi người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nhưng trường hợp khác thì Hội đồng chỉ hỏi người bị kiện. Điều này gây ảnh hưởng đến quyền rút đơn khởi kiện của người khởi kiện¹⁰.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tuy không phải là chủ thể làm phát sinh quá trình tố tụng nhưng có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án hành chính. Đặc biệt, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập, còn là chủ thể đưa ra yêu cầu độc lập với các đương sự khác và có quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC¹¹. Ngoài ra, trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Tòa án chỉ có thể đình chỉ giải quyết vụ án khi người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập rút yêu cầu độc lập¹². Vì thế, việc rút đơn của người khởi kiện trong giai đoạn phúc thẩm có thể ảnh hưởng đến quyền lợi của chủ thể này nên sự đồng ý của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập là cần thiết. Do đó, chúng tôi cho rằng, Luật TTHC cần quy định, trong giai đoạn phúc thẩm, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử phúc thẩm, bên cạnh hỏi người bị kiện, phải

hỏi người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập. Theo đó, khoản 1 Điều 234 cần được sửa đổi như sau:

“Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử phúc thẩm phải hỏi người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập (nếu có) có đồng ý hay không và tùy từng trường hợp mà giải quyết như sau:

a) Người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện;

b) Người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án. Trường hợp này, đương sự vẫn phải chịu án phí sơ thẩm theo quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm và phải chịu một nửa án phí phúc thẩm theo quy định của pháp luật”.

2.3. Luật TTHC chưa quy định về cách thức xử lý trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại phiên tòa phúc thẩm nhưng người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vắng mặt

Sự có mặt tại các phiên tòa xét xử vụ án hành chính nói chung và phiên tòa phúc thẩm nói riêng là quyền và nghĩa vụ của các đương sự trong tố tụng hành chính¹³. Trong một số trường hợp, nếu người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vắng mặt và cũng không có người đại diện tham gia phiên

9 Theo khoản 7 Điều 3 của Luật TTHC.

10 Xem: Quyết định số 23/2019/QĐ-PT ngày 28/02/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án hành chính; Quyết định số 207/2018/QĐ-PT ngày 28/11/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.

11 Theo khoản 2 Điều 58 Luật TTHC.

12 Theo điểm c khoản 1 Điều 143 Luật TTHC.

13 Khoản 15 Điều 55 Luật TTHC.

tòa, Tòa án sẽ vẫn tiến hành xét xử¹⁴. Khi đó, nếu tại phiên tòa phúc thẩm người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử không thể hỏi người bị kiện và cũng không thể biết người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có đồng ý hay không. Theo quy định hiện hành, trường hợp này cũng không thuộc các căn cứ hoãn phiên tòa hoặc tạm ngừng phiên tòa phúc thẩm theo quy định tại Điều 232 và 238 của Luật TTHC. Trong thực tiễn, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại phiên phúc thẩm, có trường hợp Hội đồng xét xử phúc thẩm chỉ hỏi người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; trường hợp khác, Hội đồng xét xử phúc thẩm không chấp nhận việc rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện¹⁵.

Theo chúng tôi, trong trường hợp này, Hội đồng xét xử phúc thẩm cần tạo điều kiện cho người khởi kiện được thực hiện quyền rút yêu cầu khởi kiện. Do đó, Luật TTHC cần bổ sung vào căn cứ hoãn phiên tòa phúc thẩm trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại phiên tòa phúc thẩm mà người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập vắng mặt. Trong thời gian hoãn phiên tòa, Tòa án cấp phúc thẩm sẽ tiến hành hỏi người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập, từ đó có các cách thức giải quyết theo khoản 1 Điều 234 Luật TTHC.

2.4. Luật TTHC chưa quy định về trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện trong thủ tục phúc thẩm đối với quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị

Bên cạnh bản án của Tòa án cấp sơ thẩm, quyết định tạm đình chỉ và quyết định

đình chỉ giải quyết vụ án vẫn có thể là đối tượng bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm¹⁶. Tuy nhiên, quyền rút yêu cầu khởi kiện trong thủ tục phúc thẩm được quy định tại Điều 234 Luật TTHC chỉ dành cho thủ tục phúc thẩm đối với bản án của Tòa án cấp sơ thẩm. Trong quá trình phúc thẩm vụ án hành chính đối với quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện có thể rút đơn khởi kiện. Hiện nay, quy định tại Điều 243 Luật TTHC về thủ tục phúc thẩm đối với quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị đã chưa đề cập đến quyền rút đơn khởi kiện và thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện trong trường hợp này. Trên thực tiễn, nhiều trường hợp sau khi kháng cáo quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, trong giai đoạn xét xử phúc thẩm, người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện. Khi đó, các Tòa án đã căn cứ vào điểm b khoản 1 Điều 234 và khoản 5, khoản 6 Điều 243 Luật TTHC để ra quyết định hủy quyết định đình chỉ giải quyết vụ án và đình chỉ việc giải quyết vụ án hành chính¹⁷.

Do pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về việc rút đơn khởi kiện được quy định cụ thể trong thủ tục phúc thẩm đối với quyết định tạm đình chỉ và đình chỉ giải quyết vụ án dẫn đến cách thức giải quyết của các Tòa án chưa thật sự thuyết phục. Vì thế, cần bổ sung quy định về quyền rút đơn khởi kiện vào Điều 243 Luật TTHC về thủ tục phúc thẩm đối với quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị ■

14 Theo quy định của Điều 225 Luật TTHC, trong trường hợp được Tòa án triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan hoặc đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt.
 15 Xem: Bản án phúc thẩm số 07/2018/HC-PT ngày 19/01/2018 về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong hoạt động quản lý đất đai của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội.
 16 Theo Điều 204 và Điều 211 Luật TTHC.
 17 Xem: Quyết định số 546/2018/QĐ-PT ngày 13/12/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.

XỬ LÝ VẬT CHỨNG VỤ ÁN HÌNH SỰ LÀ TÀI SẢN THỂ CHẤP

Nguyễn Phương Anh*

ThS. Khoa Pháp luật Hình sự - Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: Xử lý vật chứng, tài sản thể chấp, vụ án hình sự.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/01/2020

Biên tập : 04/01/2020

Duyệt bài : 05/01/2020

Article Information:

Keywords: handling of exhibits; mortgaged assets; criminal cases.

Article History:

Received : 01 Jan. 2020

Edited : 04 Jan. 2020

Approved : 05 Jan. 2020

Tóm tắt:

Để đảm bảo thực hiện tốt công tác điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án hình sự, đồng thời đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho những người tham gia tố tụng và các chủ thể khác có liên quan, pháp luật tố tụng hình sự hiện hành đã có nhiều quy định về việc xử lý vật chứng trong vụ án hình sự nói chung. Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định cụ thể về vấn đề xử lý vật chứng của vụ án hình sự là tài sản thế chấp, gây vướng mắc trong quá trình áp dụng pháp luật.

Abstract:

It is to ensure well-done execution of the criminal investigations, prosecutions, adjudication and enforcement and to also ensure the legal rights and interests for the participants in legal proceedings and other relevant entities, the current criminal procedure law has recorded several provisions on the handling of exhibits in general criminal cases. However, at present there are no specific provisions on the handling of physical evidence of the criminal cases which are mortgaged properties, causing problems in the process of the law enforcement.

1. Quy định của pháp luật về xử lý vật chứng vụ án hình sự là tài sản thế chấp

1.1. Chủ thể có thẩm quyền xử lý vật chứng

Vật chứng trong tố tụng hình sự (TTHS) là phương tiện quan trọng để chứng minh tội phạm. Vật chứng là những vật thể

tồn tại ngoài thế giới khách quan có chứa đựng dấu vết của tội phạm được các cơ quan tiến hành tố tụng thu thập dùng làm căn cứ để chứng minh tội phạm¹. Vật chứng thu giữ được bảo quản nguyên vẹn, không để mất mát, lẫn lộn và hư hỏng. Việc xử lý vật chứng được thực hiện theo quy định Bộ luật TTHS năm 2015 (Bộ luật TTHS).

