

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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



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



❖ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÓA XV VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KỲ 2021 - 2026: KẾT QUẢ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẪM TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

❖ TIẾP TỤC CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI

SỐ 17 (441)  
THÁNG 9/2021



# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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

## Mục lục Số 17/2021

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp Nhiệm kỳ 2021 - 2026: kết quả và những vấn đề đặt ra nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội

**GS. TS. Vương Đình Huệ**

- 12** Trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam hiện nay

**TS. Nguyễn Thanh Lý - ThS. Nguyễn Thị Hoa**

- 21** Bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam

**ThS. Lê Thị Thiệu Hoa**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 30** Tiếp tục cải cách chế độ sở hữu về đất đai nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai

**PGS. TS. Nguyễn Quốc Sứ**

### CHÍNH SÁCH

- 35** Nâng cao hiệu quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng

**TS. Đỗ Đức Hồng Hà - TS. Nguyễn Hồng Sơn**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 43** Hoàn thiện các quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 về những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự

**PGS. TS. Nguyễn Văn Hương**

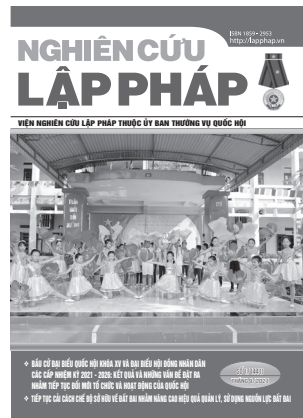
- 50** Hoàn thiện pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lại lao động

**TS. Cao Vũ Minh**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 57** Nội luật hóa Công ước La Hay năm 1996 - kinh nghiệm của Liên bang Nga và gợi mở cho Việt Nam

**TS. Phan Hoài Nam - ThS. Nguyễn Thị Kim Duyên**



#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiến (Chủ tịch)  
TS. Nguyễn Văn Giàu  
PGS. TS. Nguyễn Thanh Hải  
PGS. TS. Đinh Văn Nhã  
TS. Nguyễn Văn Luật  
TS. Lê Hải Đường  
TS. Lương Minh Tuân (Thư ký)  
PGS. TS. Vũ Công Giao  
PGS. TS. Ngô Huy Cương  
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. LƯƠNG MINH TUÂN

#### TRỤ SỞ:

35 NGŨ QUYỂN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.  
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206  
FAX: 0243.2121201  
Email: [nclp@quochoi.vn](mailto:nclp@quochoi.vn)  
Website: <http://lapphap.vn>

#### THIẾT KẾ:

TẠ ANH, HOÀNG TUÂN

#### 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 NHÀ MÁY IN BỘ QUỐC PHÒNG

**GIÁ: 25.000 ĐỒNG**

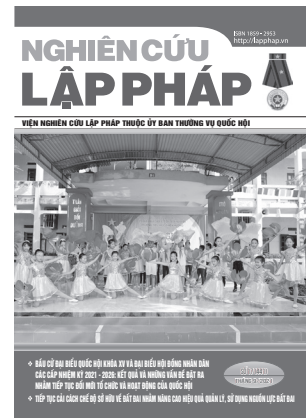
**Ảnh bìa:** Mùa tựu trường năm học mới

**Ảnh:** ST

# LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

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



## Legis No 17/2021

### STATE AND LAW

- 3** Election of Deputies to the 15th National Assembly and People's Councils at Levels for the period of 2021 - 2026: Achievements and Discussions for Further Renovation of the Organization and Performance of the National Assembly

**Prof. Dr. Vuong Dinh Hue**

- 12** Government's Accountability under Applicable Law of Vietnam

**Dr. Nguyen Thanh Ly - LL.M. Nguyen Thi Hoa**

- 21** Publicity and Transparency in the Process of Development and Promulgation of Legal Documents in Vietnam

**LL.M. Le Thi Thieu Hoa**

### DISCUSSION OF BILLS

- 30** Continuation of Policy Reform of Land Ownership for Efficiency Improvement of Management and Use of Land Resources

**Prof. Dr. Nguyen Quoc Suu**

### POLICY

- 35** Efficiency Improvement of Thrift Practice and Combat against Waste for Successful Enforcement of the Resolution of the 13th Party Congress

**Dr. Do Duc Hong Ha - Dr. Nguyen Hong Son**

### LEGAL PRACTICE

- 43** Improvements of the Provisions of Penal Code of 2015 on the Cases of Exclusion of Criminal Liability

**Prof. Dr. Nguyen Van Huong**

- 50** Improvements of Legal Regulations on Sanctioning of Administrative Violation of Labor Outsourcing Service

**Dr. Cao Vu Minh**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 57** Legalization of the Hague Convention of 1996 - Experience of Russia Federation and Suggestions for Vietnam

**Dr. Phan Hoai Nam**

**LL.M. Nguyen Thi Kim Duyen**

#### EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)  
Dr. Nguyen Van Giau  
Prof. Dr. Nguyen Thanh Hai  
Prof. Dr. Dinh Van Nha  
Dr. Nguyen Van Luat  
Dr. Le Hai Duong  
Dr. Luong Minh Tuan (Secretary)  
Prof. Dr. Vu Cong Giao  
Prof. Dr. Ngo Huy Cuong  
Prof. Dr. Vu Hong Anh

#### CHIEF EDITOR IN CHARGE:

Dr. LUONG MINH TUAN

#### OFFICE:

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

#### DESIGN:

TA ANH, HOANG TUAN

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

#### DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

#### ACCOUNT NUMBER:

0991000023097  
THE INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES  
JOINT STOCK COMMERCIAL BANK FOR  
FOREIGN TRADE OF VIETNAM  
(VIETCOMBANK).

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY

PRICE: **25.000 VND**

# BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÓA XV VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KỲ 2021 - 2026: KẾT QUẢ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẪM TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

**Vương Đình Huệ\***

*\*GS. TS. Ủy viên Bộ Chính trị, Chủ tịch Quốc hội*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Bầu cử, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/8/2021

Biên tập : 18/8/2021

Duyệt bài : 23/8/2021

## Article Information:

*Keywords:* Elections; National Assembly deputies; People's Council deputies, organization and performance of the National Assembly.

## Article History:

Received : 12 Aug. 2021

Edited : 18 Aug. 2021

Approved : 23 Aug. 2021

Sau quá trình chuẩn bị công phu, nghiêm túc, theo đúng quy định của pháp luật, ngày 23/5/2021, gần 70 triệu cử tri cả nước đã tích cực tham gia bỏ phiếu với ý thức quyền làm chủ và tinh thần trách nhiệm công dân rất cao để lựa chọn những người thực sự xứng đáng đại diện ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của mình tham gia Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp nhiệm kỳ 2021- 2026.

## Tóm tắt:

Bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 là cuộc vận động chính trị và đợt sinh hoạt dân chủ sâu rộng trong mọi tầng lớp nhân dân. Cuộc bầu cử đã thành công tốt đẹp, bảo đảm dân chủ, bình đẳng, đúng pháp luật, an toàn, tiết kiệm, thực sự là Ngày hội lớn của toàn dân. Kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV là tiền đề quan trọng để tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

## Abstract:

The election of the deputies to the 15th National Assembly and the People's Councils at all levels for the period of 2021-2026 is a political campaign, an extensive democratic activity among all people. The election was a great success, ensuring democracy, equality, lawfulness, safety, and savings. It was truly a great festival of all people. The results of the election of deputies to the 15th National Assembly are an important premise for continuing to renovate the organization and operation of the National Assembly in the process of development and improvements of the rule of law of the socialist state of Vietnam.

## 1. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo, chuẩn bị tổ chức bầu cử được triển khai đúng pháp luật, công phu và chu đáo trong bối cảnh rất đặc biệt

Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 là sự kiện chính trị trọng đại và là nhiệm vụ chính trị trọng tâm của cả hệ thống chính trị trong năm 2021,

diễn ra trong bối cảnh đất nước có những thuận lợi và khó khăn, thách thức đan xen. Đất nước ta đã trải qua hơn 75 năm độc lập, 35 năm tiến hành công cuộc đổi mới, đạt được nhiều thành tựu quan trọng, có ý nghĩa lịch sử. Đại hội XIII của Đảng đã thành công rất tốt đẹp, đề ra các mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ xây dựng và phát triển đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Toàn Đảng, toàn dân và toàn quân ta đang ra sức thi đua, nỗ lực phấn đấu đưa Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng vào cuộc sống, triển khai nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025 và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thật sự là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước được củng cố, tăng cường, tạo nền tảng, tiền đề vững chắc để phát triển đất nước nhanh và bền vững.

Lần đầu tiên trong lịch sử 15 lần tổ chức bầu cử ĐBQH, không kể giai đoạn đất nước có chiến tranh, chưa bao giờ cuộc bầu cử lại diễn ra trong bối cảnh nhiều khó khăn, thử thách, khi mà cùng lúc chúng ta vừa phải tổ chức cuộc bầu cử thành công, đúng pháp luật, vừa phải bảo đảm an toàn trong điều kiện phòng, chống đại dịch bệnh Covid-19 và thực hiện tốt nhiệm vụ phục hồi, phát triển kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, đời sống và an toàn cho nhân dân. Vào thời điểm gần sát ngày bầu cử, đại dịch Covid-19 bùng phát trở lại lần thứ 4 với diễn biến nhanh hơn, biến thể vi-rút mới mạnh hơn và nguy hiểm hơn. Đến ngày bầu cử, đại dịch bệnh Covid-19 đã lây lan nhanh trên địa bàn 30 tỉnh, thành phố, gây tác động rất nặng nề, nhiều nơi phải thực hiện yêu cầu nghiêm ngặt về giãn cách xã hội, cách ly, phong tỏa xã hội. Tình hình thế giới và khu vực có những diễn biến phức tạp, khó lường, tiềm ẩn nhiều nguy cơ, nhân tố bất ổn mới. Sự chống phá của các thế lực thù địch cũng gây không ít khó khăn cho công tác bầu cử.

Trong bối cảnh đó, công tác lãnh đạo, chỉ đạo bầu cử được triển khai nhất quán, quyết liệt, đồng bộ và kịp thời. Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 45-CT/TW, ngày 20-6-2020, “Về lãnh đạo cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021- 2026”, đề ra 9 nhiệm vụ lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thành công cuộc bầu cử, gắn với việc triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng. Các cơ quan Trung ương ban hành 140 văn bản triển khai, hướng dẫn công tác bầu cử và tổ chức giám sát, kiểm tra bầu cử trên thực tế. Trong đó, Hội đồng Bầu cử quốc gia ban hành 96 văn bản; triển khai 23 đoàn kiểm tra, giám sát trực tiếp, thực tế tại 53 tỉnh, thành phố và tổ chức giám sát qua báo cáo đối với 10 tỉnh, thành phố; tổ chức 02 hội nghị trực tuyến triển khai công tác bầu cử, kịp thời hướng dẫn, giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong quá trình chuẩn bị tiến hành bầu cử. Các cấp ủy, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương nỗ lực, quyết tâm lãnh đạo, chỉ đạo, triển khai khẩn trương, nghiêm túc, trách nhiệm, quyết liệt và rất sáng tạo.

Quán triệt các văn bản hướng dẫn của Đảng, quy định của pháp luật, quá trình chuẩn bị nhân sự, tổ chức hiệp thương giới thiệu người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND các cấp được tiến hành chặt chẽ, thận trọng, đúng quy định, gắn với kết quả nhân sự đại hội đảng các cấp và công tác quy hoạch cán bộ, phát huy dân chủ và bảo đảm sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của Đảng, giới thiệu được những người tiêu biểu có đức, có tài, xứng đáng đại diện ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ của nhân dân tham gia Quốc hội và HĐND nhiệm kỳ mới. Kiên quyết không đưa vào danh sách ứng cử và trúng cử những người không đủ phẩm chất đạo đức, chính trị, vi phạm pháp luật, tham nhũng, lãng phí.

Trên phạm vi cả nước, sau Hội nghị hiệp thương lần thứ ba, có 866 người chính thức được giới thiệu ứng cử ĐBQH (không tính 02 trường hợp do Hội đồng Bầu cử quốc gia rút tên khỏi danh sách ứng cử ĐBQH); 6.199 người ứng cử đại biểu HĐND cấp tỉnh; 37.468 người ứng cử đại biểu HĐND cấp huyện; 405.244 người ứng cử đại biểu HĐND cấp xã. Chất lượng ứng cử viên được nâng lên, bảo đảm tiêu chuẩn theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020, là những người thực sự tiêu biểu về phẩm chất, đạo đức, lối sống, có năng lực và kinh nghiệm công tác, có điều kiện tham gia hoạt động dân cử. Cơ cấu, thành phần người được giới thiệu ứng cử hợp lý, phù hợp với tình hình chung và điều kiện cụ thể của từng địa phương. Trong số những người ứng cử ĐBQH, có 393 ứng cử viên là phụ nữ, đạt tỷ lệ 45,38%; 185 ứng cử viên là người dân tộc thiểu số, đạt tỷ lệ 21,36%. Tỷ lệ người ứng cử đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện là phụ nữ, dân tộc thiểu số, trẻ tuổi, ngoài Đảng ở nhiều địa phương đều đạt và cao hơn quy định<sup>1</sup>. Công tác tiếp xúc cử tri, vận động bầu cử được tiến hành dân chủ, công khai, bình đẳng, đúng pháp luật, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Nhiều địa phương đã tổ chức các hình thức vận động bầu cử đa dạng, phong phú, mang tính sáng tạo cao, linh hoạt trong từng điều kiện cụ thể, tận dụng ưu thế của công nghệ thông tin, vừa bảo đảm quyền vận động bầu cử của ứng cử viên, động viên sự tham gia rộng rãi, tích cực và trách nhiệm của cử tri, vừa bảo đảm yêu cầu an toàn trong phòng, chống dịch bệnh.

Việc thành lập Hội đồng Bầu cử quốc gia và các tổ chức phụ trách bầu cử ở địa phương<sup>2</sup> theo đúng trình tự, thủ tục, thời gian, bảo đảm số lượng và thành phần quy định. Chú trọng lựa chọn thành viên của các tổ chức phụ trách bầu cử là những người có uy tín, hiểu biết pháp luật và kinh nghiệm thực tiễn về tổ chức bầu cử. Các hội nghị tập huấn nghiệp vụ về bầu cử được triển khai rộng rãi, chu đáo, kỹ lưỡng đến tận cấp cơ sở. Các tổ chức phụ trách bầu cử từ Trung ương đến cơ sở đã tích cực, chủ động, thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn theo luật định trên tất cả các mặt lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức bầu cử trên thực tế. Công tác thông tin, tuyên truyền bầu cử được triển khai đồng bộ, đa dạng về hình thức, có trọng tâm, trọng điểm về nội dung, truyền tải đầy đủ thông tin về bầu cử, người ứng cử, tổ chức bộ máy nhà nước, chủ trương xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng nâng cao nhận thức, ý thức chính trị và trách nhiệm công dân; tạo không khí dân chủ, sôi nổi, động viên cử tri trên khắp cả nước tích cực tham gia bầu cử; đấu tranh có hiệu quả với các luận điệu sai trái, xuyên tạc, chống đối, phá hoại bầu cử.

Công tác bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội và phòng, chống dịch bệnh Covid-19 được đặc biệt quan tâm. Các địa phương, đơn vị, các tổ chức phụ trách bầu cử và các cơ quan y tế đã phối hợp thực hiện đầy đủ, nghiêm túc các biện pháp phòng, chống dịch theo chỉ đạo, xây dựng và diễn tập các kịch bản bầu cử, chủ động, linh hoạt ứng phó với những tình huống bất thường, nhất là ở các khu vực bỏ phiếu; bảo đảm đầy đủ quyền bầu cử của cử tri ở “tuyến đầu phòng,

<sup>1</sup> Xem: Báo cáo số 751/BC-HĐBCQG, ngày 11/6/2021 của Hội đồng Bầu cử quốc gia “Về kết quả bầu cử ĐBQH khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 của Hội đồng bầu cử Quốc gia”.

<sup>2</sup> Gồm: 63 ủy ban bầu cử cấp tỉnh; 682 ủy ban bầu cử cấp huyện; 10.134 ủy ban bầu cử cấp xã; 184 ban bầu cử ĐBQH; 1.059 ban bầu cử đại biểu HĐND cấp tỉnh; 6.188 ban bầu cử đại biểu HĐND cấp huyện; 69.619 ban bầu cử đại biểu HĐND cấp xã và 84.767 tổ bầu cử.

chống dịch”, cử tri ở các địa phương bị cách ly, giãn cách xã hội, trong các khu cách ly tập trung, cách ly tại gia đình... Các cấp ủy, chính quyền và các lực lượng chức năng đã lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ, chủ động nắm bắt tình hình, có phương án phối hợp đấu tranh giữ vững an ninh chính trị, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, có phương án ứng phó kịp thời với các tình huống thiên tai, lũ lụt.

Dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, bám sát yêu cầu, nhiệm vụ và các quy định của pháp luật, Hội đồng Bầu cử quốc gia, các cơ quan, tổ chức hữu quan ở Trung ương và địa phương đã thực hiện tốt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử và người ứng cử ngay từ cấp cơ sở, không để phát sinh khiếu kiện đông người, phức tạp kéo dài; xem xét cho phép tổ chức bỏ phiếu sớm ở những địa phương có điều kiện đặc thù; phân bổ, bố trí kinh phí, chuẩn bị các điều kiện cơ sở vật chất, khắc phục các khó khăn để phục vụ chu đáo cuộc bầu cử, bảo đảm tốt nhất, đầy đủ nhất quyền bầu cử của công dân, nhất là ở các địa phương dịch bệnh diễn biến phức tạp.

### **2. Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 đạt được kết quả rất tốt đẹp**

Sự lãnh đạo sát sao, toàn diện của Bộ Chính trị, Ban Bí thư; sự nỗ lực, quyết tâm, tập trung cao độ triển khai công tác chuẩn bị tổ chức bầu cử một cách chủ động, kỹ lưỡng, chu đáo, chuyên nghiệp, nhanh nhạy, bám sát thực tế, xử lý kịp thời mọi tình huống phát sinh, đúng pháp luật, với tinh thần trách nhiệm rất cao của cả hệ thống chính trị; sự ủng hộ, chung sức, đồng lòng của các tầng lớp nhân dân, đồng bào ta ở trong nước và nước ngoài, cùng cử tri cả

nước đã làm nên thành công rất tốt đẹp của cuộc bầu cử, thể hiện nổi bật ở những khía cạnh sau:

*Thứ nhất, cuộc bầu cử diễn ra tuyệt đối an toàn, không có các tình huống bất ngờ xảy ra, an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội được giữ vững.*

Trong điều kiện hết sức khó khăn, dịch bệnh Covid-19 diễn biến phức tạp, với phương châm đúng đắn không vì dịch bệnh mà không tổ chức bầu cử và càng không để bầu cử làm cho tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp hơn, cả hệ thống chính trị đã vào cuộc, huy động tối đa mọi nguồn lực, đưa ra nhiều phương án, kịch bản để ứng phó, có nhiều cách làm sáng tạo trong triển khai công tác bầu cử. Việc tổ chức bỏ phiếu sớm ở những nơi có điều kiện đặc biệt khó khăn, việc bố trí các hòm phiếu phụ, hòm phiếu lưu động đến tận từng gia đình ở các địa phương phải cách ly, giãn cách xã hội... đã tạo điều kiện thuận lợi, bảo đảm tối đa quyền bầu cử của cử tri. Tình hình an ninh được bảo đảm, trật tự, an toàn xã hội được giữ vững, không có các tình huống bất ngờ xảy ra.

*Thứ hai, cử tri đi bầu đạt tỷ lệ 99,60% so với tổng số cử tri cả nước - cao nhất từ trước đến nay. Cuộc bầu cử đã thực sự phát huy tinh thần dân chủ, đề cao quyền làm chủ của nhân dân và trách nhiệm công dân trong xây dựng chính quyền.*

Cuộc bầu cử lần này có 69.243.604 cử tri trong tổng số 69.523.133 cử tri cả nước tham gia bỏ phiếu, đạt 99,60%; cao hơn 0,25% so với cuộc bầu cử khóa trước<sup>3</sup>. Các tỉnh có tỷ lệ cử tri đi bầu cử cao nhất là: Hậu Giang: 99,99%; Lạng Sơn: 99,99%; Lào Cai: 99,98%; Trà Vinh: 99,97%; Bình Phước: 99,97%; Vĩnh Long: 99,96%; Bến Tre: 99,96%; Hà Giang: 99,96%; Yên Bái:

<sup>3</sup> Cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021 có tổng số cử tri cả nước là 67.485.482; tổng số cử tri đã tham gia bỏ phiếu là 67.049.091 cử tri (đạt 99,35%).



99,96%... Đặc biệt, ở những địa phương bị tác động tiêu cực của dịch bệnh, phải cách ly y tế, giãn cách xã hội, cử tri đi bầu vẫn đạt tỷ lệ rất cao, như Bắc Giang: 99,02%; Bắc Ninh: 99,07%; Hà Nội: 99,16%; Vĩnh Phúc: 99,41%; Hải Dương: 99,67%...

Kết quả bầu cử với tỷ lệ cử tri đi bầu cao, đạt 99,60% đã chứng minh sức sống hiện thực của quan điểm của *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011)*: “*Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước*”<sup>4</sup>. “*Xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về nhân dân là một nhiệm vụ trọng yếu, lâu dài của cách mạng Việt Nam*”<sup>5</sup>. Cuộc bầu cử lần này khẳng định tinh thần yêu nước, sức mạnh của khối đại đoàn kết dân tộc, ý thức làm chủ, năng lực thực hành dân chủ của người dân, trách nhiệm công dân trong việc xây dựng chính quyền; khẳng định niềm tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước và chế độ xã hội chủ nghĩa. Đây là nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc cho việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

*Thứ ba, kết quả bầu cử đã có 499 đại biểu Quốc hội được trúng cử, đạt 99,8% so với tổng số đại biểu được bầu theo luật định, chất lượng đại biểu được nâng lên, có cơ cấu thành phần hợp lý, là tiền đề quan trọng để tiếp tục đổi mới, nâng*

*cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội khóa XV.*

Các đại biểu trúng cử bảo đảm tiêu chuẩn theo luật định, tiêu biểu về đạo đức, phẩm chất chính trị, năng lực, trình độ và bản lĩnh, xứng đáng đại diện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước tham gia Quốc hội. Trình độ chuyên môn của đại biểu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV được nâng lên: Có 392 đại biểu có trình độ trên đại học (chiếm tỷ lệ 78,55%), trong đó có 144 tiến sĩ, 248 thạc sĩ; có 106 đại biểu trình độ đại học (chiếm tỷ lệ 21,24%). Về chức danh: 12 đại biểu là Giáo sư, 20 đại biểu là Phó Giáo sư<sup>6</sup>. Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa chất lượng và cơ cấu đại biểu, bảo đảm nguyên tắc “*lấy chất lượng làm trọng tâm, không vì cơ cấu mà hạ thấp tiêu chuẩn*”<sup>7</sup>.

Tổ chức quán triệt và thực hiện có kết quả chủ trương Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng về “*Bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu, nâng cao chất lượng ĐBQH, tăng hợp lý số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách, giảm số lượng đại biểu công tác ở các cơ quan hành pháp, tư pháp*”<sup>8</sup>. Trong cuộc bầu cử lần này, số lượng đại biểu cơ cấu hoạt động chuyên trách trúng cử là 193 người (ở Trung ương là 126 người, ở địa phương là 67 người), chiếm 38,68% so với tổng số ĐBQH, xấp xỉ đạt 40% theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội. Các đại biểu hoạt động chuyên trách đều là những người đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn cần thiết: Có năng lực, trình độ và phẩm chất chính trị, được rèn luyện qua thử thách, thực tiễn công tác. Đội ngũ đại

<sup>4</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 84.

<sup>5</sup> Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng: “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*”, Tạp chí Cộng sản, số 966 (5-2021), tr.9.

<sup>6</sup> Nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV có 310 đại biểu có trình độ trên đại học (tỷ lệ là 62,50%), 180 đại biểu có trình độ đại học (tỷ lệ là 36,30%) và 06 đại biểu trình độ dưới đại học (tỷ lệ là 1,20%).

<sup>7</sup> Xem: Chỉ thị số 45-CT/TW, ngày 20/6/2020 của Bộ Chính trị, “*Về lãnh đạo cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026*”.

<sup>8</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 176.

biểu chuyên trách sẽ đóng vai trò làm nòng cốt trong các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đoàn ĐBQH ở địa phương.

Cơ cấu, thành phần đại biểu hợp lý, đại diện tiêu biểu các giai cấp, tầng lớp, thành phần, nghề nghiệp và lĩnh vực công tác, dân tộc, tôn giáo, lứa tuổi, giới tính. Đặc biệt, tỷ lệ đại biểu là phụ nữ, đại biểu là người dân tộc thiểu số đều đạt và vượt dự kiến, tăng lên so với các nhiệm kỳ gần đây, phù hợp tiến trình thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới, bảo đảm sự tham gia của đại diện các dân tộc trong cơ quan Quốc hội. Với 151 đại biểu là nữ trúng cử, đạt tỷ lệ 30,26%, cao nhất từ Quốc hội khóa VI đến nay, Việt Nam tiếp tục là quốc gia có tỷ lệ nữ ĐBQH ở mức cao so với nghị viện các nước trong khu vực và thế giới. Có 89 đại biểu là người dân tộc thiểu số (đạt tỷ lệ 17,84%), trong đó có 02 dân tộc thiểu số rất ít người (dân tộc Lự và Brâu) lần đầu tiên có ĐBQH. Số lượng đại biểu các khóa tái cử là 203 người (chiếm tỷ lệ 40,68%) cao hơn nhiều so với Quốc hội khóa XIV.

*Thứ tư, kết quả bầu cử đại biểu HĐND các cấp bảo đảm số lượng, với cơ cấu, thành phần phù hợp với đặc điểm cụ thể ở từng địa phương.*

Ở cấp tỉnh bầu được 3.721 đại biểu, cấp huyện bầu được 22.550 đại biểu, cấp xã bầu được 239.788 đại biểu<sup>9</sup>. Tỷ lệ đại biểu là phụ nữ tăng lên đáng kể, cấp tỉnh đạt 29%, cấp huyện đạt 29,08%. Tỷ lệ đại biểu tái cử tăng cao so với nhiệm kỳ trước, đạt 42,09% ở cấp tỉnh; đạt 44,07% ở cấp huyện; đạt 54,04% ở cấp xã<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Xem: Báo cáo số 751/BC-HĐBCQG, ngày 11/6/2021 của Hội đồng Bầu cử quốc gia “Về kết quả bầu cử ĐBQH khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 của Hội đồng Bầu cử Quốc gia”.

<sup>10</sup> Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021, tỷ lệ tương ứng là 33,34% ở cấp tỉnh; 32,79% ở cấp huyện; 44,75% ở cấp xã.

<sup>11</sup> Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021, phải bầu thêm 03 đại biểu HĐND cấp huyện và 1.285 đại biểu HĐND cấp xã.

Bên cạnh những kết quả nổi bật, quá trình chuẩn bị, tiến hành bầu cử cũng bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần rút kinh nghiệm, cụ thể: trong công tác hiệp thương, giới thiệu người ứng cử ở một số nơi vẫn chưa bảo đảm số dư; vẫn còn một số trường hợp người ứng cử vi phạm pháp luật; cá biệt có nơi phải bầu lại, do bầu thiếu (tổ chức bầu thêm 03 đại biểu HĐND cấp huyện ở 02 đơn vị bầu cử và 280 đại biểu HĐND cấp xã ở 175 đơn vị bầu cử trong phạm vi cả nước)<sup>11</sup>; việc ban hành một số văn bản hướng dẫn còn chậm, phải điều chỉnh; vẫn còn có những sai sót, nhầm lẫn không đáng có khi thực hiện các nghiệp vụ bầu cử...

