

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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



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



❖ LỰA CHỌN CÁC ĐỘT PHÁ CHIẾN LƯỢC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI
GIAI ĐOẠN 2021-2025 VÀ ĐẾN NĂM 2030

❖ HOẠT ĐỘNG QUẢNG CÁO TRÊN YOUTUBE Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

❖ QUY TRÌNH BẦU ỦY VIÊN ỦY BAN NHÂN DÂN

SỐ 09 (433)

THÁNG 5/2021

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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

Mục lục Số 09/2021

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Lựa chọn các đột phá chiến lược trong phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2025 và đến năm 2030

PGS. TS. Đinh Dũng Sỹ

- 11** Trách nhiệm trợ giúp pháp lý của Nhà nước

TS. Phạm Thị Duyên Thảo

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 17** Quyền bề mặt trong pháp luật dân sự và quyền sử dụng đất trong pháp luật đất đai của Việt Nam

ThS. Nguyễn Diệuh Anh

CHÍNH SÁCH

- 22** Hạn ngạch đối với nông sản xuất khẩu sang EU theo EVFTA

ThS. Đỗ Thu Hương

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 29** Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015

TS. Nguyễn Hải Ninh

- 38** Quy định của pháp luật về phôi thai và thai nhi tại Việt Nam

Nguyễn Hoàng Nam

- 42** Hoạt động quảng cáo trên YouTube ở Việt Nam: thực trạng và kiến nghị

Cao Ngọc Anh Thi

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

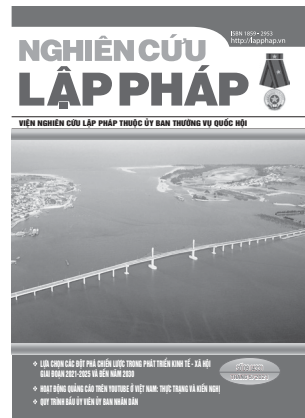
- 48** Giáo dục bắt buộc áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội theo quy định của Bộ luật Hình sự Liên bang Nga và gợi mở cho Việt Nam

ThS. Mai Thị Thủy

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

- 58** Quy trình bầu Ủy viên Ủy ban nhân dân

ThS. Hoàng Thị Lan



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 NGÕ QUYỂN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: ncip@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

TẠ ÁNH

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: Cầu Cửa Hội

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 9/2021

STATE AND LAW

- 3** Selection of Strategic Breakthroughs in Socio-economic Development for the period 2021-2025 and up to 2030

Prof. Dr. Dinh Dung Sy

- 11** Responsibility for Legal Aid of the State

Dr. Pham Thi Duyen Thao

DISCUSSION OF BILLS

- 17** Surface Rights in Civil Law and the Land Use Rights in Land Law of Vietnam

LLM. Nguyen Dieu Anh

POLICY

- 22** Quotas for Agricultural Products exported to the EU under EVFTA

LLM. Do Thu Huong

LEGAL PRACTICE

- 29** Protection of the Legitimate Rights and Interests of Victims and the Plaintiffs in accordance with the Criminal Procedure Code of 2015

Dr. Nguyen Hai Ninh

- 38** Legal Regulations on Embryo and Fetus in Vietnam

Nguyen Hoang Nam

- 42** Advertising Activities on YouTube in Vietnam: Status and Recommendations

Cao Ngoc Anh Thi

FOREIGN EXPERIENCE

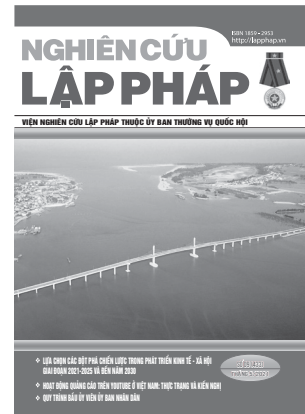
- 48** Compulsory Education to the Juvenile Offenders according to the provisions of the Criminal Code of the Russian Federation and References to Vietnam.

LLM. Mai Thi Thuy

LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

- 58** Procedure for Election of Members of the People's Committee

LLM. Hoang Thi Lan



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
Website: <http://lapphap.vn>

DESIGN:

TA ANH

LICENSE OF PUBLICATION:

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**

LỰA CHỌN CÁC ĐỘT PHÁ CHIẾN LƯỢC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI GIAI ĐOẠN 2021-2025 VÀ ĐẾN NĂM 2030

Đình Dũng Sỹ

PGS. TS. Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Đột phá chiến lược; phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2025 và đến năm 2030; cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 26/3/2021
Biên tập : 12/4/2021
Duyệt bài : 14/4/2021

Article Information:

Keywords: Strategic breakthrough; socio-economic development in the period of 2021-2025 and to 2030; fourth industrial revolution.

Article History:

Received : 26 Mar. 2021
Edited : 12 Apr. 2021
Approved : 14 Apr. 2021

Bối cảnh kinh tế - xã hội trong nước cũng như trên thế giới của 5 đến 10 năm tới có nhiều vấn đề, nhưng tất cả *mọi thách thức cũng như cơ hội cho phát triển* đều xoay quanh ba từ “CHUYỂN ĐỔI SỐ”. Điều đó cắt nghĩa rằng, tác động của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) là nhân tố chính tạo ra cơ hội và cũng là thách thức cho con đường phát triển của chúng ta trong 5 đến 10 năm tới cũng như chặng đường 25 năm để trở thành một nước phát triển, có thu nhập cao vào năm 2045. Việc chúng ta có tận dụng, nắm bắt được cơ hội của cuộc Cách mạng công nghiệp

Tóm tắt:

Giai đoạn 5 đến 10 năm tới là giai đoạn cực kỳ quan trọng trong con đường phát triển của Việt Nam để trở thành một nước phát triển, có thu nhập cao vào năm 2045 như mục tiêu đã được đề ra tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. Trên con đường phát triển của 25 năm tới, có nhiều thách thức nhưng cũng có nhiều cơ hội rất lớn; nếu tận dụng được cơ hội, có những lựa chọn và quyết sách đúng cho ưu tiên phát triển sẽ đưa đến thành công. Trong phạm vi bài viết này, tác giả chia sẻ một vài suy nghĩ về chiến lược phát triển đất nước cho giai đoạn 2021-2025 và đến năm 2030.

