

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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



VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
HÀNG, 11 NOVEMBER

Số 22 (350)
Kỳ 2 - Tháng 11/2017

- ❖ TỔNG QUAN VÀ ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM
- ❖ MỘT SỐ NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VẬN ĐỘNG CHÍNH SÁCH NGHỊ VIỆN
- ❖ BÀN VỀ TÍNH QUY PHẠM CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ ĐẶC BIỆT VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 22/2017

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Tổng quan và đánh giá các quy định của pháp luật về đại biểu Quốc hội ở Việt Nam (Kỳ 1)

TS. Nguyễn Đình Quyền

- 16** Một số nhân tố ảnh hưởng đến vận động chính sách nghị viện

PGS, TS. Đỗ Phú Hải

- 22** Nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội để ngăn ngừa tham nhũng chính sách

Vũ Văn Huân

- 27** Phát huy giá trị của luật tục trong bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường

ThS. Hoàng Văn Quỳnh

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 32** Bàn về tính quy phạm của Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và một số kiến nghị

ThS. Trần Thị Mai Phước

- 39** Pháp luật dân số: lịch sử, thực tiễn thi hành và kiến nghị hoàn thiện

ThS. Nguyễn Thúy Hà

CHÍNH SÁCH

- 47** Xây dựng nông thôn mới gắn với tái cơ cấu nông nghiệp

Nguyễn Thị Thục Nguyễn

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 53** Tội phạm xâm hại tình dục trẻ em và vấn đề bảo vệ quyền trẻ em qua công tác xét xử ở khu vực miền Trung - Tây Nguyên

ThS. Lữ Thị Hằng

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 59** Từ "khách hàng" đến "công dân đồng thiết kế và vận hành" các dịch vụ công ở Australia và một số liên hệ với Việt Nam

TS. Bùi Hải Thiêm



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

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

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP 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@qh.gov.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: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Các vị nguyên thủ quốc gia tại Hội nghị cấp cao tại Đà Nẵng năm 2017.

Ảnh: Sưu tầm

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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

Legis No 22/2017

STATE AND LAW

- 3** Overviews and Assessments of Legal Regulations on National Assembly Deputies in Vietnam (Part 1)

Dr. Nguyen Dinh Quyen

- 16** Factors Influencing to Parliamentary Policy Lobbying

Prof., Dr. Do Phu Hai

- 22** Enhancement of National Assembly Legislative Capacity for Prevention of Policy Corruption

Vu Van Huan

- 27** Taking Advantages of Value of Customary Law in Protection of Natural Resources and Environment

LLM. Hoang Van Quynh

DISCUSSION OF BILLS

- 32** Discussion of the Normative Nature of the Bill on Special Administrative-Economic Units and Recommendations

LLM. Tran Thi Mai Phuoc

- 39** Population Law: History, Practical Enforcements and Recommendations for Improvements

LLM. Nguyen Thuy Ha

POLICIES

- 47** New Rural Construction in Association with Agricultural Restructure

Nguyen Thi Thu c Nguyen

LEGAL PRACTICE

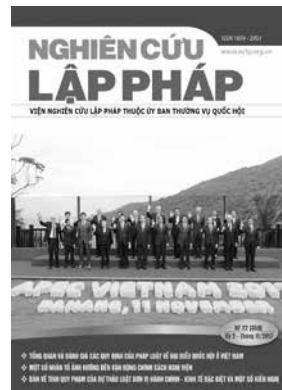
- 53** Crimes of Children Sexual Abuse and Children Rights Protection through the Trials in the Central Highlands Region

LLM. Lu Thi Hang

FOREIGN EXPERIENCE

- 59** From the "Clients" to "Citizen Co-designing and Operation" of Public Services in Australia and References for Vietnam

Dr. Bui Hai Thiem



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@qh.gov.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: **19.500 VND**

TỔNG QUAN VÀ ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Đình Quyền*

* TS. Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp, Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội; đại biểu Quốc hội; địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội; pháp luật về đại biểu Quốc hội

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 28/10/2017

Biên tập: 06/11/2017

Duyệt bài: 13/11/2017

Article Information:

Keywords: National Assembly; National Assembly; the legal status of National Assembly deputies; Law on National Assembly deputies

Article History:

Received: 28 Oct. 2017

Edited: 06 Nov. 2017

Approved: 13 Nov. 2017

Tóm tắt:

Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Vị trí pháp lý của đại biểu Quốc hội được xác định bởi Hiến pháp, luật và các văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Việc nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật về đại biểu Quốc hội để đề ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về đại biểu Quốc hội có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội nói riêng, chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung.

Abstract:

The National Assembly deputies are the representatives of the spirit and aspirations of the People, elected by the People, and accountable to the People. The legal position of the National Assembly deputies is determined by the Constitution, the laws and other documents promulgated by the National Assembly and the Standing Committee under the National Assembly. That reviews and assessments of the legal provisions on National Assembly deputies to propose solutions for improvement of the laws on National Assembly deputies are important to increase the quality of activities of National Assembly deputies in particular, the quality and efficiency of the National Assembly in general.

I. Tổng quan pháp luật về đại biểu Quốc hội

1. Khái niệm pháp luật về đại biểu Quốc hội

Khái niệm pháp luật về đại biểu Quốc hội (ĐBQH) có thể được tiếp cận dưới các góc độ khác nhau.

a) Dưới góc độ pháp luật thực định thì pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam là toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) mà chủ yếu là Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) điều chỉnh các quan hệ về bầu cử ĐBQH; về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng như các phương thức, hình

thức, biện pháp thực hiện và bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó; về các quan hệ giữa ĐBQH với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới hoạt động của ĐBQH và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH.

Hiến pháp năm 2013 có nội dung quan trọng nhằm thiết lập vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Quốc hội, ĐBQH cũng như các chức năng và phương thức hoạt động của Quốc hội, ĐBQH, theo đó, Hiến pháp đã dành một chương (Chương V) quy định về vấn đề này và có tới năm điều quy định về ĐBQH.

Hiến pháp của nhiều nước cũng đều có quy định những vấn đề cơ bản về bầu cử, ứng cử ĐBQH, địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của đại biểu cũng như các bảo đảm cho hoạt động của đại biểu... Hiến pháp Liên bang Nga 1993 bên cạnh quy định về nguyên tắc bầu cử, nguyên tắc chung tổ chức nghị viện còn có điều khoản về tư cách đại biểu Duma quốc gia (Hạ viện)¹. Hiến pháp Hoa Kỳ 1787 không có quy định cụ thể về nghị sĩ mà chỉ tập trung quy định các vấn đề liên quan đến quy chế pháp lý về Nghị viện như vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và bầu cử đại biểu nghị viện. Các vấn đề pháp lý về nghị sĩ được quy định trong các văn bản dưới Hiến pháp như các luật về bầu cử, luật về tổ chức Nghị viện hay nội quy, quy chế hoạt động của Nghị viện².

Luật Bầu cử ĐBQH năm 2015 quy định cả quyền bầu cử, ứng cử và điều kiện thực hiện quyền bầu cử, ứng cử của công dân; các nguyên tắc bầu cử, quyền và nghĩa vụ của cử tri, các ứng cử viên; các quy định về phân bổ số lượng đại biểu được bầu, xác định đơn vị bầu cử, quy trình của cuộc bầu cử; các quy định về vận động tranh cử hay thủ tục bỏ phiếu, nguyên tắc xác định kết

quả bầu cử, giám sát bầu cử... Các đạo luật về bầu cử của các nước thường cũng quy định tương tự. Ở một số quốc gia tồn tại cơ chế bảo hiến thì hoạt động bầu cử đại biểu nghị viện có thể trở thành đối tượng kiểm tra, giám sát của các cơ quan bảo hiến như Tòa án tối cao, Tòa án Hiến pháp hay Hội đồng bảo hiến (Mỹ, Pháp, Bungari, Hy Lạp, Hungari, Rumani, Moldova, Armenia...). Pháp luật một số nước còn quy định thủ tục bãi nhiệm hoặc phế truất đại biểu nghị viện. Bên cạnh tính tương đồng, tùy theo đặc điểm, truyền thống pháp luật, văn hóa, đặc điểm chính trị, xã hội mà pháp luật bầu cử của các quốc gia có thể có quy định khác nhau về quyền bầu cử (độ tuổi bầu cử, điều kiện về trình độ văn hóa, thời gian cư trú, việc cho phép hay không các lực lượng vũ trang tham gia bầu cử); nguyên tắc bầu cử, quyền ứng cử và giới thiệu người ra ứng cử, nguyên tắc xác định kết quả bầu cử...

Ngoài Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015 quy định tập trung điều chỉnh các vấn đề về địa vị pháp lý, hoạt động của ĐBQH, Quốc hội còn ban hành nhiều luật khác để điều chỉnh về vấn đề này như Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Ban hành văn bản QPPL...

Địa vị pháp lý, hoạt động của đại biểu nghị viện các nước cũng thường được quy định trong các luật do Nghị viện ban hành về tổ chức và hoạt động của Nghị viện hay đại biểu nghị viện. Ví dụ, Luật về Nghị viện Anh năm 1911, 1985; Luật về quy chế Hội đồng dân tộc của Áo năm 1975. Trong trường hợp ban hành luật về nghị viện, bên cạnh cơ cấu tổ chức nghị viện, luật còn quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu nghị viện, ví dụ, Luật về Nghị viện Anh năm 1911, 1985 có quy định về quyền hạn và trách nhiệm của đại biểu Viện bình dân. Trường hợp là văn bản luật về quy chế đại biểu thì bên cạnh quy định

1 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993

2 Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787

về nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu nghị viện, luật còn quy định cả về thủ tục thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đó, ví dụ, Luật về quy chế Hội đồng dân tộc của Áo năm 1975. Tương tự như Việt Nam, ở một số quốc gia, bên cạnh các luật về tổ chức nghị viện, hoạt động của nghị sĩ còn được điều chỉnh trong các đạo luật khác về hoạt động lập pháp hay giám sát của Nghị viện.

Cụ thể hóa các quy định về ĐBQH trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Quốc hội đã ra Nghị quyết ban hành Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, trong đó, bên cạnh các quy định về địa vị pháp lý, hoạt động của ĐBQH, Quy chế còn quy định cả những vấn đề về trách nhiệm của ĐBQH, mất quyền ĐBQH, bãi nhiệm ĐBQH và các điều kiện bảo đảm hoạt động của ĐBQH...

Một số nước, thay vì ban hành luật đã ban hành quy chế hoạt động của Nghị viện và được thông qua dưới hình thức nghị quyết để điều chỉnh hoạt động của Nghị viện, đại biểu nghị viện. Theo quan điểm của học giả người Đức Hendrich, sở dĩ nhiều nước áp dụng phương pháp này là vì việc ban hành quy chế tạo điều kiện thuận lợi cho việc sửa đổi, bổ sung cơ cấu tổ chức bên trong cũng như thủ tục hoạt động của nghị viện, theo đó, thủ tục ban hành quy chế không phức tạp như ban hành luật. Ví dụ, Quy chế Quốc hội Pháp năm 1958 (được sửa đổi, bổ sung vào các năm 1963, 1971, 1987, 1993) quy định về cơ cấu tổ chức của Quốc hội, trật tự hình thành và thủ tục hoạt động của các ủy ban, đảng đoàn nghị viện, tiến hành phiên họp của Quốc hội, phiên họp ủy ban, thủ tục bỏ phiếu...

Ở các nước có truyền thống nghị viện lâu đời, Quốc hội có vị trí độc lập đối với các nhánh quyền lực khác, hoạt động của ĐBQH được coi là vấn đề nội bộ của Quốc

hội, nên thường do Quốc hội tự quyết định bằng các văn bản mang tính nội bộ, không có sự tác động của các nhánh quyền lực khác (như đối với việc ban hành các đạo luật thông thường). Pháp luật về ĐBQH của các nước này được quy định trong văn bản chung về Quốc hội, bao gồm nội dung về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội và ĐBQH. Quy chế hoạt động của Hạ nghị viện Cộng hòa Liên bang Đức dành một chương riêng (Chương V) quy định về Nghị sĩ của Hạ nghị viện. Ngoài Quy chế này, Cộng hòa Liên bang Đức còn ban hành Luật về ĐBQH, trong đó quy định về chế độ lương, văn phòng làm việc, việc thuê các nhân viên thư ký... của ĐBQH. Ở Liên hiệp Vương quốc Anh cũng có một văn bản riêng quy định về hoạt động của ĐBQH là Quy tắc về hành vi (codes of conduct). Bản Quy tắc này chủ yếu quy định về các chuẩn mực hành vi của nghị sĩ đối với các cá nhân, tổ chức bên ngoài nghị viện trong quá trình hoạt động, chẳng hạn như quan hệ giữa nghị sĩ với các tổ chức công đoàn, với các nhóm lợi ích v.v..

Ở các nước, ngoài những văn bản quy định một cách tập trung về ĐBQH còn có quy định tại các văn bản khác có liên quan đến hoạt động của ĐBQH. Các quy định này là một hệ thống rất phức tạp, có thể là những quy định được thể hiện trong văn bản, nhưng cũng có khi lại là các quy định bất thành văn. Vì vậy, khi nghiên cứu, so sánh về địa vị pháp lý của ĐBQH ở các nước trên thế giới, tác giả Marc Van der Hulst đã rút ra nhận xét rằng: “Cứ sau mỗi kỳ bầu cử, một loạt các đại biểu Quốc hội mới sẽ bước chân vào nghị trường. Tuy nhiên, cho dù họ có là bậc thiên tài đến đâu thì chắc chắn họ cũng sẽ cảm thấy mất phương hướng bởi vì Quốc hội là một thiết chế được điều chỉnh bởi các tập quán và các quy định chủ yếu dưới dạng bất thành văn và thường là rất khó hiểu”³.

3 Macr Van de Hulst (2000), The Parliamentary Mandate, IPU

Pháp luật về ĐBQH của Việt Nam cũng như của các nước thường đa dạng và phức tạp, ít được quy định tập trung trong một văn bản mà là tập hợp tất cả các quy định thành văn hoặc bất thành văn có liên quan đến việc ứng cử, bầu cử, địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức hoạt động, mối quan hệ và các bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH và nhìn chung, pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam thường tập trung vào các vấn đề chính sau:

- Cách thức hình thành ĐBQH, nhiệm kỳ và bản chất đại diện của ĐBQH: bao gồm các quy định liên quan đến bầu cử, địa vị pháp lý và nhiệm kỳ của ĐBQH; mối quan hệ và trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri; phương thức hoạt động và kết thúc hoạt động của ĐBQH;

- Các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của ĐBQH, như quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, quyền chất vấn, nhiệm vụ tiếp xúc cử tri, giám sát, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...

- Mối quan hệ giữa ĐBQH với các cơ quan, tổ chức, cá nhân và việc thực thi nhiệm vụ ĐBQH: bao gồm các quy định có liên quan đến hoạt động của ĐBQH; các mối quan hệ phát sinh khi ĐBQH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà chủ yếu là các quy định về trách nhiệm phát sinh giữa các chủ thể khi ĐBQH tiến hành hoạt động; về quy trình làm việc của ĐBQH, như ĐBQH tham gia vào quá trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát; về các quy tắc thảo luận, biểu quyết tại Quốc hội, về xin thôi làm nhiệm vụ ĐBQH, mất quyền ĐBQH và bị bãi nhiệm...

- Những quy định bảo đảm cho ĐBQH về mặt pháp lý, chế độ miễn trừ, hoạt động; chế độ cung cấp và xử lý thông tin, tài liệu; về bố trí văn phòng làm việc, tiếp xúc cử tri, thuê thư ký giúp việc, trang bị phương tiện đi lại, kinh phí hoạt động, lương và các chế

độ chính sách khác...

- b) Dưới góc độ lý thuyết hệ thống pháp luật, các QPPL về ĐBQH là bộ phận cấu thành nên chế định về bầu cử và chế định Quốc hội trong hệ thống các chế định của ngành Luật Hiến pháp, và trực tiếp điều chỉnh các quan hệ có liên quan tới việc hình thành ĐBQH, thành lập Quốc hội, tổ chức và hoạt động của Quốc hội, ĐBQH. Cụ thể là điều chỉnh các quan hệ trong tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Những quy phạm đó điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội sau:

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ về bầu cử ĐBQH, bãi nhiệm, miễn nhiệm ĐBQH;

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH và các bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH;

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến hoạt động của ĐBQH, như giữa ĐBQH với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn ĐBQH các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác, với cử tri, Nhân dân trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH...

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong việc bảo đảm điều kiện hoạt động của ĐBQH.

Là một bộ phận thuộc đối tượng điều chỉnh của ngành Luật Hiến pháp, những quan hệ xã hội liên quan đến bầu cử ĐBQH, xác định địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, phương thức hoạt động và những bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH... là những quan hệ có liên quan đến tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trực tiếp là của Quốc hội. Thông qua việc điều chỉnh các quan hệ đó, pháp luật về ĐBQH thể hiện bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân;

Nhà nước thể hiện ý chí của đại đa số Nhân dân là công cụ của chế độ làm chủ tập thể XHCN, do giai cấp công nhân và Nhân dân lao động tổ chức thành cơ quan quyền lực chính trị⁴. Đây là những căn cứ cơ bản để xác định pháp luật về ĐBQH là một bộ phận quan trọng của ngành Luật Hiến pháp. Điều cần lưu ý là các quy phạm điều chỉnh các nhóm quan hệ trên không tồn tại như một chế định độc lập của ngành Luật Hiến pháp mà tham gia cấu thành lên các chế định khác nhau của ngành luật này như chế định về bầu cử ĐBQH, chế định về Quốc hội. Cũng vì lý do này mà phương pháp điều chỉnh của pháp luật về ĐBQH không nằm ngoài các phương pháp điều chỉnh đặc thù của ngành Luật Hiến pháp; nguồn của pháp luật về ĐBQH do vậy cũng là các văn bản QPPL là nguồn của ngành Luật Hiến pháp. Trong số các văn bản QPPL là nguồn của pháp luật về ĐBQH có những nguồn cơ bản, đặc biệt quan trọng là Hiến pháp, Luật Bầu cử ĐBQH, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Nghị quyết về Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, Nội quy kỳ họp Quốc hội.

2. Đặc điểm của pháp luật về đại biểu Quốc hội

Cả từ hai cách tiếp cận trên, pháp luật về ĐBQH Việt Nam mang những đặc điểm chung của hệ thống pháp luật Việt Nam. Tuy nhiên, do tính đặc thù của các quan hệ mà pháp luật về ĐBQH điều chỉnh nên bộ phận pháp luật này có những khác biệt, thể hiện ở các đặc điểm sau:

Thứ nhất, pháp luật về ĐBQH mang tính chính trị sâu sắc

Tính chính trị sâu sắc của pháp luật về ĐBQH Việt Nam phản ánh đặc trưng của

hệ thống chính trị Việt Nam do một đảng duy nhất, Đảng Cộng sản Việt Nam, Đảng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động lãnh đạo Nhà nước và xã hội; pháp luật về ĐBQH là công cụ để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng về chế độ dân chủ đại diện cũng như việc chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức ở Việt Nam, trong đó ĐBQH là bộ phận cấu thành quan trọng. Thông qua việc điều chỉnh các quan hệ liên quan đến ĐBQH, pháp luật về ĐBQH thể chế hóa phương thức lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hình thành các ĐBQH, bảo đảm hoạt động của ĐBQH đúng với đường lối, chủ trương, quan điểm của Đảng. Xây dựng Quốc hội thực sự là cơ quan trọng yếu thể chế hóa và bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng. Do tính chất chính trị đặc thù đó mà Đảng Cộng sản Việt Nam, trực tiếp là Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Đảng đoàn Quốc hội đặc biệt quan tâm lãnh đạo việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về ĐBQH, nhất là trong thời kỳ đổi mới, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ hai, pháp luật về ĐBQH có hình thức là các văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao và ổn định

Như phần trên đã đề cập, QPPL về ĐBQH có nguồn gốc chủ yếu từ Hiến pháp và các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành. Đó là các văn bản có hiệu lực cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó Hiến pháp là luật cơ bản, các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành - trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và theo quan điểm của Đảng "có vị trí trung tâm, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội"⁵. Cũng do đặc điểm này mà pháp luật về ĐBQH có hiệu lực thi hành cao, và có tác động, ảnh

4 Đảng Cộng sản Việt Nam (1987) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr. 17

5 Đảng Cộng sản Việt Nam (2005); Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Hà Nội

hường chi phối đến các quy định khác trong hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Ở nhiều nước trên thế giới, các vấn đề cơ bản về ĐBQH thường được quy định tại Hiến pháp. Điều này có ý nghĩa quan trọng, vì những quy định về ĐBQH là những quy định mang tính hiến định, mọi cơ quan nhà nước, mọi thiết chế quyền lực khác cũng như mọi văn bản pháp luật khác không thể tác động, quy định khác với các quy định này. Ngoài ra, các vấn đề quan trọng về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng thường được quy định trong những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao do Quốc hội ban hành. Luận giải cho việc phải sử dụng những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao để quy định địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của ĐBQH là, trong những trường hợp ban hành các quy định về ĐBQH thì cơ quan hành pháp có thể sử dụng quyền phủ quyết của mình để ngăn chặn cơ quan lập pháp ban hành văn bản luật quy định về ĐBQH, nhất là khi thấy có sự xung đột về lợi ích - điều mà họ không thể làm được như đối với loại văn bản có tính chất nội bộ của Quốc hội.

Ở nhiều nước, điển hình là các nước Đông Âu, ngoài các quy định trong văn bản quy định chung về Quốc hội còn có văn bản riêng quy định về ĐBQH (tương tự như ở Việt Nam); hình thức văn bản thường được ban hành là đạo luật. Chẳng hạn, ở Cộng hòa Liên bang Nga, Hungary, Moldova, Belarus, Mông Cổ có luật về địa vị pháp lý của ĐBQH, trong đó quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH. Đặc điểm này có ý nghĩa quan trọng góp phần bảo đảm tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của ĐBQH; phòng ngừa, hạn chế những tác động (có thể có) với mục đích để kiểm chế hay vô hiệu hóa địa vị pháp lý, vai trò cũng như hoạt động của ĐBQH từ phía các cơ quan, tổ chức là những chủ thể

có quyền và lợi ích có thể bị tác động bởi hoạt động của ĐBQH.

Thứ ba, pháp luật về ĐBQH thể hiện sự thống nhất trong phân công, phối hợp thực hiện nhiệm vụ Quốc hội

ĐBQH là một bộ phận cấu thành Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội nhưng trong chừng mực nhất định họ có những nhiệm vụ, quyền hạn tương đối độc lập và được giao thực hiện một phần nhất định những nhiệm vụ, quyền hạn trong tổng thể chức năng của Quốc hội. Và vì vậy, tất yếu phải có sự phân công, phối hợp trong việc thực hiện, đó là, giữa ĐBQH với các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và với kỳ họp Quốc hội. Từ đó, pháp luật về ĐBQH chính là thể chế hóa sự phân công và phối hợp này trên một bình diện nhất định là hoạt động của ĐBQH.

Pháp luật về ĐBQH, không chỉ phản ánh những vấn đề về hoạt động của ĐBQH mà còn cho thấy mối quan hệ phân công, phối hợp giữa đại biểu với các chủ thể khác trong các bộ phận cấu thành của Quốc hội.

Đặc điểm trên của pháp luật về ĐBQH đòi hỏi trong quá trình xây dựng, hoàn thiện và thực hiện pháp luật về ĐBQH cần đặc biệt quan tâm tới tính thống nhất trong mối quan hệ giữa các quy định của pháp luật về ĐBQH với các quy định và việc thực hiện các quy định về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH.

3. Nội dung của pháp luật về đại biểu Quốc hội

Từ quan niệm pháp luật về ĐBQH như trên, có thể xác định nội dung của pháp luật bao gồm các vấn đề cơ bản về bầu cử ĐBQH; nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH; chế độ hoạt động; mối quan hệ công tác của ĐBQH và các bảo đảm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH.

a) Bầu cử ĐBQH

Các quy định của pháp luật về bầu cử ĐBQH là một bộ phận của chế định bầu cử trong ngành Luật Hiến pháp Việt Nam. Bầu cử là việc cử tri cả nước thể hiện ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ và nghĩa vụ công dân trong việc lựa chọn những người đủ tiêu chuẩn, được Nhân dân tín nhiệm bầu làm người đại diện cho mình thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Bầu cử là một thể chế dân chủ đã có từ lâu đời, thông qua bầu cử, Nhân dân tổ chức ra bộ máy nhà nước thay mặt mình tiến hành quản lý các hoạt động của Nhà nước và xã hội. Nhà nước Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, do đó bầu cử vừa là quyền vừa là nghĩa vụ cơ bản của công dân. Một cuộc bầu cử được coi là dân chủ nếu cuộc bầu cử đó được tiến hành trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật. Bầu cử ĐBQH được quy định trong Hiến pháp, Luật Bầu cử ĐBQH và các văn bản pháp luật khác có liên quan, với những nội dung cơ bản sau:

- Về nguyên tắc bầu cử ĐBQH

Bầu cử ĐBQH ở Việt Nam được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Đây là nguyên tắc hiến định được kế thừa xuyên suốt qua 5 bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013; là tư tưởng chỉ đạo quan trọng để xây dựng chế độ bầu cử công khai, dân chủ. Các nguyên tắc bầu cử thống nhất với nhau, bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành khách quan, đúng pháp luật, phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng của cử tri, Nhân dân trong việc lựa chọn đại biểu đại diện cho mình. Các nguyên tắc này là cơ sở pháp lý quan trọng bảo đảm để công dân thực hiện quyền bầu cử, quyền ứng cử.

Công dân được tạo điều kiện, khả năng thực tế để bình đẳng tham gia bầu cử. Công dân có đủ điều kiện do pháp luật quy định

thì được ghi tên vào danh sách cử tri. Với số lượng dân như nhau thì được bầu số đại biểu bằng nhau. Mỗi người ứng cử chỉ được ghi tên ứng cử ở một đơn vị bầu cử. Mỗi cử tri chỉ có một phiếu bầu.

Pháp luật cũng quy định mang tính nguyên tắc về việc đồng bào các dân tộc thiểu số và phụ nữ có số đại biểu thích đáng trong Quốc hội.

Nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín đã ngày càng được quy định cụ thể, rõ ràng, minh bạch hơn và được bảo đảm thực hiện trên thực tế để cử tri thực sự có điều kiện lựa chọn người có đức, có tài, đủ tín nhiệm bầu vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bằng lá phiếu của mình, không qua trung gian.

- Về giới thiệu lựa chọn người ứng cử

Trong công tác bầu cử ĐBQH ở Việt Nam, quy trình giới thiệu người ra ứng cử là việc có ý nghĩa rất quan trọng, không tách rời sự lãnh đạo của Đảng. Vì với tư cách là Đảng cầm quyền thì một trong những vấn đề có tính nguyên tắc là phải có một tỷ lệ đảng viên đủ mạnh trong Quốc hội và giữ các chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà nước. Đây cũng là vấn đề có tính quy luật chung của các đảng chính trị khi trở thành đảng cầm quyền. Việc nắm giữ chính quyền nhà nước là vấn đề cơ bản của mọi cuộc cách mạng xã hội.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội đã được khẳng định tại Điều 4 của Hiến pháp. Sự lãnh đạo của Đảng có nội dung toàn diện, theo đó Đảng "thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ trong cả hệ thống chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng; trọng dụng nhân tài trong và ngoài Đảng; lựa chọn, đề bạt những người có đức, tài một lòng, một dạ vì dân. Đó là khâu quyết định đối với việc thực hiện

thắng lợi đường lối của Đảng, có quan hệ đến vận mệnh của chế độ, của đất nước"⁶. Đối với cán bộ dân cử, sự lãnh đạo của Đảng vẫn tuân thủ theo những nguyên tắc chung, trong đó thể hiện tập trung bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu, lãnh đạo trong quy trình lựa chọn, giới thiệu nhân sự và lãnh đạo, chỉ đạo công tác bầu cử.

- Về hiệp thương, lựa chọn ứng cử viên ĐBQH

Quy trình hiệp thương, giới thiệu ứng cử viên ĐBQH thể hiện quá trình lựa chọn dân chủ của Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua việc phát huy vai trò của Mặt trận, các đoàn thể quần chúng để bảo đảm quyền làm chủ thực sự của Nhân dân trong việc bầu cử ĐBQH là vấn đề có ý nghĩa then chốt. Quy trình hiệp thương được chia thành các bước để cử tri nơi người ứng cử ĐBQH công tác và cư trú có điều kiện bày tỏ tín nhiệm của mình đối với người ứng cử ĐBQH. Cũng từ ý kiến và thái độ của cử tri tại các hội nghị này mà hội nghị hiệp thương của Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam ở trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có được những thông tin, dữ liệu từ cơ sở để lựa chọn người xứng đáng đưa vào danh sách ứng cử viên ĐBQH. Quá trình hiệp thương cũng là quá trình phát huy vai trò và quyền làm chủ của Nhân dân trong việc tham gia xây dựng chính quyền. Kể cả những người thực hiện quyền tự ứng cử cũng phải qua các bước hiệp thương do Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam chủ trì tiến hành.

