ISSN 1859 - 2953
www.nclp.org.vn

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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

Số 10 (386)
Kỳ 2 - Tháng 5/2019

- ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG TIẾP XÚC CỬ TRI CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TỪ THỰC TIỄN TỈNH TRÀ VINH
- QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CUNG ỨNG DỊCH VỤ CHUẨN CÔNG ÍCH
- NÂNG CAO HIỆU QUẢ BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 10/2019

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

3 Đổi mới hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội từ thực tiễn tỉnh Trà Vinh
ThS. Thạch Phước Bình - Nguyễn Thị Bạch Mai

11 Một số vấn đề đặt ra và kiến nghị xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện luật từ thực tiễn thi hành Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí
Đặng Đình Luyến - TS. Bùi Đặng Dũng

17 Kiến nghị hoàn thiện các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu
ThS. Kim Thị Hạnh

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

28 Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích
TS. Đào Ngọc Báu

35 Hoàn thiện quy định về việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ
TS. Cao Vũ Minh - Vũ Văn Huân

CHÍNH SÁCH

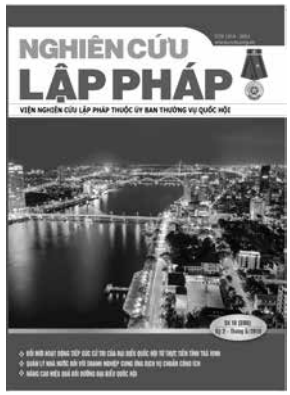
43 Nâng cao hiệu quả bồi dưỡng đại biểu Quốc hội
TS. Trần Tuyết Mai

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

51 Pháp luật về đấu giá hàng hóa trong thương mại - những bất cập và kiến nghị hoàn thiện
TS. Nguyễn Thị Loan - ThS. Võ Thị Thanh Linh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

60 Hôn nhân đồng tính tại Hoa Kỳ và những gợi mở cho Việt Nam
ThS. Hồ Minh Thành



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:
TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS. TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS. TS. ĐINH VĂN NHÃ
PGS. TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS. TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS. TS. NGÔ HUY CƯƠNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:
27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:
BÙI HUYỀN

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 HÀ NỘI

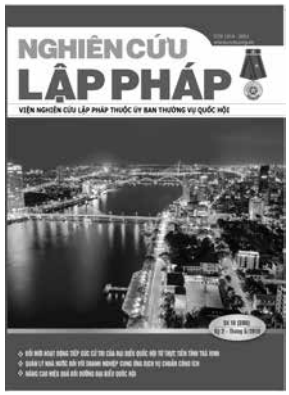
GIÁ: 25.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: *Thành phố Đà Nẵng*
Ảnh: *ST*

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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



Legis No 10/2019

STATE AND LAW

3 Renovation of Manner for Voter Contacts of National Assembly Deputies in Tra Vinh Province

LLM Thach Phuoc Binh
Nguyen Thi Bach Mai

11 Discussions and Recommendations for Development of Criteria for Supervision and Evaluation of the Enforcement of Law on Saving Enforcement and Wastefulness Prevention

Dang Dinh Luyen - Dr. Bui Dang Dung

17 Recommendations for Improvements of Imposition Conditions of Safeguard Remedies against the Imported Goods

LLM. Kim Thi Hanh

DISCUSSION OF BILLS

28 Governmental Management to the Enterprise of Quasi-public Goods

Dr. Dao Ngoc Bau

35 Improvements of Legal Regulations on Issuance of Decisions by the Prime Minister

Dr. Cao Vu Minh
Vu Van Huan

POLICIES

43 Efficiency Increase in Capacity Building for National Assembly Deputies

Dr. Tran Tuyet Mai

LEGAL PRACTICE

51 Legal Regulations on Auctions of Goods for Commercial Purpose - Inadequacies and Recommendations for Improvements

Dr. Nguyen Thi Loan
LLM. Vo Thi Thanh Linh

FOREIGN EXPERIENCE

60 Same-sex Marriage in the United States of America and Suggestions for Vietnam

LLM. Ho Minh Thanh

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

CHEF EDITOR IN CHARGE:
TS. NGUYEN HOANG THANH

OFFICE:
27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:
BUI HUYEN

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 HANOI PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 25.000 VND

ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG TIẾP XÚC CỬ TRI CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TỪ THỰC TIỄN TỈNH TRÀ VINH

Thạch Phước Bình*
Nguyễn Thị Bạch Mai**
* ThS. NCS. Đại biểu Quốc hội chuyên trách, đơn vị tỉnh Trà Vinh
** Bảo hiểm Xã hội tỉnh Trà Vinh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Đại biểu Quốc hội; tiếp xúc cử tri; tỉnh Trà Vinh

Lịch sử bài viết:
Nhận bài : 09/05/2019
Biên tập : 31/05/2019
Duyệt bài : 03/06/2019

Tóm tắt:
Ở Việt Nam, tiếp xúc cử tri là một nhiệm vụ có tính hiến định của đại biểu Quốc hội. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và các Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội từng bước được thực hiện tốt hơn, song vẫn còn có những hạn chế nhất định, làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội. Bài viết đưa ra một số vấn đề lý luận về tiếp xúc cử tri, phân tích thực trạng và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội.

Article Infomation:

Keywords: National Assembly deputies; voter contact; Tra Vinh province

Article History:
Received : 09 May 2019
Edited : 31 May 2019
Approved : 03 Jun. 2019

Abstract
In Vietnam, voter contact is a constitutional mandate of the National Assembly deputies, recorded in the Constitution for National Assembly deputies to keep in touch with the voters. Following the provisions of the Constitution, the Law on Organization of the National Assembly and the Inter-Resolutions between the Standing Committee of the National Assembly and the Central Committee of the Vietnam Fatherland Front, voter contact activities of National Assembly deputies are step by step performced in a better manner, but there are still certain limitations affecting the quality and performance of the National Assembly and the National Assembly deputies. This article provides a number of theoretical issues about voter contacts, analysis of the current situation as well as proposed remedies to improve the efficiency of voter contact activities of the deputies.

1. Đại biểu Quốc hội và hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội

*Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: "*Đại biểu Quốc hội *(ĐBQH) là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước…".*

Điều 21 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 tiếp tục khẳng định: "ĐBQH là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội ". *Bên cạnh đó ĐBQH còn được hiểu là:* "những công dân ưu tú trong các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội được nhân dân cả nước tín nhiệm và bầu cử ra bằng tổng tuyển cử tự do*". Từ đó, có thể hiểu một cách khái quát về ĐBQH như sau:* "ĐBQH là những công dân ưu tú được cử tri Việt Nam trực tiếp bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các đại biểu được bầu chịu trách nhiệm trước cử tri bầu ra mình và trước cử tri cả nước. Thông qua các đại biểu và thông qua Quốc hội, Nhân dân sử dụng quyền lực của mình để định đoạt các vấn đề của đất nước".

Để ĐBQH thực hiện tốt vai trò đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, thể hiện đầy đủ trách nhiệm to lớn trước nhân dân, Điều 79 Hiến pháp năm 2013 quy định: "ĐBQH liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của đại biểu và của Quốc hội; trả lời yêu cầu và kiến nghị của cử tri; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và hướng dẫn, giúp đỡ việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo".

Là hạt nhân cấu thành cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, ĐBQH có trách nhiệm thường xuyên giữ mối liên hệ với cử tri, tiếp xúc với cử tri đã tín nhiệm bầu ra mình. Tiếp xúc cử tri (TXCT) là việc ĐBQH gặp gỡ cử tri để lắng nghe ý kiến, nguyện vọng của cử tri, đồng thời qua đó báo cáo với cử tri đã bầu ra mình các kết quả hoạt động đã được thực hiện. Chính vì lẽ đó, TXCT là một trong những nhiệm vụ quan trọng của ĐBQH đã được Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, nghị quyết liên tịch về việc TXCT quy định khá cụ thể. Trong đó, Điều 27 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 nêu rõ: "ĐBQH liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan; phổ biến và vận động Nhân dân thực hiện Hiến pháp và pháp luật".

Hiện nay, chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào định nghĩa về TXCT nên trong thực tế đang tồn tại nhiều khái niệm khác nhau, cách hiểu khác nhau về TXCT. Điều này dẫn đến việc xuất hiện những thái độ, cách ứng xử khác nhau đối với hoạt động TXCT. Có ý kiến cho rằng, TXCT là hoạt động của ĐBQH, dưới những hình thức nhất định, nhằm hướng tới cử tri để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng và thu thập, phản ánh kiến nghị của cử tri tại diễn đàn của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thể hiện mối quan hệ trách nhiệm chính trị - pháp lý giữa ĐBQH với cử tri. Với cách hiểu tương tự, có tác giả quan niệm: TXCT là việc ĐBQH gặp gỡ, trao đổi với cử tri nhằm mục đích nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của các cử tri. TXCT là dịp để tập hợp các ý kiến của nhân dân; là cầu nối vững chắc giữa đại biểu với cử tri diễn ra dưới nhiều hình thức ở mỗi địa phương. Tuy nhiên chúng ta có thể hiểu một cách đơn giản nhất, đó là hoạt động phát sinh giữa ĐBQH với cử tri, cụ thể: "TXCT là một sinh hoạt chính trị, xã hội, có thể hiểu một cách chung nhất, là việc ĐBQH gặp gỡ, trao đổi với cử tri nhằm mục đích nắm bắt tâm tư, nguyện vọng chính đáng của các cử tri. TXCT là dịp để tập hợp các ý kiến của nhân dân, là cầu nối vững chắc giữa đại biểu với cử tri diễn ra dưới nhiều hình thức ở mỗi địa phương".

TXCT có vai trò quan trọng đối với hoạt động của cá nhân ĐBQH và của Quốc hội. Vai trò này thể hiện ở hai vấn đề cơ bản sau: (1) TXCT là nhằm nắm bắt được tâm

tư, nguyện vọng của cử tri, qua đó nắm được các vấn đề đang đặt ra cho đất nước và cho địa phương. (2) TXCT để đại biểu báo cáo về kết quả của kỳ họp, giải thích với cử tri về các quyết sách được Quốc hội thông qua, góp phần tuyên truyền, tạo sự ủng hộ trong cử tri. TXCT còn được coi là dịp ĐBQH được "nói cho dân nghe" và "nghe dân nói" để đưa ý kiến, nguyện vọng của cử tri vào quyết sách của Quốc hội; là cơ hội phổ biến, tuyên truyền pháp luật cho cử tri và là cơ hội để giải tỏa bức xúc của cử tri. Điều 5, Nghị quyết liên tịch số 525/2012/NQLT/UBTVQH13- ĐCTUBTWMTTQVN ngày 27/9/2012 của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc (MTTQ) Việt Nam về việc TXCT của ĐBQH quy định các phương thức TXCT sau đây: (1) TXCT trước kỳ họp Quốc hội; (2) TXCT sau kỳ họp Quốc hội; (3) TXCT nơi cư trú; (4) TXCT nơi làm việc; (5) TXCT theo chuyên đề, lĩnh vực; (6) Gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân cử tri, nhóm cử tri.

2. Thực trạng hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội tỉnh Trà Vinh và những hạn chế, bất cập cần hoàn thiện

Ngày 26/12/1991, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về việc phân vạch lại địa giới hành chính một số tỉnh, trong đó chia tỉnh Cửu Long thành 2 tỉnh, lấy tên là tỉnh Vĩnh Long và tỉnh Trà Vinh. Đoàn ĐBQH tỉnh Trà Vinh, khóa IX (1992-1997) gồm 06 đại biểu, được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp năm 1992. Kế thừa truyền thống tốt đẹp và phát huy những thành tựu to lớn của các nhiệm kỳ Quốc hội đã qua, Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Trà Vinh khóa X (1997-2002), XI (2002-2007), khóa XII (2007-2011), khóa XIII (2011-2016) đã có những đóng góp quan trọng trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh và quyết định những vấn đề quan trọng khác của đất nước. Ngày 22/5/2016, Nhân dân cả nước tiến hành bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021, ngày 08/6/2016, Hội đồng bầu cử Quốc gia đã ban hành Nghị quyết 617/NQ-HĐBCQG về công bố kết quả bầu cử và danh sách những người trúng cử đại biểu Quốc hội khóa XIV đơn vị tỉnh Trà Vinh với 06 đại biểu, trong đó có 01 đại biểu là Ủy viên Bộ Chính trị công tác ở Trung ương và 05 đại biểu công tác tại địa phương. Hiện nay, Đoàn ĐBQH tỉnh hiện có 05 đại biểu.

Trong những năm qua, cùng với những đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, phát huy kết quả đạt được của các nhiệm kỳ trước, Đoàn ĐBQH đơn vị tỉnh Trà Vinh đã chủ động xây dựng kế hoạch, chương trình hoạt động, thực hiện tốt việc phối hợp công tác với các cơ quan của Quốc hội, Thường trực Tỉnh ủy, HĐND, UBND, MTTQ địa phương, các cơ quan truyền thông, báo chí, quan hệ gắn bó với cử tri, tạo điều kiện để các ĐBQH lắng nghe, tiếp thu, phản ánh ý kiến cử tri trong quá trình tham gia xây dựng luật, giám sát, tiếp xúc cử tri, tiếp công dân… góp phần để đại biểu làm tốt vai trò người đại biểu Nhân dân. Trong đó, hoạt động TXCT được Đoàn ĐBQH tỉnh quan tâm và đạt được nhiều kết quả quan trọng.

Theo số liệu thống kê trong 06 năm (2013-2018), Đoàn ĐBQH tỉnh đã thực hiện 182 cuộc TXCT với tổng số trên 18.000 lượt cử tri tham dự, trong đó TXCT định kỳ trước và sau kỳ họp là 169 cuộc, chiếm 92,86% tổng số cuộc TXCT, TXCT theo chuyên đề, lĩnh vực và đối tượng là 13 cuộc, chiếm 7,14% tổng số cuộc TXCT. Đoàn ĐBQH tỉnh chưa tổ chức được việc TXCT ở nơi làm việc, nơi cư trú, TXCT địa bàn ngoài tỉnh và gặp gỡ cá nhân cử tri hoặc nhóm cử tri, hình thức chủ yếu là hình thức hội nghị. Đoàn ĐBQH tỉnh đã chủ động xây dựng kế hoạch TXCT trước và sau kỳ họp Quốc hội, đồng thời phối hợp với Ban Thường trực Ủy ban MTTQ cấp tỉnh và các cơ quan hữu quan tổ chức để đại biểu TXCT. Qua đó thu thập được trên 500 lượt ý kiến, kiến nghị của cử tri.

Việc TXCT theo chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng mà ĐBQH quan tâm được Đoàn ĐBQH tỉnh triển khai thực hiện và thu được

kết quả bước đầu, có 13 cuộc với trên 1.300 lượt cử tri tham gia. Việc TXCT của ĐBQH ở nơi cư trú, nơi làm việc cũng là một trong những hoạt động TXCT có ý nghĩa quan trọng và thu được kết quả nhất bởi vì trên thực tế, tại địa bàn cư trú và công tác, đại biểu có nhiều thuận lợi trong việc tiếp xúc với cử tri. Tuy nhiên, do điều kiện khách quan và chủ quan, trong thời gian qua, hình thức này chưa được Đoàn ĐBQH tỉnh triển khai thực hiện. Bên cạnh đó, việc gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân hoặc nhóm cử tri và TXCT ngoài địa bàn tỉnh cũng chưa thực hiện được.

2.1 Việc tập hợp, tổng hợp, chuyển ý kiến, kiến nghị của cử tri

Trong quá trình TXCT, ĐBQH lắng nghe ý kiến, kiến nghị của cử tri, giải thích, tuyên truyền cho cử tri biết về đường lối, chính sách pháp luật của Nhà nước và trả lời những ý kiến, kiến nghị của cử tri. ĐBQH ghi nhận, thu thập những ý kiến xác đáng của cử tri gửi Đoàn ĐBQH tổng hợp, chắt lọc để đại biểu xử lý kịp thời, theo đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên, công tác tập hợp, tổng hợp, chuyển các ý kiến, kiến nghị của cử tri có lúc chưa kịp thời và chưa thường xuyên, một số trường hợp còn trùng lặp trong việc chuyển cùng một ý kiến, kiến nghị của cử tri đến cùng một cơ quan, tổ chức.

2.2 Hoạt động theo dõi, đôn đốc và giám sát việc giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri

Sau khi chuyển các ý kiến, kiến nghị của cử tri đến các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ở địa phương, Đoàn ĐBQH tỉnh đã theo dõi, đôn đốc các cơ quan, tổ chức này nghiên cứu, giải quyết và trả lời cử tri, đồng thời tập hợp kết quả giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri thuộc thẩm quyền cơ quan, tổ chức ở trung ương và địa phương để báo cáo với cử tri tại các buổi TXCT gần nhất. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, kết quả giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri còn nhiều hạn chế, như việc giải quyết còn chậm, hiệu quả thấp, chưa thật sự đáp ứng được yêu cầu của cử tri.

2.3 Việc thực hiện trách nhiệm của ĐBQH và quyền, trách nhiệm của cử tri

Hầu hết các ĐBQH đã chủ động và sáng tạo, bằng nhiều hình thức, liên hệ thường xuyên với cử tri, đi sâu vào những vấn đề, lĩnh vực mà cử tri quan tâm, cùng với các cơ quan chức năng tháo gỡ nhiều khó khăn, vướng mắc trong việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri. Tuy nhiên, các ĐBQH mới dành thời gian triển khai khá tốt hình thức TXCT định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội; chưa thật sự chủ động, chưa đầu tư thích đáng về thời gian, công sức cho việc TXCT nơi cư trú, nơi làm việc hoặc gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân, nhóm cử tri. Vai trò, trách nhiệm cá nhân ĐBQH trong hoạt động TXCT chưa được phát huy mạnh mẽ, việc TXCT chủ yếu vẫn là do Đoàn ĐBQH chủ động phối hợp với Ban Thường trực Ủy ban MTTQ cấp tỉnh và các cơ quan hữu quan triển khai thực hiện.

Phần lớn cử tri ở địa phương đã có tinh thần trách nhiệm cao, có ý thức chấp hành các quy định của hội nghị TXCT và cũng có nhiều cử tri tâm huyết đã dành thời gian theo dõi hoạt động của Quốc hội và ĐBQH, tích cực đóng góp nhiều kiến nghị và giải pháp. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cử tri cũng còn những hạn chế nhất định. Hầu hết các cuộc TXCT của ĐBQH lại được thực hiện theo chế độ hội nghị và trong giờ hành chính nên mặc dù nhiều cử tri là nông dân, công nhân, sinh viên, cán bộ, công chức có thời gian và điều kiện tiếp xúc nhưng lại không bố trí để tiếp xúc được với ĐBQH. Về quyền của cử tri, do ít được thông báo kịp thời, rộng rãi về kế hoạch TXCT của ĐBQH nên có nhiều cử tri tuy có điều kiện và quan tâm nhưng không được tiếp xúc với ĐBQH.

2.4. Đoàn ĐBQH và các cơ quan hữu quan

Đoàn ĐBQH tỉnh đã quan tâm tổ chức để các ĐBQH TXCT theo kế hoạch, đồng thời chú trọng việc phân công từng đại biểu hoặc nhóm ĐBQH TXCT luân chuyển trong và ngoài đơn vị bầu cử với mục tiêu vừa bảo đảm đại biểu TXCT được nhiều xã, phường,

thị trấn, đồng thời vẫn bảo đảm TXCT ở đơn vị bầu cử theo quy định của pháp luật. Sau mỗi đợt TXCT, Đoàn ĐBQH tỉnh đã phối hợp chỉ đạo chặt chẽ công tác tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm ở địa phương. Tuy nhiên, Đoàn ĐBQH tỉnh chưa chú trọng đến việc phân công, đôn đốc ĐBQH thực hiện TXCT ở nơi cư trú, nơi làm việc, theo chuyên đề, gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân hoặc nhóm cử tri.

Thường trực HĐND, UBND cấp tỉnh đã phối hợp khá chặt chẽ với Đoàn ĐBQH trong công tác TXCT, đã cử đại diện tham dự nhiều cuộc TXCT của ĐBQH, tích cực tiếp thu, chỉ đạo giải quyết hàng trăm ý kiến, kiến nghị thuộc thẩm quyền, trách nhiệm. UBND cấp tỉnh cũng đã chỉ đạo chính quyền cấp dưới tăng cường trách nhiệm, tạo điều kiện thuận lợi để ĐBQH TXCT và cử đại diện tham gia các cuộc tiếp xúc để trực tiếp giải quyết các yêu cầu, kiến nghị của cử tri. Tuy nhiên, việc cử đại diện tham gia các buổi TXCT của ĐBQH chưa đều, việc trả lời, giải quyết ý kiến, kiến nghị có lúc, có nơi chưa kịp thời, chưa đáp ứng được nguyện vọng cử tri.

Ban Thường trực Ủy ban MTTQ các cấp đã phát huy được vai trò, trách nhiệm trong việc phối hợp, tổ chức để đại biểu TXCT. Với vai trò là người chủ trì hội nghị TXCT, Ban Thường trực Ủy ban MTTQ ở một số địa phương đã phổ biến nội quy buổi tiếp xúc, định hướng nội dung để cử tri phát biểu ý kiến. Sau các cuộc TXCT, Ban Thường trực Ủy ban MTTQ đã phối hợp với Đoàn ĐBQH tỉnh trong việc tập hợp, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi các cơ quan chức năng ở trung ương và ở địa phương. Tuy nhiên, công tác phối hợp, tổ chức để ĐBQH tiến hành TXCT có lúc, có nơi chưa chặt chẽ, chưa tích cực tuyên truyền, vận động cử tri tham dự tiếp xúc với ĐBQH nên có những cuộc tiếp xúc, cử tri tham dự rất ít, thành phần cử tri không rộng rãi, đa dạng nên làm cho cuộc tiếp xúc hiệu quả thấp; trong một số trường hợp còn lúng túng trong việc xử lý các tình huống nhạy cảm phát sinh tại hội nghị TXCT. Mặt khác, nhận thức về cấp tổ chức TXCT là cấp tỉnh hay cấp huyện còn chưa thống nhất dẫn đến phân công đại diện MTTQ chủ trì hội nghị tiếp xúc ở các địa bàn khác nhau, nhiều nơi giao cho MTTQ cấp huyện thực hiện.

Văn phòng phục vụ Đoàn ĐBQH mặc dù đã có nhiều cố gắng phục vụ ĐBQH tiến hành TXCT, giúp Đoàn ĐBQH tập hợp, tổng hợp, chuyển, theo dõi, đôn đốc giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri nhưng công tác phục vụ của Văn phòng còn nhiều hạn chế, mới chủ yếu tập hợp văn bản trả lời, giải quyết của các cơ quan chức năng.

Qua phân tích trên cho thấy, trong những năm vừa qua, công tác TXCT của ĐBQH đã dành được sự quan tâm từ nhiều phía, đã cải tiến và bước đầu đã khắc phục được tính hình thức, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động chung của Quốc hội và được Nhân dân ghi nhận. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động TXCTcủa ĐBQH trên địa bàn tỉnh những năm qua còn nhiều bất cập, chưa thật sự đáp ứng được yêu cầu, nguyện vọng của cử tri. Đó là:

- Nhận thức chung của xã hội đối với công tác TXCT của ĐBQH có lúc, có nơi chưa thật sự sâu sắc. Một bộ phận cử tri nói chung, cử tri ở vùng sâu, vùng xa nói riêng chưa thấy hết quyền và nghĩa vụ của mình trong việc tham gia giám sát Nhà nước thông qua người mà mình đã trao quyền đại diện nên chưa thực sự quan tâm đến việc tiếp xúc với ĐBQH.

- Việc triển khai hoạt động TXCT của ĐBQH, Đoàn ĐBQH mới chủ yếu tập trung dưới hình thức TXCT định kỳ, trước và sau mỗi kỳ họp Quốc hội, chưa quan tâm đúng mức đến các hoạt động tiếp xúc chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng,... Chưa tổ chức được hoạt động TXCT của ĐBQH tại nơi cư trú, nơi làm việc, TXCT ngoài địa bàn tỉnh nơi đại biểu ứng cử, chưa đúng với tinh thần của Nghị quyết 525.

- Nhiều cuộc TXCT của ĐBQH chưa thực sự thu hút được sự tham gia đông đảo

các tầng lớp Nhân dân, các giới, các ngành, các thành phần, lứa tuổi, tham dự vẫn chủ yếu là người cao tuổi, cán bộ hưu trí, cán bộ xã, phường, ấp, khóm những người có khiếu nại về chế độ, chính sách. Vì vậy, tình trạng "đại cử tri", "cử tri chuyên nghiệp" còn phổ biến. Đa phần các cuộc TXCT được tổ chức ở xã, phường, thị trấn, chưa có điều kiện tổ chức ở ấp, khóm, tổ dân phố. Việc tổ chức cho ĐBQH báo cáo với cử tri về kết quả thực hiện nhiệm vụ đại biểu và việc thực hiện chương trình hành động mà đại biểu đã hứa trước cử tri trước khi ứng cử chưa được thực hiện.

- Công tác tổ chức để ĐBQH tiến hành TXCT có lúc, có nơi còn hình thức giản đơn. Người chủ trì hội nghị tiếp xúc chưa làm tốt việc định hướng nội dung cuộc tiếp xúc. Tình trạng "đại biểu cử tri", "cử tri chuyên nghiệp, đại biểu kiêm nhiệm"... còn diễn ra khá phổ biến, nội dung tiếp xúc còn đơn điệu, thông tin chuyển tải đến cử tri chưa đáp ứng được nhu cầu của cử tri, chưa dành nhiều thời gian để cử tri phát biểu tâm tư, nguyện vọng, việc giải trình, tiếp thu, giải quyết trực tiếp ý kiến, kiến nghị của ĐBQH và cơ quan chức năng ở địa phương có lúc, có nơi còn lúng túng, hiệu quả thấp.

- Công tác nắm bắt thông tin ở cơ sở phục vụ ĐBQH tiến hành TXCT còn yếu và bất cập. Mặt khác, MTTQ ở một số địa phương chưa thực hiện được việc tổ chức để cử tri nhận xét, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của ĐBQH nơi cử tri bầu ra. Thông thường một cuộc TXCT kéo dài chỉ trong nửa ngày, trong đó có gần 1/3 thời gian để đọc báo cáo, giới thiệu nội dung chương trình, hoặc kết quả kỳ họp. 1/3 thời gian để cử tri phát biểu ý kiến và thời gian còn lại để các đại biểu giải trình, tiếp thu... Như vậy, thời gian để đại biểu giao lưu với bà con, trò chuyện với bà con cử tri hầu như không có.

- Việc cử đại diện của cơ quan chức năng ở địa phương tham gia các cuộc TXCT chưa được đầy đủ, thường xuyên. Việc tổ chức TXCT của ĐBQH trong khoảng thời gian ngắn cũng gây khó khăn trong việc cử đại diện tham gia của các cơ quan phối hợp và các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương trong việc tiếp thu, giải trình kiến nghị của cử tri tại các buổi tiếp xúc có lúc, có nơi chưa cao.

- Công tác tập hợp, tổng hợp, phân loại ý kiến, kiến nghị của cử tri đôi lúc còn chậm, lúng túng, thiếu chính xác, chưa phân loại rõ ý kiến nào thuộc thẩm quyền của trung ương, tỉnh, huyện, xã để chuyển đến đúng địa chỉ giải quyết. Việc chuyển, theo dõi, đôn đốc cơ quan chức năng giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri chưa được quan tâm thường xuyên, chưa quyết liệt. Các cơ quan quản lý nhà nước các cấp chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm phối hợp trong việc tham gia TXCT cùng đại biểu dân cử để kịp thời tiếp thu, giải trình, trả lời những ý kiến, kiến nghị của cử tri thuộc thẩm quyền. Việc thu thập, phản ánh ý kiến, kiến nghị của cử tri chưa được thường xuyên, mới chủ yếu thực hiện qua các đợt TXCT trước và sau kỳ họp Quốc hội.

3. Kiến nghị biện pháp đổi mới, hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động tiếp xúc cử tri trong thời gian tới

Trong thời gian qua, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động TXCT của ĐBQH vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Để tiếp tục đổi mới, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả hoạt động TXCT cần thực hiện một số biện pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, thay đổi nhận thức về hoạt động TXCT

Cần đổi mới nhận thức về hoạt động TXCT là trách nhiệm của chính các ĐBQH và cử tri, hoạt động TXCT phải được coi vừa là quyền lợi, vừa là nghĩa vụ và trách nhiệm của mình. TXCT cử tri không chỉ giới hạn ở việc gặp gỡ trực tiếp theo định kỳ trước và sau kỳ họp, mà phải mở rộng ra các hình thức tiếp xúc gián tiếp khác như qua các phương tiện, công cụ hỗ trợ khác. Ngoài ra để công tác TXCT thực hiện tốt thì phải có sự tham gia chuẩn bị của các các cơ quan, tổ chức hữu quan.

Thứ hai, hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động TXCT

Về quy trình, thủ tục của hội nghị TXCT. Về cơ bản, các cuộc TXCT của ĐBQH theo quy định đều được tổ chức dưới hình thức hội nghị và phải trải qua 6 bước. Trên thực tế, do có sự khác nhau về đặc điểm, yêu cầu của hoạt động TXCT nơi ứng cử, nơi cư trú, nơi làm việc, theo chuyên đề, đối tượng, địa bàn nên việc áp dụng quy trình 6 bước cho các phương thức TXCT là không hoàn toàn phù hợp, tạo ra sự cứng nhắc trong việc tổ chức và điều hành hội nghị, làm cho hội nghị TXCT nặng về tính hành chính. Do vậy, chỉ cần quy định áp dụng hình thức tổ chức hội nghị TXCT theo quy trình đầy đủ đối với phương thức TXCT trước và sau kỳ họp Quốc hội. Các phương thức TXCT khác được tiến hành theo hình thức hội nghị TXCT với quy trình rút gọn. Tùy theo nội dung, mục đích, thành phần tham dự, đối tượng tiếp xúc mà ĐBQH có quyền chủ động áp dụng hội nghị gồm những bước nào.

Về nội dung TXCT trước và sau kỳ họp Quốc hội. Nội dung của Hội nghị TXCT trước kỳ họp Quốc hội phải tập trung tạo điều kiện, bảo đảm cho ĐBQH lắng nghe được các ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi đến Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan. Đồng thời, bảo đảm để cử tri thực hiện quyền nêu ý kiến đánh giá, nhận xét và trao đổi với ĐBQH về vấn đề mà cử tri và ĐBQH cùng quan tâm.

Về việc ĐBQH báo cáo với cử tri việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu và chương trình hành động của mình, cử tri góp ý về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Cần quy định rõ nội dung ĐBQH báo cáo với cử tri ở đơn vị bầu cử về việc thực hiện nhiệm vụ ĐBQH cũng như thực hiện chương trình hành động đã hứa trước cử tri khi ứng cử ĐBQH. Kết quả thực hiện nhiệm vụ ĐBQH, trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri là cơ sở để cử tri đánh giá, xem xét bầu cử ĐBQH khi ĐBQH tiếp tục ứng cử trong nhiệm kỳ tiếp theo. Đây là một trong những hình thức để cử tri giám sát đại biểu mà mình đã bầu. Về hình thức, văn bản quy định được ban hành dưới dạng Nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam.