Abstract:

The period of 5 years to 10 years shall be an important milestone for Vietnam's development roadmap to becoming a developed and high-income country by 2045 as it is set the goal in the Resolution of the 13th National Party Congress. On the development roadmap of the next 25 years, there are many challenges but also great opportunities; if it is to take advantage of opportunities, give out the right choices and decisions for development priorities, which shall lead to success. Within the scope of this article, the author shares some thoughts on the country's development strategy for the period 2021-2025 and up to 2030.

lần thứ tư tạo ra hay không sẽ là một trong những nhân tố quyết định sự thành bại của chúng ta trên con đường phát triển đó,

Nghị quyết Đại hội Đảng XIII nói về ba đột phá chiến lược, gồm: (1) Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả; (2) Phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; (3) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội. Trong bối cảnh hiện nay, tất cả ba đột phá chiến lược nêu trên, nếu muốn thành

công đều phải xoay quanh trục chính của sự nghiệp “chuyển đổi số”. Với quan điểm nêu trên, nhiệm kỳ Quốc hội, Chính phủ 2021-2026, tầm nhìn 2030 cần lựa chọn trọng tâm để thực hiện ba đột phá chiến lược nêu trên (các đột phá của đột phá); đồng thời với việc lựa chọn trọng tâm cho ba đột phá chiến lược cũng cần phát huy tiềm năng, lợi thế của đất nước để thúc đẩy phát triển bền vững. Với nhận thức đó, tác giả đề xuất lựa chọn bốn lĩnh vực trọng tâm đột phá dưới đây:

1. Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tiếp tục rà soát và sửa đổi, bổ sung toàn diện hệ thống pháp luật để phục vụ chuyển đổi số, đáp ứng yêu cầu phát triển Chính phủ số, nền kinh tế số, xã hội số

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: “Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả. Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo; huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật”¹.

Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 cũng như Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng mới chỉ xác định khâu đột phá này là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định

hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính. Nghị quyết Đại hội XIII đã có những thay đổi quan trọng trong đột phá chiến lược này. Với cụm từ “hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển”, nội hàm của đột phá chiến lược này tại Nghị quyết Đại hội XIII đã mở rộng hơn, bao gồm toàn bộ hệ thống thể chế cho phát triển. Ở đây, đặc biệt nhấn mạnh từ “phát triển”, và lựa chọn này phù hợp với quan điểm xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển hay Chính phủ kiến tạo phát triển hiện nay.

Sau 35 năm đổi mới, chúng ta đã từng bước xây dựng được một hệ thống thể chế, pháp luật khá đầy đủ và đồng bộ trên hầu hết các lĩnh vực, đủ để điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội, tạo cơ sở pháp lý cho quản lý nhà nước cũng như môi trường, hành lang pháp lý dẫn dắt, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Trong giai đoạn này, chúng ta có ba lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp² và mỗi lần như vậy đánh dấu một giai đoạn mới của sự phát triển hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát triển của đất nước. Giai đoạn thứ nhất từ 1986 đến 2001 (thời điểm sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992), đặc trưng của hệ thống pháp luật giai đoạn này là *hệ thống pháp luật chuyển đổi*, từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp sang “phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN”³. Giai đoạn hai từ năm 2002 đến năm 2013 (thời điểm ban hành Hiến pháp năm 2013), đặc trưng của hệ thống pháp luật trong giai đoạn này là *hệ thống pháp luật chuyển đổi và hội nhập*. Hệ thống pháp luật trong giai đoạn này có

¹ Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập II, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia sự thật, năm 2021, tr.337.

² Năm 1992 ban hành Hiến pháp năm 1992 thay thế Hiến pháp năm 1980; Năm 2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 và năm 2013 ban hành Hiến pháp mới.

³ Điều 15 Hiến pháp năm 1992.

thể coi là thể hệ thứ hai của hệ thống pháp luật thời kỳ đổi mới và cũng là thể hệ thứ hai của hệ thống pháp luật chuyển đổi, đồng thời hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới. Giai đoạn ba từ năm 2014 đến nay và trong những thập kỷ tới, đặc trưng của hệ thống pháp luật giai đoạn này là *hệ thống pháp luật hội nhập và kiến tạo phát triển*. Có thể hiểu rằng, chủ ý và cũng là điểm nhấn đặc biệt của Nghị quyết Đại hội XIII là hoàn thiện thể chế cho phát triển chứ không phải là thể chế chung chung. Điều đó cũng có thể cắt nghĩa rằng, giai đoạn tới đây là giai đoạn nâng cấp, hoàn thiện thể chế ở một tầm cao mới, đó là *thể chế cho phát triển* gắn liền với quan điểm xây dựng *Nhà nước kiến tạo phát triển* trên nền tảng của hệ thống thể chế, pháp luật đã được xây dựng khá đầy đủ và đồng bộ sau 35 năm đổi mới. Tác giả cho rằng, vấn đề cần ưu tiên, tập trung trong đột phá chiến lược của giai đoạn này là: Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật để phục vụ chuyển đổi số, đáp ứng yêu cầu phát triển Chính phủ số, nền kinh tế số, xã hội số. Sự lựa chọn này xuất phát từ lý do sau:

- Tác động của CMCN 4.0 đến chuyển đổi nền kinh tế ở mọi quốc gia là rất lớn và cũng đã rất rõ ràng. Nếu quốc gia nào đi chậm trong cuộc cách mạng này thì sẽ tụt hậu rất xa. Chúng ta đã bỏ lỡ nhiều cơ hội trong các cuộc cách mạng công nghiệp trước đây, nay phải nắm bắt thời cơ, không thể để thời cơ trôi đi và mãi vẫn chỉ là một nước đi sau về muộn. Để phát triển được một nền kinh tế số trong 5 đến 10 năm tới, việc xây dựng và hoàn thiện thể chế, pháp luật, tạo nền tảng, môi trường pháp lý cho kinh tế số phải được ưu tiên, đi trước. Về mặt nguyên lý, pháp luật không bao giờ đi trước điều kiện kinh tế - xã hội. Điều kiện, trình độ phát triển

kinh tế quy định, chi phối trình độ phát triển của pháp luật. Cũng có thể nói, pháp luật - một yếu tố của kiến trúc thượng tầng không bao giờ cao hơn hay đi trước hạ tầng kinh tế. Tuy nhiên, trong thời đại phát triển như vũ bão của khoa học, công nghệ ngày nay, đặc biệt là CMCN 4.0 thì có những lĩnh vực thể chế cần phải đi trước đón đầu, tạo cơ hội cho phát triển nhanh hơn. Chúng ta cũng đã có bài học và kinh nghiệm trong 35 năm đổi mới, khi vào thời điểm năm 1987 về cơ bản Việt Nam chưa có đầu tư nước ngoài, nhưng lần đầu tiên chúng ta đã xây dựng và ban hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam⁴. Khi đó, Việt Nam chủ yếu nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm và thể chế pháp luật về đầu tư nước ngoài trong khu vực và trên thế giới, chất lọc và cân nhắc từng nội dung để xây dựng Luật Đầu tư nước ngoài đầu tiên của Việt Nam khi trong nước loại quan hệ đầu tư này còn rất hiếm hoi. Thậm chí, chỉ sau 10 năm, đến năm 1996 khi Việt Nam ban hành Luật Đầu tư nước ngoài mới thay thế Luật năm 1987, Luật Đầu tư nước ngoài năm 1996 được đánh giá là tiến bộ nhất khu vực Đông Nam Á.