- Vấn đề tiêu chuẩn của ĐBQH

Việc lựa chọn những ĐBQH thực sự có đức, có tài, đủ tín nhiệm là điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng hoạt động của ĐBQH, góp phần tăng cường năng lực và

hiệu quả cũng như làm trong sạch và củng cố bộ máy nhà nước. Do đó, tiêu chuẩn ĐBQH là vấn đề được đặc biệt quan tâm quy định. Trong công tác cán bộ, tiêu chuẩn được hiểu là một hệ thống các tiêu chí về phẩm chất, trình độ, năng lực người cán bộ cần có để hoàn thành nhiệm vụ ở từng cương vị công tác của mình. Tiêu chuẩn của ĐBQH cũng không nằm ngoài tiêu chí trên đây. Đề cập đến tiêu chuẩn của ĐBQH là đề cập đến cơ sở chung nhất về đạo đức và tài năng; mối quan hệ biện chứng giữa đức và tài làm tiêu chí cho việc xem xét, lựa chọn. Trong đó, nhấn mạnh đến phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng, trình độ và năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Vì vậy, tiêu chuẩn ĐBQH là căn cứ có ý nghĩa quyết định, làm cơ sở để cử tri lựa chọn, giới thiệu người ra ứng cử ĐBQH.

- Về cơ cấu đại biểu

Cơ cấu đại biểu trong Quốc hội Việt Nam mang tính đại diện khá sâu sắc, đó là sự kết cấu hợp lý giữa các loại cán bộ, đại diện các thành phần, dân tộc trong xã hội, nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp đem lại hiệu quả trong hoạt động của Quốc hội; xuất phát từ vị trí, chức năng và bản chất giai cấp của Quốc hội Việt Nam, trong cơ cấu phải nhất thiết có đại diện của các tầng lớp Nhân dân và pháp luật cũng như trên thực tế phải bảo đảm cho mọi tầng lớp Nhân dân có đại diện của mình trong Quốc hội.

Có thể nói, tiêu chuẩn và cơ cấu ĐBQH có mối quan hệ biện chứng và là yêu cầu khách quan bảo đảm mục tiêu, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH. Giải quyết tốt mối quan hệ này, vừa bảo đảm tính đại diện, vừa giải quyết những yêu cầu cấp thiết đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH.

6 Đỗ Mười (1995), phát biểu tại Hội nghị Trung ương 8, ngày 16/01/1995.

b) Nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH

Nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở những nguyên lý của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; những nguyên tắc về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, theo đó quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về Nhân dân. Những nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH được kế thừa, hoàn thiện và bảo đảm cho Quốc hội thực sự là một diễn đàn dân chủ, phản ánh và bảo vệ quyền lợi của mọi tầng lớp Nhân dân; đồng thời, cũng tạo ra những điều kiện và cơ chế cần thiết để Nhân dân giám sát hoạt động của ĐBQH. Một trong những thuộc tính quan trọng của Quốc hội là tính đại diện cho Nhân dân có ý nghĩa quyết định trong việc nghiên cứu, hoàn thiện các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH.

Nhiệm vụ quan trọng nhất của ĐBQH là tham gia vào các hoạt động chung của Quốc hội tại kỳ họp. Thông qua các hoạt động này, ĐBQH có điều kiện để phản ánh ý chí, nguyện vọng của Nhân dân và biến các ý chí, nguyện vọng đó thành các chính sách được quy định trong các đạo luật. Đồng thời, qua hoạt động của Quốc hội sẽ giúp cho ĐBQH nắm vững nội dung các luật, nghị quyết mà Quốc hội thông qua để kịp thời báo cáo cử tri, tuyên truyền, vận động Nhân dân thực hiện. Đối với ĐBQH là thành viên của UBTWQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thì ngoài việc tham gia các hoạt động chung của Quốc hội, còn có trách nhiệm tham gia các hoạt động của cơ quan mà mình là thành viên.

ĐBQH có nhiệm vụ phải thường xuyên liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, nắm bắt tâm tư nguyện vọng của Nhân dân, luôn gắn bó với đời sống sản xuất, công tác và học tập của Nhân dân. Trên cơ sở đó, phản ánh ý chí, nguyện vọng

của Nhân dân một cách trung thực, đầy đủ và kịp thời nhất. Thực hiện nhiệm vụ này là một yêu cầu khách quan của ĐBQH Việt Nam, những người có mối quan hệ gắn bó máu thịt với Nhân dân, những người được Nhân dân trao cho quyền lực để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn.

Một trong những chức năng cơ bản nhất của Quốc hội Việt Nam cũng như Quốc hội của các nước trên thế giới là hoạt động lập pháp. Nói như vậy, cũng có nghĩa lĩnh vực hoạt động cơ bản của ĐBQH là tham gia hoạt động lập pháp. Có rất nhiều chủ thể tham gia hoạt động lập pháp nhưng chỉ riêng ĐBQH tham gia với tư cách là cá nhân. Quyền của ĐBQH tham gia hoạt động lập pháp rộng hơn so với các cơ quan, tổ chức, đó là ngoài quyền trình dự án luật, tham gia vào quá trình xây dựng, cho ý kiến, thẩm tra, thảo luận, chỉnh lý, biểu quyết thông qua các dự án luật, ĐBQH còn có quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Chất vấn là quyền và là hình thức giám sát riêng và quan trọng nhất của ĐBQH. Chất vấn là yêu cầu của đại biểu với tư cách là người đại diện có thẩm quyền của Nhân dân đối với người bị chất vấn trong việc làm rõ trách nhiệm của người bị chất vấn, buộc người bị chất vấn phải báo cáo, giải trình trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của họ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Chất vấn do cá nhân ĐBQH thực hiện, nhưng khi tiến hành tại kỳ họp Quốc hội lại trở thành một trong những hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Khi thực hiện quyền chất vấn, các ĐBQH không còn nhân danh cá nhân nữa mà nhân danh quyền lực tối cao của Nhân dân, thay mặt Nhân dân yêu cầu người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm pháp lý của mình, quy trách nhiệm pháp lý đối với người bị chất vấn. Đặc điểm quyền

chất vấn của ĐBQH là chất vấn đối với cá nhân những người đứng đầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thực hiện quyền chất vấn giúp cho ĐBQH thay mặt Nhân dân xem xét tính đúng đắn trong hoạt động của bộ máy nhà nước và có thêm cơ sở để thực hiện quyền bầu, phê chuẩn, bãi nhiệm, miễn nhiệm và lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người lãnh đạo, những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Khi nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về quyền chất vấn, một vấn đề cần lưu ý trong việc phân biệt rõ giữa quyền này với quyền của ĐBQH yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm. Theo đó, quyền chất vấn và quyền yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm về mặt hình thức có thể giống nhau ở chỗ đều là dạng đặt câu hỏi nhưng khác nhau ở mục đích, trình tự, thủ tục tiến hành và đặc biệt là hậu quả pháp lý. Việc yêu cầu trả lời những vấn đề mà ĐBQH quan tâm thường chỉ đặt ra nhằm thu thập thông tin để phục vụ cho hoạt động của ĐBQH. Trong khi đó, chất vấn là một hoạt động quyền lực nhằm làm rõ và quy kết trách nhiệm, kết quả trả lời chất vấn dẫn đến việc có áp dụng hay không áp dụng các hình thức kỷ luật của Nhà nước đối với người bị chất vấn và buộc người bị chất vấn phải đưa ra, thực hiện cho được giải pháp khắc phục yếu kém. Hơn nữa, đối với quyền chất vấn, đối tượng bị chất vấn được xác định cụ thể và có phạm vi nhất định, còn quyền yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm không hạn chế đối với bất kỳ đối tượng, lĩnh vực nào.

c) Chế độ hoạt động của ĐBQH

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện chế độ đại biểu hoạt động chuyên trách và kiêm nhiệm. Việc giảm tỷ lệ đại biểu là những người hoạt động kiêm nhiệm trong bộ máy các cơ quan hành pháp, tư pháp và tăng cường các ĐBQH hoạt động

chuyên trách là một trong những nội dung đổi mới căn bản, đúng hướng về tổ chức Quốc hội cần phải được tiếp tục hoàn thiện.

ĐBQH hoạt động chuyên trách và kiêm nhiệm là tính tất yếu trong cơ cấu đại biểu của Quốc hội Việt Nam.

Khác với các nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập, ở Việt Nam quyền lực nhà nước là thống nhất thể hiện tập trung ở Quốc hội với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và cùng với Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao. Với nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước như vậy, việc duy trì chế độ ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm là một tất yếu khách quan. Tính chất không thường xuyên trong hoạt động của Quốc hội gắn liền với tính không chuyên trách của ĐBQH. Các ĐBQH với tính cách là đại biểu của Nhân dân nhưng lại không lấy hoạt động đại biểu làm hoạt động chính. Lịch sử của Quốc hội Việt Nam từ 1946 cho tới nay là lịch sử của Quốc hội hoạt động theo kỳ họp và đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, ĐBQH phải là người gắn với cuộc sống lao động sản xuất của Nhân dân. Khi nói về việc nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã yêu cầu: ĐBQH phải gương mẫu trong việc thi đua tăng gia sản xuất, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tham ô. Thực tế trước Hiến pháp 1992 cho thấy, hầu hết các ĐBQH, kể cả các đại biểu là thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đều hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm.

Những năm cuối của nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII, do yêu cầu bức xúc của việc đổi mới hoạt động của Quốc hội, đã có một số ĐBQH là thành viên của các Ủy ban của Quốc hội hoạt động theo chế độ chuyên

trách (Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội). Tuy nhiên, chỉ sau Hiến pháp năm 1992 và nhất là từ Hiến pháp năm 2013, về mặt pháp lý cũng như trên thực tế, đã hình thành một bộ phận đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên trách tại Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực các Ủy ban của Quốc hội và Đoàn ĐBQH. Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội quy định: "Tổng số ĐBQH không quá năm trăm người bao gồm đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động không chuyên trách. Số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách ít nhất là ba mươi lăm phần trăm tổng số ĐBQH"⁷. Thực tế cho thấy, "việc tăng thêm ĐBQH hoạt động chuyên trách đã góp phần quan trọng vào việc đổi mới và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội"⁸.

d) Mối quan hệ công tác của ĐBQH

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, ĐBQH có mối quan hệ với các chủ thể trong cơ cấu của Quốc hội như với Chủ tịch Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và Văn phòng Quốc hội. Đồng thời, ĐBQH cũng có mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở trung ương và địa phương như với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể tại địa phương, với cử tri và Nhân dân cả nước.

Các mối quan hệ của ĐBQH được xác định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và các văn bản pháp luật có liên quan thể hiện bản chất giai cấp cũng như vai trò đại diện, trách nhiệm của ĐBQH; đồng thời cũng thể

hiện trách nhiệm của cơ quan nhà nước, các tổ chức, đơn vị, cử tri và Nhân dân đối với hoạt động của ĐBQH. Các mối quan hệ này được bảo đảm về mặt pháp lý cũng như trên thực tế và có vai trò quan trọng đối với chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH. Nền dân chủ càng được hoàn thiện, hoạt động của ĐBQH càng được tăng cường thì các mối quan hệ của ĐBQH càng được củng cố mật thiết hơn. Đây là cơ sở để ràng buộc trách nhiệm của ĐBQH và cũng là điều kiện để Quốc hội, cử tri và Nhân dân đánh giá chất lượng hoạt động cũng như phẩm chất, đạo đức, bản lĩnh của ĐBQH. Có những mối quan hệ được thiết lập từ sự chủ động của ĐBQH như khi thực hiện quyền chất vấn, yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp thông tin, tài liệu hoặc yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật...; có những mối quan hệ phát sinh từ việc thực hiện trách nhiệm của ĐBQH như tiếp xúc cử tri, giám sát, xử lý đơn, khiếu nại tố cáo của công dân..., có những mối quan hệ mà ĐBQH và các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải xác lập theo quy định của pháp luật như giữa ĐBQH với Đoàn ĐBQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội mà ĐBQH là thành viên, với Văn phòng Quốc hội...

Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng việc xác lập cũng như nghĩa vụ pháp lý phát sinh giữa các chủ thể trong mối quan hệ với ĐBQH ở chừng mực nhất định trong pháp luật hiện hành mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc. Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu để quy định cụ thể và toàn diện hơn.

d) Các bảo đảm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH

ĐBQH có địa vị pháp lý đặc biệt so với các chủ thể khác xuất phát từ tính chất là

7 Quốc hội (2015), Luật Tổ chức Quốc hội, Hà Nội

8 Quốc hội (2002), Báo cáo tổng kết Quốc hội khóa X nhiệm kỳ 1997 - 2002, Hà Nội

người do Nhân dân bầu ra, ủy nhiệm thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, do đó, để bảo đảm cho ĐBQH thực thi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ĐBQH được bảo đảm những điều kiện cần thiết để hoạt động một cách độc lập, đó là những bảo đảm về chế độ pháp lý, về cơ sở vật chất, lương và kinh phí hoạt động. Việc bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH được thực hiện trên các phương diện chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội... Trong các bảo đảm đó, bảo đảm về chế độ pháp lý có ý nghĩa quan trọng nhất, theo đó ĐBQH có những quyền đặc thù được quy định ngay trong Hiến pháp và luật, đó là các quyền bất khả xâm phạm, quyền không phải chịu trách nhiệm pháp lý về lời phát biểu của mình ở nghị trường "Nghị viên không bị truy tố vì lời nói hay biểu quyết trong Nghị viện" (Điều 40 Hiến pháp 1946); quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang, người có thẩm quyền cung cấp thông tin và trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm, quyền chất vấn... Việc bảo đảm về chế độ pháp lý một mặt tạo điều kiện để ĐBQH thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình, mặt khác cũng làm cho hoạt động của đại biểu trở lên hợp hiến, hợp pháp, có hiệu lực đối với các chủ thể khác; đồng thời đây cũng là căn cứ quan trọng để Nhân dân, cử tri giám sát, đánh giá ĐBQH. Việc bảo đảm về chế độ pháp lý là căn cứ quan trọng để ĐBQH chủ động trong việc thiết lập các mối quan hệ với các chủ thể khác trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn với tư cách là ĐBQH hoặc là thành viên của các cơ quan của Quốc hội. Ngay cả những quan hệ pháp luật được thiết lập đơn phương từ phía ĐBQH, chẳng hạn trong trường hợp ĐBQH yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết mà ĐBQH quan tâm hoặc khi ĐBQH phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công

dân, có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan, người có thẩm quyền thi hành các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi trái pháp luật thì cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu của ĐBQH và thông báo cho ĐBQH biết về kết quả giải quyết. Việc bảo đảm về chế độ pháp lý của ĐBQH còn giúp ĐBQH không bị chi phối, tác động bởi các nhánh quyền lực khác (hành pháp, tư pháp), các đảng phái, các nhóm lợi ích..., tạo điều kiện để ĐBQH hoạt động một cách độc lập, nhất là trong việc phản ánh và bảo vệ ý chí, nguyện vọng của cử tri, Nhân dân, đồng thời, hiệu lực hoạt động của ĐBQH cũng được bảo đảm từ phía Nhà nước, chẳng hạn khi ĐBQH chất vấn tại kỳ họp thì khi xem xét trách nhiệm, Quốc hội có thể ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trong trường hợp cần thiết có thể tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm đối với người bị ĐBQH chất vấn. Do đó, bảo đảm về mặt pháp lý có vai trò hết sức quan trọng đối với hoạt động của ĐBQH.

Những bảo đảm về mặt vật chất, tục ngữ Việt Nam có câu "Có thực mới vực được đạo", chủ nghĩa Mác - Lênin thì khẳng định vật chất quyết định ý thức. Hoạt động của ĐBQH, nghị sĩ ở các nước trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng trong xu thế dân chủ đang trở lên ngày càng đa dạng, phong phú và cũng hết sức phức tạp trong điều kiện toàn cầu hóa; đồng thời xu hướng chuyên nghiệp trong hoạt động nghị viện ngày càng phát triển và hoạt động của ĐBQH đang được coi như là một nghề và đã là một nghề thì phải có lương và chế độ tương xứng. Lương và các khoản thu nhập cao góp phần tạo điều kiện để ĐBQH chuyên tâm vào nhiệm vụ đại biểu; thu nhập cao cũng xuất phát từ tính chất công việc, đòi hỏi do tầm quan trọng của việc hoạch định chính sách, mức lương cao cũng là điều

kiện bảo đảm cho ĐBQH hoạt động độc lập, tránh những áp lực và sự chi phối không đáng có.

Trên thực tế, lâu nay khi đề cập đến việc bảo đảm điều kiện làm việc cho ĐBQH, thường được xem xét dưới góc độ chế độ, chính sách về lương, phương tiện và điều kiện làm việc, đại loại là những vấn đề về "cơm, áo, gạo, tiền". Tuy nhiên, đây chỉ là mặt mang tính kỹ thuật. Một nội dung quan trọng của vấn đề đó là việc cung cấp, xử lý thông tin và tham mưu tư vấn, nhất là trong tình hình bùng nổ thông tin như hiện nay thì việc cung cấp và xử lý thông tin đối với ĐBQH có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động. Là người tham gia hoạch định chính sách cho đất nước, ĐBQH phải luôn gắn bó với vận mệnh, sự phát triển của đất nước, đồng thời là người đại diện cho cử tri, Nhân dân thì phải phản ánh và bảo vệ lợi ích chính đáng của cử tri, Nhân dân tại diễn đàn Quốc hội. Muốn hoàn thành sứ mệnh lịch sử đó, ĐBQH phải có thông tin, tri thức về thông tin, vì thông tin là nguồn tạo nên quyền lực, "quyền lực thực sự bắt nguồn từ việc làm của bạn và bạn đang biết rõ vấn đề mà bạn đang nói tới", ông Edmund S Muskie - Thượng nghị sĩ người Mỹ đã từng khẳng định như vậy⁹.

Ngày nay, trong điều kiện nền dân chủ ngày càng được mở rộng và hoàn thiện thì khối lượng công việc của Quốc hội, ĐBQH ngày càng lớn, tính chất công việc ngày càng trở lên phức tạp. Do đó, về mặt khách quan đòi hỏi Quốc hội các nước nói chung và Việt Nam nói riêng đều phải tăng cường bộ máy tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và mỗi ĐBQH phải có bộ máy giúp việc riêng. Các tác giả của cuốn

"Quốc hội Mỹ ngày nay" đã lưu ý một thực tế là "vấn đề càng phức tạp, càng nhiều đại biểu cần đến sự trợ giúp của bộ máy giúp việc, của chuyên gia"¹⁰. Trong điều kiện đa số ĐBQH ở Việt Nam kiêm nhiệm như hiện nay, đội ngũ chuyên gia không chỉ san sẻ gánh nặng chuyên môn trong việc xử lý các thông tin mà còn bù đắp rất nhiều cho việc thiếu thời gian của ĐBQH, tiết kiệm thời gian cho đại biểu để tập trung vào những vấn đề lớn ở tầm hoạch định chính sách, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Ngày nay, xu thế chung trên thế giới, hoạt động nghị sĩ được coi là một nghề và nhiều nghị sĩ coi việc tham gia nghị viện là một sự nghiệp lâu dài và bằng hoạt động của mình, họ đã cố gắng tạo ra uy tín để có thể được tái cử nhiều lần trong đời. Thực tế cho thấy, nghị sĩ làm việc càng nhiều năm ở Quốc hội càng đóng góp được nhiều vào các dự luật, đưa ra nhiều sáng kiến, kiến nghị sửa đổi. Thời gian làm việc được kéo dài giúp cho các ĐBQH tích lũy được nhiều kinh nghiệm và tri thức trong hoạt động nghị viện và nghề nghị sĩ dần được đẩy lên ở mức chuyên môn hóa. Việc tích lũy kinh nghiệm cũng là một trong những điều kiện cần thiết đối với ĐBQH trong hoạt động của mình. Đây là vấn đề rất đáng lưu ý khi Việt Nam đang tiến dần đến một Quốc hội có nhiều ĐBQH hoạt động chuyên trách ■

(LTS. Do số trang hạn chế, Phần tiếp theo của bài viết này về "Vai trò của pháp luật về đại biểu Quốc hội"; "Đánh giá pháp luật về đại biểu Quốc hội hiện nay" sẽ được đăng tiếp vào số 23 kỳ 1 tháng 12/2017. Trân trọng).

9 Roger H. Davidson và Walter Jolszek (2002) Quốc hội và các thành viên, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 412

10 Edward V.S Chwair Bertram Gross (1993) Quốc hội Mỹ ngày nay (Congress Today) Nxb. St. Martins Press. N.Y

MỘT SỐ NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VẬN ĐỘNG CHÍNH SÁCH NGHỊ VIỆN

Đỗ Phú Hải*

* PGS. TS. Giảng viên cao cấp, Bộ Nội vụ.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: vận động chính sách, lợi ích, chính sách công

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 31/05/2017

Biên tập: 27/09/2017

Duyệt bài: 03/10/2017

Article Information:

Keywords: policy lobbying, interest, public policy

Article History:

Received: 31 May 2017

Edited: 27 Sep. 2017

Approved: 03 Oct. 2017

Tóm tắt:

Vận động chính sách nghị viện là vận động hành lang nhằm gây ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định chính sách. Có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến vận động chính sách nghị viện, nghiên cứu này tập trung phân tích một số nhân tố là quy mô nhóm vận động chính sách, mạng lưới xã hội của nhóm vận động chính sách, quyền lực doanh nghiệp vận động chính sách trong phạm vi vận động chính sách nghị viện.

Abstract:

Parliamentary lobbying is an lobby activity to influence the decision-making process. There are several factors influencing the Parliamentary lobbying. This article provides analysis of the factors including the size of the public policy lobbying group, the social network of the public policy lobbying group, and the enterprise power in parliamentary lobbying of the public policy.

1. Đặt vấn đề

Khái niệm “vận động chính sách” là một quá trình gây ảnh hưởng tới chính phủ và cơ quan chính phủ bằng cách cung cấp thông tin cho chương trình nghị sự chính sách công. Hội đồng châu Âu (EU) cho

rằng, vận động chính sách nói chung là một "nỗ lực phối hợp để gây ảnh hưởng lên xây dựng chính sách và ra quyết định nhằm đạt được một số kết quả được chỉ định từ các cơ quan chính phủ và các đại diện dân cử được bầu"¹. Theo nghĩa rộng hơn, thuật ngữ này

1 Broscheid, A., & Coen, D. (2003). Insider and outsider lobbying of the European Commission: An informational model of forum politics. *European Union Politics*, 4(2), 165-189.

có thể đề cập đến các hành động công, các hoạt động công cộng của các tổ chức khác nhau như các hiệp hội, tư vấn, các nhóm vận động, các tổ chức tư vấn, các tổ chức phi chính phủ, các luật sư... Theo nghĩa hẹp hơn, nó có nghĩa là bảo vệ quyền lợi kinh tế của doanh nghiệp như là vận động hành lang của công ty cho xứng đáng với tỷ trọng doanh số của nó trên toàn quốc hoặc toàn cầu.

Một quy trình hoạch định và xây dựng chính sách có sự tham gia không chỉ bao gồm những nhà lập pháp và những người cung ứng dịch vụ công mà còn là một chiến dịch lớn mang tính cạnh tranh gây ảnh hưởng tới các cơ quan điều hành, tổ chức phi chính phủ, những nhà lãnh đạo, chính quyền địa phương và cơ quan truyền thông đại chúng. Những nhóm này có tác động trực tiếp tới quy trình hoạch định, xây dựng chính sách và quá trình cung cấp thông tin và gây ảnh hưởng - được gọi là “vận động chính sách”.

Đối với vận động chính sách nghị viện, theo nghĩa rộng, đó là sự vận động cho tiến trình nghị viện, hay nói cách khác là việc hình thành nghị viện với cơ cấu tổ chức và thủ tục hoạt động, đồng thời là vận động cho hoạt động của nghị viện. Theo nghĩa hẹp, vận động chính sách nghị viện là sự vận động đưa chính sách vào các bộ luật, nghị quyết của nghị viện.

Yếu tố căn bản nhất của vận động chính sách là tác động tới nguồn lực ủng hộ cho chiến dịch đó. Nếu chiến dịch gây ảnh hưởng này đơn thuần cho các chính sách thì việc tiếp cận cần phải được thực hiện ngay từ giai đoạn đầu của chiến dịch và người sẽ thực hiện việc vận động hành lang có thể sẽ là các nhà trí thức, chuyên gia cố vấn, hoặc những nhà vận động ngay trong nội bộ cơ quan nhà nước.

Thêm nữa, một quá trình vận động

chính sách tốt là phải biết tiếp cận ngay từ giai đoạn đầu của quá trình hoạch định, xây dựng chính sách, nghĩa là có những nhóm chuyên gia tư vấn đề vận động chính sách thành công, hoặc can thiệp ở giai đoạn phê duyệt chính sách.

Vận động chính sách nghị viện có thể sử dụng phương tiện truyền thông để thay đổi nhận thức cộng đồng về một vấn đề chính sách, giải pháp công cụ, mục tiêu chính sách đó, qua đó gián tiếp tác động những chính trị gia, người quyết định chính sách.

Những nhân tố có thể ảnh hưởng đến vận động chính sách là hệ thống chính trị với nền tảng là văn hóa chính trị, thể chế chính trị, thể chế nhà nước, chính sách, pháp luật, tổ chức bộ máy nhà nước, truyền thông, nhóm và mạng lưới xã hội, doanh nghiệp. Xét trong phạm vi hẹp, nhân tố ảnh hưởng đến vận động chính sách là bối cảnh vấn đề cần vận động, loại lợi ích vận động chính sách, nguồn lực vận động chính sách, chiến lược và truyền thông vận động chính sách... Ở đây, chúng tôi tập trung phân tích một số nhân tố ảnh hưởng sau: quy mô của nhóm vận động chính sách, mạng lưới xã hội của nhóm vận động chính sách, quyền lực doanh nghiệp trong vận động chính sách.

2. Quy mô của nhóm vận động chính sách

Maik T. Schneider² đặt vấn đề là các kết quả hình thành chính sách có phụ thuộc vào quy mô của các nhóm vận động chính sách không, nhân tố này đóng vai trò gì trong vận động chính sách nghị viện? Thông thường, việc đề xuất và vận động chính sách đều mang tính chất nội sinh và tương tác với nhau trong các nhà nước, kể cả nhà nước tam quyền phân lập. Khi đề xuất chính sách được đưa ra, nhóm vận động chính sách sẽ hỗ trợ kỹ thuật, thậm chí các nguồn lực khác như tài chính, luật pháp..., hoặc có hành

2 Maik T. Schneider (2014); “Interest-group size and legislative lobbying”; Journal of Economic Behavior & Organization 106 (2014) p. 29–41.

động định hướng mục tiêu chính sách cho các chủ thể chính sách. Với những nỗ lực như vậy, các nhà chính trị sẽ lựa chọn chính sách của họ. Mô hình vận động chính sách theo cách truyền thống thường đề cập đến các đề xuất chính sách được đưa ra từ bên ngoài nhà nước. Các đề xuất này kết hợp các đề xuất chính sách bên trong mang tính nội sinh, nơi các nhóm vận động chính sách hoạt động. Do đó, kết quả chính sách được thông qua phần nhiều do quy mô của các nhóm vận động chính sách. Các nhóm vận động chính sách xác định chính sách nào cần được cơ quan lập pháp thông qua và mức độ liên quan đến các nhà lập pháp là như thế nào. Thông thường, khi nhóm vận động chính sách có quy mô lớn thường có những tác động thuận lợi cho vận động chính sách.

Tuy nhiên, kết quả chính sách không hoàn toàn phụ thuộc một cách đơn điệu vào quy mô của các nhóm vận động chính sách. Thông thường, tăng quy mô của nhóm vận động chính sách sẽ bảo đảm cho sự thành công, nhưng việc vượt ngưỡng của nhóm lại có thể gây ra những thay đổi chính sách bất lợi.

3. Mạng lưới xã hội

Theo Olivier Arifon³, mạng lưới xã hội ảnh hưởng đến vận động chính sách nghị viện, điều này giải thích tại sao một số nhóm vận động chính sách thành công khi sử dụng các mạng xã hội cho chiến dịch vận động chính sách của họ. Mạng lưới xã hội có thể được sử dụng theo hướng tích cực để vận động mục tiêu của nhóm vận động chính sách.

Vận động chính sách là quá trình mang tính chất chính trị ảnh hưởng đến chính sách và phân bổ nguồn lực trong một hệ thống kinh tế - chính trị - xã hội, thể chế nhất

định. Do đó, mạng lưới xã hội rộng khắp ảnh hưởng đến thành công của vận động chính sách. Mạng lưới xã hội được hình thành như trường hợp vận động chính sách ở Brúc - xen đối với Nghị viện châu Âu là sự kết hợp giữa các nhóm qua các cuộc gặp không chính thức, chẳng hạn như cùng nhau ăn trưa, uống cà phê buổi sáng⁴. Mạng lưới xã hội ảnh hưởng nhiều thông qua vận động chính sách gián tiếp. Bên cạnh đó, vận động chính sách còn phụ thuộc vào văn hóa chung của nhóm công chức bậc trung và bậc cao. Do mạng lưới xã hội có đặc tính gắn với văn hóa hiểu biết chung nên dễ đóng góp cho thành công vận động chính sách. Việc vận động chính sách cần đến các văn bản thể chế hoặc văn bản của chính sách đó, trong khi các thành viên mạng lưới chính sách có thể làm được công việc này một cách dễ dàng và phù hợp nhất.