Cải tiến cách thức triển khai tổ chức TXCT của ĐBQH. Tiếp tục đổi mới, cải tiến cách thức triển khai phương thức TXCT như: (1) Tổ chức để từng đại biểu TXCT trước và sau kỳ họp Quốc hội, nhất là ở hội nghị TXCT sau kỳ họp cuối năm của Quốc hội; (2) Về địa bàn TXCT, cần tổ chức TXCT hướng tới cơ sở, trực tiếp tới các cộng đồng dân cư thay vì tổ chức TXCT ở cấp huyện, cấp xã như hiện nay. (3) Áp dụng chương trình Hội nghị TXCT một cách linh hoạt trên cơ sở xác định đúng mục đích, nội dung và vai trò của từng cá nhân, cơ quan, tổ chức tham gia. Đồng thời tăng cường hoạt động TXCT theo chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng để phát huy hiệu quả, thu thập được nhiều thông tin có tính chuyên sâu phục vụ hoạt động của đại biểu. Gắn với đó là phát huy việc sử dụng hình thức gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân hoặc nhóm cử tri.

Thứ ba, đổi mới việc tổ chức thực hiện hoạt động TXCT

Bố trí thời gian hợp lý cho hoạt động TXCT. Thời gian TXCT không chỉ giới hạn trong giờ hành chính mà có thể tăng cường tiếp xúc vào buổi tối để có điều kiện gặp gỡ các cử tri là cán bộ, công chức, người lao động phải làm việc vào ban ngày. Các cơ quan hữu quan và ĐBQH cần có sự kết hợp chặt chẽ trong việc xây dựng chương trình và xác định cụ thể nội dung trọng tâm của các buổi tiếp xúc để cử tri có điều kiện có thể tham gia đóng góp ý kiến một cách tích cực.

Đối với đại biểu Quốc hội. ĐBQH phải nêu cao hơn nữa tinh thần trách nhiệm của người đại biểu; tuân thủ các quy định pháp luật về hoạt động TXCT; thực hiện đầy đủ, tích cực các hình thức TXCT và cần bố trí sắp xếp thời gian công tác để tham dự đầy đủ. Khi cử tri trình bày, đại biểu cần lắng nghe, ghi chép đầy đủ những vấn đề mà cử tri kiến nghị và đến lượt mình, đại

biểu phải biết trình bày từng vấn đề theo bố cục rõ ràng, mạch lạc. Có như vậy, ĐBQH mới chủ động thâm nhập vào các vấn đề của đời sống và giải đáp tốt hơn các ý kiến, kiến nghị của cử tri.

Đối với Đoàn ĐBQH và các cơ quan quan, tổ chức hữu quan. Đoàn ĐBQH cần xây dựng kế hoạch TXCT phù hợp với thực tiễn của từng địa phương; chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan tạo điều kiện thuận lợi để đại biểu thực hiện tốt nhiệm vụ. Ngoài việc thu thập ý kiến, kiến nghị của cử tri để xử lý theo quy định thì định kỳ hàng quý, sáu tháng, một năm, Đoàn ĐBQH tỉnh có trách nhiệm tổng hợp ý kiến nhận xét của cử tri đối với hoạt động của từng đại biểu trong Đoàn và báo cáo UBTVQH. MTTQ cần cần tăng cường phối hợp thường xuyên với các Đoàn ĐBQH và Thường trực HĐND, UBND cùng cấp trong việc chủ trì, tổ chức để ĐBQH TXCT. Đồng thời, cần tổ chức tập huấn cho Thường trực Ủy ban MTTQ cấp dưới phương pháp điều hành cũng như nội dung cần thiết của hội nghị TXCT và cách thức tập hợp, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri. Thường trực HĐND, UBND các cấp quan tâm cử đại diện tham gia đầy đủ khi cần thiết.

Thứ tư, các giải pháp khác

Cần mở rộng và đa dạng hóa hình thức và phương pháp tuyên truyền, phổ biến pháp luật về công tác TXCT đối với đông đảo quần chúng nhân dân nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức về vai trò, trách nhiệm của ĐBQH, của cử tri và các cơ quan hữu quan trong công tác TXCT; đồng thời có chế tài bảo đảm việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri. Tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn kiến thức, kỹ năng TXCT cho đại biểu Quốc hội như: kỹ năng đọc tài liệu, kỹ năng xây dựng chương trình kế hoạch, kỹ năng lắng nghe, kỹ năng ghi chép, kỹ năng diễn thuyết.

Tiếp tục củng cố và kiện toàn Văn phòng phục vụ Đoàn ĐBQH theo hướng tăng tính chuyên nghiệp, bảo đảm về số lượng và chất lượng biên chế cán bộ chuyên môn và quy định rõ hơn về trách nhiệm bảo đảm các điều kiện như về nhân lực, vật lực phục vụ hoạt động TXCT của ĐBQH. Tổ chức tập huấn, hướng dẫn thường xuyên về công tác phục vụ TXCT cho cán bộ Văn phòng Đoàn ĐBQH.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu, xem xét hỗ trợ một phần kinh phí cho cử tri khi tham dự TXCT để giảm trừ lại một phần nào đó chi phí mà cử tri đã bỏ ra để đến TXCT, vì hiện nay một trong những nguyên nhân khiến cho số lượng cử tri tham dự không nhiều đó là họ không muốn bỏ một ngày công lao động của mình để tham dự TXCT (dù biết đó là quyền lợi và nghĩa vụ của mình), nhưng tâm lý của người dân là liệu quyền lợi, nghĩa vụ này có nuôi sống bản thân họ, thâm chí là gia đình được không đó mới chính là điều họ nghĩ, vì thế việc xem xét hỗ trợ một phần kinh phí này là rất cần thiết■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Ban Dân nguyện (2019), Báo cáo số 75/BC-BDN ngày 13/3/2019 tổng kết việc thực hiện Nghị quyết liên tịch số 525/2012/UBTVQH13-ĐCTUBTWMTTQVN về TXCT của ĐBQH.

[2] Đoàn ĐBQH tỉnh Trà Vinh (2017), Báo cáo số 23/BC-ĐĐBQH-VP ngày 31/7/2017 về việc tổng kết 05 năm thực hiện Nghị quyết liên tịch số 525/NQLT/UBTVQH13-ĐCTUBTWMTTQVN về việc TXCT của ĐBQH.

[3] Quốc hội, Hiến pháp 2013.

[4] Quốc hội, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, số 57/2014/QH13.

[5] Ngô Trung Tại (2011), Báo cáo tóm tắt Luận văn ThS "TXCT của ĐBQH", Trường Đại học Luật Hà Nội.

[6] Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam (2012), Nghị quyết liên tịch số 525/2012/NQLT/UBTVQH13- ĐCTUBTWMTTQVN ngày 27/9/2012 về việc TXCT của ĐBQH.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ KIẾN NGHỊ XÂY DỰNG TIÊU CHÍ GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN LUẬT TỪ THỰC TIỄN THI HÀNH LUẬT HÀNH TIẾT KIỆM, CHỐNG LÃNG PHÍ[1]

Đặng Đình Luyến*
Bùi Đặng Dũng**
* Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.
** TS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giám sát, đánh giá việc thực hiện luật; tiêu chí giám sát việc thực hiện luật; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/05/2019
Biên tập : 25/05/2019
Duyệt bài : 31/05/2019

Tóm tắt:

Giám sát việc thực hiện luật là một trong những hoạt động giám sát quan trọng của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH. Để góp phần vào việc xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện luật từ thực tiễn thi hành Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, bài viết này đề cập đến một số vấn đề sau đây: (i) Khái quát các quy định của pháp luật về giám sát việc thực hiện luật; (ii) Khái quát thực trạng giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; (iii) Một số kiến nghị xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện luật.

Article Infomation:

Keywords: supervision and evaluation criteria for the law enforcement; supervision criteria criteria for the law enforcement; Law on Saving Enforcement and Wastefulness Prevention

Article History:

Received : 08 May 2019
Edited : 25 May 2019
Approved : 31 May 2019

Abstract

Supervision of the law enforcement is one of the crucial activities of the National Assembly, the National Assembly's agencies, and the National Assembly deputies. In order to provide technical assistance to development of supervision and evaluation criteria for the law enforcement of the Law on Saving Enforcement and Wastefulness Prevention, this article provides the following issues: (i) Discussions on the law on supervision of law enforcement; (ii) Overview of the status of supervision and evaluations of the enforcement of the Law on Saving Enforcement and Wastefulness Prevention; (iii) Recommendations for development of supervision and evaluation criteria for the law enforcement.

1 Nghiên cứu này là kết quả thuộc phạm vi Đề tài NCKH cấp Bộ "Xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá thực hiện luật từ thực tiễn thi hành Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí" của Viện Nghiên cứu Lập pháp năm 2017 do TS. Bùi Đặng Dũng làm Chủ nhiệm.

1. Khái quát các quy định của pháp luật về giám sát việc thực hiện luật

Điều 69 Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định vị trí, vai trò của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội (ĐBQH) giám sát việc thực hiện các luật không chỉ được quy định trong Hiến pháp, mà còn được quy định cụ thể trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và các văn bản pháp luật khác. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để tạo điều kiện thuận lợi cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH giám sát việc thực hiện các luật, cụ thể như sau:

1.1 Các quy định của Hiến pháp, pháp luật về Quốc hội giám sát việc thực hiện luật

Khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội "thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Như vậy, đối với các luật do Quốc hội ban hành, Quốc hội đều giám sát tối cao đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các luật, xem họ có tuân theo đúng các quy định của luật không? Nếu không thực hiện đúng, Quốc hội ra nghị quyết xử lý hành vi vi phạm - không tuân theo đúng quy định của luật.

- Pháp luật đã quy định Quốc hội giám sát việc ban hành các văn bản quy định chi tiết các luật; xem xét các cơ quan, cá nhân được giao nhiệm vụ có ban hành kịp thời các văn bản quy định chi tiết luật không, các văn bản được ban hành có phù hợp với quy định của luật không?

- Ngoài các quy định nêu trên, Hiến pháp, các luật còn quy định Quốc hội có một số thẩm quyền giám sát khác nhằm bảo đảm việc thực hiện các luật, như:

+ Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn về vấn đề liên quan đến việc thực hiện các luật.

+ Xem xét báo cáo giám sát chuyên đề liên quan đến thực hiện các luật.

+ Xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định liên quan đến thực hiện luật.

+ Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

+ Xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về kiến nghị giám sát của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH về vấn đề liên quan đến thực hiện luật.

+ Một số hoạt động giám sát khác có liên quan đến thực hiện luật.

Tất cả các quy định nêu trên đều nhằm giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo các luật đã được Quốc hội ban hành.

1.2 Các quy định của Hiến pháp, pháp luật về UBTVQH giám sát việc thực hiện luật

- Với vai trò là cơ quan thường trực của Quốc hội, khoản 3 Điều 74 Hiến pháp quy định UBTVQH giám sát việc thi hành luật. UBTVQH có trách nhiệm giám sát các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thi hành các luật, nhằm góp phần bảo đảm các luật thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất.

- Pháp luật quy định UBTVQH giám sát việc ban hành các văn bản quy định chi tiết các luật để xem xét các văn bản này có ban hành kịp thời không, có phù hợp với luật không. Trong trường hợp UBTVQH phát hiện văn bản quy định chi tiết trái với luật, UBTVQH ra nghị quyết đình chỉ việc thi hành và trình Quốc hội xem xét bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất.

- Ngoài các quy định nêu trên, pháp luật còn quy định UBTVQH thực hiện các hoạt động giám sát khác nhằm góp phần giúp UBTVQH giám sát việc thực hiện luật, như:

+ Xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, cơ

quan khác do Quốc hội thành lập và các báo cáo khác.

+ Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội về vấn đề liên quan đến thực hiện luật.

+ Giám sát chuyên đề về vấn đề liên quan đến thực hiện luật.

+ Xem xét báo cáo hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; xem xét nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có dấu hiệu trái với luật.

+ Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân về vấn đề liên quan đến thực hiện luật.

+ Thực hiện các hoạt động giám sát khác.

1.3 Các quy định của pháp luật về Hội đồng Dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội giám sát việc thực hiện luật

Luật Tổ chức Quốc hội và các văn bản pháp luật khác quy định về thẩm quyền giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đối với việc thực hiện các luật như sau:

- Hội đồng Dân tộc giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực dân tộc.

- Ủy ban Pháp luật giám sát việc thực hiện các luật về dân sự, hành chính, về tổ chức bộ máy nhà nước, trừ tổ chức bộ máy của cơ quan tư pháp.

- Ủy ban Tư pháp giám sát việc thực hiện các luật về hình sự, tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, thi hành án, bổ trợ tư pháp, phòng, chống tham nhũng, tổ chức bộ máy của cơ quan tư pháp.

- Ủy ban Kinh tế giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực quản lý kinh tế, đất đai, tiền tệ, ngân hàng, hoạt động kinh doanh.

- Ủy ban Tài chính - Ngân sách giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách, kiểm toán nhà nước.

- Ủy ban Quốc phòng - An ninh giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực quốc phòng và an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

- Ủy ban Văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, truyền thông, tín ngưỡng, tôn giáo, du lịch, thể thao, thanh niên, thiếu niên, nhi đồng.

- Ủy ban về Các vấn đề xã hội giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực lao động, việc làm, y tế, dân số, an sinh xã hội, bình đẳng giới, thi đua, khen thưởng, phòng, chống tệ nạn xã hội.

- Ủy ban Khoa học - Công nghệ và Môi trường giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai.

- Ủy ban Đối ngoại giám sát việc thực hiện các luật thuộc lĩnh vực đối ngoại.

Ngoài ra, pháp luật còn quy định theo lĩnh vực phụ trách, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội giám sát các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc ban hành các văn bản quy định chi tiết luật để bảo đảm các văn bản này phù hợp với quy định của các luật.

Trong quá trình giám sát, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có quyền kiến nghị với các cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát phải thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất các luật và ban hành văn bản quy định chi tiết luật phải kịp thời và phù hợp với quy định của luật; nếu các cơ quan, cá nhân này không thực hiện thì kiến nghị với UBTVQH xem xét xử lý.

1.4 Các quy định của pháp luật về ĐBQH, Đoàn ĐBQH giám sát việc thực hiện luật

- Pháp luật quy định ĐBQH, Đoàn ĐBQH giám sát việc thực hiện luật và việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật ở địa phương.

- Chất vấn những người bị chất vấn về vấn đề liên quan đến thực hiện luật; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân có liên quan đến việc thực hiện luật.

Trong quá trình giám sát, ĐBQH,

Đoàn ĐBQH có quyền kiến nghị, yêu cầu cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát thực hiện đúng quy định của luật và ban hành văn bản quy định chi tiết phải phù hợp với quy định của luật.

Như vậy, pháp luật đã quy định khá cụ thể về thẩm quyền giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH đối với việc thực hiện các luật. Đối với mỗi hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH thì pháp luật còn quy định cụ thể về thẩm quyền, quy trình, thủ tục tiến hành giám sát việc thực hiện các luật; hoạt động giám sát của các chủ thể giám sát có mối quan hệ chặt chẽ với nhau; tôn trọng quyền, trách nhiệm của cơ quan, cá nhân thi hành luật, cũng như phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể giám sát trong quá trình giám sát việc thực hiện luật về xử lý các hành vi vi phạm pháp luật. Chẳng hạn, một trong những hoạt động giám sát việc thực hiện luật đó là giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp luật giao cho nhiều chủ thể giám sát (Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH và cơ quan, tổ chức khác) thực hiện. Thẩm quyền, quy trình, thủ tục giám sát của các chủ thể giám sát đối với việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật có khác nhau. Đối với thẩm quyền xử lý vi phạm trong ban hành văn bản quy định chi tiết luật thì: Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật mà phát hiện văn bản quy định chi tiết này không phù hợp với luật thì kiến nghị cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản đó sửa đổi, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái với luật; nếu quá thời gian quy định mà không sửa đổi, bãi bỏ hoặc thực hiện không đúng với yêu cầu, kiến nghị thì Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH đề nghị UBTVQH xem xét quyết định. UBTVQH tổ chức xem xét đề nghị này, nếu thấy văn bản quy định chi tiết luật trái với quy định của luật, thì đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản đó và đề nghị Quốc hội bãi bỏ tại kỳ họp gần nhất. Quốc hội tổ chức xem xét văn bản quy định chi tiết luật, nếu thấy văn bản quy định chi tiết trái với quy định của luật thì Quốc hội quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó.

Các quy định nêu trên là cơ sở pháp lý quan trọng để các chủ thể giám sát việc thực hiện các luật, nhằm bảo đảm các luật được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất.

2. Khái quát thực trạng giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí được Quốc hội khóa XIII thông ngày 26/11/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2014. Luật này gồm có 5 chương với 80 điều, quy định về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, vốn nhà nước, tài sản nhà nước, lao động, thời gian lao động trong khu vực nhà nước; quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên; hoạt động sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

Tính đến nay, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đã có hiệu lực và được thực hiện hơn 4 năm. Khoảng thời gian này là đủ thực tiễn trải nghiệm để giám sát, đánh giá việc thực hiện luật, làm cơ sở cho việc xây dựng các tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện các luật nói chung.

Việc giám sát, đánh giá thực trạng thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo các tiêu chí sau đây:

- Xem xét việc phổ biến, giáo dục Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí như thế nào. Bởi vì, để Luật được thực hiện nghiêm chỉnh thì một trong những yêu cầu đặt ra là phải phổ biến, tuyên truyền Luật để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân biết và thực hiện. Nếu không làm tốt công đoạn này thì các cơ quan, tổ chức, cá nhân không biết về Luật và sẽ không thực hiện Luật tốt được. Vì vậy, cần phải giám sát, đánh giá thực trạng công tác phổ biến, giáo dục Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Giám sát, đánh giá việc ban hành các

văn bản quy định chi tiết Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, vì trong Luật này có một số điều khoản giao cho Chính phủ, bộ ngành quy định chi tiết.

- Giám sát, đánh giá việc tổ chức áp dụng Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong thực tiễn; xem xét các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền áp dụng Luật và xem xét Luật này được các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện như thế nào?

- Tổng kết đánh giá kết quả Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đi vào đời sống, tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả như thế nào? những kết quả thu được, những hạn chế, bất cập…

- Xem xét, đánh giá những vấn đề khác có liên quan trong thực tiễn thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Từ thực trạng giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí để rút ra những giá trị thực tiễn, kinh nghiệm phục vụ cho việc nghiên cứu xây dựng các tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện các luật nói chung.

3. Một số kiến nghị xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện luật

Để đưa luật vào cuộc sống và được thực hiện nghiêm chỉnh, khả thi, sau khi luật được Quốc hội thông qua phải thực hiện nhiều công việc khác nhau, từ việc công bố luật, phổ biến, giáo dục để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân biết thực hiện; ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật; tổ chức thực hiện luật; đôn đốc, kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện luật…, Vì vậy, việc xây dựng các tiêu chí giám sát, đánh giá việc thực hiện luật cũng phải dựa vào các hoạt động nêu trên, cụ thể như sau:

3.1 Về tiêu chí giám sát, đánh giá việc phổ biến, giáo dục luật

Sau khi luật được Quốc hội thông qua, Chủ tịch nước công bố thì nhiệm vụ quan trọng của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm là phải phổ biến, giáo dục luật để mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân biết, thực hiện. Đây là giai đoạn khởi đầu của quy trình đưa luật vào cuộc sống được triển khai thực hiện, là giai đoạn quan trọng; nếu không thực hiện tốt công việc này thì các cơ quan, tổ chức, cá nhân không biết luật, không hiểu các quy định của luật để thực hiện. Do đó, đối với các chủ thể có thẩm quyền giám sát việc thực hiện luật cần có tiêu chí giám sát, đánh giá xem các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm theo quy định của Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật đã tổ chức việc phổ biến, giáo dục luật như thế nào. Có thực hiện đầy đủ các hình thức phổ biến, giáo dục luật không. Đặc biệt là tiêu chí giám sát, đánh giá này cần làm rõ xem các bộ ngành, Ủy ban nhân dân các cấp (cơ quan quản lý nhà nước) và các cơ quan, tổ chức khác có liên quan đã tổ chức phổ biến, giáo dục luật có bảo đảm chất lượng không? Các hình thức phổ biến, giáo dục luật có phù hợp với các đối tượng được phổ biến, giáo dục không? chất lượng, hiệu quả, kết quả phổ biến, giáo dục có đáp ứng yêu cầu theo quy định của pháp luật không, v.v.. Trong tiêu chí giám sát, đánh giá này cũng phải đưa ra biện pháp xử lý trong trường hợp việc phổ biến, giáo dục luật không đáp ứng yêu cầu, vi phạm quy định của pháp luật (như vi pham các quy định của Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật).

3.2 Tiêu chí giám sát, đánh giá việc ban hành văn bản quy định chi tiết

Ở nước ta, trong các luật có không ít quy định còn mang tính nguyên tắc, quy định chung chung và giao cho UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành, thậm chí giao cho cả chính quyền địa phương quy định chi tiết luật. Những quy định trong các luật chỉ được thực hiện sau khi có văn bản quy định chi tiết luật. Mặt khác, pháp luật hiện hành đang giao cho Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH và các cơ quan, tổ chức có liên quan giám sát việc ban hành các văn bản quy định chi tiết luật. Vì vậy, cần có tiêu chí giám sát, đánh giá việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật. Đây có thể coi là một trong những tiêu chí

quan trọng, vì nếu không giám sát tốt việc ban hành văn bản sẽ dẫn đến tình trạng chậm ban hành hoặc không ban hành văn bản quy định chi tiết luật hoặc có ban hành văn bản quy định chi tiết nhưng trái với quy định của luật, làm cho quy định của luật không được thực hiện; có không ít trường hợp là đã ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nhưng văn bản này lại không phù hợp với quy định của luật, dẫn đến quy định của luật không được thực hiện mà thực hiện những quy định không phải là quy định của luật do Quốc hội ban hành, v.v.. Do đó, xây dựng tiêu chí giám sát, đánh giá việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật cần làm rõ các vấn đề sau:

- Giám sát, đánh giá xem cơ quan, cá nhân được giao nhiệm vụ ban hành văn bản quy định chi tiết các điều khoản của luật có kịp thời ban hành văn bản để có hiệu lực cùng với luật không?

- Giám sát, đánh giá xem cơ quan, cá nhân được giao nhiệm vụ đã ban hành văn bản để quy định chi tiết tất cả các vấn đề (quy định) được giao quy định chi tiết chưa? có đúng vấn đề (quy định) được giao không? Thực tiễn cho thấy, đã có không ít trường hợp quy định không đầy đủ hoặc không đúng vấn đề cần được quy định chi tiết nên đã làm sai lệch nội dung của luật.

- Giám sát, đánh giá xem nội dung của văn bản quy định chi tiết luật có phù hợp với quy định của luật không. Qua thực tế giám sát văn bản cho thấy, có nhiều quy định trong các văn bản quy định chi tiết luật không phù hợp với quy định của luật, thường là quy định chi tiết có thuận lợi cho cơ quan quản lý hơn so với quy định của luật hoặc bổ sung thêm những thẩm quyền cho cơ quan quản lý, thi hành luật, gây bất lợi cho tổ chức, cá nhân phải thực hiện luật hoặc còn quy định thêm cả những vấn đề không được luật giao hoặc có những quy định chồng chéo, mâu thuẫn với luật, v.v.. Có thể coi đây là một nội dung quan trọng trong giám sát thực hiện luật.

3.3 Tiêu chí giám sát, đánh giá việc tổ chức áp dụng luật

Tiêu chí này đặt ra yêu cầu phải giám sát, đánh giá xem các cơ quan, cá nhân được giao nhiệm vụ áp dụng luật (luật và văn bản quy định chi tiết luật) như thế nào? Việc áp dụng luật có thể được coi là hoạt động then chốt để đưa luật vào cuộc sống. Nếu như các công đoạn: xây dựng, ban hành một đạo luật có chất lượng, làm tốt công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, ban hành văn bản quy định chi tiết các điều khoản của luật kịp thời, bảo đảm chất lượng, nhưng các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền không tổ chức tốt việc áp dụng luật thì giá trị thu được từ đạo luật đó cũng rất hạn chế, làm giảm vai trò, hiệu quả, kết quả hoạt động của Quốc hội và các cơ quan, tổ chức có liên quan trong công tác xây dựng luật. Do đó, tiêu chí giám sát, đánh giá việc áp dụng luật cần làm rõ các vấn đề sau đây:

- Giám sát, đánh giá các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền tổ chức tập huấn cho đội ngũ thi hành, áp dụng luật như thế nào, có kịp thời không, có đúng các đối tượng cần tập huấn không? nội dung tập huấn có đáp ứng với yêu cầu, quy định của pháp luật không và chất lượng, kết quả tập huấn như thế nào?

- Giám sát, đánh giá trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức thi hành, áp dụng luật trên thực tế; xem xét luật đi vào đời sống như thế nào. Chẳng hạn giám sát, đánh giá đội ngũ cán bộ, chiến sỹ công an áp dụng Luật Xử lý vi phạm hành chính và văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật để bảo đảm trật tự, an toàn giao thông; xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực giao thông đường bộ; xem xét họ có áp dụng pháp luật không? có xử phạt hay làm ngơ các hành vi vi phạm pháp luật không, khi xử phạt thì có xử phạt đúng hình thức, mức độ xử phạt đối với hành vi vi phạm không, có đúng người, đúng hành vi vi phạm không? có những nhiễu, gây khó dễ cho người vi phạm, nhận hối lộ, tham nhũng không?

(Xem tiếp trang 27)

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN CÁC ĐIỀU KIỆN ÁP DỤNG BIỆN PHÁP TỰ VỆ ĐỐI VỚI HÀNG HÓA NHẬP KHẨU

Kim Thị Hạnh*
*ThS. NCS. Phó ban Văn hóa - Xã hội, HĐND tỉnh Tây Ninh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ, biện pháp tự vệ, diễn tiến không lường trước được, Luật Quản lý ngoại thương, WTO

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 30/03/2019
Biên tập : 07/04/2019
Duyệt bài : 16/04/2019

Tóm tắt:

Các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam quy định tại Điều 92 Luật Quản lý ngoại thương năm 2017 chưa thể hiện đầy đủ các cam kết Việt Nam đã ký kết với WTO và FTA Việt Nam - Nhật Bản, đó là quy định về đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được", một trong những yêu cầu cần đảm bảo khi xem xét các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ. Đây là một vấn đề cần được nghiên cứu để hoàn thiện pháp luật về tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam.

Article Infomation:

Keywords: conditions for imposition of safeguard measures; safeguard measures; unforeseen developments; Law on Foreign Trade Management, WTO.

Article History:

Received : 30 Mar. 2019
Edited : 07 Apr. 2019
Approved : 16 Apr. 2019

Abstract

The conditions for imposition of safeguard measures against the imports into Vietnam as stipulated at Article 92 of the Law on Foreign Trade Management of 2017 do not fully reflect Vietnam's commitments signed with the WTO and FTA by Vietnam - Japan, that is the provision on evaluation of "unforeseen developments" as one of the requirements to be taken into consideration when considering the conditions for imposition of safeguard measures. This is an issue needed to be reviewed for improvement of the law on safeguard measures to the imports into Vietnam.

1. Khái quát chung

Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại (GATT 1994) cho phép quốc gia thành viên được quyền áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại nhưng không được phương hại đến mục đích chung là thúc đẩy và tăng cường hệ thống thương mại quốc tế. Các biện pháp phòng vệ thương mại được cho phép bao gồm: chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ thương mại. Biện pháp tự vệ được quy định tại Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định về các biện pháp tự vệ (SG). Mặc dù hai văn bản này đều không đưa ra định nghĩa thế nào là biện pháp tự vệ, tuy nhiên, căn cứ Điều XIX.1(a) có thể thấy rằng, biện pháp tự vệ được áp dụng khi "do hậu quả của những *diễn tiến không lường trước được* và do kết quả của những nghĩa vụ, trong đó có những nhân nhượng thuế quan của một bên ký kết theo Hiệp định này,

một sản phẩm được nhập khẩu vào lãnh thổ của bên ký kết đó với số lượng gia tăng và với các điều kiện đến mức gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng cho các nhà sản xuất những sản phẩm tương tự hay sản phẩm cạnh tranh trực tiếp trong nước". Bên cạnh đó, Điều XIX của GATT 1994, Điều 2.1 và Điều 4.2 của SG quy định, chỉ được áp dụng biện pháp tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu sau quá trình điều tra và chứng minh được trên thực tế có sự tồn tại đồng thời của ba yếu tố: (1) sự gia tăng nhập khẩu tuyệt đối hoặc tương đối mặt hàng đó vào thị trường nội địa; (2) ngành sản xuất trong nước sản xuất ra các sản phẩm tương tự hoặc các sản phẩm cạnh tranh trực tiếp bị thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa thiệt hại nghiêm trọng; (3) có mối quan hệ nhân quả giữa sự gia tăng nhập khẩu với những thiệt hại đó.

Mặt khác, trong bối cảnh hình thành các Hiệp định Thương mại tự do (FTA), việc giảm thuế, ưu đãi thuế thường thấp hơn mức thuế được thực hiện theo nguyên tắc tối huệ quốc (MFN) được quy định của WTO, vì thế, ngành sản xuất trong nước của các bên tham gia FTA sẽ gặp rất nhiều rủi ro, gây tổn hại hoặc đe dọa gây tổn hại cho ngành sản xuất trong nước khi nền kinh tế phải thích ứng với sự cạnh tranh trong môi trường mới. Do đó, các biện pháp tự vệ trở thành công cụ bảo vệ rất quan trọng trong FTA, đặc biệt là trong giai đoạn chuyển tiếp. Vì vậy, các thỏa thuận về biện pháp tự vệ trong các FTA rất chú ý đến cách thức áp dụng các biện pháp tự vệ. Đây là một quy định giống như "một van cứu sinh" để ngăn chặn tác động tiêu cực đến ngành sản xuất trong nước do quá trình tự do hóa thương mại.

2. So sánh quy định *diễn tiến không lường trước được*, với điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ theo pháp luật Việt Nam

Điều 92 Luật Quản lý ngoại thương (QLNT) năm 2017 quy định điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ. Theo quy định này, biện pháp tự vệ chỉ được áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu khi có đủ các điều kiện: (a) Nhập khẩu quá mức khi khối lượng hoặc số lượng hàng hóa nhập khẩu gia tăng một cách tuyệt đối hoặc tương đối so với khối lượng hoặc số lượng hàng hóa tương tự được sản xuất trong nước; (b) Ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại nghiêm trọng hoặc bị đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng; (c) Việc gia tăng khối lượng hoặc số lượng hàng hóa nhập khẩu quy định tại điểm a khoản này là nguyên nhân chính gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước[1].