Những kết quả thành công rất tốt đẹp của cuộc bầu cử xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau đây:

- Nguyên nhân chủ yếu là có sự lãnh đạo chặt chẽ, toàn diện và kịp thời của Bộ Chính trị, Ban Bí thư;

- Hội đồng Bầu cử quốc gia, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các cơ quan, bộ, ngành, các cấp ủy, chính quyền trong hệ thống chính trị, các tổ chức phụ trách bầu cử từ Trung ương đến cơ sở đã lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát công tác bầu cử thường xuyên, quyết liệt, kịp thời, sâu sát; làm việc tích cực, chủ động, trách nhiệm, tận tụy và triển khai có kết quả toàn diện các mặt công tác chuẩn bị bầu cử, thông tin kịp thời, nhanh nhạy, phản ảnh trung thực, chính xác, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong bầu cử;

- Sự ủng hộ, hưởng ứng tích cực, đồng thuận và tham gia có trách nhiệm của các tầng lớp nhân dân, đồng bào ta ở trong nước và nước ngoài cùng cử tri cả nước.

### 3. Phát huy kết quả bầu cử, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XV

Thành công của cuộc bầu cử có ý nghĩa hết sức quan trọng, thể hiện sự thống nhất về mọi mặt của “ý Đảng, lòng dân”, là tiền đề vững chắc triển khai thực hiện có kết quả cao Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, xây dựng các cơ quan nhà nước, chính quyền các cấp có đủ năng lực hoạt động với chất lượng, hiệu quả cao trong nhiệm kỳ tới, nhằm củng cố và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Chính quyền do nhân dân bầu ra sẽ gắn bó mật thiết hơn với nhân dân, bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân; tôn trọng, lắng nghe ý kiến nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân, vì nhân dân phục vụ, thực hiện có kết quả mục tiêu “Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Kế thừa truyền thống vẻ vang 75 năm Quốc hội Việt Nam, phát huy kinh nghiệm và thành tựu đạt được của Quốc hội khóa XIV, trong nhiệm kỳ tới, Quốc hội cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động theo định hướng của Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. “Đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động, phát huy dân chủ, pháp quyền, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội”<sup>12</sup>, góp phần quan trọng vào tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa,

trong đó cần tập trung thực hiện tốt các nhiệm vụ trọng tâm sau đây:

*Một là, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đối với tổ chức và hoạt động của Quốc hội:* Cải tiến tổ chức, đổi mới phương thức hoạt động và mối quan hệ phối hợp công tác của Đảng đoàn Quốc hội, các tổ đảng trong các cơ quan của Quốc hội để nâng cao năng lực, hiệu quả lãnh đạo, chỉ đạo; triển khai xây dựng các đề án do Bộ Chính trị, Ban Bí thư phân công về định hướng công tác lập pháp của Quốc hội khóa XV, Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, trong đó có Chiến lược xây dựng pháp luật và cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng; quán triệt và tổ chức thực hiện tốt Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đoàn Quốc hội cũng như các Nghị quyết của Đảng thông qua các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH.

*Hai là, nâng cao chất lượng công tác lập pháp, đáp ứng các yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân trong giai đoạn mới:* Trên cơ sở cụ thể hóa Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Quốc hội cần ưu tiên thực hiện nhiệm vụ xây dựng pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý đồng bộ cho việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát và kiểm soát chặt chẽ quyền lực; phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ

<sup>12</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.I, tr.175.

của nhân dân; đẩy mạnh cải cách tư pháp, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, tăng cường trật tự, kỷ cương xã hội; hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế; thúc đẩy nghiên cứu, ứng dụng, chuyển giao, phát triển khoa học và công nghệ, ứng dụng mạnh mẽ thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số quốc gia, phát triển kinh tế số, kinh tế chia sẻ, xã hội số, thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh, đa dạng sinh học; huy động, quản lý và sử dụng hợp lý, hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, phát triển con người toàn diện; bảo đảm chính sách y tế, dân số, lao động, việc làm, thực hiện tốt phúc lợi xã hội, an sinh xã hội; bảo vệ, cải thiện môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng chống, giảm nhẹ thiên tai; tăng cường hội nhập quốc tế, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; củng cố quốc phòng, an ninh, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ.

*Ba là, đổi mới và đẩy mạnh công tác giám sát là khâu trọng tâm, then chốt để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.* Chương trình giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và từng ĐBQH cần bảo đảm tính hệ thống, liên kết chặt chẽ, có trọng tâm, trọng điểm, bám sát các nhiệm vụ, giải pháp đặt ra trong Nghị quyết của Trung ương, nhất là về các vấn đề lớn, được quan tâm, như đổi mới mô hình tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô, cơ cấu lại nền kinh tế, việc thực hiện các dự án quan trọng quốc gia, cải cách hành chính,

sắp xếp, tinh gọn bộ máy nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; các vấn đề về văn hóa, an sinh xã hội; hội nhập, hợp tác kinh tế quốc tế; bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Những nội dung được Quốc hội lựa chọn giám sát tối cao phải đúng, trúng vào các vấn đề nóng bỏng nhất của đất nước, đáp ứng kịp thời nhu cầu của xã hội, tâm tư, nguyện vọng chính đáng của nhân dân và cử tri, đặc biệt là phải gắn với cải cách bộ máy, nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức; minh bạch trong huy động, sử dụng các nguồn lực quốc gia và gắn với cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng do Đảng lãnh đạo. Giám sát tối cao của Quốc hội cũng như giám sát của các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH phải thực sự thúc đẩy sự chuyển biến mạnh mẽ trong việc thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương, đặc biệt là người đứng đầu các cơ quan, đơn vị các cấp.

*Bốn là, tiếp tục đổi mới phương thức xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, là nhiệm vụ có tính chất trọng tâm và thường xuyên của Quốc hội.* Không ngừng đổi mới phương thức hoạt động và nâng cao chất lượng trong việc Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và hằng năm của đất nước; chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia. Nâng cao chất lượng và phương thức hoạt động của từng ĐBQH là yếu tố quan trọng nhất.

*Năm là, nâng cao chất lượng quyết định chính sách cơ bản của Nhà nước về đối ngoại.* Tiếp tục tăng cường hoạt động đối ngoại của Quốc hội gắn với hoạt động đối ngoại của Đảng, ngoại giao của Nhà nước và đối ngoại nhân dân, để phát huy tối đa lợi thế của hoạt động ngoại giao nghị viện cũng như hiệu quả sức mạnh tổng hợp của dân tộc trong triển khai công tác đối ngoại.

Nâng tầm đối ngoại đa phương, chủ động tham gia và phát huy vai trò của Quốc hội Việt Nam trong những vấn đề và các cơ chế then chốt, quan trọng có tầm chiến lược tại các cơ chế liên nghị viện đa phương khu vực và quốc tế, cùng hướng tới thúc đẩy tiến trình chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, góp phần duy trì hòa bình, ổn định, thúc đẩy đối thoại và hợp tác, nâng cao uy tín của Quốc hội và vị thế của đất nước trên trường quốc tế.

*Sáu là, tiếp tục đổi mới tổ chức của Quốc hội:* Trước hết là xây dựng và phát huy vai trò nòng cốt của đội ngũ ĐBQH hoạt động chuyên trách, từng bước bổ sung số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách đạt tỷ lệ tối thiểu 40% theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Tăng cường vai trò của thường trực, đổi mới tổ chức và hoạt động của các tiểu ban trong Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội; quy định hợp lý về số lượng lãnh đạo, ủy viên thường trực, ủy viên chuyên trách; bố trí nhân sự là thành viên có chuyên môn đào tạo, năng lực và kinh nghiệm công tác phù hợp lĩnh vực hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Ban Thư ký Quốc hội, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Văn phòng Quốc hội và các cơ quan tham mưu, giúp việc của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Cải tiến mạnh mẽ về phương thức hoạt động, lề lối làm việc của Quốc hội. Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các văn bản về hoạt động của Quốc hội như: Nội quy kỳ họp Quốc hội; Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội; các văn bản về tiếp công dân, tiếp xúc cử tri, giải quyết khiếu nại, tố cáo..., tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của Quốc hội, các cơ quan

của Quốc hội và ĐBQH theo hướng phát huy dân chủ, từng bước chuyên nghiệp, xây dựng vị thế trung tâm của ĐBQH. Tiếp tục chuyên đổi mạnh mẽ hoạt động của Quốc hội từ cơ chế “tham luận” sang cơ chế “thảo luận và tranh luận”. Quy định mối quan hệ và trách nhiệm giữa các cơ quan của Quốc hội, phân định vai trò của tập thể và phát huy tính chủ động, tích cực, trách nhiệm cá nhân của từng ĐBQH. Cụ thể hóa và có cơ chế thực hiện hiệu quả trên thực tế một số quyền của ĐBQH, như quyền trình dự án luật, pháp lệnh và kiến nghị về luật, pháp lệnh; quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm và các quyền kiến nghị khác theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020. Xây dựng cơ chế để ĐBQH gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử. Nâng cao hiệu quả tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, ý kiến, kiến nghị của cử tri. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần quan tâm, tăng cường chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Cụ thể hóa quy định của pháp luật về việc hướng dẫn, giám sát hoạt động của HĐND, chú trọng công tác bồi dưỡng, nâng cao trình độ và kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND các cấp.

*Bảy là, tăng cường các điều kiện bảo đảm hoạt động của Quốc hội, của ĐBQH, nhất là đối với các đại biểu hoạt động chuyên trách; xây dựng và hoàn thiện cơ chế thu hút đội ngũ chuyên gia, các nhà khoa học tham gia, đóng góp cho hoạt động của Quốc hội; chú trọng ứng dụng công nghệ thông tin, tiếp tục xây dựng Quốc hội điện tử; tăng cường thông tin công chúng, đẩy mạnh hoạt động của các cơ quan thông tấn, báo chí đưa tin về Quốc hội đến với đông đảo cử tri và phản ánh ý kiến, kiến nghị của cử tri đến với Quốc hội ■*

## TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thanh Lý\*  
Nguyễn Thị Hoa\*\*

\*TS. Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội.

\*\*ThS. Phòng Biên tập trị sự, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội.

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Trách nhiệm giải trình, Chính phủ kiến tạo, quản trị nhà nước, cơ quan hành pháp, kiểm soát quyền lực.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 10/02/2021

Biên tập : 16/4/2021

Duyệt bài : 18/4/2021

### Article Information:

*Keywords:* Accountability; developmental government; governance; power control.

*Article History:*

Received : 10 Feb. 2021

Edited : 16 Apr. 2021

Approved : 18 Apr. 2021

### Tóm tắt:

Trong quản trị nhà nước, trách nhiệm giải trình là biện pháp hữu hiệu để kiểm soát quyền lực của Chính phủ. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả phân tích, đánh giá về thực trạng trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam hiện nay và đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

### Abstract:

In governance, accountability is an effective measure to control the government power. Within the scope of this article, the authors provide an analysis of and assessment of the current status of accountability of the Government of Vietnam and propose a number of solutions for further improvement of the effectiveness of the accountability of the Government

### 1. Khái niệm trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam

Khoản 8 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định “Giải trình là việc cơ quan, cá nhân hữu quan giải thích, làm rõ trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo yêu cầu của chủ thể giám sát quy định tại Luật này”. Khoản 5 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định “Trách nhiệm giải trình là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết

định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao”. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không đưa ra khái niệm về giải trình hay trách nhiệm giải trình. Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013 của Chính phủ quy định “Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện, nhiệm vụ, quyền hạn đó”.

Các quy định của pháp luật nêu trên cho thấy, pháp luật Việt Nam mới chỉ nhận diện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước

(trong đó có Chính phủ) ở góc độ giải thích, cung cấp, làm rõ thông tin mà chưa nhìn nhận trách nhiệm giải trình là một nghĩa vụ (của Chính phủ). Do đó, trách nhiệm giải trình rất dễ bị đánh đồng với hoạt động công khai, minh bạch thông tin. Thiết nghĩ, *trách nhiệm giải trình của Chính phủ cần được hiểu là nghĩa vụ của Chính phủ trong việc cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về quyết định, hoạt động của mình theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ khi được chủ thể có thẩm quyền yêu cầu.*

## **2. Chủ thể có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình**

Căn cứ vào các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013 có thể thấy, Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình trước các chủ thể sau:

*Thứ nhất, Quốc hội (bao gồm cả Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội, đại biểu Quốc hội)*

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của quốc gia, có thẩm quyền bầu ra Thủ tướng và phê chuẩn các thành viên khác của Chính phủ. Điều đó cho thấy, tiền đề đầu tiên của quyền yêu cầu Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình chính là thẩm quyền lập ra Chính phủ của Quốc hội<sup>1</sup>. Tiền đề thứ hai xuất phát từ chức năng cơ bản của Quốc hội là thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước<sup>2</sup>. Bên cạnh đó, cơ quan thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền giám sát hoạt động của Chính phủ<sup>3</sup>; Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội với thẩm quyền thẩm tra và giám sát đối

với các văn bản và dự án liên quan đến hoạt động của Chính phủ đồng thời có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết<sup>4</sup>. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ<sup>5</sup>. Về cơ bản, Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước Việt Nam đã có những quy định giao cho Quốc hội thẩm quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình.

Thực tiễn thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ cũng cho thấy, Quốc hội là chủ thể chủ yếu yêu cầu Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình. Nhưng có những vấn đề hạn chế ảnh hưởng đến quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của chủ thể này như: hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội (thường lệ mỗi năm 2 kỳ), việc yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ thường xuyên phải nhờ đến các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội; trong khi đó, năng lực chuyên môn của các cơ quan thuộc Quốc hội và đại biểu Quốc hội không đồng đều; tính kiêm nhiệm của đại biểu Quốc hội với các chức vụ hành chính có nguy cơ không đảm bảo tính khách quan khi thực hiện yêu cầu và giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ. . .

*Thứ hai, thẩm quyền của Tòa án về yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình*

Đại diện cho nhánh quyền tư pháp, thẩm quyền của Tòa án về yêu cầu Chính phủ có

<sup>1</sup> Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

<sup>2</sup> Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

<sup>3</sup> Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và Điều 50 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

<sup>4</sup> Điều 77 Hiến pháp năm 2013.

<sup>5</sup> Điều 21 và Điều 32 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

trách nhiệm giải trình là hoàn toàn phù hợp về mặt lý luận cũng như thực tiễn. Tuy nhiên, không phải Tòa án nào cũng có thể trở thành chủ thể yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Thực tế, nội dung các vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước Tòa án thường xoay quanh vấn đề vi phạm Hiến pháp. Từ kinh nghiệm một số nước trên thế giới theo mô hình bảo hiến tập trung như Đức, Pháp và một số nước châu Âu, Tòa án có chức năng bảo hiến là chủ thể chủ yếu yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ<sup>6</sup>.

Ở Việt Nam, trong hệ thống tổ chức của Tòa án được phân chia theo lãnh thổ và theo cấp xét xử gồm có: (1) Tòa án nhân dân tối cao; (2) Tòa án nhân dân cấp cao (một cấp Tòa mới được bổ sung theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014); (3) Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Tòa án nhân dân cấp tỉnh); (4) Tòa án nhân dân cấp quận, huyện, thị xã (Tòa án nhân dân cấp huyện); (5) Tòa án quân sự (gồm Tòa án quân sự Trung ương; Tòa án quân sự quân khu và tương đương; Tòa án quân sự khu vực). Trong hệ thống tổ chức của Tòa án ở Việt Nam không có *Tòa án bảo hiến và thẩm quyền bảo hiến của Tòa án cũng không được thừa nhận rõ ràng từ quy định của pháp luật đến thực tiễn thực thi*. Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp; Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân<sup>7</sup>. Song, *không có cơ sở pháp lý cụ thể quy định thẩm quyền của Tòa án nào có thể kiểm soát hay yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ*.

Tòa án chỉ có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong trường hợp xét xử các khiếu kiện của công dân hoặc theo quy định tại khoản 7 Điều 2 Luật Tổ chức Tòa án: Trong quá trình xét xử vụ án, Tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức; cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án. Với thẩm quyền này thì Tòa án có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, lý do để yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ không chỉ dừng lại ở việc ban hành những văn bản trái luật mà phạm vi, nội dung trách nhiệm giải trình của Chính phủ rộng hơn nhiều. Thực tế, lịch sử tư pháp ở Việt Nam chưa ghi nhận vụ việc nào Tòa án yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ mà trong hoạt động tư pháp của Tòa án, Chính phủ nếu có tham gia thì chỉ thường đóng vai trò hỗ trợ trong quá trình xét xử của Tòa án.

*Thứ ba, quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình của Chủ tịch nước*

Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại, có thẩm quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ<sup>8</sup>. Theo quy định của Hiến pháp thì với tư cách là một nguyên thủ quốc gia, Chủ tịch nước hoàn toàn

<sup>6</sup> Xem thêm: Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

<sup>7</sup> Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

<sup>8</sup> Điều 86 Điều 88 Hiến pháp năm 2013.



có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình. Với địa vị pháp lý của mình, Chủ tịch nước không chỉ đóng vai trò là chủ thể yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình mà Chủ tịch nước đồng thời là chủ thể chia sẻ quyền hành pháp với Chính phủ. Bởi lẽ, trong hoạt động đối nội, Chủ tịch nước có quyền phong tặng các danh hiệu, thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân; trong đối ngoại, Chủ tịch nước có quyền quyết định đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế<sup>9</sup>.

*Thứ tư, quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình của Kiểm toán nhà nước*

Kiểm toán nhà nước là một cơ quan hiến định độc lập, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công<sup>10</sup>. Kiểm toán nhà nước có nhiệm vụ tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hằng năm và thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Để thực hiện được nhiệm vụ, Kiểm toán nhà nước có quyền yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm toán. Như vậy, về mặt cơ sở pháp lý thì Kiểm toán nhà nước hoàn toàn có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ, nhưng Kiểm toán nhà nước đồng thời cũng là cơ quan thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Chính phủ. Tuy nhiên, thực tế thẩm quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của Kiểm toán nhà nước chỉ dừng lại ở việc phối hợp giúp Quốc hội

kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của Chính phủ khi có yêu cầu.

*Thứ năm, thẩm quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của Nhân dân*

Chính phủ - bộ phận chính quyền của Nhà nước, nhân danh quyền lực nhân dân, chính quyền phải giải thích được và chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình trước Nhân dân, trước dân tộc<sup>11</sup>. Các bản Hiến pháp của Việt Nam đều ghi nhận quyền làm chủ của Nhân dân<sup>12</sup>, trong đó bao hàm cả quyền giám sát đối với bộ máy nhà nước. Về cơ sở pháp lý, Nhân dân là chủ thể có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Điều này cũng được chi tiết hóa trong Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Ở Việt Nam, tư tưởng lâu đời “lấy dân làm gốc” được truyền tải cho đến ngày nay, mọi hoạt động của nền hành chính công đều phải đảm bảo sự ủng hộ của nhân dân, dựa trên sự hậu thuẫn của nhân dân. Thực tiễn thi hành cho thấy, nhân dân với tư cách cá nhân đơn lẻ thường yêu cầu giải trình đối với những nội dung liên quan đến cá nhân họ, người giải trình thường là công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, xã hội... Bởi vì, theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP thì điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình là “nội dung yêu cầu giải trình liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải trình”. Việc yêu cầu trực tiếp trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của

<sup>9</sup> Các khoản 4, 5, 6 Điều 88 Hiến pháp năm 2013.

<sup>10</sup> Điều 118 Hiến pháp năm 2013.

<sup>11</sup> Phạm Duy Nghĩa (2015), *Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*, Tập bài giảng Thạc sĩ Chính sách công trường Fulbright.

<sup>12</sup> Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: *Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.*

Nhân dân là thường thông qua Quốc hội để giải quyết những vấn đề nóng, bức xúc của đại đa số người dân. Ở phương diện này, nhân dân trở thành chủ thể gián tiếp yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ. Từ tính chất vấn đề đó, trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong trường hợp này thường bị đánh đồng với *trách nhiệm giải trình trước xã hội*.

### 3. Chủ thể đại diện cho Chính phủ có trách nhiệm giải trình

*Một là*, Chính phủ có trách nhiệm giải trình với tư cách là một tập thể bởi Hiến pháp quy định rất rõ Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số. Đồng thời, Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình với tư cách tập thể dựa theo địa vị pháp lý mà Chính phủ được xác lập: (1) Là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (2) Là cơ quan thực hiện quyền hành pháp; (3) Là cơ quan chấp hành của Quốc hội<sup>13</sup>. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 cũng quy định rõ: Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; về kết quả, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước; về các chủ trương, chính sách do mình đề xuất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đối với báo cáo thường xuyên, Chính phủ báo cáo công tác của Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước một năm hai lần. Ngoài ra, Chính phủ báo cáo công tác đột xuất theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước<sup>14</sup>.

*Hai là*, các thành viên của Chính phủ có trách nhiệm giải trình với tư cách cá nhân gồm: Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Có sự phân chia thành 3 cấp quyền lực và tương ứng có 3 cấp trách nhiệm giải trình từ Thủ tướng Chính phủ đến Phó

Thủ tướng Chính phủ, đến Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Việc thiết lập chủ thể trách nhiệm giải trình của Chính phủ ở Việt Nam làm nảy sinh một số vấn đề vướng mắc như: đối với một vụ việc cụ thể nếu xem xét đến chức năng, nhiệm vụ để xác định nội dung trách nhiệm giải trình thuộc chủ thể nào rất dễ bị chông chéo, khó phân biệt được đâu là trách nhiệm giải trình của tập thể Chính phủ, đâu là trách nhiệm giải trình của cá nhân. Chính sự chông chéo đó cộng với cơ chế “làm việc tập thể, quyết định theo đa số” rất dễ để đẩy sang trách nhiệm giải trình tập thể và né tránh trách nhiệm giải trình cá nhân.

### 4. Nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ

Để làm rõ nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ, chúng ta lần lượt trả lời các câu hỏi sau:

*Thứ nhất, trách nhiệm giải trình xuất hiện khi nào?*

Trong khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Chính phủ tự chủ động giải thích, công khai, minh bạch các thông tin... thì không được gọi là trách nhiệm giải trình. Chính phủ có trách nhiệm giải trình khi có yêu cầu giải trình và điều kiện để tiếp nhận yêu cầu giải trình là: (1) Yêu cầu giải trình từ chủ thể có thẩm quyền yêu cầu giải trình; (2) Nội dung yêu cầu giải trình phải đúng với chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ. Theo logic thực tế thì chỉ khi *có vấn đề bất thường* chẳng hạn như: hoạt động kém hiệu quả; có dấu hiệu tham ô, tham nhũng, hối lộ, lãng phí; khi gây ra nhiều tranh cãi, bức xúc... thì mới xuất hiện nhu cầu giải trình và chủ thể có thẩm quyền mới đưa ra yêu cầu giải trình, lúc đó trách nhiệm giải trình của Chính phủ mới xuất hiện.

<sup>13</sup> Điều 94, Hiến pháp năm 2013.

<sup>14</sup> Điều 27 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

*Thứ hai, trách nhiệm giải trình của Chính phủ đối với vấn đề gì?*

Thẩm quyền (bao gồm nghĩa vụ và quyền hạn để thực hiện chức năng, nhiệm vụ) của Chính phủ sẽ trả lời cho câu hỏi: Chính phủ có trách nhiệm giải trình vấn đề gì, tức là nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đến đâu thì trách nhiệm giải trình của Chính phủ đến đó. Trong tổ chức bộ máy nhà nước, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và thẩm quyền này bao trùm mọi mặt đời sống, kinh tế, xã hội của quốc gia. Cũng bởi vậy, không thể có một đạo luật nào chứa đựng hết các quy định chi tiết về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ mà nó nằm rải rác ở hầu hết các đạo luật từ Hiến pháp đến các luật và văn bản dưới luật. Tuy nhiên, dựa vào Hiến pháp và các luật tổ chức cơ quan nhà nước vẫn có thể phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ để từ đó xác định trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

*Thứ ba, phạm vi trách nhiệm giải trình của Chính phủ?*

Ở Việt Nam, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định tại Chương VII Hiến pháp năm 2013, Chương II, III, IV Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, ngoài ra còn được quy định bổ sung trong nhiều luật khác về tổ chức các cơ quan nhà nước và các luật chuyên ngành. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn chung của tập thể Chính phủ; nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ; nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Dựa theo nhiệm vụ, quyền hạn chung của Chính phủ thì nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ như sau:

(1) Chính phủ đại diện cho nhánh quyền hành pháp và là cơ quan hành chính cao nhất của quốc gia; do đó, trách nhiệm giải trình đầu tiên phải kể đến của Chính phủ là trách nhiệm giải trình đối với nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng cho quyền hành pháp là *tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật*.

(2) Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh. Mặc dù, chức năng lập pháp là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội nhưng thực tế hầu hết các văn bản pháp luật được thông qua bởi Quốc hội đều do Chính phủ khởi thảo. Bởi lẽ, từ hoạt động thực tiễn, Chính phủ nắm được nhu cầu và có đủ thông tin, hiểu biết để dự thảo luật, chiều ngược lại mỗi đạo luật ra đời thì cũng là do Chính phủ thực thi.

(3) Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạt động quản lý và phát triển kinh tế; quản lý tài nguyên, môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; khoa học công nghệ; giáo dục và đào tạo; văn hóa thể thao và du lịch; thông tin và truyền thông; công tác dân tộc; công tác tín ngưỡng, tôn giáo; quốc phòng; cơ yếu; an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân. Chính phủ chịu trách nhiệm thống nhất quản lý nhà nước đối với mọi hoạt động trên; vì vậy, Chính phủ cũng phải có trách nhiệm giải trình đối với việc hoạch định chính sách quản lý; cách thức, biện pháp quản lý; và kết quả quản lý.

(4) Chính phủ có trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình trong đối ngoại và hội nhập quốc tế. Trong đó, trách nhiệm giải trình của Chính phủ xuất phát từ việc xây dựng và trình Quốc hội chính sách cơ bản về đối ngoại; tổ chức thực hiện đường lối đối ngoại; quyết định tham gia điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ hoặc trình Quốc hội, Chủ tịch nước tham gia hoặc chấm dứt hiệu lực đối với điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Chủ tịch nước; hoạt động hợp tác quốc tế.

(5) Chính phủ có trách nhiệm giải trình về vấn đề nhân sự của Chính phủ như: quản lý về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và công tác thi đua, khen thưởng; công tác thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại,

tổ cáo, phòng chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí; vấn đề nhân sự đối với chính quyền địa phương; quan hệ của Chính phủ với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội...

Như vậy, tương ứng với những nhiệm vụ, quyền hạn Chính phủ được giao là trách nhiệm giải trình của Chính phủ, cho thấy, phạm vi và nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ là rộng lớn, bao trùm mọi mặt đời sống xã hội: chính sách pháp luật, các văn bản pháp lý do Chính phủ ban hành; hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công; việc sử dụng ngân sách nhà nước; vấn đề nhân sự của Chính phủ; nội dung, chất lượng, giá cả của dịch vụ công; thủ tục hành chính. Về cơ bản, nội dung của trách nhiệm giải trình của Chính phủ thể hiện rất rõ trách nhiệm của tập thể.

### 5. Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ

Yêu cầu, nội dung, mức độ của sự việc sẽ quyết định Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình bằng hình thức nào. Trong đó, các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ có thể là: (1) Gửi báo cáo giải trình; (2) Trả lời chất vấn; (3) Tham gia phiên điều trần; (4) Trả lời yêu cầu của người dân; (5) Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng...

Ở Việt Nam, hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ biểu hiện như sau:

*Thứ nhất*, hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình qua báo cáo hoạt động của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Đây là hình thức phổ biến nhất ở Việt Nam sử dụng cho cả trường hợp báo cáo thường xuyên (một năm 2 lần) và báo cáo khi có yêu cầu đột xuất, đồng thời,

chủ yếu là báo cáo bằng văn bản. Quy trình thực hiện hoạt động báo cáo này bao gồm: thẩm tra, phản biện, thảo luận, tranh luận của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với Chính phủ và cuối cùng ra Nghị quyết. Nghị quyết của hoạt động báo cáo bao gồm các nội dung sau: đánh giá kết quả đạt được và hạn chế đối với vấn đề yêu cầu báo cáo; chỉ ra nguyên nhân và trách nhiệm của Chính phủ đối với vấn đề đó; định hướng biện pháp xử lý; hạn định thời gian và nội dung khắc phục; phân công thẩm quyền thực hiện<sup>15</sup>.