- Trong bối cảnh CMCN 4.0, Việt Nam cần chạy đua với thời gian để nghiên cứu, từng bước hình thành khung khổ pháp lý cho phát triển các nền tảng số, như mạng 5G, trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (Big data), điện toán đám mây (Cloud Computing), Internet vạn vật (IoT), chuỗi khối (Blockchain)... Chỉ có thể phát triển thật nhanh các nền tảng số mới tạo lập được cơ sở và mở ra những ứng dụng đa dạng cho sự phát triển của kinh tế số, xã hội số. Theo đó, *xây dựng và hoàn thiện thể chế cho sự phát triển của các nền tảng số và sau đó là các quan hệ của nền kinh tế số, xã hội số là yêu cầu cấp bách của 5 đến 10*

⁴ Trên thực tế, từ năm 1977, Việt Nam đã có văn bản pháp lý đầu tiên về đầu tư nước ngoài là “Điều lệ đầu tư nước ngoài tại Việt Nam”, được ban hành bởi Nghị định số 115/CP ngày 18/4/1977 của Hội đồng Bộ trưởng. Tuy nhiên, thực tiễn đầu tư nước ngoài theo Nghị định này hầu như không đáng kể.

năm tới. Trong lĩnh vực này và ở thời điểm hiện nay, tác giả cho rằng, thể chế phải đi tiên phong, vừa làm, vừa quan sát, vừa học hỏi, không phải đứng đợi sự xuất hiện hay hoàn thiện của các quan hệ kinh tế, công nghệ. Trong nhiệm kỳ này, Quốc hội, Chính phủ cần tập trung chỉ đạo rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật để tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trong đó *ưu tiên trọng tâm vào việc xây dựng mới hoặc sửa đổi, bổ sung các luật để phục vụ xây dựng Chính phủ số, phát triển nền kinh tế số, xã hội số.*

Để thực hiện được nhiệm vụ nêu trên, ở khía cạnh tổ chức thực hiện, tác giả cho rằng:

- Quốc hội khóa XV, tại kỳ họp thứ nhất, cần ban hành nghị quyết (hoặc thể hiện trong Nghị quyết kỳ họp của Quốc hội) về rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật, dự kiến sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới văn bản luật, tạo cơ sở pháp lý cho chuyên đổi số, phát triển nền kinh tế, xã hội số.

- Chính phủ tiếp tục chỉ đạo tổng rà soát hệ thống pháp luật giai đoạn hai ngay trong năm 2021. Tháng 2/2020, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Tổ công tác của Thủ tướng về rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật trên 10 lĩnh vực quản lý nhà nước chuyên ngành. Kết quả rà soát bước đầu đã được Chính phủ báo cáo Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV. Tuy nhiên, kết quả rà soát chủ yếu đánh giá về những mâu thuẫn, thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật, chưa thực sự toàn diện, và đặc biệt là chưa đi sâu nghiên cứu nhằm mục tiêu đổi mới hệ thống pháp luật trong bối cảnh của CMCN 4.0, chưa cập nhật đầy đủ những định hướng trong hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII. Kết quả rà soát giai đoạn hai tiếp theo sẽ là cơ sở để đề xuất chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho các năm 2022 đến 2026 và nhiệm kỳ tiếp theo. Ngay

trong nửa cuối của năm 2021 đến năm 2023, cần nghiên cứu, sửa đổi Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Giao dịch điện tử, Luật Tàn số vô tuyến điện, Luật Viễn thông..., đồng thời nghiên cứu sớm, ban hành các dự án luật mới để phục vụ phát triển các nền tảng số cũng như ứng dụng các nền tảng này trong phát triển kinh tế - xã hội như: Luật Công nghệ số, Luật về tiền số, tài sản số (thường gọi là tiền ảo, tài sản ảo)... Đặc biệt, trên tinh thần nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, cần nghiên cứu, xây dựng và ban hành cơ chế khuyến khích hoạt động đổi mới, sáng tạo như cơ chế, chính sách cho hoạt động đầu tư mạo hiểm, phương thức làm thí điểm, thể chế thử nghiệm có kiểm soát (Regulatory sandbox) trong lĩnh vực công nghệ tài chính (Fintech); cơ chế khuyến khích và bảo vệ những cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, dám đương đầu với những khó khăn, thử thách và quyết liệt trong hành động vì lợi ích chung.

- Chính phủ cần tiếp tục chỉ đạo triển khai sâu rộng với những giải pháp thiết thực, hiệu quả “Chương trình chuyên đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”, được ban hành theo Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ. Đồng thời, Bộ Thông tin và Truyền thông cũng sớm hoàn thiện, trình Chính phủ ban hành trong năm 2021 “Đề án phát triển kinh tế số Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030” đã được giao trong Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 của Chính phủ, tạo cơ sở, định hướng chính sách cho việc xây dựng, hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này.

2. Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: “*Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia*

về giao thông, thích ứng với biến đổi khí hậu; chú trọng phát triển hạ tầng thông tin, viễn thông, tạo nền tảng chuyển đổi số quốc gia, từng bước phát triển kinh tế số, xã hội số”⁵. Từ những định hướng này, tác giả cho rằng, Việt Nam cần tập trung đầu tư phát triển hai lĩnh vực sau:

1) Tập trung đầu tư phát triển hạ tầng công nghệ thông tin, các nền tảng số như: mạng 5G, trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (Big data), điện toán đám mây (Cloud Computing), Internet vạn vật (IoT), chuỗi khối (Blockchain)... thậm chí chúng ta cũng phải bắt đầu nghiên cứu ngay về mạng 6G và điện toán lượng tử... là những công nghệ có thể nói là tất yếu của nhân loại trong tương lai gần. Bởi lẽ, việc phát triển nhanh các nền tảng số nêu trên và ứng dụng rộng rãi trong chuyển đổi số mới là tiền đề cho nền kinh tế Việt Nam có bước nhảy vọt, thay đổi về chất, để đi nhanh hơn trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đặc biệt, trong nhiệm kỳ 2021 - 2026, cần tập trung đầu tư phát triển mạng 5G nhanh hơn nữa, tạo cơ sở nền tảng cho việc chuyển đổi số các ngành kinh tế, các cơ quan, doanh nghiệp cũng như các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hiện nay, tốc độ phát triển mạng 5G của Việt Nam được cho là không chậm hơn so với các nước trên thế giới, nhưng chúng ta vẫn đang thua một số nước ở Đông Nam Á như Thái Lan (các nhà mạng của Việt Nam đang tiến hành thử nghiệm và dự kiến sẽ khai thác thương mại từ giữa năm 2021). Theo Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 được phê duyệt bởi Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ, đến năm 2025, kinh tế số chiếm 20% GDP; trong đó, tỷ trọng kinh tế số trong từng ngành, lĩnh vực đạt tối thiểu 10%; đến 2030 kinh tế số chiếm 30% GDP,

từng ngành, lĩnh vực đạt tối thiểu 20%; đến 2030 mới phổ cập dịch vụ mạng di động 5G. Tác giả cho rằng, các mục tiêu nêu trên là khá khiêm tốn, tốc độ phổ cập mạng 5G cũng như kinh tế số như vậy là chậm. Nếu chúng ta quyết tâm thực hiện chuyển đổi số nền kinh tế nhanh hơn, thì cần tập trung đầu tư xây dựng mạng 5G nhanh hơn nữa, đến năm 2026 có thể phổ cập dịch vụ mạng 5G, đặc biệt là phải phổ cập ở tất cả các thành phố và các trung tâm kinh tế, các khu kinh tế, khu công nghiệp trên cả nước.

2) Tập trung nguồn lực cả đầu tư công, cả đầu tư tư nhân xây dựng tuyến đường sắt Bắc - Nam tốc độ cao trong 10 năm (2021-2030). Theo tác giả, xây dựng tuyến đường sắt Bắc - Nam mới tốc độ cao cần được coi là bước đột phá về hạ tầng giao thông trong 10 năm tới (cùng với việc hoàn thành tuyến đường bộ cao tốc phía Đông). Đường sắt Việt Nam là một trong những ngành công nghiệp lâu đời nhất Việt Nam. Tuy nhiên, trong 140 năm kể từ năm 1881, khi người Pháp đầu tư xây dựng tuyến đường sắt đầu tiên ở Việt Nam và sau 75 năm thành lập nước Việt Nam mới đến nay, đường sắt Việt Nam vẫn gần như giậm chân tại chỗ. Đất nước Việt Nam trải dài từ Bắc tới Nam, hệ thống sân bay và các cảng biển cũng như các trung tâm, các vùng kinh tế trọng điểm được phân bố suốt dọc chiều dài đất nước. Vì vậy, nhu cầu vận chuyển hành khách cũng như hàng hóa, kết nối các vùng kinh tế trong cả nước là rất lớn. Chúng ta đã chậm trong đầu tư xây dựng tuyến đường bộ cao tốc phía Đông nhưng đã quá chậm trong đầu tư thêm một tuyến đường sắt Bắc - Nam tốc độ cao.

Hiện nay, Bộ Giao thông Vận tải đang xây dựng dự thảo quy hoạch đường sắt thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn 2050, trong đó dự

⁵ Xem: sách đã dẫn, tr. 338.

kiến sẽ xây dựng hai đoạn đường sắt tốc độ cao là Hà Nội - Vinh và Nha Trang - TP. Hồ Chí Minh và đưa vào khai thác vào năm 2030-2032; đoạn Vinh - Nha Trang sẽ xây dựng trong thời kỳ 2030-2050. Nếu đến năm 2050 Việt Nam mới có tuyến đường sắt tốc độ cao hoàn chỉnh thì thực sự là quá chậm trễ, không đáp ứng được yêu cầu phát triển cũng như đột phá chiến lược về kết cấu hạ tầng theo Nghị quyết đại hội XIII.

Về giải pháp tổ chức thực hiện, tác giả đề xuất:

Thứ nhất, muốn xây dựng được tuyến đường sắt này, trước hết đòi hỏi phải có một quyết tâm chính trị cao, sự đồng lòng của mọi cấp, mọi ngành và các địa phương cùng nhân dân cả nước như chúng ta đã quyết tâm và thành công trong xây dựng tuyến đường điện 500kv Bắc - Nam thời Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt. Cần phải có giải pháp để huy động cho công trình này một lực lượng lao động đông đảo, nhất là thanh niên, quân đội, thậm chí cần phải có các phong trào thanh niên như chúng ta đã từng làm trước đây trong các công trình xây dựng Thủy điện Hòa Bình, Thủy điện Trị An, Hồ Kẻ Gỗ... Tất nhiên, trong điều kiện hiện nay, các phong trào động viên, khơi dậy lòng yêu nước và cống hiến của lực lượng lao động, nhất là thanh niên phải đi liền với chế độ đãi ngộ, thù lao xứng đáng.

Thứ hai, cần sớm khảo sát, đánh giá và xây dựng dự án tuyến đường sắt mới tốc

độ cao. Chia thành các đoạn, các gói thầu khác nhau để gọi thầu tư nhân đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP). Trong đó, Nhà nước bỏ vốn đầu tư công để giải phóng mặt bằng, tạo quỹ đất sạch, sau đó tư nhân bỏ vốn đầu tư, xây dựng nhà ga, tuyến đường và quản lý vận hành (hoặc Nhà nước quản lý vận hành), bảo đảm thu hồi vốn của chủ đầu tư tư nhân (thậm chí bảo đảm thu hồi vốn của chủ đầu tư tư nhân trước rồi mới đến Nhà nước). Những đoạn nào tư nhân không đầu tư thì Nhà nước tập trung nguồn vốn đầu tư công để có thể 10 đến 15 năm hoàn thành toàn bộ tuyến đường sắt này.