Khi so sánh quy định về điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ theo quy định của Pháp lệnh về Tự vệ năm 2002[2] và Luật QTNT năm 2017, ta thấy có một sự khác biệt về quy định đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước" trong việc xác định điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ. Hiện nay, Việt Nam chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết về việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" khi điều tra và kết luận các điều kiện để áp dụng biện pháp tự vệ. Do vậy, cơ quan điều tra sẽ không có nghĩa vụ phải xem xét, đánh giá các nội dung liên quan đến việc xác định có yếu tố "diễn tiến không lường trước được" khi điều tra và kết luận việc áp dụng biện pháp tự vệ đã đảm bảo các điều kiện đánh giá theo quy định chưa.

Trước đó, quy định đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trong một cuộc điều tra về tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam đã được cụ thể hóa tại Điều 6 của Pháp lệnh về Tự vệ năm 2002 như sau: Các biện pháp tự vệ chỉ được áp

1 Khoản 2 Điều 92 Luật QLNT 2017.
2 Điều 6 Pháp lệnh về Tự vệ năm 2002.

dụng đối với hàng hoá nhập khẩu khi có đủ các điều kiện sau đây: (1) Khối lượng, số lượng hoặc trị giá hàng hoá nhập khẩu *gia tăng đột biến* một cách tuyệt đối hoặc tương đối so với khối lượng, số lượng hoặc trị giá của hàng hoá tương tự hoặc hàng hoá cạnh tranh trực tiếp được sản xuất trong nước; (2) Việc gia tăng khối lượng, số lượng hoặc trị giá hàng hoá nhập khẩu quy định tại khoản 1 Điều này gây ra hoặc đe doạ gây ra thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất hàng hoá tương tự hoặc hàng hoá cạnh tranh trực tiếp trong nước. Hoặc tại Điều 20 của FTA song phương Việt Nam - Nhật Bản quy định điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ với nội dung: (1) Mỗi Bên có thể áp dụng một biện pháp tự vệ đối với hàng hoá xuất xứ của Bên kia theo Điều XIX, Hiệp định GATT 1994 và Hiệp định về Tự vệ trong Phụ lục 1A của Hiệp định WTO (sau đây được gọi là Hiệp định về Tự vệ)…; (2). Trong trường hợp cần thiết nhất, …. hoặc nếu Bên đó phải chịu hậu quả từ những thay đổi *không thể dự đoán trước* và những tác động từ việc thực hiện nghĩa vụ cam kết trong Hiệp định này, gia tăng số lượng hàng hoá xuất xứ nhập khẩu từ Bên kia, ở mức tuyệt đối hoặc có liên quan đến sản xuất nội địa, và ở những điều kiện gây ra hoặc có nguy cơ gây ra tổn thương nghiêm trọng đối với nền công nghiệp nội địa của Bên sản xuất các hàng hoá tương tự hoặc cạnh tranh trực tiếp. Như vậy, quy định về đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" đã cụ thể hóa với cụm từ "đột biến" trong Điều 6 Pháp lệnh về Tự vệ năm 2002 hoặc cụm từ "không thể dự đoán trước" tại Điều 20 của FTA Việt Nam - Nhật Bản[3] đã không được Luật QLNT năm 2017 kế thừa và duy trì.

Cho đến nay, mặc dù Việt Nam chưa bị khởi kiện đến Cơ quan giải quyết tranh chấp WTO liên quan đến các biện pháp tự vệ thương mại đã áp dụng, tuy nhiên, trong trường hợp này, khả năng Việt Nam trở thành nguyên đơn hay bị đơn trong tương lai là khá lớn.

Câu hỏi được đặt ra ở đây là, pháp luật về tự vệ của Việt Nam có nên bắt buộc phải quy định việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" không? Trong quá trình điều tra vụ việc tự vệ, các cơ quan điều tra có bắt buộc phải xem xét, đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trước khi tiến hành điều tra thiệt hại và kết luận khi nội dung này không được Luật QLNT 2017 ghi nhận không?

Do khi đàm phán để trở thành thành viên của WTO vào năm 2007, Việt Nam không đưa ra bảo lưu nào đối với các Hiệp định của WTO, vì vậy, các quy định pháp luật về tự vệ của Việt Nam gần như tiếp thu toàn bộ các điều khoản GATT 1994 và SG, đặc biệt trong FTA Việt Nam - Nhật Bản cũng thỏa thuận phải thực hiện việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" khi điều tra và kết luận các điều kiện thỏa mãn cho phép áp dụng biện pháp tự vệ. Do đó, việc đánh giá lại quy định của pháp luật hiện hành về điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ là một việc làm cần thiết.

3. Thực tiễn áp dụng

Ở nước ta, từ năm 2009 đến nay, qua thực tiễn điều tra 05 vụ việc áp dụng biện pháp tự vệ đã xuất hiện khá nhiều tranh luận về tính phù hợp của các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ so với các quy định của WTO[4], nhất là việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" với các kết luận của Bản ghi nhớ về các quy tắc và thủ tục điều chỉnh việc giải quyết tranh chấp của WTO (Dispute Settlement Understanding - DSU), cụ thể như sau:

3 FTA Việt Nam - Nhật Bản, khoản 2 Điều 20 với cụm từ không thể dự đoán được.

4 Xem Đề tài nghiên cứu khoa học năm 2017 của Trường Đại học Mở TP.Hồ Chí Minh, Sự xung đột quan điểm pháp lý về mối liên hệ giữa 'những diễn tiến không lường trước được' và các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ, Nguyễn Thu Hương (2017), "Các biện pháp phòng vệ thương mại theo Hiệp định thương mại tự do", Luận án Tiến sĩ, Học viện Khoa học và Xã hội.

- Vụ *"Điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm dầu thực vật tinh luyện nhập khẩu vào Việt Nam"* năm 2012.

Trong phần lập luận, phân tích các nội dung được xem là yếu tố "diễn tiến không lường trước được", cơ quan điều tra vụ dầu thực vật tinh luyện nêu hai lý do để chứng minh cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" như sau:

+ Lý do thứ nhất: "Trong điều kiện ngành sản xuất dầu thực vật còn phát triển chậm, việc giảm thuế nhập khẩu xuống còn 0% năm 2012 (do Việt Nam áp dụng biểu thuế mới của Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN) đã tạo ra một áp lực vượt ngoài sự tính toán của ngành sản xuất trong nước". Tuy nhiên, lập luận cho rằng, sự kiện Việt Nam ký kết và thực hiện các cam kết theo FTA ASEAN về nhân nhượng thuế quan được xem là một trong những yếu tố "diễn tiến không lường trước được" chưa mang tính thuyết phục. Bởi lẽ, vào thời điểm đàm phán ký kết FTA, Việt Nam phải thấy trước được việc nhập khẩu hàng hóa sẽ tăng lên do hàng rào thuế quan đã bị tháo bỏ. Vì vậy, đây là tình huống phải biết rõ và Việt Nam có thể lường trước được tác động của nó.

Trong khuôn khổ các vụ kiện liên quan đến biện pháp tự vệ tại WTO, yếu tố "nhân nhượng thuế quan" làm gia tăng sự nhập khẩu không thể là "diễn tiến không lường trước được" đã được EU lập luận với các lý lẽ khá thuyết phục về việc không thể đưa lý do "nhận nhượng thuế quan" làm gia tăng nhập khẩu là "diễn tiến không lường trước được" khi đối chiếu với quy định tại điểm a, khoản 1 Điều XIX GATT 1994[5]. Hoặc trong vụ Argentina - Giày dép, DSU đã giải thích rằng, theo định nghĩa của từ điển đối với cụm từ "không lường trước được", đặc biệt khi nó liên quan đến từ "phát triển" thì sẽ đồng nghĩa với "bất ngờ"[6]. Ý nghĩa cụm từ "không lường trước được" theo định nghĩa trong từ điển có nghĩa là "không thể đoán trước được"[7]. Như vậy, ý nghĩa thông thường của cụm từ "diễn tiến không lường trước được" đòi hỏi một sản phẩm được nhập khẩu với số lượng tăng lên trong những điều kiện như gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất trong nước phải là "bất ngờ"[8]. Vì vậy, DSU cho rằng nghĩa gốc của cụm từ"diễn tiến không lường trước được" đòi hỏi những diễn tiến đó dẫn đến một sản phẩm được nhập khẩu gia tăng về số lượng, gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại cho nhà sản xuất nội địa phải là "không dự đoán được"[9]. Trong khi đó, việc hội nhập thương mại là một chiến lược được tính toán rất kỹ lưỡng và thận trọng trong chính sách thương mại của mỗi quốc gia, các quốc gia đã mất rất nhiều thời gian để đàm phán và cân nhắc kỹ càng tác động của nó. Do đó, những tác động của hội nhập thương mại gây ra (như cắt giảm hay xóa bỏ thuế quan) là những vấn đề mà các quốc gia khi ký các FTA phải lường trước được.

+ Lý do thứ hai: "giảm giá bán hàng nhập khẩu làm thay đổi nhanh chóng điều kiện cạnh tranh" không thể đảm bảo yêu cầu "diễn tiến không lường trước được". Vì biện pháp tự vệ có thể áp dụng cho hành vi thương mại bình thường nhưng phải có yếu tố bất ngờ, không lường trước được. Nếu việc hạ giá để cạnh tranh có thể xem là "diễn tiến không lường trước được" thì một hành vi thương mại bình thường cũng có thể trở thành yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Bán hàng với giá thấp là hành vi cạnh tranh thương mại bình thường giữa các

5 WT/DS121/R, đoạn 5.3 và 5.5, đoạn 5.55 và đoạn 5.56.

6 Webster's Third New International Dictionary, (Encyclopaedia Britannica Inc., 1966) Vol. 3, trang 2496 và Black's Law Dictionary, 6th ed., (West Publishing Company, 1990), trang 1530.

7 Webster's Third New International Dictionary, (Encyclopaedia Britannica Inc., 1966) Vol. 3, trang 2496 và Black's Law Dictionary, 6th ed., (West Publishing Company, 1990), trang 1530.

8 WT/DS121/AB/R, đoạn 91.

9 WT/DS98/AB/R, đoạn 84; WT/DS121/AB/R, đoạn 91.

doanh nghiệp, một chiến lược kinh doanh của mỗi doanh nghiệp. Các doanh nghiệp được quyền sử dụng những hành vi cạnh tranh lành mạnh như giảm giá hàng hóa, miễn sao việc giảm giá đó không cấu thành nên hành vi bán phá giá. Nếu so sánh các lập luận về "sự thay đổi đáng kể điều kiện cạnh tranh" đã được kết luận trong vụ Hoa Kỳ - Mũ lông năm 1951 thì chứng cứ này của Việt Nam sẽ không đủ thuyết phục. Lập luận của Hoa Kỳ viện dẫn cho đánh giá "diễn tiến không lường trước được" là những tác động của một sự kiện thực tế như "sự thay đổi thời trang lên vị thế cạnh tranh". Do việc dự đoán một sự kiện thực tế là không khó, tuy nhiên, để đánh giá tất cả những tác động của sự kiện đó là một vấn đề rất khó khăn. "Sự thay đổi thời trang" đề cập ở đây liên quan đến mặt hàng nón vải nhung (hats with nap or pile finishes), một sự kiện "không lường trước được" tại thời điểm đặt ra những cam kết, được xem là "diễn tiến không lường trước được". Việc sản xuất sản phẩm mũ nón của Hoa Kỳ cần nhiều lao động để thực hiện các công đoạn gia công thủ công hơn việc sản xuất mũ nón trơn thông thường (nón nhung) của Tiệp Khắc. Trong khi mặt hàng nón vải nhung trơn không có kiểu hoặc không có hoa văn tại nước xuất khẩu không cần sử dụng nhiều lao động thủ công với chi phí thuê nhân công rất cao để sản xuất các mặt hàng nón truyền thống như của Hoa Kỳ. Do vậy, giá bán một sản phẩm nón của Hoa Kỳ đắt hơn nhiều so với sản phẩm nón nhung của Tiệp Khắc. Các nhà sản xuất của Hoa Kỳ không thể sản xuất ra sản phẩm cạnh tranh với mặt hàng tương tự là nón của Tiệp Khắc do sản phẩm được nhận mức ưu đãi thuế quan từ việc ký kết năm 1947. Kết quả là một sự gia tăng nhập khẩu về mặt số lượng tới hơn 95% trong suốt khoảng thời gian từ năm 1949 đến sáu tháng đầu năm 1950. Tóm lại, kết luận cuối cùng trong vụ việc này là sự thay đổi thời trang không tạo nên "diễn tiến không lường trước được" theo Điều XIX của GATT, nhưng tác động đến vị thế cạnh tranh là một tình huống không thể biết trước được. Như vậy, các tác động mà không dự đoán trước được sẽ là những "diễn tiến không lường trước được"[10].

Ngoài ra, một điểm lưu ý nữa trong vụ điều tra tự vệ đối với sản phẩm dầu thực vật là cách thể hiện và thời điểm thể hiện yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Mục 8 của Thông báo về việc tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ được ban hành kèm theo bởi Quyết định số 7968/QĐ-BCT của Bộ trưởng Bộ Công thương ngày 26/12/2012 về việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng dầu thực vật tinh luyện nhập khẩu vào Việt Nam (Quyết định 7968) quy định: "sau khi xem xét đơn yêu cầu áp dụng biện pháp tự vệ của nguyên đơn, Bộ Công thương đánh giá đã có những dấu hiệu về việc gia tăng đột biến lượng nhập khẩu hàng hóa thuộc đối tượng điều tra và theo đó gây thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất hàng hóa tương tự ở trong nước. Vì vậy đã đủ điều kiện để Bộ tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng thuộc đối tượng điều tra". Như vậy, các thông tin liên quan đến yếu tố "diễn tiến không lường trước được" chưa được cơ quan điều tra ghi nhận trong Thông báo về việc tiến hành điều tra tự vệ. Vì thiếu sót này mà trong phần phản hồi ý kiến của mình, Hiệp hội Dầu thực vật Indonesia (GIMNI) đã đề nghị Việt Nam phân tích rõ hơn vấn đề sự gia tăng hàng hóa nhập khẩu là do yếu tố "diễn tiến không lường trước được"[11]. Vấn đề này đã được khắc phục khi các Báo cáo sơ bộ và Báo cáo cuối cùng đều có ghi nhận nội dung đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Đây là một nội dung cần quan tâm trong quá trình thực hiện các thủ tục điều tra và kết luận khi áp dụng biện pháp tự vệ chính thức.

10 GATT/CP/106, đoạn 11.

11 Mục III(4) của Báo cáo sơ bộ (trang 10) và Báo cáo cuối cùng (trang 10) của vụ việc "Điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm Dầu thực vật tinh luyện nhập khẩu vào Việt Nam".

- Vụ "*Điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm bột ngọt*" năm 2015.

Trong vụ điều tra này, cụm từ "sự suy giảm trong phát triển kinh tế tại Trung Quốc trong năm 2014" được cơ quan điều tra đưa ra để viện dẫn cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" là chưa hợp lý. Theo lý thuyết tăng trưởng và phát triển kinh tế của kinh tế học phát triển, "phát triển kinh tế" là khái niệm có nội dung phản ánh rộng hơn so với khái niệm "tăng trưởng kinh tế". Nếu như "tăng trưởng kinh tế" về cơ bản chỉ là sự gia tăng thuần túy về mặt lượng của các chỉ tiêu kinh tế tổng hợp: GNP, GNP/đầu người hay GDP, GDP/đầu người thì "phát triển kinh tế" ngoài việc bao hàm quá trình gia tăng đó, còn có một nội hàm phản ánh rộng lớn hơn, sâu sắc hơn, đó là những biến đổi về chất của nền kinh tế - xã hội, mà trước hết là sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa kèm theo đó là việc không ngừng nâng cao mức sống toàn dân, trình độ phát triển văn minh xã hội thể hiện ở hàng loạt tiêu chí như: thu nhập thực tế, tuổi thọ trung bình, tỷ lệ chết của trẻ sơ sinh, trình độ dân trí, bảo vệ môi trường và khả năng áp dụng các thành tựu khoa học - kỹ thuật vào phát triển kinh tế - xã hội[12]. Do đó, trong trường hợp bên bị áp dụng biện pháp tự vệ không đồng tình với quyết định áp dụng biện pháp tự vệ của Việt Nam, khởi kiện đến WTO thì trách nhiệm của Việt Nam khi chứng minh vấn đề này rất lớn, thậm chí khó thu thập số liệu chứng minh cho các vấn đề liên quan nêu trên của người dân Trung Quốc. Trong trường hợp này, chúng ta sử dụng cụm từ "tăng trưởng kinh tế" thì sẽ phù hợp hơn với mục đích chứng minh nội dung Việt Nam đang đề cập trong vụ điều tra này.

- Vụ "*Điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm phôi thép và thép dài*" năm 2015.

Trong vụ việc này, cơ quan điều tra đã nêu các nội dung viện dẫn cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Về mặt tổng thể, các nội dung này có thể là yếu tố "diễn tiến không lường trước được", tuy nhiên, cách trình bày các yếu tố trong văn bản của cơ quan điều tra trong vụ việc này chưa logic và chưa chứng minh được mối quan hệ nhân quả theo các tiêu chí cần đảm bảo khi thực hiện biện pháp tự vệ, đó là:

+ Khi ban hành văn bản dưới hình thức thông báo về việc tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ[13], cơ quan điều tra đã không đưa ra các lý do để minh chứng cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Mục 8 của Thông báo về việc tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng phôi thép và thép dài được ban hành kèm theo Quyết định số 14296/QĐ-BCT của Bộ trưởng Bộ Công thương ngày 25/12/2012 (Quyết định 14296) nêu rõ: "sau khi xem xét đơn yêu cầu áp dụng biện pháp tự vệ của nguyên đơn, Bộ Công thương đánh giá đã có những dấu hiệu về việc gia tăng đột biến lượng nhập khẩu hàng hóa thuộc đối tượng điều tra và theo đó gây thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất hàng hóa tương tự ở trong nước. Vì vậy đã đủ điều kiện để Bộ tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng thuộc đối tượng điều tra". Đây là tình huống xảy ra lần thứ hai, sau vụ điều tra sản phẩm dầu thực vật. Do vậy, khi điều tra một vụ tự vệ, Việt Nam cần lưu ý về thời điểm và hình thức thể hiện nội dung đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được".

Thực tiễn giải quyết tranh chấp trên thế giới cho thấy, trong vụ kiện *Hoa Kỳ - Thịt cừu*[14] khi Hoa Kỳ kháng cáo đến cơ

12 Trần Anh Phương (2008), Một số khái niệm của lý thuyết kinh tế học phát triển đang được vận dụng ở nước ta hiện nay, truy cập ngày 10/8/2018 trên https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/04/11/5672526/.

13 Quyết định số 14296 kèm Thông báo, mục 8.

14 WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, Hoa Kỳ - Thịt cừu.

quan phúc thẩm WTO về việc điểm a khoản 1 Điều XIX GATT 1994 không có bất kỳ hướng dẫn nào về cách mà các bên có thể tiếp cận với vấn đề "diễn tiến không lường trước được". Australia chỉ ra rằng, Điều 11.1 (a) của Hiệp định về Các biện pháp tự vệ yêu cầu các thành viên thực hiện hành động tự vệ theo Điều XIX của GATT 1994 để đảm bảo rằng các biện pháp đó tuân thủ các quy định của Hiệp định về Các biện pháp tự vệ. Do đó, các thành viên áp dụng các biện pháp tự vệ phải đáp ứng các yêu cầu của cả Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định về Các biện pháp tự vệ, bao gồm Điều 3.1 của SG yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền thông báo công khai cho "tất cả các bên liên quan" về " báo cáo kết quả điều tra... các kết luận thỏa đáng trên cơ sở các vấn đề thực tế và pháp lý". Australia cũng cho rằng, để đáp ứng "các điều kiện" áp dụng theo Điều 2 và 4 của SG, cơ quan có thẩm quyền phải đưa ra quyết định bao gồm đánh giá "tất cả các yếu tố liên quan" và Điều 4.2 (c) yêu cầu phải công bố ngay lập tức "một bản đánh giá chi tiết về vụ việc được điều tra cũng như trình bày các nhân tố liên quan được xem xét". Đồng thời, để đáp ứng yêu cầu "diễn tiến không lường trước được", các cơ quan có thẩm quyền cần kiểm tra sự tồn tại của "diễn tiến không lường trước được" dựa trên bằng chứng thực tế trước khi họ tiến hành điều tra; chứng minh sự tồn tại của yếu tố "diễn tiến không lường trước được" như một vấn đề của thực tế và trình bày kết luận đó, theo một cách nào đó, trong báo cáo được công bố[15]. Như vậy, căn cứ nội dung khoản 1 Điều 3 của SG quy định rằng " ...Việc điều tra sẽ bao gồm việc thông báo công khai cho tất cả các bên liên quan... và các bên liên quan có thể đưa ra chứng cứ, quan điểm của họ..." thì việc cơ quan điều tra không thể hiện nội dung "diễn tiến không lường trước được" trong phần Thông báo tiến hành điều tra tự vệ sẽ gây khó khăn cho các bên liên quan trong việc chuẩn bị các chứng cứ, lập luận để trao đổi, báo cáo ý kiến của bên bị khởi kiện đến cơ quan điều tra.

+ Khủng hoảng kinh tế tại Trung Quốc, sự dư thừa công suất cũng như sản lượng thực tế kết hợp với lượng tồn kho lớn của các sản phẩm thép của Trung Quốc, một số quốc gia áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại đối với sản phẩm phôi thép và thép dài nhập khẩu của Trung Quốc[16], việc phá giá đồng nhân dân tệ nhằm thúc đẩy xuất khẩu của Trung Quốc[17] được xem là yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trong báo cáo khi áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời và chính thức của cơ quan điều tra Việt Nam trong vụ áp dụng biện pháp tự vệ đối với phôi thép và thép dài theo án lệ xét xử của các cơ quan giải quyết tranh chấp WTO.

Liên quan đến vấn đề "khủng hoảng kinh tế" đã được Ban Hội thẩm trong vụ *Ukraine - Xe ô tô chở khách* khẳng định, "khủng hoảng kinh tế" có thể là một nội dung thuộc yếu tố "diễn tiến không lường trước được"[18]. Nhìn chung, các lý do được viện dẫn trong vụ điều tra phôi thép và thép dài được cơ quan điều tra sử dụng để chứng minh cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" cơ bản phù hợp. Tuy nhiên, ở đây vấn đề cần lưu ý là sự liên kết pháp lý giữa các yếu tố được viện dẫn này với sự gia tăng nhập khẩu chưa được cơ quan điều tra phân tích và công bố đầy đủ trong báo cáo cuối cùng để kết luận việc áp dụng biện pháp tự vệ chính thức. Các minh chứng cho nhận định "khủng hoảng kinh tế" ở Trung Quốc sẽ thuyết phục và chặt chẽ hơn nếu có các số liệu minh họa dưới hình thức các biểu đồ, số liệu cụ thể qua từng thời kỳ dẫn đến một số tác động của nó đối với việc nhập khẩu

15 WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, đoạn 23.
16 Quyết định 862 kèm Thông báo, mục 7.
17 Quyết định 862 kèm Thông báo, mục 6.
18 WT/DS468/R, đoạn 7.64, chú thích 99.

hàng hóa của Trung Quốc. Đây là các minh chứng viện dẫn cho tình trạng có hay không cuộc khủng hoảng kinh tế ở Trung Quốc nhưng chưa được cơ quan điều tra vụ việc này chú trọng phân tích. Sự giải thích đầy đủ về các vấn đề liên quan đến các yếu tố cần chứng minh của yếu tố "diễn tiến không lường trước được" đã được DSU của WTO trong các vụ kiện[19] kết luận. DSU trong các vụ kiện này xác nhận[20] các nhận định do Hoa Kỳ đưa ra có thể là "diễn tiến không lường trước được" nhưng vì Hoa Kỳ không ghi rõ ràng các căn cứ chứng minh cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trong các văn bản công bố công khai nên các căn cứ này không được thừa nhận là dùng để chứng minh cho đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được". Ví dụ: Trong *vụ kiện Hoa Kỳ - Thép*, một trong những sai lầm và bài học kinh nghiệm của Hoa Kỳ đối với việc chứng minh yếu tố "diễn tiến không lường trước được" là đã không tự tạo ra được tính liên kết giữa các dữ liệu với nhau[21]. Hoặc ở vụ kiện *Ukraine - Xe ô tô chở khách,* DSU khi xem xét các chứng cứ một cách rời rạc của Ukraine viện dẫn cho việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" nhưng không xác định rõ nội dung này trong báo cáo được công bố, nên kết luận Ukraine đã không chứng minh được có "ảnh hưởng của những nghĩa vụ, trong đó có những nhân nhượng thuế quan của một bên ký kết theo Hiệp định này". Kết quả, DSU đã kết luận biện pháp tự vệ được áp dụng không tuân thủ Điều XIX.1(a) của GATT[22].

Như vậy, cách thức ghi nhận kết quả điều tra đôi khi cũng ảnh hưởng đáng kể đến tính phù hợp với các quy định pháp luật. Vì khi các dữ kiện không kết nối được với nhau, cơ quan giải quyết tranh chấp sẽ không có đủ cơ sở khách quan để đưa ra kết luận, thì liệu cơ quan có thẩm quyền của quốc gia áp dụng có dùng dữ liệu này để chứng minh hay không? Chính từ việc không có cơ sở để xem xét, nên sẽ không tạo ra được các chứng cứ bổ sung cho kết quả điều tra. Một khẳng định đơn thuần không kèm theo dữ liệu minh chứng sẽ không được thừa nhận khi có tranh chấp xảy ra.

- Vụ "*Điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm phân bón*" năm 2017[23].

Mất mùa do thiên tai và hạn hán năm 2016 gây ra sự sụt giảm nhu cầu tiêu thụ phân bón nội địa; dư thừa công suất toàn cầu và suy giảm nhu cầu tiêu thụ tại các thị trường lớn, dẫn tới việc giảm giá mạnh của hàng hóa nhập khẩu trong giai đoạn 2015 - 2016[24] là các viện dẫn chứng minh cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trong vụ điều tra tự vệ đối với sản phẩm phân bón. Việc ảnh hưởng của thiên tai và khủng hoảng kinh tế toàn cầu cũng đã được DSU xem xét, kết luận trong vụ kiện *Ukraine – Xe ô tô chở khách*[25]. Bên cạnh việc nêu các lý do cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" nêu trên, các số liệu phân tích kèm theo cho nhận định do ảnh hưởng của thiên tai cũng như việc thị trường phân bón thế giới đang bị thừa cung (Ấn Độ và Trung Quốc tồn kho hàng hóa nhiều, có thể cung cấp cho toàn bộ nhu cầu năm 2016 ngay từ những tháng đầu năm 2016) góp phần minh chứng thuyết phục cho các lập luận nêu trên. Nếu so sánh

19 Hoa Kỳ - Thịt cừu (WT/DS177/R, WT/DS178/R), Hoa Kỳ - Thép (WT/DS 259/AB/R), Ukraine – Xe ô tô chở khách (WT/DS468/R).

20 WT/DS177/R, WT/DS178/R, đoạn 7.42.

21 WT/DS 259/AB/R, đoạn 322.

22 WT/DS468/R, đoạn 7.98 và 7.99.

23 Quyết định số 1682A/QĐ-BCT ngày 12/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ toàn cầu đối mặt hàng phân bón nhập khẩu vào Việt Nam.

24 Xem Quyết định 686, Báo cáo kết luận điều tra sơ bộ (trang 17-18) và Chính thức (trang 24 đến trang 26) vụ việc tự vệ số 6 đối với sản phẩm phân bón.

25 WT/DS468/R đoạn 7.64, chú thích 99

với việc đánh giá, nhận định và các thông tin viện dẫn kèm theo cho các lý do được xem là "diễn tiến không lường trước" trong các vụ điều tra tự vệ trước, vụ điều tra tự vệ đối với sản phẩm phân bón đã cơ bản khắc phục được những lỗi thiếu sót về thể thức văn bản, mối liên kết hợp lý giữa "diễn tiến không lường trước được" với "sự gia tăng nhập khẩu".

Từ thực trạng tiến hành điều tra và quyết định áp dụng biện pháp tự vệ của Cục Cạnh tranh - Bộ Công thương cho thấy, các sự kiện, lập luận, thời điểm công khai các nhận định dùng để chứng minh cho yếu tố "diễn tiến không lường trước được" trong các thủ tục và nội dung công bố của Cục còn nhiều thiếu sót và hạn chế cần được quan tâm, khắc phục trong thời gian tới.

4. Kết luận và kiến nghị

Pháp luật của các quốc gia thành viên WTO có nghĩa vụ tuân thủ và đảm bảo thực hiện đúng các quy định của WTO. Pháp luật về tự vệ của Việt Nam cũng không nằm ngoài thông lệ này. Tuy nhiên, quy định về yếu tố "diễn tiến không lường trước được" chưa được cụ thể hóa trong Luật QLNT và các văn bản hướng dẫn thi hành. Vì vậy, việc đơn thuần áp dụng Điều 92 Luật QLNT mà không xem xét yếu tố "diễn tiến không lường trước được" như là một trong những điều kiện cần đánh giá khi áp dụng biện pháp tự vệ để kết luận nguyên nhân thiệt hại và áp dụng biện pháp tự vệ chính thức sẽ dẫn đến khả năng vi phạm khoản 1 Điều XIX của GATT 1994 và Điều 20 của FTA Việt Nam - Nhật Bản. Đây là một khoảng trống pháp lý mà Việt Nam cần phải quan tâm, xử lý kịp thời để đảm bảo tuân thủ các quy định của WTO và FTA Việt Nam - Nhật Bản đã ký kết. Với lý do đó, chúng tôi kiến nghị:

(1) Về nội dung, cần xác định rõ các tiêu chí cho việc đánh giá yếu tố "diễn tiến không lường trước được" như các số liệu, biểu đồ, thông tin viện dẫn sẽ được ghi nhận trong từng giai đoạn điều tra của các văn bản được cơ quan điều tra Việt Nam công khai.

(2) Về thủ tục, Bộ Công thương, trên cơ sở quy định của Luật QLNT và Nghị định hướng dẫn thi hành luật, cần ban hành Thông tư quy định cụ thể nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan điều tra Việt Nam trong quá trình thực hiện■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại - GATT 1994;

Hiệp định về Các biện pháp tự vệ (SG);

Hiệp định Thương mại hàng hóa Asean (ATIGA);

Hiệp định Thương mại tự do ASEAN – Trung Quốc (ACFTA);

Hiệp định về Thương mại Hàng hóa trong khuôn khổ Hiệp định khung giữa ASEAN - Ấn Độ.

Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh Kinh tế Á Âu (EAEU).

Hiệp định về thương mại hàng hóa thuộc Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện giữa hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á và Trung Quốc.

Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Châu Âu (EVFTA).

Hiệp định Thương mại tự do ASEAN – Hàn Quốc (AKFTA);

Hiệp định Thương mại tự do ASEAN – Úc – Niu Di Lân (AANZFTA);

Hiệp định Thương mại tự do ASEAN – Nhật Bản (AJCEP);

Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Hàn Quốc (VKFTA);

Hiệp định Thương mại tự do ASEAN – Ấn Độ (AIFTA);

Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Chile (VCFTA);

Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam – Nhật Bản (VJEPA);

Luật Quản lý ngoại thương 2017;

Pháp lệnh số 42/2002/PL-UBTVQH10 ngày 25/05/2002 về tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam;

Nghị định của Chính phủ Số 150/2003/NĐ-CP ngày 08/12/2003 Quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về Tự vệ trong nhập khẩu hàng hoá nước ngoài vào Việt Nam;

Nghị định 10/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại.