1 PGS, TS. Nguyễn Ngọc Chí - TS. Lê Lan Chi (đồng chủ biên) (2019), Giáo trình Luật TTHS Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr.222.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 106 Bộ luật TTHS, nếu vụ án được đình chỉ ở giai đoạn điều tra thì thẩm quyền xử lý vật chứng thuộc về Cơ quan điều tra, Cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. Nếu vụ án được đình chỉ ở giai đoạn truy tố thẩm quyền xử lý vật chứng thuộc về Viện kiểm sát. Thẩm quyền xử lý vật chứng thuộc về Chánh án Tòa án nếu vụ án được đình chỉ ở giai đoạn chuẩn bị xét xử và thẩm quyền này thuộc về Hội đồng xét xử nếu vụ án đã đưa ra xét xử.

1.2. Biện pháp xử lý vật chứng

Bộ luật TTHS quy định việc xử lý vật chứng được thực hiện như sau: vật chứng là công cụ, phương tiện phạm tội, vật cầm tang trữ, lưu hành thì bị tịch thu, nộp ngân sách nhà nước hoặc tiêu hủy; vật chứng là tiền bạc hoặc tài sản do phạm tội mà có thì bị tịch thu, nộp ngân sách nhà nước; vật chứng không có giá trị hoặc không sử dụng được thì bị tịch thu và tiêu hủy (khoản 2 Điều 106 Bộ luật TTHS). Ngoài ra, trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, cơ quan, người có thẩm quyền cũng có thể: i) Trả lại ngay tài sản đã thu giữ, tạm giữ nhưng không phải là vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp tài sản đó; ii) Trả lại ngay vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp nếu xét thấy không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án; iii) Nếu vật chứng thuộc loại mau hỏng hoặc khó bảo quản thì có thể được bán theo quy định của pháp luật, trường hợp không được bán thì tiêu hủy; iv) Nếu vật chứng là động vật hoang dã và thực vật ngoại lai thì ngay sau khi có kết luận giám định phải giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật (khoản 3 Điều 106 Bộ luật TTHS). Bộ luật TTHS cũng hướng dẫn trong trường hợp có tranh

chấp về quyền sở hữu đối với vật chứng thì tranh chấp này được giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự.

Như vậy, khi thu được vật chứng là tài sản nói chung, tùy vào từng giai đoạn cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng sẽ xử lý vật chứng theo nguyên tắc chung là tịch thu nộp ngân sách nhà nước, tịch thu tiêu hủy, trả lại cho chủ sở hữu/người quản lý hợp pháp, bán hoặc giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành xử lý. Tuy nhiên, trong trường hợp vật chứng thu được là tài sản thế chấp thì hiện nay pháp luật chưa có hướng dẫn cụ thể về phương án xử lý.

1.3. Xử lý vật chứng là tài sản thế chấp

Điều 317 Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) về thế chấp tài sản quy định:

“1. Thế chấp tài sản là việc một bên (sau đây gọi là bên thế chấp) dùng tài sản thuộc sở hữu của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ và không giao tài sản cho bên kia (sau đây gọi là bên nhận thế chấp).

2. Tài sản thế chấp do bên thế chấp giữ. Các bên có thể thỏa thuận giao cho người thứ ba giữ tài sản thế chấp”.

Theo tinh thần của BLDS hiện hành, các bên trong giao dịch dân sự có thể áp dụng biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ là thế chấp tài sản. Tức là, bên thế chấp dùng tài sản thuộc quyền sở hữu của mình để đảm bảo thực hiện nghĩa vụ dân sự đối với bên nhận thế chấp và không phải chuyển giao tài sản đó cho bên nhận thế chấp². Nói cách khác, khi áp dụng biện pháp bảo đảm này, bên thế chấp không cần giao tài sản cho bên nhận thế chấp giữ, nếu không có thỏa thuận khác thì bên thế chấp vẫn sử dụng tài sản bảo đảm bình thường, có thể thu các hoa lợi, lợi tức phát sinh từ việc sử dụng tài sản đã dùng để thế chấp.

2 ThS. Đoàn Thị Ngọc Hải (2018), “Thế chấp tài sản – Biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự”, Công thông tin điện tử Bộ Tư pháp, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2376>, truy cập ngày 15/01/2020.

Điều 318 BLDS quy định, tài sản thế chấp có thể là bất động sản hoặc động sản. Nếu tài sản thế chấp có liên quan đến vụ án hình sự thì tài sản này sẽ bị xử lý theo quy định.

Để phù hợp với tinh thần của Bộ luật TTHS, hiện nay chưa có văn bản nào của cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết về việc xử lý vật chứng trong vụ án hình sự là tài sản thế chấp. Trước đây, khi Bộ luật TTHS năm 1988 còn hiệu lực, liên ngành Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư liên tịch số 06/1998/TTLT/TANDTC-VKSNDTC-BCA-BTC-BTP ngày 24/10/1998 hướng dẫn một số vấn đề về bảo quản và xử lý tài sản là vật chứng, tài sản bị kê biên trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử vụ án hình sự³. Theo đó, đối với vật chứng là kho tàng, nhà xưởng, khách sạn, nhà, đất, cũng như các phương tiện sản xuất, kinh doanh khác mà trước đó bị can, bị cáo đã thế chấp để bảo đảm nghĩa vụ thanh toán, thì cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án xử lý như sau⁴:

Trường hợp thứ nhất, vật chứng là tài sản được thế chấp hợp pháp cho một hoặc nhiều bên mà hợp đồng thế chấp tài sản vẫn còn thời hạn, thì tùy trường hợp cụ thể, cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án có thể giao cho một hoặc nhiều bên đang giữ tài sản thế chấp (người có tài sản thế chấp, người nhận thế chấp hoặc người thứ ba giữ tài sản thế chấp) tiếp tục khai thác, sử dụng tài sản đó. Trong trường hợp, bên đang giữ tài sản thế chấp là người có tài sản thế chấp hoặc người nhận thế chấp không có điều kiện khai thác, sử dụng, thì họ được tìm đối tác để khai thác, sử dụng. Cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án có thể giao cho đối tác đó khai thác, sử dụng tài sản sau khi có thoả thuận bằng văn bản giữa người có tài sản thế chấp hoặc người nhận thế chấp và đối tác nhận

khai thác, sử dụng tài sản. Nếu người đang giữ tài sản thế chấp là người thứ ba và họ không có điều kiện khai thác, sử dụng, thì tùy từng trường hợp cụ thể theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp tài sản, người đó phải trả lại tài sản cho bên có tài sản thế chấp hoặc bên nhận thế chấp để những người này tìm đối tác khai thác, sử dụng. Trong trường hợp, họ không tìm được đối tác thì cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án có thể giao tài sản cho tổ chức hoặc cá nhân có điều kiện khai thác, sử dụng trên cơ sở thoả thuận bằng văn bản giữa cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án và tổ chức, cá nhân nhận khai thác, sử dụng tài sản.

Trong trường hợp, hợp đồng thế chấp hợp pháp đã hết thời hạn mà bên thế chấp tài sản không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ của mình, thì tùy từng trường hợp cụ thể, tài sản thế chấp được giao cho bên nhận thế chấp khai thác, sử dụng hoặc xử lý để thu hồi vốn và lãi sau khi đã lập đầy đủ hồ sơ bảo đảm giá trị chứng minh của tài sản là vật chứng. Phương thức xử lý do các bên trong hợp đồng thế chấp thoả thuận; nếu không thoả thuận được, thì bên nhận thế chấp có quyền yêu cầu bán đấu giá tài sản thế chấp, cầm cố để thanh toán nợ.