Thứ ba, việc đầu tư đòi hỏi nguồn vốn rất lớn, câu hỏi đặt ra là vốn đầu tư ở đâu? Đối với đầu tư tư nhân, nếu triển khai các gói thầu theo phương thức PPP như nêu trên, tính toán có lợi thì chắc chắn các nhà đầu tư tư nhân, bao gồm cả các nhà đầu tư nước ngoài sẽ làm. Về nguồn vốn đầu tư công, chắc chắn là phải đi vay. Theo đó, tác giả đề nghị Quốc hội nên chấp nhận điều chỉnh tỷ lệ nợ công cao hơn so với mức hiện nay⁶. Mức cụ thể là bao nhiêu thì cần phải tính toán trên cơ sở các cân đối vĩ mô của nền kinh tế. Tác giả khuyến nghị nên hạn chế vay ODA, vay từ nước ngoài mà cần tập trung phát hành trái phiếu Chính phủ để vay trong nước là chính. Theo tác giả, hiện nay cũng như trong những năm tới mặt bằng lãi suất huy động cũng như cho vay tín dụng của hệ thống ngân hàng có xu hướng giảm⁷, nếu Chính phủ phát hành trái phiếu dài hạn

⁶ Theo Báo cáo đánh giá nợ công giai đoạn 2016-2020 của Chính phủ, năm 2019 nợ công/GDP là 55,0%; năm 2020 ước đạt 56,8%. Nợ Chính phủ/GDP năm 2019 là 48,0%; năm 2020 ước 50,8%. Nợ nước ngoài Quốc gia/GDP năm 2019 là 47,1%; năm 2020 ước 47,9%. Xem bài viết “Tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam không ngừng giảm”, Tạp chí *vneconomy.vn*, ngày 22/10/2020.

⁷ Báo cáo của Ngân hàng nhà nước cho biết, từ năm 2016 đến thời điểm cuối tháng 10/2020, cơ quan này đã điều chỉnh giảm 2-2,5% các mức lãi suất điều hành. So với các nước trong khu vực thì Việt Nam là giảm mạnh nhất (Philippines giảm 1,75%; Thái Lan giảm 0,75%; Indonesia giảm 1%; Malaysia giảm 1,25%). Tuy nhiên, theo thống kê của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) ở thời điểm tháng 7/2020, lãi suất cho vay bình quân của ASEAN-6 khoảng 5,7%/năm; ASEAN-4 khoảng 4,82%/năm; Việt Nam vẫn còn khá cao với 7,2%/năm. Mặc dù vậy, lãi suất cho vay ngắn hạn tối đa đối với các lĩnh vực ưu tiên của Việt Nam là 4,5%/năm, thấp hơn mức bình quân của ASEAN-4 (Xem bài viết: “Lãi suất cho vay của Việt Nam cao hay thấp so với khu vực”, Tạp chí điện tử *VnEconomy* ngày 31/10/2020). Theo quan sát của tác giả, từ thời điểm đó đến nay lãi suất huy động cũng như cho vay của Việt Nam vẫn tiếp tục giảm.

5 đến 10 năm, với lãi suất hợp lý thì vẫn có thể huy động được nguồn vốn nhân rồi từ dân cư hiện còn rất lớn. Kinh nghiệm nhiều nước phát triển có tỷ lệ nợ công rất cao, thậm chí lên đến 200%/GDP nhưng chủ yếu là từ vay trong nước (ví dụ như Nhật Bản⁸), nên họ vẫn bảo đảm an toàn các cân đối vĩ mô của nền kinh tế.

Trong giai đoạn 10 đến 15 năm tới, theo tác giả, nếu có cơ chế kêu gọi được đầu tư tư nhân và dành nguồn lực đầu tư công để hoàn thành tuyến đường sắt tốc độ cao (cùng với tuyến đường bộ cao tốc phía đông) thì mục tiêu đột phá về kết cấu hạ tầng kinh tế theo Nghị quyết của Đại hội Đảng XII và XIII cơ bản là thành công, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cả nước.

3. Chiến lược về phát triển nguồn nhân lực

Nghị quyết Đại hội Đảng XIII ghi: *“Phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; ưu tiên phát triển nguồn nhân lực cho công tác lãnh đạo, quản lý và các lĩnh vực then chốt trên cơ sở nâng cao, tạo bước chuyển mạnh mẽ, toàn diện, cơ bản về chất lượng giáo dục, đào tạo gắn với cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ nhân tài, đẩy mạnh nghiên cứu, chuyển giao và ứng dụng khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo; khơi dậy khát vọng phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc, phát huy giá trị văn hóa, sức mạnh con người Việt Nam, tinh thần đoàn kết, tự hào dân tộc trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”*⁹

Tác giả cho rằng, chiến lược phát triển nguồn nhân lực trong 5 đến 10 năm tới vẫn xoay quanh việc đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực để cập nhật các thành tựu khoa học, công nghệ của CMCN 4.0 và

phục vụ chuyển đổi số nền kinh tế. Theo đó, cần tập trung vào xây dựng cơ chế và giải pháp đồng bộ cho cả ba lĩnh vực: giáo dục, đào tạo nghề và đào tạo đại học. Đặc biệt là đào tạo nghề, cần đổi mới chương trình, nội dung, tập trung đào tạo các nghề đáp ứng yêu cầu chuyển đổi số nền kinh tế. Trong đó, cần đặc biệt chú ý đến việc liên kết trong đào tạo nghề với sử dụng lao động giữa các cơ sở đào tạo nghề với các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp. Đồng thời, với việc cập nhật bổ sung tư duy, kiến thức của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, để nâng cao nhận thức cũng như chất lượng trong nghiên cứu, hoạch định chính sách và quản lý nhà nước thời CMCN 4.0 của đội ngũ này, Bộ Thông tin và Truyền thông cần sớm hoàn thiện trình Chính phủ ban hành “Đề án nâng cao nhận thức, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực chuyển đổi số đến năm 2025, định hướng đến năm 2030” đã được giao trong Nghị quyết số 01/NQ-CP của Chính phủ, ngày 01/01/2021. Mục tiêu cần đạt là trong 10 năm tới, nguồn nhân lực Việt Nam phải đủ về số lượng và năng lực, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển nền kinh tế số, xã hội số.

4. Đầu tư, tạo bước phát triển đột phá, bền vững về nông nghiệp trong 10 năm tới

Vấn đề này không nằm trong ba đột phá chiến lược của Nghị quyết Đại hội XIII, nhưng tác giả cho rằng, nông nghiệp là lĩnh vực có nhiều tiềm năng và dư địa phát triển, cần khai thác cho phát triển bền vững đất nước, cải thiện đời sống người dân. Việc chọn trọng tâm phát triển nông nghiệp vì lý do sau:

⁸ Theo thống kê của IMF, nợ công của Nhật Bản là 237,6%/GDP; Singapore là 111,1%/DGP; Mỹ là 105,2%/GDP. Xem bài viết “Những quốc gia vay nợ nhiều nhất”, Tapchitaichinh.vn ngày 27/10/2019. Theo khảo sát của tác giả, ở thời điểm hiện nay nợ công của Nhật Bản có thể đã lên đến 250%/GDP.