*Thứ hai*, trả lời chất vấn trước Quốc hội. Nội dung của thủ tục này gồm việc các đại biểu Quốc hội, nhóm các đại biểu Quốc hội, nêu câu hỏi, đặt ra yêu cầu đối với một bộ trưởng hoặc của thủ tướng để làm rõ đường lối chính trị hoặc quyết định của những người đại diện cho cơ quan hành pháp<sup>16</sup>. Ở Việt Nam, các phiên chất vấn và trả lời chất vấn luôn giành được sự quan tâm đặc biệt của cử tri tại mỗi kỳ họp Quốc hội; đặc biệt, trong nhiệm kỳ 2006-2010, các phiên chất vấn tại Quốc hội đã được phát thanh, truyền hình trực tiếp để đồng bào, cử tri cả nước theo dõi.

*Thứ ba*, trách nhiệm giải trình của Chính phủ được thực hiện thông qua hình thức giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đây là một hình thức quan trọng thể hiện trách nhiệm giải trình trực tiếp của Chính phủ đối với những đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân về các hành vi vi phạm pháp luật của bộ máy hành chính.

Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do luật quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết

<sup>15</sup> Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

<sup>16</sup> Bùi Thị Cần (2017), “Trách nhiệm giải trình của Chính phủ”, Tạp chí Lý luận chính trị, số 5-2017.

định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình<sup>17</sup>. Tố cáo là việc cá nhân theo thủ tục quy định của pháp luật báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân<sup>18</sup>. Nhưng đáng tiếc là người đưa ra yêu cầu trách nhiệm giải trình chỉ được yêu cầu trách nhiệm giải trình đối với những vụ việc liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải trình<sup>19</sup>.

Ngoài ra, cách thức giải quyết khiếu nại, tố cáo qua nhiều tầng, cấp cũng là một trong những yếu tố làm “thiếu” và “nhật” nội dung giải trình ở cấp Bộ trưởng, Phó Thủ tướng, Thủ tướng Chính phủ. Thực tế, trong vô số những khiếu nại, tố cáo thì chỉ số ít đến được Bộ trưởng, Phó Thủ tướng và Thủ tướng hoặc có đến thì đã được chọn lọc thông qua bộ máy hành chính cấp dưới. Đồng thời, để nâng cao hơn nữa hiệu quả của hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình này của Chính phủ cần làm tốt công tác phối hợp giữa Thanh tra Chính phủ với các cơ quan tiếp công dân tại trụ sở của Chính phủ.

*Thứ tư*, trách nhiệm giải trình của Chính phủ thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Cần lưu ý ở hình thức này là Chính phủ thường thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để truyền phát đi những thông tin về hoạt động của mình và rất dễ bị đánh đồng giữa việc công khai, minh bạch thông tin với trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Với sự phát triển của mạng xã hội, Việt Nam đã áp dụng hình thức này tiêu biểu như kênh “Công thông tin điện tử Chính phủ”; “Diễn đàn cạnh tranh quốc gia”, “Dân hỏi - Bộ trưởng trả lời”, nhưng hình thức này vẫn còn cần thời gian dài để đánh giá mức độ hài lòng của Nhân dân cũng như hiệu quả đối với trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

*Thứ năm*, từ thực tiễn các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ ở Việt Nam cho thấy, mặc dù đã nỗ lực khai thác và đa dạng hóa các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ, nhưng trách nhiệm giải trình của Chính phủ thông qua các phiên điều trần chưa được chú trọng đúng mức. Điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội là một cơ chế chính thức để các Ủy ban của Quốc hội có thể thu thập thông tin (ý kiến, quan điểm, chứng cứ, dữ liệu...) về những vấn đề chính sách từ các cơ quan thuộc Chính phủ, các chuyên gia từ bên ngoài, các tổ chức dân sự, hiệp hội, doanh nghiệp, cá nhân, công dân nhằm mục đích tăng cường chất lượng ra quyết định. Điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội mang lại lợi ích cho cả 3 bên: Quốc hội, Chính phủ và Nhân dân<sup>20</sup>.

Thông thường, quy trình tiến hành điều trần gồm các bước: Soạn thảo Đề cương tham chiếu; mời công chúng gửi ý kiến bằng văn bản; tìm kiếm hỗ trợ từ chuyên gia độc lập; nghe các nhân chứng trình bày, thường là công khai (thường kéo dài nhiều phiên); công bố biên bản về nội dung phiên điều trần; soạn thảo báo cáo về điều trần; công bố báo cáo và đưa báo cáo vào chương trình nghị sự; theo dõi việc thực hiện các kiến nghị trong báo

<sup>17</sup> Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

<sup>18</sup> Khoản 1 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018.

<sup>19</sup> Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

<sup>20</sup> Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawnay (2011), *Báo cáo Nghiên cứu điều trần tại các ủy ban của Nghị Viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, Dự án 00049114 - “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam” - Giai đoạn III, Văn phòng Quốc hội - Chương trình phát triển Liên hợp quốc, tr.10-17.

cáo<sup>21</sup>. Trên thế giới, hoạt động điều trần được thực hiện phổ biến ở hầu hết Nghị viện các nước phát triển và mang lại giá trị lớn trong giám sát đối với Chính phủ.

Ở Việt Nam, thuật ngữ *điều trần* còn rất mới mẻ trong hoạt động lập pháp. Do chưa làm rõ quy trình thực hiện phiên điều trần và phiên chất vấn nên có sự nhầm lẫn giữa phiên điều trần và phiên chất vấn ở Ủy ban của Quốc hội. Trong khi đó những hạn chế về năng lực ở các Ủy ban của Quốc hội dẫn đến hoạt động điều trần giảm hiệu quả. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả trách nhiệm giải trình thông qua các phiên điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội đòi hỏi bên cạnh việc củng cố cơ sở pháp lý và hoàn thiện một số quy định của pháp luật, còn cần khắc phục những rào cản về nhận thức, năng lực thực hiện phiên điều trần.

### 6. Hệ quả của trách nhiệm giải trình

Quy trình thực hiện trách nhiệm giải trình được phân ra làm nhiều giai đoạn lần lượt từ yêu cầu giải trình; tiếp nhận yêu cầu giải trình; thực hiện việc giải trình; công bố kết quả giải trình; giải quyết hệ quả của giải trình. Như vậy, hậu giải trình sẽ đưa ra được kết luận. Kết luận này có thể không đem đến bất kỳ một hệ quả bất lợi nào cho Chính phủ nếu trách nhiệm giải trình được cho là thỏa đáng và không vi phạm. Ngược lại, nếu trách nhiệm giải trình thất bại, Chính phủ sẽ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi nhất định bao gồm: hậu quả bất lợi đối với tập thể Chính phủ; hậu quả bất lợi đối với cá nhân vi phạm. Hậu quả này có thể mang tính đạo đức, chính trị hoặc pháp lý.

Hậu quả bất lợi đối với tập thể Chính phủ thường biểu hiện thông qua việc: buộc điều chỉnh chính sách cho phù hợp, buộc xóa bỏ chính sách; hoặc bất tín nhiệm đối với Chính phủ, chịu sự chỉ trích từ Quốc hội, nhân dân; hoặc có thể là thay đổi nhân sự của Chính phủ.

Ở Việt Nam, hậu quả khi trách nhiệm giải trình của Chính phủ thất bại là buộc thay đổi chính sách mà chủ yếu là sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ dự thảo luật hoặc các văn bản pháp lý mà Chính phủ xây dựng bị đánh giá là không nhiều so với những sai sót về nội dung và hình thức của các văn bản pháp lý do Chính phủ khởi thảo hoặc ban hành. Đặc biệt, số lượng đại biểu kiêm nhiệm chức vụ hành chính nhiều giúp cho việc thông qua và giám sát chính sách công trở lên dễ dàng hơn. Đối với hậu quả pháp lý làm thay đổi nhân sự của Chính phủ chủ yếu thể hiện thông qua bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn<sup>22</sup>.

Hậu quả bất lợi đối với cá nhân vi phạm như: bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với cá nhân; từ chức; miễn nhiệm chức vụ trong Chính phủ hoặc phải chịu trách nhiệm hình sự. Đáng lưu ý, chất vấn là một hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình có chế tài. Tuy nhiên, ở Việt Nam sau mỗi phiên chất vấn mới chỉ đánh giá uy tín của các bên mà chưa làm rõ được hình thức chế tài. Khi thực hiện trách nhiệm giải trình rất nhiều Bộ trưởng phải “xin lỗi” và “nhận trách nhiệm”, song hậu giải trình việc quy kết trách nhiệm đến đâu, ai giám sát việc thực hiện trách nhiệm vẫn chưa được làm rõ.

Điều đặc biệt trong việc chịu trách nhiệm giải trình ở Việt Nam là trách nhiệm giải trình tập thể dẫn đến hậu quả pháp lý tập thể. Nguyên tắc tập thể lãnh đạo, quyết định theo đa số làm trách nhiệm cá nhân của các vị trí lãnh đạo trong Chính phủ giảm. Điều này còn biểu hiện ở hậu giải trình khi thiếu sự cá thể hóa trách nhiệm giải trình cũng như chịu trách nhiệm cá nhân khi giải trình thất bại, dẫn đến không tạo ra được áp lực trách nhiệm để nâng cao hiệu quả với các thành viên Chính phủ cũng như tập thể Chính phủ trong hoạt động của mình ■

<sup>21</sup> Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawnay (2011), *ltd*, tr.3.

<sup>22</sup> Hình thức bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội được thực hiện theo Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn, đồng thời được cụ thể hóa tại các Điều 11, 12, 13 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

# BẢO ĐẢM TÍNH CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

Lê Thị Thiều Hoa\*

\*ThS. Trưởng ban Ban Nghiên cứu pháp luật Hành chính - Nhà nước, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Công khai, minh bạch; nhà nước pháp quyền; quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/7/2021  
Biên tập : 15/8/2021  
Duyệt bài : 18/8/2021

## Article Information:

*Keywords:* Transparency; the rule of law; process of development and promulgation of legal documents.

## Article History:

Received : 05 Jul. 2021  
Edited : 15 Aug. 2021  
Approved : 18 Aug. 2021

## Tóm tắt:

Công khai, minh bạch là những thành tố quan trọng của một nền quản trị quốc gia hiệu quả và là yêu cầu không thể thiếu nhằm đảm bảo thực hiện dân chủ trong nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật là tối thượng, là cơ sở của tổ chức và hoạt động của nhà nước; do đó, pháp luật phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, khả thi và hiệu quả. Tại Việt Nam, yêu cầu xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch và có tính ổn định cao luôn luôn được đặt ra. Để đạt được mục tiêu đó, một trong những điều kiện cần thiết và quan trọng là phải bảo đảm tính công khai, minh bạch ngay trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

## Abstract:

Publicity and transparency are the ones of the important components for an effective national governance and are indispensable requirements to ensure the implementation of democracy in the rule of law state of the people, by the people and for the people. Under the rule of law, the law is paramount, establishing a ground for the organization and operation of the state; therefore, the law should ensure the publicity, transparency, feasibility and effectiveness. In Vietnam, the requirement to develop a unified, synchronous, feasible, open, transparent and highly stable legal system has always been required. For this goal, one of the necessary and important conditions is to ensure publicity and transparency right in the process of development and promulgation of legal documents.

## 1. Khái niệm công khai, minh bạch và sự cần thiết phải bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

### 1.1. Khái niệm

Công khai được hiểu là “không giấu diếm, bí mật mà cho mọi người cùng biết”<sup>1</sup>. Còn minh bạch là “sáng rõ, rành mạch”<sup>2</sup>. Công khai, minh bạch không phải là những khái niệm mới, nhưng cùng với sự hình thành và

phát triển các lý thuyết về quản trị nhà nước thì các khái niệm này ngày càng được sử dụng rộng rãi và có nội hàm mở rộng hơn. Theo đó, công khai không chỉ là sự “mở” về thông tin mà còn là sự “mở” về việc người dân được quyền tiếp cận các thông tin do Nhà nước cung cấp. Minh bạch có hàm nghĩa rộng hơn, nghĩa là không những phải công khai mà còn thể hiện tính tin cậy, nhất quán, dễ hiểu, dễ tiếp cận của thông tin, tính

<sup>1</sup> Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2007, tr. 346.

<sup>2</sup> Nguyễn Như Ý (chủ biên), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2007, tr.1037.

rõ ràng, không khuất tất, không khó khăn trong quá trình cung cấp thông tin. Đặc biệt, minh bạch luôn gắn liền với trách nhiệm của người cung cấp thông tin, không chỉ là sự sẵn sàng chia sẻ thông tin mà còn phải đảm bảo các điều kiện cho mọi người đều có khả năng tiếp cận được thông tin, là sự sẵn sàng tham gia trao đổi, giải trình một cách thẳng thắn, trung thực về các vấn đề xung quanh thông tin được cung cấp. Có trách nhiệm, mới có xu hướng công khai và đảm bảo các điều kiện cho công khai, và nhờ vậy, mới tạo ra được sự minh bạch.

Như vậy, có thể hiểu, bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) chính là việc cơ quan, người có thẩm quyền trong khuôn khổ quy định của pháp luật có trách nhiệm tạo cơ hội, điều kiện cho các cá nhân, tổ chức được biết, được hiểu, được tiếp cận, được tham gia ý kiến, trao đổi thông tin về các nội dung có liên quan trong suốt quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

### **1.2. Sự cần thiết phải bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

*Thứ nhất, bảo đảm công khai, minh bạch để người dân được thực hiện quyền hiến định.*

Hiến pháp năm 2013 ghi nhận, công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý Nhà nước và xã hội; công khai và minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của người dân. Quyền tham gia quản lý nhà nước được xem là quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, bảo đảm cho công dân thực hiện quyền làm chủ nhà nước, làm chủ xã hội, “được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra”. Quyền này được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, và một trong những nội

dung để Nhân dân tham gia quản lý nhà nước chính là việc Nhân dân tham gia xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Với bản chất của một nhà nước của dân, do dân, vì dân, pháp luật phải thể hiện được ý chí của Nhân dân, phản ánh trung thực ý chí của Nhân dân. Muốn vậy, trước hết, người dân cần được biết, được tiếp cận thông tin, được có ý kiến, được tham gia vào quá trình xây dựng văn bản pháp luật và Nhà nước phải có trách nhiệm bảo đảm quyền đó bằng cách tạo ra và vận hành một cơ chế công khai, minh bạch để thu hút được sự tham gia của người dân có hiệu quả. Ở đây cũng cần hiểu người dân tham gia với tư cách là người chủ quyền lực chứ không phải là một thiết chế tư vấn được hỏi đến khi Nhà nước thấy cần thiết.

*Thứ hai, bảo đảm công khai minh bạch để VBQPPL khi ban hành tạo được đồng thuận xã hội, từ đó mà nâng cao được hiệu quả trong tổ chức thi hành.*

Thực tiễn cho thấy, quá trình xây dựng chính sách, soạn thảo văn bản không được công khai minh bạch thì người dân không biết được các dự định của chính sách và khi văn bản được ban hành sẽ dễ gây sốc cho xã hội. Các chủ thể chịu sự tác động (trực tiếp hoặc gián tiếp) của văn bản không sẵn sàng cho việc thực thi pháp luật và điều đó sẽ khiến cho việc tổ chức thi hành pháp luật không đạt được hiệu quả như mong muốn. Quá trình xây dựng pháp luật là một quá trình phức tạp, phải giải quyết rất nhiều các mâu thuẫn, xung đột lợi ích của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Hơn ai hết, người dân, đặc biệt các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của văn bản sẽ biết được và dự đoán được văn bản đó sẽ có tác động như thế nào đối với họ, đối với xã hội và các đối tượng khác có liên quan. Do vậy, khi một chính sách được các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp trao đổi, tranh luận trước khi thông qua sẽ tránh được các phản ứng tiêu cực từ xã hội, để tạo được



sự đồng thuận xã hội, góp phần đảm bảo hơn tính khả thi của các VBQPPL trong tổ chức thi hành.

*Thứ ba, bảo đảm công khai, minh bạch để kiểm soát, ngăn ngừa lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật, phòng ngừa tham nhũng chính sách.*

Hoạt động xây dựng pháp luật là một hoạt động bao gồm rất nhiều công đoạn khác nhau, và chủ yếu đều tập trung vào Chính phủ, do cơ quan của Chính phủ (các bộ, ngành) chịu trách nhiệm. Điều này tiềm ẩn nhiều rủi ro: trong nhiều trường hợp việc soạn thảo chính sách bị chi phối bởi lợi ích nhóm, các toan tính cục bộ, đặc quyền, đặc lợi của bộ, ngành dẫn đến chính sách trở nên méo mó, lệch lạc, xa rời thực tiễn. Vì vậy, dưới góc độ kiểm soát, phòng ngừa sự chi phối bởi lợi ích nhóm và tham nhũng chính sách, việc bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động xây dựng pháp luật sẽ là một nội dung hết sức quan trọng, như là một liều “vắc xin” để phòng, chống căn bệnh quan liêu, lạm quyền - căn bệnh cố hữu của những người nắm giữ quyền lực.

## **2. Các quy định bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 (Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 4/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Nghị định số 34) đã có nhiều quy định nhằm mở rộng dân chủ, tăng cường công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 xem việc bảo đảm công khai, minh bạch là một trong những nguyên tắc mà cơ quan và người làm công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm

pháp luật phải tuân thủ. Theo quy định của Điều 5 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, việc xây dựng và ban hành VBQPPL phải bảo đảm tính minh bạch trong quy định của VBQPPL; bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Cụ thể hóa nguyên tắc này, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định một số nội dung như sau:

*- Một là, quy định rõ cá nhân, tổ chức, cơ quan được quyền tham gia ý kiến xây dựng VBQPPL và trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền là phải tạo điều kiện để cá nhân, cơ quan, tổ chức được tham gia ý kiến.*

Điều 6 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định một cách khái quát: Trong quá trình xây dựng VBQPPL, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự thảo VBQPPL, tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của VBQPPL. Căn cứ vào tính chất phức tạp của mỗi loại VBQPPL mà trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành mỗi loại văn bản có thể có những điểm khác nhau, tuy nhiên việc bảo đảm cho cá nhân, tổ chức, cơ quan được tham gia góp ý vào các đề nghị xây dựng văn bản và dự thảo văn bản vẫn được xem là một yêu cầu xuyên suốt, có tính chủ động và bắt buộc trong toàn bộ quy trình từ giai đoạn lập đề nghị, phân tích chính sách cho đến giai đoạn soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo VBQPPL.

Đặc biệt, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 với việc thực hiện các quy định về phân tích chính sách, đánh giá tác động chính sách trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản đã khiến cho các “ẩn số” về sự xuất hiện của một chính sách mới trở nên minh bạch,

rõ ràng hơn khi được cơ quan lập đề nghị luận giải đầy đủ về mục tiêu, sự tác động và giải pháp thực hiện chính sách. Để tăng cường hơn nữa tính minh bạch của chính sách khi được đề xuất, trong giai đoạn này, cơ quan lập đề nghị phải đánh giá tác động của chính sách, xây dựng dự thảo báo cáo đánh giá tác động và có trách nhiệm lấy ý kiến góp ý, phản biện cả dự thảo báo cáo<sup>3</sup>.

- Hai là, phân định khá đa dạng các đối tượng tham gia với mức độ tham gia khác nhau để tăng cường tính hiệu quả và thực chất cho hoạt động tham gia ý kiến xây dựng VBQPPL.

Bên cạnh những quy định có tính chất tạo cơ hội mở cho sự tham gia rộng rãi của mọi cá nhân, cơ quan, tổ chức nói chung, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 cũng chú trọng đến việc lấy ý kiến của một số đối tượng đặc thù; ví dụ, quy định trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp đối với các giải pháp thực hiện chính sách trong các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định. Các Bộ nêu trên có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản đánh giá về nguồn tài chính, nguồn nhân lực, sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên, về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của đề nghị xây dựng với hệ thống pháp luật;<sup>4</sup> đối với tổ chức, vai trò của Phòng Thương mại và Công nghiệp (tổ chức đại diện cho tiếng nói của cộng đồng doanh nghiệp) và của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

cũng được khẳng định; đối với cá nhân, Luật cũng quy định rõ trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách cả trong giai đoạn lập đề nghị và soạn thảo văn bản<sup>5</sup>. Các chuyên gia, nhà khoa học có thể được huy động tham gia vào các hoạt động trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản như: tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến các chính sách được đề xuất; đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật<sup>6</sup>.

- Ba là, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tạo ra các hình thức lấy ý kiến công khai, đa dạng, phong phú vào các giai đoạn khác nhau của quá trình xây dựng VBQPPL như: lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo văn bản đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo, tọa đàm, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, tổ chức họp báo thông tin, hoặc tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách khi cần thiết<sup>7</sup>.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 yêu cầu đăng tải công khai hồ sơ, tài liệu có liên quan đến dự án, dự thảo VBQPPL trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội/ Chính phủ và của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo để bất cứ ai quan tâm cũng có cơ hội chủ động tham gia ý kiến. Trong giai đoạn lập đề nghị, các tài liệu được đăng tải bao gồm báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động

<sup>3</sup> Khoản 3, khoản 5 Điều 85; Điều 86; khoản 3, Khoản 5 Điều 112; Điều 113 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>4</sup> Khoản 2 Điều 36 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 36; khoản 1 Điều 86, khoản 5 Điều 113; khoản 3 Điều 55; khoản 1 Điều 57; khoản 5 Điều 81; Điều 90, 91, Điều 97, Điều 101, Điều 114.

<sup>6</sup> Điều 11 Nghị định số 34.

<sup>7</sup> Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trong trường hợp cần thiết thì tổ chức họp báo thông tin về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để thu hút hơn nữa sự quan tâm của các đối tượng chịu sự tác động. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản<sup>8</sup> với thời gian đăng tải ít nhất là 30 ngày. Trong quá trình soạn thảo văn bản, tài liệu được đăng tải là toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình trong thời gian ít nhất là 60 ngày (trừ những văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn) để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến<sup>9</sup>. Bên cạnh việc đăng tải toàn văn dự thảo văn bản, cơ quan lấy ý kiến cũng xác định nội dung lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân. Trong thời gian dự thảo đang được lấy ý kiến, nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý<sup>10</sup>.

- *Bốn là, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan lấy ý kiến trong việc tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý*<sup>11</sup>.

Có thể nói rằng, khâu tiếp thu, phản hồi ý kiến của công dân, tổ chức là một thủ tục quan trọng thể hiện tính dân chủ, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước, đồng thời, thể hiện mối quan hệ thông tin hai chiều giữa chủ thể lấy ý kiến và chủ thể góp ý. Phản hồi không dừng lại ở việc chủ thể lấy ý kiến thông tin lại cho các đối tượng được lấy ý kiến về việc tổng hợp và tiếp thu, chỉnh lý dự thảo mà quan trọng hơn là giải thích lý

do của việc tiếp thu hay không tiếp thu đó. Chính vì vậy, luật cũng quy định rất cụ thể việc cơ quan chủ trì lấy ý kiến phải đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến trên Cổng thông tin điện tử trong đề nghị xây dựng VBQPPL và trong quá trình xây dựng dự thảo VBQPPL<sup>12</sup>. Thời gian đăng tải ít nhất là ba mươi ngày. Báo cáo giải trình việc tiếp thu ý kiến là một trong các tài liệu bắt buộc trong hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, ban hành<sup>13</sup>.

- *Năm là, quy định rõ việc bảo đảm quyền tiếp cận VBQPPL của các cơ quan, tổ chức, cá nhân sau khi văn bản được ban hành.*

Sau khi VBQPPL được thông qua hoặc ký ban hành, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện một số hoạt động như: Công bố VBQPPL; đăng Công báo; đăng tải VBQPPL trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng<sup>14</sup>. Việc công bố, đăng Công báo, đăng tải đều phải được thực hiện trong thời hạn luật định, nhằm bảo đảm cho tất cả mọi người đều có thể tiếp cận được VBQPPL một cách công khai, minh bạch, kịp thời, từ đó mà giúp mọi người biết được quyền, nghĩa vụ của mình để có sự sẵn sàng cho việc thực thi đúng và đầy đủ các quy định của pháp luật.

Tóm lại, với những nội dung nêu trên, có thể thấy rằng, về cơ bản, pháp luật hiện hành đã có nhiều quy định chặt chẽ, hợp

<sup>8</sup> Khoản 1 Điều 36.

<sup>9</sup> Khoản 1 Điều 57; khoản 4 Điều 81; khoản 2 Điều 97; khoản 2 Điều 101; khoản 2 Điều 105; khoản 2 Điều 106; khoản 2 Điều 107; khoản 2 Điều 108 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>10</sup> Khoản 1 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>11</sup> Khoản 1 Điều 36, khoản 3 Điều 57, khoản 3 Điều 86 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>12</sup> Khoản 1 Điều 36; khoản 3 Điều 55; khoản 3 Điều 86; khoản 2 Điều 97, khoản 3 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>13</sup> Ngoài ra, theo quy định tại Điều 36 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản được phân nhiệm có trách nhiệm trả lời bằng văn bản đối với kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, trường hợp không tiếp thu kiến nghị thì phải giải trình; báo cáo ý kiến phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành văn bản.

<sup>14</sup> Điều 150 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

lý nhằm bảo đảm và tăng cường tính công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng góp phần tạo ra sự chuyển biến ngày càng tích cực hơn trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, từ đó góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản trị nhà nước. Đây cũng là việc đáp ứng các đòi hỏi, yêu cầu đã được đặt ra trong các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết và gia nhập, đó là: *“Tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định; Đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả...”*<sup>15</sup>.

### **3. Những hạn chế, bất cập về bảo đảm công khai, minh bạch trong thực hiện quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

Như đã phân tích ở trên, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2020 được đánh giá là “bước tiến” của quá trình mở rộng dân chủ, về cơ bản đã bảo đảm tính công khai và minh bạch hóa quy trình xây dựng VBQPPL, tạo ra nhiều cơ hội cho cá nhân, tổ chức (đặc biệt là chuyên gia, nhà khoa học, các đối tượng chịu sự tác động, cộng đồng doanh nghiệp) tham gia một cách thực chất và có ý nghĩa vào quy trình này. Tuy nhiên, việc thực hiện quy trình xây dựng VBQPPL trên thực tế vẫn còn một số tồn tại, bất cập làm hạn chế phần nào các quy định tiến bộ của luật. Có thể nêu ra một số bất cập như sau:

- *Việc công khai thông tin thu hút sự tham gia của người dân thông qua hoạt động đăng tải dự thảo văn bản và các tài liệu có liên quan trên Cổng thông tin điện tử vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự có hiệu quả.*

Việc đăng tải hồ sơ dự án luật trên các trang thông tin điện tử vẫn còn hình thức. Một số dự án luật chưa đăng tải đúng thời hạn theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, đặc biệt là với các dự án luật đề nghị bổ sung vào chương trình. Theo một thống kê đã được thực hiện, khi rà soát một số dự thảo luật, pháp lệnh đã được lấy ý kiến trên website: duthaoonline.quochoi.vn (cập nhật ngày 20/8/2018) cho thấy, số lượng các ý kiến của người dân tham gia góp ý các dự thảo luật, pháp lệnh là rất ít (đa số chỉ có khoảng 10 đến 20 ý kiến); thậm chí có dự thảo luật không có ý kiến góp ý nào của người dân (Luật Đầu tư công, Luật sửa đổi, bổ sung các Luật có quy định liên quan đến quy hoạch, Dự thảo Luật Kiến trúc...)<sup>16</sup>. Tại các cổng thông tin điện tử, tỷ lệ người tham gia đóng góp ý kiến còn thấp hơn, mỗi văn bản chỉ từ một đến hai ý kiến, thậm chí có văn bản không có ý kiến. Một trong những nguyên nhân của hạn chế này là do việc lấy ý kiến còn dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm. Việc chỉ đăng tải toàn văn dự thảo (nhiều khi rất dài, rất “đồ sộ”) mà không nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến, không có hướng dẫn cụ thể nên người dân rất khó tiếp cận, khó tham gia ý kiến. Bên cạnh đó, các phiên bản dự thảo khác nhau cũng không được đăng tải đầy đủ trên trang tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo. Vì thế, trong nhiều trường hợp, khi dự thảo được lấy ý kiến công khai là phiên bản khác, sau đó dự thảo được chỉnh sửa với nhiều thay đổi quan trọng nhưng lại không được công khai. Người dân (đặc biệt là các đối tượng chịu sự tác động) không thể biết được dự thảo nào mới là dự thảo cuối cùng trước khi trình ký? Việc không được biết sự thay đổi giữa các phiên bản dự thảo

<sup>15</sup> Điều 13 Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng.