II. Vụ kiện tham khảo

1. Report of The Intersessional Working Party on the complaint of Czechslovakia concerning the withdrawal by The United States of a concession under the terms of article XIX, GATT/CP/106, dated 22 October 1951 (Viết tắt là US – Hatter's Fur hoặc Hòa Kỳ - Mũ).
2. Panel Report, Turkey – Restrictions on Imports of Textiles and Clothing Products, WT/DS34/R, dated 31 May 1999 (Viết tắt là Thổ Nhĩ Kỳ - Dệt may).
3. Appellate Body Report, Turkey – Restrictions on Imports of Textiles and Clothing Products, WT/DS34/AB/R, dated 22 October 1999 (Viết tắt là Thổ Nhĩ Kỳ - Dệt may).
4. Appellate Body Report, Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products ("Korea - Dairy"), WT/DS98/AB/R, adopted 12 January 2000 (Viết tắt là Hàn Quốc – Sản phẩm sữa).
5. Appellate Body Report, Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear, "Argentina – Footwear (EC)"), WT/DS121/AB/R, adopted 12 January 2000 (Viết tắt là Argentina – Giày dép).
6. Appellate Body Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities ("US – Wheat Gluten"), WT/DS166/AB/R, adopted 19 January 2001 (Viết tắt là Hoa Kỳ - Lúa mì Gluten)
7. Appellate Body Report, United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia ("US - Lamb"), WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adopted 16, May 2001 (Viết tắt là Hoa Kỳ - Thịt cừu).
8. Appellate Body Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea ("US – Line Pipe"), WT/DS202/AB/R, adopted 8 March 2002 (Viết tắt là Hoa Kỳ - Ống Carbon)
9. Appellate Body Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, ("US - Steel"),WT/DS248/AB/R, adopted 10 December 2003 (Viết tắt là Hoa Kỳ - Thép không gỉ);
10. Appellate Body Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, ("US - Steel"),WT/DS259/AB/R, adopted 10 December 2003 (Viết tắt là Hoa Kỳ - Thép không gỉ);
11. Panel Report, Ukraine - Definitive Safeguard Measures on Certain Passenger Cars - Communication from Ukraine (Ukraine - Passenger Cars). WT/DS 468/R, adopted 30 October 2013 (Viết tắt là Ukraine – Xe ô tô chở khách)
12. Vụ việc tự vệ số 2: Quyết định số 7968/QĐ-BCT, ngày 26/12/2012 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng Dầu thực vật tinh luyện nhập khẩu vào Việt Nam; Quyết định 2564/QĐ-BCT ngày 22/4/2013 của Bộ trưởng Bộ Công thương ban hành áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời đối với sản phẩm Dầu thực vật tinh luyện; Quyết định 5987/QĐ-BCT ngày 22/8/2013 của Bộ trưởng Bộ Công thương ban hành áp dụng biện pháp tự vệ chính thức đối với sản phẩm Dầu thực vật tinh luyện; các văn bản như đơn khởi kiện, thông báo, báo cáo sơ bộ, báo cáo cuối cùng... liên quan đến vụ việc điều tra số 2.
13. Vụ việc tự về số 3: Quyết định số 9269/QĐ-BCT ngày 01/9/2015 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng bột ngọt nhập khẩu vào Việt Nam; Quyết định 920/QĐ-BCT ngày 10/3/2016 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc áp dụng biện pháp tự vệ chính thức đối với sản phẩm bột ngọt; các văn bản như đơn khởi kiện, thông báo, báo cáo sơ bộ, báo cáo cuối cùng... liên quan đến vụ việc điều tra số 3.
14. Vụ việc tự về số 4: Quyết định số 14296/QĐ-BCT ngày 25/12/2015 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với sản phẩm phôi thép và thép dài nhập khẩu vào Việt Nam; Quyết định 2968/QĐ-BCT ngày 18/7/2016, Bộ trưởng Bộ Công thương về việc áp dụng biện pháp tự vệ chính thức đối với sản phẩm phôi thép và thép dài; các văn bản như đơn khởi kiện, thông báo, báo cáo sơ bộ, báo cáo cuối cùng... liên quan đến vụ việc điều tra số 4.

15. Vụ việc tự về số 5: Quyết định số 2847/QĐ-BCT ngày 06/7/2016 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc điều tra áp dụng biện pháp tự vệ đối với mặt hàng Tôn màu nhập khẩu vào Việt Nam; Quyết định số 1931/QĐ-BCT ngày 31/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc áp dụng biện pháp tự vệ chính thức đối mặt hàng Tôn màu nhập khẩu vào Việt Nam. các văn bản như đơn khởi kiện, thông báo, báo cáo sơ bộ, báo cáo cuối cùng... liên quan đến vụ việc điều tra số 5.

16. Vụ việc tự về số 6: Quyết định số 1682A/QĐ-BCT ngày 12/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Công thương về việc tiến hành điều tra áp dụng biện pháp tự vệ toàn cầu đối mặt hàng phân bón nhập khẩu vào Việt Nam; các văn bản như đơn khởi kiện, thông báo, báo cáo sơ bộ, báo cáo cuối cùng... liên quan đến vụ việc điều tra số 6.

17. Webster's Third New International Dictionary, (Encyclopaedia Britannica Inc., 1966) Vol. 3,

18. Nguyễn Quý Trọng (2014), *Pháp luật về tự vệ trong nhập khẩu hàng hoá nước ngoài vào Việt Nam - những vấn đề lý luận và thực tiễn,* Luận án Tiến sỹ, Học viện Khoa học và Xã hội.

19. Nguyễn Thu Hương (2017), *"Các biện pháp phòng vệ thương mại theo hiệp định thương mại tự do"*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Khoa học và Xã hội.

20. *Sự xung đột quan điểm pháp lý về mối liên hệ giữa 'những diễn tiến không lường trước được' và các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ;* Đề tài nghiên cứu khoa học năm 2017 của Trường Đại học mở TP. Hồ Chí Minh.

TS Trần Anh Phương (2008), *Một số khái niệm của lý thuyết kinh tế học phát triển đang được vận dụng ở nước ta hiện nay*, https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/04/11/5672526/; truy cập ngày 10/8/2018.

Justin Yifu Lin, *How Fast Will China Grow?*, Project Syndicate, https://www.project-syndicate.org/commentary/china-2015-five-year-plan-by-justin-yifu-lin-2015-01?barrier=accesspaylog, truy cập ngày 10/8/2018.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ KIẾN NGHỊ ...

(Tiếp theo trang 16)

3.4 Tiêu chí giám sát, đánh giá ý thức của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện luật

Về tiêu chí giám sát, đánh giá này cần tập trung vào các vấn đề sau đây:

- Giám sát, đánh giá xem việc tham gia của người dân trong các hội nghị phổ biến, giáo dục pháp luật; việc tự nghiên cứu, tìm hiểu, quán triệt các quy định của luật như thế nào?

- Giám sát, đánh giá về nhận thức, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật của tổ chức, cá nhân. Chẳng hạn xem xét tổ chức, cá nhân có chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về thuế không; có nộp thuế đúng định mức quy định, đúng thời hạn không hay luồn lách các quy định của pháp luật để trốn thuế, nợ thuế, chậm nộp thuế, v. v..

3.5 Tiêu chí giám sát, đánh giá về hiệu quả, hiệu lực trong việc thực hiện luật

Tiêu chí giám sát, đánh giá kết quả thực hiện luật trên thực tiễn, tức là giám sát xem luật đi vào đời sống như thế nào, có tính khả thi, có hiệu quả không, có đáp ứng được mục đích đặt ra khi xây dựng, ban hành luật không. Việc giám sát, đánh giá này cần dựa vào các chính sách, quy định của luật với những đánh giá tác động của chính sách để xem xét lợi ích (quản lý nhà nước, xã hội, kinh phí….) thu được trên thực tiễn so với chi phí (nhân lực, kinh phí và các chi phí khác) bỏ ra để thấy được hiệu quả, hiệu lực của luật.

Từ thực tiễn giám sát việc thực hiện luật, có thể sơ kết, tổng kết việc thực hiện luật, nêu những kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập của các quy định của luật, nguyên nhân của hạn chế, bất cập; trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có liên quan; đồng thời nêu các kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của luật nhằm hoàn thiện hơn hoặc có thể bãi bỏ một số quy định hay toàn bộ luật nếu không còn giá trị áp dụng nữa■

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CUNG ỨNG DICH VỤ CHUẨN CÔNG ÍCH

Đào Ngọc Báu*
* TS. Viện Nhà nước và Pháp luật - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:
Từ khóa: dịch vụ công, dịch vụ chuẩn công ích, dịch vụ công ích, độc quyền tự nhiên
Lịch sử bài viết:
Nhận bài : 27/02/2019
Biên tập : 26/03/2019
Duyệt bài : 02/04/2019

Tóm tắt:
Thuật ngữ "Public Utilities" được sử dụng nhiều trong các nghiên cứu luật học và kinh tế học. Trong một số tài liệu, khái niệm này được chuyển ngữ thành nhiều cụm từ khác nhau như « doanh nghiệp công cộng », « doanh nghiệp công ích », « dịch vụ công cộng » hoặc « dịch vụ cơ bản »… Thực tế cho thấy, kinh tế học thường sử dụng thuật ngữ này theo nghĩa để chỉ một ngành kinh tế, trong khi đó luật học thường xem "Public Utilities" như là một loại hình doanh nghiệp, là đối tượng nghiên cứu của pháp luật hành chính, pháp luật về chính sách ngành và chống lũng đoạn. Trên cơ sở tiếp cận thuật ngữ "Public Utilities" theo nghĩa "doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích" (quasi public goods), bài viết tiến hành phân tích đặc điểm của loại hình doanh nghiệp này và những tác động tiêu cực do đặc điểm của chúng có thể mang lại cho nền kinh tế, qua đó đề xuất các biện pháp hoàn thiện khung pháp luật về quản lý nhà nước đối với loại hình doanh nghiệp này.

Article Infomation:
Keywords: public services; quasi public goods; public utilities; monopoly
Article History:
Received : 27 Feb. 2019
Edited : 26 Mar. 2019
Approved : 02 Apr. 2019

Abstract
The term of "Public Utilities" is extensively used injurisprudence and economics. In some documents, this concept is translated into different phrases such as «public enterprises», «public enterprises», «public services» or «basic services» ... In practices, in economics this term is normally used to imphrase as a sector, while in injurisprudence the term "Public Utilities" is normally used to imphrase as a type of enterprise, which is the subject of administrative law, law on industry policy and anti-manipulation. Based on the approach to the term "Public Utilities" as an enterprise of quasi public goods, the article provides the analysis of the characteristics of this type of business and the negative impacts due to their characteristics may bring to the economy and proposed recommendations to improve the legal framework on governmental management for this type of business.

1. Dịch vụ công ích hay dịch vụ chuẩn công ích

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân, vì lợi ích chung của xã hội, do nhà nước trực tiếp cung ứng hoặc ủy quyền cho các chủ thể khác cung ứng nhằm bảo đảm ổn định và công bằng xã hội.

Căn cứ vào tính chất và tác dụng của dịch vụ công có thể phân dịch vụ công thành ba loại:

- Dịch vụ hành chính công: là dịch vụ gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước, thường do các cơ quan hành chính thực hiện.

- Dịch vụ sự nghiệp công: là hoạt động cung cấp các phúc lợi xã hội thiết yếu cho người dân như giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao…

- Dịch vụ chuẩn công ích/dịch vụ công ích[1]: là hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ có tính kinh tế đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho sinh hoạt của người dân và cộng đồng, chủ yếu liên quan đến các cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản như cấp điện, cấp nước, cấp khí đốt, giao thông đô thị… Những dịch vụ này không cung cấp miễn phí mà có thu phí nhưng chịu sự quản lý chặt chẽ của nhà nước về định giá và sản lượng cung cấp. Chủ thể cung cấp dịch vụ này vẫn cần có lợi nhuận để đảm bảo sự tồn tại và phát triển. Tuy nhiên, lợi nhuận của họ phải luôn đảm bảo cân bằng với yếu tố an sinh xã hội và đảm bảo cho mọi người dân (dù giàu hay nghèo, vùng đô thị hay nông thôn, miền núi…) đều có khả năng tiếp cận. Trong khi đó, nếu quan niệm dịch vụ công ích là những dịch vụ miễn phí, doanh nghiệp cung ứng hoạt động không vì lợi nhuận mà trên cơ sở bao cấp của nhà nước thì rõ ràng, việc kinh doanh cấp điện, cấp nước, giao thông đô thị không phải là hoạt động công ích. Với quan niệm như vậy, chúng tôi cho rằng, loại hình dịch vụ cung cấp hàng hoá đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho sinh hoạt của người dân và cộng đồng cần được hiểu là dịch vụ chuẩn công ích. Nói cách khác, đây là những hàng hóa có một số đặc điểm giống với công ích chứ không phải thuần túy công ích. Điều này càng được thể hiện rõ hơn thông qua việc phân tích đặc điểm của loại hình dịch vụ này, cụ thể như sau:

- Tính dịch vụ phổ biến (universal service) của sản phẩm

Dịch vụ phổ biến được hiểu là các dịch vụ sinh hoạt mà mọi thành viên xã hội, cho dù khác nhau về tài sản và nơi cư trú đều phải có khả năng được sử dụng. Khả năng được sử dụng thể hiện trên hai phương diện: (i) khả năng đạt được và (ii) khả năng thanh toán. Khả năng đạt được đòi hỏi doanh nghiệp phải không ngừng đầu tư, nâng cao hiệu quả hoạt động của mạng lưới cơ sở thiết yếu, đảm bảo cho dân cư ở vùng sâu, vùng xa cũng có điều kiện tiếp cận dịch vụ. Khả năng thanh toán của cư dân để được hưởng dịch vụ đòi hỏi doanh nghiệp phải định giá sản phẩm thấp nhất có thể, vừa đảm bảo có lãi vừa đảm bảo phục vụ người dân. Tuy nhiên, cho dù các hàng hóa và dịch vụ loại hình chuẩn công ích liên quan mật thiết đến nhu cầu cơ bản của các thành viên xã hội và có ảnh hưởng rất lớn đến đời sống dân sinh nhưng đây không phải là những sản phẩm công ích miễn phí mà phải hiểu là "hàng hóa chuẩn công ích".

- Tính không thể lưu kho của sản phẩm

Tính không thể lưu kho có nghĩa là sản phẩm, dịch vụ sau khi sản xuất hoặc được cung cấp không thể lưu trữ được mà phải tiêu thụ hoặc sử dụng ngay. Vì vậy, xét về mặt thời gian và kỹ thuật, việc sản xuất và tiêu thụ hàng hóa, dịch vụ loại hình chuẩn công ích là một quá trình không thể phân tách. Chẳng hạn nhà máy điện không thể tích trữ điện đã sản xuất mà cần phải đưa lên mạng truyền tải ngay; dung lượng kết nối mạng viễn thông tại một thời điểm nếu không sử dụng hết cũng không thể tiết kiệm cho lúc cao điểm để tránh nghẽn mạch; hệ thống cơ sở hạ tầng sân bay hoặc hệ thống đường sắt lúc bình thường không sử dụng hết công suất cũng không thể tích trữ để bù đắp, giảm tải cho những kỳ nghỉ lễ, khi nhu cầu đi lại tăng đột biến. Để đảm bảo cung cấp đầy đủ dịch vụ cho xã hội, tránh tình trạng khan hiếm cục bộ, các doanh nghiệp loại hình chuẩn công ích phải dựa vào nhu cầu xã hội lúc cao điểm nhất để quyết định quy mô năng lực sản xuất. Như vậy, ngoài những lúc cao điểm, doanh nghiệp sẽ không

1 Trong tiếng Anh, loại hình này gọi là public utilities.

sử dụng hết máy móc, thiết bị đã đầu tư. Do đó, sự xuất hiện thêm bất cứ doanh nghiệp nào khác cùng kinh doanh nghiệp vụ này sẽ là sự lãng phí nguồn lực xã hội và không mang lại hiệu quả sản xuất. Đây là một trong những nguyên nhân góp phần cho việc duy trì trạng thái kinh doanh độc quyền tự nhiên của doanh nghiệp cung ứng hàng hóa, dịch vụ loại hình chuẩn công ích.

- Doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích có quy mô kinh tế lớn

Hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ loại hình chuẩn công ích thường liên quan đến cơ sở thiết yếu (essential facilities), đòi hỏi đầu tư ban đầu lớn như mạng đường ống nước, mạng lưới điện, cơ sở vật chất của các nhà ga sân bay, hệ thống thu gom và xử lý rác, mạng truyền hình cáp, mạng lưới đường sắt… Hệ thống cơ sở thiết yếu này là tài sản cốt lõi của doanh nghiệp, đồng thời cũng là cơ sở hạ tầng quan trọng của nhà nước và xã hội. Chính vì lý do này mà doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích thường có tính kinh tế quy mô. Với chi phí cố định đầu tư rất lớn nên khi doanh nghiệp càng mở rộng sản xuất thì chi phí bình quân trên mỗi sản phẩm càng giảm. Do đó, các doanh nghiệp gia nhập thị trường sau rất khó có thể cạnh tranh. Đây là nguyên nhân quan trọng khiến cho, một cách tự nhiên, thị trường chỉ cần một doanh nghiệp tồn tại. Vì thế doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích thường tồn tại dưới dạng doanh nghiệp độc quyền tự nhiên.

Đa số cơ sở thiết yếu có tính chất mạng lưới, dựa trên hệ thống mạng lưới này doanh nghiệp sẽ tiến hành cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho khách hàng. Ví dụ, các doanh nghiệp vận tải hàng hóa và hành khách ngành đường sắt sẽ cung cấp dịch vụ vận tải của mình thông qua mạng lưới đường ray; hoặc trong ngành điện lực, các doanh nghiệp bán điện cho khách hàng thông qua mạng lưới truyền tải điện. Mặc dù vậy, chỉ có mạng lưới cơ sở thiết yếu là thuộc về độc quyền tự nhiên, còn hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ được xếp vào lĩnh vực có khả năng cạnh tranh. Chính vì vậy, một trong những nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi trong ngành độc quyền tự nhiên hiện nay là "độc quyền mạng lưới, cạnh tranh nghiệp vụ".

- Chi phí chìm (sunk cost) của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích rất lớn

Chi phí chìm được hiểu là chi phí khó hoặc không thể thu hồi được ngay cả khi doanh nghiệp không tiến hành sản xuất kinh doanh nữa. Nguyên nhân là do tài sản đầu tư vào những ngành độc quyền tự nhiên như mạng lưới truyền tải điện, hệ thống đường sắt, cơ sở vật chất nhà ga sân bay… đều có tính chuyên dụng rất lớn. Trong trường hợp doanh nghiệp không muốn tiến hành kinh doanh nữa thì cũng rất khó chuyển đổi mục đích sử dụng của những tài sản này. Hơn nữa, do chi phí đầu tư những tài sản này rất lớn nên việc chuyển nhượng sẽ gặp nhiều khó khăn. Chính vì vậy, chi phí chìm trở thành rào cản doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường. Hệ quả là việc đầu tư vào ngành cung ứng dịch vụ chuẩn công ích có rủi ro cao, trở thành một trong những rào cản các doanh nghiệp đầu tư vào ngành này.

Những đặc trưng trên khiến cho dịch vụ chuẩn công ích thường tồn tại trong những lĩnh vực độc quyền tự nhiên và được cung ứng bởi các doanh nghiệp độc quyền. Nhận thức điều này sẽ có tác động quan trọng đến việc hình thành cơ chế pháp lý quản lý doanh nghiệp chuẩn công ích.

2. Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp chuẩn công ích

Do những đặc điểm nói trên nên doanh nghiệp chuẩn công ích thường thực hiện các hành vi liên quan đến độc quyền kinh doanh như tăng giá bán, giảm sản lượng, giảm chất lượng hàng hoá nhưng người tiêu dùng vẫn phải chấp nhận. Trường hợp tăng giá điện nhưng vẫn không đảm bảo điện được cung cấp đầy đủ vào mùa nóng là một minh chứng cho nhận định này. Chính vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp chuẩn công ích, đồng thời hạn chế những tác động tiêu cực do đặc điểm của loại hình doanh nghiệp này gây ra, chúng ta phải tác động vào doanh nghiệp chuẩn công ích theo hai hướng sau đây:

- Một là, khuyến khích cạnh tranh trong khu vực chuẩn công ích;

- Hai là, kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích.

2.1 Khuyến khích cạnh tranh trong khu vực chuẩn công ích

Để thực hiện cạnh tranh trong khu vực này, các biện pháp được sử dụng phổ biến trên thế giới bao gồm:

Một là, phân tách rõ ràng mạng lưới độc quyền tự nhiên ra khỏi nghiệp vụ kinh doanh có khả năng cạnh tranh. Đối với lĩnh vực nghiệp vụ, cần cho phép cạnh tranh như các loại hình doanh nghiệp thông thường. Trường hợp này đòi hỏi nhà nước phải bãi bỏ hoặc nới lỏng các quy định về rào cản gia nhập thị trường, cho phép các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế đều có thể tham gia kinh doanh. Ví dụ, để hình thành thị trường phát điện cạnh tranh, cần cho phép nhiều nhà máy điện cùng sản xuất và tiêu thụ điện; để hình thành thị trường sản xuất nước máy cạnh tranh phải cho phép nhiều nhà máy nước cùng hoạt động sản xuất và kinh doanh nước sạch[2]…

Hai là, thực hiện cạnh tranh đối với mạng lưới cơ sở thiết yếu, thông qua các biện pháp sau:

- Đấu thầu quyền kinh doanh (franchise bidding)

Đây là phương thức nhà nước thông qua đấu thầu để trao quyền kinh doanh cơ sở thiết yếu cho một doanh nghiệp có khả năng cung cấp dịch vụ đáp ứng tiêu chuẩn yêu cầu với mức giá thấp nhất. Việc cấp quyền kinh doanh sẽ được thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định, sau khoảng thời gian này sẽ tổ chức đấu thầu lại để tìm ra doanh nghiệp phù hợp nhất cho giai đoạn tiếp theo.

Trên thực tế, đấu thầu quyền kinh doanh có thể thực hiện dưới hai phương thức: (i) sử dụng hợp đồng ngắn hạn mang tính chu kỳ và (ii) hợp đồng dài hạn. Đối với phương thức thứ nhất, nhà nước định kỳ tiến hành tổ chức đấu thầu, qua đó tạo áp lực đối với người trúng thầu, đồng thời cũng là để giải quyết những thay đổi về nhu cầu và chi phí sản xuất. Tuy nhiên, để phương thức này vận hành có hiệu quả đòi hỏi quá trình đấu thầu phải công khai, minh bạch và đảm bảo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp tham gia đấu thầu.

Đối với phương thức thứ hai, hợp đồng trúng thầu thường có kỳ hạn tương đối dài, từ 15 đến 20 năm. Trong khoảng thời gian này, nếu có biến động về giá cả và nhu cầu, nhà nước và doanh nghiệp sẽ hiệp thương, đàm phán để thay đổi các điều khoản hợp đồng có liên quan. Phương thức này có ưu điểm là tạo cho doanh nghiệp tính ổn định, khuyến khích họ đầu tư dài hạn và đảm bảo nhà nước có thể giám sát giá cả và chất lượng dịch vụ trong dài hạn.

Như vậy, trong phương thức đấu thầu quyền kinh doanh, nhà nước trở thành chủ thể quản lý và giám sát doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ thiết yếu. Điều này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải có năng lực trong việc thiết kế các tiêu chí chấm thầu và đặc biệt đề cao sự công minh, chính trực của các công chức được giao tổ chức quá trình đấu thầu.

- Cạnh tranh so sánh giữa các khu vực (yardstick competition)

Đây là phương thức nhà nước phân chia doanh nghiệp độc quyền có tính toàn quốc thành nhiều doanh nghiệp độc quyền có tính khu vực hoặc địa phương, tạo nên quan hệ cạnh tranh gián tiếp giữa các doanh nghiệp này. Chẳng hạn như chính phủ thành lập 3 công ty truyền tải điện ở ba miền đất nước; tương tự như vậy, nhà nước thành lập một số công ty quản lý hệ thống đường sắt theo khu vực và buộc các công ty này cạnh tranh gián tiếp với nhau. Nếu như đấu thầu quyền kinh doanh là hình thức cạnh tranh trước khi quá trình sản xuất diễn ra thì cạnh tranh giữa các khu vực là cạnh tranh trong quá trình sản xuất. *Nhà nước sẽ căn cứ vào chất lượng và giá hàng hóa, dịch vụ của một doanh nghiệp tốt nhất, đồng thời xem xét đến các yếu tố về môi trường, điều kiện*

2 Ở Trung Quốc, những năm gần đây Chính phủ còn mở cửa thị trường kinh doanh nước máy tại các thành phố lớn cho các công ty của Pháp và Anh tham gia sản xuất và bán nước sinh hoạt.

khác nhau giữa các khu vực, từ đó đề ra tiêu chuẩn yêu cầu các doanh nghiệp khác phải đáp ứng. Phương thức này vẫn duy trì được tính chất độc quyền tự nhiên của doanh nghiệp nhưng đồng thời bảo đảm được động lực buộc doanh nghiệp phải nâng cao chất lượng và giảm giá thành hàng hóa, dịch vụ.

Tuy nhiên, để thực hiện tốt phương thức này, đòi hỏi nhà nước phải kiểm soát để các doanh nghiệp không được thông đồng với nhau về mức giá và chất lượng sản phẩm. Đồng thời, trong quá trình xác định giá cạnh tranh tiêu chuẩn, cơ quan có thẩm quyền phải xem xét đầy đủ các yếu tố khác biệt mang tính khu vực, tác động đến việc định giá của doanh nghiệp. Điều này đòi hỏi nhà nước phải bỏ ra một khoản chi phí để thu thập và phân tích thông tin và tiến hành so sánh giữa khoản kinh phí bỏ ra và lợi ích mà cạnh tranh so sánh mang lại. Chính vì tốn kém như vậy nên phương pháp này không được áp dụng phổ biến như phương pháp đấu thầu quyền kinh doanh.

- Hợp đồng xã hội

Đây là phương thức nhà nước ký hợp đồng với doanh nghiệp, theo đó trong hợp đồng định ra một số chỉ tiêu buộc doanh nghiệp phải thực hiện. Nếu doanh nghiệp thỏa mãn các chỉ tiêu đó thì sẽ được hưởng các biện pháp ưu đãi, ngược lại, nếu doanh nghiệp không thực hiện được các chỉ tiêu trong hợp đồng sẽ phải gánh vác trách nhiệm nặng nề như phải chịu thuế suất cao hơn bình thường. Chính vì vậy, phương thức này còn được gọi là cạnh tranh kết quả sản xuất, buộc doanh nghiệp phải cạnh tranh kết quả sản xuất của mình với các chỉ tiêu đã định.

Phương thức dẫn nhập cạnh tranh này khá đơn giản và không đòi hỏi nhà nước phải chi phí nhiều cho hoạt động điều tra, tính toán các chỉ tiêu hợp đồng. Tuy nhiên, nó có hạn chế là nếu chính phủ đặt ra những chỉ tiêu không hợp lý sẽ làm ảnh hưởng đến hoạt động của chính phủ và doanh nghiệp. Chẳng hạn như, yêu cầu chỉ tiêu quá cao khiến cho doanh nghiệp mất động lực kinh doanh, ngược lại yêu cầu chỉ tiêu quá thấp sẽ ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách nhà nước.

2.2 Kiểm soát độc quyền đối với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích

- Kiểm soát hành vi từ chối sử dụng cơ sở thiết yếu

Do hoạt động kinh doanh của đa số doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích liên quan đến mạng lưới cơ sở thiết yếu như đường trục viễn thông, mạng truyền tải điện, hệ thống đường ống dẫn nước, hệ thống máy tính kết nối tại các nhà ga sân bay… nên hành vi từ chối giao dịch của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích thường liên quan đến mạng cơ sở thiết yếu này. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ chỉ có thể tiến hành kinh doanh nếu đã đấu nối thành công vào mạng cơ sở thiết yếu này. Tuy nhiên, trong trường hợp doanh nghiệp nắm giữ mạng cơ sở thiết yếu cũng đồng thời tiến hành kinh doanh nghiệp vụ thì để tránh áp lực cạnh tranh, họ sẽ tìm cách từ chối không cho đối thủ cạnh tranh kết nối vào mạng cơ sở thiết yếu. Việc từ chối giao dịch trong trường hợp này đã hạn chế cạnh tranh ở chỗ doanh nghiệp độc quyền tự nhiên loại bỏ được đối thủ cạnh tranh và có khả năng mở rộng vị trí độc quyền sang thị trường mới.

Về phương diện pháp luật, việc từ chối giao dịch của doanh nghiệp độc quyền tự nhiên đã cấu thành hành vi lạm dụng vị trí độc quyền và phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Biện pháp điều chỉnh chủ yếu là đưa "điều khoản cơ sở thiết yếu" vào luật chống độc quyền. Nội dung của điều khoản này là *doanh nghiệp nắm giữ cơ sở thiết yếu nếu không có lý do chính đáng về kinh tế, kỹ thuật hoặc các lý do khác thì có nghĩa vụ mở mạng lưới cơ sở thiết yếu cho các doanh nghiệp khác kết nối.* Việc áp dụng "điều khoản cơ sở thiết yếu" cần phải xem xét 4 yếu tố cấu thành, đó là (i) doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh đang nắm giữ cơ sở thiết yếu, (ii) doanh nghiệp cạnh tranh không thể xây dựng mạng cơ sở thiết yếu khác hoặc không có mạng khác để kết nối, (iii) việc kết nối cơ sở thiết yếu là điều kiện tất yếu để duy trì cạnh tranh và (iv) việc kết nối cơ sở thiết yếu có thể thực hiện được.

- Kiểm soát hành vi định giá độc quyền

Định giá độc quyền là trường hợp doanh nghiệp lạm dụng vị trí độc quyền của mình tiến hành bán giá cao hoặc mua giá thấp. Do trên thị trường không có sản phẩm thay thế nên khi doanh nghiệp có vị trí độc quyền bán giá cao hoặc mua giá thấp thì các chủ thể kinh doanh khác hoặc người tiêu dùng không có sự lựa chọn nào khác, chỉ còn cách chấp nhận mức giá độc quyền đó.