Hoa lợi, lợi tức thu được từ việc khai thác, sử dụng tài sản thế chấp và số tiền thu được từ việc xử lý tài sản thế chấp được dùng để thanh toán nợ cho bên nhận thế chấp, sau khi đã trừ các chi phí thực tế hợp lý cho việc bảo quản, khai thác, sử dụng tài sản thế chấp và thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước. Người khai thác, sử dụng phải lập sổ hạch toán, theo dõi riêng để phục vụ cho việc thi hành bản án, quyết định của Toà án sau này. Nếu Toà án quyết định bên nhận thế chấp không được quyền thanh toán như trên, thì hoa lợi, lợi tức hoặc số tiền thu được từ việc xử lý tài sản phải trả lại cho người có quyền

3 Sau đây gọi tắt là Thông tư liên tịch số 06/1998.

4 Mục 5 Phần I Thông tư liên tịch số 06/1998.

nhận hoa lợi, lợi tức hoặc số tiền đó, sau khi trừ các chi phí hợp lý cho việc bảo quản, khai thác, sử dụng và chi phí việc xử lý tài sản và thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Trường hợp thứ hai, hợp đồng thế chấp không hợp pháp, thì trong thời gian chưa có tuyên bố hợp đồng đó bị vô hiệu của Tòa án, cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án tạm giao tài sản thế chấp cho bên đang giữ tài sản thế chấp tiếp tục khai thác, sử dụng. Trong trường hợp, người đang giữ tài sản là bên có tài sản thế chấp hoặc bên nhận thế chấp không có điều kiện khai thác, sử dụng, nhưng họ tìm được đối tác để khai thác, sử dụng, thì cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án có thể giao cho đối tác đó khai thác, sử dụng tài sản sau khi có thoả thuận bằng văn bản giữa người có tài sản thế chấp hoặc người nhận thế chấp và đối tác nhận khai thác, sử dụng tài sản. Nếu người đang giữ tài sản thế chấp là người thứ ba và họ không có điều kiện khai thác, sử dụng, thì tùy từng trường hợp cụ thể theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp tài sản, người đó phải trả lại tài sản cho bên có tài sản thế chấp hoặc bên nhận thế chấp để những người này tìm đối tác khai thác, sử dụng. Trong trường hợp, họ không tìm được đối tác khai thác, sử dụng, thì cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án có thể giao tài sản cho tổ chức, cá nhân có điều kiện khai thác, sử dụng trên cơ sở thoả thuận bằng văn bản giữa cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án và tổ chức, cá nhân nhận khai thác, sử dụng tài sản.

Người khai thác, sử dụng tài sản có trách nhiệm bảo quản, khai thác, sử dụng và không được làm mất mát, hư hỏng, không được phát mại, chuyển quyền sở hữu cho đến khi có bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật.

Hoa lợi, lợi tức thu được tạm thời giao cho người đang giữ tài sản hoặc người khai thác, sử dụng quản lý cho đến khi có bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, sau khi đã trừ các chi phí thực tế hợp

lý cho việc bảo quản, khai thác, sử dụng tài sản thế chấp và thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Trường hợp thứ ba, tài sản là vật chứng được dùng để thế chấp cho nhiều bên, trong đó có bên hợp pháp và có bên không hợp pháp, thì tùy từng trường hợp cụ thể, cơ quan đang thụ lý, giải quyết vụ án chỉ cho phép bên có tài sản thế chấp, bên nhận thế chấp hợp pháp hoặc người thứ ba đang giữ tài sản của họ nhận khai thác, sử dụng. Trong trường hợp này, tài sản được giao để bảo quản, sử dụng, khai thác không được xử lý để thu hồi vốn trước khi kết thúc vụ án.

Hoa lợi, lợi tức thu được tạm thời dùng để thanh toán nợ cho bên nhận thế chấp hợp pháp cho đến khi có quyết định, bản án có hiệu lực pháp luật của Tòa án, sau khi đã trừ các chi phí thực tế hợp lý cho việc bảo quản, khai thác, sử dụng tài sản thế chấp và thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 38 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: “Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành các điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết thi hành văn bản đó đồng thời hết hiệu lực”. Đồng thời, Mục 10 Nghị quyết số 33/NQ-CP ngày 09/5/2016 của Chính phủ cũng hướng dẫn: “Đối với các văn bản quy định chi tiết của các luật, pháp lệnh đã hết hiệu lực nhưng chưa ban hành kịp thời văn bản thay thế, Chính phủ thống nhất tiếp tục áp dụng nếu không trái với tinh thần của luật, pháp lệnh mới được ban hành...”. Vì vậy, mặc dù Bộ luật TTHS năm 1988 đã hết hiệu lực nhưng liên ngành Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp chưa ban hành Thông tư liên tịch mới thay thế cho Thông tư liên tịch số 06/1998, đồng thời những nội dung được hướng dẫn trước đây

vẫn có những điểm còn phù hợp với tinh thần của Bộ luật TTHS nên có thể sử dụng Thông tư liên tịch số 06/1998, làm cơ sở hướng dẫn xử lý vật chứng là tài sản thế chấp trong vụ án hình sự.

2. Một số vướng mắc trong quá trình áp dụng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật

2.1 Một số vướng mắc trong quá trình áp dụng pháp luật về xử lý vật chứng trong vụ án hình sự là tài sản thế chấp

Như đã phân tích, do chưa có văn bản chính thức hướng dẫn cụ thể, chi tiết về vấn đề xử lý vật chứng là tài sản thế chấp nên trên thực tế, việc áp dụng luật trong xử lý vật chứng gặp những vướng mắc nhất định. Ví dụ trong vụ án hình sự⁵ sau:

Ngày 21/9/2018 và ngày 22/9/2018, Phan Ngọc R điều khiển xe ô tô tải đi trộm cắp tài sản là gỗ keo nguyên liệu. Công an đã thu giữ xe ô tô tải. Quá trình điều tra đã xác định được xe ô tô tải mà Phan Ngọc R dùng làm phương tiện đi trộm cắp là tài sản chung của vợ chồng R mua năm 2016 với số tiền là 137.000.000 đồng. Ngày 07/3/2018, Phan Ngọc R dùng xe ô tô tải thế chấp tại Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để vay số tiền 70.000.000 đồng, đến ngày 07/3/2019 thì hết hạn hợp đồng. Giấy tờ gốc của xe ô tô (đăng ký, đăng kiểm, chứng nhận bảo hiểm) do Ngân hàng quản lý. Phan Ngọc R bị Viện kiểm sát nhân dân huyện P truy tố về tội “trộm cắp tài sản”.

Trong vụ án này, có nhiều quan điểm khác nhau về việc xử lý vật chứng được thu giữ (xe ô tô tải) như:

Quan điểm thứ nhất: Xe ô tô tải là tài sản thuộc quyền sở hữu của vợ chồng Phan Ngọc R được xác định là phương tiện phạm tội, R dùng xe ô tô tải làm phương tiện đi trộm cắp tài sản, thì áp dụng điểm a khoản 1 Điều 47 Bộ luật Hình sự năm 2015 (BLHS),

điểm a khoản 1 Điều 106 Bộ luật TTHS, tịch thu sung vào ngân sách nhà nước (nếu vợ Phan Ngọc R biết R dùng xe ô tô tải làm phương tiện đi trộm cắp tài sản). Tịch thu ½ giá trị xe để sung vào ngân sách nhà nước, trả lại cho vợ Phan Ngọc R ½ giá trị xe ô tô tải (nếu vợ R không biết R dùng xe ô tô tải làm phương tiện đi trộm cắp tài sản). Việc Phan Ngọc R dùng xe ô tô tải để thế chấp tại Ngân hàng không làm mất đi quyền sở hữu của Phan Ngọc R khi Phan Ngọc R dùng làm phương tiện phạm tội thì xử lý theo quy định của pháp luật.

Quan điểm thứ hai: Xe ô tô tải là tài sản thuộc quyền sở hữu của vợ chồng Phan Ngọc R, nhưng Phan Ngọc R đã dùng xe ô tô tải để thế chấp tại Ngân hàng vay số tiền là 70.000.000 đồng. Vì vậy, giao lại xe cho Ngân hàng để Ngân hàng xử lý tài sản đảm bảo (vì đã hết thời hạn vay, nhưng Phan Ngọc R không có khả năng trả nợ).

Quan điểm thứ ba: Xe ô tô tải là tài sản thuộc quyền sở hữu của vợ chồng Phan Ngọc R, nhưng Phan Ngọc R đã dùng xe ô tô tải để thế chấp tại Ngân hàng vay số tiền là 70.000.000 đồng. Tuy nhiên, xe ô tô tải mua ban đầu với số tiền là 137.000.000 đồng. Do đó, áp dụng điểm a khoản 1, khoản 2 Điều 47 BLHS; điểm a khoản 1 Điều 106 Bộ luật TTHS năm 2015 tịch thu xe ô tô tải, giao cho Ngân hàng bán đấu giá để thu hồi số tiền mà bị cáo R đã vay là 70.000.000 đồng và tiền lãi (vì đã hết thời hạn vay, nhưng Phan Ngọc R không có khả năng trả nợ). Số tiền bán xe ô tô tải sau khi trừ tiền vay, lãi và chi phí bán đấu giá còn lại (nếu còn) chia đôi, trả cho vợ Phan Ngọc R ½ số tiền. Tịch thu sung vào ngân sách nhà nước ½ số tiền (phần của Phan Ngọc R).