⁹ Xem: Sách đã dẫn, tr.338.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- Chúng ta có tiềm năng về phát triển nông nghiệp: tài nguyên đất đai, khí hậu cơ bản có nhiều lợi thế, sản phẩm đa dạng và giàu tiềm năng xuất khẩu, người nông dân cần cù, chịu khó, có khả năng sáng tạo và khao khát làm giàu;

- Dư địa cho phát triển nông nghiệp còn rất lớn: nếu khai thác được các tiềm năng nêu trên, đặc biệt, nếu sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam được sản xuất theo đúng tiêu chuẩn, quy chuẩn theo mô hình nông nghiệp hữu cơ thì khả năng xuất khẩu nông sản là rất lớn từ lợi thế của 16 hiệp định thương mại tự do mang lại; đồng thời thị trường trong nước với gần 100 triệu dân đang khao khát thực phẩm sạch cũng là dư địa lớn cho phát triển nông nghiệp bền vững;

- Phát triển được nông nghiệp thì tức khắc sẽ giải quyết được vấn đề nông dân và nông thôn - khu vực mà Nhà nước cần quan tâm cải thiện và thay đổi; người nông dân cần được quan tâm hơn để nâng cao thu nhập và chất lượng cuộc sống. GDP tăng cao phải đi liền với thu nhập của người nông dân tăng cao, đó mới là phát triển bền vững.

Để tạo bước phát triển đột phá, bền vững trong nông nghiệp, tác giả cho rằng, cần phải xử lý ba vấn đề sau:

- Sửa đổi Luật Đất đai (trong năm 2022) để mở rộng hạn điền, cho phép tích tụ đất đai nhiều hơn, đồng thời với việc điều chỉnh mục đích sử dụng đất nông nghiệp linh hoạt, phù hợp, bảo đảm cân đối, hài hòa giữa an ninh lương thực của quốc gia với hiệu quả kinh tế trong sử dụng đất;

- Phải kết nối được các doanh nghiệp, nhà đầu tư với nông dân để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn theo các phương thức chính như sau: (1) Phát triển đa dạng các mô hình kinh tế hợp tác ngoài mô hình hợp tác xã hiện nay. Theo đó, cần phải xây dựng và ban hành Luật về kinh tế hợp tác thay

thế Luật Hợp tác xã hiện hành; (2) nông dân cho doanh nghiệp thuê đất; (3) góp vốn bằng đất để cùng đầu tư thành lập doanh nghiệp nông nghiệp hoặc thực hiện dự án; (4) ký kết hợp đồng bao tiêu sản phẩm để chế biến, tiêu thụ, xuất khẩu;

- Đưa khoa học, công nghệ cao vào nông nghiệp.

Để hiện thực hóa được ba việc trên, Nhà nước cần có chính sách mạnh mẽ hỗ trợ phát triển nông nghiệp công nghệ cao, sạch, hướng mạnh vào xuất khẩu. Cụ thể, trong 10 năm tới mỗi năm Nhà nước cần đầu tư khoảng 30 đến 35 nghìn tỷ đồng (khoảng trên dưới 2% chi ngân sách), tập trung cho ba việc sau: (1) chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp thích ứng với biến đổi khí hậu; (2) thực hiện điều tra, khảo sát, thống kê để thông tin, dự báo cho người dân về sản phẩm, về thị trường; tăng cường xúc tiến thương mại, giúp người dân, doanh nghiệp tìm kiếm thị trường xuất khẩu, khắc phục tình trạng được mùa mất giá, tình trạng “giải cứu” nông sản, người nông dân mù mờ về thông tin thị trường; (3) thực hiện khuyến nông mạnh mẽ bằng cách hỗ trợ chuyển giao khoa học, công nghệ cho doanh nghiệp nông nghiệp, nông dân. Trong đó, đặc biệt chú trọng hỗ trợ nghiên cứu và cung cấp giống cây trồng, vật nuôi mới có năng suất, chất lượng cao; hỗ trợ nghiên cứu và chuyển giao quy trình công nghệ về nuôi trồng hiện đại, sạch, đáp ứng yêu cầu xuất khẩu sang các thị trường khó tính, tận dụng tối đa lợi thế của các hiệp định thương mại tự do đang còn rất nhiều dư địa cho xuất khẩu nông sản.

Nếu làm được như trên, theo tác giả, sau 10 năm, đến 2030, nông nghiệp Việt Nam chắc chắn sẽ cất cánh. Đây là thế mạnh mà Việt Nam cần khai thác cho phát triển bền vững ■

TRÁCH NHIỆM TRỢ GIÚP PHÁP LÝ CỦA NHÀ NƯỚC

Phạm Thị Duyên Thảo

TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trợ giúp pháp lý, trách nhiệm trợ giúp pháp lý của Nhà nước, Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/02/2021

Biên tập : 04/3/2021

Duyệt bài : 07/3/2021

Article Information:

Keywords: Legal aid; the state's legal aid responsibilities, Law on Legal Aid of 2017.

History:

Received : 10 Feb. 2021

Edited : 04 Mar. 2021

Approved : 07 Mar. 2021

Tóm tắt:

Trách nhiệm trợ giúp pháp lý của Nhà nước đã được pháp luật quốc tế ghi nhận trong tương quan với quyền được trợ giúp pháp lý của người dân. Một hệ các quy chuẩn và hướng dẫn cụ thể về vấn đề này cũng đã được gợi ý cho các nước trong những văn kiện quốc tế liên quan. Tham chiếu với các văn kiện đó cho thấy, pháp luật hiện hành của Việt Nam đã có những quy định cơ bản, thể hiện độ tương thích nhất định, nhưng cũng còn những bất cập cần tiếp tục được hoàn thiện nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động trợ giúp pháp lý, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Abstract:

The state's legal aid responsibility has been recognized in international laws in relation to the people's right to legal aid. A portfolio of specific standards and guidelines on this issue has also been recommended to the countries in relevant international documents. References to those documents show that the current law of Vietnam has basic provisions, reflecting certain compatibility, but there are also shortcomings that need to be review for further improvements in order to contribute to improving the quality of legal aid activities, ensuring human rights, and citizens' rights.