<sup>16</sup> Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2018), *Tác động của dư luận xã hội đối với việc xây dựng pháp luật tại Việt Nam hiện nay*, Đề tài NCKH cấp cơ sở (Chủ nhiệm: Lê Thị Thiều Hoa).

sẽ khiến cho tính minh bạch của quy trình soạn thảo bị giảm sút và mất ý nghĩa.

- *Việc lấy ý kiến một số đối tượng đặc thù vẫn còn chưa mang lại hiệu quả mong muốn, còn bỏ sót nhiều đối tượng cần lấy ý kiến.*

Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và nghị định hướng dẫn thi hành cũng đã tạo ra một cơ chế dân chủ và minh bạch để thu hút sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong từng giai đoạn của quy trình xây dựng pháp luật, nhưng việc lấy ý kiến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp vẫn chưa đầy đủ và chưa tạo ra được các hình thức lấy ý kiến đa dạng, phù hợp. Chưa có cơ chế thật sự hiệu quả để mở rộng hơn sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học trong vai trò của người phản biện chính sách một cách thường xuyên và có chất lượng. Việc tham gia phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vẫn còn khá mờ nhạt. Hiện nay, luật mới chỉ quy định việc thực hiện phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc trong giai đoạn soạn thảo văn bản mà không phải được thực hiện ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng chính sách.

- *Việc nghiên cứu, tiếp thu, phản hồi, giải trình ý kiến góp ý vẫn còn chưa được chú trọng đúng mức, chưa thực hiện nghiêm túc và bài bản*<sup>17</sup>.

Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến trong việc tiếp thu, phản hồi, giải trình ý kiến góp ý và đăng tải công khai nội dung tiếp thu giải trình, nhưng lại không quy định cụ thể về cách thức, nội dung, thời gian tiếp thu, phản hồi và các vấn đề khác có liên quan đến việc tiếp thu và phản hồi ý kiến. Việc tổng hợp ý kiến và giải trình, tiếp thu ý kiến đôi khi còn mang tính chủ quan của cơ quan chủ trì soạn thảo mà chưa xuất phát từ thực tiễn khách quan của

hoạt động lấy ý kiến. Các cơ quan hầu hết chỉ tiếp thu, giải trình trong hồ sơ trình, hồ sơ gửi thẩm định, thẩm tra mà không đăng tải công khai nội dung này để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý được biết. Đối với dự thảo Thông tư và VBQPPL địa phương, luật cũng không quy định trách nhiệm phải đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến.

Trong nhiều trường hợp, hầu như rất khó tiếp cận các bản giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo. Vì vậy, các đối tượng góp ý không thể biết được ý kiến của mình được tiếp thu hay không, đặc biệt, là đối với những chính sách, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Có thể nói, việc tiếp thu, phản hồi và giải trình đang là khâu hạn chế nhất trong quy trình minh bạch hóa hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay. Chính sự “thờ ơ” trong tiếp thu, phản hồi ý kiến đã khiến người đóng góp ý kiến không cảm thấy được tôn trọng và giảm động lực tham gia góp ý. Điều này về lâu dài sẽ làm nản lòng những chủ thể có ý kiến và niềm tin của họ về sự minh bạch, cầu thị từ cơ quan hoạch định chính sách sẽ dần suy giảm.

- *Một số trường hợp xây dựng và ban hành văn bản QPPL theo trình tự thủ tục rút gọn rất dễ bị bỏ qua thủ tục lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp.*

Để phục vụ cho hoạt động quản lý điều hành kịp thời, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2020 cho phép được áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng và ban hành VBQPPL đối với một số trường hợp đặc biệt như trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn... Điều này đồng nghĩa với việc văn bản đó sẽ không phải thực hiện quy trình phân tích chính sách trong giai đoạn lập đề nghị<sup>18</sup>. Trong giai đoạn soạn thảo, cơ quan chủ trì

<sup>17</sup> Xem: Bộ Tư pháp (2019), Báo cáo số 08/BC-BTP ngày 11/01/2019, tldd, Hà Nội, tr.14.

<sup>18</sup> Đối với các văn bản phải thực hiện quy trình lập đề nghị.

soạn thảo cũng không bắt buộc phải tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Thực tế cho thấy, quy định này rất dễ bị lạm dụng, đặc biệt đối với việc ban hành văn bản trong trường hợp “cần sửa đổi ngay để phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành”. Việc xây dựng VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn trong trường hợp này có thể làm mất đi cơ hội có ý kiến của các đối tượng chịu tác động và cũng khiến cho các quy định, chính sách được đánh giá chưa được kỹ càng, thận trọng, dễ dẫn tới các hệ quả thực tiễn không mong muốn. Trên thực tế, đã có quy định của VBQPPL ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp. Ví dụ, một số nghị định quy định về điều kiện kinh doanh được đề xuất soạn thảo theo trình tự, thủ tục rút gọn (với lý do để kịp thời hạn theo yêu cầu của Luật Đầu tư năm 2014); vì vậy, nhiều điều kiện kinh doanh bất hợp lý đã bị bỏ qua vì thiếu thời gian để cân nhắc, đánh giá kỹ càng. Việc áp dụng các quy định này gây ra vướng mắc, bất cập và cùng với một số vấn đề khác nảy sinh trong thực tiễn đã dẫn tới việc một số văn bản về điều kiện kinh doanh vừa được ban hành năm 2016 đã lại phải tiếp tục được đề xuất, sửa đổi năm 2018<sup>19</sup>.

#### **4. Một số kiến nghị bảo đảm công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật**

Có thể khẳng định rằng, đổi mới và hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật theo hướng ngày càng bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình luôn là một trong những mục tiêu mà Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hướng tới. Điều này không phải chỉ để thực hiện các cam kết quốc tế, mà còn xuất phát

từ yêu cầu tự thân của Nhà nước khi đang nỗ lực tạo ra những thành tố tích cực phục vụ cho một nền quản trị tốt và hiệu quả. Để đạt được mục tiêu đó một cách thực chất và hiệu quả, khi thực hiện quy trình xây dựng pháp luật, chúng ta cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

- Đổi mới cách thức đăng tải nội dung đưa ra lấy ý kiến của người dân. Theo đó, các nội dung (ý tưởng xây dựng chính sách, quy định pháp luật và các vấn đề liên quan) đưa ra lấy ý kiến phải được thuyết minh và giải trình rõ ràng về mục tiêu, quan điểm, nội dung, các tác động của chính sách, dự thảo văn bản. Nếu có nhiều nội dung, phải xác định nội dung trọng tâm, trọng điểm, nội dung có vướng mắc, các nội dung liên quan đến lợi ích của nhiều nhóm đối tượng trong xã hội và không được bỏ qua việc phân tích sự tác động của chính sách, dự thảo văn bản đối với các nhóm lợi ích liên quan.

- Mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, công khai thông tin nhiều chiều, đồng thời khuyến khích người dân chủ động tìm kiếm thông tin. Hiện nay, việc công khai thông tin về chính sách, dự thảo văn bản pháp luật mới chỉ được thực hiện bằng cách đăng tải toàn văn dự thảo trên các cổng thông tin điện tử của Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo. Để mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân, cần thiết kế và đa dạng hoá các công cụ cung cấp thông tin, cách thức công khai thông tin (ví dụ có thể lấy ý kiến trên các trang báo điện tử với những câu hỏi ngắn, đơn giản, dễ hiểu; có thể nêu vấn đề chính sách, các vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau thay vì tung ra cả một dự thảo đồ sộ, chi tiết). Các nội dung lấy ý kiến phải rõ ràng, thân thiện với người dân, tránh sử dụng các thuật ngữ quá chuyên môn làm khó người dân.

<sup>19</sup> VCCI: Tổng hợp khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện Luật ban hành văn bản QPPL 2015, [http://vibonline.com.vn/bao\\_cao/tong-hop-kho-khan-vuong-mac-trong-viec-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-qppl-2015](http://vibonline.com.vn/bao_cao/tong-hop-kho-khan-vuong-mac-trong-viec-thuc-hien-luat-ban-hanh-van-ban-qppl-2015).

- Đa dạng hóa cách thức, phương pháp thu hút sự tham gia của người dân vào dự thảo văn bản. Với các đối tượng khác nhau cần có cách thức và phương pháp thu hút sự tham gia khác nhau; trong đó, đặc biệt chú trọng huy động sự tham gia của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các chuyên gia, các nhà khoa học vào giai đoạn phân tích chính sách, đánh giá tác động chính sách, soạn thảo các dự thảo văn bản có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, có phạm vi tác động chủ yếu ở một số lĩnh vực ngành, nghề nhất định<sup>20</sup>. Đối với các đối tượng này, sẽ là hiệu quả hơn nếu tạo cho họ cơ hội được phản biện, được tham gia ý kiến thông qua các diễn đàn đối thoại trực tiếp và cả cơ chế phản biện theo yêu cầu.

- Xây dựng cơ chế nghe, tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm. Để thu hút sự tham gia, phải có sự đối thoại chứ không phải là độc thoại. Thông tin phải mang tính chất hai chiều. Công chúng cũng phải có cơ hội tiếp cận nguồn thông tin đa chiều, thậm chí khác biệt hoàn toàn với ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo. Các ý kiến tham gia phải được cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu cẩn trọng và có trách nhiệm. Việc tiếp thu hay không tiếp thu phải được giải trình rõ ràng, công khai và kịp thời trên chính các phương tiện, công cụ nhận ý kiến tham gia của người dân. Chỉ có sự phản hồi đầy đủ, công khai, rõ ràng, kịp thời thì công chúng mới thấy được ý kiến của họ được lắng nghe một cách thật sự, mới tạo lòng tin và sự tin nhiệm của nhân dân để lần sau họ lại tiếp tục quan tâm tham gia.

Tạo ra các diễn đàn đối thoại trực tiếp giữa những nhà lãnh đạo, nhà hoạch định

chính sách, cơ quan quản lý với các đối tượng đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách khi được ban hành. Tuy nhiên, việc tổ chức đối thoại trực tiếp với công chúng cần phải được tổ chức một cách thực chất, bài bản, lựa chọn hình thức phù hợp với từng loại đối tượng, tránh tình trạng tạo tâm lý e ngại, nể nang, cuối cùng lại tạo ra sự dân chủ hình thức và thiếu khách quan.

- Xây dựng cơ chế giám sát hoạt động tổ chức lấy ý kiến và tiếp thu, giải trình ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo. Việc giám sát có thể được thực hiện bởi chính các cơ quan thẩm định, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh. Các cơ quan này sẽ phải xem xét, đánh giá việc tổng hợp hoặc giải trình ý kiến của cơ quan soạn thảo, nếu thấy chưa đầy đủ hoặc ý kiến giải trình chưa xác đáng có thể trả lại hồ sơ đề nghị thực hiện lại quy trình. Việc giám sát cũng có thể được thực hiện bởi chính đối tượng tham gia ý kiến, nếu trong trường hợp đối tượng này nhận thấy cơ quan chủ trì soạn thảo chưa giải trình ý kiến của người góp ý. Để thực hiện được cơ chế giám sát này cũng cần quy định các địa chỉ để tiếp nhận ý kiến phản ánh của người dân và công khai việc giải quyết các kiến nghị đó<sup>21</sup>.

- Xây dựng và hoàn thiện cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; nghiên cứu cơ sở dữ liệu về lịch sử lập pháp để đảm bảo lưu trữ, khai thác các thông tin liên quan đến quá trình xây dựng, ban hành các đạo luật, trong đó có các tài liệu liên quan đến các ý kiến phản biện, tham gia góp ý cũng như báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến đã được cơ quan chủ trì công bố trong hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ■

<sup>20</sup> Vai trò của các tổ chức xã hội trong quá trình xây dựng pháp luật, <http://isee.org.vn/vi/blog/Article/vai-tro-cua-cac-to-chuc-xa-hoi-trong-qua-trinh-xay-dung-phap-luat>, truy cập ngày 03/3/2021.

<sup>21</sup> Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2020), *Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật - Thực trạng và giải pháp*, Đề tài NCKH cấp Bộ, (Chủ nhiệm: Dương Bạch Long).

# TIẾP TỤC CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI

Nguyễn Quốc Sửu\*

\*PGS. TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Tài sản, sở hữu đất đai, quyền sử dụng đất đai, nguồn lực đất đai.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/6/2021

Biên tập : 19/8/2021

Duyệt bài : 20/8/2021

### Article Infomation:

*Keywords:* Assets, land ownership, land use rights, land resources.

### Article History:

Received : 23 Jun 2021

Edited : 19 Aug. 2021

Approved : 20 Aug. 2021

### Tóm tắt:

Ở Việt Nam, quá trình cải cách kinh tế thị trường hơn 30 năm qua đã đạt được nhiều thành tựu trong việc xác lập và bảo vệ quyền tài sản, trước hết đối với các tài sản thuộc sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, hiện vẫn còn nhiều loại tài sản chưa có quyền tài sản rõ ràng, đặc biệt là các nhóm tài sản liên quan đến đất đai, tài nguyên, các công trình công cộng ở địa phương do chính quyền địa phương khai thác, quản lý, sử dụng. Đây là những tài sản công có nguồn gốc “sở hữu toàn dân”, giá trị lớn và ảnh hưởng nhiều mặt đến đời sống kinh tế và xã hội. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích lịch sử xác lập quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai tại Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị cải cách.

### Abstract:

In Vietnam, the process of the market economy reform has been over for 30 years, which has made several achievements in the establishment and protection of property rights, first of all for private- owned properties. However, there are still types of assets not clearly subject to the property rights, especially category of assets related to land, national resources, local public works managed by local authorities. These are public assests that originate from "the whole people's ownership", with great value and with affects to several aspects of economic and social life. Within the scope of this article, the author focuses on analyzing the history of establishing ownership and land use rights in Vietnam and provides a number of recommendations for further improvements.

## 1. Quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai ở Việt Nam

Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa thừa nhận sự tồn tại của nhiều hình thức sở hữu khác nhau về đất đai (sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân). Theo đó, Luật Cải cách ruộng đất năm 1953 quy định: “Người được chia ruộng đất có quyền sở hữu ruộng đất đó... Chính quyền cấp giấy chứng

nhận quyền sở hữu cho người được chia. Mọi khế ước cũ đều hủy bỏ. Người được chia có quyền chia gia tài, cầm, bán, cho... ruộng đất được chia”<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, kể từ khi Hiến pháp năm 1980 có hiệu lực thì “đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... đều thuộc sở hữu toàn dân”<sup>2</sup> và “những tập thể và cá

<sup>1</sup> Điều 31 Luật Cải cách ruộng đất năm 1953.

<sup>2</sup> Điều 19 Hiến pháp năm 1980.



nhân đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật”<sup>3</sup>. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai tiếp tục được khẳng định tại Hiến pháp năm 1992 (Điều 17) và Hiến pháp năm 2013 (Điều 53). Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 1998 và năm 2001, Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 đã cụ thể hóa chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, trong đó đặc biệt là quy định về quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, như: “Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai”<sup>4</sup> hoặc “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này”<sup>5</sup>. Nhìn chung, pháp luật hiện hành đã tạo điều kiện để các chủ thể được tự do thực hiện các giao dịch liên quan đến đất đai, trừ một số trường hợp (theo quy định của pháp luật). Tuy nhiên, thực tế để thực hiện thành công các giao dịch liên quan đến đất đai thì các rào cản về thủ tục luôn là lý do khiến cho các chủ thể “nản lòng” vì: phí, lệ phí<sup>6</sup>, việc “bôi trơn” cho chủ thể có thẩm quyền<sup>7</sup>, bên cạnh các chính sách đất đai thiếu ổn định<sup>8</sup>.

Đánh giá tổng quát sự khác biệt về quyền năng của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và người sử dụng đất với tư cách là người trực tiếp khai thác,

sử dụng đất cho thầy<sup>9</sup>: Quyền sở hữu đất đai là quyền ban đầu (có trước), còn quyền sử dụng đất là quyền phái sinh (có sau); quyền sở hữu đất đai là một loại quyền trọn vẹn, đầy đủ, còn quyền sử dụng đất là một loại quyền không trọn vẹn, không đầy đủ<sup>10</sup>. Nhìn ở góc độ quyền sử dụng đất của Nhà nước và quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cũng thấy sự khác biệt rất rõ, cụ thể: Một là, quyền sử dụng đất đai của Nhà nước phát sinh dựa trên cơ sở Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai nên quyền sử dụng đất này là vĩnh viễn, trọn vẹn và không bị ai hạn chế, còn quyền sử dụng đất của người sử dụng xuất hiện khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất... và phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước. Vì vậy, quyền sử dụng đất của họ bị Nhà nước hạn chế bởi diện tích, thời hạn và mục đích sử dụng... Hai là, nếu như quyền sử dụng đất của Nhà nước mang tính gián tiếp và trừu tượng thì ngược lại, quyền sử dụng đất của người sử dụng lại mang tính chất trực tiếp và cụ thể<sup>11</sup>.

Tuy không đồng nhất nội hàm của khái niệm quyền sở hữu đất và quyền sử dụng đất, nhưng trong số năm (05) quyền của người sử dụng đất tại Luật Đất đai năm 1993, sau đó mở rộng đến chín (09) quyền tại Luật Đất đai năm 2003 và tám (08) quyền tại Luật Đất đai năm 2013, có nhiều quyền mang tính chất định đoạt tài sản (giống như chủ sở hữu),

<sup>3</sup> Điều 20 Hiến pháp năm 1980.

<sup>4</sup> Điều 1 Luật Đất đai năm 2003.

<sup>5</sup> Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>6</sup> Xem thêm: <https://cafeland.vn/tin-tuc/nguoi-mua-nha-gong-minh-ganh-cac-loai-phi-78897.html>, truy cập lần cuối ngày 15/4/2020.

<sup>7</sup> Xem thêm: <https://baotainguyenmoitruong.vn/vu-phi-boi-tron-khi-lam-so-do-o-ha-noi-them-phan-anh-cua-nguoi-dan-233908.html>, truy cập lần cuối ngày 15/4/2020.

<sup>8</sup> Xem thêm: <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-kinh-te/phan-trien-cac-the-che-chinh-sach-thuc-day-thi-truong-dat-nong-nghiep-450434/>, truy cập lần cuối ngày 22/5/2020.

<sup>9</sup> Hồ Quang Huy, *Suy nghĩ về khái niệm quyền sử dụng đất của Việt Nam*, Link tham khảo: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2168>, truy cập lần cuối ngày 10/6/2020.

<sup>10</sup> Trường Đại học luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.92.

<sup>11</sup> Trường Đại học luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.95-96.

nghĩa là việc thực hiện quyền dẫn đến thay đổi người sử dụng đất với tư cách là chủ thể trực tiếp quản lý, khai thác thửa đất. Đó là quyền trao đổi, tặng cho, chuyển nhượng, góp vốn, thừa kế quyền sử dụng đất. Mặc dù thủ tục thực hiện các quyền nêu trên của người sử dụng đất phức tạp hơn so với việc định đoạt các loại tài sản thông thường khác, nhưng nếu nhìn từ góc độ khoa học pháp lý thì sẽ nhận thấy quyền của người sử dụng đất thực chất là một tập hợp nhiều quyền năng về tài sản, trong đó bao gồm cả quyền định đoạt<sup>12</sup>. Chính vì vậy, “*sáng tạo ra khái niệm quyền sử dụng đất, người Việt Nam dường như đã tạo ra một khái niệm sở hữu kép, một khái niệm sở hữu đa tầng: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, song quyền sử dụng đất lại thuộc về cá nhân hoặc tổ chức*”<sup>13</sup>. Đây chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến quá trình thực hiện quyền dân sự của người sử dụng đất, sự vận hành của thị trường quyền sử dụng đất ở nước ta thời gian qua đã không phản ánh đúng bản chất khách quan và bị bóp méo bởi các quyết định mang tính hành chính của các chủ thể có thẩm quyền tại nhiều thời điểm, trong khi “*yêu cầu số một đối với dự án cải cách pháp luật dân sự, về phần liên quan đến quyền sở hữu là phải minh định vị trí trung tâm của quyền sử dụng đất trong chế độ pháp lý về sở hữu tư nhân, đặc biệt là trong chế độ pháp lý về sở hữu tư nhân đối với bất động sản*”<sup>14</sup>. Mặt khác, cơ chế thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn lỏng lẻo. Hiến pháp và các phiên bản Luật Đất đai đều nhất quán khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Tuy nhiên, trong thực tế quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn nhiều hạn chế, thiếu nội dung cụ thể. Quy định Nhà nước thống nhất quản lý

đất đai, với tư cách là người chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa thực sự rõ ràng; trong khi quyền của người sử dụng đất dường như là quyền của người chủ sở hữu. Quy định người sử dụng đất có nhiều quyền, trong đó có những quyền có tính chất định đoạt như quyền chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp; còn chủ sở hữu toàn dân lại không được quy định rõ ràng các quyền này.

Thế chế thực hiện quyền sở hữu về đất đai còn nhiều khoảng trống, nhất là đất giao cho doanh nghiệp nhà nước (DNNN) quản lý, sử dụng. Về nguyên tắc, đất đai giao cho DNNN là tài sản công do Nhà nước đầu tư vào DNNN, phải được vốn hóa, hạch toán chi phí và nằm trong cơ cấu định giá của doanh nghiệp. Tuy nhiên, cơ chế này chưa được thực hiện trên thực tế. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ nông dân sang các nhà đầu tư kinh doanh được thực hiện theo cơ chế xin-cho thông qua các công cụ quản lý nhà nước, nguyên tắc và cơ chế thị trường hầu như không xuất hiện trong các giao dịch nêu trên. Can thiệp đất đai trong trường hợp này hoàn toàn mang tính hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền. Hệ quả là tạo ra sự bất công trong phân bổ, chiếm hữu và sử dụng đất đai, trong hưởng lợi từ đất đai, làm cho sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả và gây ra hàng loạt các vấn đề xã hội khác. Trên thực tế, những DNNN, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp có mối quan hệ tốt với chính quyền thường tiếp cận được với đất đai, trở thành chủ sở hữu “quyền sử dụng đất” một cách dễ dàng hơn so với các chủ thể khác. Trong quá trình thu hồi đất cho hoạt

<sup>12</sup> Hồ Quang Huy, *Suy nghĩ về khái niệm quyền sử dụng đất của Việt Nam*, Link tham khảo: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2168>, truy cập lần cuối ngày 10/6/2020.

<sup>13</sup> Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo Luật Kinh tế*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2004, tr.169.

<sup>14</sup> Nguyễn Ngọc Điện (2010), “*Hoàn thiện chế độ pháp lý về sở hữu bất động sản trong khung cảnh hội nhập*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 08(169)/Kỳ 02, tháng 04, tr.29-39.

động sản xuất, kinh doanh, người nông dân thường là những người chịu thiệt trực tiếp khi không được đền bù một cách tương xứng theo nguyên tắc thị trường.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng trên thực tế đã thành “công cụ” chính sách của Nhà nước. Chẳng hạn, Nhà nước sử dụng “đất” làm công cụ ưu đãi đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài; Nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng, bán quyền sử dụng đất để tăng thu ngân sách. “Giá đất” có sự phân biệt rất lớn đối với người sử dụng khác nhau. Giá đất đối với nhà đầu tư nước ngoài, đầu tư nhà nước và các nhà đầu tư thuộc loại ưu tiên của Chính phủ có thể quá thấp (được trợ cấp hay bao cấp lớn, có khi bao cấp toàn phần); còn giá đất cho đa số người còn lại quá cao. Thực tế cho thấy, chi phí sử dụng đất quá cao là một trong những cản trở đối với sự phát triển doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, giá đất quá thấp cho một số đối tượng đang làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả. Thực tế nêu trên cũng góp phần tạo ra môi trường kinh doanh chưa công bằng, kém bình đẳng, làm méo mó các giao dịch thị trường.

*Tóm lại*, can thiệp hành chính của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đang chi phối phân bổ và sử dụng đất đai, khoáng sản và các tài nguyên khác của quốc gia. Các giao dịch “sơ cấp” hoàn toàn theo mệnh lệnh và can thiệp hành chính; các giao dịch “thứ cấp” thì bị giới hạn; các nguyên tắc thị trường như cạnh tranh để có được quyền sử dụng đất (và các tài nguyên khác), giá cả xác định theo quan hệ cung cầu và sự khan hiếm của nguồn lực,... hầu như chưa được thực hiện thỏa đáng trong phân bổ đất đai, tài nguyên; quyền sở hữu đất đai trên thực tế là chưa rõ ràng và chưa được bảo vệ một cách chắc chắn. Như vậy, thể chế kinh tế thị trường về cơ bản chưa tồn tại và phát huy tác dụng trong phân bổ, sử dụng đất đai và các tài nguyên khác của quốc gia.

## 2. Một số khuyến nghị cải cách

### 2.1. Tăng bảo hộ quyền sử dụng đất

Sau nhiều lần sửa đổi luật đất đai, có thể nhận thấy Nhà nước tuy vẫn giữ nhiều quyền định đoạt, song các quyền tài sản về đất đai đã được phi tập trung hóa tới các nông hộ, cá nhân và tổ chức. Ấn sau sở hữu toàn dân, một trật tự quyền tài sản đa tầng đã xuất hiện. Bắt đầu với một quyết định hành chính phân phối đất đai, ngay lập tức hình thành quyền tài sản mang tính loại trừ của một cá nhân hay tổ chức. Quyền tài sản đang hình thành ấy - sau khi ra đời sẽ được giao dịch trong những thị trường trung gian, rất sớm trước khi giấy tờ được cấp cho người có quyền sử dụng đất ở thị trường công khai. Từ Luật Đất đai năm 1987, trong hơn ba thập kỷ qua, hệ thống này hoàn chỉnh các văn bản luật và dưới luật về đất đai đã góp phần làm cho 70 triệu mảnh ruộng của 14 triệu nông hộ, hàng trăm triệu ô thửa đất ở, đất kinh doanh và căn hộ của cá nhân, doanh nghiệp đã dần dần rõ chủ<sup>15</sup>. Xét về quyền năng khai thác, hưởng dụng và định đoạt, trên thực tế hàng triệu mảnh đất ở Việt Nam đã được sở hữu không khác các tài sản tư, dấu hiệu đa sở hữu về quyền tài sản liên quan đến đất đai là một thực tế khách quan. Vì vậy, bằng các kỹ thuật pháp lý, cần cụ thể hóa khái niệm sở hữu toàn dân bằng các công cụ thực tế, mạch lạc hơn, cụ thể như sau:

- Tiếp theo việc xác định quyền sử dụng đất là quyền tài sản của chủ đất như đã được quy định tại Điều 115 Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015, về định hướng, cần sửa đổi Luật Đất đai theo hướng bảo hộ tốt hơn các quyền tài sản có tính loại trừ của chủ sử dụng đất;

- Nhất quán với nguyên tắc chung đã được xác định tại Điều 115 của BLDS năm 2015, Luật Đất đai nên phân tách quyền sử dụng đất thành hai loại: *thứ nhất*, quyền sử dụng đất thuộc khối công sản theo Điều 197 BLDS năm 2015, gọi là đất công; *thứ hai*, quyền sử dụng đất thuộc quyền tài sản của các cá nhân, tổ chức, gọi là đất tư (khái niệm đất công đã

<sup>15</sup> Phạm Duy Nghĩa, *Xác lập quyền tài sản của nông dân với đất nông nghiệp*, Tạp chí Tia sáng.