Thực tế cũng đã có trường hợp, Cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng xử lý

5 Phan Thị Lan (TAND huyện Phước Sơn, tỉnh Quảng Nam) (2019), Xử lý vật chứng của vụ án là tài sản thế chấp như thế nào cho đúng?, Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử, <https://tapchitoaavn.vn/bai-viet/xet-xu/xu-ly-vat-chung-cua-vu-an-la-tai-san-the-chap-nhu-the-nao-cho-dung>, truy cập ngày 15 tháng 01 năm 2020.

vật chứng là tài sản bảo đảm hướng theo điểm thứ nhất ở vụ án trên⁶:

Nguyễn Thị A (ngụ tại thành phố Vũng Tàu) là chủ sở hữu 3 tàu đánh cá (số hiệu: BV-9244-TS, BV-9342-TS, BV-5741-TS) và đã thế chấp cho Ngân hàng Công thương Việt Nam Chi nhánh Bà Rịa – Vũng Tàu (cho 3 hợp đồng tín dụng với tổng nợ gốc 2.250.000.000 đồng, thời hạn vay 12 tháng và 60 tháng) theo các hợp đồng thế chấp số 0612.0278 ngày 24/11/2006, số 0612.0299 ngày 28/12/2006 và số 0744.0003 ngày 10/01/2007 (các hợp đồng thế chấp đã được công chứng và đăng ký giao dịch bảo đảm tại Trung tâm Đăng ký giao dịch bảo đảm tại TP. Hồ Chí Minh). Tháng 4/2007, Nguyễn Thị A cùng 4 đồng phạm khác dùng 3 tàu trên đi biển để cắt cáp viễn thông. Khi bị khởi tố hình sự, cơ quan điều tra đã kê biên và giao 3 tàu cá cho gia đình A quản lý. Tại Bản án sơ thẩm số 83/2008/HS-ST ngày 04/04/2008, Toà án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu đã tuyên: Nguyễn Thị A và các đồng phạm khác phạm vào tội “phá huỷ công trình, phương tiện quan trọng về an ninh quốc gia”, với các mức án từ 3 đến 12 năm tù; xét thấy: trước khi các bị cáo sử dụng 3 tàu đánh cá làm phương tiện phạm tội thì 3 tàu này đã được thế chấp hợp pháp cho ngân hàng nên bản án đã giao cho Ngân hàng Công thương Việt Nam Chi nhánh Bà Rịa – Vũng Tàu cùng thi hành án và gia đình bà A thanh lý trước hạn 3 hợp đồng tín dụng, xử lý bán 3 tài sản bảo đảm để thu hồi nợ vay, phần giá trị còn lại, nếu có, tịch thu sung quỹ nhà nước. Ngày 18/4/2008, Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu đã có kháng nghị số 210/VKS đề nghị Toà phúc thẩm căn cứ Điều 41 BLHS tuyên xử tịch thu 3 chiếc tàu để sung quỹ nhà nước (các bị cáo cũng có kháng cáo xin giảm nhẹ hình phạt).

Tại phiên toà phúc thẩm ngày 19/9/2008, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao giữ nguyên kháng nghị và Hội đồng xét xử đã tuyên bác các kháng cáo và chấp nhận kháng nghị về việc xử lý tịch thu 3 tàu cá là vật chứng, với nhận định mặc dù 3 tàu cá được thế chấp hợp lệ nhưng việc thế chấp không làm mất đi quyền sở hữu (của A với 3 tàu cá) nên vẫn đủ điều kiện tịch thu.

Có thể thấy rằng, nếu hiểu và áp dụng pháp luật như quan điểm thứ nhất sẽ làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bên nhận thế chấp hợp pháp và cũng không đúng với tinh thần của Thông tư liên tịch số 06/1998.

Đối với quan điểm thứ hai, nếu chỉ xử lý vật chứng theo hướng giao tài sản cho bên nhận thế chấp cùng những người có liên quan phát mại, thanh lý hợp đồng thế chấp giữa các bên trước đó sẽ không phù hợp với quy định về hướng xử lý vật chứng theo quy định của Bộ luật TTHS.

Tác giả cho rằng, việc xử lý vật chứng là tài sản thế chấp như quan điểm thứ ba là hợp lý, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho người tham gia tố tụng và những chủ thể khác có liên quan, đồng thời phù hợp với quy định của Bộ luật TTHS, BLDS. Tuy nhiên, hướng xử lý này vẫn chỉ dừng lại ở quan điểm cá nhân, cần thiết phải có hướng dẫn chính thức từ cơ quan có thẩm quyền để việc áp dụng pháp luật được thống nhất, hiệu quả.

2.2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Để bảo đảm việc áp dụng quy định của pháp luật về xử lý vật chứng trong vụ án hình sự được thống nhất, hiệu quả, tác giả cho rằng, cần ban hành văn bản mới thay thế cho Thông tư liên tịch số 06/1998 theo hướng đối với vật chứng của vụ án hình sự là tài sản mà bị can, bị cáo đã thế chấp để đảm bảo nghĩa vụ thanh toán thì Cơ quan có

6 LS. Đỗ Hồng Thái (2008), “Vấn đề xử lý vật chứng là tài sản bảo đảm tiền vay nhìn từ một vụ án”, Tạp chí Ngân hàng, Hà Nội, số 21/2008.

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

thảm quyền tiến hành tố tụng đang thụ lý, giải quyết vụ án xử lý như sau:

a) Trường hợp thứ nhất, vật chứng là tài sản thế chấp chỉ thuộc quyền sở hữu/sử dụng của người bị buộc tội. Nếu hợp đồng thế chấp đúng pháp luật, còn thời hạn, tài sản còn giá trị sử dụng thì giao cho bên nhận thế chấp sử dụng, khai thác cho đến khi hết hạn hợp đồng. Hoa lợi, lợi tức thu được từ việc sử dụng, khai thác đó được khấu trừ vào nghĩa vụ hợp đồng thế chấp sau khi đã thanh toán các chi phí phát sinh từ việc sử dụng, khai thác tài sản cho đến khi bên nhận thế chấp được thanh toán đủ giá trị hợp đồng thế chấp. Hết thời hạn hợp đồng thế chấp mà hoa lợi, lợi tức thu được từ việc khai thác, sử dụng đã đủ để thanh lý hợp đồng thì tịch thu tài sản, sung quỹ Nhà nước. Trường hợp hết thời hạn trong hợp đồng thế chấp mà hoa lợi, lợi tức chưa đủ để thanh toán nghĩa vụ thì phát mại tài sản để thanh lý hợp đồng thế chấp sau khi đã thanh toán các chi phí phát sinh từ việc sử dụng, khai thác tài sản thế chấp. Giá trị tài sản thế chấp sau khi bán phát mại còn lại sau khi thanh lý hợp đồng thế chấp được tịch thu, sung quỹ Nhà nước. Nếu bên nhận thế chấp không thể trực tiếp sử dụng, khai thác thì có thể thỏa thuận với bên thứ ba theo quy định của BLDS để khai thác, sử dụng.

Nếu hợp đồng thế chấp đúng pháp luật, hết thời hạn, tài sản thế chấp còn giá trị sử dụng: phát mại để thanh lý hợp đồng, phần giá trị của tài sản nếu còn thì tịch thu, sung quỹ Nhà nước. Trường hợp phát mại tài sản thế chấp nhưng vẫn không đủ để thanh lý hợp đồng thì hướng dẫn các bên trong hợp đồng thế chấp giải quyết tiếp theo thủ tục tố tụng dân sự.

Nếu hợp đồng thế chấp đúng pháp luật nhưng tài sản thế chấp hư hỏng/không còn giá trị sử dụng thì hướng dẫn bên nhận thế chấp yêu cầu giải quyết quyền lợi theo thủ tục tố tụng dân sự. Nếu hợp đồng thế chấp không đúng pháp luật thì yêu cầu Tòa án

tuyên hợp đồng vô hiệu, tịch thu tài sản, sung quỹ Nhà nước.

b) Trường hợp thứ hai, vật chứng là tài sản thế chấp thuộc quyền sở hữu/sử dụng của nhiều người trong đó có người bị buộc tội nhưng nghĩa vụ của hợp đồng thế chấp chỉ liên quan đến người bị buộc tội. Nếu hợp đồng thế chấp đúng pháp luật, còn thời hạn, tài sản còn giá trị sử dụng thì giao cho những chủ sở hữu/người sử dụng còn lại hoặc bên nhận thế chấp tiếp tục khai thác, sử dụng. Sau khi thanh toán chi phí cho việc khai thác, sử dụng, phân chia quyền lợi cho đồng chủ sở hữu/sử dụng, việc thanh lý hợp đồng thế chấp giữa người bị buộc tội và bên nhận thế chấp được thực hiện tương tự như đoạn 1 mục a.