Các loại hình trực tiếp và bên trong của hoạt động vận động chính sách bao gồm cả việc liên hệ, gặp gỡ và tranh luận giữa các công chức chịu trách nhiệm đệ trình dự luật và đại diện các cơ quan lập pháp. Đối với loại hình vận động chính sách gián tiếp và bên ngoài bao gồm các hành động như: biểu tình, truyền thông mạng xã hội, đơn thư kiến nghị, truyền thông trên báo chí v.v.. góp phần hình thành dư luận xã hội tác động đến việc thảo luận và quyết định chính sách của nghị viện.

Truyền thông mạng lưới được coi là chìa khóa cho sự thành công của vận động chính sách nghị viện. Trong vận động chính sách, thông tin vào thời điểm phù hợp có tính quyết định thắng lợi đối với vận động chính sách nghị viện. Ngày nay, truyền thông kỹ thuật số tạo nên cuộc cách mạng cho vận động chính sách nghị viện. Nó giúp mang lại quyền lực cho sự thành công của

3 Olivier Arifon & Nicolas Vanderbiest (2016); “Integrating social networks in a lobbying campaign: The case study of Intermarché, a supermarket chain”; *Telematics and Informatics* 33 (2016) p. 1105–1118.

4 Olivier Arifon & Nicolas Vanderbiest (2016), tldd.

vận động chính sách với sự tập trung vào ‘phong trào xã hội’⁵. Mạng lưới xã hội với công nghệ thông tin có thể thúc đẩy bởi công chúng, truyền thông và nhà chính trị. Bên cạnh đó, các ‘liên minh quốc tế’ hình thành trên toàn cầu thúc đẩy vận động chính sách nghị viện. Đặc biệt, liên minh quốc tế phụ thuộc rất nhiều mạng lưới xã hội và hệ thống truyền thông kỹ thuật số. Các mạng xã hội như Facebook và Twitter nếu được sử dụng với chiến lược truyền thông hợp lý, kịp thời với thông điệp tốt sẽ trở nên rất hiệu quả trong vận động chính sách nghị viện.

Một số nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, việc kết hợp truyền thông đại chúng và sử dụng mạng lưới xã hội đem lại thành công hơn⁶. Nếu chỉ tập trung vào mạng lưới xã hội đôi khi cũng có thất bại khi công chúng quay lưng lại với các quyết định chính sách hình thành nhờ vận động chính sách nghị viện.

4. Quyền lực của doanh nghiệp

Theo Andreas Polk, Armin Schmutzler, Adrian Müller⁷, nhóm doanh nghiệp có khả năng mạnh mẽ đối với các quyết định chính sách hơn so với các nhóm vận động chính sách. Trước hết là do nguyên nhân dồi dào về nguồn lực tài chính, khả năng tổ chức tốt hơn và nắm giữ các thông tin liên quan đến chính sách, hơn nữa họ đóng vai trò lớn trong quyết định tỷ lệ thất nghiệp, số việc làm tạo ra, và tăng trưởng kinh tế.

Theo Rasmussen⁸, nhóm doanh nghiệp có quy mô nhỏ nhưng khả năng liên

kết cao dẫn đến việc vận động chính sách nghị viện hiệu quả hơn, trái ngược với giả thiết là quy mô nhóm vận động chính sách nghị viện. Hiện tượng thụ hưởng mà không đóng góp (free rider) có thể xảy ra dù theo nguyên lý, người đóng góp phải là người thụ hưởng. Nhiều trường hợp không đóng góp gì nhưng được hưởng lợi từ nhóm vận động chính sách nghị viện bởi vì công chúng và nhóm vận động chính sách song trùng lợi ích. Tuy nhiên, điều này hiếm khi xảy ra đối với nhóm doanh nghiệp bởi các lợi ích của doanh nghiệp ít khi trùng với lợi ích công chúng. Việc huy động các thành viên nhóm xã hội lớn cho vận động chính sách nghị viện thường khó hơn so với huy động nhóm nhỏ doanh nghiệp bởi các thành viên nhóm nhỏ có được lợi ích trông thấy từ việc đóng góp⁹.

Nhóm doanh nghiệp thường nắm giữ công nghệ, nguồn lực cao cấp, do đó chiếm vị trí ưu thế trong vận động chính sách có liên quan đến công nghệ. Quá trình lập pháp luôn là một quá trình phức tạp, do đó việc ra quyết định chính sách trong các đạo luật đều phải dựa vào tham vấn kỹ thuật, dẫn tới nhóm doanh nghiệp nắm giữ công nghệ ở vị trí thuận lợi nhất cho vận động chính sách khi cung cấp các thông tin liên quan về công nghệ đó¹⁰, họ trở thành nhóm có ảnh hưởng lớn nhất đến việc ra quyết định chính sách¹¹.

Cuối cùng, nhóm doanh nghiệp nắm giữ quyền lực bởi vì các quyết định đầu tư

5 Castells, M., 2011; “Communication Power”; Oxford University Press, Oxford.

6 Olivier Arifon & Nicolas Vanderbiest (2016), tldd.

7 Andreas Polk, Armin Schmutzler, Adrian Müller (2014); “Lobbying and the power of multinational firms”; European Journal of Political Economy 36 (2014) p. 209–227.

8 Rasmussen (2012); “The Influence of Interest Groups in the European Parliament: Does Policy Shape Politics?”; London School of Economics and Political Science for the degree of Doctor of Philosophy, London, August 2012.

9 Olson, M. (1965); The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (1 ed.); Boston: Harvard University Press.

10 Betsill, M. M., & Corell, E. (2001); NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework of Analysis; Global Environmental Politics, 1 (4), p. 65-85.

11 Broscheid, A., & Coen, D. (2003); Insider and outsider lobbying of the European Commission: An informational model of forum politics; European Union Politics, 4(2), p.165-189.

của họ ảnh hưởng to lớn đến nền kinh tế. Charles Lindblom¹² cho rằng, nhóm doanh nghiệp vận động chính sách có vị trí chính trị to lớn trong nền dân chủ tư sản bởi vì quyết định đầu tư sẽ dẫn đến phúc lợi công trong xã hội. Các nhà chính trị và các nhà lập chính sách thường chịu sức ép to lớn từ nhóm vận động chính sách doanh nghiệp bởi vì sự đe dọa của họ rút lui hoặc hạn chế đầu tư cho phát triển. Tuy nhiên, Wilson¹³, Vogel¹⁴, lại phê phán rằng, tại sao quyền lực như vậy nhưng nhóm lợi ích doanh nghiệp cũng vẫn thua nhiều trong vận động chính sách nghị viện. Trong khi hầu hết các học giả trên thế giới chưa thống nhất về mức độ mà nhóm vận động chính sách nghị viện ảnh hưởng quyết định đến chính trị, tuy nhiên họ đều thống nhất rằng nhóm vận động chính sách nghị viện là doanh nghiệp có tiếng nói trọng lượng đối với quá trình ra quyết định chính sách tại nghị viện liên quan đến khả năng huy động nguồn lực, chuyên môn, nguồn lực tài chính và các yếu tố kinh tế¹⁵.

Các công ty quốc gia và công ty đa quốc gia có thể sử dụng quyền lực bằng cách ảnh hưởng đến quá trình chính trị thông qua vận động hành lang. Tam giác thép là mô hình phản ánh quyền lực của doanh nghiệp một cách chính xác qua tác động đến cơ quan dân cử và cơ quan hành pháp để thay đổi chính sách. Các hiệp hội doanh nghiệp là nơi các doanh nghiệp tập hợp để vận động chính sách. Tuy nhiên, doanh nghiệp có thể độc lập vận động hoặc tổ chức thành nhóm doanh nghiệp vận động. Chiến lược vận động các doanh nghiệp thường tập trung vào

nhà lập pháp, công chức hành chính tại các vụ chức năng. Trong nhà nước tập quyền, nhóm doanh nghiệp tập trung vận động vào nhóm hành pháp.

Quá trình toàn cầu hóa làm tăng quyền lực cho các doanh nghiệp quốc tế trong hoạt động vận động chính sách. Đôi khi quyền lực vận động chính sách của các doanh nghiệp đa quốc gia (đầu tư nước ngoài) vượt trội so với nhóm doanh nghiệp trong nước bởi vì các doanh nghiệp này ở vị thế lớn hơn các doanh nghiệp trong nước.

Khi cổ phần của các công ty đa quốc gia tăng lên thì bảo vệ thị trường giảm đi. Tác động này phản ánh sự thay đổi định hướng ưu tiên vận động của các công ty trong nước. Đứng trước sự cạnh tranh ngày càng tăng từ các công ty đa quốc gia, các nhà sản xuất trong nước được hưởng lợi ít hơn từ việc bảo vệ thương mại, làm giảm các ưu đãi của họ qua vận động chính sách của doanh nghiệp nước ngoài.

Các nghiên cứu thực nghiệm chỉ ra rằng, các công ty đa quốc gia đều muốn gây ảnh hưởng đến quá trình chính trị thông qua vận động chính sách nghị viện. Mặc dù mức độ vận động chính sách của công ty đa quốc gia có xu hướng nhỏ hơn hơn là đối với các công ty trong nước, nhưng thường có ảnh hưởng đáng kể đến chính trị trong nước¹⁶.

5. Kết luận

Vận động chính sách nghị viện chịu ảnh hưởng bởi nhiều nhân tố, trong đó quy mô của nhóm vận động hành lang nghị viện, mạng lưới xã hội và quyền lực của nhóm

12 Lindblom, C. (1977); *Politics and Markets*; New York: Basic Books.

13 Wilson, J. Q. (1980); *The Politics of Regulation*; New York: NY: Basic Books.

14 Vogel, D. (1987); *Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom*; *British Journal of Political Science*, 17 (4), pp. 358-408.

15 Yackee, J. W. (2006); "A bias towards business? Assessing interest group influence on the bureaucracy"; *Journal of Political Science*, 36(1), 723-744.

16 Xem: Gawande, K., Krishna, P., Robbins, M.J., (2006), "Foreign lobbies and U.S. trade policy"; *Rev. Econ. Stat.* 88, 563-571; Hansen, W.L., Mitchell, N.J., (2000); "Disaggregating and explaining corporate political activity: domestic and foreign corporations in national politics"; *Am. Polit. Sci. Rev.* 94, p. 891-903.

vận động hành lang nghị viện là những nhân tố ảnh hưởng mạnh đến hoạt động này. Tuy nhiên, các nhân tố này phát huy trong các điều kiện thuận lợi mà không hoàn toàn chiếm ưu thế, điều này giải thích cho việc vận động chính sách nghị viện không phải lúc nào cũng thành công với nhóm có quy mô lớn, hoặc có mạng lưới xã hội rộng khắp hoặc nhóm quyền lực doanh nghiệp.

Nghiên cứu về những nhân tố ảnh

hưởng đến vận động chính sách cần tiếp tục đối với các nhân tố về thể chế chính trị, sự tương tác của các biến điều kiện trong môi trường vận động chính sách nghị viện, đặc biệt sự tương tác giữa các nhân tố ảnh hưởng đến vận động chính sách nghị viện cần phải tiếp tục được nghiên cứu. Những nhân tố này có ảnh hưởng và tương tác như thế nào trong điều kiện Việt Nam cũng cần phải có những nghiên cứu thực nghiệm tiếp theo ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Andreas Polk, Armin Schmutzler, Adrian Müller (2014); “Lobbying and the power of multinational firms”; *European Journal of Political Economy* 36 (2014) p. 209–227.
2. Betsill, M. M., & Corell, E. (2001); *NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework of Analysis*; *Global Environmental Politics*, 1 (4), p. 65-85.
3. Broscheid, A., & Coen, D. (2003); *Insider and outsider lobbying of the European Commission: An informational model of forum politics*; *European Union Politics*, 4(2), p. 165-189.
4. Castells, M., (2011); “Communication Power”; Oxford University Press, Oxford.
5. Giovanni Facchini, Anna Maria Mayda, Prachi Mishra (2016); “Do interest groups affect US immigration policy?”; *Journal of International Economics* 85 (2011) p. 114–128.
6. Grossman, G.M., Helpman, E., (2002); “Interest Groups and Trade Policy”; Princeton University Press, Princeton.
7. Grossman, G.M., Helpman, E., (1996); “Foreign investment with endogenous protection”; In: Feenstra, R.C., Grossman, G.M., Irwin, D.A. (Eds.), *The Political Economy of Trade Policy*; MIT Press, Cambridge MA, pp. 199–223.
8. Gawande, K., Krishna, P., Robbins, M.J., (2006); “Foreign lobbies and U.S. trade policy”; *Rev. Econ. Stat.* 88, p.563–571.
9. Hillman, A.L., (1989); “The Political Economy of Protection”. Harwood Academic Publishers, Chur.
10. Hillman, A.L., Ursprung, H.W., (1993); “Multinational firms, political competition, and international trade policy”; *Int. Econ. Rev.* 34, p.347–363.
11. Hansen, W.L., Mitchell, N.J., (2000); “Disaggregating and explaining corporate political activity: domestic and foreign corporations in national politics”; *Am. Polit. Sci. Rev.* 94, p. 891–903.
12. Lindblom, C. (1977); *Politics and Markets*; New York: Basic Books.
13. Maik T. Schneider (2014); “Interest-group size and legislative lobbying”; *Journal of Economic Behavior & Organization* 106 (2014) p. 29–41.
14. Olivier Arifon, Nicolas Vanderbiest (2016); “Integrating social networks in a lobbying campaign: The case study of Intermarché, a supermarket chain”; *Telematics and Informatics* 33 (2016) p. 1105–1118
15. Olson, M. (1965); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (1 ed.); Boston: Harvard University Press.
16. Rasmussen (2012); “The Influence of Interest Groups in the European Parliament: Does Policy Shape Politics?”; London School of Economics and Political Science for the degree of Doctor of Philosophy, London.
17. Wilson, J. Q. (1980); *The Politics of Regulation*; New York: NY: Basic Books.
18. Vogel, D. (1987); *Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom*; *British Journal of Political Science*, 17 (4), pp. 358-408.
19. Yackee, J. W. (2006); “A bias towards business? Assessing interest group influence on the bureaucracy”; *Journal of Political Science*, 36(1), p. 723-744.

NÂNG CAO NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI ĐỂ NGĂN NGỪA THAM NHƯNG CHÍNH SÁCH

Vũ Văn Huân*

*Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: tham nhũng; tham nhũng chính sách; phân tích chính sách; Quốc hội; năng lực lập pháp

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 28/7/2016

Biên tập: 01/11/2017

Duyệt bài: 08/11/2017

Article Infomation:

Keywords: corruption; policy corruption; policy analysis; National Assembly; legislative capacity

Article History:

Received: 28 Jul. 2017

Edited: 01 Nov. 2017

Appproved: 08 Nov. 2017

Tóm tắt:

Tham nhũng chính sách trong hầu hết các trường hợp không phải là hành vi trái pháp luật mà thường là pháp luật bị thay đổi, xây dựng theo hướng có lợi cho một “nhóm lợi ích” hoặc tạo ra kẽ hở, điều kiện thuận lợi cho hành vi tham nhũng thông thường. Tham nhũng chính sách có thể xảy ra trong bốn giai đoạn của chính sách, bao gồm: hoạch định chính sách, xây dựng và ban hành chính sách, tổ chức thực hiện chính sách, đánh giá chính sách. Bài viết bước đầu phân tích và nhận diện tham nhũng chính sách ở Việt Nam, trên cơ sở đó đánh giá vai trò của Quốc hội trong phòng, chống tham nhũng chính sách.

Abstract:

Policy corruption in most cases is not an illegal act, but it leads to a law modification or law development in favor of a "benefit group" or creating a loophole, favorable conditions for the common corruptions. Policy corruption may occur in four stages of the policy, including: policy formulation, policy development and promulgation, policy implementation, policy evaluation. This article provides initial analysis and identification of the policy corruption in Viet Nam, on the basis of which the role of the National Assembly against the policy corruptions.

1. Nhận diện tham nhũng chính sách ở Việt Nam

Tham nhũng là một hiện tượng xã hội, hiện diện trong tất cả các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Từ những ngày đầu hình thành Nhà nước kiểu mới ở Việt Nam,

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã cảnh báo về tệ nạn tham nhũng, lấy của công dùng vào việc tư, quên cả thanh liêm, đạo đức và Người đã coi trộm cắp tiền bạc của nhân dân, gây tổn hại kinh tế cho Chính phủ như là mật thám, phản quốc.

Ngay sau Đổi Mới, Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ Đại hội VII của Đảng (tháng 1/1994) đã xác định, tham nhũng là một trong bốn nguy cơ hàng đầu đối với sự tồn vong của chế độ; tệ quan liêu, tham nhũng và suy thoái về phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ, đảng viên làm cho bộ máy của Đảng và Nhà nước suy yếu, lòng tin của nhân dân đối với Đảng, đối với chế độ bị xói mòn¹. Từ đó, Đảng ta đã ngày càng quyết liệt với công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, nhiều văn bản quan trọng đã được ban hành, trong đó có Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và đặc biệt là Nghị quyết TƯ 4 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI. Kết luận của Hội nghị TƯ 5 (khóa XI) cũng chỉ rõ, tham nhũng “gây bức xúc trong xã hội và là thách thức lớn đối với sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước”².

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu lần thứ XII của Đảng một lần nữa đã chỉ rõ, xác định đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng, đồng thời là nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, lâu dài; là trách nhiệm của các cấp ủy đảng, trước hết là người đứng đầu cấp ủy, chính quyền và toàn bộ hệ thống chính trị. Kiên quyết, kiên trì xây dựng cơ chế phòng ngừa để không thể tham nhũng; cơ chế răn đe, trừng trị để không thể tham nhũng³. Tuy nhiên, vì tham nhũng là một căn bệnh nguy hiểm, nên phải coi việc chống tham nhũng cũng quan trọng như một mặt trận - mặt trận chính trị tư tưởng. Muốn thắng phải có sự chuẩn bị, có kế hoạch, tổ chức. Đặc biệt, cần phải nghiên cứu, nhận diện những loại hình tham nhũng mới, ví dụ như một dạng tham nhũng tinh vi nhất lâu nay đó là tham nhũng

chính sách, để từ đó đưa ra đường lối xử lý hiệu quả nhất.

Nguyên nhân tham nhũng ở Việt Nam được lý giải từ sự yếu kém của thể chế, tính nửa vời trong chỉ đạo thực hiện và sự thoái hóa của không ít quan chức, công chức trong bộ máy, thậm chí tham nhũng có cả trong hoạt động tư pháp, trong điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Với những hành vi tham nhũng thông thường (hành vi cố ý làm trái các quy định của pháp luật nhằm trục lợi) có thể áp dụng trách nhiệm pháp lý và rất nhiều cơ quan có thể vào cuộc, từ thanh tra, cơ quan điều tra... đến người dân (thông qua việc tích cực tố cáo). Khi bị phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng thông thường khá dễ bởi đã có một thước đo rõ ràng là các quy định pháp luật.

Ngược lại, tham nhũng chính sách trong hầu hết trường hợp không phải là hành vi trái pháp luật, mà thường là pháp luật bị thay đổi, xây dựng theo hướng có lợi cho một “nhóm lợi ích” hoặc tạo ra kẽ hở, điều kiện thuận lợi cho hành vi tham nhũng thông thường. So với hành vi tham nhũng thông thường, tham nhũng chính sách rất khó phát hiện và xử lý triệt để, bởi:

Thứ nhất, chỉ có thể áp dụng trách nhiệm chính trị (không thể áp dụng trách nhiệm pháp lý) bởi, thường tham nhũng chính sách đặt ra pháp luật một cách bất công để trục lợi từ chính pháp luật đó, do đó, thường không bị kết tội, không phải chịu trách nhiệm pháp lý.

Thứ hai, không có căn cứ pháp lý để thu hồi lợi ích không chính đáng của các “nhóm lợi ích” thu được từ một chính sách bị tham nhũng thao túng, bởi các lợi ích này tuy không chính đáng, nhưng lại hợp pháp

1 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 1997, tr. 68.

2 Kết luận Hội nghị Trung ương 5 khóa XI về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

3 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 2016, tr. 213.

cho đến chừng nào văn bản quy phạm pháp luật tương ứng chưa bị hủy bỏ; và đến khi hủy bỏ thì không thể áp dụng hiệu lực hồi tố.

Tham nhũng chính sách có thể xảy ra trong bốn giai đoạn của chính sách, bao gồm: hoạch định chính sách, xây dựng và ban hành chính sách, tổ chức thực hiện chính sách, đánh giá chính sách. So với tham nhũng thông thường, mức độ nguy hiểm của tham nhũng chính sách thường để lại hậu quả nặng nề hơn rất nhiều.

Về kinh tế, những ảnh hưởng của tham nhũng chính sách tạo ra môi trường kinh doanh thiếu lành mạnh, thiếu bình đẳng, khiến doanh nghiệp không cần nâng cao năng lực, chỉ cần có “quan hệ” là có thể có được những lợi ích lớn. Ở giai đoạn đầu sau Đổi Mới, tham nhũng chính sách ít xuất hiện, bởi lúc đó chưa xuất hiện các tập đoàn kinh tế tư nhân hùng mạnh đến mức có thể ảnh hưởng một cách bất minh lên chính sách, pháp luật để tạo nên lợi thế cạnh tranh cho mình. Song song với quá trình cổ phần hóa, nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước được tư nhân hóa, bên cạnh sự trỗi dậy của các tập đoàn tư nhân giá trị hàng tỷ đô la, những tác nhân này có ảnh hưởng đáng kể lên chính sách, pháp luật của Nhà nước, sinh ra tham nhũng chính sách. Ví dụ, thay vì đầu tư “chất xám” để xây dựng một hệ thống các tiêu chí (theo đó đối tượng nào đáp ứng đầy đủ các tiêu chí đương nhiên được quyền kinh doanh, được quyền lựa chọn), thì cơ quan có thẩm quyền lại đặt ra hệ thống “giấy phép” và chỉ có họ mới có quyền cấp phép. Điển hình là hệ thống gần 7.000 “giấy phép con” ra đời trong giai đoạn 2001 - 2015⁴. Hệ thống “giấy phép con” này tạo ra nguồn thu chính thức cũng như phi chính thức hàng chục tỷ đồng mỗi tháng cho các cơ quan liên quan⁵. Do đó, chúng ta cần phải triệt để hạn chế cơ chế “xin - cho” trong

từng văn bản quy phạm pháp luật, không chỉ nhằm bảo đảm tự do cho công dân mà còn góp phần ngăn chặn tận gốc nguồn cơn tham nhũng như tinh thần của Điều 33 Hiến pháp năm 2013: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”.

Tương tự như cơ chế xin cho, đối với một số lĩnh vực, do nguồn lực khan hiếm, độc nhất, ví dụ đất đai, hoặc để bảo đảm “sự thống nhất của thị trường”, tránh dư thừa nguồn cung... cơ quan quản lý thường đặt ra quy hoạch. Tuy nhiên, quy hoạch vô hình trung đã tạo ra một rào cản vô hình cản trở các doanh nghiệp gia nhập thị trường sau. Việc nằm trong quy hoạch sẽ mang lại lợi ích rất lớn cho những chủ thể được nằm trong quy hoạch, vì vậy, bắt đầu phát sinh “chạy quy hoạch”, “nấn quy hoạch”. Trong lĩnh vực giao thông, xây dựng, việc nấn quy hoạch, tạo ra những “đường cong mềm mại” khá dễ thấy. Nhưng trong lĩnh vực quy hoạch mạng lưới bán hàng, sản xuất kinh doanh... việc lạm dụng “nấn quy hoạch” khó thấy hơn rất nhiều, nhưng tác hại của nó còn lớn hơn, làm méo mó thị trường sản xuất kinh doanh; cản trở sự vận hành bình thường của quy luật cung cầu của kinh tế thị trường; lạm dụng quy hoạch để điều phối nguồn lực kinh tế làm vô hiệu hóa “bàn tay vô hình” của kinh tế thị trường; hướng nguồn lực kinh tế vào bàn tay của “nhóm tư bản thân hữu”...

Về xã hội, tham nhũng chính sách bóp méo các chính sách của Đảng, Nhà nước để phục vụ “nhóm lợi ích”, “thương mại hóa” quyền lực, làm suy yếu sự lãnh đạo của Đảng và vai trò quản lý của Nhà nước, làm mất lòng tin của nhân dân. Bên cạnh đó, hiện nay, các thẩm phán, công chức được trao quyền định đoạt quá lớn. Các văn bản quy định trách nhiệm pháp lý, như Bộ luật

4 <http://infor.net.vn/ong-vu-tien-loc-7000-giay-phep-con-dang-hanh-doanh-nghiep-post196926.info>

5 <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/da-u-tu/308359/mat-may-chuc-ty-moi-thang-ho-chong-doi-kinh-lam.html>

Hình sự, đã quy định khung xử lý quá rộng, trao quyền định đoạt cho thẩm phán, công chức. Điều này vô hình trung tạo ra khoảng trống cho sự lạm dụng. Bởi vậy, để thu hẹp khả năng bị lạm dụng, cần phải chia nhỏ các khung xử lý trong Bộ luật Hình sự; tiêu chí áp dụng kịch sàn, kịch trần phải được quy định rõ ràng hơn.

2. Vai trò của Quốc hội trong phòng, chống tham nhũng chính sách

Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng khẳng định việc cần “xây dựng cơ chế phòng ngừa, ngăn chặn quan hệ “lợi ích nhóm”; chống đặc quyền, đặc lợi, khắc phục “tư duy nhiệm kỳ”, đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp, phát huy vai trò của các cơ quan dân cử”⁶. Quốc hội với tư cách 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 lập hiến, quyền lập pháp⁷, đặt ra những quy tắc cơ bản điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, đặt ra quy tắc hoạt động cho hành pháp, tư pháp, do đó, Quốc hội cần phải đóng vai trò tích cực hơn trong nỗ lực phòng, chống tham nhũng của Đảng và toàn hệ thống chính trị. Việc nhận diện, phòng ngừa sớm các rủi ro tham nhũng từ giai đoạn xem xét, cho ý kiến các dự thảo luật, pháp lệnh là hết sức cần thiết nhằm ngăn chặn tham nhũng chính sách có thể xảy ra ở công đoạn lập quy tiếp theo của cơ quan thực hiện hành pháp. Để phòng ngừa tham nhũng chính sách, cần tập trung thực hiện một số nhiệm vụ trọng tâm sau:

Một là, các dự thảo luật cần kèm theo dự báo rủi ro, nguy cơ tham nhũng đằng sau từng điều khoản

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp

luật năm 2015 đã yêu cầu phải đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Đại biểu Quốc hội tự mình hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến về dự án luật, pháp lệnh, “... nếu có chính sách mới được đề xuất thì cơ quan đề xuất chính sách đó có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách”⁸. Theo hướng này, trong hồ sơ dự án luật, pháp lệnh cần kèm theo Báo cáo đánh giá rủi ro, nguy cơ tham nhũng đằng sau từng điều khoản trao quyền cấp phép, quyền quyết định quy hoạch, quyền định đoạt cho thẩm phán, công chức, trong từng thủ tục về hành chính, tư pháp. Báo cáo, tờ trình xây dựng luật, pháp lệnh phải dự báo được nguy cơ, rủi ro tham nhũng trong từng dự luật, pháp lệnh. Mỗi điều khoản, mỗi phương án đưa ra của dự thảo phải được đồng thời phân tích, soi chiếu dưới ba phương diện: bảo đảm quyền tự do của công dân; nhu cầu quản lý nhà nước; rủi ro tham nhũng. Phương án lựa chọn cần phải luận giải đồng thời cả ba phương diện và luận giải đi kèm lựa chọn là cân bằng, hài hòa nhất.

Hai là, nâng cao năng lực và chất lượng lập pháp của Quốc hội để hạn chế bớt hiện tượng “lập pháp ủy quyền”

Quy trình làm luật, tức là thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, hay nói cách khác, là dịch chính sách công thành luật. Nếu quá trình dịch chính sách ấy bị lệch lạc sẽ mở đường cho sự vận dụng tùy tiện của người có thẩm quyền⁹. Vì vậy, Quốc

6 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị Quốc gia. H., 2016, tr. 213.

7 Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

8 Khoản 1, Điều 35 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

9 PGS,TS. Phạm Duy Nghĩa, Giáo trình pháp luật đại cương, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, 2011, tr. 37.

hội cần tiếp tục tăng cường năng lực và nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp, đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, bảo đảm tốt hơn tính dân chủ, pháp chế, công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật; đồng thời cần “coi trọng hệ thống pháp luật về đất đai, tài nguyên, tài chính, tiền tệ, đầu tư, kinh doanh, môi trường, tạo điều kiện quản lý và sử dụng mọi nguồn lực của đất nước một cách có hiệu quả; khắc phục tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí trong các lĩnh vực này”¹⁰.

Quốc hội nước ta làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số, hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội... Mỗi năm diễn ra hai kỳ họp Quốc hội, trong đó, mỗi kỳ họp thường chỉ diễn ra trong khoảng hơn 30 ngày, nên thời gian dành cho công việc lập pháp của Quốc hội không nhiều, dẫn đến Quốc hội thường ủy quyền cho các cơ quan quản lý nhà nước quy định chi tiết các luật. Do đó, hầu hết luật chỉ mang tính chất “luật ống, luật khung”, quy tắc thực sự chi phối cuộc sống của nhân dân do các cơ quan quản lý nhà nước đặt ra. Các cơ quan quản lý nhà nước cũng chính là cơ quan trực tiếp cấp phép, xử lý thủ tục hành chính... Bởi vậy, hoàn toàn dễ hiểu khi các cơ quan này ban hành gần 7.000 “giấy phép con” trong thời gian vừa qua.