được sử dụng ở một số văn bản pháp luật, song chưa hề sử dụng khái niệm đất tư);

- Sau khi phân tách quyền sử dụng đất công và đất tư, Luật Đất đai nên tiếp tục phát triển các quyền tài sản cụ thể phái sinh từ hai loại đất này dựa trên các quyền tài sản đã được quy định tại BLDS năm 2015;

- Quyền sử dụng đất công lại có thể tiếp tục được phân tách mạch lạc thành đất công thuộc công sản của chính quyền trung ương và đất công thuộc công sản của chính quyền các địa phương. Ví dụ, công sản của các tỉnh, của các chính quyền đô thị, các xã; các pháp nhân công đó được tự do định đoạt khỏi công sản thuộc sở hữu của mình tuân theo các nguyên tắc của tự chủ ngân sách, tự quản địa phương;

- Công nhận và bảo hộ một cách chắc chắn hơn quyền tài sản của chủ sử dụng đất tư, xem đó là vật quyền vĩnh viễn, được Nhà nước cam kết bảo hộ lâu dài. Nhà nước chỉ có thể trưng mua, trưng dụng quyền sử dụng đất tư tuân thủ theo các quy trình pháp lý chặt chẽ. Như vậy, quy định Nhà nước có quyền thu hồi đất phải được thu hẹp rất đáng kể, Nhà nước chỉ có quyền thu hồi đất công đã cấp, cho thuê hoặc xung công quyền sử dụng đất tư trong những tình huống rất hạn chế. Về đại thể, nếu đã công nhận quyền sử dụng đất tư là quyền tài sản vĩnh viễn của các chủ sử dụng đất, thì Nhà nước không có quyền thu hồi các quyền tài sản này. Như vậy, phải sửa Luật Đất đai theo hướng, Nhà nước không còn quyền thu hồi đất đối với đất tư, nếu muốn sử dụng đất tư của các tổ chức và cá nhân thì Nhà nước phải tuân thủ các quy định về trưng mua, trưng dụng...

### **2.2. Minh định tư cách chủ thể của đất công của chính quyền trung ương, địa phương**

Tùy theo pháp luật các nước, bờ biển, thềm lục địa, vùng trời, rừng tự nhiên, sông suối, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, các dải đất ven sông... có thể được tuyên bố là tài sản quốc gia, bị cấm hoặc giám sát cực kỳ chặt

chẽ việc chuyển nhượng chúng<sup>16</sup>. Bờ biển, các nguồn nước của Việt Nam hiện đã bị chia cắt bởi vô số các tổ chức và doanh nghiệp, được khai thác vì lợi ích các tổ chức đó, có nghĩa là vì lợi ích tư. Hiến pháp năm 2013 và sau đó là BLDS năm 2015 chỉ quy định về sở hữu toàn dân, mà không phân tách sở hữu quốc gia và sở hữu của chính quyền địa phương. Đồng thời, với xu thế ghi nhận tự chủ ngân sách, tự quản địa phương, đã đến lúc cần thảo luận và ghi nhận quyền sở hữu công sản một cách tách biệt của chính quyền các địa phương.

Đất công có thể thuộc sở hữu của chính quyền trung ương hoặc địa phương. Nên xem một cấp chính quyền là một pháp nhân công tách biệt, các cơ quan có tính giúp việc của một cấp chính quyền không phải là pháp nhân công. Ví dụ, một bộ là cơ quan của Chính phủ, toàn bộ chính quyền trung ương là một pháp nhân công, song từng bộ không phải là pháp nhân công độc lập. Vì thế, cần dừng việc cấp sổ đỏ cho từng cơ quan nhà nước, ví dụ cho một bộ, một cơ quan. Đất công thuộc sở hữu của chính quyền từng cấp phải được quản lý tập trung, thuộc sở hữu của quốc gia (chính quyền trung ương) hoặc địa phương (của một tỉnh, một đô thị, một xã cụ thể). Về nguyên tắc, toàn bộ quỹ đất công của chính quyền trung ương hoặc quỹ đất của các chính quyền địa phương phải được giao cho những cơ quan quản lý công sản quản lý tập trung của từng cấp chính quyền. Cơ quan ấy được ủy nhiệm thực thi các quyền của chủ sở hữu công. Làm được như vậy sẽ hạn chế được nguy cơ khai thác phân tán, ví dụ, các cơ quan nhà nước đòi đất lấy công trình một cách tương đối tràn lan trong thời gian vừa qua (tự nhân tiếp nhận và khai thác thương mại các lô đất ở trung tâm để đòi lấy việc phát triển, xây dựng, bàn giao các trụ sở mới cho cơ quan nhà nước) ■

<sup>16</sup> J. Gordley, A.T. von Mehren, *An Introduction to the Comparative Study of Private Law*, Cambridge University Press, 2009, pp.157-167.

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HÀNH TIẾT KIỆM, CHỐNG LÃNG PHÍ GÓP PHẦN THỰC HIỆN THẮNG LỢI NGHỊ QUYẾT ĐẠI HỘI XIII CỦA ĐẢNG

**Đỗ Đức Hồng Hà\***  
**Nguyễn Hồng Sơn\*\***

\*TS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

\*\*TS. Thư ký khoa học, Chánh Văn phòng Hội đồng Lý luận Trung ương

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Nâng cao hiệu quả; thực hành tiết kiệm; chống lãng phí; Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/8/2021  
Biên tập : 19/8/2021  
Duyệt bài : 22/8/2021

## Article Information:

*Keywords:* Efficiency Improvement; thrift practice; combating wastefulness; Resolution of the 13th Party Congress.

## Article History:

Received : 01 Aug. 2021  
Edited : 19 Aug. 2021  
Approved : 22 Aug. 2021

## Tóm tắt:

Tiết kiệm, chống lãng phí đã được Hiến pháp năm 2013 quy định: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... trong hoạt động kinh tế - xã hội và quản lý nhà nước”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng khi đề cập đến thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đã chỉ rõ: “Công tác phòng, chống lãng phí... chưa có chuyển biến rõ rệt... phát hiện, xử lý lãng phí vẫn còn hạn chế... lãng phí... vẫn còn nghiêm trọng, phức tạp... ngày càng tinh vi, gây bức xúc trong xã hội”. Lãng phí đã, đang và tiếp tục cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội, gây bức xúc trong Nhân dân, là vấn đề thách thức nghiêm trọng đối với vai trò lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước. Để nâng cao hiệu quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi làm rõ tình hình, kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020; giải pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2021 và năm tiếp theo; đề xuất, kiến nghị nâng cao hiệu quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta trong thời gian tới, góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng.

## Abstract:

Thrift and fight against waste are stipulated in the Constitution of 2013: “Agencies, organizations and individuals must practice thrift, fight waste... in socio-economic activities and governmental administration”. The document of the 13th National Congress of the Party, when it comes to thrift practice and combating waste, clearly states: “The mandate of prevention and combat against corruption and waste... has not provided with any noticeable progress .. the detection and resolution of corruption and waste have been in a limited manner... corruption and wastefulness... have been still serious, complicated... increasingly sophisticated, causing frustration in society”. Waste has been and continues to impede socio-economic development, cause frustration among the people, and pose a serious challenge to the leadership of the Party and the management of the State. In order to improve the efficiency of thrift practice and waste prevention, within the scope of this article, the authors provide clarification of the situation and results of thrift practice and anti-waste in 2020; a number of solutions to practice thrift, fight waste in 2021 and the following years; recommendations for further improvement of the efficiency of thrift practice and fight waste in our country in the coming time, to the successful implementation of the Resolution of the 13th Party Congress.

### 1. Tình hình, kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020

Theo Báo cáo số 221/BC-CP ngày 08/7/2021 của Chính phủ về kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong năm 2020 (Báo cáo của Chính phủ), năm 2020, trong bối cảnh nền kinh tế phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức lớn do thiên tai, dịch bệnh, việc triển khai, thực hiện quyết liệt, hiệu quả quy định của Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; các nhiệm vụ, giải pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đề ra trong Chương trình tổng thể của Chính phủ về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020 và các nghị quyết của Chính phủ đã đạt được nhiều kết quả tích cực trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội (KTXH), góp phần quan trọng cho việc thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển KTXH, kiểm soát và hạn chế được tác động của dịch bệnh, cơ bản đạt được mục tiêu tổng quát và nhiều chỉ tiêu, nhiệm vụ chủ yếu đã đề ra (có 10/12 chỉ tiêu đạt và vượt kế hoạch<sup>1</sup>; 02/12 chỉ tiêu không đạt kế hoạch<sup>2</sup>). Nhiều bộ, cơ quan ở Trung ương, địa phương, doanh nghiệp nhà nước báo cáo có đạt kết quả tốt trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí<sup>3</sup>.

Công tác chỉ đạo, điều hành, ban hành Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí được triển khai chủ động, kịp thời, tạo tiền đề thuận lợi cho quá trình triển khai thực hiện. Việc xây dựng pháp luật, định mức, tiêu chuẩn, chế độ được triển khai tích cực, góp phần xác lập cơ sở pháp lý hoàn thiện hơn cho công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN) được chú trọng; quản lý chặt chẽ nguồn thu, nhiều nội dung chi được tiết giảm, ưu tiên nguồn lực cho các nhiệm vụ quan trọng. Việc mua sắm, sử dụng phương tiện, thiết bị làm việc của cơ quan, tổ chức trong khu vực nhà nước; quản lý sử dụng trụ sở làm việc, nhà công vụ và công trình phúc lợi công cộng tiếp tục được cải thiện. Tài nguyên, đất đai từng bước được quản lý, khai thác, sử dụng chặt chẽ, hiệu quả, góp phần chống thất thoát, lãng phí. Quản lý, sử dụng vốn và tài sản tại doanh nghiệp đã có nhiều đổi mới, góp phần quan trọng vào việc đóng góp cho NSNN và công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sản xuất, kinh doanh và sinh hoạt,

<sup>1</sup> Tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng bình quân (CPI) 3,23% (kế hoạch dưới 4%); Tốc độ tăng tổng kim ngạch xuất khẩu 7% (kế hoạch khoảng 7%); Tỷ lệ nhập siêu so với tổng kim ngạch xuất khẩu: xuất siêu 7,1% (kế hoạch dưới 3%); Tổng vốn đầu tư thực hiện toàn xã hội so GDP 34,4% (kế hoạch 33%-34%); Mức giảm tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều 1-1,5% (kế hoạch 1-1,5%), trong đó: giảm tỷ lệ hộ nghèo tại các huyện nghèo lớn hơn 5% (kế hoạch 4%); Tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị 3,88% (kế hoạch dưới 4%); Số giường bệnh trên 1 vạn dân (không tính giường trạm y tế xã): 28 giường bệnh (kế hoạch 28 giường bệnh); Tỷ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế 90,85% (kế hoạch 90,7%); Tỷ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường 90% (kế hoạch 90%); Tỷ lệ che phủ rừng 42% (kế hoạch 42%). Nguồn: Báo cáo số 82/BC-CP ngày 22/3/2021 của Chính phủ đánh giá bổ sung kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển KTXH năm 2020.

<sup>2</sup> Tốc độ tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP) 2,91% (kế hoạch khoảng 6,8%); Tỷ lệ lao động qua đào tạo 64,5% (kế hoạch 65%), trong đó tỷ lệ lao động qua đào tạo có văn bằng, chứng chỉ 24,5% (kế hoạch 25%). Nguồn: Báo cáo số 82/BC-CP ngày 22/3/2021 của Chính phủ đánh giá bổ sung kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020.

<sup>3</sup> Chính phủ (2021), Báo cáo số 221/BC-CP ngày 08/7/2021 của Chính phủ về kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong năm 2020.

tiêu dùng của Nhân dân có nhiều chuyển biến tích cực<sup>4</sup>.

Bên cạnh nhiều kết quả đã đạt được, công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020 vẫn còn những hạn chế cần khắc phục như: (1) Vẫn còn hiện tượng chưa tuân thủ nghiêm quy định về thời hạn lập, gửi Chương trình và Báo cáo thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; chất lượng báo cáo còn bất cập; (2) Việc xây dựng pháp luật, định mức, tiêu chuẩn, chế độ và cải cách thủ tục hành chính chưa thực sự đáp ứng yêu cầu đặt ra; (3) Việc quản lý, sử dụng NSNN còn một số bất cập, gây lãng phí; (4) Việc mua sắm, sử dụng phương tiện, thiết bị làm việc của một số cơ quan, tổ chức trong khu vực nhà nước còn chưa tuân thủ nghiêm các quy định hiện hành; việc quản lý, sử dụng trang thiết bị làm việc, nhà đất công còn có biểu hiện lãng phí; (5) Triển khai một số quy trình, thủ tục trong quản lý, khai thác, sử dụng đất, tài nguyên còn chậm; vi phạm trong quản lý, sử dụng đất, tài nguyên còn tồn tại; (6) Việc quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại một số doanh nghiệp chưa thực sự hiệu quả; tiến độ cổ phần hóa doanh nghiệp còn chậm; (7) Công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng của nhân dân và một số lĩnh vực khác còn một số tồn tại, bất cập<sup>5</sup>...

Hạn chế trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020 xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân là công tác triển khai chỉ đạo thực hành tiết kiệm, chống lãng phí tại một số bộ, ngành, địa phương chậm; việc xác định, xử lý trách

nhiệm đối với cá nhân, tập thể và người đứng đầu cơ quan, đơn vị vi phạm Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí chưa hiệu quả; nhận thức việc thực hiện thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của một bộ phận cán bộ, công chức người dân và doanh nghiệp còn hạn chế,...<sup>6</sup>.

## **2. Giải pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2021 và năm tiếp theo được thể hiện trong Báo cáo của Chính phủ**

Năm 2021 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là năm tổ chức Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, bầu cử Quốc hội khóa XV; năm đầu tiên thực hiện Chiến lược phát triển KTXH 10 năm 2021-2030 và Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm 2021-2025. Chính phủ xác định phương châm hành động của năm 2021 là “Đoàn kết, kỷ cương, đổi mới, sáng tạo, khát vọng phát triển”; đề ra trọng tâm chỉ đạo, điều hành năm 2021 là tiếp tục thực hiện hiệu quả “mục tiêu kép” vừa phòng, chống dịch bệnh, bảo vệ sức khỏe Nhân dân, vừa phục hồi và phát triển KTXH trong trạng thái bình thường mới; phát triển nông nghiệp là trụ đỡ của nền kinh tế, bảo đảm an ninh lương thực, phát huy vai trò động lực tăng trưởng của các ngành chế biến, chế tạo; tháo gỡ khó khăn, khôi phục các hoạt động dịch vụ..., để phục hồi và tạo đà tăng trưởng kinh tế cao; tăng cường huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án quan trọng quốc gia, công trình trọng điểm, cấp bách; phát huy vai trò của các vùng kinh tế trọng điểm, các đô thị lớn, thúc đẩy liên kết vùng; thúc đẩy chuyển đổi số toàn diện

<sup>4</sup> Ủy ban Tài chính, Ngân sách (2021), Báo cáo số 09/BC-UBTCNS15 ngày 21/7/2021 của Ủy ban Tài chính, Ngân sách thẩm tra kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2020.

<sup>5</sup> Ủy ban Tài chính, Ngân sách (2021), Tlđd.

<sup>6</sup> Ủy ban Tài chính, Ngân sách (2021), Tlđd.

và phát triển nền kinh tế số, xây dựng xã hội số; phát triển nhân lực chất lượng cao gắn với phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo môi trường đầu tư, kinh doanh thông thoáng, thuận lợi để khơi thông các nguồn lực cho phát triển; làm tốt công tác thông tin, truyền thông, tạo đồng thuận xã hội; đẩy mạnh các hoạt động đối ngoại và hội nhập quốc tế, nâng cao vị thế, uy tín của nước ta trên trường quốc tế.

Triển khai thực hiện Quyết định số 2276/QĐ-TTg ngày 31/12/2020 ban hành Chương trình tổng thể của Chính phủ về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2021, với mục tiêu thực hiện đồng bộ các nhiệm vụ, giải pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong mọi lĩnh vực của đời sống KTXH, góp phần tạo nguồn lực để phòng, chống và khắc phục hậu quả của dịch bệnh, thiên tai, biến đổi khí hậu, thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế, ổn định đời sống của Nhân dân, bảo đảm an sinh xã hội; tạo đà khôi phục và phát triển kinh tế đất nước, đảm bảo hoàn thành kế hoạch phát triển KTXH năm 2021. Tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp; xây dựng kế hoạch thực hiện cụ thể các mục tiêu, chỉ tiêu tiết kiệm cho từng lĩnh vực gắn với công tác thanh tra, kiểm tra thường xuyên; phân công rõ ràng trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, đơn vị; đưa kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí là tiêu chí đánh giá trong công tác thi đua, khen thưởng và bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức cho cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức trong hệ thống chính

trị từ Trung ương đến cơ sở về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở tất cả các hoạt động, đối với các cơ quan, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân và toàn xã hội. Kịp thời biểu dương, khen thưởng những gương điển hình trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; bảo vệ người cung cấp thông tin phát hiện lãng phí theo thẩm quyền.

Tăng cường công tác tổ chức thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trên các lĩnh vực, trong đó tập trung vào một số nội dung sau: (i) Tổ chức điều hành dự toán NSNN chủ động, chặt chẽ, bảo đảm kỷ cương, kỷ luật tài chính, ngân sách; cải cách công tác kiểm soát chi NSNN theo hướng thống nhất quy trình, tập trung đầu mối kiểm soát và thanh toán các khoản chi NSNN gắn với việc phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các đơn vị liên quan. Quản lý chi NSNN trong phạm vi dự toán được giao, đúng tiêu chuẩn, định mức, chế độ quy định; triệt để tiết kiệm toàn diện trên các nội dung chi, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách; (ii) Phổ biến, tuyên truyền và triển khai đồng bộ, hiệu quả Luật Quản lý nợ công; quản lý, giám sát hiệu quả sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ, vốn vay ODA, vay ưu đãi từ các nhà tài trợ; đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án để giảm thiểu chi phí vay. Xây dựng và hoàn thiện cơ sở dữ liệu về vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài trong nợ công để phục vụ công tác quản lý; (iii) Hiện đại hóa công tác quản lý tài sản công và nâng cấp Cơ sở dữ liệu Quốc gia về tài sản công; xây dựng Hệ thống giao dịch điện tử về tài sản công để thực hiện các giao dịch về tài sản đảm bảo công khai, minh bạch trong công tác quản lý, xử lý tài sản công. Ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công chuyên dùng



theo thẩm quyền; (iv) Tăng cường vai trò các cơ quan quản lý nhà nước ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư, xây dựng kế hoạch, đảm bảo phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực và thực hiện của dự án. Thực hiện tốt công tác chuẩn bị đầu tư, giải phóng mặt bằng, đền bù, tái định cư của các dự án, nhất là các dự án quan trọng, trọng điểm quốc gia có tác động lan tỏa góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia của bộ, cơ quan Trung ương và địa phương. Nâng cao chất lượng công tác đấu thầu; công khai, minh bạch thông tin và tăng cường giám sát, đánh giá, kiểm tra, thanh tra trong quá trình đầu tư công. Phân bổ vốn đầu tư công phải đảm bảo thời gian theo quy định; rà soát, tháo gỡ kịp thời các rào cản khó khăn, vướng mắc, tạo điều kiện thuận lợi đẩy nhanh tiến độ thực hiện, giải ngân và nâng cao hiệu quả các dự án đầu tư công; (v) Đẩy mạnh tiến độ thực hiện cơ chế tự chủ và nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh phân cấp và giao quyền chủ động cho các đơn vị sự nghiệp. Đổi mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát NSNN và phương thức quản lý, nâng cao năng lực quản trị đơn vị sự nghiệp công lập bảo đảm chặt chẽ, hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công, đáp ứng yêu cầu của xã hội; (vi) Đẩy mạnh rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các quỹ tài chính ngoài NSNN; cơ cấu lại, sáp nhập, dừng hoạt động hoặc giải thể đối với các quỹ hoạt động không hiệu quả, không đúng mục tiêu; (vii) Tăng cường công tác quản lý, sử dụng đất đai đảm bảo hiệu quả, tiết kiệm. Thực hiện điều tiết một cách hợp lý giá trị tăng thêm từ đất do Nhà nước đầu

tư cơ sở hạ tầng đem lại. Khai thác quỹ đất đai bên đường khi đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ một cách hiệu quả, tiết kiệm; (viii) Tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống pháp luật phục vụ quá trình sắp xếp, cổ phần hóa, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Triển khai thực hiện có hiệu quả Chương trình hành động cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp nhằm cắt giảm triệt để các chi phí bất hợp lý theo quy định pháp luật về kinh doanh. Ban hành quy định hướng dẫn việc quản lý và sử dụng nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (ix) Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo Nghị quyết số 18/NQ-TW, Nghị quyết số 19/NQ-TW của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII. Khẩn trương xây dựng và hoàn thiện hệ thống vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức. Tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ và trong bổ nhiệm, đề bạt tuyển dụng cán bộ, công chức, viên chức để thu hút được người có năng lực, trình độ, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Đẩy mạnh thực hiện công khai, nâng cao hiệu quả kiểm tra, thanh tra, giám sát thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Chú trọng thực hiện công khai việc sử dụng NSNN và các nguồn tài chính được giao, công khai thông tin về nợ công và các nội dung đầu tư công theo quy định pháp luật. Phát huy vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các tổ chức, đoàn thể trong mỗi cơ quan, đơn vị để kịp thời phát hiện các hành vi vi phạm về thực hành tiết kiệm,

chống lãng phí. Đẩy mạnh công tác kiểm tra, thanh tra và xử lý nghiêm các vi phạm quy định về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tập trung một số nội dung, lĩnh vực trọng điểm như: quản lý, sử dụng đất đai; các dự án đầu tư công; quản lý, sử dụng tài sản công, trụ sở làm việc, nhà công vụ; mua sắm, trang bị, quản lý, sử dụng phương tiện đi lại, thiết bị làm việc, thiết bị y tế, thuốc phòng bệnh, chữa bệnh do NSNN cấp kinh phí; cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; quản lý, sử dụng và khai thác tài nguyên, khoáng sản. Thực hiện nghiêm quy định pháp luật về xử lý vi phạm đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị và các cá nhân để xảy ra lãng phí. Đẩy mạnh cải cách hành chính, rà soát, cắt giảm các thủ tục hành chính còn chồng chéo, vướng mắc, không cần thiết; hiện đại hóa quản lý hành chính, hoàn thiện, đẩy mạnh hoạt động của cách mạng công nghiệp lần thứ tư; gắn thực hành tiết kiệm, chống lãng phí với công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng; tăng cường phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương, giữa các cơ quan Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể để thực hiện có hiệu quả công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí<sup>7</sup>.

### **3. Kiến nghị hoàn thiện Báo cáo của Chính phủ<sup>8</sup> về tình hình, hạn chế, nguyên nhân của hạn chế và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta trong thời gian tới**

Lãng phí đã, đang và tiếp tục cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội, gây bức xúc trong Nhân dân, là thách thức nghiêm trọng đối

với vai trò lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước. Để nâng cao hiệu quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta trong thời gian tới, trong Báo cáo của Chính phủ cần làm rõ một số vấn đề sau đây:

*Một là*, làm rõ tình hình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta thời gian qua đang ở mức nào (nghiêm trọng, rất nghiêm trọng hay đặc biệt nghiêm trọng); cơ cấu lãng phí trong từng lĩnh vực (nhân lực, vật lực, tài lực, nhất là lãng phí đất đai, tài nguyên, khoáng sản) để có giải pháp đặc thù, hiệu quả đối với từng lĩnh vực. Cần dự báo trong thời gian tới, tình hình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta (về thực trạng, diễn biến, cơ cấu, tính chất) như thế nào. Vì có đánh giá và dự báo đúng, đủ tình hình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí mới có cơ sở để tập trung và phát huy có hiệu quả mọi nguồn lực trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

*Hai là*, xác định đúng, trúng và đủ hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta thời gian qua. Trên cơ sở đó, Chính phủ mới có cơ sở đưa ra được những giải pháp mang tính đột phá, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong năm 2021 và các năm tiếp theo; cụ thể là:

- *Về hạn chế*, Báo cáo của Chính phủ cần bổ sung và làm rõ 2 hạn chế: (i) Lãng phí ở nước ta thời gian qua “*vẫn còn nghiêm trọng, phức tạp... ngày càng tinh vi, gây bức xúc trong xã hội*”<sup>9</sup>,

<sup>7</sup> Chính phủ (2021), *Tlđđ*.

<sup>8</sup> Chính phủ (2021), *Tlđđ*.

<sup>9</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập I)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.92-93.

(ii) Tỷ lệ thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát, tuy có những chuyển biến tích cực nhưng vẫn còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu của Đảng và kỳ vọng của nhân dân (vì theo Báo cáo của Chính phủ, năm 2020 là năm thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát đạt tỷ lệ cao nhưng cũng mới được 61%)<sup>10</sup> và làm rõ trong số tài sản được thu hồi và chưa được thu hồi, có bao nhiêu % là tài sản bị thất thoát, bao nhiêu % là tài sản bị chiếm đoạt để có cơ sở xác định trách nhiệm của cá nhân, tổ chức và đưa ra được những giải pháp sát, đúng, hiệu quả.

- Về nguyên nhân của hạn chế, Báo cáo của Chính phủ cần bổ sung, làm rõ thêm 5 nguyên nhân của 2 hạn chế nêu trên: (i) Một số cấp ủy, tổ chức Đảng, chính quyền, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị chưa thực sự gương mẫu, quyết liệt trong lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện công tác phòng, chống lãng phí, nhất là công tác thể chế hóa các văn bản của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về thực hành tiết kiệm, phòng, chống lãng phí; (ii) Thực thi pháp luật về phòng, chống lãng phí còn chưa nghiêm. Chưa phát huy đầy đủ sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, các tầng lớp nhân dân, cơ quan truyền thông trong công tác phòng, chống lãng phí; (iii) Công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, đấu tranh chống lãng phí chưa hiệu quả, chủ yếu mới dừng lại ở mức bảo vệ người cung cấp thông tin phát hiện lãng

phí theo thẩm quyền; (iv) Đối tượng phạm tội gây thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước bỏ trốn còn nhiều<sup>11</sup>. Ví dụ, vụ việc bị can Bùi Quang Huy (Tổng Giám đốc Công ty Nhật Cường) bỏ trốn và bị truy nã quốc tế về các tội buôn lậu và vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng. Người phạm tội bỏ trốn trước hết gây khó khăn trong việc giải quyết vụ án, bản thân người phạm tội không bị trừng phạt mà còn không răn đe được những người không vững vàng trong xã hội và vì vậy, tài sản bị thất thoát do phạm tội cũng không được thu hồi, thậm chí còn tiếp tục bị lãng phí; (v) Chưa kết hợp đồng bộ công tác phòng, chống tham nhũng với công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tránh việc lợi dụng lãng phí để tham nhũng và cũng tránh tham nhũng gây ra lãng phí<sup>12</sup>.

Ba là, trên cơ sở hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở nước ta thời gian qua, Báo cáo của Chính phủ cần bổ sung thêm 03 nhóm giải pháp sau đây:

*Thứ nhất*, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ cần quán triệt nghiêm túc và kịp thời thể chế hóa các văn bản của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, nhất là các văn bản liên quan đến thực hành tiết kiệm, chống lãng phí: (i) Kết luận số 10-KL/TW ngày 26/12/2016 của Bộ Chính trị

<sup>10</sup> Báo Nhân dân điện tử <https://nhandan.com.vn>.

<sup>11</sup> Bị can Bùi Quang Huy (Tổng Giám đốc Công ty Nhật Cường) bị truy nã quốc tế về các tội buôn lậu và vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng; bị can Hồ Thị Kim Thoa bị khởi tố về tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước gây thất thoát, lãng phí, khi bị khởi tố không có mặt tại Việt Nam...