Nếu hợp đồng thế chấp đúng pháp luật, hết thời hạn, nghĩa vụ trong hợp đồng thế chấp chỉ liên quan đến người bị buộc tội, tài sản còn giá trị sử dụng thì phát mại, chia theo phần để xác định giá trị tài sản thuộc sở hữu của người bị buộc tội sau đó thanh lý hợp đồng thế chấp, nếu giá trị không đủ để thanh lý thì hướng dẫn bên nhận thế chấp yêu cầu giải quyết quyền lợi theo thủ tục tố tụng dân sự. Sau thanh lý hợp đồng thế chấp, giá trị tài sản nếu còn được tịch thu, sung quỹ Nhà nước. Phần giá trị tài sản thuộc quyền sở hữu của các bên khác thì thanh toán cho các bên khác, nếu các bên khác không đồng ý thì hướng dẫn giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự.

Trường hợp hợp đồng thế chấp tài sản đúng pháp luật, tài sản thế chấp hư hỏng, không còn giá trị sử dụng thì hướng dẫn các bên giải quyết quyền lợi theo thủ tục tố tụng dân sự. Trường hợp hợp đồng thế chấp tài sản không đúng pháp luật thì yêu cầu Tòa án tuyên hợp đồng vô hiệu, phát mại tài sản để xác định giá trị tài sản thuộc sở hữu của người bị buộc tội để tịch thu, sung quỹ Nhà nước. Giá trị tài sản thuộc sở hữu của các bên khác thì trả lại cho các bên khác, nếu họ không đồng ý thì hướng dẫn họ yêu cầu giải quyết quyền lợi theo thủ tục tố tụng dân sự ■

TÁC ĐỘNG CỦA CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ TƯ ĐẾN QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM NHÌN TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Trần Thị Quang Hồng*

* TS. Trưởng ban NCPL Dân sự - Kinh tế, Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, lập pháp, đối thoại, khu vực thử nghiệm công nghệ, luật của công chúng, quản trị linh hoạt.

Tóm tắt:

Bài viết chia sẻ những nhận định về tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến hoạt động lập pháp, chia sẻ cách thức ứng xử của một số quốc gia về vấn đề này và từ đó rút ra những gợi mở cho Việt Nam.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 07/09/2019

Biên tập : 16/09/2019

Duyệt bài : 17/09/2019

Article Information:

Key words: fourth industrial revolution; legislation; dialogue; regulatory sandbox; crowdlaw; agile governance.

Article History:

Received : 07 Sep. 2019

Edited : 16 Sep. 2019

Approved : 17 Sep. 2019

Abstract:

This article provides the author's observations about the impacts of the fourth industrial revolution on legislation activities as well as the responses of some selected countries. It is also based on the international practices so that a number of implications are suggested for Vietnam.

Trong một cuộc phỏng vấn về những tác động của cách mạng công nghệ trong thế kỷ 21 đối với nhà nước, cựu Ngoại trưởng Hoa Kỳ Madelein Albright đã có một nhận xét đại ý rằng, các chính phủ hiện nay đối mặt với các thách thức của thế kỷ 21 bằng tư duy của thế kỷ 20 và với hệ

thống thiết chế của thế kỷ 19¹. Đó có lẽ là sự cảnh báo rõ rệt nhất về thách thức đối với quản trị nhà nước trong kỷ nguyên công nghệ, đặc biệt đối với công tác xây dựng luật vốn thường được xem là thường đi sau sự phát triển kinh tế. Trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, tốc độ phát

1 Trích dẫn bởi Diễn đàn kinh tế thế giới trong bài viết How governance is changing in the 4IR tại trang web <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/agile-governance-changing-4ir-public-private-emerging-technologies/>, xem nội dung phỏng vấn gốc tại <https://www.khanacademy.org/partner-content/aspeninstitute/american-diplomatic-toolbox/madeleine-albright/v/albright-21st-century-technology>

triển nhanh chóng của công nghệ đòi hỏi nhà nước phải có khả năng đáp ứng nhanh hơn nữa sự phát triển của công nghệ để không kìm hãm sự sáng tạo, đồng thời không để xảy ra những hậu quả đáng tiếc do xung đột lợi ích tạo ra từ việc sử dụng công nghệ. Điều này tạo ra áp lực thay đổi đối với các quốc gia trên thế giới và Việt Nam, đặc biệt là trong lĩnh vực lập pháp.

1. Những nhận định về tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến quy trình lập pháp

Không nằm ngoài những lĩnh vực chịu sự tác động mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, quy trình lập pháp đang đứng trước những thách thức lớn phát sinh từ cuộc cách mạng này.

Thách thức thứ nhất là khả năng điều chỉnh các vấn đề mới nảy sinh một cách phù hợp. Sự phù hợp đòi hỏi sự hiểu biết chính xác về công nghệ phát sinh cũng như tác động của nó đối với xã hội. Công nghệ càng phát triển thì khoảng cách về sự hiểu biết giữa các nhà phát triển công nghệ và các nhà lập pháp cũng ngày càng lớn. Các cơ quan lập pháp thường không có các nhà phát triển công nghệ và kỹ sư phần mềm trong bộ máy giúp việc của mình. Các nhà hoạch định chính sách không chỉ không biết về bản chất và ý nghĩa của những công nghệ mới, mà có thể còn không biết rằng thực ra họ cần biết điều gì. Trong khi trách nhiệm của họ là phải xây dựng các quy tắc pháp luật điều chỉnh nó². Chỉ nhìn vào sự ra đời và phát triển của

hệ thống vận chuyển khách dựa trên nền tảng ứng dụng gọi xe, đặc biệt là Uber ở trên thế giới và Grab ở Đông Nam Á, chúng ta có thể thấy các nhà lập pháp đang gặp những khó khăn như thế nào trước những vấn đề mới phát sinh. Khi Uber đã trở thành một chủ thể quan trọng và cung cấp dịch vụ rộng rãi trên thị trường, pháp luật vẫn chưa hề có những quy định tương ứng để điều chỉnh, dẫn đến những xung đột xã hội và xung đột pháp lý gay gắt. Từ năm 2014, ở Pháp và nhiều nước trên thế giới, người ta chứng kiến hàng loạt các cuộc biểu tình của tài xế taxi truyền thống để phản đối và yêu cầu Chính phủ có biện pháp để Uber cũng phải thực thi pháp luật như họ³. Uber cũng đối mặt với các cuộc khiếu kiện tập thể từ những người làm taxi theo mô hình truyền thống khiến họ có nguy cơ phải chịu những thiệt hại lớn về tài chính⁴. Ở Việt Nam cũng diễn ra những xung đột tương tự giữa taxi hoạt động theo mô hình truyền thống và taxi hoạt động trên nền tảng công nghệ⁵. Tuy nhiên, những vấn đề pháp lý phát sinh đối với hoạt động của taxi công nghệ kiểu như Uber không chỉ ra cho thấy những điểm trống trong pháp luật về mô hình kinh doanh, mà còn cho thấy điểm trống trong pháp luật liên quan đến lao động. Ở Anh, các tài xế Uber kiện công ty ra Tòa án Anh để yêu cầu công ty ứng xử với họ như những người lao động làm việc cho công ty (thay vì việc Uber áp dụng chính sách đối với họ như những đối tác thương mại)⁶. Vấn đề chính sách với người lao động

2 Jennifer Prioleau, Scott Winkelman, John Gibson, and Rebecca Chaney, Seven Ways to Prepare Your Legal Department for the Fourth Industrial Revolution

3 Xem <https://vtv.vn/bieu-tinh-phan-doi-uber.html>; <https://ndh.vn/photo/anh/anh-tai-xe-taxi-don-dap-bieu-tinh-chong-uber-tren-toan-the-gioi-1081810.html>.