Việc các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích ở nước ta thực hiện hành vi định giá độc quyền không còn hiếm thấy. Người tiêu dùng nước ta đã không ít lần than phiền về giá điện ngày càng tăng cao mà chất lượng phục vụ không thay đổi, thậm chí tình trạng thiếu điện còn diễn ra trầm trọng hơn. Hoặc như người sử dụng dịch vụ viễn thông phàn nàn về việc tăng giá dịch vụ Internet 3G, 4G trong khi tốc độ đường truyền không được cải thiện. Mặc cho người tiêu dùng phàn nàn về hàng hóa, dịch vụ tăng giá, doanh nghiệp vẫn cho rằng do nhiều nguyên nhân khác nhau tác động nên việc tăng giá của họ là hợp lý. Ở đây, chúng ta có thể tham khảo những cách thức xác định tính hợp lý của giá được nhiều nước sử dụng như sau:

+ Giá được tính bằng chi phí cộng lợi nhuận hợp lý

Đây là phương thức cơ bản của việc thực hiện quản lý giá đối với các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích. Xuất phát điểm của nguyên lý này là, trong điều kiện thị trường có tính cạnh tranh, giá của sản phẩm phải lấy chi phí làm cơ sở xác định. Trên cơ sở xác định chi phí của doanh nghiệp, cùng với việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định mức lợi nhuận hợp lý của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích, sau đó so sánh với giá bán của doanh nghiệp để đưa ra quyết định về tính hợp pháp của hành vi điều chỉnh giá. Tuy nhiên, muốn áp dụng phương pháp này đòi hỏi bản thân cơ quan nhà nước phải minh bạch và buộc các doanh nghiệp độc quyền cũng phải minh bạch về các chi phí đầu vào của doanh nghiệp. Chỉ như vậy mới có thể xác định chính xác chi phí sản xuất, từ đó làm cơ sở cho việc tính toán giá sản phẩm.

+ So sánh không gian

Đây là phương pháp tiến hành so sánh giá sản phẩm của công ty có vị trí chi phối thị trường với sản phẩm cùng loại ở nước ngoài. Thực tế một số vụ án chống bán phá giá mà Tòa án Mỹ thực hiện với một số mặt hàng nông sản của Việt Nam thời gian gần đây cũng sử dụng phương pháp này. Ví dụ, so sánh giá bán tôm đông lạnh của nước ta với Bangladesh - một nước được cho là có điều kiện sản xuất và chi phí sản xuất tương tự với Việt Nam. Tuy nhiên, khi áp dụng phương pháp này cần chú ý đến các nhân tố ảnh hưởng tới sự hình thành giá, tránh trường hợp sử dụng đối tượng so sánh không phù hợp. Nếu sau khi đã lựa chọn được đối tượng so sánh hợp lý và nhận thấy có sự khác biệt lớn về giá giữa chúng thì có thể đưa ra kết luận về hành vi lạm dụng của doanh nghiệp.

+ So sánh thời gian

Tiến hành so sánh giá sản phẩm của chính doanh nghiệp trong những giai đoạn khác nhau. Nếu doanh nghiệp không đưa ra được những lý do hợp lý cho việc điều chỉnh giá thì cũng bị xem là đã thực hiện hành vi lạm dụng. Tuy nhiên, hạn chế của phương pháp này là nhân tố thời gian có ảnh hưởng rất lớn đối với việc hình thành giá của doanh nghiệp, bởi vì các yếu tố có ảnh hưởng đến giá đều thay đổi theo thời gian. Vì vậy, trước khi đưa ra quyết định, cơ quan có thẩm quyền phải kiểm tra sự biến động của tất cả các yếu tố ảnh hưởng đến việc định giá.

- Kiểm soát hành vi kỳ thị về giá

Hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích có đặc điểm là ngoài lĩnh vực độc quyền tự nhiên, doanh nghiệp này còn tham gia vào lĩnh vực kinh doanh của khách hàng mà nó cung cấp sản phẩm, dịch vụ. Vì vậy, hành vi kỳ thị giá do doanh nghiệp loại hình chuẩn công ích thực hiện thường liên quan đến ba bên, bao gồm doanh nghiệp tại vị, doanh nghiệp có quan hệ phụ thuộc với nó và doanh nghiệp khách hàng. Ví dụ, EVN là doanh nghiệp tại vị nắm giữ hệ thống truyền tải

điện, đồng thời có nhiều nhà máy phát điện khác nhau (doanh nghiệp phụ thuộc). EVN mua điện do các nhà máy của mình sản xuất đồng thời mua điện của các nhà máy khác (doanh nghiệp khách hàng). Nếu EVN ấn định giá mua chênh lệch giữa doanh nghiệp phụ thuộc và doanh nghiệp khách hàng thì được coi là đã thực hiện hành vi kỳ thị về giá. Thực tế cho thấy giữa doanh nghiệp tại vị và doanh nghiệp phụ thuộc có quan hệ thống nhất theo chiều dọc, quan hệ chặt chẽ về cơ cấu tổ chức, do đó chi phí kết nối của doanh nghiệp phụ thuộc vào mạng lưới của doanh nghiệp tại vị sẽ thấp hơn chi phí mà doanh nghiệp khách hàng phải bỏ ra. Ngoài ra, xét về phương diện kỹ thuật, có thể nhờ đầu tư nghiên cứu mà doanh nghiệp tại vị và doanh nghiệp phụ thuộc đã xây dựng được hệ thống mạng kỹ thuật mới, nên việc kết nối là hoàn toàn tương thích, trong khi đó các doanh nghiệp khách hàng có thể chưa tương thích với kỹ thuật này nên khi kết nối đòi hỏi chi phí nhiều hơn.

Khoản 4 Điều 13 Luật Cạnh tranh năm 2004 quy định "Cấm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường hoặc vị trí độc quyền áp đặt điều kiện thương mại khác nhau trong giao dịch như nhau nhằm tạo bất bình đẳng trong cạnh tranh" và Điều 27 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định "Cấm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường hoặc vị trí độc quyền áp dụng điều kiện thương mại khác nhau trong các giao dịch tương tự dẫn đến hoặc có khả năng dẫn đến ngăn cản doanh nghiệp khác tham gia, mở rộng thị trường hoặc loại bỏ doanh nghiệp khác"[3]. Những quy định này thể hiện tinh thần của nguyên tắc "phi kỳ thị giá" một cách tuyệt đối. Nếu áp dụng quy định này và buộc các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích không kỳ thị giá khi cung cấp cơ sở thiết yếu có thể dẫn đến hai tác động tiêu cực: một là, làm cho doanh nghiệp mất động lực nghiên cứu, sáng tạo các kỹ thuật mới bởi vì họ phải cung cấp kỹ thuật của mình cho đối thủ cạnh tranh mà không được thu phí cao hơn. Ví dụ, một doanh nghiệp viễn thông đầu tư nhân lực và tài lực để xây dựng mạng viễn thông thế hệ mới, do áp dụng "nguyên tắc cơ sở thiết yếu" nên họ buộc phải mở mạng của mình cho đối thủ cạnh tranh kết nối, nếu không được thu phí cao hơn thì vô hình chung, pháp luật đã tạo cơ hội cho doanh nghiệp đối thủ không cần đầu tư nghiên cứu vẫn có được trình độ kỹ thuật ngang hàng với doanh nghiệp tại vị. Tác động tiêu cực thứ hai là, đối thủ cạnh tranh vừa được hưởng lợi về kỹ thuật vừa được hưởng lợi về giá kết nối, dẫn đến doanh nghiệp tại vị ở vào trí bất lợi trong cạnh tranh so với doanh nghiệp khách hàng. Như vậy, mục đích duy trì và thúc đẩy môi trường cạnh tranh bình đẳng đã không đạt được. Chính vì thế, khi áp dụng quy định này với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích phải đặc biệt chú ý đến đặc thù của nó thì mới có thể phán đoán chính xác thế nào là "giao dịch như nhau".

Những phân tích trên cho thấy rằng, để áp dụng chính xác Điều 13 Luật Cạnh tranh 2004 và Điều 27 Luật Cạnh tranh 2018, thời gian tới cơ quan nhà nước cần ban hành quy định chi tiết giải thích về "điều kiện giao dịch như nhau" liên quan đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích. Đồng thời khi giải quyết các tranh chấp liên quan đến vấn đề kỳ thị giá của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích, các cơ quan nhà nước cũng cần chú ý đến đặc thù như đã đề cập ở trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đào Ngọc Báu, *Một số vấn đề về quy chế pháp luật lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2016.
2. Diêu Bảo Tùng, *Nghiên cứu quy chế pháp luật chống lũng đoạn doanh nghiệp chuẩn công ích,* Nxb. Pháp luật, Trung Quốc, H., 2014 (bản tiếng Trung).

3 Luật Cạnh tranh năm 2018 có hiệu lực từ ngày 01/7/2019, Luật Cạnh tranh năm 2004 hết hiệu lực cùng ngày.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ VIỆC BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Cao Vũ Minh*
Vũ Văn Huân**
* TS. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
** Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quyết định quản lý nhà nước; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; quản lý nhà nước; văn bản quy phạm pháp luật; văn bản chỉ đạo

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/04/2019
Biên tập : 26/04/2019
Duyệt bài : 03/05/2019

Tóm tắt:

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Thủ tướng Chính phủ - trong phạm vi thẩm quyền của mình - sẽ thể hiện ý chí đến đối tượng quản lý thông qua những hoạt động quản lý nhất định. Những hoạt động ấy được thể hiện ra bên ngoài dưới một hình thức quản lý nào đó. Trong các hình thức quản lý mà Thủ tướng Chính phủ sử dụng thì quan trọng nhất là ban hành các quyết định quản lý nhà nước. Vì vậy, phân tích nội dung, tính chất, những vấn đề pháp lý phát sinh của quyết định quản lý nhà nước là quyết định của Thủ tướng Chính phủ và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ là việc làm cần thiết.

Article Infomation:

Keywords: governmental administration decisions, decisions of the Prime Minister, governmental administration, legal documents

Article History:

Received : 15 Apr. 2019
Edited : 26 Apr. 2019
Approved : 03 May 2019

Abstract

In order to perform the governmental administration function, the Prime Minister - within his powers - expresses his will to the management objects through certain administration activities. The activities are transfered under certain forms of administration, the most important one of which is the issuance of decisions on governmental administration. Therefore, analyzing the content, nature and legal issues arising out of the governmental administration decisions of the Prime Minister and thus proposing some recommendations to improve the quality of the Prime Minister's decisions are essential.

1. Các loại quyết định quản lý nhà nước của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định quản lý nhà nước (QLNN) chiếm vị trí trung tâm trong hoạt động QLNN, là phương tiện không thể thiếu để các chủ thể QLNN sử dụng nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ QLNN. Quyết định QLNN có vai trò quan trọng trong việc hoạch định chủ trương, đường lối cho hoạt động quản lý. Nó không chỉ đặt ra, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật mà còn làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể.

Điều 115 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp

lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, Chính phủ ra nghị quyết, nghị định, *Thủ tướng Chính phủ ra quyết định, chỉ thị* và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó". Với quy định trên, có thể khẳng định, Thủ tướng Chính phủ được quyền ban hành hai loại quyết định QLNN là *quyết định* và *chỉ thị*.

Khác với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Điều 100 Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định khái quát: "Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật". Có lẽ, "ngụ ý" về các văn bản pháp luật do Thủ tướng Chính phủ ban hành sẽ được cụ thể trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015. Vấn đề này được trả lời cụ thể trong khoản 2 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 là: "Chính phủ hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, *quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ*". Từ quy định pháp luật này, có thể suy luận rằng: "Thủ tướng Chính phủ được quyền ban hành quyết định, chỉ thị". Như vậy, so với Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 thì thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của Thủ tướng Chính phủ trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không có gì thay đổi.

Quyết định, chỉ thị là những quyết định QLNN do cá nhân Thủ tướng Chính phủ ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để phân biệt sự khác nhau giữa hai hình thức văn bản "quyết định" và "chỉ thị"? Khi nào thì Thủ tướng Chính phủ dùng hình thức văn bản "quyết định" và khi nào dùng hình thức văn bản "chỉ thị"?

Về ngữ nghĩa, *quyết định* (*quyết:* nhất định, *định:* không chuyển) là "định ra một cách chắc chắn và phải thực hiện"[1]. Theo Đại từ điển tiếng Việt thì "quyết định" là "văn bản định ra một vấn đề cơ bản nào đó mà chắc chắn phải làm"[2]. Cũng theo ngữ nghĩa thì *chỉ thị* (*chỉ:* trỏ, *thị:* báo cho biết) là "cấp trên truyền đạt lệnh cho cấp dưới"[3]. Tuy nhiên, cách giải thích như vậy chưa thực sự rõ ràng vì quyết định và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ đều được ban hành nhằm mục đích định ra những vấn đề cụ thể và truyền đạt những mệnh lệnh để triển khai thi hành. Cả quyết định và chỉ thị đều được ban hành để giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không được xem là quyết định mang tính quy phạm - tức không đặt ra quy tắc xử sự chung và không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính. Xét về tính chất pháp lý, chỉ thị thường được ban hành để cơ quan cấp trên đề ra các mệnh lệnh, yêu cầu buộc cấp dưới thực hiện[4]. Một quyết định được ban hành ra có phạm vi tác động rộng hơn so với chỉ thị. Nó bao gồm mọi cá nhân, tổ chức trong xã hội, trong khi đó, chỉ thị được sử dụng để tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân có mối liên hệ với cơ quan ra chỉ thị đó về mặt cơ cấu, tổ chức, nhân sự. Trong thực tiễn, chỉ

1 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 1515.

2 Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển tiếng Việt (tái bản lần thứ 13), Nxb. Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh, 2013, tr. 1112.

3 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 320.

4 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) quy định: "chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định của Chính phủ".

thị của Thủ tướng Chính phủ được sử dụng nhằm buộc các cơ quan, đơn vị, cá nhân cấp dưới có mối quan hệ trực thuộc trong cùng hệ thống phải tuân theo mệnh lệnh, yêu cầu của mình. Với những nội dung này, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ là văn bản cá biệt, được sử dụng trong quá trình lãnh đạo, điều hành cấp dưới. Do đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 loại chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ ra khỏi hệ thống các VBQPPL là rất hợp lý. Điều này thể hiện sự đánh giá đúng đắn, khoa học về bản chất của chỉ thị[5]. Trong khi đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành *quyết định* để quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ như phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch; quy định biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức… Nhìn chung, sự khác nhau cơ bản giữa *quyết định* và *chỉ thị* của Thủ tướng Chính phủ là ở đối tượng tác động.

2. Phân loại các loại quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành

Hiện nay, đa phần các công trình khoa học pháp lý đều thống nhất phân chia quyết định QLNN thành ba loại là: quyết định mang tính chủ đạo, quyết định mang tính quy phạm và quyết định mang tính cá biệt[6]. Với tư duy đó, căn cứ theo tính chất pháp lý, có thể chia quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành thành ba loại: quyết định mang tính chủ đạo, quyết định mang tính quy phạm và quyết định mang tính cá biệt. Mỗi loại quyết định kể trên đều có vị trí, vai trò trong hoạt động của Thủ tướng Chính phủ.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định nhằm đề ra những chủ trương, đường lối, chính sách, các nhiệm vụ chung mang tính chiến lược trong các giai đoạn, thời kỳ. Nói cách khác, quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ có tính định hướng và có hiệu lực lâu dài. Loại quyết định này không đặt ra quy tắc hành vi như quyết định quy phạm và cũng không nhằm giải quyết một công việc cụ thể như quyết định cá biệt.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ là công cụ định hướng chiến lược trong thực hiện quyền hành pháp. Các nghị quyết của Đảng cũng chứa đựng các quyết định chủ đạo, tuy nhiên, đó không phải là quyết định mang tính quy phạm. Do đó, những chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra cần phải được thể chế hóa thành pháp luật - tức là khoác lên mình chiếc áo pháp lý. Sẽ là hợp lý nhất nếu quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ đảm nhận chức năng này. Là người đứng đầu Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp nên quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ càng phải thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách, nhiệm vụ do Đảng đặt ra và sự thể chế hóa này cần phải trực tiếp, sát sao, phản ánh được tinh thần nghị quyết của Đảng.

Quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ tuy không trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm hoặc hệ thống quan hệ pháp luật hành chính, nhưng lại đặt cơ sở cho sự thay đổi đó. Mối quan hệ giữa quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ với các quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ cũng gần giống như mối quan hệ giữa quy phạm chung và quy phạm riêng[7]. Thông thường, trong quyết định chủ đạo của Thủ tướng Chính phủ sử dụng các thuật ngữ mang tính định hướng như: "cần thực hiện", "cần tiến hành", "cần phải", "cần quán triệt", "cần tuân thủ"… chứ không quy định rõ quy

5 Cao Vũ Minh, Một số điểm tiến bộ của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2, 2016.

6 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 425 - 430; Vũ Trọng Hách, Quyết định pháp luật và quyết định QLNN, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12, 2009; Phạm Hồng Thái, Vai trò của quyết định hành chính trong quản lý hành chính nhà nước - Một số vấn đề lý luận, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12, 2015.

7 Võ Trí Hảo, Hoàn thiện hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr. 13.

tắc hành vi, không quy định cụ thể công việc cần giải quyết, trách nhiệm của từng chủ thể.

Ví dụ, Quyết định số 417/QĐ-TTg ngày 13/4/2019 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP về phát triển bền vững đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu có nêu: "quy hoạch mới cần chuyển từ "sống chung với lũ" sang "chủ động sống chung với lũ"; đồng thời, việc tổ chức không gian lãnh thổ vùng theo hướng hình thành các tiểu vùng sinh thái làm định hướng phát triển kinh tế, nông nghiệp và cơ sở hạ tầng; tổ chức, phát triển hệ thống đô thị và điểm dân cư nông thôn phù hợp với đặc điểm của hệ sinh thái tự nhiên, điều kiện cụ thể của vùng và từng tiểu vùng sinh thái". Rõ ràng, nghị quyết này chỉ mang tính định hướng mà không quy định cụ thể, rõ ràng công việc cần giải quyết như thế nào, trách nhiệm của từng chủ thể như thế nào.

Quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định chủ yếu đặt cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho hoạt động QLNN. Theo tiếng Latin, "quy phạm" là quy tắc, khuôn mẫu, là chuẩn mực về hành vi cần thiết trong những điều kiện xác định. Theo nghĩa Hán - Việt phổ thông thì "quy phạm" được hiểu là quy tắc xử sự, là khuôn mẫu hành vi, điều được làm và điều không được làm và làm như thế nào[8]. Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự do nhà nước đặt ra và buộc mọi người phải tuân theo. Với tư duy đó, quyết định quy phạm của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, quyết định mang tính quy phạm do Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm quy định: *i*. biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; *ii*. biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Ví dụ: Quyết định số 10/2019/QĐ-TTg ngày 18/02/2019 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Biên giới quốc gia trực thuộc Bộ Ngoại giao.

Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ là loại quyết định được ban hành khi cần giải quyết một vụ việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lý và cả trong hoạt động quản lý nội bộ của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ được áp dụng một lần, cho một hoặc một số đối tượng cụ thể như: thành lập trường đại học, thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức[9]… Ví dụ: Quyết định số 1200/QĐ-TTg về việc thi hành kỷ luật đối với ông Võ Kim Cự; Quyết định số 398/QĐ-TTg ngày 12/04/2018 bổ nhiệm ông Bùi Thế Duy giữ chức Thứ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ… là các quyết định cá biệt được ban hành nhằm giải quyết các vụ việc cụ thể, được áp dụng một lần.

---

8 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 1506.

9 Theo khoản 2 Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 15/6/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản quy phạm pháp luật trong các trường hợp sau: Phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch; Giao chỉ tiêu kinh tế - xã hội cho cơ quan, đơn vị; Thành lập trường đại học; thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; Khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác; Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức; Các quyết định khác không có nội dung quy định tại Điều 20 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

3. Những vấn đề pháp lý phát sinh từ quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành

Một là, trước khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 có hiệu lực pháp luật thì chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ có thể mang tính quy phạm hay mang tính cá biệt. Tuy nhiên, kể từ ngày 1/1/2009 - ngày Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 có hiệu lực thì chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không còn mang tính quy phạm. Quy định này là hợp lý, bởi trên thực tế, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ hầu như không chứa đựng các quy phạm pháp luật. Ví dụ: Chỉ thị số 25/CT-TTg ngày 13/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tập trung chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - ngân sách nhà nước những tháng cuối năm 2014.

Tuy nhiên, việc loại bỏ tính quy phạm trong chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ vẫn có những bất cập phát sinh.

Trước đây, khoản 2 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) quy định chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ mang tính quy phạm dùng để "quy định các biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định của Chính phủ". Tuy nhiên, khi bỏ tính quy phạm trong chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ thì quy định này được đưa sang nội dung quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Về tính chất, những quy định liên quan đến "biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương"- tức là tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân cấp dưới thì hợp lý hơn phải được chuyển tải trong hình thức văn bản là chỉ thị. Đáng tiếc, pháp luật hiện hành đã thể hiện nội dung này trong hình thức văn bản là quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Điều này thể hiện sự đánh giá chưa khoa học về bản chất của quyết định lẫn chỉ thị.

Hai là, do không được quy định cụ thể nên không rõ quyết định của Thủ tướng Chính phủ đứng ở vị trí nào trong thang bậc pháp lý của hệ thống VBQPPL. Trên thực tế đã xảy ra trường hợp tranh luận với nhau về giá trị pháp lý giữa nghị định của Chính phủ và quyết định của Thủ tướng Chính phủ[10].

Theo Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) thì Chính phủ có quyền ban hành nghị quyết, nghị định với tính chất là quyết định mang tính quy phạm; Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành quyết định, chỉ thị với tính chất là quyết định mang tính quy phạm. Chính từ quy định này đã dẫn đến nhiều bất cập là hệ thống VBQPPL ở nước ta quá nhiều, dẫn đến chồng chéo mâu thuẫn nhau và nhiều vấn đề không thể trả lời dưới góc độ khoa học như: giữa nghị quyết với nghị định của Chính phủ, văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn. Câu hỏi tương tự cũng được đặt ra cho quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ... Những bất cập này đã được dần dần khắc phục khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 ra đời và có hiệu lực. Hiện nay, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 cũng quy định một số cơ quan nhà nước và một số chức vụ trong cơ quan nhà nước chỉ được quyền ban hành một loại VBQPPL (Chính phủ chỉ được quyền ban hành VBQPPL với tên gọi là nghị định, Thủ tướng Chính phủ chỉ được ban hành VBQPPL với tên gọi là quyết định). Việc đơn giản hóa hệ thống VBQPPL

10 Thái Thị Tuyết Dung, Góp ý Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL, Kỷ yếu Hội thảo "Vai trò của doanh nghiệp trong Luật Ban hành VBQPPL" do Bộ Tư pháp phối hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và với Quỹ Hỗ trợ sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình (PARAFF) tổ chức ngày 20/8/2014 tại TP. Hồ Chí Minh.

tuy giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc xác định hiệu lực pháp lý của VBQPPL, nhưng vẫn có những vấn đề phát sinh như giữa nghị định của Chính phủ với quyết định của Thủ tướng Chính phủ thì văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn. Thực sự, với quy định của pháp luật hiện hành và trong thực tiễn thì câu hỏi này không dễ trả lời. Hiện nay, có quan điểm cho rằng, với quy định của Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 về *hệ thống VBQPPL* thì tính thống nhất và thứ bậc hiệu lực của các văn bản đã được thể hiện rất rõ. Tại sao tên Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL 2015 không phải là "các VBQPPL" mà là "hệ thống VBQPPL"? Điều này không đơn thuần chỉ là việc kể tên các VBQPPL do các cơ quan nhà nước ban hành mà còn ngụ ý thể hiện mối quan hệ về hiệu lực pháp lý của các văn bản đó trong một chỉnh thể thống nhất[11]. Chúng tôi cho rằng, ở khía cạnh nhất định, quan điểm này thể hiện sự hợp lý, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần phải bàn về vị trí thứ bậc của một số VBQPPL.

Theo quy định của khoản 7 Điều 70 và khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước. Trong khi đó, khoản 7 Điều 70 và khoản 2 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do Chủ tịch nước bổ nhiệm sau khi đã được sự phê chuẩn của Quốc hội trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Do vậy, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao cần được xem là có hiệu lực pháp lý thấp hơn hiệu lực của thông tư do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao độc lập ban hành, nhưng lại có hiệu lực cao hơn thông tư do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ độc lập ban hành. Đáng tiếc, sự sắp xếp về vị trí VBQPPL trong Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã không tuân theo nguyên tắc này. Vì vậy, khó cho rằng chỉ căn cứ vào Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 là có thể nhận biết được hiệu lực pháp lý cao thấp của các VBQPPL. Do đó, nếu chỉ căn cứ vào Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thì khó có thể khẳng định chắc chắn rằng nghị định của Chính phủ có hiệu lực pháp lý cao hơn quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Ba là, trên thực tế vẫn có sự "lấn sân" từ các quyết định QLNN của Chính phủ đối với quyết định QLNN của Thủ tướng Chính phủ. Đơn cử, quy định "chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương" là thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và nội dung này phải được chuyển tải trong hình thức văn bản là quyết định của Thủ tướng Chính phủ[12]. Tuy nhiên, trên thực tế vấn đề này lại được điều chỉnh trong Nghị định của Chính phủ. Ví dụ, quy chế làm việc của Chính phủ được quy định trong Nghị định số 138/2016/NĐ-CP. Lẽ ra, vấn đề này phải được quy định trong quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Sự "lấn sân" này là không phù hợp với quy định của pháp luật, vô hình trung còn xóa nhòa ranh giới về phạm vi thẩm quyền trong việc ban hành quyết định QLNN của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Khoản 2 Điều 30 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: "Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký các văn bản của Chính phủ; ban hành quyết định, chỉ thị và *hướng dẫn, kiểm tra* việc thi hành các văn bản đó trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa

11 Bùi Thị Đào, Những vấn đề mang tính nguyên tắc trong Luật Ban hành VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8, 2011.

12 Khoản 1 Điều 15 Luật Ban hành VBQLLP năm 2008 cũng quy định tương tự: "Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương".

phương". Việc "*hướng dẫn, kiểm tra* việc thi hành các văn bản" thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và đương nhiên phải thể hiện dưới dạng văn bản. Tuy nhiên, hình thức văn bản được thể hiện là gì thì không được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lẫn các văn bản pháp luật có liên quan. Trong trường hợp này, Thủ tướng Chính phủ sẽ ban hành văn bản với tên gọi là quyết định hay chỉ thị để *hướng dẫn, kiểm tra* việc thi hành các văn bản đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở? Một khi câu hỏi này không được trả lời cụ thể sẽ gây ra những hạn chế đáng kể trong việc thực thi quyền lực của Thủ tướng Chính phủ. Do đó, pháp luật cần quy định cụ thể hình thức văn bản để Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm *hướng dẫn, kiểm tra* các ngành, các địa phương và cơ sở trong việc thi hành các quyết định quản lý của Chính phủ và của mình.

Bốn là, trong hệ thống VBQPPL, bên cạnh các VBQPPL điều chỉnh chính thức các quan hệ xã hội, còn tồn tại rất nhiều VBQPPL quy định về thí điểm thực hiện một hay một số vấn đề mà đang thực tế diễn ra trong cuộc sống. Bản chất của văn bản quy định về thí điểm nhằm có thêm kinh nghiệm thực tiễn tạo tiền đề cho việc xây dựng, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước hay để tạo cơ sở vững chắc cho việc điều chỉnh những quan hệ xã hội. Do đó, xét ở góc độ tích cực, những quy định thí điểm là một sự tìm tòi, sáng tạo và mang tính đột phá của nhà lập pháp. Tuy nhiên, quy định về thí điểm cần thận trọng bởi VBQPPL về thí điểm ít nhiều có mâu thuẫn, thậm chí phủ định các văn bản pháp luật hiện hành. Từ đó xuất hiện tình trạng trong thời gian thí điểm, những văn bản đang có hiệu lực pháp luật nhưng không phù hợp với văn bản quy định thí điểm sẽ rơi vào trạng thái "chết lâm sàng", mặc dù trên thực tế vẫn chưa kết thúc "sự sống" về mặt pháp lý.

Thực tế cho thấy, rất nhiều các chủ thể "hiển nhiên" xem như mình cũng có quyền ban hành văn bản quy định về thí điểm. Đơn cử có thể kể đến Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội về thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường; Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 05/11/2009 của Chính phủ thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước; Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg ngày 18/6/2007 của Thủ tướng Chính phủ thí điểm thành lập Thanh tra xây dựng quận, huyện và Thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh; Quyết định số 18/2010/QĐ-UBND ngày 29/3/2010 của UBND TP. Hồ Chí Minh thí điểm thành lập lực lượng quản lý đê nhân dân tại các phường trọng điểm thường xuyên bị ảnh hưởng triều cường trên địa bàn Quận 12 và Quận Thủ Đức. Việc các chủ thể "hiển nhiên" xem mình có quyền ban hành văn bản quy định về thí điểm là không đúng về nhận thức lẫn lý luận. Điều này làm cho hệ thống pháp luật có những xáo trộn nghiêm trọng.

Có thể nhận thấy, những quy định về thí điểm là cần thiết và hợp lý. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là chủ thể nào có quyền quy định về vấn đề thí điểm và hình thức văn bản quy định về thí điểm là gì? Câu hỏi này được trả lời cụ thể trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Theo điểm b khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, chỉ có Quốc hội mới có quyền quy định về thí điểm và hình thức văn bản thể hiện là nghị quyết của Quốc hội. Với quy định này, có thể khẳng định ngoài Quốc hội, các chủ thể khác không có quyền ban hành văn bản quy định về thí điểm. Bên cạnh đó, điều khoản này cũng khẳng định rõ, khi quy định về thí điểm, Quốc hội phải sử dụng hình thức VBQPPL là nghị quyết chứ không được sử dụng các hình thức văn bản khác. Đáng tiếc là quy định này không được tuân thủ nghiêm như đã đề cập trên đây.

Năm là, xuất hiện tình trạng một số quyết định của Thủ tướng Chính phủ tuy là quyết định chủ đạo hoặc cá biệt nhưng lại chứa đựng quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm.

Về mặt lý luận, Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành quyết định mang tính chủ đạo, mang tính quy phạm hoặc mang tính cá biệt. Trong trường hợp ban hành quyết định mang tính quy phạm, Thủ tướng Chính phủ phải tuân thủ theo thể thức trình bày được quy định trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 15/6/2016 của Chính phủ. Theo đó, nếu là quyết định mang tính quy phạm do Thủ tướng Chính phủ ban hành thì phải có năm ban hành sau số hiệu văn bản[13]. Do đó, nếu một quyết định của Thủ tướng Chính phủ không có năm ban hành sau số hiệu văn bản thì quyết định đó không mang tính quy phạm mà chỉ có thể là chủ đạo hoặc cá biệt. Tuy nhiên, trong thực tiễn vẫn tồn tại các quyết định chủ đạo hoặc cá biệt do Thủ tướng Chính phủ ban hành nhưng lại mang tính quy phạm. Có thể kể đến Quyết định số 362/QĐ-TTg ngày 03/4/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển và quản lý báo chí toàn quốc đến năm 2025 là một quyết định mang tính chất quy phạm. Những quy định như "Đến năm 2020, mỗi ban đảng Trung ương có không quá 01 tạp chí in; khuyến khích các tạp chí có phiên bản điện tử và chuyển dần từ hình thức tạp chí in sang tạp chí điện tử"; "Đến hết năm 2020, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành việc sắp xếp theo đúng quy hoạch. Riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đến hết năm 2020 sắp xếp còn tối đa 05 cơ quan báo (không tính các cơ quan báo thuộc tổ chức tôn giáo); đến năm 2025, hoàn thành việc sắp xếp (còn 01 cơ quan báo)"… rõ ràng chứa đựng các quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm nhưng hình thức thể hiện lại không phải là quyết định mang tính quy phạm. Chắc chắn tính quy phạm trong Quyết định số 362/QĐ-TTg sẽ tạo ra những tác động mạnh mẽ, mang tính quyết định đến cuộc "cải tổ" báo chí ở nước ta trong tương lai.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ

Thứ nhất, Luật Ban hành VBQPPL cần loại bỏ tính quy phạm trong văn bản quy định về "biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương". Theo đó, khi ban hành văn bản điều chỉnh về vấn đề này, Thủ tướng Chính phủ chỉ cần ban hành chỉ thị mà không cần ban hành quyết định mang tính quy phạm.