<sup>12</sup> Thực tế đấu tranh phòng, chống tham nhũng những năm qua cho thấy, không ít vụ án tham nhũng dẫn đến thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước như: (i) Vụ các đối tượng tại Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Thái Bình “lạm quyền” trong việc giúp vợ chồng Nguyễn Xuân Đường thay đổi kết quả các dự án đấu thầu đất đai để trục lợi...; (ii) Vụ công ty con tại tỉnh Bắc Ninh của Công ty Tanma (Nhật Bản) có dấu hiệu hối lộ một số cán bộ của Việt Nam để trốn thuế; (iii) Vụ Thanh tra thuế ở Chi cục thuế Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông đòi 15 triệu đồng của chủ tiệm tạp hóa; (iv) Vụ lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ xảy ra tại Công ty tài chính cao su, Công ty Minh Hằng ở Bình Dương gây thiệt hại 67 tỷ đồng.

về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khóa XI về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí; (ii) Chỉ thị số 27-CT/TW ngày 10/01/2019 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; và gần đây là (iii) Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế. Hoàn thiện pháp luật để bảo vệ người phát hiện, tố giác, người đấu tranh chống lãng phí.

*Thứ hai*, Chính phủ cần thực hiện giải pháp khắc phục tình trạng đối tượng phạm tội gây thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước bỏ trốn<sup>13</sup>. Theo Bộ Công an, tính đến tháng 5/2019, Việt Nam hiện có hơn 1.200 người phạm tội bỏ trốn ra nước ngoài, trong đó có 235 người đã bị Interpol ra lệnh truy nã đỏ, nhiều nghi can phạm tội đặc biệt nghiêm trọng<sup>14</sup>. Ngăn chặn tội phạm trốn ra nước ngoài là vấn đề lớn hiện nay đặt ra cho công tác phòng, chống tội phạm nói chung, tội phạm tham nhũng, lãng phí nói riêng. Chính phủ cần thống kê số lượng đối tượng

phạm tội gây thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước bỏ trốn, nhất là những đối tượng bỏ trốn ra nước ngoài; chỉ rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan của tình trạng này để có giải pháp khắc phục; tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật về tư pháp, nhất là pháp luật về truy nã, dẫn độ tội phạm.

*Thứ ba*, Chính phủ cần kết hợp đồng bộ công tác phòng, chống tham nhũng với công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tránh việc lợi dụng lãng phí để tham nhũng và cũng tránh tham nhũng gây ra lãng phí<sup>15</sup>. Vì tham nhũng, lãng phí - đúng như Bác Hồ đã nói - đều là hậu quả của quan liêu. Do đó, muốn loại trừ lãng phí phải kết hợp với loại trừ tham nhũng; tăng cường công tác phòng ngừa, ngăn chặn, thu hồi tài sản bị thất thoát, bị thiệt hại; chủ động, tập trung xác minh, truy tìm và triển khai có hiệu quả các biện pháp để thu hồi triệt để tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát; tập trung chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thanh tra để xử lý sai phạm trong các dự án gây thất thoát, thua lỗ kéo dài, dư luận xã hội quan tâm; chú trọng thanh tra một số lĩnh vực có nguy cơ phát sinh tham nhũng, lãng phí cao như lĩnh vực quản lý tài sản công, đầu tư công, quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên, khoáng sản, thuế ■

<sup>13</sup> Bị can Bùi Quang Huy (Tổng Giám đốc Công ty Nhật Cường) bị truy nã quốc tế về các tội buôn lậu và vi phạm quy định về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng; bị can Hồ Thị Kim Thoa bị khởi tố về tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước gây thất thoát, lãng phí, khi bị khởi tố không có mặt tại Việt Nam...

<sup>14</sup> <https://phaply.net.vn/ngan-chan-toi-pham-bo-tron-ra-nuoc-ngoai-van-de-lon-hien-nay-a211496.html>.

<sup>15</sup> Thực tế đấu tranh phòng, chống tham nhũng những năm qua cho thấy, không ít vụ án tham nhũng dẫn đến thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước như: (i) Vụ các đối tượng tại Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Thái Bình “lạm quyền” trong việc giúp vợ chồng Nguyễn Xuân Đường thay đổi kết quả các dự án đấu thầu đất đai để trục lợi... (ii) Vụ công ty con tại tỉnh Bắc Ninh của Công ty Tanma (Nhật Bản) có dấu hiệu hối lộ một số cán bộ của Việt Nam để trốn thuế; (iii) Vụ Thanh tra thuế ở Chi cục thuế Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông đòi 15 triệu đồng của chủ tiệm tạp hóa; (iv) Vụ lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ xảy ra tại Công ty tài chính cao su, Công ty Minh Hằng ở Bình Dương gây thiệt hại 67 tỷ đồng.

# HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA BỘ LUẬT HÌNH SỰ NĂM 2015 VỀ NHỮNG TRƯỜNG HỢP LOẠI TRỪ TRÁCH NHIỆM HÌNH SỰ

Nguyễn Văn Hương\*

\*PGS.TS. Khoa Pháp luật hình sự, Trường Đại học Luật Hà Nội

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự, Bộ luật Hình sự năm 2015.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 01/6/2021

Biên tập : 13/7/2021

Duyệt bài : 16/7/2021

## Article Information:

*Keywords:* Cases of exclusion of criminal liability, Criminal Code 2015

*Article History:*

Received : 01 Jun 2021

Edited : 13 Jul. 2021

Approved : 16 Jul. 2021

## Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, phân tích các quy định về những trường hợp được loại trừ trách nhiệm hình sự trong Bộ luật Hình sự năm 2015, chỉ ra những hạn chế của các quy định này và đưa ra kiến nghị hoàn thiện.

## Abstract:

Within the scope of this article, the author provides introduction and an analysis of the provisions on cases in which criminal liability is excluded in the Penal Code of 2015, and also points out the shortcomings of these provisions and proposes a number of recommendations for further improvements.

## 1. Những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015

Điều 2 Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 1985, BLHS năm 1999 và BLHS năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2017 (BLHS năm 2015) đều quy định: “*Chỉ người nào phạm một tội đã được Bộ luật hình sự quy định mới phải chịu trách nhiệm hình sự*”. Như vậy, cơ sở của trách nhiệm hình sự (TNHS) theo luật hình sự Việt Nam chính là hành vi thực hiện tội phạm được quy định trong BLHS. Nói cách khác, cơ sở của TNHS chính là hành vi nguy hiểm cho xã hội của một người (có năng lực TNHS, đạt độ

tuổi chịu TNHS) thỏa mãn dấu hiệu của cấu thành tội phạm cụ thể được quy định trong BLHS. Trường hợp hành vi của một người không thỏa mãn dấu hiệu của cấu thành tội phạm cụ thể trong BLHS thì không phải là tội phạm và tất nhiên, người thực hiện hành vi này không phải chịu TNHS. Bên cạnh trường hợp hành vi không thỏa mãn dấu hiệu cấu thành tội phạm và không phải chịu TNHS, BLHS còn quy định trường hợp hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm được quy định trong BLHS nhưng vì các nguyên nhân khác nhau (có thể do chính sách hình sự của Nhà nước) mà người thực hiện các hành vi này không phải chịu TNHS như

trường hợp được miễn TNHS tại Điều 16, Điều 29, khoản 4 Điều 110 BLHS<sup>1</sup>...

Những trường hợp loại trừ TNHS như: Phòng vệ chính đáng (Điều 22), Tình thế cấp thiết (Điều 23), Gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội (Điều 24), Rủi ro trong nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ (Điều 25), sau khi mô tả dấu hiệu, BLHS năm 2015 còn quy định, các trường hợp này “*không phải là tội phạm*”. Tức là, các hành vi này được coi là hành vi hợp pháp, người thực hiện hành vi trong các trường hợp này không phải chịu TNHS.

Đối với các trường hợp khác như: Sự kiện bất ngờ (Điều 20), Tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự (Điều 21) và Thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên (Điều 26), BLHS quy định, các trường hợp này “*không phải chịu trách nhiệm hình sự*”.

Vậy, các trường hợp “*không phải là tội phạm*” (người thực hiện hành vi không phải chịu TNHS) với các trường hợp “*không phải chịu trách nhiệm hình sự*” về bản chất có gì khác nhau khi các trường hợp này đều được quy định tại Chương IV - Những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự?

### **- Sự kiện bất ngờ (Điều 20 BLHS năm 2015)**

Điều 20 BLHS năm 2015 quy định: “*Người thực hiện hành vi gây hậu quả nguy hại cho xã hội trong trường hợp không thể thấy trước hoặc không buộc phải thấy trước hậu quả của hành vi đó, thì không phải chịu trách nhiệm hình sự*”.

Theo quy định của BLHS năm 2015, sự kiện bất ngờ là trường hợp người có hành vi gây thiệt hại cho xã hội nhưng *không thể thấy trước hoặc không buộc phải thấy trước hậu quả của hành vi đó*. Như vậy, người

gây thiệt hại trong trường hợp này không có lỗi đối với hành vi và hậu quả mà họ đã gây ra nên họ “*không phải chịu trách nhiệm hình sự*”.

Trong trường hợp sự kiện bất ngờ, chủ thể không đủ điều kiện thấy trước (*không thể thấy trước*) hậu quả thiệt hại mà hành vi của họ gây ra hoặc không có nghĩa vụ phải thấy trước (*không buộc phải thấy trước*) hậu quả đó. Chủ thể không thấy trước hậu quả thiệt hại mà hành vi của họ gây ra trong trường hợp sự kiện bất ngờ là do khách quan. Người gây thiệt hại không có lỗi đối với hành vi nguy hiểm và hậu quả thiệt hại đã xảy ra. Hành vi gây thiệt hại trong trường hợp sự kiện bất ngờ không đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, không có TNHS. Người có hành vi gây thiệt hại trong trường hợp này đương nhiên không phải chịu TNHS chứ không phải là được loại trừ TNHS. Đây cũng là lý do chúng tôi cho rằng, sự kiện bất ngờ (Điều 20 BLHS năm 2015) không thuộc trường hợp loại trừ TNHS. Trong các công trình nghiên cứu được công bố cũng có quan điểm tương tự<sup>2</sup>.

### **- Tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự (Điều 21 BLHS năm 2015)**

Điều 21 BLHS năm 2015 quy định: “*Người thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội trong khi đang mắc bệnh tâm thần, một bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình, thì không phải chịu trách nhiệm hình sự*”.

Năng lực TNHS là một dạng năng lực pháp lý của con người; là năng lực nhận thức và năng lực điều khiển hành vi của chủ thể theo đòi hỏi của xã hội. Một người phát triển bình thường (về tâm lý, sinh lý) sẽ có năng lực nhận thức và điều khiển hành vi theo đòi hỏi của xã hội khi đến độ tuổi nhất định. Tuy nhiên, năng lực này có thể sẽ không có hoặc bị mất do chủ thể mắc bệnh nhất định liên

<sup>1</sup> Xem: Điều 16, Điều 29, khoản 4 Điều 110, khoản 7 Điều 364, khoản 2 Điều 390 BLHS năm 2015.

<sup>2</sup> Xem: Nguyễn Ngọc Hòa, *Bình luận khoa học Bộ luật hình sự năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2017* - Phần chung, Nxb. Tư pháp, Hà Nội 2017, tr. 116, 117.

quan đến hoạt động tâm thần. Người không có năng lực nhận thức hoặc năng lực điều khiển hành vi theo đòi hỏi của xã hội do mắc bệnh tâm thần hoặc bệnh khác làm rối loạn hoạt động tâm thần được coi là người trong tình trạng không có năng lực TNHS. Trường hợp này có thể được gọi là không có năng lực lỗi và do không có năng lực lỗi nên không có năng lực TNHS<sup>3</sup>.

Theo quy định của Điều 21 BLHS năm 2015, có hai dấu hiệu xác định tình trạng không có năng lực TNHS: “*người... đang mắc bệnh tâm thần, một bệnh khác*” (dấu hiệu y học) và dấu hiệu “*mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình*” (dấu hiệu tâm lý). Về dấu hiệu y học: Người được coi là ở trong tình trạng không có năng lực TNHS phải là người mắc bệnh tâm thần hoặc bệnh khác làm rối loạn hoạt động tâm thần. Về dấu hiệu tâm lý (còn gọi là dấu hiệu pháp lý): Người được coi là ở trong tình trạng không có năng lực TNHS là người bị mất khả năng nhận thức ý nghĩa xã hội của hành vi của mình, không biết hành vi của mình là đúng hay sai, từ đó cũng không thể kìm chế hành vi nguy hiểm để thực hiện hành vi phù hợp với yêu cầu của xã hội.

Theo luật hình sự Việt Nam, chủ thể của tội phạm phải là người có năng lực TNHS (năng lực lỗi). Người không có năng lực nhận thức hoặc năng lực điều khiển hành vi theo đòi hỏi của xã hội (do mắc bệnh tâm thần,...) được coi là người không có năng lực TNHS (không thỏa mãn dấu hiệu chủ thể của tội phạm). Hành vi gây thiệt hại được thực hiện trong tình trạng không có năng lực TNHS không cấu thành tội phạm, không có TNHS và người thực hiện hành vi này không phải chịu TNHS chứ không phải là được loại trừ

TNHS. Đây cũng lý do chúng tôi cho rằng, tình trạng không có năng lực TNHS (Điều 21 BLHS năm 2015) không thuộc trường hợp loại trừ TNHS<sup>4</sup>.

**- Phòng vệ chính đáng (Điều 22 BLHS năm 2015)**

Điều 22 BLHS năm 2015 quy định: “*Phòng vệ chính đáng là hành vi của người vì bảo vệ quyền hoặc lợi ích chính đáng của mình, của người khác hoặc lợi ích của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức mà chống trả lại một cách cần thiết người đang có hành vi xâm phạm các lợi ích nói trên. Phòng vệ chính đáng không phải là tội phạm*”.

Hành vi chống trả của người phòng vệ về khách quan có sự gây thiệt hại nhưng về chủ quan hành vi này được coi là không có lỗi vì chủ thể đã lựa chọn thực hiện hành vi phù hợp với đòi hỏi của xã hội, được xã hội chấp nhận. Hành vi chống trả gây thiệt hại trong phòng vệ chính đáng do không có lỗi nên việc gây thiệt hại trong phòng vệ chính đáng “*không bị coi là có tính nguy hiểm cho xã hội của tội phạm*”<sup>5</sup>. Đó chính là căn cứ loại trừ TNHS của người thực hiện hành vi gây thiệt hại trong trường hợp phòng vệ chính đáng. Theo luật hình sự Việt Nam, hành vi chống trả gây thiệt hại cho người khác được coi là phòng vệ chính đáng và người thực hiện hành vi không phải chịu TNHS khi thỏa mãn các điều kiện:

*Thứ nhất*, cơ sở làm phát sinh quyền phòng vệ chính đáng là hành vi tấn công bất hợp pháp của con người xâm phạm các lợi ích được pháp luật bảo vệ. Hành vi tấn công xâm phạm các lợi ích được pháp luật bảo vệ phải có tính nguy hiểm nhất định và phải đang xảy ra, tức là đã bắt đầu mà chưa kết thúc. Thiệt hại mà hành vi tấn công gây ra có thể là thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, tổ chức, người

<sup>3</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam (Phần chung)*, Nxb. CAND, Hà Nội, 2016, tr. 135.

<sup>4</sup> Xem: Nguyễn Ngọc Hòa, sdd, tr.116, 117.

<sup>5</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội, sdd, tr. 223; (Xem thêm: Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật, *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam (Phần chung)*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội 2001, tr. 246, 247).

khác hoặc của chính bản thân người phòng vệ. Các thiệt hại mà hành vi tấn công gây ra có thể bao gồm các thiệt hại khác nhau như tính mạng, sức khỏe, tài sản...

*Thứ hai*, hành vi chống trả của người phòng vệ phải nhằm vào chính người có hành vi tấn công. Hành vi chống trả của người phòng vệ có thể gây thiệt hại cho tính mạng, sức khỏe... của người có hành vi tấn công để ngăn chặn, đẩy lùi, loại bỏ hành vi tấn công để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân. Phòng vệ chính đáng là hành vi tích cực, phù hợp với yêu cầu của xã hội nên người phòng vệ chính đáng được phép chống trả gây thiệt hại cho người có hành vi tấn công ngay cả khi có thể sử dụng biện pháp khác không gây thiệt hại<sup>6</sup>.

*Thứ ba*, hành vi chống trả của người phòng vệ chính đáng phải là “chống trả cần thiết”. Biện pháp chống trả mà người phòng vệ sử dụng trong hoàn cảnh cụ thể phải là biện pháp cần thiết để ngăn chặn, đẩy lùi hoặc loại bỏ hành vi tấn công. Hành vi chống trả, gây thiệt hại cho người có hành vi tấn công phải phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi tấn công; không có sự chênh lệch quá đáng giữa hành vi tấn công và hành vi phòng vệ. Để đánh giá sự chống trả của người phòng vệ là cần thiết hay quá mức cần thiết, người áp dụng luật phải dựa vào nhiều căn cứ khác nhau. Việc đánh giá các căn cứ này trong thực tế rất phức tạp, cơ quan áp dụng pháp luật phải căn cứ vào rất nhiều yếu tố khác nhau<sup>7</sup>.

**- Tình thế cấp thiết (Điều 23 BLHS năm 2015)**

Điều 23 BLHS năm 2015 quy định: “*Tình thế cấp thiết là tình thế của người vì*

*muốn tránh gây thiệt hại cho quyền, lợi ích hợp pháp của mình, của người khác hoặc lợi ích của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức mà không còn cách nào khác là phải gây một thiệt hại nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa. Hành vi gây thiệt hại trong tình thế cấp thiết không phải là tội phạm”*.

Hành vi gây thiệt hại trong tình thế cấp thiết về khách quan có sự gây thiệt hại cho quan hệ xã hội được luật hình sự bảo vệ nhưng về chủ quan hành vi này được coi là không có lỗi vì chủ thể đã lựa chọn thực hiện hành vi có ích, phù hợp với đòi hỏi của xã hội. Vì vậy, người có hành vi gây thiệt hại trong trường hợp này được loại trừ TNHS. Theo luật hình sự Việt Nam, hành vi gây thiệt hại được coi là tình thế cấp thiết, người có hành vi gây thiệt hại không phải chịu TNHS khi thỏa mãn các điều kiện:

*Thứ nhất*, có sự nguy hiểm đang đe dọa gây thiệt hại đến các lợi ích được pháp luật bảo vệ. Sự nguy hiểm trong tình thế cấp thiết có thể phát sinh từ nhiều nguồn khác nhau như thiên tai, hỏa hoạn, các sự cố kỹ thuật... Khi có sự đe dọa gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, xã hội hoặc của chính bản thân mình, mỗi công dân cần có biện pháp tích cực để ngăn chặn nguy hiểm và bảo vệ các lợi ích đó. Tuy nhiên, việc gây ra một thiệt hại để ngăn ngừa một thiệt hại khác chỉ được luật cho phép và coi là hợp pháp “khi không còn cách nào khác”.

*Thứ hai*, thiệt hại gây ra phải nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa. Pháp luật chỉ cho phép công dân gây một thiệt hại để ngăn ngừa thiệt hại khác và hành vi gây thiệt hại được coi là tình thế cấp thiết nếu thiệt hại gây ra

<sup>6</sup> Đối với hành vi tấn công của người không có năng lực TNHS, thực tiễn xét xử chỉ thừa nhận hành vi gây thiệt hại cho người này là phòng vệ chính đáng khi không còn biện pháp khác (Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, sđd, tr. 229).

<sup>7</sup> Xem: An Nam, *Kẻ đột nhập bị chém chết vì định sát hại nữ chủ nhà*, <https://vnexpress.net/phap-luat/ke-dot-nhap-bi-chem-chet-vi-dinh-sat-hai-nu-chu-nha-3910301.html>, truy cập ngày 20/7/2020; Hoàng Nam, *Đình chỉ điều tra vụ án nữ chủ nhà chém chết người nghi ăn trộm*, <https://vnexpress.net/dinh-chi-dieu-tra-vu-an-nu-chu-nha-chem-chet-nguoi-nghi-an-trom-3951755.html>, truy cập ngày 20/7/2020.



nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa. Chỉ có như vậy thì hành vi gây thiệt hại mới có ý nghĩa và người gây thiệt hại mới không phải chịu TNHS<sup>8</sup>. Trong thực tế, việc đánh giá thiệt hại gây ra với thiệt hại cần ngăn ngừa khá phức tạp, đòi hỏi người áp dụng luật phải căn cứ vào nhiều yếu tố khác nhau.

**- Gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội (Điều 24 BLHS năm 2015)**

Điều 24 BLHS năm 2015 quy định: *“Hành vi của người để bắt giữ người thực hiện hành vi phạm tội mà không còn cách nào khác là buộc phải sử dụng vũ lực cần thiết gây thiệt hại cho người bị bắt giữ thì không phải là tội phạm”*.

Trong trường hợp này, người có hành vi bắt giữ người phạm tội buộc phải sử dụng vũ lực cần thiết gây thiệt hại cho người bị bắt giữ để bắt giữ người phạm tội. Việc sử dụng vũ lực cần thiết để bắt giữ người phạm tội khi không còn cách nào khác là để thực thi pháp luật. Đó là quyền và cũng là trách nhiệm của chủ thể. Chủ thể lựa chọn hành vi sử dụng vũ lực để bắt giữ người phạm tội khi không còn cách nào khác và sự lựa chọn này phù hợp với yêu cầu của xã hội nên được coi là không có lỗi. Do không có lỗi nên hành vi gây thiệt hại trong trường hợp này không bị coi là có tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội. Đó chính là căn cứ loại trừ TNHS của người gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội. Để được coi là gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội, hành vi gây thiệt hại phải thỏa mãn các điều kiện:

*Thứ nhất*, cơ sở của việc gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội chính là

hành vi phạm tội của người bị bắt giữ và quyền được bắt giữ người có hành vi phạm tội của mọi công dân<sup>9</sup>. Trong thực tế, không ít trường hợp người phạm tội không chấp hành việc bị bắt giữ, có hành vi chống đối quyết liệt khi bị bắt giữ. Vì vậy, khi không còn cách nào khác, người có hành vi bắt giữ người phạm tội buộc phải sử dụng vũ lực cần thiết gây thiệt hại cho người bị bắt giữ để bắt giữ người phạm tội. Như vậy, điều kiện đặt ra là chỉ được sử dụng vũ lực để bắt giữ người phạm tội khi không còn cách nào khác.

*Thứ hai*, khi có quyền bắt giữ người phạm tội và khi không còn cách nào khác để bắt người phạm tội (có hành vi chống lại việc bắt giữ) thì người có hành vi bắt giữ được phép dùng vũ lực cần thiết gây thiệt hại cho người bị bắt giữ để bắt giữ người phạm tội. Hành vi dùng vũ lực ở mức độ cần thiết để thực hiện việc bắt giữ người phạm tội hoặc ngăn chặn người này tiếp tục gây thiệt hại cho xã hội. Trường hợp có cách khác để bắt giữ người phạm tội mà không cần phải dùng vũ lực thì việc sử dụng vũ lực gây thiệt hại để bắt giữ người phạm tội là không cần thiết, người có hành vi sử dụng vũ lực gây thiệt hại trong trường hợp này sẽ phải chịu TNHS<sup>10</sup>. Việc đánh giá hành vi sử dụng vũ lực là cần thiết hay quá mức cần thiết trong thực tế rất phức tạp, đòi hỏi người áp dụng luật phải căn cứ vào nhiều yếu tố khác nhau.

**- Rủi ro trong nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ (Điều 25 BLHS năm 2015)**

Điều 25 BLHS năm 2015 quy định: *“Hành vi gây ra thiệt hại trong khi thực*

<sup>8</sup> Khoản 2 Điều 23 BLHS năm 2015 quy định: *“Trong trường hợp thiệt hại gây ra rõ ràng vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết, thì người gây thiệt hại đó phải chịu trách nhiệm hình sự”*

<sup>9</sup> Điều 111 Bộ luật TTHS năm 2015 (Bắt người phạm tội quả tang) quy định: *“Đối với người đang thực hiện tội phạm hoặc ngay sau khi thực hiện tội phạm mà bị phát hiện hoặc bị đuổi bắt thì bất kỳ người nào cũng có quyền bắt và giải ngay người bị bắt đến cơ quan Công an, Viện kiểm sát hoặc Ủy ban nhân dân nơi gần nhất...”*. Điều 112 Bộ luật TTHS (Bắt người đang bị truy nã) cũng có quy định tương tự.

<sup>10</sup> Xem: Khoản 2 Điều 24 BLHS năm 2015.

hiện việc nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới mặc dù đã tuân thủ đúng quy trình, quy phạm, áp dụng đầy đủ biện pháp phòng ngừa thì không phải là tội phạm”.

Quy định trên đây cho phép công dân có quyền được thực hiện việc nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới. Việc gây thiệt hại do nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới khi đã tuân thủ đúng quy trình, quy phạm, áp dụng đầy đủ biện pháp phòng ngừa thì không phải chịu TNHS. Việc gây thiệt hại khi nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới không bị coi là tội phạm nếu đáp ứng đầy đủ các điều kiện:

*Thứ nhất*, các quy trình, quy phạm liên quan đến việc nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới đã được tuân thủ đầy đủ khi thực hiện;

*Thứ hai*, các biện pháp phòng ngừa rủi ro được áp dụng đầy đủ khi nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới.

Các điều kiện nêu trên thể hiện trách nhiệm, sự thận trọng của chủ thể khi tiến hành nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới cũng như việc dự liệu các rủi ro có thể phát sinh từ hoạt động này. Đó chính là cơ sở loại trừ TNHS của chủ thể đối với những rủi ro phát sinh từ các hoạt động nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ mới.

**- Thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên (Điều 26 BLHS năm 2015)**

Điều 26 BLHS năm 2015 quy định: “Người thực hiện hành vi gây thiệt hại trong khi thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên trong lực lượng

vũ trang nhân dân để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh nếu đã thực hiện đầy đủ quy trình báo cáo người ra mệnh lệnh nhưng người ra mệnh lệnh vẫn yêu cầu chấp hành mệnh lệnh đó, thì không phải chịu trách nhiệm hình sự. Trong trường hợp này người ra mệnh lệnh phải chịu trách nhiệm hình sự”.

Theo luật hình sự Việt Nam, hành vi gây thiệt hại trong khi thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên không phải chịu TNHS. Việc thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc cấp trên là quyền đồng thời là trách nhiệm của người nhận mệnh lệnh. Đối với người nhận mệnh lệnh, việc chấp hành mệnh lệnh là hành vi hợp pháp. Họ không biết hoặc không buộc phải biết mệnh lệnh (họ phải thi hành) là hợp pháp hay không hợp pháp. Vì vậy, việc thi hành mệnh lệnh không hợp pháp, gây thiệt hại cho xã hội thì họ cũng không bị coi là có lỗi. Đó chính là cơ sở của việc loại trừ trách nhiệm hình sự đối với người thi hành mệnh lệnh. Hành vi thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên gây thiệt hại cho xã hội nhưng người gây thiệt hại không phải chịu TNHS khi thỏa mãn các điều kiện:

- Hành vi thi hành mệnh lệnh phải là thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên trong lực lượng vũ trang nhân dân;<sup>11</sup>

- Nhiệm vụ được thi hành theo mệnh lệnh phải là nhiệm vụ quốc phòng hoặc an ninh;

- Người ra lệnh phải là người chỉ huy hoặc cấp trên của người thi hành mệnh lệnh;

- Người thi hành mệnh lệnh đã thực hiện đầy đủ quy trình báo cáo người ra mệnh lệnh nhưng người ra mệnh lệnh vẫn yêu cầu chấp hành mệnh lệnh.

Hành vi thi hành mệnh lệnh, gây thiệt hại cho xã hội khi thỏa mãn các điều kiện nêu trên thì người có hành vi gây thiệt hại không

<sup>11</sup> Xem: Điều 12 Luật Quốc phòng năm 2005.

phải chịu TNHS mà người ra mệnh lệnh phải chịu trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, do tính chất đặc biệt nghiêm trọng của các tội: Tội phá hoại hòa bình, gây chiến tranh xâm lược (Điều 421), Tội chống loài người (Điều 422), Tội phạm chiến tranh (Điều 423) mà BLHS Việt Nam quy định người thực hiện các tội phạm này do thi hành mệnh lệnh của cấp trên vẫn phải chịu TNHS nhưng được giảm nhẹ TNHS<sup>12</sup>.