4 Vicky Xiuzhong Xu, Australian Taxi Drivers Sue Uber Over Lost Wages in Class-Action Lawsuit, <https://www.nytimes.com/2019/05/03/technology/australia-uber-drivers-class-action.html>

5 Xem <https://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/da-tu/grab-bam-dap-vi-nhung-phan-quyet-nua-voi-543624.html>.

6 Xem <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/11/10/with-new-court-loss-in-britain-europe-becomes-more-of-a-minefield-for-uber/>

hợp tác với doanh nghiệp theo công việc cũng không phải là vấn đề của riêng Uber hay các hãng taxi vận chuyển khách trên nền tảng công nghệ khác mà là vấn đề phổ biến của cái gọi là gig economy - nền kinh tế trong đó người lao động hợp tác với doanh nghiệp theo công việc - một mô hình kinh tế được đánh giá là đang ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong xã hội⁷. Trong khi các nhà nước chưa có những giải pháp pháp lý có thể giải quyết triệt để những vấn đề phát sinh từ việc ứng dụng các công nghệ mới thì họ cũng lại phải đối mặt với những thách thức mới còn lớn hơn. Ở Mỹ, việc Facebook công bố kế hoạch ban hành đồng tiền kỹ thuật số Libra đang làm cho các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ lúng túng và quan ngại bởi sức ảnh hưởng vô cùng to lớn của Libra khi nó được gắn với mạng xã hội Facebook có hàng tỷ người dùng.

Thách thức thứ hai là khả năng đáp ứng của luật với những diễn biến nhanh của cách mạng công nghiệp. Pháp luật vốn thường đi sau sự phát triển của xã hội và càng đi sau sự phát triển của công nghệ. Những ví dụ trên đây về Uber, Grab, Libra hay gig economy cũng là minh chứng rõ rệt của sự đi sau này.

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất được coi là bắt đầu từ năm 1765 và diễn ra từ cuối thế kỷ 18 đến giữa thế kỷ 19. Hơn 100 năm kể từ thời điểm bắt đầu của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất, năm 1876 được xác định là thời điểm bắt đầu của cách mạng công nghiệp lần thứ hai. Cuộc cách mạng này đã diễn ra từ cuối thế kỷ 19 đến đầu thế kỷ 20. Tuy nhiên, sau đó, thế giới không mất tới 100 năm để chuyển sang một cuộc cách mạng công nghiệp mới, cách mạng công nghiệp lần thứ ba, được coi là bắt

đầu từ năm 1969 và kéo dài từ thập niên 70 của thế kỷ 20 đến cuối thế kỷ 20. Và đến nay, chỉ chưa đầy 40 năm kể từ thời điểm khởi đầu của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ ba, cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã bắt đầu⁸. Rõ ràng, thời gian để tạo ra những sự phát triển đột biến về công nghệ ngày càng ngắn lại.

Không giống như tốc độ phát triển của công nghệ, tốc độ làm luật, theo quy trình làm luật được hình thành bắt đầu từ thế kỷ 19, về cơ bản không thay đổi, và có lẽ cũng khó có thể thay đổi. Các quy trình lập pháp, hình thành từ sau cách mạng tư sản (có liên quan chặt chẽ với cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất) được thiết kế theo yêu cầu của nền pháp quyền dân chủ. Mục tiêu của nó là ngăn cản sự độc đoán, chuyên quyền trong các chế độ nhà nước trước đó bằng các chế độ dân chủ, đảm bảo sự tham gia ngày càng rộng rãi của người dân vào quá trình làm luật (bởi chính họ hoặc những người đại diện của họ), đồng thời, thể hiện sự thận trọng của quá trình lập pháp nhằm hướng đến những đạo luật có sự cân bằng về lợi ích, không có sai sót về kỹ thuật, có khả năng bao quát các tình huống của đời sống xã hội, bảo đảm việc áp dụng nó trên thực tế thúc đẩy sự phát triển và tiến bộ xã hội. Một khi được ban hành, các đạo luật này sẽ có hiệu lực ràng buộc đối với tất cả các chủ thể, kể cả những người đã ban hành ra nó. Quy trình đó đòi hỏi mỗi đạo luật phải được nghiên cứu kỹ lưỡng, tất cả những vấn đề liên quan đến nó phải được xem xét, tất cả những chủ thể liên quan đến nó phải được tham vấn, việc thông qua nó phải dựa trên cơ sở thảo luận kỹ càng, vì vậy, quá trình lập pháp không thể diễn ra trong ngày một ngày hai. Như vậy, về cơ bản, quy trình lập pháp

7 Xem <https://www.forbes.com/sites/johnfrazer1/2019/02/15/how-the-gig-economy-is-reshaping-careers-for-the-next-generation/#587a51849ada>

8 <https://www.sentryo.net/the-4-industrial-revolutions/>.

là không thể rút ngắn. Điều này dẫn đến hệ quả là, chúng ta khó có thể tạo ra những đạo luật: vừa đáp ứng được những yêu cầu lập pháp như trên, vừa có thể phản ứng tức thời với những vấn đề đang phát sinh từ tốc độ phát triển chóng mặt của công nghệ.

Tuy nhiên, chúng ta cần phải tìm ra giải pháp nhằm bảo đảm cho pháp luật thích ứng với sự phát triển của khoa học kỹ thuật. Điều này có nghĩa là, cần tạo ra sự cân bằng giữa yêu cầu đảm bảo tính phổ quát, tính cân bằng lợi ích của một đạo luật với khả năng phản ứng một cách nhanh chóng với các vấn đề mới đang liên tục phát sinh từ cách mạng công nghệ.

Bên cạnh những thách thức, cách mạng công nghệ cũng đang tạo ra những tiện ích quan trọng để hỗ trợ cho công tác xây dựng pháp luật. Công nghệ mới có thể giúp kết nối nhanh chóng và hiệu quả các nhà lập pháp với công chúng. Ứng dụng của công nghệ như Internet of things, thực tiễn ảo (virtual reality), thực tiễn ảo tăng cường (augmented virtual reality) v.v. có thể cho phép quá trình tham vấn được thực hiện minh bạch, công khai và rộng rãi hơn. Người dân, doanh nghiệp, chuyên gia có thể tiếp cận dễ dàng hơn với quá trình làm luật. Ứng dụng công nghệ, chẳng hạn như Big Data, AI, có thể giúp phân hoá các vấn đề và đối tượng lấy ý kiến, từ đó người được tham vấn có thể dễ dàng nhận ra những vấn đề gì tác động trực tiếp tới họ để dành sự quan tâm cũng như có ý kiến về vấn đề đó. Các công cụ này cũng có thể giúp phân tích kết quả lấy ý kiến, giúp cho việc sử dụng kết quả lấy ý kiến được nhanh chóng, hiệu quả và loại dần các yếu tố chủ quan trong việc phân tích các ý kiến tham gia... Việc phát huy sức mạnh của công nghệ cũng là giúp các nhà lập pháp đáp ứng tốt hơn yêu cầu điều chỉnh pháp luật

một cách nhanh chóng và phù hợp như đã nêu ở trên.

2. Kinh nghiệm quốc tế về điều chỉnh quy trình lập pháp thích ứng với yêu cầu của cuộc cách mạng công nghệ lần thứ tư

Có lẽ còn quá sớm để có thể có những khẳng định chắc chắn về những bài học kinh nghiệm tốt nhất (international best practice) về cách thức ứng xử về chính sách và pháp luật trước những tác động chưa từng có của cách mạng công nghệ. Bởi chính các quốc gia công nghệ hàng đầu thế giới như Hoa Kỳ, Nhật Bản cũng đang gặp khó khăn trước những vấn đề này. Tuy nhiên, cách mà quốc gia trên thế giới đang phản ứng trước tác động của cách mạng công nghệ lần thứ tư cũng gợi mở những cách làm mới về hoạch định chính sách mà các quốc gia có thể tham khảo khi đối mặt với những tình huống lập pháp mà cách mạng công nghệ lần thứ tư mang lại.

Cách ứng xử đầu tiên cần được lựa chọn là thực hiện nghiên cứu một cách kỹ lưỡng và đầy đủ nhất trong khả năng có thể về tác động của mỗi công nghệ và mỗi mô hình kinh doanh mới đối với xã hội để tạo cơ sở cho việc hoạch định chính sách. Nhiều nhà nước trên thế giới đang thực hiện rất tích cực công việc này. Chẳng hạn cựu Thủ tướng Anh Theresa May khi còn tại vị đã yêu cầu có những nghiên cứu kỹ lưỡng về tác động của gig economy⁹.