Thứ hai, cần trả về cho Thủ tướng Chính phủ quyền quy định "chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ" với hình thức thể hiện là một quyết định mang tính quy phạm. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không ghi nhận thẩm quyền của Chính phủ trong việc ban hành văn bản điều chỉnh vấn đề này. Chính phủ ban hành nghị định quy định "chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương" là không đúng thẩm quyền nội dung. Do đó, việc làm này cần được chấm dứt trên thực tế.

Ngoài ra, pháp luật cần quy định cụ thể hình thức văn bản để Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm *hướng dẫn, kiểm tra* các ngành, các địa phương và cơ sở trong việc thi hành các quyết định quản lý của Chính phủ và của mình. Theo chúng tôi, trong trường hợp này, Thủ tướng Chính phủ có thể ban hành văn bản với hình thức quyết định bởi *hướng dẫn, kiểm tra* các ngành, các địa phương và cơ sở có phạm vi tác động rộng lớn, ảnh hưởng đến không chỉ các cơ quan, tổ chức và cá nhân có mối liên hệ với Thủ tướng Chính phủ mà còn ảnh hưởng đến nhiều cá nhân, tổ chức trong xã hội.

Thứ ba, Chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành văn bản quy định về thí điểm với hình thức là một nghị quyết. Do đó, các chủ thể khác cần chấm dứt việc ban hành văn bản quy định về thí điểm■

13 Xem thêm Mẫu số 04, Mẫu số 05 trong Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ.

NÂNG CAO HIỆU QUẢ BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI[1]

Trần Tuyết Mai*
* TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:
Từ khóa: bồi dưỡng đại biểu Quốc hội, bồi dưỡng nghị sĩ, bồi dưỡng kiến thức, bồi dưỡng kỹ năng
Lịch sử bài viết:
Nhận bài : 22/04/2019
Biên tập : 10/05/2019
Duyệt bài : 17/05/2019

Tóm tắt:
Hoạt động bồi dưỡng đại biểu Quốc hội thời gian qua đã góp phần không nhỏ vào việc nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội nói chung và đại biểu Quốc hội nói riêng. Bên cạnh những kết quả đạt được, việc bồi dưỡng đại biểu Quốc hội vẫn còn một số bất cập, khó khăn, cần có những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bồi dưỡng đại biểu Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới.

Article Infomation:
Keywords: capacity building for National Assembly deputies, capacity building for parliamentarian, capacity buidling of knowledge, capacity buidling of skill
Article History:
Received : 22 Apr. 2019
Edited : 10 May 2019
Approved : 17 May 2019

Abstract
Capacity buidling for the deputies of National Assembly has so far provided significant improvements of the quality of the National Assembly's performance in general and those of the National Assembly deputies in particular. Along with the achievements, capacity buidling for the National Assembly deputies has still faced with certain abstacles and difficulties which need to be reviewed for appropriate remendies to improve the effeciency in the capacity buidling for the deputies of National Assembly in the future.

Trong bối cảnh nền dân chủ đang ngày càng mở rộng, hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ, Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật liên quan đến tổ chức, hoạt động của Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội (ĐBQH) đã đi vào cuộc sống, đặt ra yêu cầu đối với việc nâng cao năng lực cho ĐBQH, tạo điều kiện cho họ có đầy đủ kiến thức và kỹ năng để tham gia hiệu quả và thực chất hơn nữa vào hoạt động của Quốc hội, xứng đáng với vai trò đại diện cho cử tri cả nước. Tuy nhiên, năng lực, kinh nghiệm hoạt động nghị trường của mỗi đại biểu, mỗi nhóm ĐBQH luôn không

1 Nghiên cứu này là kết quả thuộc phạm vi Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Bồi dưỡng ĐBQH - Những vấn đề lý luận và thực tiễn" của Viện Nghiên cứu Lập pháp do TS. Trần Tuyết Mai làm Chủ nhiệm.

đồng đều do sự đa dạng trong cơ cấu, thành phần, kinh nghiệm, độ tuổi, nghề nghiệp... của các đại biểu. Ngoài ra, mỗi nhiệm kỳ Quốc hội luôn có một số lượng lớn đại biểu Quốc hội trúng cử lần đầu nên chưa có nhiều kinh nghiệm trong hoạt động nghị trường, cũng như chưa hiểu biết nhiều về các quy định, các quy trình, thủ tục trong hoạt động Quốc hội[2]. Vì vậy, cùng với chủ trương tiếp tục đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, vấn đề nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu cũng được quan tâm và là giải pháp then chốt nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Công tác bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng hoạt động của đại biểu dân cử là một trong những phương thức hỗ trợ đại biểu tăng cường năng lực và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Cụ thể hóa những chủ trương của Đảng về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, từ năm 2004, hoạt động bồi dưỡng đại biểu dân cử được tiến hành chuyên biệt thông qua việc thành lập Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử - hiện là đơn vị cấp vụ thuộc Văn phòng Quốc hội, trực tiếp giúp việc Ban Công tác đại biểu[3] tổ chức các hoạt động bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng hoạt động đối với đại biểu dân cử. Qua thực tiễn hoạt động gần 15 năm của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận nhưng cũng còn không ít tồn tại, hạn chế cần hoàn thiện. Bên cạnh đó, quy định pháp luật về công tác bồi dưỡng chưa đầy đủ và quá trình tổ chức thực hiện còn gặp một số khó khăn, vướng mắc. Điều này dẫn đến hiệu quả hoạt động bồi dưỡng ĐBQH thời gian qua chưa đạt được như mong muốn, tác động trực tiếp của công tác bồi dưỡng đến hoạt động của các ĐBQH chưa rõ ràng và mạnh mẽ.

1. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn triển khai hoạt động bồi dưỡng đại biểu Quốc hội

1.1 Quy định pháp luật về bồi dưỡng ĐBQH

Trong những năm qua, việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức nhà nước nói chung, bồi dưỡng ĐBQH nói riêng được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, chú trọng. Mặc dù đã có một số quy định pháp luật về bồi dưỡng ĐBQH, nhưng khuôn khổ pháp luật về hoạt động này vẫn chưa đầy đủ. Đặc biệt, một số nội dung then chốt về bồi dưỡng ĐBQH vẫn chưa được quy định, cụ thể là:

- *Chưa có quy định về bộ tiêu chuẩn chất lượng* đối với các "chương trình bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng hoạt động ĐBQH" để quản lý và bảo đảm chất lượng, hiệu quả.

- *Chưa có quy định về quyền và trách nhiệm tham gia chương trình* bồi *dưỡng của ĐBQH*: Chưa có quy định một số nội dung bồi dưỡng có tính chất nền tảng mà ĐBQH bắt buộc phải tham gia, bên cạnh những chủ đề ĐBQH có thể đăng ký tham gia tự nguyện theo nhu cầu.

- *Chưa có các quy định trách nhiệm và điều kiện bảo đảm:* Nhóm quy định này có ba nội dung lớn: (i) Quy định trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân hữu quan quản lý ĐBQH trong việc tạo điều kiện về thời gian để ĐBQH tham dự các hoạt động bồi dưỡng; (ii) Quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của một Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử; iii) Quy định về chế độ tài chính cho các hoạt động bồi dưỡng.

- *Còn thiếu các nội dung quy định về cơ chế phối hợp, điều phối hoạt động bồi dưỡng ĐBQH:* Cơ quan chịu trách nhiệm điều phối cần xây dựng chương trình bồi

2 Khoá XII có 27,59% là đại biểu khóa XI tái cử; Khóa XIV có 30,32% đại biểu khóa XIII tái cử.

3 Là cơ quan thuộc UBTVQH, trực tiếp giúp UBTVQH trong công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử.

dưỡng toàn khóa, từng năm, gắn với chương trình hoạt động của Quốc hội để làm căn cứ triển khai, trong đó xác định vai trò chủ trì và phối hợp tổ chức cũng như của các cơ quan bồi dưỡng khác trong từng hoạt động; đồng thời phân bổ thời gian và đối tượng tham dự bồi dưỡng hợp lý.

1.2 Thực tế đáp ứng nhu cầu bồi dưỡng của ĐBQH

Trong hơn hai nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, đã có khoảng gần 120 hội nghị được tổ chức dành cho ĐBQH, với số lượng khoảng 6.000 lượt ĐBQH tham dự[4]. Về cơ bản, các nội dung bồi dưỡng thiết thực đã hỗ trợ cho ĐBQH, đặc biệt là với các đại biểu lần đầu trúng cử. Kết quả khảo sát năm 2018 cho thấy, phần lớn những người tham gia bồi dưỡng khẳng định bản thân áp dụng được nhiều kiến thức, kỹ năng vào hoạt động của ĐBQH, với 79 người, chiếm 62,7%.

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tế cho thấy vẫn còn một số hạn chế liên quan đến đối tượng bồi dưỡng[5] như: Các nhóm ĐBQH dưới 40 tuổi, ĐBQH tham gia nhiệm kỳ đầu tiên, ĐBQH kiêm nhiệm, ĐBQH người dân tộc ít người chưa tham gia nhiều các hoạt động bồi dưỡng các ĐBQH giữ chức vụ cao hầu như không tham gia các hoạt động bồi dưỡng; việc thiết kế các chương trình riêng cho một số đối tượng đặc thù như ĐBQH dân tộc ít người, ĐBQH nữ, ĐBQH kiêm nhiệm ở địa phương, không giữ các chức vụ lãnh đạo, còn chưa được quan tâm một cách thỏa đáng.

1.3 Nội dung, chương trình bồi dưỡng

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, ĐBQH cần được bồi dưỡng cả kiến thức về Quốc hội; kỹ năng hoạt động của ĐBQH tại nghị trường; kiến thức theo lĩnh vực chuyên môn mà ĐBQH phải xem xét, thảo luận, quyết định. Tuy nhiên, các nội dung này rất rộng, thậm chí rất chuyên sâu, trong khi điều kiện thời gian, nguồn lực con người, tài chính không cho phép tổ chức nhiều hoạt động bồi dưỡng, không thể đáp ứng hết tất cả các nhu cầu của ĐBQH về các nội dung đó. Do đó, thời gian qua chương trình, nội dung bồi dưỡng đã đi theo các hướng: *bồi dưỡng theo nhu cầu của nhóm ĐBQH*; *nội dung bồi dưỡng qua các năm của nhiệm kỳ Quốc hội.* (Ví dụ: tập trung bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cần thiết nhất trong năm thứ nhất và hai của nhiệm kỳ, một số rải đều trong các năm còn lại…).

Theo Khung chương trình bồi dưỡng ĐBQH đã được Đảng đoàn Quốc hội khóa XII phê duyệt, việc bồi dưỡng kiến thức cơ bản tập trung vào năm đầu của nhiệm kỳ như: tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH. Chương trình bồi dưỡng các kỹ năng chuyên sâu bắt đầu vào năm thứ hai, thứ ba gồm: kỹ năng tiếp xúc cử tri, kỹ năng thảo luận tại Hội trường, kỹ năng chất vấn, kỹ năng phân tích chính sách, kỹ năng về hoạt động đối ngoại… Sang năm thứ ba đến cuối nhiệm kỳ, các kỹ năng như giám sát, phân tích chính sách được lồng ghép với việc bồi dưỡng các kiến thức chuyên sâu gắn với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, một số chủ đề trọng tâm về kinh tế - xã hội, có tính thời sự.

---

4 Tổng hợp từ Báo cáo 10 năm công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử của Ban Công tác đại biểu, 2014; Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII của Ban Công tác đại biểu, 2016; báo cáo hoạt động hàng năm của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đến năm 2017.

5 Tổng hợp từ Báo cáo 10 năm công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử của Ban Công tác đại biểu, 2014; Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII của Ban Công tác đại biểu, 2016; báo cáo hoạt động hàng năm của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đến năm 2017.

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong thời gian qua, một số chương trình, nội dung bồi dưỡng ĐBQH chưa "trúng" với nhu cầu của người học[6]. Cụ thể, việc bồi dưỡng các kỹ năng như thuyết trình, kỹ năng tư duy sáng tạo, kỹ năng quản lý thời gian và điều phối công việc của đại biểu… chưa được chú ý. Còn thiếu các chủ đề bồi dưỡng mang tính cập nhật về chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng trực tiếp liên quan và chỉ đạo hoạt động của Quốc hội; các nội dung bồi dưỡng kiến thức chuyên sâu liên quan trực tiếp đến chương trình lập pháp và giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội.

Ngoài ra, việc điều tra nhu cầu và phát triển các chương trình nâng cao năng lực cho một số nhóm đại biểu đặc thù (ĐBQH trẻ, ĐBQH là phụ nữ, ĐBQH có chức vụ cao) vẫn chưa tương xứng với yêu cầu của công tác này. Khung chương trình của năm vẫn còn những điểm chưa thật sự hợp lý so với thực tế hoạt động của ĐBQH; chưa có sự chỉ đạo thống nhất từ cấp có thẩm quyền trong việc tổ chức các chương trình bồi dưỡng, vẫn còn tình trạng để xảy ra sự trùng lắp về thời gian, đối tượng bồi dưỡng với các cơ quan khác của Quốc hội.

1.4 Hình thức và phương pháp bồi dưỡng

Theo kết quả khảo sát năm 2018, ĐBQH tham gia nhiều hình thức bồi dưỡng: hội thảo, tọa đàm (trình bày, trao đổi); khóa tập huấn (lý thuyết, thực hành), cung cấp tài liệu tự nghiên cứu, tra cứu tài liệu trên trang web về bồi dưỡng ĐBQH, tập huấn từ xa qua mạng internet và tham quan, trao đổi trong và ngoài nước. Tuy nhiên, hội thảo, tọa đàm (trình bày, trao đổi) và tập huấn là hai hình thức có nhiều người tham gia nhất. Tiếp đó là hình thức tự nghiên cứu tài liệu. Ngược lại, ít ĐBQH trải nghiệm hình thức tập huấn trực tuyến, qua mạng internet. Trong công tác tổ chức bồi dưỡng ĐBQH, các phương pháp dạy và học tích cực, lấy người học làm trung tâm đã được vận dụng trong nhiều hội nghị, ví dụ như: phương pháp động não, tình huống, đóng vai, thảo luận nhóm… Tuy nhiên, bên cạnh các hội nghị đã áp dụng các phương pháp tập huấn mới đa dạng, tại khá nhiều hội nghị, việc thuyết trình một chiều của các báo cáo viên, với thảo luận ngắn toàn thể vẫn là phương pháp chủ yếu.

1.5 Đánh giá hiệu quả bồi dưỡng ĐBQH

Việc theo dõi, đánh giá hiệu quả bồi dưỡng ĐBQH ở Việt Nam đã được thực hiện bước đầu. Tại các hội nghị bồi dưỡng, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử gửi phiếu để đại biểu tham dự hội nghị đánh giá, chấm điểm về chất lượng tổ chức hội nghị và tổ chức các hội nghị tổng kết, đánh giá về các hội nghị bồi dưỡng đại biểu dân cử. Qua đó có thể thấy vẫn còn những hạn chế trong triển khai đánh giá hoạt động bồi dưỡng. Cụ thể như: việc tự đánh giá của mỗi giảng viên, đồng nghiệp góp ý hầu như chưa được thực hiện; việc đánh giá của học viên đôi khi mang tính chủ quan, định kiến; đặc biệt, hầu như không đánh giá được sự thay đổi trong hành vi của đại biểu sau khi được bồi dưỡng và chưa đánh giá được tác động của hoạt động bồi dưỡng đối với hoạt động của Quốc hội nói chung.

1.6 Bộ máy, nhân lực thực hiện bồi dưỡng

Hiện nay, Ban Công tác đại biểu là cơ quan được Uỷ ban thường vụ Quốc hội chính thức giao nhiệm vụ thực hiện công tác bồi dưỡng ĐBQH (Nghị quyết số 575/

6 Tổng hợp từ Báo cáo 10 năm công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử của Ban Công tác đại biểu, 2014; Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII của Ban Công tác đại biểu, 2016; báo cáo hoạt động hàng năm của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đến năm 2017.

UBTVQH12 ngày 31/1/2008). Tham mưu, giúp việc cho Ban Công tác đại biểu trong tất cả các hoạt động liên quan đến bồi dưỡng đại biểu dân cử là Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử. Tuy nhiên, hiện nay Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử chỉ có hơn 10 người. Trong khi đó, các nhóm công việc hiện nay đều có khối lượng lớn, yêu cầu chất lượng, hiệu quả cao, với những đặc thù riêng.

Bên cạnh đó, từ trước đến nay, tại Quốc hội luôn diễn ra một thực trạng là có khá nhiều cơ quan đứng ra tổ chức hoạt động bồi dưỡng kỹ năng, cung cấp thông tin cho ĐBQH dẫn đến sự trùng lặp hoặc gây khó khăn cho ĐBQH trong việc bố trí tham dự. Thực tế này đặt ra vấn đề cần một đầu mối liên kết các hoạt động đó, và quy định rõ ràng về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong Quốc hội trong bồi dưỡng ĐBQH.

** Nguyên nhân của thành công và hạn chế*

Nguyên nhân của những kết quả đạt được của hoạt động bồi dưỡng ĐBQH thời gian qua là do: các cấp có thẩm quyền đã có chủ trương, quan điểm phù hợp về bồi dưỡng ĐBQH; hoạt động bồi dưỡng đã đáp ứng đúng nhu cầu phục vụ hoạt động của ĐBQH; sự nỗ lực đổi mới hình thức, phương pháp bồi dưỡng và sự nhiệt tình, trách nhiệm của cơ quan tổ chức bồi dưỡng đã thu hút được sự tham gia của ĐBQH.

Qua nghiên cứu có thể chỉ ra một số nguyên nhân của hạn chế, vướng mắc trong triển khai hoạt động bồi dưỡng ĐBQH như sau: 1) Thiếu một khuôn khổ pháp lý đầy đủ về trách nhiệm của các chủ thể liên quan, về cơ chế phối hợp và các điều kiện đảm bảo; 2) Sự hạn chế của đội ngũ báo cáo viên, của bộ máy tham mưu, phục vụ; 3) Thiếu các tiêu chí (Bộ tiêu chuẩn) để đánh giá hiệu quả hoạt động bồi dưỡng; 4) Kinh phí và cơ chế sử dụng kinh phí còn bất cập; 5) Bản thân ĐBQH khó bố trí thời gian tham gia do gánh trên vai nhiều trọng trách.

2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả bồi dưỡng đại biểu Quốc hội

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả trong thời gian tới, thiết nghĩ hoạt động bồi dưỡng ĐBQH cần đáp ứng những yêu cầu định hướng sau:

- Bảo đảm hoạt động bồi dưỡng phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực hoạt động của Quốc hội cũng như Chương trình hoạt động của Quốc hội cả nhiệm kỳ và từng năm.

- Đáp ứng nhu cầu bồi dưỡng của ĐBQH, phù hợp với đặc điểm của các nhóm đại biểu, nhất là đại biểu mới được bầu lần đầu và đại biểu tái cử.

- Bảo đảm nguyên tắc hài hòa giữa trách nhiệm và quyền lợi của ĐBQH trong tham gia các chương trình bồi dưỡng.

- Xây dựng khuôn khổ pháp lý chặt chẽ và khả thi về chế độ, trách nhiệm, tiêu chuẩn bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cho ĐBQH; các chế độ tài chính và điều kiện đảm bảo có liên quan.

- Làm rõ trách nhiệm, quyền hạn của từng cơ quan, đơn vị trong hoạt động bồi dưỡng, quản lý, điều phối, phối hợp hoạt động, bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả.

Trên cơ sở các định hướng nêu trên, có thể đề xuất một số nhóm giải pháp cơ bản như sau:

2.1 Nhóm giải pháp nâng cao nhận thức

Trong thời gian tới, lãnh đạo các cấp cần chú trọng hơn đến các nội dung sau: (i) tiếp tục ban hành các chủ trương, chính sách mới về đổi mới hoạt động này nhằm đáp ứng yêu cầu hiện nay; (ii) tiếp tục chỉ đạo hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi dưỡng ĐBQH tạo khung pháp luật đầy đủ về các nội dung liên quan đến hoạt động này.

Bản thân ĐBQH cần nhận thức việc bồi dưỡng là nhiệm vụ thường xuyên, liên tục, kết hợp giữa việc "được bồi dưỡng" và

"tự bồi dưỡng". ĐBQH cần chủ động và tích cực tham gia, đóng góp ý kiến và đặt những yêu cầu để hoạt động bồi dưỡng ngày càng hiệu quả hơn, đáp ứng được nhu cầu hoạt động của đại biểu.

Đội ngũ chuyên trách triển khai hoạt động bồi dưỡng phải luôn có ý thức không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ thông qua việc tự đào tạo, bồi dưỡng, nghiên cứu hoặc tham gia các hoạt động đào tạo bồi dưỡng do các đơn vị, cơ quan tổ chức và thông qua trao đổi, học hỏi kinh nghiệm giữa các cán bộ có kinh nghiệm và các cán bộ trẻ.

Các báo cáo viên cần chủ động, tích cực trong việc tìm hiểu, cập nhật kiến thức để luôn luôn đáp ứng được yêu cầu về bồi dưỡng trong thời đại mới; chủ động tìm ra những phương pháp sư phạm thích hợp để việc giảng dạy có hiệu quả nhất. Sau mỗi buổi tập huấn, biết lắng nghe những phản hồi, góp ý từ học viên về những ưu, nhược điểm trong cách giảng dạy của mình để phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế.

Các cơ quan nơi ĐBQH đang công tác cần tạo điều kiện thuận lợi cho ĐBQH có thời gian tham dự các lớp bồi dưỡng; chủ động phối hợp, hỗ trợ để đảm bảo các hoạt động bồi dưỡng ĐBQH đạt chất lượng tốt.

2.2 Nhóm giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật

Để bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác bồi dưỡng ĐBQH, cần hoàn thiện quy định về một số nội dung sau:

- Cần có quy định về nội dung, phương thức bồi dưỡng phù hợp với cơ cấu ĐBQH (đại biểu nữ, đại biểu dân tộc ít người…), phù hợp với đặc thù hoạt động (đại biểu mới trúng cử lần đầu, đại biểu đã có kinh nghiệm; đại biểu chuyên trách, đại biểu kiêm nhiệm…) để đảm bảo chất lượng và hiệu quả các khóa bồi dưỡng.

- Cần nghiên cứu xây dựng quy định về trách nhiệm tham gia bồi dưỡng của ĐBQH, coi đó là một tiêu chí đánh giá hoạt động hàng năm của ĐBQH. Cân nhắc bổ sung trong Quy chế hoạt động của ĐBQH quy định*: hàng năm mỗi ĐBQH phải dành ít nhất 10 ngày tham gia các lớp bồi dưỡng.*

- Cần hoàn thiện quy định về các chế độ, định mức kinh phí dành cho ĐBQH khi tham gia các lớp bồi dưỡng. Cơ chế chi kinh phí cho ĐBQH tham dự các hoạt động bồi dưỡng có thể thực hiện theo một trong các phương án sau: (i) cấp trực tiếp khoản kinh phí cho ĐBQH sử dụng và trực tiếp thanh toán; ii) giao khoản kinh phí này cho Đoàn ĐBQH tỉnh/thành quản lý; iii) giao khoản kinh phí này cho Ban Công tác đại biểu điều phối. Đồng thời, cần quy định rõ định mức kinh phí tham gia hoạt động bồi dưỡng hằng năm cho ĐBQH để đại biểu có thể cân đối, đăng ký tham gia theo nhu cầu của bản thân, đồng thời để các cơ quan có liên quan biết và thực hiện.

- Bổ sung quy định sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong tổ chức hoạt động bồi dưỡng để tránh lãng phí, chồng chéo, bảo đảm hiệu quả theo tinh thần Kết luận số 21-KL/ĐĐQH12 của Đảng đoàn Quốc hội khóa XII. Cụ thể: Ban Công tác đại biểu lấy ý kiến các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH để xây dựng chương trình bồi dưỡng toàn khóa và từng năm, phù hợp với chương trình hoạt động của Quốc hội. Theo đó, cần quy định quy trình: các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH thông báo cho Ban Công tác đại biểu kế hoạch, chương trình bồi dưỡng của đơn vị mình để Ban tổng hợp, sắp xếp lịch bồi dưỡng của Ban tránh chồng chéo, trùng lặp, tạo điều kiện thuận lợi để ĐBQH và các báo cáo viên tham gia.

Ngoài ra, cần nghiên cứu bổ sung quy định về sự phối hợp của Viện Nghiên cứu Lập pháp, Văn phòng Quốc hội trong việc

cung cấp, chia sẻ tài liệu tham khảo và đảm bảo cơ sở vật chất cho việc triển khai các lớp bồi dưỡng; Đoàn ĐBQH và Văn phòng Đoàn ĐBQH sẽ phối hợp khi các lớp bồi dưỡng, hội nghị tập huấn được tổ chức tại địa phương.

2.3 Nhóm giải pháp hoàn thiện nội dung, phương thức bồi dưỡng

- Nghiên cứu xây dựng Bộ tiêu chuẩn của chương trình bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng hoạt động ĐBQH, trong đó cần bao gồm: (1) Các tiêu chuẩn về nội dung gắn với hoạt động của Quốc hội, (2) Các tiêu chuẩn về phương pháp đáp ứng yêu cầu truyền đạt hiệu quả nội dung và thích hợp đối với ĐBQH; (3) Các tiêu chuẩn về hình thức bồi dưỡng gồm các hình thức hội nghị, hội thảo, tọa đàm, khóa tập huấn kiến thức - kỹ năng, nguồn học liệu cho tự học, bồi dưỡng từ xa; (4) Quy định về quy trình xây dựng Khung chương trình, xây dựng bộ tài liệu bồi dưỡng; (5) Quy trình chuẩn bị, phục vụ một hoạt động bồi dưỡng; (6) quy trình đánh giá hiệu quả ứng dụng kết quả bồi dưỡng vào hoạt động của ĐBQH

- Về nội dung, phương pháp bồi dưỡng: Nội dung bồi dưỡng cần tập trung vào hai vấn đề chính là *kiến thức cơ bản, chuyên môn* thuộc nhiều lĩnh vực và *kỹ năng hoạt động*. Nghiên cứu xây dựng nội dung, chương trình đào tạo dành riêng cho từng đối tượng đại biểu khác nhau, phù hợp với nhu cầu của đại biểu; đáp ứng yêu cầu chức năng, nhiệm vụ, cũng như yêu cầu bổ sung, cập nhật kiến thức, kỹ năng nhằm nâng cao năng lực hoạt động thực tiễn của đại biểu. Ví dụ như: Đối với đại biểu lần đầu trúng cử nên tập trung vào những kiến thức chung về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các kỹ năng hoạt động cơ bản; đối với đại biểu đã tái cử nên tập trung vào các kiến thức mang tầm hoạch định chính sách pháp luật, các kỹ năng chuyên sâu và các chuyên đề nâng cao.

Nội dung chương trình bồi dưỡng cũng nên bố trí theo từng giai đoạn hoạt động của ĐBQH: trong 2 năm đầu cần tập trung vào các kiến thức cơ bản và kỹ năng để giúp cho đại biểu sớm có khả năng tham gia các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; năm thứ 3 trở đi chú ý hơn tới việc cập nhật các thông tin và kiến thức cho các lĩnh vực chuyên môn phù hợp với Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh của Quốc hội cũng như các vấn đề kinh tế - xã hội của đất nước.

Cần quan tâm việc tập huấn phương pháp, cách thức giảng dạy mới phù hợp cho các giảng viên, báo cáo viên áp dụng trong quá trình giảng dạy, tạo sự sinh động, hấp dẫn, phấn khích, nhiệt tình đối với người học. Ngoài ra, cần chú trọng khảo sát, đánh giá, nắm bắt kịp thời nhu cầu và nguyện vọng của đại biểu nhằm tổng hợp, phân loại, xác định rõ những nhu cầu bồi dưỡng chung, nhu cầu cho từng hoạt động, từng thời điểm, từng nhóm đại biểu.

2.4 Nhóm giải pháp về các điều kiện đảm bảo hoạt động bồi dưỡng

Thứ nhất, tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo và kiểm tra hoạt động bồi dưỡng

Đảng đoàn Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần tăng cường quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, bảo đảm hoạt động bồi dưỡng đúng định hướng, mục đích; phê duyệt những nội dung, chương trình, phương pháp mang tính chủ đạo; tăng cường kiểm tra, kịp thời cho ý kiến những vấn đề phát sinh, hoặc những thiếu sót, tồn tại cần khắc phục, đặc biệt là về nội dung, chương trình, phương thức bồi dưỡng.

Thứ hai, tăng cường sự phối hợp trong công tác bồi dưỡng

Cần tập trung toàn bộ hoạt động bồi dưỡng Quốc hội về một đầu mối là Ban Công tác đại biểu để khắc phục tình trạng

trùng lặp về nội dung, thời gian địa điểm tổ chức bồi dưỡng của các cơ quan khác nhau trong Quốc hội. Tăng cường phối hợp với các cơ quan chuyên môn trong quá trình nghiên cứu, trao đổi xây dựng chương trình, nội dung bồi dưỡng gắn với hình thức, phương pháp bồi dưỡng. Bên cạnh đó, tăng cường sự phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan, với đoàn ĐBQH, quan tâm tạo điều kiện để đại biểu được tham gia các hoạt động bồi dưỡng; tăng cường hợp tác quốc tế trong hoạt động bồi dưỡng.

Thứ ba, kiện toàn tổ chức bộ máy, tăng cường năng lực cơ quan trực tiếp triển khai hoạt động bồi dưỡng

Cần nghiên cứu xây dựng một Trung tâm nguồn, với nhiệm vụ chủ đạo là bảo đảm nguồn báo cáo viên, nguồn tư liệu bồi dưỡng, các chương trình bồi dưỡng, hệ thống phương pháp, các chương trình hợp tác v.v..; đồng thời, làm tốt nhiệm vụ phối hợp, điều phối các hoạt động bồi dưỡng khác (nếu có). Việc xây dựng năng lực của Trung tâm bồi dưỡng dựa trên các nội dung sau: (i) Trình độ, năng lực nghiên cứu, tham mưu, chuyên môn hóa của cán bộ công chức; (ii) Xây dựng năng lực quản lý tổ chức, thiết kế chương trình; (iii) Khả năng điều phối chương trình, bảo đảm hiệu quả, khoa học; (iv) Xây dựng và phát triển đội ngũ giảng viên, báo cáo viên nguồn, xây dựng năng lực cộng tác viên; (v) Khả năng tiếp cận, tạo điều kiện, tạo mối quan hệ thường xuyên với ĐBQH.