## 2. Kiến nghị hoàn thiện Bộ luật Hình sự năm 2015

Những phân tích trên cho thấy, việc BLHS quy định trường hợp Sự kiện bất ngờ và Tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự vào Chương IV (Những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự) là không phù hợp. Để bảo đảm tính logic, hợp lý của các quy định của BLHS, tác giả kiến nghị như sau:

*Thứ nhất*, đưa chế định Sự kiện bất ngờ (Điều 20 BLHS năm 2015) từ Chương IV về Chương III và đặt sau chế định lỗi vô ý phạm tội (Điều 11 BLHS năm 2015).

Trong trường hợp sự kiện bất ngờ, chủ thể không có lỗi đối với hành vi nguy hiểm và hậu quả thiệt hại đã xảy ra. Hành vi gây thiệt hại trong trường hợp sự kiện bất ngờ không đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, không có TNHS. Người gây thiệt hại trong trường hợp này không phải chịu TNHS chứ không phải là được loại trừ TNHS. Vì vậy, việc quy định trường hợp Sự kiện bất ngờ tại Chương IV (cùng với các trường hợp loại trừ TNHS) là không hợp lý, chế định này cần được đưa về Chương III và đặt sau

chế định lỗi vô ý phạm tội (Điều 11). Quy định như vậy sẽ bảo đảm sự liên hệ và phân biệt rõ trường hợp sự kiện bất ngờ (hành vi gây thiệt hại không có lỗi) với trường hợp phạm tội với lỗi vô ý vì cấu tạo (khoản 2 Điều 11). Cách quy định này đã được thể hiện trong BLHS năm 1985, BLHS năm 1999, cũng được thể hiện trong BLHS Liên bang Nga;<sup>13</sup> BLHS Trung Quốc<sup>14</sup>...

*Thứ hai*, đưa chế định Tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự (Điều 21 BLHS năm 2015) từ Chương IV về Chương III và đặt sau chế định tuổi chịu trách nhiệm hình sự (Điều 12 BLHS năm 2015).

Hành vi gây thiệt hại cho xã hội của người trong trường hợp tình trạng không có năng lực TNHS không đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, không có TNHS. Người gây thiệt hại trong trường hợp này không phải chịu TNHS chứ không phải là được loại trừ TNHS. Vì vậy, việc quy định tình trạng không có năng lực TNHS tại Chương IV (cùng với các trường hợp loại trừ TNHS) là không hợp lý. Tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự (Điều 21) cần được đưa về Chương III và đặt sau chế định tuổi chịu TNHS (Điều 12 BLHS năm 2015). Quy định như vậy sẽ bảo đảm sự liên hệ và phân biệt rõ tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự với trường hợp người thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là tội phạm. Cách quy định này đã được thể hiện trong BLHS năm 1985, BLHS năm 1999, cũng được thể hiện trong BLHS Liên bang Nga<sup>15</sup>; BLHS Trung Quốc<sup>16</sup>; BLHS Liên bang Đức<sup>17</sup> ■

<sup>12</sup> Xem: Khoản 2 Điều 26 và khoản 2 Điều 421, khoản 2 Điều 422 và khoản 2 Điều 423 BLHS năm 2015.

<sup>13</sup> Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Bộ luật hình sự Liên bang Nga*, Nxb. CAND, Hà Nội, 2011, tr. 38, 40.

<sup>14</sup> Xem: Đinh Bích Hà (Dịch và giới thiệu), *Bộ luật hình sự của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr. 41, 42, 43.

<sup>15</sup> Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Bộ luật hình sự Liên bang Nga*, sđd, tr. 34, 36.

<sup>16</sup> Xem: Đinh Bích Hà (Dịch và giới thiệu), *Bộ luật hình sự của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, sđd, tr. 43.

<sup>17</sup> Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Bộ luật hình sự Cộng hòa Liên bang Đức*, Nxb. CAND, Hà Nội, 2011, tr. 26.

## HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC VI PHẠM VỀ CHO THUÊ LẠI LAO ĐỘNG\*

**Cao Vũ Minh\***

*\*TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh*

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Bộ luật Lao động năm 2019, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, cho thuê lại lao động.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/6/2021  
Biên tập : 12/7/2021  
Duyệt bài : 15/7/2021

### Article Infomation:

*Keywords:* The Labor Code of 2019; administrative violation; sanctioning of administrative violation; labor outsourcing service.

### Article History:

Received : 03 Jun 2021  
Edited : 12 Jul. 2021  
Approved : 15 Jul. 2021

### Tóm tắt:

Hiện nay, xử phạt vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động được quy định chủ yếu trong Nghị định số 28/2020/NĐ-CP ngày 01/3/2020 của Chính phủ. Bên cạnh những kết quả đạt được, một số quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm cho thuê lại lao động trong Nghị định số 28/2020/NĐ-CP đã bộc lộ những hạn chế, bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện.

### Abstract:

Currently, sanctions for administrative violations on labor outsourcing services are mainly regulated in the Decree No. 28/2020/ND-CP dated March 1, 2020 of the Government. In addition to the achieved results, a number of regulations on sanctioning administrative violations for labor outsourcing services in Decree No. 28/2020/ND-CP have revealed shortcomings and inadequacies that need to be reviewed so that further improvements should be made.

## 1. Khái quát về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm cho thuê lại lao động

Theo quy định của Điều 52 Bộ luật Lao động năm 2019, cho thuê lại lao động là việc người lao động giao kết hợp đồng lao động với một người sử dụng lao động là doanh nghiệp cho thuê lại lao động; sau đó, người lao động được chuyển sang làm việc và chịu sự điều hành của người sử dụng lao động khác mà vẫn duy trì quan hệ lao động với người sử dụng lao động đã giao

kết hợp đồng lao động. Hoạt động cho thuê lại lao động là ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, chỉ được thực hiện bởi các doanh nghiệp có Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động. Bên cạnh đó, doanh nghiệp còn phải đáp ứng điều kiện về ký quỹ cũng như điều kiện đối với người đứng đầu doanh nghiệp. Việc thực hiện cho thuê lại lao động chỉ được tiến hành trong phạm vi danh mục những công việc được phép thực hiện cho thuê lại lao động<sup>1</sup>.

\* Bài viết có sử dụng kết quả từ Đề tài Nghiên cứu khoa học “Xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên ở Việt Nam - Thực trạng và hướng hoàn thiện” do TS. Cao Vũ Minh làm Chủ nhiệm.

<sup>1</sup> Phụ lục II ban hành kèm theo Nghị định số 145/2020/NĐ-CP ngày 14/12/2020 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động.

Để bảo đảm cho hoạt động cho thuê lao động diễn ra theo đúng quy định của pháp luật, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ cho thuê lao động, Nhà nước đã áp dụng nhiều biện pháp khác nhau. Một trong những biện pháp đó là xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) đối với các vi phạm về cho thuê lao động. Trên cơ sở quy định của Bộ luật Lao động năm 2019, Chính phủ ban hành Nghị định số 28/2020/NĐ-CP ngày 01/3/2020 (Nghị định số 28) quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng. Trong Nghị định này, vấn đề xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lao động được quy định tại Điều 12.

Điều 12 Nghị định số 28 chia mức xử phạt VPHC thành 06 khung tiền phạt tương ứng với 06 nhóm hành vi vi phạm. So với Nghị định số 95/2013/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP (Nghị định số 95) trước đây, Nghị định số 28 thay đổi một số nội dung nhất định. Nếu như theo Nghị định số 95, VPHC về cho thuê lao động sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo hoặc phạt tiền thì theo Nghị định số 28, người vi phạm chỉ bị áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền. Cụ thể, theo Nghị định số 95, hành vi “không thông báo, hướng dẫn cho người lao động thuê lại biết nội quy lao động và các quy chế khác của doanh nghiệp” hoặc “phân biệt đối xử về điều kiện làm việc đối với người lao động thuê lại so với người lao động của doanh nghiệp” có thể bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, thì theo Nghị định số 28, sẽ bị áp dụng hình thức phạt tiền. Như vậy, kể từ thời điểm Nghị định

số 28 có hiệu lực, VPHC về cho thuê lao động sẽ luôn bị áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền mà không áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Quy định này là hợp lý bởi mức xử phạt cảnh cáo quá nhẹ và không có tác dụng răn đe đối với vi phạm hành chính nguy hiểm này<sup>2</sup>.

Trong khi hầu hết nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực được ban hành mới để thay thế nghị định cũ đều tăng mức tiền phạt, Nghị định số 28 hầu như giữ nguyên mức tiền phạt so với Nghị định số 95, ngoại trừ hành vi “không thông báo, hướng dẫn cho người lao động thuê lại biết nội quy lao động và các quy chế khác của doanh nghiệp” hoặc “phân biệt đối xử về điều kiện làm việc đối với người lao động thuê lại so với người lao động của doanh nghiệp”, phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng tăng lên thành 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng. Đối với các vi phạm còn lại như: “hoạt động cho thuê lao động mà không có Giấy phép hoạt động cho thuê lao động”, “cho doanh nghiệp khác mượn Giấy phép hoạt động cho thuê lao động để hoạt động cho thuê lao động”, “cho thuê lao động ở những ngành nghề, công việc không được pháp luật cho phép”, Nghị định số 28 giữ nguyên mức tiền phạt như Nghị định số 95. Lý giải cho việc giữ nguyên mức tiền phạt của Nghị định số 28, có ý kiến cho rằng, VPHC về cho thuê lao động chủ yếu do các doanh nghiệp thực hiện, các doanh nghiệp này có sự hiểu biết pháp luật nhất định; do đó, việc xử phạt phải mang tính giáo dục chứ không nên điều chỉnh pháp luật theo hướng nâng cao mãi chế tài xử phạt<sup>3</sup>.

Bên cạnh đó, Nghị định số 28 quy định cụ thể hơn về hành vi vi phạm để từ đó

<sup>2</sup> Nguyễn Nhật Khanh (2020), “Hình thức xử phạt cảnh cáo trong xử phạt vi phạm hành chính”, Tạp chí Luật học, (5).

<sup>3</sup> Nguyễn Thị Tuyết Vân - Phạm Ngọc Thành (2018), “Một số kiến nghị về quản lý nhà nước đối với cho thuê lao động”, Tạp chí Quản lý nhà nước, (1).

làm căn cứ xử phạt. Cụ thể, nếu trước đây Nghị định số 95 chỉ quy định “cho thuê lại lao động vượt quá thời hạn cho thuê lại lao động theo quy định” là một hành vi vi phạm (bị phạt tiền từ 40.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng), thì Nghị định số 28 quy định cụ thể về thời hạn cho thuê lại lao động bị vượt quá để tiến hành xử phạt. Theo đó, hành vi “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng” sẽ bị phạt tiền từ 40.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng.

Ngoài ra, Nghị định số 28 còn bổ sung thêm một số hành vi vi phạm như: “thuê lại lao động khi bên thuê lại lao động đang xảy ra tranh chấp lao động, đình công hoặc thuê lại lao động để thay thế người lao động đang trong thời gian thực hiện quyền đình công, giải quyết tranh chấp lao động”, “thuê lại lao động để thay thế người lao động bị cho thôi việc do thay đổi cơ cấu, công nghệ hoặc sáp nhập, hợp nhất, chia, tách doanh nghiệp hoặc vì lý do kinh tế” nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa chế tài hành chính với hành vi bị cấm<sup>4</sup>; bổ sung hành vi bị xử phạt “sửa chữa nội dung Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động đã được cấp mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự” nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc đấu tranh, phòng chống các vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động.

## 2. Những bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lại lao động

**Thứ nhất**, Nghị định số 28 quy định áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động” đối với một số vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động là không cần thiết vì đã có sự chồng lấn với việc áp dụng biện pháp thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động.

Theo quy định của Điều 28 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP thì doanh nghiệp sẽ bị thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động trong các trường hợp: a. *Chấm dứt hoạt động cho thuê lại lao động theo đề nghị của doanh nghiệp cho thuê lại*; b. *Doanh nghiệp giải thể hoặc bị Tòa án ra quyết định tuyên bố phá sản*; c. *Không bảo đảm một trong các điều kiện quy định tại Điều 21 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP*; d. Cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép; đ. Cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động; e. Doanh nghiệp cho thuê lại có hành vi giả mạo các văn bản trong hồ sơ đề nghị cấp, gia hạn, cấp lại giấy phép hoặc tẩy xóa, sửa chữa nội dung giấy phép đã được cấp hoặc sử dụng giấy phép giả.

Như vậy, khi doanh nghiệp cho thuê lại lao động thực hiện hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép” hoặc “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động” thì đương nhiên thuộc trường hợp bị thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động. Theo đó, khi phát hiện doanh nghiệp có những hành vi vi phạm trên, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính thực hiện kiểm tra, thu thập các bằng chứng liên quan và trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thu hồi giấy phép. Trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ trình của Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi giấy phép của doanh nghiệp. Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định thu hồi giấy phép, doanh nghiệp cho thuê có trách nhiệm nộp lại giấy phép cho

<sup>4</sup> Khoản 3 Điều 53 Bộ luật Lao động năm 2019 quy định những trường hợp mà bên thuê lại lao động không được sử dụng lao động thuê lại.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Khi đã bị thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động thì đương nhiên doanh nghiệp không được tiến hành các hoạt động liên quan đến cho thuê lại lao động. Sau thời hạn 05 năm, kể từ ngày bị thu hồi giấy phép thì doanh nghiệp mới có thể làm hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động.

Đối chiếu với Điều 12 Nghị định số 28 thì Chính phủ quy định hình thức xử phạt chính là phạt tiền từ 80.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng đối với doanh nghiệp thực hiện một trong các hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng”. Ngoài hình thức xử phạt chính, doanh nghiệp thực hiện hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng” sẽ áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng”.

Vi phạm “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng” bị áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng” là hợp lý. Tuy nhiên, việc áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng” đối với các vi phạm “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê

lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động” thì lại hoàn toàn không cần thiết bởi có sự chồng lấn với việc áp dụng biện pháp thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động.

Như đã trình bày, hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép” hoặc “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động” sẽ bị thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động. Hệ quả là doanh nghiệp sẽ không được tiến hành các hoạt động liên quan đến cho thuê lại lao động. Tối thiểu là sau thời hạn 05 năm, kể từ ngày bị thu hồi giấy phép thì doanh nghiệp mới có thể được cấp Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động và tiến hành hoạt động cho thuê lại lao động trên thực tế. Trong khi đó, hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng” cũng hướng đến mục đích không cho chủ thể vi phạm sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động trong khoảng thời gian tối đa 12 tháng. *Xét về mục đích*, việc áp dụng biện pháp thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động và tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động đều hướng đến việc không cho doanh nghiệp tiến hành các hoạt động liên quan đến cho thuê lại lao động. *Xét về tính chất*, biện pháp thu hồi Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động còn mang tính nghiêm khắc hơn so với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động, bởi thời gian không được tiến hành các hoạt động liên quan đến cho thuê lại lao động khi bị thu hồi giấy phép còn dài hơn rất nhiều so với thời hạn bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng Giấy phép.

**Thứ hai,** Điều 12 Nghị định số 28 đã không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” đối với một số vi phạm hành chính có làm phát sinh “số lợi bất hợp pháp”.

Vi phạm hành chính có thể gây ra những hậu quả nhất định với mức độ khác nhau cả về mặt vật chất lẫn tinh thần. Do đó, việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả được xem là một giải pháp hữu hiệu nhằm khắc phục các hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Đối với vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động, Điều 12 Nghị định số 28 chỉ quy định áp dụng hai biện pháp khắc phục hậu quả là “buộc doanh nghiệp cho thuê lại lao động trả khoản tiền lương chênh lệch cho người lao động” và “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Tuy nhiên, các biện pháp khắc phục hậu quả được quy định tại Điều 12 Nghị định số 28 đã không bao quát được hết các hành vi vi phạm có phát sinh hậu quả; từ đó dẫn đến thực trạng là nhiều vi phạm hành chính lẽ ra phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả để khôi phục lại tình trạng ban đầu do vi phạm hành chính gây ra nhưng lại không bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng.

Hiện nay, khoản 5 Điều 4 Nghị định số 28 có liệt kê về biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Điều 12 Nghị định số 28 quy định áp dụng biện pháp này đối với các vi phạm hành chính tại khoản 5 như “hoạt động cho thuê lại lao động mà không có giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động”, “chuyên người lao động đã thuê lại cho người sử dụng lao động khác”, “sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động hết hiệu lực để thực hiện hoạt động cho thuê lại lao động”.

Như vậy, chỉ các vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động quy định tại khoản 5 Điều 12 Nghị định số 28 mới bị áp dụng biện pháp “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Còn lại, các vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động khác quy định tại khoản 1, 2, 3, 4, 6 cho dù có phát sinh số lợi bất hợp pháp thì cũng không thể áp dụng biện pháp “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”.

Đơn cử, những vi phạm như “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động” (quy định tại điểm a khoản 6), “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng” (quy định tại điểm c khoản 6) đều phát sinh số lợi bất hợp pháp. Do đó, việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp” là cần thiết. Đáng tiếc, Điều 12 Nghị định số 28 không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp” đối với các vi phạm này. Bất cập này dẫn đến thực trạng là người có thẩm quyền xử phạt bị “tró tay” khi không tìm thấy cơ sở pháp lý để buộc người vi phạm phải nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hoạt động cho thuê lại lao động vào ngân sách nhà nước.

**Thứ ba,** kỹ thuật lập pháp tại Điều 12 Nghị định số 28/2020/NĐ-CP không theo quy chuẩn thống nhất, dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng pháp luật.

Hiện nay, cách quy định mức phạt trong các nghị định rất khác nhau, không theo một quy chuẩn cụ thể. Đa phần nghị định quy định mức phạt đối với cá nhân, sau đó, quy định đối với tổ chức bằng hai lần mức phạt đối với cá nhân. Đây là cách quy định “thuận chiều”<sup>5</sup> và được áp dụng trong nhiều nghị định như Nghị định số 14/2021/NĐ-CP

<sup>5</sup> Nguyễn Cảnh Hợp, “Hoàn thiện cách quy định về vi phạm hành chính trong các nghị định của Chính phủ”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật điện tử, <https://tcdclp.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=612>, truy cập ngày 30/5/2021.



xử phạt vi phạm hành chính về chăn nuôi<sup>6</sup>, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường<sup>7</sup>. Tuy nhiên, lại có nghị định quy định mức phạt đối với tổ chức, sau đó quy định mức phạt đối với cá nhân bằng ½ mức phạt đối với tổ chức. Đơn cử, Nghị định số 139/2017/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 21/2020/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở<sup>8</sup>, Nghị định số 99/2020/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí<sup>9</sup>. Đây là cách quy định theo chiều đảo ngược. Rất khó giải thích vì sao lại có cách quy định khác nhau như vậy. Phải chăng lĩnh vực nào vi phạm do tổ chức thực hiện phổ biến thì Chính phủ quy định mức phạt đối với tổ chức trước, sau đó mới đến mức phạt đối với cá nhân. Ngược lại, lĩnh vực nào vi phạm do cá nhân thực hiện là chủ yếu thì Chính phủ quy định mức phạt đối với cá nhân trước, sau đó mới quy định mức phạt đối với tổ chức.

Đối với Điều 12 Nghị định số 28 quy định xử phạt vi phạm hành chính về cho thuê lại

lao động, Chính phủ quy định 6 khoản tương ứng với 6 nhóm hành vi vi phạm. Trong 6 khoản này thì khoản 1, khoản 2, khoản 5 quy định mức tiền phạt đối với cá nhân. Ngược lại, khoản 3, khoản 4, khoản 6 lại quy định mức tiền phạt đối với tổ chức. Như vậy, nếu cá nhân thực hiện các vi phạm tại khoản 3, khoản 4, khoản 6 Điều 12 Nghị định số 28 thì mức tiền phạt sẽ phải chia ra một nửa (1/2). Rõ ràng đây là cách quy định không hợp lý và không có tính khoa học nếu xét về kỹ thuật lập pháp. Điều này dẫn đến thực trạng là nếu không nghiên cứu kỹ lưỡng thì sẽ không thể viện dẫn pháp luật chính xác. Đối với người có thẩm quyền xử phạt thì cách quy định này tiềm ẩn nguy cơ rất cao về việc áp dụng mức tiền phạt không chính xác đối với chủ thể vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động.

### **3. Giải pháp hoàn thiện**

**Thứ nhất**, Điều 28 Nghị định số 145 quy định thu hồi giấy phép trong trường hợp doanh nghiệp có hành vi “tẩy xóa, sửa chữa nội dung giấy phép đã được cấp”. Nghị định số 28/2020/NĐ-CP cũng quy định xử phạt đối với hành vi “sửa chữa nội dung Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động đã được cấp mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự”. Tuy nhiên, vi phạm này không bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê”. Theo chúng tôi, cách quy định này là hợp lý, bởi khi đã bị thu hồi thì đương nhiên

<sup>6</sup> Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 14/2021/NĐ-CP quy định: “mức phạt tiền quy định tại Chương II Nghị định này là mức phạt tiền được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính do cá nhân thực hiện. Đối với tổ chức có cùng hành vi vi phạm, mức phạt tiền gấp 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân”.

<sup>7</sup> Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP) quy định: “mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính quy định tại Chương II của Nghị định này là mức phạt tiền quy định đối với hành vi vi phạm hành chính của cá nhân, mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính của tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền với cùng hành vi vi phạm hành chính của cá nhân”.

<sup>8</sup> Khoản 3 Điều 4 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 21/2020/NĐ-CP) quy định: “mức phạt tiền quy định tại Nghị định này là mức phạt áp dụng đối với tổ chức. Đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính thì mức phạt tiền đối với cá nhân bằng 1/2 mức phạt tiền đối với tổ chức”.

<sup>9</sup> Điều 5 Nghị định số 99/2020/NĐ-CP quy định: “Mức phạt tiền quy định tại các Chương II, III và IV của Nghị định này là mức phạt tiền áp dụng đối với tổ chức. Trường hợp hành vi vi phạm hành chính do cá nhân thực hiện thì phạt tiền bằng một nửa mức phạt tiền quy định đối với tổ chức”.

doanh nghiệp không còn quyền sử dụng giấy phép; do đó, không cần đồng thời áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê”. Vì vậy, Chính phủ cần bãi bỏ quy định áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động” đối với hai hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động” và “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động”. Trong trường hợp này, việc áp dụng biện pháp thu hồi Giấy phép hoạt động đã đủ vô hiệu hóa quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động của doanh nghiệp.

**Thứ hai**, hiện nay, rất nhiều các nghị định quy định hành vi “cho mượn, cho thuê, cho chủ thể khác sử dụng giấy phép, chứng chỉ” bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Đơn cử, theo khoản 4 và khoản 6 Điều 5 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP thì hành vi “cho thuê, cho mượn Giấy phép bưu chính” sẽ bị phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng và bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Theo khoản 4 và khoản 8 Điều 63 Nghị định số 82/2020/NĐ-CP thì hành vi “cho tổ chức khác thuê, mượn giấy phép hoạt động của văn phòng con nuôi nước ngoài” sẽ bị phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng, đồng thời bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Tương tự, khoản 2 và khoản 6 Điều 16 Nghị định số 04/2021/NĐ-CP thì hành vi “cho thuê, cho mượn giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh dịch vụ tư vấn du học” bị phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng và bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu

quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp”. Do đó, Nghị định số 28/2020/NĐ-CP có thể tiếp thu kinh nghiệm lập pháp tiến bộ trên để quy định bổ sung việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp” đối với các vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động có phát sinh số lợi bất hợp pháp (như “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng Giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động”, “cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng”).

**Thứ ba**, cùng được quy định trong một điều luật nhưng có hành vi lại quy định mức tiền phạt đối với cá nhân, có hành vi lại quy định mức tiền phạt đối với tổ chức. Quy định như trong Điều 12 Nghị định số 28 vừa không phù hợp về nguyên tắc kỹ thuật lập pháp so với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020)<sup>10</sup> vừa gây nên sự rối rắm không cần thiết. Chính sự rối rắm này có thể khiến chủ thể có thẩm quyền xử phạt áp dụng mức tiền phạt không chính xác khi tiến hành xử phạt. Vẫn biết rằng, khi xử phạt vi phạm hành chính, chủ thể có thẩm quyền phải thận trọng nhằm bảo đảm cho quyết định xử phạt vi phạm hành chính là sản phẩm của sự hợp pháp. Thế nhưng, sự cẩn trọng này nên dành cho việc áp dụng pháp luật hơn là để loại trừ sự “đánh đố” trong kỹ thuật lập pháp. Vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động có thể được thực hiện bởi cá nhân hoặc tổ chức. Do đó, trên cơ sở cách quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Chính phủ cần thống nhất cách quy định mức phạt tiền đối với toàn bộ hành vi vi phạm là mức phạt đối với cá nhân, sau đó mới quy định mức phạt đối với tổ chức là gấp hai lần so với cá nhân ■

<sup>10</sup> Điều 24 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định mức phạt cao nhất trong từng lĩnh vực đối với cá nhân. Sau đó mới đến mức phạt cao nhất trong từng lĩnh vực đối với tổ chức.

# NỘI LUẬT HÓA CÔNG ƯỚC LA HAY NĂM 1996 - KINH NGHIỆM CỦA LIÊN BANG NGA VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

**Phan Hoài Nam\***

**Nguyễn Thị Kim Duyên\*\***

\*TS. Phó Trưởng Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

\*\* ThS. GV. Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Công ước La Hay năm 1996, Liên bang Nga, nội luật hóa.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 22/4/2021

Biên tập : 15/6/2021

Duyệt bài : 18/6/2021

## Tóm tắt:

Việc gia nhập Công ước La Hay năm 1996 là cần thiết đối với việc giải quyết xung đột về thẩm quyền, pháp luật áp dụng cũng như công nhận và cho thi hành các biện pháp bảo vệ trẻ em. Hiện nay, Việt Nam chưa là thành viên của Công ước La Hay năm 1996. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả trình bày kinh nghiệm nội luật hóa Công ước La Hay năm 1996 của Liên bang Nga và đưa ra những gợi mở cho Việt Nam khi gia nhập Công ước này.

## Article Information:

*Keywords:* The Hague Convention of 1996; Russian Federation, jurisdiction

*Article History:*

Received : 22 Apr. 2021

Edited : 15 Jun 2021

Approved : 18 Jun 2021

## Abstract:

Accession to The Hague Convention of 1996 is essential for the resolution of conflicts in jurisdiction and applicable law, as well as the recognition and enforcement of child protection measures. Currently, Vietnam is not a party to The Hague Convention of 1996. Studying the process of implementing The Hague Convention of 1996 of member states, including the Russian Federation, helps us to draw the necessary experience to have the best preparation for the accession to this Convention.

Tuyên ngôn của Liên hợp quốc (LHQ) về quyền trẻ em năm 1982 khẳng định “Trẻ em, do còn non nớt về thể chất và trí tuệ, cần được chăm sóc và bảo vệ đặc biệt, kể cả sự bảo vệ thích hợp về mặt pháp lý trước cũng như sau khi ra đời”<sup>1</sup>. Trách nhiệm của cha mẹ trong việc bảo vệ trẻ em để bảo đảm trẻ em được nuôi dưỡng và lớn lên “trong môi trường gia đình, trong bầu không khí

hạnh phúc, yêu thương và cảm thông”<sup>2</sup> là vô cùng cần thiết. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, quan hệ hôn nhân và gia đình giữa công dân các quốc gia khác nhau ngày càng phát triển và đa dạng. Tuy nhiên, pháp luật ở các quốc gia quy định khác nhau về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của cha mẹ trong việc bảo vệ trẻ em, quyền giám hộ trẻ em, quyền tài sản của trẻ em... Do vậy,

<sup>1</sup> Lời nói đầu của Tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền trẻ em. Xem nội dung Tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền trẻ em tại: <https://archive.crin.org/en/library/legal-database/un-declaration-rights-child-1959.html>, truy cập ngày 19/3/2021.

<sup>2</sup> Lời nói đầu Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em. Xem nội dung Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em tại: <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/crc.aspx>, truy cập ngày 20/3/2021.

Hội nghị La Hay năm 1996 về tư pháp quốc tế đã thông qua Công ước về thẩm quyền, pháp luật áp dụng, công nhận, thi hành và hợp tác về trách nhiệm của cha mẹ và các biện pháp bảo vệ trẻ em (*“Công ước La Hay năm 1996”*)<sup>3</sup> nhằm giải quyết xung đột giữa các hệ thống pháp luật về vấn đề thẩm quyền, pháp luật áp dụng, công nhận và thi hành các biện pháp bảo vệ trẻ em.