Bên cạnh đó, các nhà lập pháp và hoạch định chính sách nói chung cũng đang tiếp cận các yêu cầu lập pháp mới theo hướng tăng cường trao đổi và lắng nghe từ phía các nhà phát triển công nghệ. Có thể nhìn cách các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ đang ứng xử với động thái công bố kế hoạch của Facebook đưa ra thị trường đồng tiền kỹ thuật số Libra để minh chứng

9 <http://genk.vn/uber-thua-kien-tai-anh-tai-xe-duoc-coi-la-nhan-vien-chinh-thuc-dam-bao-thu-nhap-toi-thieu-co-quyen-loi-khi-lam-them-20161031011208876.chn>.

cho cách ứng xử này. Khi chưa thực sự rõ ràng về những tác động mà Libra của Facebook có thể mang lại, cách các nhà hoạch định chính sách Mỹ lựa chọn là lắng nghe và đưa ra những tín hiệu chính sách cũng như những quan ngại để chính các nhà phát triển công nghệ phải suy nghĩ và cân nhắc. Quốc hội Hoa Kỳ cũng tạo ra những cơ hội đối thoại và để lắng nghe từ phía các nhà phát triển công nghệ, chẳng hạn mời giám đốc phụ trách phát triển Libra của Facebook đến để điều trần trước Quốc hội. Ở Hàn Quốc, các nhà hoạch định chính sách cũng đang làm việc tích cực với doanh nghiệp. Một trong những ví dụ là quá trình đối thoại giữa các cơ quan nhà nước với Samsung trước khi Tập đoàn này cho đưa ra thị trường sản phẩm Samsung Pay. Việc đối thoại một cách thiện chí và minh bạch, được giám sát bởi công chúng, chính là một trong những yếu tố mà quy trình lập pháp trong giai đoạn cách mạng công nghiệp 4.0 cần phải có để đảm bảo có những chính sách thích hợp. Việc đối thoại này không chỉ dành cho các doanh nghiệp lớn và có tầm ảnh hưởng. Ở các quốc gia, các nhà lập pháp và các chuyên gia của họ đang ngày chú ý nhiều hơn đến những cá nhân và doanh nghiệp nhỏ có thể cung cấp cho họ những quan điểm và ý kiến nhằm thúc đẩy hơn sự sáng tạo¹⁰.

Bên cạnh lắng nghe và đối thoại, việc các cơ quan nhà nước công khai đưa ra những tín hiệu chính sách đối với những vấn đề mới phát sinh trước khi đưa ra những biện pháp điều chỉnh chính thức cũng có thể mang lại những tác động tích cực. Chẳng hạn đối với Libra, Bộ trưởng Tài chính Hoa Kỳ nói lên e ngại về khả năng tiền kỹ thuật

số có thể bị khủng bố lạm dụng trong khi Tổng thống Mỹ Donal Trump bày tỏ quan điểm rằng Facebook có lẽ cần một mô hình ngân hàng để có thể đưa ra Libra ra thị trường¹¹. Những tín hiệu chính sách này, khi được công khai, có thể xem như những thông điệp hướng tới doanh nghiệp và các nhà phát triển công nghệ để họ cân nhắc trong quá trình phát triển sản phẩm của mình và cũng là cơ sở của sự hợp tác giữa họ với các nhà hoạch định chính sách. Facebook cũng cho biết họ mong có được sự vào cuộc của các nhà quản lý, các ngân hàng trung ương và các nhà lập pháp để có thể đưa sản phẩm ra thị trường một cách phù hợp. Việc đưa ra các thông điệp một cách công khai và cởi mở như vậy có thể là một cách làm có tính xây dựng, giúp cho quá trình hoàn thiện các quy tắc pháp luật liên quan được thực hiện một cách tích cực và đặc biệt là có sự giám sát của công chúng.

Một trong những phương thức thiết lập các quy định về quản lý trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư được nhiều quốc gia sử dụng là mô hình regulatory sandbox (tạm dịch là Khu vực thử nghiệm công nghệ). Việc thiết lập cơ chế quản lý theo cách này được coi là thích hợp để khuyến khích các ứng dụng công nghệ và các mô hình kinh doanh mới mà nhà nước chưa có thời gian và cơ hội để kiểm chứng các tác động thật sự đối với xã hội. Chẳng hạn, Thụy Điển đã áp dụng regulatory sandbox để thử nghiệm quản lý xe tự hành ở Gothenburg. Hay ở Anh, đầu năm 2016, Cục quản lý tài chính Anh quốc (the UK's Financial Conduct Authority, viết tắt là FCA) cũng đã tạo ra một regulatory sandbox

10 Xem Seven Ways to Prepare Your Legal Department for the Fourth Industrial Revolution tại <https://www.accdocket.com/articles/the-fourth-industrial-revolution.cfm>.

11 Xem Mnuchin: US has 'very serious concerns' that Facebook's Libra could be misused by terrorists tại https://www.cnbc.com/2019/07/15/treasury-secretary-mnuchin-will-hold-a-news-conference-on-cryptocurrencies-at-2-pm-et.html?fbclid=IwAR2ypqKrh_fyhO_r9MWfeOOOf2zWEb0LxvI1l3hYb9ozYRrqKwbr3fP5o6c.

cho lĩnh vực công nghệ tài chính (Fintech) bằng cách thực thi các trách nhiệm bổ sung là hỗ trợ và tư vấn, phát hành các giấy phép tạm thời cho phép các start-up được hoãn thực thi một số quy định trong thời gian 2 năm. Thêm vào đó, FCA không chỉ tổ chức các hoạt động tham vấn công khai để nắm bắt cũng như giải thích về các rào cản pháp luật mà lĩnh vực Fintech phải đối mặt, mà còn xây dựng một Dự án về sáng tạo, trong đó có một Trung tâm sáng tạo (Innovation Hub) và Văn phòng tư vấn (Advice Unit) dành cho các doanh nghiệp Fintech và các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực sáng tạo. Các chủ thể thuộc khu vực tư được áp dụng cơ chế này có thể có quyền nhất định trong việc quyết định có thực thi một số quy định hay không.

Cùng với regulatory sandbox, các quốc gia cũng chú ý tới việc ứng dụng công nghệ để cho đời những nền tảng hoạch định chính sách cho phép đồng đảo công chúng tham gia (crowdlaw). Nhiều quốc gia trên thế giới cũng đã sử dụng Internet để phát triển phương thức lập pháp này¹². Nền tảng crowdlaw cho phép các tận dụng trí tuệ và kiến thức của người dân để nâng cao chất lượng lập pháp. Người dân không chỉ đóng góp ý kiến và đưa ra những thỉnh cầu trên hệ thống Internet mà còn có thể đề xuất sáng kiến lập pháp, tham gia vào soạn thảo, giám sát quá trình thực hiện, cung cấp các dữ liệu bị thiếu. Thông qua quá trình này, công chúng trở thành những người cộng tác và đồng sáng tạo, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả lập pháp, cũng như thực thi pháp luật.