Trợ giúp pháp lý (TGPL) là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho đối tượng được trợ giúp pháp lý nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng này; nâng cao hiểu biết pháp luật, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; góp phần vào việc phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo vệ công lý, bảo đảm công bằng xã hội, phòng ngừa, hạn chế tranh chấp và vi phạm pháp luật. Quyền được TGPL là một quyền con người cơ bản, thuộc nội hàm của quyền tiếp cận tư pháp, “là cơ sở cho việc thụ hưởng các quyền khác, bao gồm quyền được xét xử công bằng và là một biện pháp bảo vệ quan trọng để bảo đảm sự công bằng cơ bản và

niềm tin của công chúng đối với quá trình tư pháp...”¹. Bản chất của quyền TGPL là khả năng chính đáng của cá nhân được pháp luật đảm bảo, được tiếp cận hệ thống dịch vụ tư vấn pháp lý miễn phí, được đại diện và được xét xử một cách công bằng mà không phải trả tiền.

1. Trách nhiệm trợ giúp pháp lý của Nhà nước trong các văn kiện quốc tế

Nhu cầu được TGPL luôn tồn tại trong xã hội và có xu thế ngày một tăng; do đó, nếu để xã hội tự đáp ứng, sẽ có nhiều vấn đề nảy sinh, từ sự đa dạng, phức tạp về chủ thể, đối tượng, tính chất các vụ việc. Những đối tượng thuộc diện TGPL là những người

¹ Hướng dẫn của Liên hợp quốc (LHQ) về tiếp cận trợ giúp pháp lý trong hệ thống tư pháp hình sự (Nguyên tắc 1, Quyền được trợ giúp pháp lý, Nghị quyết của Đại hội đồng LHQ 67/187), <https://trogiupphaply.gov.vn/nghien-cuu-trao-doi/gioi-thieu-huong-dan-cua-lien-hop-quoc-ve-tiep-can-tro-giup-phap-ly-trong-tu>.

gặp những khó khăn nhất định, mà đôi khi không phải do bản thân người đó; nếu không có sự can thiệp, hỗ trợ, họ không thể hoặc hiếm có được cơ hội như người khác trong tiếp cận công lý.

Nhà nước là chủ thể chính thức và chủ yếu của quan hệ pháp luật, trong đó có quan hệ liên quan đến nhân quyền. Quyền được TGPL là quyền cơ bản, Nhà nước là tổ chức thích hợp nhất cho việc đáp ứng cam kết, chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế và sử dụng nguồn lực, cũng như phát triển các quan hệ hợp tác trong lĩnh vực TGPL. Bên cạnh đó, TGPL là hoạt động không sinh lợi trực tiếp đối với chủ thể thực hiện, nếu không có sự can thiệp của Nhà nước, các chủ thể khác có thể không muốn làm hoặc không đủ khả năng làm, dẫn đến tính bền vững của hoạt động TGPL bị hạn chế.

Trách nhiệm TGPL của Nhà nước đã được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế như: Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 (Điều 10), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (Điều 14), Công ước chống phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1981 (Điều 2), Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1982 (Điều 37), Công ước quốc tế về quyền của người khuyết tật...

Trong các văn kiện pháp lý quốc tế nêu trên, trách nhiệm của Nhà nước là bảo đảm quyền TGPL của công dân được thể hiện ở các khía cạnh sau:

- *Chủ động tạo cơ sở pháp lý cho việc đảm bảo quyền được TGPL của công dân:* Văn kiện quốc tế khẳng định, các quốc

gia cần bảo đảm quyền được TGPL trong hệ thống pháp luật quốc nội ở mức độ cao nhất có thể, bao gồm cả Hiến pháp². Luật hóa quyền TGPL của công dân là một trong những trách nhiệm của Nhà nước, tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng cơ chế bảo đảm thực hiện TGPL cho công dân. Để thực hiện, Nhà nước phải có các kế hoạch, chương trình hành động cụ thể nhằm đảm bảo cho công dân có quyền được TGPL. Thông qua pháp luật, quyền TGPL được quy định rõ ràng, từ đó xác định khung khổ hành động của các chủ thể công quyền, hạn chế sự lạm quyền vốn dễ xảy ra trong quá trình thực thi.

- *Bảo đảm nguyên tắc không phân biệt, bình đẳng trong quá trình cung cấp TGPL:* Khi cung cấp dịch vụ TGPL, Nhà nước phải đảm bảo nguyên tắc không phân biệt đối xử về tất cả các khía cạnh: “giới, chủng tộc, màu da, tôn giáo, tài sản, quan điểm chính trị và các quan điểm khác, quốc tịch, dân tộc, tư cách công dân hoặc nơi ở, nơi sinh, trình độ giáo dục, địa vị xã hội và các vấn đề khác”³, “bảo đảm bình đẳng trong tiếp cận TGPL cho phụ nữ, trẻ em hoặc nhóm người có nhu cầu đặc biệt, người tị nạn, người di cư, người dân tộc thiểu số, nạn nhân bị mua bán, người già và những người khuyết tật”⁴.

- *Bảo đảm quyền sớm được tiếp cận TGPL:* Quyền sớm được tiếp cận TGPL là quyền tiếp cận với TGPL ngay từ thời điểm mà một người bị tình nghi, bị bắt giữ, bị tạm giam hoặc bị buộc tội đã phạm tội, tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể. Đồng thời, trong suốt thời gian từ lần tiếp cận

² Hướng dẫn của Liên hợp quốc (LHQ) về tiếp cận trợ giúp pháp lý trong hệ thống tư pháp hình sự (Nguyên tắc 1, Quyền được trợ giúp pháp lý, Nghị quyết của Đại hội đồng LHQ 67/187), <https://trogiupphaply.gov.vn/ngghien-cuu-trao-doi/gioi-thieu-huong-dan-cua-lien-hop-quoc-ve-tiep-can-tro-giup-phap-ly-trong-tu>.

³ Luật mẫu trợ giúp pháp lý, Cơ quan phòng, chống tội phạm và ma túy của LHQ chủ trì xây dựng năm 2017, Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf.

⁴ Luật mẫu trợ giúp pháp lý, Cơ quan phòng, chống tội phạm và ma túy của LHQ chủ trì xây dựng năm 2017 (Điều 5 Không phân biệt đối xử), Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf.