Để hạn chế bớt hiện tượng lập pháp ủy quyền, Quốc hội cần nâng cao năng lực lập pháp, đưa ra những đạo luật chất lượng, chi tiết. Luật do Quốc hội ban hành sẽ áp dụng trực tiếp trong đời sống mà không đòi hỏi phải có hướng dẫn thi hành, trừ một số trường hợp mà luật chỉ rõ, ủy quyền cho

Chính phủ hướng dẫn thi hành. Để nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, cần tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội; “tăng thẩm quyền, đề cao trách nhiệm và tăng cường năng lực hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, các đề án, công trình quan trọng quốc gia”¹¹. Trong tương lai, cần tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách nhiều hơn nữa.

Ba là, bổ sung năng lực nghiên cứu, phân tích chính sách của Quốc hội, bằng cơ chế đầu thầu, thuê ngoài

Thực tế cho thấy, cơ quan quản lý nhà nước có ưu thế trong nắm bắt các nhu cầu của xã hội cũng như khả năng xây dựng các dự án luật với đông đảo đội ngũ chuyên gia trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, những phân tích chính sách của cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng dự thảo không phải lúc nào cũng khách quan, mà đôi khi có thể ẩn chứa những lợi ích cục bộ của bộ, ngành, lĩnh vực. Muốn tránh việc lệ thuộc thông tin và các lập luận, phân tích chính sách từ cơ quan soạn thảo (phần lớn là cơ quan hành pháp) thì Quốc hội cần có nguồn thông tin độc lập để kiểm chứng, đối trọng. Để có nguồn thông tin độc lập bảo đảm chất lượng, Quốc hội cần huy động được trí tuệ của các nhà khoa học đang công tác tại các trung tâm, tổ chức nghiên cứu độc lập (bên cạnh các tổ chức nghiên cứu, tham mưu của chính Quốc hội và Chính phủ). Quốc hội có thể áp dụng cơ chế khuyến khích, huy động đội ngũ cộng tác viên, nhà khoa học, các chuyên gia giỏi tham gia đóng góp vào hoạt động của Quốc hội, nhất là trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thông qua cơ chế đầu thầu, thuê ngoài ■

10 Phát biểu của đồng chí Nguyễn Phú Trọng, Tổng Bí thư Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV, ngày 20/7/2016.

11 Phát biểu của đồng chí Nguyễn Phú Trọng, tldd.

PHÁT HUY GIÁ TRỊ CỦA LUẬT TỤC TRONG BẢO VỆ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

Hoàng Văn Quỳnh*

* ThS. Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật tục, tài nguyên thiên nhiên, dân tộc thiểu số, pháp luật

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 01/09/2017

Biên tập: 04/11/2017

Duyệt bài: 11/11/2017

Article Infomation:

Keywords: The customary, natural resources, ethnic minorities, laws

Article History:

Received: 01 Sep. 2017

Edited: 04 Nov. 2017

Approved: 11 Nov. 2017

Tóm tắt:

Luật tục như là bộ “bách khoa thư” về đời sống mọi mặt, chứa đựng các tri thức dân gian vô cùng phong phú, đúc rút từ kinh nghiệm sống của nhiều thế hệ. Luật tục đóng vai trò quan trọng trong đời sống của đồng bào các dân tộc thiểu số và góp phần bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

Abstract:

The customary is known as the “Encyclopedia” of all aspects of the social life, which contains rich folk knowledge, derived from the experience through several generations. The customism plays an important role in the lives of ethnic minorities and contributes to the protection of natural resources and the environment.

Luật tục là một hệ thống các quy tắc xử sự mang tính dân gian, quy định về mối quan hệ ứng xử của con người đối với môi trường tự nhiên và con người với con người trong cộng đồng, thể hiện ý chí của toàn thể cộng đồng, được thực hiện một cách tự giác, theo thói quen, truyền khẩu, nhưng vẫn có tính cưỡng chế và bắt buộc đối với mọi người. Luật tục là những quy định do cộng

đồng đặt ra để điều hoà mối quan hệ của tập thể cộng đồng một cách tự nguyện và dân chủ.

Ở Việt Nam, luật tục có phạm vi ảnh hưởng khá lớn đối với đời sống của nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số. Luật tục tác động đến các quan hệ dân sự, hôn nhân gia đình; giáo dục, văn hoá, tín ngưỡng; lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai, bảo vệ sản xuất, tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

Trong sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội hiện nay, luật tục vẫn đang thể hiện những mặt tích cực và hạn chế nhất định, nhất là trong việc bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

1. Vai trò của luật tục đối với việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường

Trong các bộ luật tục của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam, ngoài việc quy định các vấn đề xã hội, quản lý cộng đồng thì vấn đề bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái cũng được quy định rất cụ thể. Các bộ luật tục là một kho tàng phong phú tri thức về tài nguyên môi trường sinh thái. Đó là các tri thức về đất đai, rừng núi, động thực vật... Những tri thức đó được chất lọc, đúc rút thành kinh nghiệm và sự hiểu biết hàng nghìn đời của các dân tộc thiểu số.

Nhận thức được vị trí, vai trò của môi trường thiên nhiên đối với đời sống con người, các dân tộc thiểu số luôn đặt bản thân mình ngang hàng và hoà mình vào thiên nhiên, quan niệm đời sống của mình là một phần của tự nhiên. Cho nên các điều khoản của luật tục luôn mang yếu tố hoà đồng, tôn trọng tự nhiên, coi các lực lượng trong tự nhiên là người bạn tin cậy. Vì thế, cách ứng xử ở đây không phải là sự chinh phục, khuất phục các lực lượng tự nhiên, tàn phá, huỷ diệt tự nhiên mà là sự hoà đồng trong thế cân bằng, hài hoà.

Hơn nữa, để bảo vệ tốt nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái, các dân tộc thiểu số miền núi thường "thiên hoá" các lực lượng trong tự nhiên, coi những lực lượng đó đều có linh hồn, có sức sống. Cho nên, đồng bào ứng xử với thiên nhiên không phải là với vật vô tri, vô giác. Với việc "thiên hoá" này, từ lâu các dân tộc thiểu số đã hình thành một quan niệm trong dân gian là đất đai, rừng núi, nguồn nước, cây cối, động thực vật... đều chứa đựng

những "linh hồn", có các vị thần cai quản. Bởi vậy, khi con người - do có nhu cầu - xâm phạm tới thiên nhiên thì đều phải có lời cầu khẩn, phải thực hiện các nghi lễ, phải tuân thủ các tập tục nghiêm ngặt, thậm chí xác định, trong một số trường hợp, con người hoàn toàn không được xâm phạm tới thiên nhiên. Các quan niệm trên đã được phản ánh rất rõ trong luật tục và điều đó đã góp phần quan trọng vào việc bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái. Nói cách khác, ở đây con người đã biết lợi dụng thế giới siêu nhiên, thế giới tâm linh để bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên của chính nơi cộng đồng họ sinh sống.

Luật tục của dân tộc Thái có nhiều điều quy định về vấn đề này: "Mường trong mường là Chiềng Ly Mường Muối và các mường ngoài trong châu Muối, chỗ nào cũng có phi (ma) phù hộ cho bản, cho mường của mình. Mường nào có Minh bản Nen mường (Minh và Nen là gốc của linh hồn) che chở, có khúc sông sâu, suối lớn nơi chứa đựng các loài cá, có núi rừng rợp bóng bản mường";

"Đầu Mường có "rừng hồn chiềng" gọi là cửa Xen là rừng cấm kiêng rộng lớn cây to cổ thụ mọc san sát";

"Cuối mường có "rừng hồn chiềng" gọi là cửa Pọng, cũng là rừng cấm kiêng rừng lớn cây to cổ thụ mọc san sát";

"Cạnh mường còn có khu rừng mang tên Chiềng Kèo là khu rừng tha ma của mường cũng là rừng kiêng cấm không được chặt phá";

"Vùng nước có nơi gọi là Paks Bôm và Pak Muối nơi kiêng cấm để cúng, để tế trâu đen, khấn tới chủ dòng nước của mường, chủ rấn, chủ thường luồng; cạnh đó có khu rừng cấm. Giết trâu trắng để tế trời và chủ đất Mường";

“Vùng đất còn có các rừng gò sần, là nơi trời đặt cho người trần gian chuyên kiếm ăn; còn có khu rừng đầu nguồn đầu nước, nơi ở của loài ma thiêng, không được chặt phá bừa bãi”¹

Với những quy định như vậy, người Thái đen ở Thuận Châu (Sơn La) nói riêng và dân tộc Thái nói chung đã bảo vệ tốt được những cánh rừng, những nguồn nước. Quan niệm thiêng hoá mọi mặt của đời sống xã hội, đặc biệt là việc thiêng hoá các nguồn tài nguyên thiên nhiên thể hiện trong luật tục đã cho thấy những nét độc đáo của luật tục của các dân tộc thiểu số về cách ứng xử với môi trường, quản lý và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Điều này đã góp phần không nhỏ vào việc bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên ở các tỉnh miền núi phía Bắc nước ta trước đây cũng như hiện nay.

Ở vùng Tây Nguyên, các dân tộc Êđê, M’ông quan niệm về đất đai, sông suối, cây cối, rừng rú... gắn với ông bà tổ tiên, với biểu tượng thiêng liêng của người Pô lán (chủ đất) truyền từ đời này qua đời khác:

“Đất đai, sông suối, cây rừng là cái nong, cái nia, cái lưng của ông bà;

Ông bà là người giữ cái hang (nơi sinh ra người Êđê), trông coi rừng, trông coi cây Ktong, cây Kdjar;

Nếu cây quéo không ra hoa, cây muồm ra hoa không tốt, đó là vì con cháu đã mất nét, hư thân;

Vì vậy, ông bà thử hỏi trưởng buôn xem;

Cây Kthih (cây củ ấu) trong suối đã héo nhiều, cây môn nước trong đầm đã khô

nhiều, phải chăng, có những người là anh chị em của nhau mà lằng nhằng tăng tịu với nhau;

Ông bà hãy hỏi trưởng buôn, ông bà sẽ phạt kẻ có tội một lợn, ông bà sẽ đòi kẻ có tội một gà...”².

Như vậy, luật tục đã coi mọi lỗi lầm của con người, từ lừa dối, trộm cắp, loạn luân... tức là con người làm những điều xấu đều để lại hậu quả làm cho đất đai, rừng rú, nguồn nước... bị “ô ứ”, khiến cho thần linh tức giận và trừng phạt.

Luật tục các dân tộc thiểu số thể hiện cái nhìn nhân văn với các lực lượng trong tự nhiên. Luật tục coi việc phá hoại, làm ô ứ đất đai, sông suối, nguồn nước, cỏ cây là sự xúc phạm tới thần linh. Tinh thần của luật tục đã định hướng cách ứng xử của con người với thiên nhiên chan chứa tính nhân văn, ngăn chặn sự phá hoại vô ý thức của họ đối với thiên nhiên.

Bên cạnh đó, luật tục còn xác định quan hệ sở hữu đối với tài nguyên thiên nhiên. Ví dụ, luật tục:

Luật tục M’ông khẳng định tính “cha truyền con nối” trong thừa hưởng bất động sản, thừa hưởng môi trường thiên nhiên’ khẳng định chủ sở hữu cộng đồng đối với tài nguyên thiên nhiên (rừng, đất rừng, sông suối...):

“Quản lý đất, quản lý rừng

Quản lý nước, quản lý suối

Quản lý ao cá, quản lý khu rẫy

Tổ tiên chết con cháu kế thừa

1 Ngô Đức Thịnh, Cẩm Trọng, Luật tục Thái (Tập quán pháp), Nxb Văn hoá Dân tộc, Hà Nội, 1999; tr.156

2 Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn, Luật tục Êđê (Tập quán pháp), (1996), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội. tr.470-471.

Cha mẹ chết con cháu kế thừa”...³

Trong những thập kỷ qua, chúng ta đã xem nhẹ quyền sở hữu truyền thống của cộng đồng buôn làng, nơi bà con các dân tộc thiểu số sinh sống, đối với rừng và đất rừng, nên có nơi, có lúc tài nguyên rừng và đất đai không có người quản lý, khiến tài nguyên thiên nhiên và đất đai bị xâm hại và tàn phá nghiêm trọng.

Những ví dụ nêu trên cho chúng ta thấy, trong luật tục, vấn đề quản lý cộng đồng, điều hoà các mối quan hệ xã hội, vấn đề sở hữu tài nguyên thiên nhiên được chú trọng và quy định chặt chẽ. Ngoài ra, luật tục còn quy định cụ thể về việc xây dựng mối quan hệ cộng đồng, làng bản (buôn) dựa trên nguyên tắc bình đẳng, tương trợ, đoàn kết; việc giữ gìn, khai thác, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

Tóm lại, luật tục của một số dân tộc thiểu số ở Việt Nam như là bộ “bách khoa thư” về đời sống mọi mặt của tộc người, chứa đựng các tri thức dân gian vô cùng phong phú, đúc rút từ kinh nghiệm sống của nhiều thế hệ. Đó là những tri thức về môi trường tự nhiên, về làm nương rẫy, hái lượm, săn bắt... Những tri thức này đã được định hình và trở thành nguyên tắc sống, lẽ sống của con người trong cộng đồng và có vai trò quan trọng trong việc ứng xử, quản lý và bảo vệ, khai thác tài nguyên, môi trường.

2. Những vấn đề đặt ra nhằm phát huy giá trị của luật tục trong bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường

Thứ nhất, cần nhận thức một cách khách quan và khoa học những giá trị tri thức bản địa, truyền thống cả về phương diện tích cực cũng như hạn chế của luật tục

các dân tộc thiểu số Việt Nam về bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Trong quá trình hoạch định chính sách phát, pháp luật về kinh tế, xã hội nói chung, bảo vệ tài nguyên và môi trường nói riêng ở vùng sâu, vùng xa, vùng có đồng bào dân tộc thiểu số, Nhà nước cần đặc biệt chú ý, quan tâm đến việc giá trị của luật tục.

Để kế thừa, duy trì luật tục trong việc bảo vệ tài nguyên môi trường, Nhà nước có thể thừa nhận các quy định của luật tục (quy phạm phong tục, tập quán) và “đề lên thành luật” những quy định phù hợp với mục đích quản lý, khai thác, bảo vệ tài nguyên môi trường của Nhà nước.

Thứ hai, việc nghiên cứu, vận dụng các giá trị của luật tục về bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường phải phù hợp với Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước.

Khi nghiên cứu về luật tục của các dân tộc thiểu số Việt Nam, các nhà khoa học đã khẳng định vai trò, tầm quan trọng của luật tục; coi đó là một kho tàng tri thức quý báu do các dân tộc thiểu số sáng tạo ra. Nhưng, luật tục không thể thay thế luật pháp hiện hành để quản lý và điều hành xã hội. Sự kế thừa, vận dụng những giá trị của luật tục nhằm góp phần hoàn thiện, nâng cao tính thực tiễn, sự phù hợp với từng địa phương và tộc người để nâng cao hiệu quả của luật pháp, đưa luật pháp đến sát thực đời sống xã hội của các dân tộc thiểu số ở nước ta.

Trên cơ sở vận dụng tri thức truyền thống của luật tục, chính sách, pháp luật của Nhà nước cần quan tâm đến việc bảo vệ hệ thống rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, đất đai, nguồn nước phục vụ cho đời sống và sản xuất một cách bền vững đối với các dân tộc thiểu số ở các khu vực này.

3 Ngô Đức Thịnh (chủ biên), Luật tục M'ông, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998. Tr. 524.

Với điều kiện thực tế ở nước ta hiện nay, việc tiếp tục sử dụng luật tục để điều chỉnh các quan hệ xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực bảo vệ nguồn tài nguyên môi trường ở cộng đồng các dân tộc miền núi là cần thiết, nhưng phải có chọn lọc và cách thức sử dụng phù hợp. Trước hết cần phải xác định phạm vi các quy định của luật tục có thể tiếp thu, kế thừa, duy trì và phải đáp ứng các yêu cầu: không trái với tinh thần của pháp luật. Chỉ nên áp dụng luật tục trong những trường hợp quy định tương ứng của pháp luật về bảo vệ tài nguyên môi trường (nếu có) chưa thể hoặc khó xâm nhập vào đời sống thực tế của cộng đồng các dân tộc ít người miền núi. Sự kết hợp này thúc đẩy sự phát triển của cộng đồng và phát huy hiệu quả cao trong việc quản lý, khai thác, bảo vệ nguồn tài nguyên, môi trường.

Thứ ba, gắn công tác bảo tồn, khai thác luật tục về bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường nhằm phát triển sự bền vững các vùng dân tộc thiểu số với công tác thực hiện và phát huy quyền làm chủ của đồng bào các dân tộc thiểu số.

Luật tục là tài sản vô giá của các dân tộc thiểu số. Bởi vậy, để bảo tồn và khai thác được giá trị của luật tục phục vụ cho nhiệm vụ bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường, trước hết phải khơi dậy quyền được làm chủ của đồng bào dân tộc thiểu số

với núi rừng, nguồn nước, nương rẫy. Quyền làm chủ đó sẽ được nhân lên khi chính quyền cấp cơ sở, các cơ quan quản lý nhà nước đưa ra được những hoạt động phù hợp để thu hút họ trong khối đại đoàn kết.

Một trong những mục đích cơ bản khi xây dựng chính sách, tổ chức thực hiện và triển khai pháp luật đến các vùng dân tộc thiểu số là làm thay đổi nhận thức của cán bộ và đồng bào dân tộc đối với việc bảo tồn, khai thác và phát huy giá trị của luật tục nhằm bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Vì vậy, Nhà nước cần chú trọng, quan tâm hướng dẫn, tạo điều kiện cho các bản, làng, khi xây dựng quy ước của buôn, bản, làng, cần kế thừa, tiếp thu di sản, tinh hoa của luật tục trước đây nhằm nâng cao nhận thức của đồng bào các dân tộc thiểu số về các giá trị tích cực của luật tục; nhận biết được các nội dung lạc hậu, mê tín dị đoan trái pháp luật, xoá bỏ những nội dung luật tục không phù hợp và tự giác thực hiện pháp luật của Nhà nước.

Quá trình tiếp thu, kế thừa và phát huy giá trị của luật tục là một quá trình lâu dài và phức tạp. Vì vậy, trong quá trình thực hiện, cần phải xây dựng một cơ chế sử dụng và cải biến luật tục linh hoạt, có khả năng thích ứng cao trong những điều kiện và hoàn cảnh khác nhau ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Georges Condominas (1997), *Không gian xã hội vùng Đông Nam Á*, Nxb. Văn hoá, Hà Nội.
2. Hà Huy Thành (chủ biên) (2001), *Một số vấn đề xã hội và nhân văn trong việc sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Ngô Đức Thịnh (chủ biên) (1998), *Luật tục M'ông*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Ngô Đức Thịnh, Chu Thái Sơn (1996), *Luật tục Êđê (Tập quán pháp)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
5. Ngô Đức Thịnh (2000), *Luật tục với việc phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam*, Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam (Kỷ yếu hội thảo khoa học), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Ngô Đức Thịnh, Cẩm Trọng (1999), *Luật tục Thái (Tập quán pháp)*, Nxb. Văn hoá Dân tộc, Hà Nội.

BÀN VỀ TÍNH QUY PHẠM CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ ĐẶC BIỆT VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Trần Thị Mai Phước*

* ThS. GV Khoa Luật, Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh, NCS. Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; đặc khu hành chính - kinh tế; đặc khu kinh tế; đặc khu hành chính; Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 31/10/2017

Biên tập: 08/11/2017

Duyệt bài: 15/11/2017

Article Information:

Keywords: special administrative-economic unit; special administrative-economic zone; special economic zone; special administrative zone, Bill on Special Administrative-Economic Unit.

Article History:

Received: 31 Oct. 2017

Edited: 08 Nov. 2017

Approved: 15 Nov. 2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích tính quy phạm của Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đang trình Quốc hội tại kỳ họp thứ Tư từ sự tham chiếu đến các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Từ đó, bài viết đưa ra những kiến nghị về việc giải thích Hiến pháp, cấu trúc của Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cũng như việc xác định vị trí và tên gọi của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trong tương lai.

Abstract:

The article provides the analysis of the normative nature of the Bill on Special Administrative-Economic Units being submitted to the National Assembly at its fourth session from the reference to the provisions of the Constitution of 2013, the Law on the Promulgation of Legal Documents of 2015. The article also provides recommendations on the interpretation of the Constitution, the structure of the Law on Special Administrative-Economic Units as well as the position and name of the Special Administrative-Economic Units in the future.

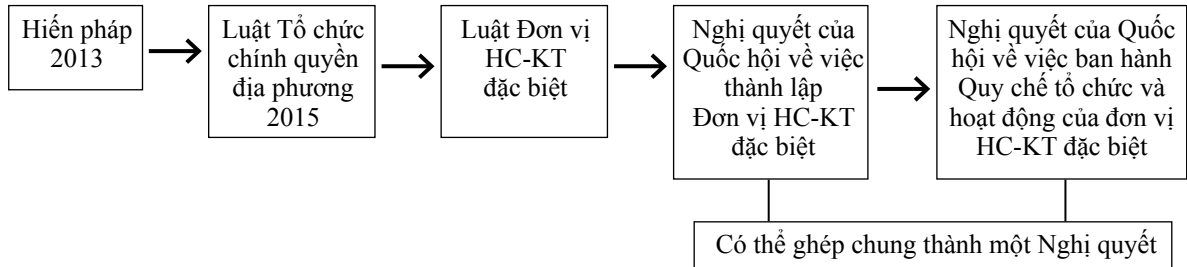
1. Bàn về tính quy phạm của Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Chương I (Những quy định chung) của Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế (HC-KT) đặc biệt (Dự luật)¹ đã xác định

đối tượng điều chỉnh và phạm vi điều chỉnh của Luật là các vấn đề về “quy hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước tại đơn vị HC-KT đặc

1 Dự thảo Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt, ngày 31/8/2017

biệt...”, “được áp dụng đối với tổ chức và cá nhân có liên quan đến đơn vị HC-KT đặc biệt” nhưng không phải là các đơn vị HC-KT đặc biệt nói chung, mà là “Đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc”.



Có thể nhận thấy, ba địa danh được nhắc đến tại Điều luật này làm cho tính quy phạm của một văn bản quy phạm pháp luật trở nên “có vấn đề”. Càng nghiên cứu cấu trúc của Dự luật, chúng ta càng thấy rõ tính cá biệt của một văn bản quy phạm pháp luật. Đặc biệt, Dự luật dành trọn Chương V để quy định đặc thù đối với các đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc; tiếp đến là các Phụ lục cụ thể hóa đến chi tiết những Danh mục ngành, nghề ưu tiên phát triển tại từng đơn vị HC-KT đặc biệt nêu trên.

Theo chúng tôi, Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt chính là cơ sở pháp lý để thành lập các đơn vị HC-KT đặc biệt ở nước ta. Trong đó, Luật sẽ quy định những vấn đề chung, mang tính nền tảng, như: *Những quy định chung, Quy hoạch đơn vị HC-KT đặc biệt, Chính sách phát triển kinh tế - xã hội, Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước tại đơn vị HC-KT đặc biệt và Điều khoản thi hành*. Trên cơ sở đối chiếu với những quy định được nêu trong Luật này, Quốc hội nhận thấy các đơn vị hành chính do Chính phủ trình xướng đáng được công nhận là đơn vị HC-KT đặc biệt nên mới có Nghị quyết thành lập những

đơn vị này thành *Đơn vị HC-KT đặc biệt*. Sau khi thành lập các đơn vị HC-KT đặc biệt, Quốc hội sẽ ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động mang tính đặc thù đối với từng đơn vị HC-KT đặc biệt tương ứng.

Có thể sắp xếp theo trình tự như sau:

Trong đó, chỉ có Nghị quyết của Quốc hội mới đề cập đến những vấn đề mang tính cá biệt. Ví dụ: *Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập Đặc khu HC-KT Phú Quốc* hoặc *Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập và ban hành Quy chế ưu đãi đặc thù đối với Đặc khu HC-KT Phú Quốc*.

Hiện tại, Dự luật mang tên chung (về đơn vị HC-KT đặc biệt) nhưng cơ cấu Dự luật còn lẫn lộn cả tính chung và riêng. Ngay từ đầu, phạm vi điều chỉnh của Luật đã được xác định là đối với các địa phương Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc. Điều này là không hợp lý vì phải căn cứ vào quy định của Luật, Quốc hội mới có thể thành lập được đơn vị HC-KT đặc biệt. Tức là những cái tên “Vân Đồn”, “Bắc Vân Phong” và “Phú Quốc” mặc dù đã được định hình trước khi có Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt, nhưng điều đó không có nghĩa là nó được mặc định là đơn vị HC-KT đặc biệt trong Luật. Cách quy định như vậy vừa không đảm bảo tính quy phạm của một văn bản Luật, vừa không đảm bảo tính logic của vấn đề.

Đồng thời, về thứ tự, các văn bản được ban hành sau phải thống nhất với các văn bản được ban hành trước và không được trái với Hiến pháp². Thế nhưng, ngoài việc

2 Khoản 1 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là phải “Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật”.

không đảm bảo về tính quy phạm, Dự thảo Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt cũng chưa thật sự bảo đảm về tính hợp hiến (và có cả sự thiếu phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã được ban hành trước đó). Bởi lẽ, Điều 110 của Hiến pháp chỉ quy định “Đơn vị HC-KT đặc biệt do Quốc hội thành lập”, không phải “do Quốc hội quy định” hoặc “do Luật định” nhưng trên thực tế thì Dự luật lại quy định rất chi tiết về dạng thức đơn vị hành chính này.

2. Một số kiến nghị liên quan đến việc ban hành Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

2.1 Trước khi ban hành Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt, cần giải thích Điều 110 Hiến pháp năm 2013

Căn cứ thẩm quyền tại Điều 74 Hiến pháp năm 2013, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) cần tiến hành giải thích Điều 110 của Hiến pháp theo hướng: ngoài các đơn vị hành chính được nêu tại Điều 110, trong phân cấp đơn vị hành chính ở Việt Nam còn có đơn vị HC-KT đặc biệt. Theo đó:

- Về vị trí: đơn vị hành chính loại này *có thể trực thuộc trung ương hay trực thuộc đơn vị hành chính cấp tỉnh*³. Đơn vị hành chính cấp tỉnh được hiểu là bao gồm cả tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

- Tên gọi: Đơn vị HC-KT đặc biệt phải có tên gọi đặc thù, không trùng tên với các loại đơn vị hành chính đã được kể tên (tức không phải là tỉnh, thành phố, huyện, quận, thị xã, xã, phường, thị trấn).

- Cơ sở pháp lý: Đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ ra đời sau khi có Luật tương ứng quy định. Như vậy, đơn vị HC-KT đặc biệt không chỉ “do Quốc hội thành lập” mà còn “do Quốc hội quy định” hoặc “do Luật định”.

Trên cơ sở này, Quốc hội được trao

quyền xây dựng Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt⁴. Trong đó, loại đơn vị hành chính này có thể trực thuộc trung ương hoặc cấp tỉnh và được đặt tên theo cách rất đặc thù.

Sự giải thích này là giải pháp tình thế, do vậy, theo chúng tôi, lần sửa đổi Hiến pháp tiếp theo, nếu còn tiếp tục quy định về đơn vị HC-KT đặc biệt thì cần sửa đổi khoản 1 Điều 110 theo hướng bổ sung các nội dung (được in nghiêng) như sau: “*Ngoài ra*, đơn vị HC-KT đặc biệt do Quốc hội thành lập *theo luật định*”.

2.2 Cần chú ý đến tính quy phạm và cấu trúc của một văn bản luật

Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt cần ra đời trước, với những quy phạm chung và mang tính chất mở để làm cơ sở pháp lý cho việc thành lập các đơn vị HC-KT đặc biệt về sau.

Như vậy, để đảm bảo tính quy phạm, Dự thảo Luật Đơn vị HC-KT cần được cấu trúc như sau:

Các chương từ I đến IV: giữ nguyên tên chương nhưng nội dung cần điều chỉnh theo hướng không nhắc đến các địa phương như Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc.

Bỏ hẳn, không nên đưa vào Luật Chương V (Quy định đặc thù đối với các đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc).

Sau khi ban hành Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt, chúng tôi cho rằng, có hai phương án để lựa chọn:

- Một là: Quốc hội thành lập đơn vị HC-KT đặc biệt bằng một Nghị quyết. Nếu ghép chung nội dung thành lập và ban hành Quy chế tổ chức và ưu đãi đặc thù của đơn vị HC-KT đặc biệt thì Nghị quyết có thể được cơ cấu thành 3 điều, ví dụ:

3 Theo chúng tôi, chi nên chọn một trong hai.

4 Hiện tại, Hiến pháp chỉ quy định “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị HC-KT đặc biệt do luật định” (khoản 2 Điều 111). Ngoài ra, không có điều khoản nào quy định “đơn vị HC-KT đặc biệt do luật định”.

Điều 1 là “Thành lập Đặc khu HC-KT Phú Quốc trực thuộc...”;

Điều 2 là “Ban hành Quy chế tổ chức và ưu đãi đặc thù đối với Đặc khu HC-KT Phú Quốc”. Theo đó, toàn bộ nội dung của Mục 3, Chương V trong Dự luật và các Phụ lục tương ứng sẽ được cơ cấu thành “Quy chế tổ chức và ưu đãi đặc thù đối với Đặc khu HC-KT Phú Quốc”, ban hành kèm theo Nghị quyết của Quốc hội;

Điều 3 là trách nhiệm thi hành Nghị quyết của những chủ thể liên quan đến việc thành lập và hoạt động của Đặc khu HC-KT Phú Quốc.