Bên cạnh những cách tiếp cận nêu trên, một trong những mô hình quản trị mới nổi và được xem là phù hợp cho bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư là mô hình

quản trị linh hoạt (agile governance). Đây là phương thức quản trị mà ngay từ đầu đã được hình thành theo cách cho phép cả chính quyền và doanh nghiệp hành động một cách linh lẹ trong việc dự đoán và đưa ra phản ứng với các công nghệ mới¹³. Theo đánh giá của Diễn đàn kinh tế thế giới, một số quốc gia đang thử nghiệm theo cách này, và một số quốc gia tiên phong đã có một khoảng thời gian nhất định ứng dụng nó. Trong thời gian 15 năm qua, mô hình quản trị linh hoạt này đã đưa đến sự ra đời của rất nhiều trung tâm thử nghiệm về chính sách công (public sector policy labs) hoặc trung tâm phát triển sáng tạo (innovation hubs) ở cấp độ quốc gia. Từ năm 2002, Đan Mạch đã thành lập MindLab như là một trong những trung tâm thử nghiệm chính sách đầu tiên của Chính phủ; EU cũng đã thành lập EU Policy Lab với nhiệm vụ nghiên cứu phát triển các chính sách đổi mới sáng tạo cho 28 quốc gia thuộc Liên minh châu Âu. Các trung tâm thử nghiệm chính sách công và trung tâm phát triển sáng tạo này được xem là biện pháp để đưa những cách tiếp cận mới, sáng tạo và lấy người dân làm trung tâm vào quá trình hoạch định chính sách và cung cấp các giải pháp lập pháp mới. Thực tiễn cho thấy, các trung tâm này đã giúp thúc đẩy sự tin cậy và hợp tác giữa các khu vực công và tư, một trong những yếu tố quan trọng đảm bảo chất lượng xây dựng pháp luật trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

3. Một số gợi mở đối với quy trình lập pháp của Việt Nam

Giống như ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới, những tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang và sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ đến quy trình lập pháp ở Việt Nam. Điều này đòi hỏi quy trình lập pháp phải có

12 Thông tin về mô hình crowdlaw có thể xem thêm tại <https://www.thegovlab.org/project-crowdlaw.html> và

13 Xem How governance is changing in the 4IR <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/agile-governance-changing-4ir-public-private-emerging-technologies/>

những điều chỉnh nhất định để thích ứng nhằm đối phó hiệu quả với những thách thức cũng như tận dụng những ứng dụng của cách mạng công nghiệp để nâng cao chất lượng lập pháp, lập quy. Những giải pháp mà các quốc gia đang tiên hành được nêu ở trên mang lại những gợi ý tốt cho sự điều chỉnh này.

Trước hết, cần đưa vào quy trình lập pháp cách thức tham vấn chuyên gia công nghệ và doanh nghiệp nhằm khắc phục sự bất đối xứng thông tin về các vấn đề công nghệ trong quá trình xây dựng luật. Hiện nay, quy trình lập pháp đã có các bước lấy ý kiến doanh nghiệp và lấy ý kiến nhân dân cũng như cho phép huy động chuyên gia. Tuy nhiên, cần đảm bảo quá trình tham vấn đó được thực hiện một cách linh hoạt hơn và đảm bảo sự công khai, minh bạch và chịu sự giám sát của công chúng. Quá trình tham vấn cũng phải đảm bảo sự khách quan, độc lập giữa chuyên gia và doanh nghiệp, đảm bảo các cơ quan xây dựng pháp luật không lệ thuộc vào ý kiến của bên nào.

Bên cạnh đó, cần quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc kịp thời nghiên cứu, đề xuất giải pháp xử lý khi có

các vấn đề pháp lý phát sinh từ các công nghệ mới, bao gồm giải pháp xây dựng pháp luật.

Để đáp ứng yêu cầu phản ứng nhanh và linh hoạt với các vấn đề mới phát sinh, Quốc hội có thể ban hành nghị quyết làm cơ sở pháp lý cho việc thiết lập các regulatory sandbox. Việc cho phép ứng dụng regulatory sandbox cũng phải gắn với trách nhiệm đề xuất dự án luật (nếu có thể) sau quá trình thử nghiệm để nếu việc thử nghiệm thành công thì thiết lập cơ chế pháp lý chung điều chỉnh các vấn đề mới này; cần nghiên cứu giảm lược một số khâu trong quá trình lập pháp để việc ban hành luật điều chỉnh các vấn đề nêu trên được kịp thời hơn. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu các ứng dụng công nghệ để xây dựng nền tảng cho crowdlaw, cho phép công chúng, chuyên gia, doanh nghiệp tham gia một cách rộng rãi và tích cực hơn vào quá trình xây dựng luật. Ngoài ra, để đảm bảo khắc phục những điểm trống về mặt pháp luật, cần phát huy vai trò của toà án trong việc tạo ra các án lệ và có quy trình phù hợp để xây dựng các quy tắc pháp luật từ các án lệ ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Diễn đàn kinh tế thế giới, How governance is changing in the 4IR, <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/agile-governance-changing-4ir-public-private-emerging-technologies/>.
2. Khan Academy, bài phỏng vấn cựu ngoại trưởng Hoa Kỳ Madelein Albright, <https://www.khanacademy.org/partner-content/aspeninstitute/american-diplomatic-toolbox/madeleine-albright/v/albright-21st-century-technology>.
3. Jennifer Prioleau, Scott Winkelman, John Gibson, and Rebecca Chaney, Seven Ways to Prepare Your Legal Department for the Fourth Industrial Revolution.
4. VTV News: Biểu tình phản đối Uber, tại <https://vtv.vn/bieu-tinh-phan-doi-uber.html>; Nguyễn Thị Diệu Tuyết: Tàì xế taxi dòn dập biểu tình chống Uber trên toàn thế giới (Người đồng hành) tại <https://ndh.vn/photo/anh/anh-tai-xe-taxi-don-dap-bieu-tinh-chong-uber-tren-toan-the-gioi-1081810.html>.
5. Vicky Xiuzhong Xu, Australian Taxi Drivers Sue Uber Over Lost Wages in Class-Action Lawsuit, <https://www.nytimes.com/2019/05/03/technology/australia-uber-drivers-class-action.html>.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

6. Lương Bằng, Nói thể nhưng rồi không phải thể: DN mang tiếng, gặp khó tại <https://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/grab-bam-dap-vi-nhung-phan-quyet-nua-voi-543624.html>.
7. Rick Noak, With new court loss in Britain, Europe becomes more of a minefield for Uber, tại <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/11/10/with-new-court-loss-in-britain-europe-becomes-more-of-a-minefield-for-uber/>.
8. John Frazer, How The Gig Economy Is Reshaping Careers For The Next Generation tại <https://www.forbes.com/sites/johnfrazer1/2019/02/15/how-the-gig-economy-is-reshaping-careers-for-the-next-generation/#587a51849ada>.
9. Sentryo, The Four Industrial Revolutions tại <https://www.sentryo.net/the-4-industrial-revolutions/>.
10. Nguyễn Hải: Uber thua kiện tại Anh: Tài xế được coi là nhân viên chính thức, đảm bảo thu nhập tối thiểu, có quyền lợi khi làm thêm tại <http://genk.vn/uber-thua-kiem-tai-anh-tai-xe-duoc-coi-la-nhan-vien-chinh-thuc-dam-bao-thu-nhap-toi-thieu-co-quyen-loi-khi-lam-them-20161031011208876.chn>.
11. Jennifer Prioleau, Scott Winkelman, John Gibson và Rebecca Chaney: Seven Ways to Prepare Your Legal Department for the Fourth Industrial Revolution tại <https://www.accdocket.com/articles/the-fourth-industrial-revolution.cfm>.
12. Mnuchin: US has ‘very serious concerns’ that Facebook’s Libra could be misused by terrorists tại https://www.cnbc.com/2019/07/15/treasury-secretary-mnuchin-will-hold-a-news-conference-on-cryptocurrencies-at-2-pm-et.html?fbclid=IwAR2ypqKrh_fyh-O_r9MWfeOOOf2zWEb0LxvIll3hYb9ozYRrQKwbr3fP5o6c.
13. Govlab: Crowdlaw, tại <https://www.thegovlab.org/project-crowdlaw.html>.

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH... *(Tiếp theo trang 33)*

thẩm quyền của mình. Luật XLVPHC năm 2012 đã có quy định về cơ chế chịu trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền xử phạt như sau: “người có thẩm quyền xử lý VPHC mà sách nhiễu, đòi, nhận tiền, tài sản khác của người vi phạm, dung túng, bao che, không xử lý hoặc xử lý không kịp thời, không đúng tính chất, mức độ vi phạm, không đúng thẩm quyền hoặc vi phạm quy định khác tại Điều 12 của Luật này và quy định khác của pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật

hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự”¹⁹. Do đó, cần áp dụng triệt để quy định này nhằm tăng cường trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền trong việc xử phạt VPHC trên thực tế. Theo chúng tôi, có thể căn cứ vào kết quả xử phạt VPHC để xem đó là một tiêu chí đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ hàng năm của cán bộ, công chức. Điều này cũng là một giải pháp quan trọng góp phần giảm thiểu những hạn chế khi xử phạt VPHC trong lĩnh vực đưa NLD Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài trong thực tiễn²⁰ ■

19 Điều 16 Luật XLVPHC năm 2012.

20 Nguyễn Nhật Khanh (2019), “Xử phạt VPHC trong lĩnh vực y tế - Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 02.