Thứ tư, xây dựng và phát triển đội ngũ Báo cáo viên

Tiếp tục chủ động tổ chức các khóa tập huấn báo cáo viên nguồn trên toàn quốc. Chú ý mở rộng mạng lưới các báo cáo viên trong các lĩnh vực lâu nay còn thiếu báo cáo viên, như kỹ năng giám sát về tài chính - ngân sách, giám sát về môi trường, đầu tư xây dựng cơ bản, đất đai. Chú trọng xây dựng đội ngũ giảng viên, báo cáo viên là những người thực sự tâm huyết, có chuyên môn sâu, người có nhiều kinh nghiệm hoạt động tại các cơ quan dân cử và có cơ chế, chính sách thích đáng để đãi ngộ, đào tạo báo cáo viên nguồn.

Thứ năm, bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động bồi dưỡng

Cần có cơ chế bảo đảm kinh phí và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động bồi dưỡng, theo hướng vừa bảo đảm những quy định chế độ chung, vừa đáp ứng tính chất đặc thù của hoạt động bồi dưỡng. Khai thác các nguồn lực thông tin, nghiên cứu và phối hợp đồng bộ, nhịp nhàng trong việc cung cấp thông tin đáp ứng tốt yêu cầu của đại biểu. Tăng cường sử dụng công nghệ thông tin trong việc xây dựng, lưu giữ, quản lý các văn bản, chuyên đề, các dữ liệu thông tin liên quan khác phục vụ công tác bồi dưỡng.

2.5 Xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động bồi dưỡng ĐBQH

Các tiêu chí đánh giá cụ thể bao gồm: (1) Đáp ứng nhu cầu phục vụ hoạt động của ĐBQH; (2) Chất lượng giảng viên, báo cáo viên; (3) Phương pháp bồi dưỡng phù hợp, linh hoạt, kết hợp truyền đạt và trao đổi; (4) Tài liệu, nội dung bài giảng được chuẩn bị chu đáo, ngắn gọn, mạch lạc, dễ hiểu, có sự tương thích giữa lý luận và thực tiễn, phù hợp với đối tượng bồi dưỡng, chương trình, thời gian bồi dưỡng; (5) Địa điểm thuận lợi cho việc đi lại; (6) Thời điểm tổ chức hội nghị hợp lý; (7) Không khí và môi trường bồi dưỡng thoải mái, công tác tổ chức phục vụ chu đáo, thuận lợi, tạo phấn khích và động lực học tập; (9) Sự tham gia đầy đủ, nhiệt tình và trách nhiệm của đại biểu; (10) Thỏa mãn yêu cầu của đại biểu, được đa số đại biểu đánh giá tốt, được ứng dụng trong hoạt động của ĐBQH■

PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU GIÁ HÀNG HÓA TRONG THƯƠNG MẠI - NHỮNG BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thị Loan*
Võ Thị Thanh Linh**
* TS. GV. Khoa Luật, Đại học Đà Lạt
** ThS. NCS. GV Khoa Luật, Đại học Đà Lạt

Thông tin bài viết:
Từ khóa: đấu giá hàng hóa, thương mại
Lịch sử bài viết:
Nhận bài : 20/03/2019
Biên tập : 20/05/2019
Duyệt bài : 27/05/2019

Tóm tắt:
Hoàn thiện pháp luật về đấu giá hàng hóa trong thương mại là một yêu cầu cấp thiết, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang ngày càng có nhiều cơ hội hợp tác, phát triển với các quốc gia có nền kinh tế lớn mạnh trên thế giới. Bài viết phân tích những bất cập, hạn chế của pháp luật điều chỉnh hoạt động đấu giá hàng hóa trong thương mại, đồng thời đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Article Infomation:
Keywords: auctions of goods; commerce
Article History:
Received : 20 Mar. 2019
Edited : 20 May 2019
Approved : 27 May 2019

Abstract
Improvement of the legal regulations on auctions of goods for commercial purpose is urgently required, especially in the context Vietnam is in upcoming opportunities for cooperation and development with the nations of large economies in the world. This article provides analysis of the inadequacies and shortcomings of the legal regulations on auction activities of goods and suggested recommendations for further improvements.

1. Một số bất cập của pháp luật về đấu giá hàng hóa trong thương mại

1.1 Quy định về doanh nghiệp tổ chức đấu giá

Quá trình chuyển đổi mô hình doanh nghiệp sau ngày Luật Đấu giá tài sản năm 2016 có hiệu lực diễn ra chậm

Theo quy định của Luật Đấu giá tài sản, trong thời gian 2 năm kể từ ngày Luật có hiệu lực (từ ngày 1/7/2017), các doanh nghiệp đấu giá tài sản được thành lập trước ngày Luật này có hiệu lực được tiếp tục hoạt động và phải tiến hành chuyển đổi thành doanh nghiệp tư nhân hoặc công ty hợp danh theo Điều 6 và Điều 7 Nghị định số 62/2017/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Đấu giá tài sản trước ngày 1/7/2019. Tuy nhiên, đã hai năm Luật Đấu giá tài sản năm 2016 được đưa vào thực tế nhưng việc chuyển đổi mô hình như trên vẫn chưa thực sự diễn ra đồng bộ, cản trở quá trình phát triển của hoạt động đấu giá hàng hóa.

Quy định về đăng ký, thành lập doanh nghiệp đấu giá thiếu về nội dung đăng ký vốn

Doanh nghiệp đấu giá tài sản được thành lập, tổ chức và hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh theo quy định của Luật này và quy định khác có liên quan, những nội dung liên quan đến thành lập, tổ chức, hoạt động và chấm dứt hoạt động của doanh nghiệp đấu giá tài sản không quy định tại Luật này thì thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp[1]. Điều 184 Luật Doanh nghiệp quy định: vốn đầu tư của chủ doanh nghiệp tư nhân do chủ doanh nghiệp tự đăng ký; chủ doanh nghiệp tư nhân có nghĩa vụ đăng ký chính xác tổng số vốn đầu tư. Thông tư số 20/2015/TT-BKHĐT ngày 01/12/2015 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư Hướng dẫn về đăng ký doanh nghiệp quy định mẫu Giấy đề nghị đăng ký doanh nghiệp tư nhân, Giấy đề nghị đăng ký công ty hợp danh đều có nội dung đăng ký vốn góp và trong mẫu Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp tư nhân, Giấy chứng nhận đăng ký công ty hợp danh cũng có nội dung chứng nhận vốn góp, vốn điều lệ.

Như vậy, đối với doanh nghiệp, việc góp vốn khi thực hiện đăng ký là một trong những nội dung cơ bản để đảm bảo cho hoạt động của doanh nghiệp và thể hiện quy mô của doanh nghiệp. Tuy nhiên, hiện nay các biểu mẫu Giấy đề nghị đăng ký hoạt động doanh nghiệp đấu giá tài sản cũng như Giấy chứng nhận đăng ký hoạt động của doanh nghiệp đấu giá tài sản ban hành kèm theo Thông tư số 06/2017/TT-BTP ngày 15/6/2017 của Bộ Tư pháp đều không có nội dung đăng ký vốn của doanh nghiệp và nội dung chứng nhận vốn của Sở Tư pháp nên quá trình thực hiện đăng ký thành lập doanh nghiệp đấu giá tài sản còn gặp khó khăn.

Chưa có quy định cụ thể cơ cấu tổ chức, nhân sự của doanh nghiệp đấu giá tài sản.

Đấu giá tài sản là ngành nghề kinh doanh có điều kiện (về nguồn vốn, chất lượng đấu giá viên, cơ sở vật chất, trang thiết bị v.v..). Theo đó, doanh nghiệp đấu giá hàng hóa khi muốn hoạt động phải đảm bảo các điều kiện về vốn, về nhân lực v.v.. Hiện nay, trong các văn bản pháp luật liên quan đến việc thành lập doanh nghiệp đấu giá tài sản như Luật Đấu giá tài sản năm 2016, Nghị định số 62/2017/NĐ-CP[2], Thông tư số 20/2015/TT-BKHĐT hướng dẫn về đăng ký doanh nghiệp[3] đều chưa quy định cụ thể nguồn nhân lực đảm bảo cho hoạt động của doanh nghiệp. Luật Doanh nghiệp cũng chỉ quy định Điều lệ công ty có nội dung về cơ cấu tổ chức quản lý, không quy định bộ phận chấp hành, giúp việc. Điều này dẫn đến thực tế là nhiều trường hợp cơ quan có thẩm quyền gặp khó khăn khi xác định điều kiện thành lập doanh nghiệp đấu giá, vì tính chất đặc thù của lĩnh vực, nhiều doanh nghiệp đấu giá vì không đáp ứng nhân lực đã phải chọn cách giải thể hoặc phá sản.

1.2 Nội dung pháp luật về đấu giá hàng hóa

Về quyền lựa chọn doanh nghiệp tổ chức đấu giá của người bán hàng hóa.

Để tạo điều kiện cho khách hàng khi lựa chọn tổ chức đấu giá, Luật Đấu giá tài sản 2016 quy định người có tài sản có quyền lựa chọn doanh nghiệp tổ chức đấu giá hàng hóa căn cứ theo hồ sơ tham gia và tiêu chí được quy định trong Luật[4]. Theo đó, những doanh nghiệp đấu giá được lựa chọn phải có tên trong danh sách các tổ chức đấu giá tài sản do Bộ Tư pháp công bố. Nhưng cho đến nay, khi Luật Đấu giá tài sản đã đi vào thực tế thì danh sách này vẫn chưa được Bộ Tư pháp công bố mà chỉ có vài địa phương công khai danh sách tổ

1 Điều 23 LĐGTS 2016
2 Nghị định số 62/2017/NĐ-CP ngày 16-5-2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Đấu giá tài sản.
3 Thông tư số 20/2015/TT-BKHĐT ngày 01/12/2015 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn về đăng ký doanh nghiệp.
4 Điều 56 Luật Đấu giá tài sản năm 2016

chức đấu giá trên địa bàn như Quảng Bình[5], Bình Dương[6], TP. Hồ Chí Minh...

Thực trạng trên đã gây nên sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp đấu giá trên cùng thị trường, vì thực tế những doanh nghiệp được Bộ Tư pháp công bố thông tin thì sẽ được khách hàng tìm đến, ngược lại, nhiều doanh nghiệp không có khách hàng, hoặc khi khách hàng tìm đến thì có ít thời gian để chuẩn bị hồ sơ đấu giá.

Quy định về giám định hàng hóa đấu giá còn hạn chế.

Hàng hóa đấu giá được bán đúng thực giá so với giá thị trường khi hàng hóa đó được giám định kỹ và được thực hiện bởi những đơn vị, tổ chức có chuyên môn. Thông thường, hàng hóa thuộc lĩnh vực nào thì sẽ do cơ quan giám định có chuyên môn về lĩnh vực ấy giám định. Nếu người bán thỏa thuận với tổ chức đấu giá về việc ủy quyền giám định thì doanh nghiệp đấu giá sẽ ký hợp đồng với đơn vị giám định để đơn vị này trực tiếp giám định hàng hóa. Thông qua việc giám định hàng hóa, người bán hoặc người tổ chức đấu giá mới có thể xác định giá khởi điểm và mức giá bán phù hợp khi những người tham gia trả giá đưa ra mức giá.

Pháp luật Việt Nam quy định tài sản được mang đi giám định theo quy định của pháp luật hoặc khi người tham gia đấu giá có yêu cầu và phải có được sự chấp thuận của người có tài sản đấu giá[7], nhưng không đề cập đến trường hợp trung tâm đấu giá hoặc doanh nghiệp đấu giá bắt buộc phải ủy quyền cho đơn vị giám định chuyên môn để giám định hàng hóa. Điều này không đảm bảo được tính khách quan trong đấu giá hàng hóa. Doanh nghiệp đấu giá không thể đồng thời cùng thực hiện hai chức năng vừa định giá hàng hóa vừa tổ chức đấu giá hàng hóa được. Chính quy định không chặt chẽ này đã dẫn đến hiện tượng tùy tiện trong khâu định giá hàng hóa đấu giá và tổ chức bán đấu giá hàng hóa để trục lợi, làm ảnh hưởng, gây thiệt hại cho người có tài sản ủy quyền đấu giá.

Quy định mức tiền đặt trước chưa phù hợp.

Khoản tiền đặt trước như là một hình thức nắm giữ lòng tin giữa người mua hàng hóa và doanh nghiệp đấu giá. Tuy nhiên, việc quy định mức giá đặt trước trong đấu giá hàng hóa thương mại vẫn còn khiến cho nhiều doanh nghiệp đấu giá hàng hóa e ngại khi mức tiền đặt cọc không được vượt quá 2% giá khởi điểm của hàng hóa đấu giá[8]. Việc quy định mức tiền đặt cọc như vậy còn khá thấp, gây ra tình trạng đấu giá "ảo", người tham gia đấu giá có thể dễ dàng rút lại giá đã trả hoặc từ chối mua sau khi đấu giá thành công khiến cho cuộc đấu giá hàng hóa bị lũng đoạn.

Quy định về công tác thực hiện chuyển quyền sở hữu đối với hàng hóa còn bất cập.

Hàng hóa trong đấu giá bao gồm hàng hóa không phải đăng ký quyền sở hữu và hàng hóa có đăng ký quyền sở hữu. Khi kết thúc phiên đấu giá, đối với hàng hóa không phải đăng ký quyền sở hữu thì người mua được nhận hàng hóa sau khi lập Văn bản đấu giá hàng hóa[9]. Đối với hàng hóa có đăng ký quyền sở hữu thì người mua hàng chỉ nhận được hàng hóa sau khi người

5 https://stp.quangbinh.gov.vn/3cms/danh-sach-to-chuc-dau-gia-tai-san-va-dau-gia-vien-dang-hanh-nghe-tai-to-chuc-dau-gia-tai-san-tr-48512939.htm

6 https://stp.binhduong.gov.vn/bo-tro-tu-phap/Lists/DauGia/DispForm.aspx?ID=35

7 Khoản 3 Điều 8 Luật Đấu giá tài sản năm 2016

8 Khoản 2, Điều 199 Luật Thương mại năm 2015 quy định "Người tổ chức đấu giá có thể yêu cầu người tham gia đấu giá nộp một khoản tiền đặt trước, nhưng không quá 2% giá khởi điểm của hàng hóa đấu giá".

9 Khoản 1 Điều 209 Luật Thương mại năm 2005: Văn bản bán đấu giá hàng hóa là văn bản xác nhận việc mua bán hàng hóa đấu giá, đây cũng là căn cứ để chuyển quyền sở hữu đối với hàng hóa mà pháp luật quy định phải chuyển quyền sở hữu. Do vậy đối với đấu giá hàng hóa trong thương mại, việc chuyển giao hàng hóa cho người mua chỉ được tiến hành sau khi lập Văn bản đấu giá hàng hóa.

tổ chức đấu giá hoàn thành thủ tục chuyển quyền sở hữu. Cả người bán hàng và người tổ chức đấu giá hàng hóa đều có nghĩa vụ thực hiện thủ tục đăng ký quyền sở hữu của hàng hóa, chuyển quyền sở hữu hàng hóa đó cho người mua[10]. Nhìn chung, quy định chuyển quyền sở hữu đối với hàng hóa hiện nay thì vẫn còn các bất cập sau:

Một là, pháp luật chưa quy định về mốc thời điểm cụ thể để người bán hàng hóa đấu giá chuyển giao giấy tờ liên quan đến hàng hóa phải chuyển quyền sở hữu. Hiện nay, theo quy định của pháp luật về thương mại thì việc chuyển giao này chỉ thực hiện dựa trên sự thỏa thuận giữa người bán với người tổ chức đấu giá trong trường hợp người bán ủy quyền cho doanh nghiệp tổ chức đấu giá thực hiện việc bán hàng hóa. Trên thực tế có nhiều trường hợp người bán sau khi bán được hàng hóa đấu giá vì một vài nguyên nhân khách quan sẽ không giao giấy tờ liên quan đến hàng hóa cho người tổ chức đấu giá. Điều này cản trở người tổ chức hàng hóa thực hiện quá trình hoàn tất thủ tục chuyển giao quyền sở hữu cho người mua hàng hóa. Mà quá trình thực hiện các thủ tục này thì mất khá nhiều thời gian, gây nên tâm lý khó chịu cho người mua, nghiêm trọng hơn có thể dẫn đến việc người mua từ chối việc mua hàng hóa đó, chấp nhận mất luôn một khoản tiền để bù đắp chi phí đấu giá. Đặc biệt đối với những hàng hóa là vật gắn liền với đất đai như nhà ở, công trình xây dựng... thì việc thời gian làm thủ tục chuyển quyền sở hữu hàng hóa cho người mua bị chậm trễ sẽ gây ra những hậu quả to lớn và phức tạp hơn rất nhiều.

Hai là, các thủ tục hành chính trong chuyển đổi quyền sở hữu đối với hàng hóa khá rườm rà, mất nhiều thời gian. Khi trở thành người mua trúng đấu giá, tâm lý người mua là muốn nhận được hàng hóa sớm vì nhiều mục đích khác như chuyển đổi quyền sở hữu hoặc tiếp tục kinh doanh… Tuy nhiên, quy định trên đã gây khó khăn cho chính người tổ chức đấu giá hàng hóa khi họ cũng không thể xác định được thời gian hoàn thành thủ tục trên và thời điểm họ sẽ giao hàng cho người mua.

Các quy định của pháp luật về hình thức đấu giá trực tuyến chưa thực sự có hiệu quả

Đấu giá trực tuyến hàng hóa trong thương mại đã được hình thành khá lâu và dần trở nên phổ biến trong nền kinh tế - thương mại. Tuy nhiên, hiện nay cơ chế quản lý hoạt động đấu giá trực tuyến còn gặp rất nhiều khó khăn vì các lý do:

(i) Pháp luật chưa đưa ra một khái niệm nào về đấu giá hàng hóa trực tuyến mà người mua hay người bán chỉ có thể hiểu đó là việc đấu giá được thực hiện qua mạng internet thông qua các website đấu giá.

(ii) Chất lượng hàng hóa được mang ra đấu giá trực tuyến rất khó để kiểm định vì một số trường hợp, người bán cung cấp thông tin sai về chất lượng, tráo hàng giả, hàng nhái khiến cho người tham gia khó phân biệt.

(iii) Hiện nay pháp luật chưa đưa ra được bất kỳ quy định cụ thể nào liên quan đến tài sản được phép đấu giá trực tuyến, cách thức tiến hành và trách nhiệm của các chủ thể khi vi phạm nghĩa vụ thực hiện đấu giá trực tuyến chưa được quy định rõ.

Vì vậy, hình thức đấu giá trực tuyến mặc dù có quy định trong Luật Đấu giá tài sản năm 2016 và được xem như một cách thức đấu giá nhằm đơn giản thủ tục, hạn chế sự móc nối, thông đồng giữa những người tham gia đấu giá, nhưng thực sự vẫn chưa phát huy hiệu quả và cần phải hoàn thiện hơn trong thời gian tới.

10 Khoản 3 điều 206; khoản 2 Điều 209 Luật Thương mại năm 2005.

1.3 Quy định của pháp luật về hợp đồng đấu giá hàng hóa

Thứ nhất, thời điểm có hiệu lực của hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá đối với hàng hóa là bất động sản khó xác định.

Đối với hợp đồng đấu giá hàng hóa trong thương mại, kể từ thời điểm người tham gia đấu giá được công bố là người mua được tài sản là thời điểm giao kết của hợp đồng, và từ thời điểm giao kết thì hợp đồng đấu giá có hiệu lực[11]. Như vậy, có thể hiểu tại thời điểm người điều hành đấu giá công bố người mua được hàng hóa đấu giá đối với phương thức trả giá lên hoặc người đầu tiên chấp nhận giá đối với phương thức đặt giá xuống là thời điểm giao kết hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá. Từ thời điểm này, các bên phát sinh nghĩa vụ đối với hợp đồng hay nói cách khác là hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá có hiệu lực. Nhưng đối với những loại hàng hóa là vật gắn liền với đất thì thời điểm có hiệu lực của hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá sẽ không được xác định như trên mà phải dựa vào pháp luật có liên quan.

Theo Luật Nhà ở năm 2014, đối với hợp đồng mua bán đấu giá hàng hóa là nhà ở thương mại thì hợp đồng đó phải thực hiện công chứng, chứng thực hợp đồng và thời điểm có hiệu lực của hợp đồng là thời điểm công chứng, chứng thực hợp đồng[12]. Tại khoản 1, Điều 5 Luật Công chứng năm 2014 đưa ra quy định: "Văn bản công chứng có hiệu lực kể từ ngày được công chứng viên ký và đóng dấu của tổ chức hành nghề công chứng". Như vậy, có thể thấy đối với những hàng hóa mà pháp luật yêu cầu phải công chứng hợp đồng mua bán thì thời điểm phát sinh hiệu lực của hợp đồng sẽ là thời điểm hợp đồng được công chứng. Giá trị pháp lý của hợp đồng đấu giá hàng hóa đối với bất động sản không bao gồm đất đai ở thời điểm người mua đấu giá thành công không được công nhận mà phải cho đến khi hợp đồng trên được công chứng hợp pháp thì lúc đó, hợp đồng mới chính thức có hiệu lực, quyền và nghĩa vụ của các bên trong hợp đồng lúc này mới được xác lập. Nếu trong khoảng thời gian đợi công chứng hợp đồng để hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá chính thức có hiệu lực mà các bên chủ thể có xảy ra tranh chấp thì cơ chế nào sẽ được áp dụng để giải quyết những tranh chấp đó? Trong thời điểm này, các bên vẫn chưa hình thành quan hệ hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá mà chỉ đang trong quan hệ giao kết hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá nên không thể áp dụng các quy định về hợp đồng để giải quyết tranh chấp, cùng với đó quyền và lợi ích của các chủ thể cũng không được đảm bảo. Đây là một khoảng trống trong pháp luật về hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá đối với hàng hóa là những vật gắn liền với đất đai. Cần phải khắc phục để đảm bảo hiệu quả hoạt động đấu giá hàng hóa cũng như tạo ra một khung pháp luật vững chắc bảo đảm quyền lợi cho các bên tham gia.

Thứ hai, pháp luật chưa quy định về nghĩa vụ liên đới chịu trách nhiệm của doanh nghiệp bán đấu giá khi người được ủy quyền bán hàng hóa hoặc người bán hàng hóa sai phạm.

Có rất nhiều đối tượng có thể trở thành người bán hàng hóa đấu giá (có thể là chủ sở hữu hàng hóa, người được chủ sở hữu ủy quyền, người có quyền bán theo quy định

11 Giao kết hợp đồng trong bán đấu giá hàng hóa được xem là giao kết bằng lời nói, theo đó, thời điểm giao kết hợp đồng bằng lời nói là thời điểm các bên đã thỏa thuận về nội dung của hợp đồng (khoản 3 Điều 400 BLDS 2015). Hợp đồng được giao kết hợp pháp có hiệu lực từ thời điểm giao kết trừ trường hợp có thỏa thuận khác hoặc luật liên quan có quy định khác (khoản 1 Điều 401 BLDS năm 2015).

12 Trường hợp mua bán, tặng cho, đổi, góp vốn, thế chấp nhà ở, chuyển nhượng hợp đồng mua bán nhà ở thương mại thì phải thực hiện công chứng, chứng thực hợp đồng - Theo khoản 1 Điều 122 Luật Nhà ở năm 2014.

của pháp luật), nhưng khi đặt ra quy định trách nhiệm, xử phạt đối với người bán hàng hóa thì pháp luật hiện nay vẫn chỉ tập trung vào sai phạm của người bán mà chưa có sự liên đới chịu trách nhiệm giữa người bán với người tổ chức đấu giá

Tham khảo Luật Bán đấu giá của Trung Quốc, Chương V quy định về trách nhiệm pháp lý như sau: "Nếu người bán vi phạm quy định tại điều 6 Luật này về ủy quyền bán đấu giá hàng hóa hoặc quyền tài sản không thuộc về họ hoặc họ không thể chuyển nhượng theo pháp luật, họ có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý phát sinh về sau theo quy định của pháp luật. Nếu nhà tổ chức bán đấu giá biết rõ người bán không sở hữu món hàng hoặc không có quyền được ủy quyền bán đấu giá hoặc người bán không chịu trách nhiệm pháp lý về hàng hóa hoặc quyền tài sản, họ cũng có thể bị liên đới chịu trách nhiệm."[13]. Theo quy định pháp luật Việt Nam, khi hàng hóa đấu giá sai phạm thì chỉ có người bán chịu trách nhiệm, thiết nghĩ quy định này không phù hợp khi chính các doanh nghiệp đấu giá có thể biết trước về lỗi khiếm khuyết của hàng hóa, người bán hàng hóa nhưng vẫn tổ chức bán đấu giá và không hề thông báo trước cho bên mua.

2. Một số nguyên nhân

Thứ nhất, nhiều địa phương còn chưa nghiêm túc trong việc xây dựng bản quy chế đấu giá, vì vậy các doanh nghiệp cũng như Trung tâm bán đấu giá gặp lúng túng khi xử lý các công việc phát sinh, trong khi Luật Đấu giá tài sản năm 2016 không quy định rõ.

Thứ hai, một số địa phương chưa thực sự chú ý đến lĩnh vực đấu giá hàng hóa trong thương mại mà chỉ tập trung vào hoạt động đấu giá tài sản nói chung. Đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý về lĩnh vực đấu giá tài sản còn mỏng, chưa được đào tạo bồi dưỡng thường xuyên về kiến thức, kỹ năng quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đấu giá hàng hóa trong thương mại. Chưa có cơ chế phối hợp giữa cơ quản quản lý nhà nước với các doanh nghiệp đấu giá hàng hóa trong thương mại trong công tác quản lý, vận hành và hỗ trợ phát triển. Hoạt động triển khai, tuyên truyền các nội dung của Luật Thương mại 2005 về đấu giá hàng hóa chưa được chú trọng, và khi tiến hành tổ chức thì còn rất nhiều vướng mắc.

Thứ ba, do chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế cũng như các chính sách pháp luật của từng địa phương mà hiện nay, các doanh nghiệp đấu giá hàng hóa đa phần hoạt động mạnh tại những thành phố lớn, còn ở những địa phương nhỏ thì hầu như không có doanh nghiệp nào. Bên cạnh đó là tâm lý chủ quan của các chủ doanh nghiệp đấu giá hàng hóa khi kiểm định nguồn gốc, chất lượng của sản phẩm dẫn đến những tình trạng đáng tiếc như khi mua được hàng hóa rồi người mua hàng hóa mới biết hàng hóa đó không đúng như cam kết, thông báo ban đầu, nhất là trong các phiên đấu giá tác phẩm nghệ thuật[14].

3. Kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động đấu giá hàng hóa trong thương mại.

3.1 Hoàn thiện quy định về doanh nghiệp bán đấu giá hàng hóa

Thứ nhất, tiếp tục đẩy mạnh, hoàn thiện pháp luật về chuyển đổi mô hình doanh nghiệp đấu giá tài sản.

Mặc dù điểm đ khoản 1 Điều 79 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 đã nêu rất rõ lộ trình chuyển đổi, với những ràng buộc cụ thể (xem xét, phê duyệt đề án thực hiện cơ chế tự chủ, đề án chuyển đổi Trung tâm dịch vụ đấu giá tài sản thành doanh nghiệp trong trường hợp không cần thiết duy trì Trung

13 Điều 58 Luật Bán đấu giá Trung Quốc.

14 http://cstc.cand.com.vn/Phong-su-Tieu-diem/San-dau-gia-tranh-o-Viet-Nam-Bao-gio-moi-chuyen-nghiep-509965/

tâm, đề án giải thể Trung tâm dịch vụ đấu giá tài sản trong trường hợp không có khả năng chuyển đổi Trung tâm thành doanh nghiệp sau khi có ý kiến thống nhất của Bộ Tư pháp. Tuy nhiên, cần có văn bản pháp luật quy định cụ thể tiêu chí, lộ trình cụ thể về việc chuyển đổi để tạo điều kiện cho các địa phương trong quá trình chuyển đổi doanh nghiệp.

Thứ hai, về đăng ký thành lập doanh nghiệp bán đấu giá. Cần quy định bổ sung trong biểu mẫu Giấy đề nghị đăng ký hoạt động doanh nghiệp đấu giá tài sản và Giấy chứng nhận đăng ký hoạt động của doanh nghiệp đấu giá tài sản, nội dung đăng ký vốn của doanh nghiệp và nội dung chứng nhận vốn của Sở Tư pháp để phù hợp với Luật Doanh nghiệp 2014.

Thứ ba, nên bổ sung quy định về thành phần, nhân sự trong doanh nghiệp đấu giá, cần có văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chung để đảm bảo thống nhất trong áp dụng quy định pháp luật. Điều này góp phần nâng cao trách nhiệm pháp lý của doanh nghiệp đấu giá trong hành nghề, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người có tài sản, người tham gia đấu giá, đồng thời đảm bảo tính chuyên nghiệp về tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp đấu giá tài sản.

3.2 Hoàn thiện quy định của pháp luật về nội dung pháp luật điều chỉnh về bán đấu giá hàng hóa trong thương mại

Thứ nhất, Bộ Tư pháp cần nhanh chóng công bố danh sách tổ chức đấu giá trên phạm vi cả nước để đảm bảo quyền lợi của người có hàng hóa cũng như các doanh nghiệp đấu giá hàng hóa.

Thứ hai, bổ sung quy định về giám định hàng hóa đấu giá.

Phải quy định rõ hàng hóa đấu giá được giám định bởi cá nhân, tổ chức có trình độ, kinh nghiệm, chuyên môn trong lĩnh vực giám định tài sản. Như ở Pháp, đấu giá viên là những người được đào tạo hết sức nghiêm ngặt, bài bản, họ có kiến thức sâu rộng trong việc xác định giá cả thị trường. Người bán thường sẽ đưa ra mức giá tối thiểu và mức giá này sẽ phải được đấu giá viên đồng ý. Đấu giá viên sẽ là người xác định giá khởi điểm dựa trên khả năng am hiểu kiến thức sâu rộng về giá cả thị trường[15].

Trình tự, thủ tục giám định hàng hóa đấu giá được thực hiện theo quy định của pháp luật áp dụng với loại hàng hóa đó.

Việc giám định hàng hóa đấu giá phải được thực hiện công khai, trung thực và lập thành văn bản. Chi phí giám định do người chủ sở hữu hàng hóa và người tổ chức đấu giá thỏa thuận với nhau, nếu không có sự thỏa thuận thì người chủ sở hữu hàng hóa sẽ chịu toàn bộ chi phí liên quan đến giám định hàng hóa.

Thứ ba, nâng mức tiền đặt trước trong đấu giá hàng hóa thương mại lên để tránh tình trạng đấu giá ảo.