Theo phương án này thì không cần ban hành thêm Luật hay Nghị quyết về quy chế tổ chức và hoạt động của từng Đơn vị HC-KT đặc biệt.

- Hai là: Quốc hội thành lập Đơn vị HC-KT đặc biệt bằng một Nghị quyết. Sau đó ban hành *Luật về Đặc khu HC-KT Phú Quốc, Vân Đồn và Bắc Vân Phong*. Với tên gọi này, Luật đưa vào các nội dung như Chương V trong Dự thảo hiện hành là hợp lý⁵.

Tham khảo luật nước ngoài, tác giả nhận thấy đa số các quốc gia có Đặc khu kinh tế đều ban hành luật theo kiểu có một Luật chung về Đặc khu kinh tế. Sau đó, tùy vào mỗi nước mà có thể có Luật hoặc Nghị quyết quy định về các Đặc khu cụ thể (*xin xem Bảng 1*):

Trong 2 phương án trên, chúng tôi ủng hộ phương án 1 vì trong quá trình xây dựng Đơn vị HC-KT đặc biệt đòi hỏi phải thường xuyên rà soát, kịp thời điều chỉnh cơ chế, chính sách cho phù hợp với từng đơn vị. Quy định riêng mỗi đặc khu trong mỗi nghị quyết, nếu có bị sửa đổi, bổ sung thì cũng không ảnh hưởng đến tính ổn định tương đối của hệ thống pháp luật. Và rõ ràng, phương án này sẽ đảm bảo tính quy phạm và “tuổi thọ” của Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt.

2.3 Cần điều chỉnh, bổ sung một số nội dung vào “Chương I. Những quy định chung” của Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt

Ngoài việc xác định đối tượng điều chỉnh, phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ và các nội dung khác như Dự thảo hiện nay, Luật cần bổ sung thêm điều khoản quy định về vị trí pháp lý và tên gọi của đơn vị HC-KT đặc biệt. Theo đó,

2.3.1 Điều chỉnh Khoản 1 Điều 3 (Dự thảo)

“Đơn vị HC-KT đặc biệt là khu vực có ranh giới địa lý xác định, do Quốc hội quyết định thành lập, có vị trí và tên gọi đặc thù, có chính sách đặc biệt về KT-XH, có tổ chức đặc biệt về chính quyền địa phương và các cơ quan nhà nước đóng tại địa bàn”⁶.

2.3.2 Bổ sung điều luật xác định vị trí và quy định cấu trúc tên gọi của đơn vị HC-KT đặc biệt. Trong đó:

- Xác định rõ vị trí của đơn vị HC-KT đặc biệt trực thuộc cấp nào trong phân cấp hành chính ở Việt Nam.

- Tên gọi của đơn vị HC-KT đặc biệt: Quy định về cấu trúc tên gọi của đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ tạo ra sự thống nhất trong việc đặt tên cho các đơn vị này trên thực tế. Trên cơ sở này, tên đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ được ghi trong Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập đơn vị HC-KT đặc biệt.

5 Hiện tại, Báo cáo số 885/BC-UBPL14 ngày 20/10/2017 của Ủy ban Pháp luật về việc Thẩm tra Dự thảo Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt cũng có đề cập đến ý kiến đề nghị xem xét sửa tên Luật là: Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc để thể hiện đúng phạm vi điều chỉnh.

6 Đề xuất bổ sung được in nghiêng.

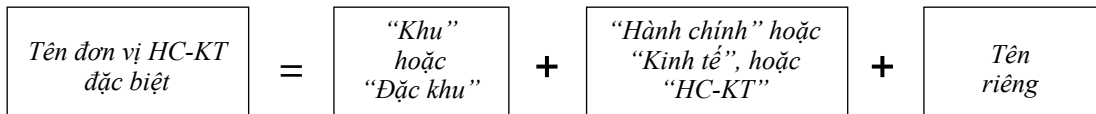
Bảng 1. Minh họa quy định về đặc khu kinh tế của một số nước và đề xuất cho Việt Nam

STT	Tên nước	Luật chung về Đặc khu kinh tế	Luật quy định về các Đặc khu cụ thể
1	Hàn Quốc	Luật Đặc biệt về xây dựng và quản lý các khu kinh tế tự do	Luật Đặc biệt về việc thành lập tỉnh tự trị đặc biệt Jeju và phát triển thành phố quốc tế tự do
2	Trung Quốc	Bộ luật về Đặc khu Kinh tế	Quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc phê chuẩn quy định về đặc khu kinh tế tại tỉnh Quảng Đông
3	Myanmar	Luật Đặc khu kinh tế Myanmar	Luật Đặc khu kinh tế Dawei
4	Indonexia	Luật về các Đặc khu kinh tế	
5	Philippin	Luật Quy định khung và cơ chế luật pháp cho việc thành lập, hoạt động, quản trị và điều phối các Đặc khu kinh tế ở Philippin	
6	Nga	Luật về các Đặc khu kinh tế ở Liên bang Nga	
7	CHDCND Triều Tiên	Luật Đặc khu Kinh tế	
Đề xuất cho Việt Nam			
	Việt Nam	Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt	<p>Phương án 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập và ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Đặc khu HC-KT Phú Quốc; - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập và ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Đặc khu HC-KT Vân Đồn; - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập và ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Đặc khu HC-KT Bắc Vân Phong. <p>Phương án 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập Đặc khu HC-KT Phú Quốc; - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập Đặc khu HC-KT Vân Đồn; - Nghị quyết của Quốc hội về việc thành lập Đặc khu HC-KT Bắc Vân Phong; - Luật về Đặc khu HC-KT Phú Quốc, Vân Đồn và Bắc Vân Phong.

Hiện tại, Dự thảo không đề cập đến điều này và có xu hướng đặt tên là “Đơn vị HC-KT đặc biệt + tên riêng” (ví dụ: Đơn vị HC-KT đặc biệt Phú Quốc). Cách đặt tên này có vẻ an toàn vì phù hợp với Hiến pháp nhưng tên gọi này không phù hợp với thông lệ quốc tế nói chung cũng như ở Việt Nam nói riêng. Báo cáo thẩm tra Dự luật này của Ủy ban Pháp luật cho thấy, có ý kiến đề nghị “trong các quy định cụ thể của Dự thảo Luật nên cần nhắc quy định gọi tắt cụm từ “Đơn vị HC-KT đặc biệt” là “đặc khu” gắn với tên riêng cho ngắn gọn, súc tích, cụ thể là: Đặc khu Vân Đồn, Đặc khu Bắc Vân Phong, Đặc khu Phú Quốc”⁷.

Chúng tôi cho rằng, chúng ta không chỉ đơn giản lấy từ “đặc khu” là gọi tắt cho “đơn vị HC-KT đặc biệt” mà điều này phải đi từ việc giải thích Hiến pháp cho đến quy định trong Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt, sau đó mới được sử dụng từ “đặc khu” trong Nghị quyết thành lập các đặc khu tương ứng.

Có thể nói, tên đơn vị HC-KT đặc biệt là một trong những vấn đề quan trọng mà Quốc hội cần quan tâm. Có ba thành tố trong việc đặt tên cho loại đơn vị hành chính này là:



Bàn về ba thành tố này, theo chúng tôi:

- Thành tố thứ nhất nên đặt là “Đặc khu”. Bởi lẽ, từ “đặc” trong tên gọi này thể hiện sự đặc thù của một đơn vị hành chính vì bản thân vốn là một đơn vị HC-KT đặc biệt.

- Thành tố thứ hai nên đặt là “HC-KT”. Bởi lẽ, Việt Nam cần xác định rằng đây không chỉ là Đặc khu hành chính (SAR) hay Đặc khu kinh tế (SEZ) phổ biến ở các nước mà là cả hai. Và điều này cũng đã

thể hiện phần nào trong Hiến pháp, vì Điều 110 quy định “Đơn vị HC-KT đặc biệt do Quốc hội thành lập”.

- Thành tố thứ ba nên giữ nguyên tên gọi của đơn vị hành chính hiện hành hoặc tên gọi gắn với địa danh hình thành nên đơn vị HC-KT đặc biệt. Chẳng hạn: Phú Quốc là tên của một huyện đảo của tỉnh Kiên Giang (tên đơn vị hành chính hiện hành), Bắc Vân Phong là tên của khu kinh tế thuộc huyện Vạn Ninh, tỉnh Khánh Hòa (tên gọi gắn với địa danh hình thành nên đơn vị HC-KT đặc biệt).

Như vậy, tên gọi của dạng thức đơn vị hành chính này nên đặt đầy đủ gồm 3 thành tố nêu trên:

Đặc khu + HC-KT + Tên riêng của đơn vị hành chính

Ví dụ: *Đặc khu HC-KT Phú Quốc.*

Có một cách đặt tên khác không mang hai yếu tố (hành chính, kinh tế), như *Khu tự do* hoặc *Khu kinh tế tự do* (Ví dụ đặt là: *Khu tự do Phú Quốc* hoặc *Khu kinh tế tự do Phú Quốc*). Trên thế giới, tên gọi *Khu tự do* đã được sử dụng một cách phổ biến⁸, điển

hình như: Khu tự do Aras, Anzali, Arvand, Chabahar, Gheshm ở Iran; Khu tự do Jebel Ali ở các Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất; hay Khu tự do Port Klang ở Malaysia. Hay tên gọi *Khu kinh tế tự do* được áp dụng ở Hàn Quốc, như: Incheon, Busan - Jinhae, Gwangyang, Yellow Sea, Saemangeum - Gunsan và Daegu - Gyeongbuk⁹.

Mặc dù cách đặt tên thứ hai phổ biến ở nhiều nước nhưng chúng tôi tán thành với

7 Báo cáo gửi Đại biểu Quốc hội, ngày 20/10/2017.

8 Đến năm 2012, mô hình đặc khu kinh tế nhận được sự quan tâm của 135 nước trên thế giới, với trên 3.500 khu kinh tế tự do (Dẫn theo Phát biểu của Đại biểu Quốc hội Đỗ Thị Hoàng, Trưởng đoàn ĐBQH tỉnh Quảng Ninh, tại Phiên họp toàn thể ngày 16/11/2012 - kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIII).

9 Ministry of Finance and Economy Republic of Korea, 2003. Free Economic Zones in Korea: The Future of Northeast Asia; và các website <http://www.mosf.go.kr>; <https://en.wikipedia.org>.

cách thứ nhất. Bởi lẽ, đơn vị HC-KT đặc biệt phải được hiểu là đơn vị hành chính khác bên cạnh đơn vị hành chính thông thường, nên nếu đặt không khéo, chúng ta sẽ biến nó

thành một khu kinh tế đơn thuần - một mô hình quy hoạch phát triển kinh tế đại trà ở các quốc gia nói chung và ngay chính Việt Nam nói riêng ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Anh

1. Douglas Zhihua Zeng, The World Bank Africa Region Finance & Private Sectors Development, How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? *Policy Research Working*, 2011.
2. Jin Wang, The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities. *Journal of Development Economics*, V128, 2017.
3. Ministry of Finance and Economy Republic of Korea. *Free Economic Zones in Korea: The Future of Northeast Asia*, 2003.
4. WeiGe, Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization. *China Economic Review*, Volume 40, 2016.

Tài liệu tiếng Việt

5. Ban soạn thảo Luật đơn vị HC-KT đặc biệt, *Hồ sơ Dự án Luật đơn vị HC-KT đặc biệt trình UBTVQH*, 2017.
6. Trần Duy Đông, *Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc*. Website <http://khucongngghiep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.aspx>, truy cập ngày 01/10/2017.
7. Phạm Hoàng, *Đặc khu kinh tế: Đầu mới là mô hình chuẩn*, Báo điện tử Chính phủ Việt Nam, <http://baochinhphu.vn/Quoc-te/Dac-khu-kinh-te-Dau-moi-la-mo-hinh-chuan/225627.vgp>, truy cập ngày 03/9/2017.
8. Đặng Thị Phương Hoa, *Khu kinh tế tự do - Thực tiễn phát triển ở Trung Quốc và Ấn Độ*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2012.
9. Võ Đại Lược (chủ biên), *Các khu kinh tế tự do ở Dubai, Hàn Quốc và Trung Quốc*. Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội, 2009.
10. Hồ Mai, *Đặc khu kinh tế tại Việt Nam phải cạnh tranh được với các mô hình trong khu vực và quốc tế*. The Leader.vn, 2017.
11. Anh Minh, “Đặc khu kinh tế: Hành trình đang viết dở”, *Thời báo kinh tế Việt Nam*, <http://vneconomy.vn/thoi-su/dac-khu-kinh-te-hanh-trinh-dang-viet-do-20120824014356769.htm>, truy cập ngày 15/6/2017.
12. Quốc hội, *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992*.
13. Quốc hội, *Nghị quyết số 51/2001/QH10 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992*.
14. Quốc hội, *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*.
15. Quốc hội, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015*.
16. Nguyễn Quốc Sửu, “Đơn vị HC-KT đặc biệt” trong Hiến pháp năm 2013, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, tải từ <http://tcdcp.l.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/phap-luat-kinh-te.aspx?ItemID=92>
17. Ủy ban Pháp luật, 2017. *Báo cáo số 885/BC-UBPL14 ngày 20/10/2017 về việc Thẩm tra Dự luật Đơn vị HC-KT đặc biệt*.
18. Luật Đặc biệt về xây dựng và quản lý các khu kinh tế tự do Hàn Quốc.
19. Luật Đặc biệt về việc thành lập tỉnh tự trị đặc biệt Jeju và phát triển thành phố quốc tế tự do ở Hàn Quốc.
20. Bộ luật về Đặc khu Kinh tế Trung Quốc.
21. Luật về các Đặc khu kinh tế Indonexia.
22. Luật Đặc khu kinh tế Myanmar.
23. Luật quy định khung và cơ chế luật pháp cho việc thành lập, hoạt động, quản trị và điều phối các Đặc khu kinh tế ở Philippin.
24. Luật về các Đặc khu kinh tế ở Liên bang Nga.
25. Luật Đặc khu Kinh tế ở Cộng hòa Dân chủ nhân dân Triều Tiên.

PHÁP LUẬT DÂN SỐ: LỊCH SỬ, THỰC TIỄN THI HÀNH VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Nguyễn Thúy Hà*

* ThS. Phó Giám đốc Trung tâm Thông tin khoa học lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Dân số, pháp luật dân số, dự án Luật Dân số.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 12/06/2017

Biên tập: 09/11/2017

Duyệt bài: 16/11/2017

Article Infomation:

Keywords: population, population law, project on population law.

Article History:

Received: 12 Jun 2017

Edited: 09 Nov. 2017

Approved: 16 Nov. 2017

Tóm tắt:

Dân số luôn được coi là một trong những vấn đề quan trọng đối với sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Giải quyết những vấn đề dân số, không chỉ ở các góc độ nhận thức, hành vi, kinh tế, khoa học, kỹ thuật, mà điều cốt yếu nhất chính là đề xuất hệ thống chính sách pháp luật phù hợp và kịp thời đáp ứng yêu cầu thực tiễn của công tác dân số. Bài viết giới thiệu hệ thống pháp luật dân số, thực tiễn thi hành pháp luật và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật dân số phù hợp với các yêu cầu trong tình hình mới.

Abstract:

Population is always considered one of the important matters for the sustainable development of any country. Dealing with the population matters, not only in terms of awareness, behavior, economics, science and technology, but the most crucial thing is to propose the timely and appropriate legal system responsive to the practical requirements of the population management. This article provides introduction of the legal system on populations, the practices of law enforcement and the proposed solutions to improve the population laws in accordance with the requirements in the new context.

1. Khái quát về hệ thống pháp luật dân số

Sau năm 1954, dân số nước ta đã tăng nhanh. Số dân tăng thêm từ 0,40 triệu người/năm trong giai đoạn 1945-1955 lên 0,99

triệu người/năm giai đoạn 1955-1965, trung bình 3,3%/năm¹. Bởi vậy, ngay từ năm 1961, Đảng và Nhà nước ta đã chính thức triển khai chương trình dân số - kế hoạch hóa gia đình (DS-KHHGD).

1 Nguyễn Đình Cừ, Nhu cầu chuyển hướng chính sách dân số: từ DS-KHHGD sang chính sách dân số và phát triển, Tạp chí Cộng sản điện tử, 31/12/2014.

Giai đoạn 1961-1975, ngày 26/12/1961 Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định 216/CP về việc sinh đẻ có hướng dẫn. Với Quyết định này, Việt Nam đã trở thành một trong những quốc gia đầu tiên ở châu Á ban hành văn bản pháp lý và triển khai chương trình DS-KHHGD.

Từ đó, với sự đóng góp của các văn bản pháp luật, cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch của nước ta đã đạt được những thành quả nhất định: tỷ lệ tăng dân số của Việt Nam đã giảm từ 3,8% năm 1960 xuống còn 2,4% năm 1975.

Giai đoạn 1975-1984, đất nước đã thống nhất, công tác DS-KHHGD được triển khai trong phạm vi cả nước. Các văn bản pháp luật tiêu biểu thời kỳ này có thể kể đến là Chỉ thị 265/CP ngày 19/10/1978 của Hội đồng Chính phủ về đẩy mạnh cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch trong phạm vi cả nước; Chỉ thị 29/HĐBT ngày 12/8/1981 của Hội đồng Bộ trưởng về đẩy mạnh cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch trong 5 năm 1981-1985.

Giai đoạn 1984-1993, đất nước ta bước vào thời kỳ đổi mới, công tác DS-KHHGD đã được chú trọng hơn nhiều. Tuy nhiên, chính sách, pháp luật dân số vẫn tập trung vào giảm tỷ lệ phát triển dân số.

Theo Quyết định số 58/HĐBT ngày 11/4/1984, lần đầu tiên nước ta thành lập cơ quan chuyên trách về dân số: Ủy ban Dân số - Sinh đẻ có kế hoạch. Các văn bản tiêu biểu trong thời kỳ này có thể kể đến: Quyết định 162-HĐBT ngày 18/10/1988 của Hội đồng Bộ trưởng về một số chính sách DS-KHHGD; Quyết định 315/CT ngày 24/8/1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng phê duyệt Chiến lược thông tin, giáo dục,

truyền thông DS-KHHGD giai đoạn 1992-2000.

Các đạo luật có liên quan đến dân số như: Luật Hôn nhân gia đình 1986, Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân 1989, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em 1991, Luật Phổ cập giáo dục tiểu học 1991 đã ra đời trong thời kỳ này.

Việc vận động sinh đẻ có kế hoạch giai đoạn này đã được mở rộng cả về đối tượng và phạm vi thực hiện. Các chính sách dân số đã bắt đầu quan tâm đến nhóm đối tượng là đồng bào các dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, cuộc vận động sinh đẻ có kế hoạch đối với nhóm dân tộc thiểu số không đặt nặng vấn đề giảm tốc độ tăng dân số mà là bảo vệ bà mẹ và trẻ em.

Giai đoạn 1993-2000 đánh dấu sự biến đổi sâu sắc trong đời sống kinh tế- xã hội Việt Nam và sự biến đổi cơ bản của công tác DS-KHHGD. Chính sách dân số đã bước đầu có sự chuyển biến theo hướng toàn diện hơn. Lần đầu tiên, chính sách dân số của Đảng ta mở rộng nội dung đến vấn đề cơ cấu dân số và phân bố dân số².

Các văn bản pháp luật thời kỳ này có thể kể đến: Quyết định 270/TTg ngày 3/6/1993 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược DS-KHHGD đến năm 2000; Chỉ thị 37/TTg ngày 17/1/1997 của Thủ tướng Chính phủ về đẩy nhanh thực hiện Chiến lược DS-KHHGD đến năm 2000.

Giai đoạn 2000-2017 công tác dân số chuyển sang giai đoạn mới - gắn liền với việc triển khai Chiến lược dân số Việt Nam giai đoạn 2001-2010, Chiến lược Dân số và Sức khỏe Sinh sản (DS-SKSS) Việt Nam giai đoạn 2011-2020.

2 Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII (1996) xác định: “Thực hiện đồng bộ chiến lược dân số trên cả 3 mặt: Quy mô dân số, cơ cấu dân số và sự phân bố dân số”.

Trong giai đoạn này, mức sinh thay thế tiếp tục được duy trì và giữ vững. Mục tiêu ưu tiên của chính sách dân số đã chuyển từ “kiểm soát quy mô dân số” sang “nâng cao chất lượng dân số”. Nội dung quy mô dân số chuyển từ “chủ động kiểm soát” sang “chủ động điều chỉnh”. Tốc độ tăng dân số từ “cản trở” đã trở thành “động lực” cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Chiến lược DS-SKSS Việt Nam 2010-2020 xác định quan điểm thực hiện công tác DS-KHHGD: “Giải quyết đồng bộ các vấn đề dân số, sức khỏe sinh sản, tập trung nâng cao chất lượng dân số, cải thiện sức khỏe bà mẹ và trẻ em, phát huy lợi thế của cơ cấu “dân số vàng”, chủ động điều chỉnh tốc độ tăng dân số và kiểm soát tỷ số giới tính khi sinh”³.

Pháp lệnh Dân số năm 2003 được ban hành trong giai đoạn này. Đây là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất từ trước tới nay trong lĩnh vực dân số ở Việt Nam, có ý nghĩa to lớn trong việc định hướng đồng bộ, thống nhất và toàn diện về dân số.

Ngoài ra, các văn bản pháp luật về dân số tập trung điều chỉnh quy mô dân số và nâng cao chất lượng dân số. Một số văn bản quan trọng có thể kể đến: Quyết định số 641/QĐ-TTg ngày 28/04/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt đề án phát triển thể lực, tầm vóc người Việt Nam giai đoạn 2011-2030; Quyết định số 1199/QĐ-TTg ngày 31/8/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia DS-KHHGD giai đoạn 2012-2015; Quyết định số 122/QĐ-TTg ngày 10/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chiến lược quốc gia bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2030; Nghị

định số 176/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ về quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế...

Ngày 04/01/2016, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Kết luận số 119-KL/TW về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 47-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện chính sách DS-KHHGD. Đây là định hướng quan trọng cho pháp luật dân số Việt Nam. Cụ thể là về mục tiêu giảm sinh, “giảm sinh ở những tỉnh, thành phố có mức sinh còn cao; duy trì kết quả đã đạt được ở những tỉnh, thành phố đạt mức sinh thay thế; thực hiện mỗi cặp vợ chồng nên sinh đủ 2 con ở những nơi có mức sinh thấp”. Về chuyển trọng tâm chính sách dân số từ KHHGD sang dân số và phát triển, “Việt Nam đã sớm đạt được và duy trì vững chắc mức sinh thay thế”, do đó “cần chuyển trọng tâm chính sách dân số từ KHHGD sang dân số và phát triển”⁴.

Từ đầu những năm 60, khi mức sinh rất cao và dân số tăng ở mức bùng nổ thì giảm sinh là mục tiêu cốt lõi và KHHGD đương nhiên phải là nội dung trọng tâm của chính sách, pháp luật dân số. Đến nay, Việt Nam đã đạt được mục tiêu giảm sinh, mô hình gia đình nhỏ với “mỗi cặp vợ chồng có 1 hoặc 2 con” đã trở nên phổ biến. Trong khi đó, nhiều vấn đề dân số mới xuất hiện, tác động mạnh mẽ đến sự phát triển bền vững của đất nước. Do vậy, việc chuyển đổi mục tiêu, nội dung trọng tâm của pháp luật dân số là hoàn toàn cần thiết và phù hợp với tình hình thực tế hiện nay.

2. Thực tiễn thi hành pháp luật dân số

2.1 Đối với quy mô dân số

Theo số liệu thống kê ngày 01/7/2016

3 Quyết định số 2013/QĐ-TTg ngày 14/11/2011 phê duyệt Chiến lược dân số và sức khỏe sinh sản Việt Nam 2011-2020.

4 Kết luận số 119-KL/TW ngày 04/1/2016 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng.

của Tổng cục DS-KHHGD (Bộ Y tế)⁵, dân số nước ta đạt 91,7 triệu người, xếp thứ 14 trên thế giới, thứ 8 ở châu Á và thứ 3 ở Đông Nam Á về quy mô dân số.

Với quy mô dân số lớn, nhiệm vụ trọng tâm trong chính sách và pháp luật dân số của chúng ta là giảm sinh để đối phó với tình trạng quy mô dân số tăng nhanh. Năm 2016, Việt Nam duy trì được tốc độ gia tăng dân số trong khoảng 1%⁶. Tổng tỷ suất sinh của Việt Nam hiện đứng thứ 5 trong khu vực Đông Nam Á, liên tục duy trì được mức sinh thay thế (2,1 con/một phụ nữ) trong nhiều năm. Đây là thành tựu lớn lao mà công tác DS-KHHGD đã đạt được.

Tuy nhiên, công tác DS-KHHGD hiện nay đang gặp phải những thách thức mới nảy sinh, đó là mức sinh còn biến động khó lường. Trong khi nhiều địa phương tại miền núi phía Bắc, Trung, Tây Nguyên (Điện Biên, Lai Châu, Hà Tĩnh, Kon Tum) mức sinh trung bình là hơn 3,0; thậm chí có gia đình sinh 6-7 con; thì vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long lại có mức sinh rất thấp, (ở TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương mức sinh trung bình chỉ là 1,39 và 1,44 con)⁷.

Tỷ lệ phụ nữ sinh con thứ 3 trở lên ở nước ta vẫn còn cao và có xu hướng tăng lên. Năm 2015, tỷ lệ sinh con thứ 3 trở lên chiếm 15,2% (so với 14,5% năm 2014)⁸. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng

trên là do quan niệm “trọng nam khinh nữ” vẫn còn phổ biến. Mặt khác, còn một bộ phận dân số vẫn chưa nhận thức được đầy đủ trách nhiệm của việc sinh con, nuôi dạy con đối với bản thân, gia đình và xã hội.

Việc thực hiện pháp luật dân số cho thấy, vẫn còn lỗ hổng kiến thức lớn về sức khỏe sinh sản, sức khỏe tình dục đối với người phụ nữ. Số liệu thống kê cho thấy, Việt Nam là một trong ba nước có tỷ lệ nạo phá thai cao nhất thế giới, trong đó 20% là ở tuổi vị thành niên. Năm 2015 có gần 280.000 ca phá thai, trong đó hơn 5.500 ca phá thai ở tuổi vị thành niên thực hiện ở hệ thống y tế công, chưa kể các cơ sở y tế tư nhân⁹.

Việc phá thai có ảnh hưởng nghiêm trọng đến tinh thần và sức khỏe người phụ nữ và có khả năng cao dẫn tới vô sinh. Nghiên cứu trên toàn quốc do Bệnh viện Phụ sản Trung ương và Đại học Y Hà Nội công bố năm 2015 cho thấy, tỷ lệ vô sinh tại Việt Nam là 7,7%, trong đó trong đó vô sinh nguyên phát là 3,9% và vô sinh thứ phát là 3,8%¹⁰. Đây là thách thức không nhỏ đối với công tác dân số nước ta.

2.2 Cơ cấu dân số

Thực hiện pháp luật dân số, xu hướng giảm sinh và nâng cao tuổi thọ đã dẫn đến sự thay đổi đáng kể về cấu trúc dân số của Việt Nam trong thời gian qua và những năm sắp tới. Mức sinh giảm làm cho tỷ trọng dân số

5 Lại Thìn, Dân số Việt Nam sắp chạm mốc 92 triệu người, Báo điện tử Đài tiếng nói Việt Nam, 5/7/2016.

6 Phát biểu của Thứ trưởng Bộ Y tế Nguyễn Việt Tiến tại **Hội nghị tổng kết công tác DS-KHHGD năm 2015 và triển khai kế hoạch năm 2016, 14/1/2016, tại Hà Nội.**

7 Tổng cục Thống kê và UNFPA Việt Nam, Mức sinh của Việt Nam: Những khác biệt, xu hướng và yếu tố tác động, Nxb. Thống tấn, Hà Nội 2016, tr. 14.

8 Phát biểu của ông Đỗ Ngọc Tấn, Vụ trưởng Vụ DS-KHHGD tại Hội thảo “Các giải pháp nhằm đạt chỉ tiêu giảm sinh và nâng cao chất lượng dân số do Quốc hội và Chính phủ giao năm 2016”, do Tổng cục DS-KHHGD (Bộ Y tế) tổ chức tại TP. HCM ngày 29/7/2016.

9 Hải Linh, Việt Nam là 1 trong 3 nước có tỷ lệ nạo phá thai cao nhất trên thế giới, Báo điện tử Tri thức Việt Nam, ngày 2/10/2016.

10 Nghiên cứu được tiến hành trên 14.300 cặp vợ chồng trong độ tuổi sinh đẻ (15-49) ở 8 tỉnh đại diện cho 8 vùng sinh thái ở nước ta. Nguồn: “Báo động tình trạng vô sinh ở vợ chồng trẻ”, Báo Sức khỏe và Đời sống, ngày 25/1/2016.

dưới 15 tuổi của Việt Nam giảm từ 42% vào năm 1979 xuống còn 25% vào năm 2015¹¹. Việt Nam đang bắt đầu trở thành một trong những quốc gia có tốc độ già hóa nhanh nhất trên thế giới. Dân số trên 65 tuổi là 6,3 triệu người năm 2015, được dự báo sẽ lên 18 triệu người vào năm 2040, chiếm tới hơn 18% dân số¹² và sẽ đưa Việt Nam từ một xã hội trẻ trở thành một xã hội già hóa. Sự biến đổi dân số này gây ra những hậu quả lớn, đòi hỏi phải có những hành động chính sách và sự thay đổi hành vi trong xã hội để giúp giảm nhẹ hậu quả.