### 1. Kinh nghiệm nội luật hóa Công ước La Hay năm 1996 của Liên bang Nga

Liên bang Nga là thành viên của Công ước La Hay năm 1996 (Công ước) từ ngày 01/6/2013 theo Luật Liên bang số 62-FZ được thông qua ngày 05/6/2012. Việc gia nhập Công ước không những tạo hành lang pháp lý vững chắc đảm bảo quyền trẻ em, mà còn nâng cao vị thế của Liên bang Nga trên trường quốc tế. Theo quy định của Nghị định số 1169 ngày 15/11/2012, ở Liên bang Nga, Cơ quan Trung ương thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Công ước là Bộ Giáo dục và Khoa học Liên bang Nga; Cục chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em là cơ quan đại diện thực hiện chức năng của Bộ Giáo dục và Khoa học đối với Công ước này. Theo Công ước, Cơ quan Trung ương phải cùng hợp tác và thúc đẩy hợp tác với các cơ quan có thẩm quyền khác vì mục đích của Công ước.

Kể từ khi gia nhập Công ước, trong giai đoạn từ 2013 đến 2016, các cơ quan có thẩm quyền của Nga đã nhận được hơn 300 yêu cầu từ công dân và các cơ quan có thẩm quyền về tranh chấp hôn nhân và gia đình xuyên biên giới có liên quan đến Công ước;

nếu trong khoảng thời gian từ năm 2013 đến năm 2014, có dưới 50 đơn đăng ký yêu cầu bảo vệ trẻ em thì trong năm 2017, hàng tháng, các cơ quan trung ương nhận được từ 10 đến 15 đơn ban đầu yêu cầu bảo vệ trẻ em trên cơ sở Công ước<sup>4</sup>. Trong tiến trình nội luật hóa Công ước của Liên bang Nga nổi lên một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất, thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Điều 5 của Công ước quy định thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em thuộc về cơ quan tư pháp hoặc hành chính của quốc gia ký kết nơi trẻ em thường trú. Công ước chỉ xác định quốc gia nào có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em mà không quy định cơ quan nào có thẩm quyền của quốc gia đó. Pháp luật quốc gia thành viên sẽ quyết định cơ quan nào có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em. Công ước đã quy định thống nhất về việc xác định cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em và việc phối hợp thẩm quyền giữa các cơ quan hữu quan để có thể áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời trong trường hợp cấp thiết.

Đối với vấn đề này, theo Luật Liên bang số 186-FZ được thông qua ngày 6/10/1999, thẩm quyền đưa ra quyết định về việc thi hành các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em thuộc về Tòa án Liên bang Nga. Trong toàn bộ thời gian thi hành Công ước, nhiều quyết định của Tòa án đã được

<sup>3</sup> Công ước La Hay năm 1996 được thông qua tại Kỳ họp thứ 18 của Hội nghị La Hay về tư pháp quốc tế. Kể từ khi được thông qua năm 1996, Công ước La Hay năm 1996 đã được 53 quốc gia phê chuẩn (tính đến ngày 24/02/2021). Việt Nam đã chính thức được công nhận là thành viên đầy đủ thứ 73 của Hội nghị này từ ngày 10/4/2013 nhưng hiện nay vẫn chưa gia nhập Công ước. Nguồn: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=70>, truy cập ngày 10/02/2021.

<sup>4</sup> The Hague Conference on Private International Law (2016), Responses to the Questionnaire Concerning the practical operation of the 1996 Convention of Russian Federation, Permanent Bureau, p.1.

ban hành để xác lập quyền giám hộ đối với trẻ em mang hai quốc tịch, bao gồm các biện pháp tạm thời, khẩn cấp và các biện pháp khác về quyền giám hộ trẻ em theo quy định của Công ước<sup>5</sup>.

*Thứ hai, công nhận và thi hành quyết định về biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Theo khoản 1 Điều 23 Công ước, các biện pháp do các cơ quan của một quốc gia ký kết ban hành được công nhận theo quy định của pháp luật tại tất cả các quốc gia ký kết Công ước này. Theo đó, Công ước không có bất kỳ yêu cầu chính thức nào về hình thức của biện pháp bảo vệ để tránh đặt ra những rào cản không đáng có trong việc bảo vệ trẻ em. Điều 26 của Công ước quy định, trong trường hợp biện pháp được ban hành và có hiệu lực thi hành bởi một quốc gia ký kết nhưng phải thi hành tại một quốc gia ký kết khác, theo yêu cầu của một bên liên quan, các biện pháp đó sẽ được tuyên bố có hiệu lực thi hành hoặc đăng ký để thi hành tại quốc gia ký kết khác theo thủ tục do pháp luật của quốc gia đó quy định. Mỗi quốc gia ký kết phải áp dụng thủ tục đơn giản và nhanh chóng đối với việc tuyên bố có hiệu lực thi hành hoặc đăng ký để thi hành.

Việc công nhận và thi hành quyết định về biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em của Tòa án nước ngoài trên cơ sở Công ước thuộc thẩm quyền của Tòa án Liên bang Nga được quy định từ Điều 409 đến Điều 417 của Bộ luật Tố tụng dân sự (TTDS) Liên bang Nga<sup>6</sup>. Đây là những quy định nhằm nội luật hóa quy định của Công

ước về vấn đề công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, bao gồm cả các quyết định có liên quan đến biện pháp bảo vệ trẻ em do chính Tòa án nước ngoài ban hành. Các điều này quy định về những trường hợp công nhận và cho thi hành các quyết định của Tòa án nước ngoài; yêu cầu công nhận và cho thi hành quyết định của Tòa án nước ngoài và nội dung đơn yêu cầu; những trường hợp từ chối yêu cầu công nhận và cho thi hành quyết định của Tòa án nước ngoài. Bên cạnh quy định về công nhận và cho thi hành quyết định của Tòa án nước ngoài, khoản 2 Điều 23 Công ước còn quy định về các trường hợp từ chối công nhận và cho thi hành.

*Thứ ba, thẩm quyền dựa trên dấu hiệu nơi cư trú để thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em*

Theo Sổ tay hoạt động thực tiễn của Công ước<sup>7</sup>, để gia nhập Công ước này, các quốc gia phải xem xét liệu những thay đổi đối với luật có cần thiết để các cơ quan tư pháp hoặc hành chính có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ dựa trên “nơi cư trú thường xuyên” của trẻ hay không (Điều 5 Công ước). Quy định của Công ước đã thống nhất nguyên tắc áp dụng pháp luật để thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em. Nguyên tắc dựa trên nơi cư trú thường xuyên của trẻ em được áp dụng một cách hiệu quả và phù hợp, là nơi có sự gắn bó mật thiết đối với vấn đề nhân thân của trẻ em và được giả định là cơ quan có thẩm quyền tốt nhất để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của trẻ em. Hơn nữa, cơ quan có

<sup>5</sup> The Hague Conference on Private International Law (2016), Responses to the Questionnaire Concerning the practical operation of the 1996 Convention of Russian Federation, Permanent Bureau, p.2.

<sup>6</sup> Bộ luật Tố tụng dân sự Liên bang Nga thông qua ngày 23/10/2002 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/02/2003.

<sup>7</sup> The Hague Conference on Private International Law (2014), *Practical Handbook on the operation of the 1996 Hague Child Protection Convention*, Permanent Bureau, p.200.

thẩm quyền cũng phải có khả năng thực hiện các biện pháp bảo vệ nhất định đối với trẻ em đang ở quốc gia ký kết nhưng không thường xuyên cư trú (Điều 6, 11 và 12 Công ước).

Theo quy định của Điều 65 Bộ luật Gia đình Liên bang Nga năm 1996, khi tiến hành xác định nơi cư trú cho trẻ em, Tòa án phải xem xét tình cảm của trẻ em đối với cha mẹ và anh chị em, tuổi của trẻ em, đạo đức và các đặc điểm cá nhân khác của cha mẹ, các mối quan hệ hiện có giữa cha mẹ và trẻ em và khả năng tạo ra những điều kiện tối ưu cho sự nuôi dạy và phát triển của trẻ em (chế độ sinh hoạt và làm việc của cha mẹ, hoàn cảnh vật chất và tình trạng gia đình). Trong trường hợp không thể tìm được nơi cư trú thường xuyên của trẻ em, theo yêu cầu của Cục chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em, cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ có trách nhiệm thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ để đáp ứng hoàn cảnh sống và nuôi dưỡng của trẻ. Theo các tác giả, pháp luật của Liên bang Nga đã có quy định phù hợp với nội dung của Công ước về xác định thẩm quyền dựa trên dấu hiệu nơi cư trú để thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em.

*Thứ tư, pháp luật áp dụng đối với vấn đề giám hộ*

Thuật ngữ “trách nhiệm của cha mẹ” được định nghĩa trong khoản 2 Điều 1 của Công ước là quyền của cha mẹ, hoặc quan hệ tương tự xác lập các quyền, quyền hạn và trách nhiệm của cha mẹ, người giám hộ hoặc người đại diện theo

pháp luật liên quan đến bản thân hoặc tài sản của trẻ em. Theo các tác giả, việc giải thích thuật ngữ này mang tính chất bao quát. “Trách nhiệm cha mẹ” không chỉ bao gồm trách nhiệm đến bản thân hay tài sản của trẻ em của cha mẹ nói chung mà còn có thể là người đại diện theo pháp luật hoặc người giám hộ. Hơn nữa, trách nhiệm còn được quy định là quyền của cha mẹ trong việc nuôi dưỡng và sự phát triển của trẻ em. Tuy nhiên, Công ước chưa chỉ rõ quyền hạn ở đây bao gồm những quyền nào. Theo Báo cáo giải thích của Công ước<sup>8</sup>, thuật ngữ này có thể được định nghĩa dựa theo Điều 18 Công ước về quyền trẻ em<sup>9</sup> và được hiểu một cách đầy đủ và rộng hơn.

Các cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ địa phương (dịch vụ xã hội của Nga) có vai trò quan trọng trong việc quyết định sự chỉ định hoặc chuyển giao quyền giám hộ. Các hoạt động của cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ Liên bang Nga được hướng dẫn bởi Bộ luật Gia đình của Liên bang Nga (bao gồm Điều 61 quy định về quyền bình đẳng của cha mẹ đối với trẻ em), Luật Liên bang số 48-FZ về quyền giám hộ (xác định mục đích, nguyên tắc, thủ tục của cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ), Nghị định số 275 của Chính phủ (thiết lập thủ tục nuôi dưỡng của người giám hộ, cũng như các quy tắc đăng ký lãnh sự và kiểm soát bởi cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ trẻ em bị bỏ rơi bên ngoài Liên bang Nga) và Nghị định số 423 của Chính phủ (về một số vấn đề về nuôi dưỡng và giám hộ đối với trẻ vị thành niên). Trong thời gian áp dụng Công ước, các công cụ pháp lý nêu trên đã được sửa

<sup>8</sup> The Hague Conference on Private International Law (1996), *Explanatory Report on the 1996 HCCH Child Protection Convention, Offprint from the Proceedings of the Eighteenth Session (1996), tome II, Protection of children*, Permanent Bureau, p.543.

<sup>9</sup> Điều 18 Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em quy định: “Cha mẹ, và tùy trường hợp có thể là người giám hộ hợp pháp, có trách nhiệm đầu tiên trong việc nuôi dưỡng và sự phát triển của trẻ em”.

đôi để cải thiện đáng kể thủ tục áp dụng các biện pháp bảo vệ trẻ em ở Nga<sup>10</sup>.

Bộ luật Dân sự Liên bang Nga dành riêng một điều luật quy định về quyền giám hộ<sup>11</sup> với nội dung sau:

*Một là*, việc đỡ đầu hoặc giám hộ đối với người chưa thành niên, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự được chỉ định hoặc chấm dứt theo pháp luật của nước nơi người được chỉ định hoặc chấm dứt giám hộ có quốc tịch. Như vậy, việc giám hộ đối với người chưa thành niên được xác định theo pháp luật của nước nơi người được giám hộ có quốc tịch

*Hai là*, nghĩa vụ chấp nhận giám hộ được xác định theo luật quốc tịch của người được chỉ định giám hộ. Việc quy định luật quốc tịch của người được chỉ định giám hộ được áp dụng đối với nghĩa vụ chấp nhận giám hộ sẽ giúp cơ quan có thẩm quyền có khả năng đánh giá giám hộ dựa trên pháp luật của quốc gia nơi người được chỉ định giám hộ có quốc tịch.

*Ba là*, mối quan hệ giữa người giám hộ và người được giám hộ được xác định theo pháp luật của nước có cơ quan thẩm quyền xác lập việc giám hộ. Tuy nhiên, khi người được giám hộ có nơi cư trú tại Nga, pháp luật của Liên bang Nga sẽ được ưu tiên áp dụng nếu việc áp dụng là có lợi cho họ.

*Thứ năm*, các biện pháp khẩn cấp tạm thời

Theo quy định của Điều 11 Công ước, trong trường hợp khẩn cấp, các cơ quan của quốc gia ký kết là nơi hiện đang có trẻ em hoặc tài sản của trẻ em có quyền ban hành các biện pháp bảo vệ cần thiết. Các biện

pháp này chỉ hết hiệu lực khi các cơ quan có thẩm quyền ban hành các biện pháp khác thay thế.

Hiện nay, nước Nga tồn tại song song nhiều hệ thống pháp luật<sup>12</sup>. Pháp luật liên bang và pháp luật của các chủ thể Liên bang Nga cũng quy định khả năng thực thi quyền giám hộ đối với trẻ em trên cơ sở áp dụng các biện pháp tạm thời. Cụ thể, có thể chỉ định một người thân làm người giám hộ của trẻ em như một thỏa thuận sơ bộ trước khi xác lập quyền giám hộ chính thức. Nghị định số 432 của Chính phủ Liên bang Nga ngày 19/05/2009 đã được sửa đổi ngày 19/12/2018 quy định về việc tạm thời chuyển trẻ em đang ở trong tổ chức nuôi dưỡng trẻ em mồ côi và trẻ em không có cha mẹ nuôi dưỡng sang gia đình công dân đang sống trên lãnh thổ của Liên bang Nga. Đây là biện pháp áp dụng cho trường hợp khẩn cấp tạm thời và thời hạn nuôi dưỡng liên tục trong trường hợp này không được quá 6 tháng. Như vậy, trong khi Công ước quy định chung về việc ban hành “bất kỳ biện pháp bảo vệ nào cần thiết” thì pháp luật Liên bang Nga cụ thể hóa điều luật này bằng các biện pháp khẩn cấp tạm thời đối với trường hợp trẻ em mồ côi và không có cha mẹ nuôi dưỡng.

Theo quy định của Điều 56 Bộ luật Gia đình Liên bang Nga, cơ quan nuôi dưỡng và giám hộ phải thực hiện các biện pháp khẩn cấp để bảo vệ trẻ em, nếu biết rằng có nguy cơ đe dọa đến tính mạng và sức khỏe của trẻ em. Các biện pháp tạm thời và khẩn cấp khác nhằm bảo vệ trẻ em có thể được thực hiện bởi các cơ quan hành chính và tư pháp

<sup>10</sup> The Hague Conference on Private International Law (2016), Responses to the Questionnaire Concerning the practical operation of the 1996 Convention of Russian Federation, Permanent Bureau, p.2.

<sup>11</sup> Điều 1199 Bộ luật Dân sự Liên bang Nga.

<sup>12</sup> Mai Văn Thắng (2018), *Tổ chức đơn vị hành chính lãnh thổ ở Liên bang Nga hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5 (357), tr. 59.

## KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Liên bang Nga và phải phù hợp với Bộ luật Gia đình, Bộ luật Tổ tụng Dân sự và các luật khác của Liên bang Nga.

*Thứ sáu, việc phối hợp giữa Cục chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em và cơ quan có thẩm quyền thực hiện biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Theo quy định của Điều 31 Công ước, Cơ quan trung ương của quốc gia ký kết, trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan công quyền hoặc cơ quan khác, thực hiện tất cả các bước thích hợp để tạo thuận lợi, bằng cách hòa giải, tham vấn hoặc các cách tương tự khác đối với các giải pháp đã được đồng ý để bảo vệ bản thân hoặc tài sản của trẻ em trong các trường hợp áp dụng Công ước. Nghĩa là, Cơ quan trung ương phải phối hợp với cơ quan có thẩm quyền trong nước thực hiện tất cả các biện pháp để bảo vệ bản thân hoặc tài sản của trẻ em, bao gồm hòa giải, tham vấn hoặc cách tương tự khác.

Để thực hiện các nghĩa vụ của mình theo Công ước, Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em phối hợp với tất cả cơ quan có thẩm quyền, bao gồm các cơ quan quản lý giám hộ, Cơ quan Thừa phát lại, các cơ quan tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền khác của Liên bang Nga<sup>13</sup>. Cơ quan Thừa phát lại có thể xác định nơi cư trú của trẻ em trên lãnh thổ Liên bang trên cơ sở yêu cầu của Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em về việc tìm kiếm trẻ em. Trong trường hợp cần thiết, để bảo vệ trẻ em hoặc thiết lập điều kiện sống và nuôi dưỡng trẻ em, Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em yêu cầu cơ quan có thẩm quyền chăm sóc và giám hộ tại nơi trẻ em cư trú. Trong

trường hợp cần thiết, Tòa án có quyền yêu cầu Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em cung cấp thêm thông tin về vụ việc. Ngoài ra, Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em có thể yêu cầu cơ quan có thẩm quyền của nước thứ ba cung cấp thông tin bổ sung cho vụ việc liên quan.

Đối với các tranh chấp gia đình liên quan đến trẻ em thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước, Viện Hòa giải Liên bang (được thành lập theo quyết định của Bộ Giáo dục và Khoa học Liên bang Nga) sẽ cung cấp miễn phí dịch vụ hòa giải<sup>14</sup>. Một trong những nhiệm vụ của Viện Hòa giải Liên bang là hỗ trợ công việc của Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em trong việc tổ chức và đảm bảo tiến hành các thủ tục hòa giải trong việc giải quyết các tranh chấp gia đình của công dân đang nuôi con nếu họ nộp đơn lên Bộ Giáo dục và Khoa học của Liên bang Nga và được sự đồng ý của hai bên.

Liên bang Nga đã có những biện pháp phối hợp và hợp tác với các quốc gia thành viên khác để thực hiện các nghĩa vụ của Công ước một cách hiệu quả. Nếu được yêu cầu hỗ trợ từ các quốc gia khác, Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em Liên bang Nga sẽ: (i) Cung cấp thông tin của Công ước và thủ tục liên quan ở Liên bang Nga; (ii) Hỗ trợ các thủ tục hành chính hoặc tư pháp nhằm sắp xếp việc tổ chức hoặc đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ Công ước một cách hiệu quả; (iii) Hỗ trợ tư vấn pháp lý hoặc dịch vụ hòa giải tại Liên bang Nga; (iv) Giới thiệu đến các tổ chức chính phủ và / hoặc phi chính phủ khác để được hỗ

<sup>13</sup> The Hague Conference on Private International Law (2016), Responses to the Questionnaire Concerning the practical operation of the 1996 Convention of Russian Federation, Permanent Bureau, p.5.

<sup>14</sup> Các hòa giải viên của Viện tiến hành các hoạt động chuyên môn của mình theo các nguyên tắc cơ bản của hòa giải theo Luật Liên bang số 193-FZ ngày 27/7/2010 về thủ tục giải quyết tranh chấp thay thế liên quan đến hòa giải (dựa trên thủ tục hòa giải) có hiệu lực tại Liên bang Nga kể từ ngày 01/01/2011.



trợ; (v) Cung cấp thông tin về các luật sư chuyên về lĩnh vực liên quan.

## 2. Một số gợi mở cho Việt Nam

Ở Việt Nam, vấn đề bảo vệ trẻ em luôn được quan tâm và đề cao. Ngày 20/2/1990, Việt Nam là quốc gia đầu tiên ở châu Á và quốc gia thứ hai trên thế giới phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em. Tuy nhiên, hiện nay, một số vấn đề về trẻ em vẫn tồn tại, đặc biệt là đối với việc xác định: (i) Thẩm quyền, (ii) Pháp luật áp dụng, (iii) Công nhận và cho thi hành quyết định và biện pháp bảo vệ trẻ em chưa được quy định cụ thể. Việc nghiên cứu và gia nhập Công ước cần thiết để bảo vệ quyền lợi cho trẻ em. Từ kinh nghiệm nội luật hóa Công ước của Liên bang Nga, các tác giả rút ra một số gợi mở cho Việt Nam như sau:

*Thứ nhất, thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Luật Trẻ em năm 2016 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2018 (Luật Trẻ em) quy định về các biện pháp bảo vệ trẻ em<sup>15</sup> theo ba cấp độ: (i) phòng ngừa; (ii) hỗ trợ; (iii) can thiệp. Tuy nhiên, Luật Trẻ em không quy định cụ thể là cơ quan nào có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em cụ thể thông qua các cấp độ bảo vệ này. Mặt khác, Điều 52 Luật Trẻ em quy định, đối với trường hợp trẻ em bị xâm hại, có nguy cơ bị bạo lực, bóc lột, bỏ rơi bởi cha, mẹ, người chăm sóc trẻ em nhưng cha, mẹ, người chăm sóc trẻ em từ chối thực hiện kế hoạch hỗ trợ, can thiệp thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, cơ quan lao động - thương binh và xã hội cấp huyện đề nghị Tòa án ra quyết định hạn chế quyền của cha, mẹ, người chăm sóc trẻ em hoặc tạm thời cách

ly trẻ em khỏi cha, mẹ, người chăm sóc trẻ em và áp dụng biện pháp chăm sóc thay thế.

Như vậy, về cơ bản, pháp luật Việt Nam đã quy định về cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em. Tuy nhiên, các biện pháp này chỉ được thực hiện thông qua đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, cơ quan lao động - thương binh và xã hội cấp huyện. Theo các tác giả, quy định này đã phần nào hạn chế quyền thực hiện biện pháp bảo vệ trẻ em. Ở Liên bang Nga, thẩm quyền này thuộc Tòa án. Thẩm quyền này không những tạo sự linh hoạt, mà còn không đặt ra rào cản nào để Tòa án thực hiện biện pháp bảo vệ trẻ em.

*Thứ hai, công nhận và thi hành quyết định về biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Chương XXXV, Bộ luật TTDS năm 2015 quy định về công nhận và cho thi hành bản án của Tòa án nước ngoài. Tuy nhiên, đối chiếu với Bộ luật TTDS Liên bang Nga về chủ thể nộp đơn yêu cầu, pháp luật Việt Nam và pháp luật Liên bang Nga có sự khác biệt sau: nếu như Điều 413 Bộ luật TTDS Liên bang Nga quy định, người có quyền nộp đơn yêu cầu công nhận và cho thi hành là “người có liên quan”<sup>16</sup>, thì Điều 425 Bộ luật TTDS Việt Nam năm 2015 quy định chủ thể yêu cầu công nhận và cho thi hành bản án của Tòa án nước ngoài là “người được thi hành” hoặc “người đại diện hợp pháp của họ” và kèm điều kiện là “cá nhân phải thi hành cư trú, làm việc tại Việt Nam hoặc cơ quan, tổ chức phải thi hành có trụ sở chính tại Việt Nam hoặc tài sản liên quan đến việc thi hành bản án, quyết định dân

<sup>15</sup> Điều 47 Luật Trẻ em năm 2016 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018.

<sup>16</sup> Nguyễn Huỳnh Anh và Bùi Thị Mỹ Hương (2019), *Công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự của tòa án nước ngoài tại Việt Nam*, <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/cong-nhan-va-cho-thi-hanh-ban-an-quet-dinh-dan-su-cua-toa-an-nuoc-ngoai-tai-viet-nam-64156.htm>, 10/02/2021.

sự của Tòa án nước ngoài, phán quyết của Trọng tài nước ngoài có tại Việt Nam vào thời điểm yêu cầu”. Điều kiện trên phục vụ cho việc “thi hành” và không thực sự cần thiết đối với trường hợp chủ thể liên quan chỉ có nhu cầu công nhận quyết định nước ngoài tại Việt Nam<sup>17</sup>. Từ kinh nghiệm của Liên bang Nga, các tác giả cho rằng, để bảo đảm được quyền lợi của trẻ em khi thực hiện công nhận quyết định hoặc biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em, cần bổ sung quy định người phải thi hành có quyền nộp đơn yêu cầu công nhận và cho thi hành và lược bỏ đi điều kiện “cá nhân phải thi hành cư trú, làm việc tại Việt Nam hoặc cơ quan, tổ chức phải thi hành có trụ sở chính tại Việt Nam hoặc tài sản liên quan đến việc thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, phán quyết của Trọng tài nước ngoài có tại Việt Nam vào thời điểm yêu cầu”.

*Thứ ba, thẩm quyền dựa trên dấu hiệu nơi cư trú để thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em*

Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015 quy định nơi cư trú của người chưa thành niên<sup>18</sup> là nơi cư trú của cha, mẹ; nếu cha, mẹ có nơi cư trú khác nhau thì nơi cư trú của người chưa thành niên là nơi cư trú của cha hoặc mẹ mà người chưa thành niên thường xuyên chung sống. Người chưa thành niên có thể có nơi cư trú khác với nơi cư trú của cha, mẹ nếu được cha, mẹ đồng ý hoặc pháp luật có quy định. Tuy nhiên, pháp luật của nước ta chưa có những quy định về căn cứ xác định nơi cư trú thường xuyên cho trẻ em. Trong trường hợp cha, mẹ có nơi cư trú khác nhau hoặc không có cha, mẹ thì việc xác định nơi cư trú cụ thể như thế nào chưa có quy định

cụ thể. Vì vậy, khi gia nhập Công ước, Việt Nam cần bổ sung có quy định về căn cứ xác định nơi cư trú của trẻ em trong những trường hợp này. Khi xác định nơi cư trú của trẻ em, cần xem xét tình cảm của trẻ em đối với cha mẹ, anh chị em và người thân. Theo kinh nghiệm của Liên bang Nga, có thể căn cứ vào độ tuổi, các đặc điểm tính cách khác và những điều kiện tốt nhất cho sự nuôi dạy và phát triển của trẻ em. Ngoài ra, cần xem xét ưu tiên quyền quyết định của trẻ em để đảm bảo quyền lợi cho chính đứa trẻ đó.

*Thứ tư, về việc phối hợp giữa Cơ quan Trung ương và cơ quan có thẩm quyền thực hiện biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em*

Như đã phân tích, Liên bang Nga đã quy định rất cụ thể và hiệu quả về việc phối hợp giữa Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em (Cơ quan Trung ương) và cơ quan có thẩm quyền thực hiện biện pháp bảo vệ bản thân và tài sản của trẻ em. Các cơ quan có thẩm quyền sẽ phối hợp với nhau để thực hiện các biện pháp bảo vệ. Ví dụ, theo pháp luật Liên bang Nga, Cơ quan Thừa phát lại có thể xác định nơi cư trú của trẻ em, trong trường hợp cần thiết, Cục Chính sách nhà nước bảo vệ quyền trẻ em có thể yêu cầu cơ quan có thẩm quyền khác chăm sóc và giám hộ trẻ em tại nơi cư trú. Theo đó, Việt Nam có thể quy định về việc Tòa án hoặc các chủ thể có thẩm quyền khác (Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, cơ quan lao động - thương binh và xã hội cấp huyện) sẽ phối hợp cùng nhau thực hiện các biện pháp bảo vệ trẻ em. Ngoài ra, Việt Nam có thể tham khảo mô hình Viện Hòa giải Liên bang Nga để cung cấp dịch vụ hòa giải đối với các tranh chấp gia đình liên quan đến trẻ em thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước ■

<sup>17</sup> Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Tư pháp quốc tế*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 344.

<sup>18</sup> Điều 41 Bộ luật Dân sự năm 2015.

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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



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



❖ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÓA XV VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KỲ 2021 - 2026: KẾT QUẢ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẪM TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

❖ TIẾP TỤC CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU VỀ ĐẤT ĐAI NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI

SỐ 17 (441)  
THÁNG 9/2021