Pháp luật thương mại cần quy định bắt buộc tại Khoản 2 Điều 199 Luật Thương mại 2005: "Người tham gia đấu giá phải nộp một khoản tiền đặt trước từ 2% đến 15% giá khởi điểm của hàng hóa đấu giá. Khoản tiền đặt trước được nộp vào tài khoản riêng của doanh nghiệp đấu giá mở tại tổ chức tín dụng hoặc các bên có thể thỏa thuận thay thế nộp tiền đặt trước bằng bảo lãnh ngân hàng[16]".

---

15 Bộ Tư pháp (2015), Báo cáo tổng thuật pháp luật nước ngoài về đấu giá hàng hóa – Hồ sơ Dự án Luật đấu giá trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIII (ngày 20/10/2015 - 27/11/2015).

16 Căn cứ điều 335 BLDS năm 2015 quy định về bảo lãnh, "Bảo lãnh ngân hàng" là cam kết bằng văn bản của tổ chức tín dụng (bên bảo lãnh) với bên có quyền (bên nhận bảo lãnh) về việc thực hiện nghĩa vụ tài chính thay cho khách hàng (bên được bảo lãnh) khi khách hàng không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ đã cam kết với bên nhận bảo lãnh. Khách hàng phải nhận nợ và hoàn trả cho tổ chức tín dụng số tiền đã được trả thay.

Điều này sẽ giúp cho việc quản lý số tiền đặt trước của phiên đấu giá hàng hóa được minh bạch hóa, góp phần đảm bảo chất lượng dịch vụ đấu giá hàng hóa trong thương mại.

Thứ tư, xây dựng các quy định tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuyển quyền sở hữu hàng hóa đấu giá. Tiếp tục hoàn thiện, sửa đổi các quy định liên quan đến quá trình chuyển đổi quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản trong toàn bộ hệ thống pháp luật. Xây dựng quy trình thủ tục chuyển quyền sở hữu hàng hóa đầy đủ, chính xác, nhanh gọn.

Đặt ra quy định về nghĩa vụ của người bán hàng hóa phải giao đầy đủ các giấy tờ liên quan đến hàng hóa đấu giá trong trường hợp hàng hóa đó phải chuyển quyền sở hữu theo pháp luật ngay sau khi kết thúc phiên đấu giá. Nếu người bán hàng chậm trễ trong việc bàn giao các giấy tờ liên quan đến hàng hóa phải chuyển quyền sở hữu thì tùy theo mức độ sẽ phải chịu các hình phạt như phạt hành chính, phạt bồi thường thiệt hại vì có hành vi xâm phạm quyền lợi của người mua hàng hóa.

Khi soạn thảo văn bản hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá phải chuyển quyền sở hữu thì vấn đề làm thủ tục chuyển đổi với cơ quan nhà nước có thẩm quyền của các bên tham gia cần phải làm rõ trong hợp đồng.

Thứ năm, hoàn thiện quy định của pháp luật về đấu giá trực tuyến:

Một là, bổ sung các quy định cụ thể, chi tiết đối với việc giao kết hợp đồng trong bán đấu giá hàng hóa qua mạng internet. Cần siết chặt quy chế quản lý đối với những nhà đầu tư (người bán, người mua) và cả người tổ chức đấu giá.

Hai là, bổ sung quy chế thẩm định tư cách tham gia bán đấu giá qua mạng. Với một website đấu giá, người bán và người mua có thể sử dụng nhiều hình thức gian lận nhằm thu lợi bất hợp pháp như người bán khai gian lận về các thông số hàng hóa hoặc người mua là một thực thể ma, gây nhiễu và cản trở trong quá trình kinh doanh của người bán. Do vậy, cần tăng cường các quy định về xác định tư cách chủ thể tham gia bán đấu giá, yêu cầu trách nhiệm cao đối với những chủ thể này khi thực hiện bán đấu giá hàng hóa.

Ba là, tăng cường công tác chuyển giao cho các doanh nghiệp đấu giá tự thực hiện website đấu giá của mình. Việc chuyển giao hoàn toàn công việc xây dựng trang thông tin điện tử đấu giá cho các doanh nghiệp tự quyết định sẽ là một biện pháp ngăn chặn những hành vi thông đồng, gây rối giữa người bán và người mua. Bên cạnh đó, mỗi doanh nghiệp đấu giá sẽ có những mục tiêu, chiến lược, ưu đãi khác nhau dành cho khách hàng khi tham gia đấu giá trực tuyến, khách hàng có thể dựa vào kết quả hoạt động được công bố trên website đấu giá của doanh nghiệp để lựa chọn được người tổ chức đấu giá phù hợp với nhu cầu.

Bốn là, thành lập các website trung gian để giám sát việc hoạt động bán đấu giá giữa các chủ thể. Các website này có thể do Bộ Tư pháp quản lý hoặc là do một công ty quản lý việc đấu giá thực hiện. Công ty trung gian sẽ giúp cho cả người có hàng hóa, người mua và doanh nghiệp bán đấu giá xác định sự tồn tại và tính trung thực từ nhiều phía.

Năm là, xây dựng các quy định quản lý nhà nước về bán đấu giá qua mạng. Nhà nước cần phải quản lý tất cả mọi thứ liên quan đến vấn đề này như về số lượng giao dịch, số lượng giao dịch thành công và đánh thuế với những giao dịch thành công.

3.3 Hoàn thiện quy định của pháp luật về hợp đồng đấu giá hàng hóa trong thương mại

Về giải quyết tranh chấp đối với hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá là bất động sản.

Các địa phương cần đưa vào Quy chế đấu giá để nâng cao tinh thần trách nhiệm của các chủ thể tham gia mua bán hàng hóa đấu giá (đối với bất động sản) về các quy định, nguyên tắc giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn phát sinh (nếu có) trong thời gian hợp đồng được công chứng. Hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng phải hủy kết quả đấu giá trước khi hợp đồng mua bán hàng hóa đấu giá được công chứng theo quy định của pháp luật

Về trách nhiệm của doanh nghiệp bán đấu giá hàng hóa đối với hành vi vi phạm trong hợp đồng.

Một là, cần quy định cụ thể trách nhiệm của người bán hàng hóa trong trường hợp người bán không phải là chủ sở hữu của hàng hóa; không được phép ủy quyền hoặc nhận ủy quyền theo quy định của pháp luật; không có quyền chuyển nhượng quyền tài sản thì phải chịu trách nhiệm do hành vi vi phạm của mình theo pháp luật.

Hai là, trong trường hợp doanh nghiệp biết rõ người bán hàng không phải là chủ sở hữu của hàng hóa; không được ủy quyền hoặc nhận ủy quyền; không có quyền chuyển nhượng quyền tài sản mà vẫn thực hiện việc bán đấu giá hàng hóa, khai báo thông tin không trung thực trong thông báo, niêm yết hàng hóa đấu giá thì phải liên đới chịu trách nhiệm đối với hành vi vi phạm trên.

3.4 Bổ sung các quy định về xử phạt trong lĩnh vực đấu giá hàng hóa thương mại.

Tăng cường công tác giám sát đối với những đối tượng có chức vụ, quyền hạn và đề xuất áp dụng chế tài đối với nhóm đối tượng này.

Với những đối tượng có chức vụ, quyền hạn[17] tham gia đấu giá cần có yêu cầu nhất định với bản thân họ cũng như với phiên đấu giá đó. Các quy định của Luật Đấu giá tài sản năm 2016 và những văn bản pháp luật có liên quan hiện nay vẫn chưa điều chỉnh vấn đề này. Phải có cơ chế điều chỉnh đặc biệt đối với những đối tượng có chức vụ, quyền hạn khi họ tham gia đấu giá như yêu cầu xác minh nguồn gốc tài sản của người có hàng hóa đấu giá, kiểm soát những người cùng tham gia đấu giá, kiểm soát trình tự, thủ tục tiến hành đấu giá.

Đề xuất bổ sung quy định về nhóm đối tượng có chức vụ, quyền hạn vi phạm trong lĩnh vực đấu giá hàng hóa thương mại có thể được xem là hành vi tham nhũng theo Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2015[18]. Bổ sung quy định Tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực đấu giá tài sản bên cạnh các Tội phạm tham nhũng được quy định tại chương XXIII - Các tội phạm về chức vụ tại BLHS năm 2015 sửa đổi bổ sung năm 2017■

17 Người có chức vụ, quyền hạn trong bán đấu giá hàng hóa thương mại có thể là Giám đốc doanh nghiệp đấu giá, Phó giám đốc doanh nghiệp đấu giá, đấu giá viên.

18 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2015 quy định tham nhũng bao gồm 12 hành vi cụ thể như sau:Tham ô tài sản; Nhận hối lộ; Lạm dụng chức vụ, quyền hạn để chiếm đoạt tài sản; Lợi dụng chức vụ, quyền hạn khi thi hành nhiệm vụ, công vụ để vụ lợi; Lạm quyền trong thi hành nhiệm vụ, công vụ để vụ lợi; Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đến những người khác vì trục lợi; Giả mạo trong công tác để vụ lợi; Đưa hối lộ, môi giới hối lộ được thực hiện bởi người có chức vụ, quyền hạn để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương để vụ lợi; Lợi dụng chức vụ, quyền hạn và sử dụng trái phép tài sản của Nhà nước để vụ lợi; Những nhiễu vì vụ lợi; Không thực hiện nhiệm vụ, công cụ vì vụ lợi; Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc kiểm tra, kiểm toán, thanh tra, điều tra, xét xử, truy tố, và thi hành án vì vụ lợi.

HÔN NHÂN ĐỒNG TÍNH TẠI HOA KỲ VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Hồ Minh Thành*

* ThS. GV. Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật, Đại học Huế.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: hôn nhân, hôn nhân đồng tính, pháp luật Hoa Kỳ, LGBT, quan hệ dân sự đồng tính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/01/2019
Biên tập : 17/03/2019
Duyệt bài : 25/03/2019

Tóm tắt:

Hôn nhân đồng tính đã trở thành một trong những vấn đề chính sách xã hội gây tranh cãi nhất trong thời đại chúng ta. Các cuộc tranh luận về quyền cho cộng đồng người đồng tính (LGBT) đã diễn ra trong nhiều thập kỷ và gần đây, hôn nhân đồng tính đã trở thành nội dung dẫn đầu chương trình nghị sự xã hội ở nhiều nước châu Âu và châu Mỹ. Một trong những nước có sự thay đổi chính sách đáng chú ý về hôn nhân đồng tính là Hoa Kỳ và các chính sách của quốc gia này có thể gợi mở các ý tưởng cho việc xây dựng chính sách về hôn nhân đồng tính tại Việt Nam.

Article Infomation:

Keywords: marriage, same-sex marriage, US legislation, LGBT, same-sex relationships

Article History:

Received : 03 Jan. 2019
Edited : 17 Mar. 2019
Approved : 25 Mar. 2019

Abstract

"Same-sex marriage" (SSM) has become one of the most controversial social policy today. While debates on rights for the Les-Gay-Bisexual-Transgender community (LGBT) have been going on for decades, SSM has recently risen to the top of the social agenda in European and American countries. One of the most noticeable nations of the SSM policy is in the United States and its policies may be considered as references and suggestions for development of policy on "same-sex marriage" in Vietnam in the future.

Chính sách của các quốc gia nhằm đảm bảo sự bình đẳng về quyền kết hôn đối với người đồng tính có sự khác biệt đáng kể trên toàn cầu. Theo Chiến dịch Nhân quyền, hôn nhân đồng giới là hợp pháp ở 20 quốc gia, hợp pháp ở một số khu vực tài phán ở 2 quốc gia, phạm tội hình sự ở 75 quốc gia và bị trừng phạt bằng cái chết ở 10 quốc gia[1]. Trong khi các cuộc tranh luận về quyền của người đồng tính đã diễn ra trong nhiều thập kỷ, chỉ mới gần đây, hôn nhân đồng tính (HNĐT) mới vươn lên dẫn đầu chương trình nghị sự xã hội ở nhiều nước châu Âu và châu Mỹ. Tại Hoa Kỳ, bên cạnh sự thay đổi chính sách về thừa nhận hôn nhân đồng giới, Toà án tối cao Hoa Kỳ

1 Human Rights Campaign, 2016, International Policies on Same-Sex Marriage, <https://www.infoplease.com/us/gender-sexuality/international-policies-same-sex-marriage>, truy cập ngày 20/12/2018.

ra phán quyết rằng, quyền kết hôn của các cặp đồng giới sẽ được bảo vệ trên toàn bộ 50 bang của nước này từ năm 2015. Phán quyết này đã được sự hưởng ứng và ủng hộ của dư luận xã hội. Báo cáo của Trung tâm nghiên cứu Pew 2017a cho thấy, sự ủng hộ cho HNĐT đã tăng từ 35% trong năm 2001 lên 62% trong năm 2017[2].

1. Khái quát về hôn nhân đồng tính theo pháp luật Hoa Kỳ

1.1 Cặp đôi đồng giới đầu tiên kết hôn hợp pháp trong lịch sử Hoa Kỳ

Ngày 18/05/1970, hai người đàn ông là Jack Baker và Micheal McConell đã nộp đơn cho Thư ký Toà án Gerald R. Nelson tại Hạt Hennepin để yêu cầu đăng ký kết hôn (ĐKKH). Tuy nhiên Thư ký Toà án này đã từ chối đơn vì hai người yêu cầu ĐKKH có cùng giới tính. Không đồng tình với quyết định đó, cặp đôi này đã khởi kiện với lập luận, pháp luật vào thời điểm hiện tại không hề có quy định cấm kết hôn đồng giới và họ hoàn toàn đủ điều kiện để đăng ký kết hôn theo quy định tại Điều 1, 4, 8 và 9 Hiến pháp Mỹ. Tuy nhiên, nỗ lực của họ thất bại, kể cả sau khi đã đệ đơn kháng cáo lên toà án cấp cao[3]. Sau đó, Baker và McConnell đã nộp đơn ĐKKH lại, lần này là tại Hạt Blue Earth và họ đã thành công trong việc xin giấy phép kết hôn ngay trước khi Tòa án Minnesota tạm dừng giấy phép kết hôn đối với các cặp đồng giới[4]. Cặp đôi này, do đó, được xem như là "cặp đôi đồng giới đầu tiên kết hôn hợp pháp trong lịch sử"[5]. Đây có thể được xem như là một sự may mắn khi quyết định cấm KHĐT năm 1972 "không hồi tố đối trường hợp của Baker và McConnell" vì hai người đã có được giấy ĐKKH và đã kết hôn "đủ sáu tuần" trước đó.

Năm 1977, Luật của bang Colorado được thông qua với quy định rằng, hôn nhân là một mối quan hệ xuất phát từ một người nam và một người nữ. Và cho đến năm 1980, hơn một nửa số bang tại Mỹ thông qua quy định rằng, kết hôn phải được xuất phát từ hai thực thể khác giới. Một thập kỷ sau, con số này là 40 trong số 50 bang và đến năm 1945 là 45 trên 50 bang tại Mỹ. Năm 1996, Quốc hội Mỹ đã thông qua Đạo luật Bảo vệ hôn nhân (Defense of Marriage Act - DOMA) và được Tổng thống Clinton ký thành luật. DOMA cho phép mỗi tiểu bang lựa chọn có công nhận một liên minh đồng giới ở một tiểu bang khác hay không.

Kể từ khi DOMA được thông qua, hầu hết mọi tiểu bang đã tận dụng cơ hội bằng cách ban hành luật hoặc sửa đổi Hiến pháp của bang mình để tuyên bố hôn nhân đồng giới là không hợp lệ, ngay cả đối với các cặp vợ chồng kết hôn ở một bang khác mà tại bang đó, cuộc hôn nhân đã được cấp phép.

Vì DOMA và luật pháp của các bang không thừa nhận hôn nhân đồng giới và nội dung này chưa được tòa án kiểm tra tính hợp hiến, nên việc dựa vào luật pháp để giải quyết vấn đề HNĐT là vấn đề gây tranh cãi vào thời điểm bấy giờ. Do đó, năm 2002, một văn bản nhằm mục đích sửa đổi Hiến pháp được đề xuất với tên gọi là Sửa đổi Hôn nhân liên bang (Federal Marriage Amendment - FMA) đã được trình ra trước Quốc hội. Việc sửa đổi sẽ định nghĩa hôn nhân là sự kết hợp của một người đàn ông và một người phụ nữ và có thể được sử dụng để phủ quyết sự bảo vệ của các tiểu bang hoặc địa phương đối với các cặp đồng giới và con cái của họ. Để trở thành một phần của Hiến pháp Hoa Kỳ, FMA cần phải được hai phần ba Quốc hội phê chuẩn và sau đó được phê chuẩn bởi ba phần tư các cơ quan lập pháp tiểu bang.

---

2 Trung tâm Nghiên cứu Pew, n 1.

3 Baker v.Nelson, 291 Minn. 310, 191 N.W.2d 185 (1971).

4 Anon., "Minnesota Statutes Annotated", West Publishing Co. (June 1969), c. 517.01 – Marriage a civil contract. "Marriage, so far as its validity in law is concerned, is a civil contract, to which the consent of the parties, capable in law of contracting, is essential.

5 David E.Newton, Same-sex marriage, Second Edition, Contemporary World Issues, 2016, trang 6.

1.2 Lược sử thời gian cho việc thay đổi chính sách hôn nhân đồng giới tại Hoa Kỳ

Kể từ khi chính phủ liên bang im lặng về chủ đề này, HNĐT luôn là vấn đề gây tranh cãi gay gắt ở Hoa Kỳ. Trong vài thập kỷ qua, các quyền và đặc quyền được mở rộng cho cộng đồng LGBT đã tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, nhiều tiểu bang vẫn cứng rắn trong việc mở rộng quyền bình đẳng cho các cặp đồng tính theo luật. Năm 2015, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ phán quyết rằng, quyền kết hôn phải được mở rộng cho các cặp đồng tính. Phán quyết đã thay đổi đáng kể bối cảnh của luật hôn nhân đồng giới trên cả nước. Tuy nhiên, trước khi đi đến phán quyết này, các bang được trao quyền quyết định liệu hôn nhân đồng giới có được phép trong phạm vi ranh giới của bang hay không. Điều này làm cho pháp luật điều chỉnh hôn nhân giữa những người cùng giới tính trở nên phức tạp trong một thời gian dài.

1.3 Hệ quả pháp lý đằng sau sự thay đổi các chế định của pháp luật Hoa Kỳ

a. Mức độ được bảo vệ theo từng chế định

Trước khi các bang công nhận hôn nhân đồng tính (same-sex marriage) - hôn nhân hợp pháp giữa những người cùng giới tính[6] - một số chế định đã được các bang lựa chọn nhằm điều chỉnh các quan hệ giữa những người đồng tính. Có thể kể đến các chế định *kết hợp dân sự* (civil union) và *sống chung như vợ chồng* (Domestic partner).

Kết hợp dân sự[7] là một chế định được tạo ra để mở rộng quyền cho các cặp đồng giới. Những quyền này chỉ được công nhận ở tiểu bang mà cặp vợ chồng cư trú[8]. Bên cạnh đó, *sống chung như vợ chồng*[9] cũng là một chế định được tạo ra để mở rộng quyền cho các cặp vợ chồng chưa kết hôn, bao gồm (nhưng không nhất thiết giới hạn ở) các cặp đồng giới. "Quan hệ sống chung như vợ chồng" thường được quy định bởi pháp luật các tiểu bang với những hạn chế về quyền hơn so với chế định "kết hợp dân sự". Ví dụ, ở New Jersey, một kết hợp dân sự tạo ra nhiều trách nhiệm chung hơn về các khoản nợ đồng thời cũng mang lại nhiều quyền lợi hơn đối với tài sản khác. Trong khía cạnh này, Sở Thuế vụ không công nhận HNĐT hoặc "kết hợp dân sự cùng giới". Điều này có nghĩa là cặp vợ chồng không đủ điều kiện để nhận các lợi ích liên bang dựa trên hôn nhân hoặc nộp tờ khai thuế liên bang. Ví dụ khác là, trong một vụ việc liên quan đến quyền thăm bệnh của vợ chồng, năm 2007 cô Lisa Pond đã chết tại Bệnh viện Jackson sau khi bị phình động mạch não trong chuyến đi nghỉ cùng với Janice Langbehn, đối tác nữ của cô trên quãng đường từ Washington đến Florida. Khi Lisa đang hấp hối tại bệnh viện, một nhân viên xã hội của bệnh viện đã từ chối cho Janice vào phòng bệnh của Lisa. Janice nghe người này đã nói rằng Florida là "một tiểu bang chống đồng tính". Janice kiện ra tòa và một tòa án quận ở Miami, Florida đã bác bỏ vụ kiện của Janice. Tòa án cho rằng luật pháp Florida không yêu cầu bệnh viện cho phép bạn tình đồng giới đến thăm, ngay cả khi có giấy ủy quyền y tế hợp lệ. Đây là thực tế mà hầu hết các cặp đồng giới ở Hoa Kỳ phải đối mặt và nó trái ngược hoàn toàn với cách mà các cặp vợ chồng khác giới được đối xử ở mọi nơi[10].

Việc công nhận HNĐT đã mang lại quyền lợi cho các cặp đôi này một cách đầy đủ hơn so với các chế định "kết hợp dân sự" hay "sống chung như vợ chồng". Nói một cách khác, chỉ *hôn nhân* mới mang lại lợi

6 Nt

7 https://www.uslegalforms.com/familylaw/new-couple/domestic-partnership.htm, truy cập ngày 20/12/2018.

8 New Jersey (từ năm 2006) và New Hampshire (từ năm 2007) cho phép các kết hợp dân sự. Vermont ban hành vào năm 2000. https://www.uslegalforms.com/familylaw/new-couple/domestic-partnership.htm, truy cập ngày 20/12/2018.

9 Luật pháp toàn tiểu bang ở Hawaii, Maine, Oregon, Washington và luật toàn quận ở Quận Columbia trao một số quyền vợ chồng nhất định cho các cặp đồng giới.

10 Equality Florida Action, <https://www.eqfl.org/supremestory1> truy cập ngày 20/12/2018.

ích và sự bảo vệ một cách trọn vẹn trong phạm vi toàn liên bang. HNĐT là cuộc hôn nhân được công nhận hợp pháp giữa hai vợ chồng cùng giới tính. Kể từ khi có phán quyết của Tòa án Tối cao tại Obergefell, các cặp vợ chồng đồng tính có các quyền và lợi ích tương tự như các cặp vợ chồng khác giới kết hôn hợp pháp khác, bao gồm giảm thuế, quyền ra quyết định y tế khẩn cấp, tiếp cận luật quan hệ trong nước, lợi ích vợ chồng (bao gồm cả bồi thường cho người lao động), quyền thừa kế và đặc quyền chứng thực của người phối ngẫu[11]. Theo Văn phòng Kế toán Tổng hợp của Chính phủ Liên bang (GAO), tổng cộng sẽ có hơn 1.100 quyền lợi và những bảo vệ khác được trao cho công dân Hoa Kỳ sau khi kết hôn hợp pháp. Các lĩnh vực được bảo vệ bao gồm lợi ích an sinh xã hội, quyền lợi của cựu chiến binh, bảo hiểm y tế, trợ cấp y tế, quyền thăm bệnh, thuế bất động sản, tiết kiệm hưu trí, lương hưu, nghỉ phép cũng với gia đình cũng như là nhập cư[12]. Đây cũng là một trong những sự khác biệt căn bản về mặt lợi ích của HNĐT sau khi được chấp nhận ở cấp liên bang[13].

b. Xung đột pháp luật giữa các tiểu bang trong giai đoạn 1997 - 2005

Bên cạnh việc làm gia tăng các quyền và lợi ích hợp pháp cho các cặp đôi đồng tính, phán quyết của Toà án Tối cao Mỹ cũng giải quyết được vấn đề xung đột pháp luật phức tạp tại đây trong giai đoạn 1997-2005. Sau khi Hawaii trở thành tiểu bang đầu tiên công nhận mối quan hệ dân sự giữa hai người đồng tính (1997) đến trước khi Toà án tối cao Hợp chúng quốc Hoa Kỳ bắt buộc các bang phải cho phép những người đồng giới kết hôn, luật pháp của các tiểu bang tạo nên một sự xung đột pháp luật nặng nề. Điều này tạo ra sự khác biệt về tình trạng pháp lý của các cặp đồng tính, từ quyền kết hôn đầy đủ ở một số bang cho đến việc từ chối hoàn toàn bất kỳ sự công nhận nào ở hầu hết những người khác.

Do sự khác biệt trong quy định của pháp luật giữa các tiểu bang, một hành động đơn thuần như di chuyển qua biên giới của một tiểu bang trong lãnh thổ Mỹ cũng có thể gây ra hệ quả pháp lý khác biệt cho các cặp đồng tính. Ngay cả trong một ngày du hành xuyên nước Mỹ, hai công dân đồng tính có thể trải qua các tình trạng pháp lý thay đổi một cách đáng ngạc nhiên. Theo đó, họ có thể được xem là đang trong tình trạng kết hôn hợp pháp ở một tiểu bang, nhưng chỉ còn là cấp đối tác trong một bang khác hay được coi là những người lạ hoàn toàn tại bang thứ ba. Chính vì vậy, những cặp đồng tính này luôn luôn phải nhận thức được những nguy cơ pháp lý và sự bảo vệ từ các văn phòng luật sư để giúp họ tự bảo vệ mình, bao gồm hiểu biết về những rủi ro của việc đi lại giữa các tiểu bang không tôn trọng các mối quan hệ gia đình này.

2. Những gợi mở cho Việt Nam

Từ thực trạng pháp lý về HNĐT tại Hoa Kỳ, chúng tôi nhận thấy có một số gợi mở cho việc xây dựng chính sách, pháp luật về quyền kết hôn của người đồng giới tại Việt Nam:

Thứ nhất, với các trường hợp HNĐT, chúng ta có thể cấp một giấy chứng nhận về mối quan hệ dân sự, với hệ quả pháp lý như hợp đồng tiền hôn nhân của pháp luật các nước (civil union). Như đã phân tích, ở Hoa Kỳ, nhiều cặp đồng giới đã thiết lập mối quan hệ lâu dài trước khi có quyền kết hôn dân sự. Tác động và lợi ích có thể có của việc công nhận hôn nhân và hôn nhân đối với các cặp vợ chồng lâu dài đã được kiểm tra qua một nghiên cứu bằng cách sử dụng dữ liệu từ một mẫu của các thành viên cặp

11 https://family.findlaw.com/marriage/same-sex-marriage-civil-unions-and-domestic-partnerships.html truy cập ngày 20/12/2018.

12 Marriage: same-sex and opposite-sex: Legal and economic benefits of marriage. <http://www.religioustolerance.org/mar_bene.htm>truy cập ngày 20/12/2018.

13 https://www.uslegalforms.com/familylaw/new-couple/domestic-partnership.htmtruy cập ngày 20/12/2018.

vợ chồng: 307 trong một cuộc hôn nhân dân sự và 50 không có tình trạng quan hệ pháp lý. Nghiên cứu được báo cáo được thực hiện trước khi công nhận kết hôn ở tất cả các tiểu bang của Hoa Kỳ và kiểm tra mối liên hệ của tình trạng hôn nhân và sống trong tình trạng công nhận hôn nhân dân sự của các cặp đồng giới với bản báo cáo về LGB dương tính và âm tính (đồng tính nữ, đồng tính nam và lưỡng tính) bản sắc, hỗ trợ xã hội và phân biệt đối xử hàng ngày. Các phân tích hồi quy Dyadic cho thấy những người tham gia vào một cuộc hôn nhân dân sự đã báo cáo mức độ trung tâm nhận dạng LGB cao hơn và sự hỗ trợ từ đối tác. Sống trong một tiểu bang được công nhận hôn nhân dân sự có liên quan đến việc che giấu danh tính LGB ở mức độ thấp hơn, một quá trình ít khó khăn hơn để chấp nhận một danh tính LGB khác, và ít cảnh giác và cô lập hơn. Kết quả được thảo luận về lợi ích của các mối quan hệ lâu dài và tác động của bối cảnh lịch sử xã hội và chính sách hôn nhân đối với các mối quan hệ đồng giới[14].

Thứ hai, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định "nam, nữ có quyền kết hôn." Như vậy, có thể thấy rằng, Hiến pháp 2013 chỉ quy định về quyền kết hôn chứ không định nghĩa về quyền kết hôn. Quy định về quyền kết hôn của "nam, nữ" không ảnh hưởng hay ngăn cản quyền kết hôn của người đồng tính. Tuy nhiên, Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2014 lại có quy định "Kết hôn là việc nam và nữ xác lập quan hệ vợ chồng với nhau theo quy định của Luật này về điều kiện kết hôn và đăng ký kết hôn"[15]. Quy định này có thể được xem là một trở ngại trong việc luật hoá quyền kết hôn của những người đồng tính tại Việt Nam trong tương lai.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 cũng có quy định về nguyên tắc "một vợ một chồng"[16]. *Tuy nhiên, nguyên tắc có được hiểu trên tinh thần pháp luật Việt Nam chỉ công nhận tình trạng pháp lý là "đơn hôn"*, với nội hàm là "không ai được kết hôn với người khác khi đang ở trong tình trạng hôn nhân". Do đó, hôn nhân giữa hai người cùng giới tính mà đáp ứng được được nguyên tắc này cũng nên được xem là hợp hiến.

Nói tóm lại, Hiến pháp Việt Nam không ban hành bất kỳ một lý thuyết nào về hôn nhân. Chính vì vậy chúng ta có thể tự do mở rộng đối tượng được kết hôn bao gồm các cặp đồng giới.

*

Có thể nhận thấy rằng, câu chuyện pháp lý về hợp pháp hoá hôn nhân cho những người đồng giới cũng như vấn đề giải quyết hệ quả pháp lý hậu hôn nhân đồng giới sẽ còn kéo dài trong tương lai. Tương tự như trường hợp của Mỹ, kể từ sau quyết định của Tòa án Tối cao trong vụ việc *Obergefell v. Hodges*[17] mở rộng quyền cho các cặp đồng giới kết hôn trên toàn quốc, cộng đồng LGBT đã đấu tranh chống phân biệt đối xử trong việc làm, nhà ở và nhà ở công cộng. Vào ngày 13/5/2016, Tổng thống Obama đã cân nhắc về "cuộc chiến nhà vệ sinh", khởi nguồn từ những tranh cãi giữa các bang về việc người chuyển giới có quyền sử dụng phòng tắm với thông báo "Sinh viên có thể sử dụng phòng tắm theo giới tính tự xác định của họ"[18].

Ngoài ra, một số các vấn đề pháp lý khác như là quan hệ pháp lý giữa cha mẹ và con, nuôi con nuôi, cấp dưỡng hay mang thai hộ đối với các người đồng tính cũng là những thách thức lớn cho các nhà lập pháp tại Việt Nam■

14 Riggle, Ellen D. B., Impact of Civil Marriage Recognition for Long-Term Same-Sex Couples, Sexuality Research & Social Policy: A Journal of the NSRC, Vol 14(2), Jun, 2017. pp. 223-232.

15 Khoản 5 Điều 3 Luật Hôn nhân gia đình 2014

16 Điều 36 Hiến pháp 2013

17 576 U.S. (2015).

18 The American Gay Rights Movement: A Timeline, <https://www.infoplease.com/us/gender-issues/american-gay-rights-movement-timeline>, truy cập ngày 20/12/2018.