Về cơ cấu giới tính, mặc dù Pháp lệnh Dân số đã quy định rõ các hành vi lựa chọn giới tính thai nhi bị nghiêm cấm, bao gồm: tuyên truyền, phổ biến phương pháp tạo giới tính thai nhi dưới mọi hình thức; chẩn đoán để lựa chọn giới tính thai nhi; loại bỏ thai nhi vì lý do lựa chọn giới tính. Tuy nhiên, sự quan tâm đến giới tính của đấng con tương lai và tình trạng vi phạm Điều 9 Nghị định 114/2006/NĐ-CP về lựa chọn giới tính thai nhi là rất phổ biến và có xu hướng ngày càng tăng cao.

Bởi vậy, mất cân bằng giới tính khi sinh tại Việt Nam có xu hướng ngày càng nghiêm trọng. Số liệu thống kê 6 tháng đầu năm 2016 cho thấy, tỷ lệ giới tính khi sinh của nước ta đã ở mức khá cao, với 113,4 bé trai/100 bé gái, với khu vực thành thị là 116,8 bé trai/100 bé gái, cao hơn nhiều so với khu vực nông thôn là 110,4 bé trai/100 bé gái¹³.

2.3 Chất lượng dân số

Trong những năm qua, chất lượng

dân số nước ta đã từng bước được nâng lên, tuy còn nhiều hạn chế. Chỉ số phát triển con người (HDI) có tăng lên, nhưng là một mức tăng chậm. Số liệu 2015 cho thấy, chỉ số HDI của Việt Nam là 0,666, đứng vị trí 138/188 quốc gia, thuộc tốp dưới của nhóm nước có HDI trung bình trên thế giới, “chậm dần và tụt hậu” so với nhiều nước có cùng trình độ phát triển¹⁴.

Nhà nước đã có một số đề án, chương trình cụ thể nhằm nâng cao chất lượng dân số như: đề án can thiệp, giảm thiểu mất cân bằng giới tính khi sinh; đề án nâng cao chất lượng dân số ở các vùng biển, đảo, ven biển; đề án nâng cao chất lượng dân số thông qua tuyên truyền, vận động, phát hiện, can thiệp sớm tật, bệnh ở thai nhi và sơ sinh; tư vấn và khám sức khỏe tiền hôn nhân...

Việc tư vấn và khám sức khỏe tiền hôn nhân còn gặp nhiều khó khăn. Những người mắc bệnh di truyền, người thường xuyên tiếp xúc với hóa chất độc hại và các bệnh lây nhiễm được vận động đi kiểm tra sức khỏe trước khi có ý định sinh con nhưng tỷ lệ còn thấp.

Đề án sàng lọc trước sinh và sơ sinh đã được triển khai, tuy nhiên, quá trình thực hiện còn gặp nhiều khó khăn, kết quả đạt được còn hạn chế. Mỗi năm, Việt Nam có khoảng 1,4 triệu trẻ em được sinh ra, trong đó, chỉ có khoảng 30% được sàng lọc chẩn đoán trước sinh và sơ sinh¹⁵.

Vẫn còn tình trạng tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống dẫn đến suy giảm chất lượng dân số. Tỷ lệ phụ nữ trẻ từ 15 - 19 tuổi kết hôn hoặc sống chung là 10,3% vào năm

11 Minh Hải, Việt Nam: Dân số chuyển từ vàng sang già, Báo điện tử VnMedia.vn, ngày 14/1/2016.

12 Nguồn: Việt Nam đang có tốc độ già hóa dân số rất nhanh, website của Bộ LĐTBXH ngày 29/3/2016.

13 Phát biểu tổng kết chiến dịch truyền thông giảm thiểu cân bằng giới tính khi sinh năm 2016 của ông Nguyễn Văn Tân, Phó Tổng cục trưởng phụ trách Tổng cục DS-KHHGD, Hà Nội, ngày 23/11/2016.

14 Thế Kha, Phát triển con người của Việt Nam đang chậm dần và tụt hậu, báo Dân trí ngày 15/2/2016.

15 Mai Thùy, Sàng lọc trước sinh và sơ sinh để có những đứa con khỏe mạnh, Báo Gia đình và xã hội, 25/6/2017.

2014. Một số địa phương có tỷ lệ tảo hôn hơn 50%. Trong số các địa bàn dân tộc thiểu số, người Mông có tỷ lệ tảo hôn cao nhất là 33%, tiếp theo là người Thái 23%¹⁶.

2.4 Phân bố dân số

Một trong những tư tưởng quan trọng của Pháp lệnh Dân số năm 2003 là “hạn chế động lực di dân ra đô thị” và “hạn chế tập trung đông dân cư vào một số đô thị lớn”¹⁷. Tuy nhiên, số liệu thống kê cho thấy, dân số đông nhất vẫn là các đô thị. TP. Hồ Chí Minh là đô thị có dân số đông nhất với 8,1463 triệu người (chiếm gần 9% dân số cả nước) và Hà Nội là thành phố đông dân thứ hai với dân số 7,216 triệu người (xấp xỉ 8% dân số cả nước)¹⁸. Như vậy, các quy định về phân bố dân số của Pháp lệnh Dân số chưa thực sự phát huy hiệu quả.

Phân bố dân số giữa các vùng, địa phương vẫn chịu ảnh hưởng của quá trình lịch sử và mang tính tự nhiên: 19/63 tỉnh có mật độ dân số rất cao (từ 500 người/km² trở lên), Bắc Ninh 1.404 người/km², Thái Bình 1.139 người/km², Vĩnh Long cũng có mật độ 687 người/km². Trong khi đó, 9/63 tỉnh có mật độ dân số rất thấp (dưới 100 người/km²), Lai Châu chỉ có 47 người/km², Kon Tum chỉ có 51 người/km².¹⁹

Di cư nội địa có vai trò quan trọng thị biến động dân số. Số liệu 2015 cho biết, có đến 13,6% dân số cả nước là người di cư. Có đến 19,7% dân số khu vực thành thị là người di cư, trong khi ở nông thôn thì con số này

là 13,4%²⁰. Trong đó, vùng Đông Nam bộ là nơi có tỷ lệ di cư cao nhất, chiếm 29,3%²¹.

Ngoài di cư trong nước, di cư quốc tế cũng tăng lên đáng kể. Việt Nam nằm trong top 10 quốc gia di cư ra nước ngoài nhiều nhất khu vực Đông Á - Thái Bình Dương. Theo số liệu của Tổ chức Di cư quốc tế (IMO), trung bình mỗi năm có khoảng gần 100.000 người Việt di cư ra nước ngoài, bao gồm cả số lượng lớn du học sinh. Có 2,67% công dân Việt Nam sinh sống tại nước ngoài²².

Những đóng góp tích cực của di dân đến tăng trưởng kinh tế và phát triển đất nước là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, tình trạng di dân diễn ra với cường độ lớn và diễn biến phức tạp, nhất là di dân từ nông thôn vào đô thị, vào khu công nghiệp khá phổ biến đã gây ảnh hưởng tới an ninh, trật tự, an toàn xã hội, công tác quản lý nhà nước về lao động, việc làm, an sinh xã hội, y tế...

2.5 Lồng ghép dân số trong phát triển

Việc lồng ghép các yếu tố dân số trong quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế - xã hội đã được quy định tại Pháp lệnh Dân số 2003²³. Tuy nhiên, việc lồng ghép các biến dân số vào kế hoạch hóa phát triển ở Việt Nam chỉ mới ở giai đoạn sơ khai. Trong khi đó, quy mô, cơ cấu, phân bố dân số biến đổi nhanh. Việc lồng ghép các biến dân số vào hoạch định chính sách, lập quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chưa hiệu quả. Nguyên nhân chủ yếu là

16 Trích phát biểu của bà Astrid Bant, Trưởng đại diện UNFPA tại Hội thảo quốc gia về tảo hôn, 25/10/2016.

17 Khoản 1 Điều 17 và khoản 1 Điều 18 Pháp lệnh Dân số.

18 Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2015, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2016, tr. 85-86.

19 Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số LHQ, nguồn đã dẫn, tr. 85-86.

20 Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số LHQ, “Điều tra di cư nội địa quốc gia 2015: Các kết quả chủ yếu”, Hà Nội, tháng 12/2016, tr. 1.

21 Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số LHQ, nguồn đã dẫn, tr. 1.

22 Nguồn: Ấn phẩm "Migration and remittances factbook 2016" về di cư và kiều hối của các quốc gia trên thế giới của Ngân hàng Thế giới xuất bản, 2016.

23 Điều 26 Pháp lệnh Dân số 2003.

do chưa có các quy định của pháp luật để trở thành quy trình bắt buộc đối với các ngành, địa phương và cơ sở trong công tác kế hoạch hóa và hoạch định chính sách. Thông tin, số liệu về DS-KHHGD còn thiếu chính xác, chưa đầy đủ, kịp thời và có sự khác biệt lớn giữa các nguồn số liệu; việc xây dựng công cụ đăng ký dân số và hệ cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư dùng chung chưa được triển khai.

2.6 Thực hiện công tác dân số

Thực hiện Pháp lệnh Dân số, công tác dân số đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, tuy nhiên vẫn còn một số tồn tại nhất định. Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về dân số thực hiện chưa thường xuyên, chưa phổ biến sâu rộng tới mọi thành phần trong xã hội, nhất là đến người dân ở vùng sâu, vùng xa, vùng miền núi khó khăn.

Do tập trung vào mục tiêu giảm nhanh mức sinh nên nội dung tuyên truyền, tư vấn về dân số cũng thiên về DS-KHHGD, còn một số vấn đề khác cũng rất quan trọng và cấp thiết như cơ cấu dân số, chất lượng dân số, phân bố dân số vẫn chưa được đề cập hoặc quan tâm đúng mức.

Như vậy, sau 56 năm (1961-2017) thực hiện pháp luật dân số nói chung và sau 14 năm (2003-2017) triển khai thực hiện Pháp lệnh Dân số nói riêng, công tác dân số đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, mức độ nhận biết và thực hành hành vi về dân số của các nhóm đối tượng đã có sự chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đó, pháp luật dân số đã bộc lộ những hạn chế, bất cập gây ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách dân số, kế hoạch hóa gia đình của Đảng, Nhà nước cũng như chiến lược xây dựng đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật dân số

Thực tiễn thi hành pháp luật dân số

đòi hỏi phải hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, giải quyết những vấn đề mới phát sinh, nổi cộm của công tác dân số hiện tại và đáp ứng yêu cầu công tác dân số trong thời gian tới. Trong giai đoạn hiện nay, hoàn thiện pháp luật dân số, xây dựng Dự thảo Luật Dân số cần đặt trọng tâm vào các vấn đề thực tiễn sau đây:

3.1 Về quy mô dân số

Giải pháp hoàn thiện pháp luật dân số là duy trì mức sinh thấp hợp lý, quy định các biện pháp, chính sách phù hợp với thực tế của mỗi địa phương. Không nên quy định số con đối với mỗi cặp vợ chồng mà nên quy định tạo sự chủ động cho các địa phương để xây dựng và tổ chức thực hiện các biện pháp, chính sách thích hợp (giảm sinh, duy trì mức sinh thay thế hoặc khuyến sinh hợp lý). Đồng thời, bảo đảm quyền sinh sản của các cặp vợ chồng, cá nhân phù hợp với tinh thần của các điều ước quốc tế.

Hoàn thiện pháp luật dân số trong giai đoạn hiện nay cần quy định các biện pháp làm giảm tỷ lệ phá thai và các biện pháp làm giảm tình trạng vô sinh. Cụ thể: quy định về các điều kiện phá thai an toàn; điều kiện, trách nhiệm điều trị vô sinh của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh; vai trò của Nhà nước đối với công tác nghiên cứu, áp dụng công nghệ điều trị vô sinh...

3.2 Cơ cấu dân số

Mất cân bằng giới tính khi sinh là một vấn đề cấp thiết và nan giải trong công tác dân số nước ta. Bởi vậy, Dự thảo Luật Dân số cần phải quy định những hình thức xử phạt thực sự có hiệu quả để răn đe mọi hành vi tuyên truyền, hướng dẫn lựa chọn và xác định giới tính thai nhi dưới mọi hình thức, đặc biệt là các ẩn phẩm với nội dung hướng dẫn sinh con trai hay con gái theo ý muốn, phương pháp siêu âm chẩn đoán giới tính thai nhi, phá thai lựa chọn giới tính; quy

định các chính sách an sinh xã hội để thích ứng với xã hội già hóa dân số và xã hội dân số già.

Thích ứng và chuẩn bị cho một xã hội già hóa dân số là nhu cầu khách quan, đòi hỏi phải được thể chế trong pháp luật dân số. Tuy nhiên, cần có sự phân định rõ rệt với những quy định của Luật Người cao tuổi năm 2009. Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật dân số nhằm đối phó với xu hướng già hóa dân số, để có thể tận dụng tốt nhất các yếu tố cơ hội và hạn chế các tác động tiêu cực của hiện tượng già hóa dân số.

3.3 Chất lượng dân số

Thực tiễn cho thấy, Việt Nam hiện nay không chỉ đứng trước nguy cơ bùng nổ dân số trở lại mà đang còn phải đối mặt với nhiều thách thức trong việc nâng cao chất lượng dân số, khi vẫn tồn tại sự khác biệt dân số giữa các vùng miền, trong việc chăm sóc sức khỏe sinh sản phụ nữ, giải quyết vấn đề đói nghèo và việc làm, hiện tượng tảo hôn ở đồng bào các dân tộc, phòng chống HIV,...

Dự thảo Luật Dân số cần bao hàm quy định về những vấn đề liên quan đến chất lượng dân số; quy định về các giải pháp xây dựng và mở rộng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe gia đình và phúc lợi xã hội; kiểm soát tỷ lệ giới tính khi sinh; hỗ trợ cá nhân, gia đình có các vấn đề về bệnh di truyền; nâng cao phúc lợi xã hội; đảm bảo các dịch vụ xã hội cơ bản cho người di cư; quy định về chế độ hỗ trợ khám sức khỏe tiền hôn nhân đối với các trường hợp có nguy cơ cao; quy định về các nội dung mới liên quan đến việc nâng cao chất lượng dân số, bao gồm: độ tuổi của người mang thai và số lượng thai trong quá trình thụ tinh nhân tạo; cơ chế để quản lý chặt chẽ hoạt động của các ngân hàng tinh trùng và ngân hàng tế bào gốc; về mang thai hộ; về cơ quan có trách nhiệm tư vấn sức khỏe người cao tuổi và chính sách hỗ trợ xây

dựng các trung tâm tư vấn sức khỏe người cao tuổi; nâng cao chất lượng dân số về mặt trí tuệ và tinh thần cho các đối tượng dân cư.

3.4 Phân bố dân số

Sự phân bố dân cư chưa hợp lý ảnh hưởng rất lớn đến việc sử dụng lao động và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Vì vậy, việc phân bố lại dân cư và lao động trên phạm vi cả nước là rất cần thiết.

Dự thảo Luật Dân số cần định hướng cho việc xây dựng chính sách chuyển cư phù hợp để thúc đẩy sự phân bố dân cư, lao động giữa các vùng; quy định việc xây dựng quy hoạch và chính sách thích hợp nhằm đáp ứng xu thế chuyển dịch cơ cấu dân số nông thôn và thành thị. Pháp luật dân số là cơ sở pháp lý cho việc thực hiện chính sách phân bố dân số hợp lý hơn, góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong đó, các quy định về phân bố dân số hợp lý cần được xây dựng phù hợp với các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước và thống nhất với các quy định của Luật Cư trú năm 2013 và các đạo luật có liên quan.

Hoàn thiện pháp luật dân số nhằm quy định các giải pháp đúng đắn cho vấn đề điều chỉnh phân bố dân số quốc gia, thích ứng với quá trình đô thị hóa, ổn định từng bước cuộc sống của người dân di cư là yêu cầu quan trọng trong bối cảnh hiện nay.

3.5 Lồng ghép vấn đề dân số trong phát triển kinh tế - xã hội

Lồng ghép vấn đề dân số trong phát triển nhằm đương đầu với những thách thức liên quan tới dân số và phát triển, đan xen cùng với những vấn đề về nghèo đói và bất bình đẳng. Bởi vậy, yêu cầu đặt ra là xây dựng pháp luật dân số điều chỉnh việc thực hiện thống nhất từ trung ương đến địa phương và sự tham gia của các tổ chức, đoàn thể phù hợp với từng vùng miền và phù hợp với cam kết của Chính phủ trong việc thực

(Xem tiếp trang 64)

XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI GẮN VỚI TÁI CƠ CẤU NÔNG NGHIỆP

Nguyễn Thị Thục Nguyên*

* Văn phòng Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: nông nghiệp, nông dân, nông thôn; nông thôn mới; tái cơ cấu nông nghiệp; tích tụ ruộng đất.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 27/09/2017

Biên tập: 27/10/2017

Duyệt bài: 07/11/2017

Article Infomation:

Keywords: agriculture, farmers, rural areas; new rural; agriculture restructure; land accumulation.

Article History:

Received: 27 Sep. 2017

Edited: 27 Oct. 2017

Appproved: 07 Nov. 2017

Tóm tắt:

Chương trình mục tiêu xây dựng nông thôn mới thực chất là một Chương trình phát triển kinh tế - xã hội tổng thể, toàn diện và lâu dài; là Chương trình thực hiện các nội dung cụ thể công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn; là việc tổ chức lại sản xuất, tổ chức và phân công lại lao động nông thôn. Đi liền theo đó là xóa nghèo bền vững, nâng cao mức sống nhân dân. Bài viết dưới đây bước đầu đánh giá những thành công và chỉ ra những hạn chế cần khắc phục, đồng thời đề xuất một số kiến nghị trong việc xây dựng nông thôn mới gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp giai đoạn 2016-2020.

Abstract:

The targeted Programme for new rural construction is essentially a comprehensive, long-term program of socio-economic development programme; is also a program on the implementation of specific contents of industrialization and modernization of agriculture and rural areas; which is the reorganization of production, arrangement and re-allocation of rural labors. It is followed by the sustainable poverty reduction, the improvement of people's living standards. This article provides initial assessments of the successes and also addresses the shortcomings that need to be overcome, and provides suggestions and recommendations for new rural construction in connection with agricultural restructuring in the 2016-2020 period.

Ngày 5/8/2008, Hội nghị Trung ương 7 khóa X đã ban hành Nghị quyết 26-NQ/TW về nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Đây là một Nghị quyết có tầm chiến lược hết sức quan trọng. Nghị quyết khẳng định, “Nông nghiệp, nông dân, nông thôn có vị trí chiến

lược trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, là cơ sở và lực lượng quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội bền vững, giữ vững ổn định chính trị, đảm bảo an ninh, quốc phòng; giữ gìn, phát huy bản sắc văn hóa dân tộc và bảo vệ môi trường sinh thái của đất nước”.

Để thực hiện Nghị quyết, Chính phủ đã xây dựng Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2010-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp.

Sau 5 năm thực hiện Chương trình, Chính phủ đã hình thành bộ máy chỉ đạo và tham mưu giúp việc từ trung ương đến cơ sở hoạt động rất hiệu quả. Trong thời gian đó, Chính phủ đã ban hành được 18 Quyết định, 03 chỉ thị và văn bản chỉ đạo; các Bộ, ngành đã ban hành 35 Quyết định, 34 Thông tư, văn bản hướng dẫn thực hiện các cơ chế chính sách, nội dung chương trình, đồng thời chủ động rà soát và điều chỉnh các quy định, văn bản hướng dẫn chuyên ngành cho phù hợp với thực tế¹... Cũng trong 5 năm, Chương trình khoa học và công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới đã triển khai được 40 nhiệm vụ, gồm 26 đề tài và 14 dự án, góp phần bổ sung, hoàn thiện cơ sở lý luận của mô hình nông thôn mới ở nước ta, làm rõ thực tiễn xây dựng nông thôn mới ở nước ta, chuyển giao được 105 công nghệ vào sản xuất... Bên cạnh đó, nhiều cơ chế, chính sách đã được ban hành như: chính sách về quản lý đất lúa, hỗ trợ chuyển đổi từ lúa sang đất trồng hoa màu, tái canh cà phê, hỗ trợ phát triển chăn nuôi nông hộ, thủy sản, chính sách tín dụng, thuế với nhiều ưu đãi cho nông nghiệp, nông thôn... Đặc biệt, có nhiều tỉnh, thành phố, địa phương đã chủ động ban hành các chính sách hỗ trợ đặc thù, tạo điều kiện đẩy nhanh tiến độ thực hiện xây dựng nông thôn mới trên địa bàn. Đáng chú ý là chính sách cấp xi măng, ông công để người dân tự làm đường; chính sách hỗ trợ dòn điện, mua máy móc công nghiệp; chính sách thu hút doanh nghiệp đầu tư phát triển sản xuất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao...

1. Một số kết quả chủ yếu

1.1 Kết quả chung

Tính đến tháng 3 năm 2016, cả nước đã có 1.761 xã đạt chuẩn nông thôn mới, chiếm 19,7% tổng số xã của cả nước. Có 1.223 xã đạt từ 15 đến 18 tiêu chí, chiếm 13,7% tổng số xã (đây là những xã có triển vọng đạt chuẩn trong các năm tới). Có 27 đơn vị cấp huyện được Thủ tướng Chính phủ quyết định công nhận chuẩn nông thôn mới². Nếu xét theo từng tiêu chí thì có nhiều tiêu chí đạt kết quả khá cao như Quy hoạch có đến 98,74% tổng số xã trong cả nước đã đạt tiêu chí này, Điện 82,38%, Bưu điện 90,90%, lao động có việc làm thường xuyên 85,48%, An ninh trật tự xã hội 93,70%... Các xã đã đạt chuẩn nông thôn mới thu nhập bình quân đầu người đã tăng từ 16,0 triệu đồng năm 2011 lên 28,4 triệu đồng năm 2015... Nguồn vốn để thực hiện Chương trình này trong 5 năm là 851.380 tỷ đồng. Trong đó, ngân sách nhà nước (bao gồm cả các chương trình, dự án khác phục vụ xây dựng nông thôn mới) là 266.785 tỷ đồng (chiếm 31,34%), vốn tín dụng là 434.950 tỷ đồng (chiếm 51%), huy động từ doanh nghiệp là 42.198 tỷ đồng (chiếm 4,9%), người dân và cộng đồng đóng góp là 107.447 tỷ đồng (chiếm 12,62%). Riêng ngân sách nhà nước hỗ trợ trực tiếp cho Chương trình là 98.664 tỷ đồng (chiếm 11,59%), trong đó ngân sách trung ương là 16.400 tỷ đồng, ngân sách địa phương các cấp là 82.264 tỷ đồng. Quốc hội cũng đã phân bổ vốn trái phiếu Chính phủ cho Chương trình giai đoạn 2014-2016 15.000 tỷ đồng. Như vậy, đầu tư công cho Chương trình xây dựng nông thôn mới là khá lớn (khoảng 1/3 tổng đầu tư).

Thực hiện Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp (được ban hành từ tháng 6 năm

1 Các số liệu trong bài được lấy từ Báo cáo kết quả giám sát “Việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2010-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp” của Ủy ban thường vụ Quốc hội tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV ngày 31/10/2016.

2013) ngành nông nghiệp đã duy trì được tốc độ tăng trưởng khá (giá trị ngành trồng trọt năm 2013 tăng 3,0%, năm 2014 tăng 3,2%). Năng suất, chất lượng và giá cả nhiều loại sản phẩm đã được nâng cao. Chăn nuôi đã từng bước chuyển dần từ hình thức nhỏ lẻ, phân tán sang hình thức tập trung gia trại, trang trại. Thủy sản cũng đã được cơ cấu lại hợp lý hơn giữa đánh bắt với nuôi trồng và chế biến, tăng tỷ trọng nuôi trồng những sản phẩm chủ lực; tổ chức lại dịch vụ hậu cần nghề cá, nâng cao hiệu quả khai thác và giảm tổn thất sau thu hoạch., Giá trị sản xuất lâm nghiệp tăng mạnh (các năm 2013-2014 tăng 6,57%/năm, năm 2015 tăng 7,9%). Giá trị xuất khẩu lâm sản các năm 2013-2014 đạt gần 6,3 tỷ USD/năm, năm 2015 đạt 7,1 tỷ USD. Về cơ giới hóa sản xuất, năm 2015 so với năm 2011 số lượng máy móc, thiết bị phục vụ sản xuất nông nghiệp tăng cao (máy cấy lúa tăng 10 lần, máy kéo các loại tăng 1,1 lần, máy phun thuốc trừ sâu có động cơ tăng 1,24 lần, máy gặt đập lúa liên hợp tăng 1,54 lần...). Sau khi đăng ký lại theo Luật Hợp tác xã năm 2012, nhiều hợp tác xã hoạt động có hiệu quả hơn, tổ chức sản xuất, tiêu thụ sản phẩm thông qua hợp đồng liên doanh, liên kết, tham gia vào chuỗi giá trị nông nghiệp mang lại hiệu quả tích cực.

1.2 Kết quả nhìn từ góc độ lao động

Ngoài thành tựu 85,48% tổng số xã đạt tiêu chí “Lao động có việc làm thường xuyên” thì một số kết quả sau đây rất đáng khích lệ:

- Hộ nghèo khu vực nông thôn đã giảm từ 17,4% năm 2011 xuống 8,2% năm 2015 (bình quân giảm 1,84%/năm). Tỷ lệ hộ nghèo ở các huyện nghèo giảm từ 50,07% năm 2011 xuống dưới 28% năm 2015. Đáng lưu ý là, có khoảng 60.000 hộ nghèo có người tham gia học nghề và có việc làm ổn định nên đã

thoát nghèo; gần 100.000 hộ có người tham gia học nghề và có việc làm với mức thu nhập cao hơn mức trung bình tại địa phương, trở thành hộ khá. Riêng các xã đạt chuẩn nông thôn mới, tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 11,6% năm 2011 xuống còn 3,6% năm 2015.

- Do chuyển đổi ngành nghề, từng bước phân công lại lao động; do ứng dụng cơ giới hóa nông nghiệp mà nhu cầu học nghề trong nông thôn đã tăng nhanh chóng. Trong các năm 2010-2015, đã có 4,1 triệu lao động nông thôn được đào tạo nghề, số có việc làm sau đào tạo đạt tới 78%, đưa tỷ lệ lao động xã hội đã qua đào tạo từng bước được nâng cao. Từ năm 2011 đến năm 2015, tỷ lệ lần lượt qua các năm là 43,0%, 45,2%, 47,4%, 49,0% và 51,6%. Trong đó, số lao động có chứng chỉ, có bằng cấp qua các năm nói trên là 15,4%, 16,6%, 17,9%, 18,2% và 19,9%².

- Việc chuyển đổi ngành nghề, phân công lại lao động, thay đổi “địa chỉ” làm việc của đông đảo lao động nông nghiệp đã thúc đẩy mạnh mẽ chuyển dịch cơ cấu lao động giữa các khu vực theo xu hướng tiến bộ (chuyển dần lao động nông nghiệp sang các khu vực xây dựng, công nghiệp và dịch vụ). Năm 2010, lao động công nghiệp, xây dựng từ 21% đã tăng lên 22,8% và lao động dịch vụ từ 22,95% tăng lên 33,2%³.

- Năng suất lao động các lĩnh vực kinh tế (tính chung toàn xã hội) tăng lên rõ rệt: nông, lâm, thủy sản năm 2010 mới đạt 16,8 triệu đồng/lao động (theo giá hiện hành) thì năm 2015 đã đạt tới 31,1 triệu đồng/lao động (tăng 85,1%). Tương tự như vậy, công nghiệp và xây dựng từ 83,3 triệu đồng tăng lên 133,6 triệu đồng/lao động (tăng 63,6%). Dịch vụ từ 63,8 triệu đồng tăng lên 106,6 triệu đồng/lao động (tăng 67,0%)⁴...

2 Nguồn: Động thái và thực trạng kinh tế - xã hội Việt Nam 5 năm 2011-2015; Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2016, tr. 105.

3 Động thái và thực trạng kinh tế - xã hội Việt Nam 5 năm 2011-2015; tldd.

4 Nguồn: Năng suất lao động Việt Nam: Thực trạng và giải pháp; Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2016, tr.15.

2. Những hạn chế cần khắc phục

- Cả nước được chia ra 6 vùng kinh tế, cũng là 6 vùng địa lý có thời tiết, khí hậu, điều kiện tự nhiên, đất đai, thổ nhưỡng khác nhau; khó khăn, thuận lợi, mặt bằng kinh tế cũng rất khác nhau, nhưng lại cùng thực hiện chung một “Bộ 19 tiêu chí” như nhau (chưa nói đến các yếu tố chỉ đạo, tổ chức thực hiện, mức độ hỗ trợ vốn) nên tất yếu dẫn đến kết quả đạt được cũng chênh lệch, rất khác nhau. Trong khi số xã đạt chuẩn nông thôn mới thuộc đồng bằng sông Hồng là 42,8%, Đông Nam bộ đạt 46,4% thì đồng bằng sông Cửu Long chỉ đạt 16,7%, Tây Nguyên đạt 13,2%, miền núi phía Bắc chỉ đạt 8,2%. Tình hình này đặt ra vấn đề là phải tiếp tục nghiên cứu điều chỉnh Bộ tiêu chí sao cho hợp lý, khách quan, thực tế nhất.

- Vẫn còn không ít địa phương quá thiên về xây dựng cơ sở hạ tầng (cả hạ tầng sản xuất và hạ tầng xã hội) như giao thông, thủy lợi, chợ, nhà văn hóa, trụ sở... nên đã huy động vốn quá sức dân, dẫn đến tình trạng một số xã được công nhận là xã nông thôn mới nhưng dân tình không mấy phấn khởi. Tình trạng nợ đọng vốn xây dựng cơ bản rất phổ biến. Hiện có 53/63 tỉnh, thành phố trong cả nước nợ đọng với số tiền lên đến 15.277 tỷ đồng, cá biệt có địa phương mất khả năng thanh toán, gây dư luận không tốt trong nhân dân các địa phương đó. Ngay các xã đã đạt chuẩn nông thôn mới thì số nợ đọng cũng chiếm tới 46,9% tổng số tiền nợ đọng trong cả nước. Việc huy động quá sức dân, việc nợ đọng vốn... ít nhiều đã ảnh hưởng đến việc thực hiện các tiêu chí tăng thu nhập của người dân, tạo nên khó khăn cho việc giảm nghèo bền vững.

- Việc tổ chức sản xuất theo mô hình tập thể, hợp tác xã đóng vai trò rất quan trọng trong công cuộc xây dựng nông thôn mới. Điều đó thể hiện rõ nét trong việc thực hiện các hoạt động dịch vụ, tạo điều kiện cho các thành viên, hộ nông dân chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi, áp dụng tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất, nâng cao năng suất, chất

lượng sản phẩm. Mặt khác, phương thức tổ chức đó còn đóng vai trò quan trọng trong liên kết theo chuỗi giá trị, là cầu nối hiệu quả giữa doanh nghiệp với nông dân. Song việc chuyển đổi và đăng ký lại hợp tác xã theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012 diễn ra còn chậm chạp (đến 01/7/2016 mới có 9.189 hợp tác xã tiến hành chuyển đổi, bằng 64% tổng số hợp tác xã cần chuyển đổi, đăng ký lại). Bởi vậy, lao động nông thôn về cơ bản vẫn trong tình trạng làm ăn nhỏ lẻ, phân tán; rất khó phân bổ lại lao động, rất khó chuyển đổi nghề nghiệp, rất khó chuyển dịch cơ cấu lao động với tốc độ và cấp độ cao hơn như mong muốn...

Các khiếm khuyết nói trên nhất thiết phải nhanh chóng được khắc phục trong thời gian tiếp theo.

3. Một số kiến nghị trong việc xây dựng nông thôn mới gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp giai đoạn 2016-2020

Chương trình mục tiêu xây dựng nông thôn mới thực chất là một Chương trình phát triển kinh tế - xã hội tổng thể, toàn diện và lâu dài; là Chương trình thực hiện các nội dung cụ thể công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn; là việc tổ chức lại sản xuất, tổ chức và phân công lại lao động nông thôn. Đi liền theo đó là xóa nghèo bền vững, nâng cao mức sống nhân dân. Chính vì vậy mà trong giai đoạn tới (2016-2020), công tác lao động và xã hội càng phải gắn bó chặt chẽ hơn với Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới.

Để tiếp tục thực hiện Nghị quyết 26-NQ/TW về nông nghiệp, nông dân và nông thôn của Đảng, xây dựng nông thôn mới gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp, ngày 16/8/2016, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 1600/QĐ-TTg, Ban hành kèm theo Quyết định này Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020.

Phát huy các thành tựu đã đạt được trong thực hiện Chương trình mục tiêu quốc

gia xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2010-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp, thực hiện tốt Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020, chúng tôi có một số kiến nghị sau:

- *Thực hiện giải pháp “tổng thể”:*

Đầu tiên là phải tổ chức lại sản xuất nông nghiệp, xây dựng một nền sản xuất lớn, đẩy nhanh quá trình phát triển các gia trại, trang trại, các hợp tác xã kiểu mới, các doanh nghiệp nông nghiệp. Sớm loại bỏ “mô hình” sản xuất nông hộ riêng lẻ mỗi lao động tự cấy xới trên một, hai sào đất; mỗi nhà nuôi dăm ba con gà, ba bốn con lợn với vốn liếng không có bao nhiêu (đây là một nền sản xuất đầy mâu thuẫn, đầu tư thì thấp mà rủi ro thì cao; sản xuất thì nhỏ mà điều kiện thị trường thì lớn...). Muốn xây dựng một nền nông nghiệp sản xuất lớn thì phải tháo gỡ ngay các “điểm nghẽn”, các “nút thắt”, mà một trong những điểm nghẽn, nút thắt có tính chất bao trùm, đó là “hạn điền”. Theo Điều 129 Luật Đất đai năm 2013 thì *hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất không quá 03 héc ta cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; không quá 02 héc ta cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố khác*. Nội dung điều luật này đã nhanh chóng lạc hậu vì quy định đó chỉ cho phép tiếp tục duy trì một nền sản xuất nông hộ, manh mún không còn động lực phát triển sau ba thập niên thực thi công cuộc đổi mới (tính đến thời điểm ban hành Luật Đất đai tháng 11/2013). Mặc dù khoản 1 Điều 130 Luật Đất đai có cho phép, “hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không quá mười lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với mỗi loại đất

quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 129 Luật này” thì quy định đó (dù gấp 10 lần hạn điền) cũng không còn phù hợp với chủ trương “đồn điền liền thửa” ở phạm vi quy mô lớn, không còn phù hợp với tích tụ ruộng đất để phát triển các trang trại, các doanh nghiệp nông nghiệp lớn⁵... khi tất cả các công đoạn từ làm đất, gieo mạ, nhổ mạ, cấy lúa, chăm bón cho tới thu hoạch, sấy khô, xay gạo, đóng bao, dán nhãn, giao hàng xuất đi đều đã được cơ giới hóa hoàn toàn. Ngay cả một số trang trại sản xuất chuối xuất khẩu canh tác trên 100 héc ta đất cũng hoạt động tương tự như vậy. Lao động ở các cơ sở sản xuất này được đào tạo, huấn luyện và được phân công, bố trí vào từng công đoạn khá hợp lý. Như vậy việc tích tụ ruộng đất (vượt hạn điền) đang là một yêu cầu cấp bách và hoàn toàn phù hợp với việc xây dựng một nền nông nghiệp sản xuất lớn; hoàn toàn phù hợp với yêu cầu tổ chức, phân công lại lao động nông nghiệp, nông thôn. Bởi vậy rất cần sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai nói chung và hạn điền nói riêng theo hướng không nhất thiết phải quy định hạn điền.

Cũng cần nói thêm là, trong quá trình tích tụ ruộng đất với mức vượt hạn điền, đã bắt đầu xuất hiện những tâm tư, những luồng ý kiến khác nhau. Đáng quan tâm nhất là hai loại ý kiến sau đây: *Một là*, đất đai nghìn đời nay là tài sản, là sinh kế của nông dân. Dù không có nhu cầu sử dụng nữa, họ vẫn “giữ đất phòng cơ” nên rất khó tích tụ. Để giải quyết vấn đề này, chúng ta phải thực hiện nhiều hình thức tích tụ như cho thuê đất; góp vốn kinh doanh bằng ruộng đất; mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất... *Lao động* trong độ tuổi ở những nơi đó, trước hết phải được thu hút làm công nhân nông nghiệp (thực tế, nhiều gia trại sản xuất lúa gạo xuất khẩu đã sử dụng từ 4 đến 6 lao động trên một héc ta với mức lương từ 3 đến 5 triệu đồng/tháng). Tiếp đến là bố trí lao động vào

5 Theo báo cáo của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trước Quốc hội ngày 02/11/2016 thì hiện nay, đã có gia trại sản xuất lúa gạo xuất khẩu trên diện tích 120 héc ta ngay ở đồng bằng sông Hồng.

các ngành nghề dịch vụ nông nghiệp, nông thôn và các ngành nghề phi nông nghiệp trên địa bàn. Đó cũng là biện pháp làm thông tư tưởng “giữ đất phòng cơ” của nông dân. Hai là, sẽ có nhiều người “cao tay” lợi dụng chính sách, thu gom hết đất đai rồi trở thành chủ đất. Thực ra, đã có nhiều chế tài để bảo đảm đất sản xuất nhất thiết phải được sử dụng vào sản xuất khi chưa được phép chuyển đổi mục đích sử dụng. Nếu là gia trại hay doanh nhân nông nghiệp, khi tiến hành kinh doanh bao giờ người ta cũng phải tính toán lỗ lãi, ít ai dám vượt ra ngoài khả năng điều hành, quản lý của mình để rồi thua lỗ. Thông thường người ta đi từ thấp đến cao và ổn định ở trình độ, năng lực, nguồn lực và khả năng quản lý của mình. Bởi vậy khó xảy ra tình trạng gom đất, tập trung đồng ruộng lại mà lại không sản xuất như một số dự án bất động sản hiện đang bị thu hồi.

- Thực hiện và nâng cao hiệu quả của Đề án 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020”:

Ở giai đoạn 2016 - 2020 (giai đoạn cuối của Đề án cũng trùng khớp thời gian với Chương trình xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2016-2020), chỉ tiêu mà Đề án đào tạo nghề cho lao động nông thôn xác định là sẽ đào tạo 6 triệu lao động nông thôn. Trong đó có 5,5 triệu lao động học nghề, gồm 1,4 triệu lao động học nghề nông nghiệp, 4,1 triệu lao động học nghề phi nông nghiệp và 500.000 lượt người được đào tạo, bồi dưỡng làm cán bộ, viên chức cấp xã.

Dù định hướng của Đề án đã có từ 7 năm trước nhưng vẫn sát đúng với tình hình hiện nay. Đó là, về cơ bản (gần 75%) trong số 5,5 triệu lao động nông thôn học nghề là để chuyển sang việc làm phi nông nghiệp; chỉ có 25% lao động học nghề là để tiếp tục làm nghề nông nghiệp nhưng ở những trình độ cao hơn. Cơ quan chức năng về dạy nghề cần cụ thể hóa thành kế hoạch từng năm, từng vùng, miền, từng ngành nghề và từng hình thức đào tạo tương thích để đạt được

hiệu quả như định hướng của Đề án.

- Đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành:

Như đã nói, trước hết, cần xem xét điều chỉnh Bộ tiêu chí quốc gia cho giai đoạn 2016 - 2020 phù hợp hơn với điều kiện của các vùng, miền. Trong chỉ đạo, điều hành thực hiện phải gắn chặt các tiêu chí với nhau, đặc biệt là phải gắn các tiêu chí thuộc lĩnh vực lao động và xã hội (tiêu chí 10: Thu nhập; tiêu chí 11: Hộ nghèo và tiêu chí 12: Tỷ lệ lao động có việc làm thường xuyên) với các tiêu chí có tính chất sản xuất (tiêu chí 13: Hình thức tổ chức sản xuất, tiêu chí 1: Quy hoạch, tiêu chí 2: Giao thông, tiêu chí 3: Thủy lợi...) vì tổ chức sản xuất và tổ chức lao động bao giờ cũng diễn ra đồng thời và gắn bó chặt chẽ với nhau. Trong một mức độ nhất định, phải coi các tiêu chí lao động và xã hội là “đích đến” của Chương trình xây dựng nông thôn mới, bởi vì mục tiêu tối thượng của xây dựng nông thôn mới được xác định là “...đời sống vật chất và tinh thần của người dân (nông thôn) ngày càng được nâng cao”. Người lao động được đào tạo, có việc làm ổn định và có thu nhập ngày càng cao, trở thành khá giả, đó là điều kiện, là cốt cách vật chất của một nông thôn mới ấm no, hạnh phúc.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động cán bộ, nhân dân:

Phải đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động, nâng cao nhận thức đối với cán bộ thôn, xã và người dân về xây dựng nông thôn mới, nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ về nhận thức và hành động (chủ động, sáng tạo trong điều kiện cụ thể của mỗi địa phương). Thường xuyên đưa tin, phổ biến những cách làm hay, các mô hình đem lại hiệu quả cao, những gương điển hình tiên tiến về xây dựng nông thôn mới để rút kinh nghiệm chung. Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan trung ương với các địa phương và giữa các địa phương với nhau trong tuyên truyền, vận động, tạo sự nhất quán trong nhận thức và trong thực thi nhiệm vụ ■

TỘI PHẠM XÂM HẠI TÌNH DỤC TRẺ EM VÀ VẤN ĐỀ BẢO VỆ QUYỀN TRẺ EM QUA CÔNG TÁC XÉT XỬ Ở KHU VỰC MIỀN TRUNG - TÂY NGUYÊN

Lữ Thị Hằng*

* ThS. Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật trẻ em, quyền trẻ em, xâm hại tình dục trẻ em

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 06/10/2017

Biên tập: 06/11/2017

Duyệt bài: 13/11/2017

Tóm tắt:

Bài viết đề cập đến việc bảo vệ quyền trẻ em trước sự xâm hại của loại tội phạm cụ thể là tội phạm xâm hại tình dục trẻ em ở địa bàn Miền Trung - Tây Nguyên thông qua kết quả xét xử, giải quyết của 12 Tòa án nhân dân các tỉnh, thành phố thuộc địa hạt tư pháp của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng năm 2016 - 2017. Tác giả phân tích một số nguyên nhân xảy ra tội phạm và đề xuất các biện pháp phòng chống tội phạm dưới góc độ bảo vệ quyền trẻ em.

Article Information:

Keywords: Children Law, children rights, child sexual abuse

Article History:

Received: 06 Oct. 2017

Edited: 06 Nov. 2017

Approved: 13 Nov. 2017

Abstract:

This article deals with the protection of children's rights against the infringement of specific crimes of child sexual abuse in the Central Highlands through the trial and settlement results of 12 People's Courts of the provinces, city under the High Court of the People's Courts of Da Nang City in 2016 - 2017. Through this article, the author analyzes a number of causes of crime and proposes measures to prevent crimes under the protection of children's rights.

Hiện chưa có một thống kê chính thức về tình trạng trẻ em bị xâm phạm về nhân phẩm, danh dự - mà cụ thể là bị xâm hại tình dục, tuy nhiên, căn cứ vào quá trình xét xử của các Tòa án nhân dân (TAND), có thể xác định được một vài con số cụ thể. Nhưng con số thống kê dựa trên kết quả xét xử của TAND chưa phản ánh được thực tế tình hình

trẻ em bị xâm hại tình dục. Trên thực tế, nhiều nạn nhân và gia đình nạn nhân, do bị đe dọa hoặc vì một lý do nào đó (như sợ ảnh hưởng đến danh dự, uy tín của gia đình) nên đã không tố giác tội phạm. Chính vì vậy, số vụ án xâm hại tình dục trẻ em được đưa ra truy tố và xét xử không phản ánh được thực tế tình hình trẻ em bị xâm hại.

1. Quy định của pháp luật về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trước nguy cơ xâm hại của các loại tội phạm về tình dục

Điều 34 Công ước của Liên hiệp quốc (LHQ) về Quyền trẻ em năm 1989 quy định: “Các quốc gia thành viên cam kết bảo vệ trẻ em chống tất cả các hình thức bóc lột tình dục và lạm dụng tình dục. Vì mục đích này, các quốc gia thành viên phải đặc biệt thực hiện các biện pháp thích hợp ở cấp quốc gia, song phương và đa phương để ngăn ngừa: a) Việc xúi giục hay ép buộc trẻ em tham gia bất kỳ hoạt động tình dục trái pháp luật nào; b) Việc sử dụng có tính chất bóc lột trẻ em trong mại dâm hay các hoạt động tình dục trái pháp luật khác; c) Việc sử dụng có tính chất bóc lột trẻ em trong các cuộc biểu diễn hay tài liệu khiêu dâm”¹.

Như vậy, việc bảo vệ trẻ em trước nguy cơ xâm hại của các loại tội phạm về tình dục không chỉ giới hạn trong việc bị xâm hại bởi các hành vi tình dục cụ thể mà còn là phòng chống sự xâm hại của các hình thức văn hoá phẩm khiêu dâm. Cùng với sự phát triển mạnh mẽ về kinh tế quốc tế, các hình thức truyền thông cũng không ngừng phát triển và trở thành công cụ hiệu quả trong các giao dịch thương mại điện tử cũng như thông tin điện tử. Tuy nhiên, sự phát triển nào cũng có mặt trái, nhất là nhu cầu giải trí của đại đa số người dân không ngừng tăng lên, do đó việc xuất hiện ngày càng nhiều văn hoá phẩm khiêu dâm cũng không là ngoại lệ. Vì vậy, Lời nói đầu Nghị định thư không bắt buộc bổ sung cho Công ước về Quyền trẻ em, về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em năm 2000 đã lo ngại rằng “ngày càng xuất hiện nhiều văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em trên Internet, các công nghệ đang phát triển khác”² và Hội nghị quốc tế về phòng

chống văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em trên Internet tổ chức ở Việt Nam năm 1999 đã kêu gọi việc hình sự hoá trên toàn thế giới việc sản xuất, phân phối, xuất khẩu, chuyển giao, nhập khẩu, sở hữu có dụng ý, quảng cáo văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em; đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hợp tác và cộng tác chặt chẽ hơn nữa giữa các Chính phủ về công nghệ Internet”. Trong làn sóng thông tin, giải trí “đen” này, có một số nhóm trẻ em dễ bị tổn thương đặc biệt là trẻ em gái - những đối tượng rất dễ gặp nguy cơ bóc lột tình dục và thực tế chiếm tỉ lệ cao trong số những người bị bóc lột tình dục. Vì vậy, việc bảo vệ trẻ em, nhất là trẻ em gái trước nguy cơ xâm hại của tội phạm tình dục là vấn đề quan trọng hàng đầu của từng gia đình, nhà trường, xã hội, quốc gia và toàn thế giới.

Việt Nam đã phê chuẩn Công ước của LHQ về Quyền Trẻ em vào năm 1990 và Nghị định thư không bắt buộc bổ sung cho Công ước về Quyền trẻ em, về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em vào năm 2001. Điều đó thể hiện sự nhất quán trong việc thực thi pháp luật quốc gia và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ trẻ em trước sự xâm hại của các loại tội phạm tình dục ở Việt Nam.

Pháp luật Việt Nam cũng đã quy định cụ thể nhằm bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trước nguy cơ xâm hại của các loại tội phạm tình dục như: coi hành vi dụ dỗ, dẫn dắt, chứa chấp, ép buộc trẻ em hoạt động mại dâm, xâm hại tình dục trẻ em; lợi dụng, dụ dỗ, ép buộc trẻ em mua, bán, sử dụng văn hoá phẩm đồi trụy, làm ra, sao chép, lưu hành, vận chuyển, tàng trữ văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em, sản xuất, kinh doanh đồ chơi, trò chơi có hại cho sự phát triển lành mạnh của trẻ em là những hành vi bị nghiêm

1 Điều 34, Công ước của LHQ về Quyền trẻ em năm 1989.

2 Nghị định thư không bắt buộc bổ sung cho Công ước về Quyền trẻ em, về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em, năm 2000

cấm³. Đồng thời, cũng quy định rõ trách nhiệm của gia đình, của Nhà nước và toàn xã hội trong việc ngăn chặn tội phạm xâm hại tình dục trẻ em và các biện pháp hỗ trợ, giúp đỡ trẻ em là nạn nhân của tội phạm xâm hại tình dục⁴. Cùng với việc phê chuẩn Công ước LHQ về Quyền trẻ em và Nghị định thư không bắt buộc bổ sung cho Công ước về Quyền trẻ em, về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em, pháp luật Việt Nam đã quy định các hành vi sau đây là tội phạm theo Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 1999 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009): Hành vi hiếp dâm trẻ em (Điều 112), Hành vi cưỡng dâm trẻ em (Điều 114), Hành vi giao cấu với trẻ em (Điều 115), Hành vi dâm ô đối với trẻ em (Điều 116), Hành vi mua dâm người chưa thành niên (Điều 256). Theo BLHS năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017), thì các hành vi được quy định là: Hiếp dâm người dưới 16 tuổi (Điều 142), Cưỡng dâm người dưới 13 tuổi đến dưới 16 tuổi (Điều 144), Giao cấu hoặc thực hiện hành vi quan hệ tình dục khác với người từ đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi (Điều 145), Dâm ô đối với người dưới 16 tuổi (Điều 146), Sử dụng người dưới 16 tuổi vào mục đích khiêu dâm (Điều 147) và Mua dâm người dưới 18 tuổi (Điều 329).

Các hành vi xâm hại tình dục trẻ em được quy định ở các điều luật nêu trên đều có khách thể trực tiếp là danh dự, nhân phẩm, sự phát triển lành mạnh về thể chất và tinh thần của trẻ em mà đối tượng là những người dưới 16 tuổi (đối với các hành vi hiếp dâm trẻ em, cưỡng dâm trẻ em, giao cấu với trẻ em, dâm ô đối với trẻ em) và dưới 18 tuổi (đối với hành vi mua dâm người chưa thành niên).

Như vậy, pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế đã có những quy định cụ

thể nhằm bảo vệ trẻ em trước sự xâm hại của các loại tội phạm về tình dục. Điều này góp phần bảo vệ trẻ em trước sự xâm hại của những loại tội phạm nguy hiểm này, đồng thời ngăn ngừa và hạn chế tác hại của tội phạm đối với sự phát triển bình thường về mọi mặt của trẻ em.

2. Tội phạm xâm hại tình dục trẻ em năm 2016 - 2017 ở các tỉnh Miền Trung và Tây Nguyên

TAND cấp cao tại Đà Nẵng được thành lập ngày 01/6/2015 theo Nghị quyết số 957/NQ-UBTVQH13 ngày 28/5/2015 của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo đó, phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ của TAND cấp cao tại Đà Nẵng gồm 12 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bao gồm: thành phố Đà Nẵng; các tỉnh: Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Gia Lai, Kon Tum và Đắk Lắk.

Theo kết quả báo cáo của TAND các tỉnh Miền Trung - Tây Nguyên năm 2016 và 2017⁵, tình hình tội phạm có chiều hướng giảm ở một số tỉnh, thành phố nhưng ở một số nhóm tội, tính chất ngày càng phức tạp, điển hình như các nhóm tội xâm phạm quyền sở hữu, nhóm tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của con người. Trong đó, tình trạng trẻ em bị xâm hại bởi các loại tội phạm có chiều hướng gia tăng hoặc/và bị xâm hại nhiều lần nhưng gia đình và nhà trường không nắm bắt được, dẫn đến những hậu quả đáng tiếc xảy ra.

Từ ngày 01/10/2015 đến 30/9/2017⁶, TAND các tỉnh, thành phố khu vực Miền Trung - Tây Nguyên đã thụ lý mới trên 70⁷ vụ án xâm hại tình dục trẻ em. Trong đó, các tỉnh khu vực Tây Nguyên chiếm tỷ lệ cao nhất như Đắk Lắk 23 vụ, Gia Lai 19

3 Điều 7 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004.

4 Điều 56 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004.

5 Trích dẫn

6 Năm công tác của TAND các cấp được tính từ ngày 01/10 của năm trước đến ngày 30/9 năm sau.

7 Số liệu thống kê chưa chính thức.

vụ, Phú Yên thụ lý tăng so với năm trước là 11 vụ. Tuy nhiên, công tác điều tra, truy tố và xét xử chưa phản ánh trung thực về tình hình tội phạm xâm hại tình dục trẻ em xảy ra trên địa bàn, bởi lẽ, việc tiếp cận thông tin liên quan đến tội phạm đều xuất phát từ sự tố cáo của gia đình nạn nhân. Nhiều trường hợp nạn nhân bị xâm hại nhưng gia đình nạn nhân không biết hoặc cố tình che giấu hoặc không xác định được chủ thể thực hiện tội phạm trên thực tế xảy ra lớn hơn nhiều lần số liệu thống kê thông qua việc truy tố và xét xử. Những vụ án này đều có đặc điểm chung là chủ thể trong các vụ án xâm hại tình dục trẻ em tại khu vực Miền Trung - Tây Nguyên thời gian vừa qua đều là người quen, hàng xóm (đối với tội Dâm ô đối với trẻ em)⁸ của gia đình nạn nhân hoặc có mối quan hệ tình cảm, yêu đương đối với nạn nhân (đối với tội Giao cấu với trẻ em)⁹. Do đó, mức độ cảnh giác của gia đình nạn nhân đối với người phạm tội rất hạn chế, dẫn đến hậu quả đáng tiếc xảy ra đối với nạn nhân.

Tuy việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được chính quyền địa phương các cấp quan tâm sát sao, nhưng do đặc điểm là những tỉnh, thành phố có địa hình phức tạp (khu vực Tây Nguyên), dân cư tập trung ở một số khu vực nhất định, trình độ văn hóa, hiểu biết của dân cư không đồng đều nên việc bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em còn nhiều khó khăn, hạn chế. Các thành phố lớn như Đà Nẵng và các thành phố trực thuộc tỉnh tập trung số lượng lớn người dân ngoại tỉnh đến học tập, làm ăn, sinh sống nên công tác quản lý, tuyên truyền và giáo dục pháp luật chưa được thực hiện đồng bộ, hiệu quả. Hơn nữa, công tác điều tra, truy tố và xét xử các vụ án xâm hại tình dục trẻ em cũng bộc lộ nhiều khuyết điểm cần được khắc phục trong thời gian tới. Có thể khái quát nguyên

nhân cơ bản xảy ra các vụ án xâm hại tình dục trẻ em ở khu vực Miền Trung - Tây Nguyên như sau:

- *Nguyên nhân chủ quan từ phía người xâm hại*: do chịu ảnh hưởng từ các văn hóa phẩm đồi trụy (như phim, ảnh, sách báo có nội dung không lành mạnh); do ảnh hưởng của lối sống thực dụng, tha hóa; do nghiện sex; do trình độ văn hóa thấp, thiếu hiểu biết và thiếu tôn trọng pháp luật của người xâm hại (nhất là đồng bào dân tộc thiểu số). Một số trường hợp người xâm hại là người chưa đủ 18 tuổi nhưng không có sự quan tâm chăm sóc, giáo dục của cha mẹ, người lớn, nhà trường và xã hội.

- *Nguyên nhân khách quan từ phía nạn nhân và gia đình nạn nhân*: do sự chủ quan của gia đình nạn nhân khi phó mặc các cháu cho nhà trường mà không để ý đến sự phát triển tâm sinh lý của các cháu ở lứa tuổi dậy thì, hoặc chủ quan đối với những mối nguy hại ngay bên cạnh các cháu mà cha mẹ thiếu quan tâm, định hướng cho các cháu. Đối với nạn nhân trong các vụ án “Giao cấu với trẻ em”, các nạn nhân bắt đầu bước vào tuổi mới lớn, các cháu luôn cần có sự quan tâm, định hướng của gia đình nhưng do nhận thức chưa đầy đủ, do tâm lý e ngại, do điều kiện sống khó khăn... nên các bậc phụ huynh thường ít quan tâm, không trực tiếp trao đổi với các cháu về các nguy cơ có thể xảy ra. Các cháu có tâm lý muốn khám phá cơ thể mình và trong một số trường hợp, muốn khẳng định mình không chỉ bằng việc học hành thi cử mà khẳng định bằng cách có người yêu sớm. Trong các vụ án này, nạn nhân thường là người chủ động trong việc yêu cầu bị cáo quan hệ tình dục với mình, do tò mò, do muốn khẳng định mình hoặc do sự thôi thúc của bản năng... Các cháu thường dậy thì sớm, cơ thể phát triển tương đối hoàn

8 Hành vi được quy định tại BLHS năm 1999 (được sửa đổi bổ sung năm 2009), nay là hành vi Dâm ô đối với người dưới 16 tuổi theo BLHS năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017);

9 Hành vi được quy định tại BLHS năm 1999, nay là hành vi Giao cấu hoặc thực hiện hành vi quan hệ tình dục khác với người từ đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi theo BLHS năm 2015;

chính nhưng sự phát triển về nhận thức còn hạn chế. Một phần các cháu do tò mò nên vô hình trung đã bị lợi dụng mà không hay biết và trở thành nạn nhân của loại tội phạm nguy hiểm này. Do đó, việc giáo dục nhận thức cho các cháu là vô cùng quan trọng và các bậc cha mẹ phải chủ động trong việc giáo dục giới tính cho trẻ em từ khi các cháu còn nhỏ.

Đối với nạn nhân trong các vụ án “Dâm ô đối với trẻ em”, gia đình nạn nhân thường chủ quan đối với những mối nguy hại xung quanh các cháu. Thủ phạm có thể là người quen¹⁰, hàng xóm¹¹ hay một số người mà ngay cả gia đình nạn nhân cũng không ngờ tới như những người có mối quan hệ ruột thịt hoặc có mối quan hệ nuôi dưỡng¹² (pháp luật hình sự quy định đây là tình tiết tăng nặng “có tính chất loạn luân” và tình tiết “Đối với người mà người phạm tội có trách nhiệm chăm sóc, giáo dục, chữa bệnh” trong một số điều luật của BLHS).

Ở địa bàn các tỉnh, thành phố khu vực Miền Trung - Tây Nguyên thời gian vừa qua chưa phát hiện và xử lý loại tội phạm buôn bán trẻ em nhằm mục đích bóc lột tình dục hoặc mục đích khác. Tuy nhiên việc phòng tránh là cần thiết nhằm đảm bảo để các bậc cha mẹ và trẻ em có những kiến thức nhất định nhằm đối phó với các loại tội phạm này.

3. Kiến nghị một số biện pháp bảo vệ trẻ em trước các loại tội phạm xâm hại tình dục

- *Nâng cao nhận thức của các bậc làm cha mẹ trong gia đình:* việc nâng cao nhận thức của cha mẹ đối với quyền bất khả xâm phạm về thân thể, nhân phẩm, danh dự của trẻ em là vô cùng quan trọng. Các bậc cha mẹ phải nắm vững các quy định của pháp luật đối

với vấn đề này để có hướng bảo vệ, chăm sóc và giáo dục con cái phù hợp. Song song đó, các bậc cha mẹ cần lưu ý những vấn đề sau:

Một là, cha mẹ phải quan tâm sâu sát đến con cái đang trong độ tuổi dậy thì, bởi đây là độ tuổi có nguy cơ cao trở thành nạn nhân trong các vụ án xâm hại tình dục trẻ em. Đồng thời cần hạn chế tối đa việc tạo ra những tình huống có thể đẩy con mình vào thế bị xâm hại như cho người lạ đến thuê nhà, đến chơi, ngủ qua đêm hoặc cho con cái tiếp xúc với người từ nơi khác đến mà mình không thể kiểm soát được. Có ý thức giáo dục con cái về nguy cơ xâm hại của loại tội phạm nguy hiểm này, tư vấn, hướng dẫn cho con tránh một số tình huống có thể dự liệu trước ngay khi con cái bắt đầu nhận thức được (khoảng 2 - 3 tuổi trẻ em đã có thể nhận thức được về các bộ phận trên cơ thể mình).

Hai là, khi con cái bị xâm hại, chính cha mẹ cần xoá bỏ tư tưởng đổ lỗi cho con cái vì lỗi ở đây hoàn toàn không phải của các cháu. Có những trường hợp, các cháu bị xâm hại suốt một thời gian dài nhưng không dám nói với cha mẹ vì sợ bị cha mẹ đánh, mắng. Các cháu sẽ bị khủng hoảng tâm lý do lo sợ cha mẹ phát hiện và sự đe dọa của tội phạm. Cha mẹ phải thực sự là bạn của con để có thể nắm bắt mọi tâm tư tình cảm cũng như những biểu hiện khác thường của con mình.

Ba là, cần có biện pháp bảo vệ con cái sau khi các cháu bị xâm hại vì lúc này tâm lý của các cháu thường bất ổn, hoảng sợ. Cần tránh cho các cháu khỏi dư luận cũng là một biện pháp quan trọng. Nếu cần thiết có thể đưa các cháu đến nơi sinh sống, học tập mới.

- *Đề cao vai trò của nhà trường:* giáo

10 Vụ Trần Huy và đồng bọn hiếp dâm cháu N.T.Q.N theo Bản án hình sự phúc thẩm số 133/2017/HSPT ngày 07/6/2017 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng;

11 Vụ Phạm Văn Huy ở Đăk Lăk giết người và hiếp dâm cháu Đ.T.K.T theo Bản án hình sự sơ thẩm số 11/2017/HSST ngày 27/4/2017 của TAND tỉnh Đăk Lăk;

12 Vụ A Toàn ở Kon Tum hiếp dâm và giao cấu với con riêng của vợ là cháu M.H theo Bản án hình sự phúc thẩm số 26/2016/HSPT ngày 30/12/2016 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng.

dục ý thức tôn trọng quyền trẻ em bao gồm các quyền cơ bản được đề cập trong Luật Trẻ em năm 2016 và phổ biến các quy định của pháp luật hình sự về các hành vi nguy hiểm cho xã hội và các ví dụ điển hình về tội phạm để các em tự biết cách bảo vệ mình trước các nguy cơ xâm hại. Đồng thời thực hiện các việc cơ bản như sau:

Một là, đưa bộ môn giáo dục giới tính vào chương trình giảng dạy ở mọi cấp độ để giúp các em học sinh có thể phân biệt được hành vi được phép và hành vi bị cấm đối với cơ thể các cháu. Kết hợp giáo dục trí óc và giáo dục thể chất cho trẻ em.

Hai là, có sự phối hợp chặt chẽ với gia đình trong việc quản lý giờ giấc sinh hoạt, học tập của các cháu. Liên lạc với gia đình ngay khi các cháu có biểu hiện sao nhãng, trốn học hay đua đòi bạn bè hoặc có một số mối quan hệ mới với người khác giới.

- Vai trò của xã hội:

Một là, việc tuyên truyền, giáo dục ý thức bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em đến với mọi lứa tuổi, mọi đối tượng trong xã hội cũng như phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng như luật hình sự đến với mọi đối tượng trong xã hội là biện pháp quan trọng nhằm nâng cao nhận thức của cộng đồng trong việc bảo vệ quyền trẻ em trước sự xâm hại của các loại tội phạm về tình dục. Do đó, đây được coi là biện pháp chủ chốt trong việc bảo vệ quyền trẻ em.

Hai là, cần có biện pháp quản lý, giáo dục đối với những đối tượng lang thang, không có nơi ở nhất định hoặc đối tượng di

dân đến địa bàn vì đây là những đối tượng dễ sa ngã hoặc/và rất khó quản lý khi có hành vi vi phạm xảy ra.

Ba là, có biện pháp quản lý việc sản xuất, phân phối, xuất khẩu, chuyển giao, nhập khẩu, sở hữu có dụng ý, quảng cáo văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em và nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hợp tác quốc tế về công nghệ Internet. Ngăn cấm việc sản xuất và phổ biến các tài liệu, văn hoá phẩm khiêu dâm trẻ em.

4. Kết luận:

Việc thực thi pháp luật về quyền trẻ em trước sự xâm hại của các loại tội phạm về tình dục ở khu vực Miền Trung - Tây Nguyên nói riêng và trên cả nước nói chung những năm gần đây đã có bước tiến quan trọng. Tuy nhiên, những biện pháp xử lý mới chỉ xử lý được phần ngọn của vấn đề bởi thực tế số lượng trẻ em bị xâm hại luôn cao hơn rất nhiều so với số lượng tội phạm đã bị đưa ra xét xử, giải quyết. Vì vậy công tác đấu tranh phòng chống tội phạm và công tác tuyên truyền, giáo dục cần được quan tâm hàng đầu nhằm đảm bảo sự phát triển bình thường về thể chất và tâm sinh lý cho trẻ em ở mọi lứa tuổi.

Gia đình, nhà trường và xã hội giữ vai trò quan trọng trong việc bảo vệ trẻ em trước nguy cơ xâm hại của các loại tội phạm về tình dục nói riêng và quyền được tôn trọng, bảo vệ tính mạng, nhân phẩm và danh dự; quyền được chăm sóc sức khoẻ nói chung. Do đó, cần nâng cao trình độ nhận thức của đại bộ phận người dân trong việc chăm sóc, bảo vệ và giáo dục trẻ em ■

Đính Chính

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin đính chính phần thông tin về lịch sử bài viết “Thủ tục tiền tố tụng trọng tài - những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra trong việc mở rộng phạm vi thẩm quyền trọng tài” của tác giả Cao Anh Nguyên đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21(349) tháng 11/2017:

Nội dung đã đăng: Nhận bài: 07/06/2017; Received: 07 Jun 2017.

Nội dung đính chính: Nhận bài: 21/09/2016; Received: 21 Sep. 2016.

Thành thật xin lỗi Tác giả và quý bạn đọc.

TỪ “KHÁCH HÀNG” ĐẾN “CÔNG DÂN ĐỒNG THIẾT KẾ VÀ VẬN HÀNH” CÁC DỊCH VỤ CÔNG Ở AUSTRALIA VÀ MỘT SỐ LIÊN HỆ VỚI VIỆT NAM

Bùi Hải Thiêm*

* TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: dịch vụ công, sự tham gia của người dân, đơn giản hóa thủ tục hành chính

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 29/08/2017

Biên tập: 30/10/2017

Duyệt bài: 09/11/2017

Article Infomation:

Keywords: public services, resident's participation, simplification of administrative procedures

Article History:

Received: 29 Aug. 2017

Edited: 30 Oct. 2017

Approved: 09 Nov. 2017

Tóm tắt:

Ngày nay, trọng tâm của cải cách hành chính công là lấy người dân làm trung tâm, dịch chuyển khỏi cách tiếp cận lấy nhu cầu quản lý nhà nước làm nền tảng. Từ đó, việc xây dựng chính sách và dịch vụ công tập trung vào việc bảo đảm nhu cầu của người dân và sự phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của họ, thông qua tìm hiểu phản hồi của người dân, đo sự hài lòng của người dân đối với dịch vụ công. Bài viết bàn về quá trình chuyển từ quan niệm người dân là “khách hàng” của dịch vụ công sang xác định sự tham gia của người dân với tư cách “công dân đồng thiết kế và vận hành” các dịch vụ công của Australia, đồng thời nêu một số liên hệ đến dịch vụ công ở Việt Nam.

Abstract:

The reform of public administration is today focused on the residents as the focal point, moving away the traditional approach that is based on the ground of state management needs. Since then, the policy developments and public service delivery have focused on ensuring residents' needs and appropriateness to their conditions and contexts, through understanding residents' responses, measuring the satisfaction of the residents to the public services. This article provides discussions on the process of movement of the concept of "client" of public services to identification of the residents's participation as "citizens co-designing and operation" of public service facility in Australia, and introduces some references to public services in Vietnam as well.

Hiện nay việc triển khai các trụ cột của một nền quản trị tốt là “công khai”, “minh bạch” và “trách nhiệm giải trình” đã đạt được mức độ nhận thức thống nhất, mặc dù có lúc, có nơi

còn có sự chưa nhất quán, nhưng về cơ bản, xu hướng đã được xác định. Đối với phần về trách nhiệm giải trình của các cơ quan có thẩm quyền, yêu cầu tất yếu là phải có sự tham gia giám sát và đánh giá của người

dân. Một trong các giải pháp để tăng cường sự tham gia giám sát và đánh giá của người dân là tiến hành điều tra về phản hồi của họ, đo mức độ hài lòng của họ đối với các dịch vụ công. Phương pháp này đã được áp dụng tại Australia từ thập niên 1970 trong công cuộc cải cách nền công vụ Australia. Điểm cơ bản khi áp dụng phương pháp này là lấy tinh thần doanh nghiệp (entrepreneurialism) là chủ đạo, chú trọng các kết quả đầu ra cụ thể, đo đếm và lượng hóa được, ví dụ như cắt giảm được bao nhiêu thủ tục hành chính, bao nhiêu giấy phép... Về cơ bản, phương pháp này coi người dân là “khách hàng” và cơ quan cung cấp dịch vụ công như là các doanh nghiệp nên phải áp dụng phương châm “khách hàng là thượng đế.” Lúc đầu, phương pháp này có độ hợp lý và khả tin nhất định trong bối cảnh vai trò kiến tạo phát triển của chính phủ ngày càng được đề cao và tinh thần doanh nghiệp ngày càng thấm đẫm trong hành động của chính phủ. Tuy nhiên, từ thực tiễn và kinh nghiệm thu được, Australia đã nhận thấy thấy phương pháp này còn nhiều điểm sơ hở và khiếm khuyết. Australia đã điều chỉnh và định hình lại cách tiếp cận, từ lấy trọng tâm là mối quan hệ “khách hàng - doanh nghiệp” trong dịch vụ công sang tinh thần công dân đúng nghĩa với tư cách là những người có quyền tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào các quyết định ảnh hưởng đến họ.

1. Thành tựu và hạn chế khi xác định người dân là “khách hàng” của dịch vụ công

Trong thời kỳ đẩy mạnh phát triển doanh nghiệp hiện nay, tư duy coi người dân là khách hàng để phục vụ cho chu đáo, đạt được sự hài lòng để giữ chân “thượng đế”

ngày càng phát triển. Tinh thần này ngày càng lan tỏa sang cả lĩnh vực hành chính công, đặc biệt là trong cải cách nền công vụ. Ở Australia, tư duy này đã được thể nghiệm từ những năm 70 của thế kỷ trước. Vào năm 1976, Báo cáo của Ủy ban Hoàng gia do ông HC Coombs đứng đầu đã công bố chiến lược cải cách nền công vụ Australia, với cách tiếp cận tổng thể, nhất quán của Chính phủ để làm sao cho người dân có “cảm giác gần gũi hơn với những người ra quyết sách”. Tiên trình cải cách công vụ này cũng đã được thực hiện tại một số nước theo truyền thống Ăng-lô Sắc-xông với tên gọi Chương trình Quản trị công mới (New Public Management - NPM). Chương trình NPM khuyến khích và nhấn mạnh việc áp dụng các phương pháp quản lý của lĩnh vực tư nhân vào quản trị công, đặc biệt chú ý đến tầm quan trọng của 3 chữ E, viết tắt của “tính kinh tế” (economy), “tính hiệu quả” (efficiency), và “tính hiệu lực” (effectiveness)¹.

Chương trình NPM hướng đến việc tạo ra tính cạnh tranh trong công việc của các công chức, áp dụng cách quản lý dựa trên đánh giá hiệu quả công việc (KPI), liên thông với việc tăng, giảm lương bổng, phân quyền cụ thể rành mạch cho các cấp ra quyết định; tái cấu trúc mối quan hệ trong khu vực công theo mô hình dựa trên hợp đồng hành chính công; thuê khoán bên ngoài làm các dịch vụ phức tạp hoặc các dịch vụ mà các cơ quan công quyền làm không có hiệu quả. Theo đánh giá đã được kiểm chứng, Chương trình NPM đã làm chuyển dịch rất mạnh thái độ làm việc và cải tiến tính linh hoạt và hiệu quả của nền công vụ Australia².

Tuy đạt được một số thành tựu, Chương trình NPM cũng có những khiếm

1 HC Coombs (Chairman), Report of the Royal Commission on Australian Government Administration, AGPS, Canberra, 1976.
2 K MacDermott, Whatever happened to frank and fearless? The Systems of New Public Management and the ethos and behavior of the Australian Public Service, Discussion Paper 20/07, Democratic Audit of Australia, ANU, Oct 2007, p.2.

khuyết trong phương pháp tiếp cận và thực hiện. Cách tiếp cận lấy người dân là khách hàng để phục vụ tận tình, chu đáo tạo ra những áp lực lớn cho các công chức thực hiện và tuy tính cạnh tranh, chạy đua cao nhưng bản chất của nền công vụ có sự khác biệt lớn với khu vực tư. Người dân không thực sự là những khách hàng, bởi “món hàng” họ muốn mua thực tế là không được lựa chọn do nguồn cung rất hạn chế và bị đặt trong những điều kiện ràng buộc chặt chẽ. Người dân, mặc dù được hỏi ý kiến và đưa ra phản hồi về mức độ hài lòng, nhưng về cơ bản vẫn là những người ngoài cuộc đối với các dịch vụ công mà họ trực tiếp giao dịch, thụ hưởng và vẫn được coi là “khách hàng” - là đối tượng hưởng thụ bị động vì không có sự lựa chọn khác. Chương trình NPM mang tính áp đặt từ trên xuống, giống như giao chỉ tiêu thực hiện một cách quyết liệt, dẫn đến những “đứt gãy” trong các hệ giá trị truyền thống của khu vực công. Về cơ bản, việc áp đặt tư duy thị trường vào khu vực công một cách máy móc có nguy cơ làm suy giảm những liên kết xã hội, hao mòn vốn xã hội được kết tinh trong những giá trị của khu vực công. Nhận thức được những hạn chế này của xu hướng “thị trường hoá” khu vực công, từ cuối thập niên 1990, các quan điểm tiên tiến về hành chính công đã dịch chuyển dần sang hướng nhấn mạnh vào việc thu hút sự tham gia trực tiếp và thích ứng của các bên có liên quan, đặc biệt là người dân.

2. Người dân với tư cách “công dân đồng thiết kế và vận hành” các dịch vụ công

Ngày nay, cách tiếp cận đối với cái cách hành chính công không còn chỉ dừng lại việc coi người dân là mục tiêu, là đối tượng thụ hưởng mà chuyển dần sang việc coi người dân là những tác nhân trực tiếp tham gia để thay đổi các dịch vụ công sao

cho thích ứng với nhu cầu và điều kiện, hoàn cảnh của họ hơn. Cuối thế kỷ XX, đã xuất hiện nhiều khái niệm mới thể hiện xu hướng này như “đồng sáng tạo” (co-creation), hay “đồng tạo lập” (co-production) hay “đồng thi công” (co-execution)” để nhấn mạnh việc duy trì hợp tác có hệ thống giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi nhà nước, các cộng đồng và các công dân. Thực ra, thuật ngữ “đồng tạo lập” đã được Elinor Ostrom - nhà khoa học chính trị người Mỹ từng đạt giải Nobel - sáng tạo ra từ thập niên 1970, nhưng phải đến thế kỷ 21 mới được sử dụng rộng rãi. Về cơ bản, xu hướng này tái định hình mối quan hệ giữa những nhà hoạch định chính sách của khu vực công với công chúng, từ mối quan hệ phụ thuộc một chiều sang mối quan hệ tương hỗ, phụ thuộc lẫn nhau. Ngoài việc tiếp nhận các dịch vụ công với tư cách là những người thụ hưởng, công dân còn là nguồn của giá trị, là người cộng sự để kích hoạt hệ thống hoạt động có hiệu quả hơn. Điều đó có nghĩa là những người sử dụng dịch vụ công không chỉ thuần túy căn cứ vào nhu cầu mà còn căn cứ vào những gì họ có thể đóng góp để nâng cao hiệu quả của dịch vụ công, giúp cho những người sử dụng khác và cộng đồng của mình thông qua những tri thức, kinh nghiệm, kỹ năng và năng lực của bản thân họ.

Ngay từ năm 2001, đã có những báo cáo nghiên cứu được công bố tại Australia nêu những đường hướng chính sách mới cho Chương trình NPM và tạo lập những bước thay đổi đầu tiên theo hướng “đồng tạo lập” dịch vụ công như vậy³. Trong giai đoạn 2001-2010, Australia đã có một số cải cách mạnh mẽ liên quan như:

- Các biện pháp tăng hiệu quả kinh tế, trách nhiệm giải trình và minh bạch thông tin, áp dụng công nghệ thông tin.

3 O Hughes, The Way Ahead for New Public Management, Working Paper 55/01, Department of Management, Monash University, Aug 2001.

- Các biện pháp bố trí công việc của các công chức, nhất là mối quan hệ về giải trình trách nhiệm tập trung vào cấp quản lý, lãnh đạo.

- Các biện pháp thu hút công dân tham gia vào quá trình tham vấn để giúp chính phủ xác định các ưu tiên và kiến tạo chính sách.

Mục tiêu của các biện pháp này đều là tăng cường sự tham gia trực tiếp của người dân vào quá trình kiến tạo chính sách và dịch vụ công. Báo cáo năm 2004 của Chính phủ Australia mang tên “Chính phủ liên kết: Những đối sách toàn diện trước các thách thức ưu tiên của Australia” đã chỉ ra rằng, “đối thoại giữa chính phủ và các công dân với tư cách là bên liên quan trực tiếp là phần quan trọng thiết yếu của một hệ thống quản trị dân chủ. Bộ máy công vụ của Australia đóng vai trò cốt yếu trong đối thoại này”⁴.

Năm 2010, Nhóm tư vấn về cải cách hành chính của Chính phủ Australia đã công bố Chương trình tổng thể chi tiết (blue print) đầy tham vọng với mục tiêu “kiến tạo một Chính phủ cởi mở hơn nữa”. Với chương trình này, Chính phủ Australia chính thức mời gọi các công dân tham gia trực tiếp và hợp tác với chính phủ trong việc thiết kế và thi công các chính sách cũng như dịch vụ công. Việc tham gia trực tiếp này không chỉ là thể hiện đặc tính dân chủ của một nền công vụ mà còn tạo ra nguồn ý tưởng mới phong phú và đầy tính sáng tạo, đổi mới (innovation) cho Chính phủ. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng một trong những bài học quan trọng để thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động thiết kế và vận hành dịch vụ công là cần “thiết lập được hệ thống đánh giá mang tính khoa học, chặt chẽ về sự tham gia của công chúng trong thực tế nhằm xây

dựng một văn hoá học tập về sự tham gia và thúc đẩy việc hệ thống hoá các phương pháp tham gia”⁵. Các thách thức quan trọng nhất trong việc thu hút sự tham gia thực chất của người dân liên quan đến chi phí (tiền bạc, thời gian, rủi ro chính trị...), độ phức tạp của vấn đề và tính đại diện. Vượt qua được những thách thức đó thì thực sự đem lại những lợi ích to lớn. Chính phủ liên bang và các bang của Australia đã tổng kết một số lợi ích căn bản của việc này gồm:

- Cải tiến chất lượng chính sách được xây dựng, làm cho chính sách trở nên thực tế và phù hợp, giúp bảo đảm dịch vụ công được thực thi một cách có hiệu quả và hiệu lực.

- Giúp Nhà nước kiểm tra sức khoẻ của chính mình thông qua việc đánh giá mối quan hệ của mình với công dân một cách trực tiếp.

- Thể hiện các cách thức mà Nhà nước, công dân và các tổ chức có thể hợp tác chặt chẽ với nhau về các vấn đề cộng đồng cùng quan tâm.

- Cảnh báo sớm các vấn đề phát sinh và giúp Chính phủ ở vào vị thế tốt hơn để giải quyết các vấn đề phát sinh một cách chủ động, thay vì bị động đối phó khi có tình huống khủng hoảng hay xung đột xảy ra.

- Tạo ra các cơ hội để lắng nghe các tiếng nói đa dạng về các vấn đề quan trọng đối với người dân.

- Giúp người dân có khả năng xác định các ưu tiên cho chính họ và chia sẻ với quá trình ra quyết định chính sách, giúp họ trở thành người đồng sở hữu của chính những giải pháp chính sách và có trách nhiệm hơn với việc thực hiện các giải pháp đó.

4 APSC/MAC, Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges, 2004, p. 93, viewed 8 February 2011, <http://www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.htm>

5 European Institute for Public Participation (EIPP), Public participation in Europe: an international perspective, 2009, p. 4.

- Làm tăng cảm giác tin cậy, thông hiểu lẫn nhau và tự mình làm chủ của người dân.

Hai thập niên đầu tiên của thế kỷ XXI đã chứng kiến một số thành công của Australia về việc ứng dụng cách tiếp cận này, đặc biệt là các chương trình liên quan đến dịch vụ xã hội và con người ở Australia do các cơ quan như Centrelink và Medicare cung cấp. Mặc dù còn những hạn chế nhất định, những cơ quan này đã phần nào giúp cho những cá nhân và cộng đồng yếu thế, thiết thời có khả năng phối hợp với các cơ quan cung cấp dịch vụ công để thiết kế và thực thi các giải pháp cụ thể cho chính các vấn đề của họ một cách hiệu quả và bền vững. Khi đó, hành chính công được xem là phương tiện để công dân, cộng đồng và xã hội biểu hiện các giá trị và lựa chọn ưu tiên của mình. Chính theo nghĩa này mà đã xuất hiện ngày càng nhiều các thuật ngữ chỉ vai trò của Nhà nước về việc thúc đẩy sự tham gia của người dân vào thiết kế và vận hành dịch vụ công, trong đó có các khái niệm như Nhà nước kiên tạo (enabling state) hay Nhà nước bảo đảm (ensuring state).

3. Một số liên hệ với Việt Nam

Việc tăng cường sự tham gia có hiệu quả của người dân vào quá trình chính sách, trong đó có việc cải cách hành chính công đòi hỏi sự dịch chuyển quan trọng trong tư duy, phương pháp tiếp cận. Việc chuyển từ cách tiếp cận lấy nhu cầu quản lý nhà nước làm trung tâm sang lấy nhu cầu và điều kiện, hoàn cảnh của người dân làm nền tảng đã gặp nhiều khó khăn trên thực tế. Ngay trong sự dịch chuyển này cũng dễ có những khiếm khuyết mà nền hành chính tiên tiến ở Australia đã chỉ ra, đó là tư duy quá chú trọng tinh thần doanh nghiệp trong thiết kế và vận hành dịch vụ công. Sự tham gia thực sự và hiệu quả của người dân vào quá trình “đồng kiến tạo” chính sách và dịch vụ công đòi hỏi những bước chuyển cơ bản, không

dễ thực hiện một sớm một chiều, cả trong nhận thức, đến thói quen, trở thành thay đổi trong văn hóa và vận hành của các cơ quan nhà nước. Mục tiêu này đòi hỏi phải trang bị cho các công chức những kỹ năng mới, khiến họ trở thành những người kiến tạo khả năng, người đàm phán hiệu quả và người dẫn dắt hợp tác. Mục tiêu này cũng đòi hỏi các công dân phải sẵn sàng tham gia chủ động, có năng lực cần thiết để thảo luận, tranh luận và tham gia.

Ở Việt Nam, Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Từ đó, các Bộ và cơ quan ngang bộ đã và đang rà soát, cụ thể hóa nội dung các thủ tục hành chính theo hướng đơn giản hóa nhiều nhất. Trong tháng 7/2017, Chính phủ đã ban hành ba Nghị quyết về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, giấy tờ công dân liên quan đến quản lý dân cư thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp (Nghị quyết số 58/NQ-CP), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (Nghị quyết số 59/NQ-CP) và Bộ Y tế (Nghị quyết số 60/NQ-CP). Trong tháng 8/2017, Chính phủ tiếp tục ban hành các Nghị quyết, đã họp phiên chuyên đề về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, giấy tờ công dân liên quan đến quản lý dân cư thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch (Nghị quyết số 78/NQ-CP), Bộ Tài nguyên và Môi trường (Nghị quyết số 79/NQ-CP), Bộ Giao thông vận tải (Nghị quyết số 80/NQ-CP). Các Nghị quyết này được coi như những văn bản mở đầu cho giai đoạn mới thực hiện tiếp tục đơn giản hóa thủ tục hành chính, theo nguyên tắc giảm nhẹ nhất các thông tin người dân phải kê khai, phải xuất trình giấy tờ gốc có liên quan trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính. Ngoài ra, trong phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 8/2017, Bộ Kế hoạch

và Đầu tư đã trình báo cáo đề nghị bãi bỏ 1.930 yêu cầu, điều kiện về kinh doanh được cho là những giấy phép con cản trở hoặc gây khó khăn cho doanh nghiệp lâu nay.

Những động thái này của Chính phủ cùng với nỗ lực của Quốc hội trong việc giám sát cải cách hành chính công và cải cách bộ máy hành chính nhà nước cho thấy sự chuyển dịch trọng tâm vào việc đưa ra các giải pháp cụ thể tăng cường chất lượng phục vụ người dân và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính, từ đó tiết kiệm thời gian và công sức của người dân. Mặc dù một số giải pháp chủ yếu hiện nay mới chỉ là nhằm giải quyết vấn đề số lượng, hoặc tình trạng trễ hạn hồ sơ, và tăng cường sự phối hợp, liên thông giữa các cấp hành chính trong giải quyết thủ tục hành chính, giảm sự chồng chéo, lãng phí trong trang bị các điều kiện bảo đảm, nhưng các kết quả của các giải pháp này về

lâu dài sẽ đóng góp cho việc đạt mục tiêu tăng chất lượng và hiệu quả giải quyết thủ tục hành chính, thực chất là việc giảm thiểu chi phí giao dịch (transaction cost), liên quan đến chi phí về mặt thời gian và tiền bạc cho những giao dịch thủ tục hành chính.

Các văn bản quy phạm pháp luật liên quan như Luật Hành chính công hay các Nghị định của Chính phủ về cơ chế một cửa, một cửa liên thông,... mà Quốc hội và Chính phủ đang xây dựng cần tính đến những định hướng chiến lược lâu dài để vượt trên tư duy coi *công dân là “khách hàng” thông thường trong thiết kế và vận hành dịch vụ công*, để xây dựng nền móng vững chắc cho việc *các công dân có thể đóng góp trực tiếp vào việc thiết kế và vận hành dịch vụ công*, chứ không chỉ dừng lại ở việc là những người đứng ngoài thụ hưởng bị động ■

PHÁP LUẬT DÂN SỐ: ...

(Tiếp theo trang 46)

hiện các công ước, điều ước và văn bản quốc tế về dân số và phát triển.

Khi việc lồng ghép biến dân số vào hoạch định chính sách, lập kế hoạch được cải thiện, sẽ góp phần giải quyết tốt các vấn đề dân số như vấn đề về mức sinh, mất cân bằng giới tính khi sinh, thích ứng với già hoá dân số, nâng cao chất lượng dân số... sẽ có tác động tích cực đến sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước, nhất là trong điều kiện nguồn lực trong nước rất hạn chế, sự hỗ trợ quốc tế ngày càng ít đi, yêu cầu cải cách hành chính ngày càng cao... Để giải quyết có hiệu quả vấn đề này, Dự thảo Luật Dân số cần bao hàm các quy định điều chỉnh việc thực hiện thống nhất từ trung ương đến địa phương và sự tham gia của các ngành, đoàn

thể cho phù hợp với từng vùng miền và phù hợp với cam kết của Chính phủ trong việc thực hiện các công ước, điều ước và văn bản quốc tế về dân số và phát triển.

3.6 Tổ chức thực hiện các biện pháp của công tác dân số

Những biện pháp cơ bản trong quản lý nhà nước về dân số cần phải được thể chế hóa trong Luật Dân số. Luật Dân số cần quy định việc nâng cao năng lực quản lý, xây dựng các biện pháp hỗ trợ quản lý; mục tiêu đầu tư vào công tác DS-KHHGD; trách nhiệm của các cơ sở dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản và sức khỏe di truyền; nhiệm vụ của các cấp chính quyền và đoàn thể, trách nhiệm của toàn xã hội trong công tác dân số ■