TGPL đầu tiên đó, TGPL được tiến hành liên tục cho tới và trong lần xuất hiện đầu tiên trước khi có phán quyết bởi thẩm phán xem người đó sẽ bị tạm giam hoặc được thả tự do trong thời gian chờ xét xử. Cụ thể, “từ thời điểm một người nhận thức được mình là đối tượng điều tra, kể cả trong trường hợp bị bắt hoặc bị tạm giữ và trong toàn bộ các giai đoạn của tiến trình tư pháp hình sự”⁵. Theo các Nguyên tắc và Hướng dẫn của Liên hợp quốc (LHQ), quyền được trợ giúp pháp lý là quyền cần phải được đảm bảo ở mức cao nhất có thể, một thẩm phán không nên có những suy luận hoặc kết luận bất lợi về việc một người bị tình nghi hoặc bị cáo buộc thực hiện quyền được TGPL. Việc bảo đảm quyền được tiếp cận sớm TGPL nhằm giảm thiểu nguy cơ người bị cáo buộc bị ngược đãi hoặc ép phải nhận tội, nhất là những người thuộc nhóm yếu thế, đồng thời, khắc phục được những hạn chế có thể đến từ sự thiếu kiến thức, nguồn lực tài chính hoặc năng lực pháp luật của các chủ thể. Việc bảo đảm quyền tiếp cận sớm TGPL đòi hỏi Nhà nước có trách nhiệm tạo cơ chế cho các luật sư, cán bộ tư pháp, các tổ chức xã hội tham gia vào hoạt động giáo dục, phổ biến pháp luật, tăng cường kiến thức và hiểu biết của công chúng đối với quyền này.

- *Bảo đảm cung cấp thông tin, thông báo cho các chủ thể có thẩm quyền liên quan:* Nhằm đảm bảo tính toàn diện của hoạt động TCPL cũng như bảo đảm quyền của nhóm được TGPL mang tính đặc thù, “các Chính phủ có nghĩa vụ đảm bảo việc cung cấp thông tin pháp luật đối với tất cả các

vấn đề về hành chính, dân sự và hình sự và các công chức có nghĩa vụ thông báo, giải thích các khía cạnh về thủ tục và nội dung của các vấn đề pháp lý cho mọi thành viên trong xã hội”⁶. “Chính phủ và các nhà tài trợ quốc tế đảm bảo rằng các chương trình hỗ trợ cho hệ thống tư pháp ở cả các quốc gia đang phát triển và chuyển đổi bao gồm việc cung cấp thông tin về TGPL và các biện pháp khác để tăng cường quyền tiếp cận công lý, đặc biệt là đối với người nghèo và nhóm đối tượng dễ bị tổn thương một cách bền vững”⁷. Sự đa dạng và toàn diện của các thông tin cần cung cấp phải phù hợp với các nhóm chủ thể của quyền, liên quan cả đến các luật hiện hành, các mô hình, quy trình và thủ tục có thể hỗ trợ trong TGPL. Việc bảo đảm cung cấp thông tin góp phần làm gia tăng trách nhiệm của quốc gia trong quá trình thực hiện nghĩa vụ TGPL.

- *Kết nối, tạo điều kiện để xã hội tham gia TGPL:* Nhà nước cần hợp tác với các chủ thể có liên quan khác như các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng, các tổ chức từ thiện có hoặc không có tính chất tôn giáo, các cơ quan, các hiệp hội nghề nghiệp và các tổ chức nghiên cứu và bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng trong việc xây dựng các chính sách, chương trình và pháp luật về TGPL. Các Chính phủ cần sử dụng nhiều loại chủ thể để thực hiện TGPL như: văn phòng bào chữa công do Chính phủ tài trợ, các chương trình sử dụng luật sư, các trung tâm TGPL, các trung tâm thực hành nghề luật của trường đại học cũng như sự hợp tác với các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức tôn giáo⁸. Tham gia

⁵ Luật mẫu trợ giúp pháp lý, Cơ quan phòng, chống tội phạm và ma túy của LHQ chủ trì xây dựng năm 2017 (Điều 8 Quyền được tiếp cận sớm), Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf.

⁶ Tuyên bố Ky-ép năm 2007 về trợ giúp pháp lý, https://www.legalaidrwanda.org/legal_text/Kyiv_Declaration_Right_to_Legal_Aid.pdf.

⁷ Tlđđ, https://www.legalaidrwanda.org/legal_text/Kyiv_Declaration_Right_to_Legal_Aid.pdf.

⁸ Tlđđ, https://www.legalaidrwanda.org/legal_text/Kyiv_Declaration_Right_to_Legal_Aid.pdf.

TGPL vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của xã hội trong tương quan với trách nhiệm TGPL của Nhà nước, vì “TGPL mang lại lợi ích cho xã hội bằng cách bảo vệ các cộng đồng lành mạnh, tiết kiệm nguồn lực, và tạo cảm giác an toàn cho người dân”⁹; qua đó, thúc đẩy TGPL phát triển, hiệu quả.

- *Bảo đảm cung cấp về mặt tài chính và đội ngũ nhân lực có chất lượng*: Các Chính phủ cần bảo đảm cung cấp đầy đủ tài chính và các nguồn lực khác cho dịch vụ pháp lý dành cho người nghèo và người yếu thế khác nếu cần thiết¹⁰; bố trí nguồn nhân lực và tài lực cần thiết cho hệ thống TGPL, bảo đảm biên chế đầy đủ cho hệ thống TGPL trong toàn quốc và bảo đảm các chuyên gia làm việc cho hệ thống TGPL quốc gia có trình độ và được đào tạo phù hợp với dịch vụ họ cung cấp¹¹; bảo đảm quy trình tố tụng và cơ chế tiếp cận luật sư thuận lợi, có hiệu quả và bình đẳng dành cho tất cả mọi người mà không có bất kỳ sự phân biệt nào¹².

Bảo đảm về tài chính cho TGPL chính là cách Nhà nước xóa bỏ trở ngại lớn nhất ngăn cản các chủ thể thụ hưởng quyền TGPL trong quá trình tiếp cận công lý. Bảo đảm này cần đặt trong tương quan với bảo đảm quyền tiếp cận sớm với TGPL.

- *Bảo đảm môi trường an toàn cho việc thực hiện TGPL*: Các Chính phủ cần bảo đảm môi trường an toàn cho việc thực hiện

TGPL, bảo đảm cho luật sư và những người thực hiện TGPL tránh khỏi sự quấy rầy, dọa dẫm và đe dọa đối với an ninh, an toàn của bản thân họ¹³.

Như vậy, trách nhiệm của Nhà nước đã được các văn bản pháp lý quốc tế ghi nhận ở nhiều khía cạnh, từ nghĩa vụ chính thức, đảm bảo tính chất bền vững, nguồn tài chính cho TGPL, bảo đảm chất lượng đội ngũ nhân lực, tạo lập cơ chế để có nhiều chủ thể tham gia hoạt động TGPL, cho đến việc bảo đảm các nguyên tắc cần tuân thủ đối với từng nhóm chủ thể, từng hoạt động TGPL ...

2. Trách nhiệm trợ giúp pháp lý của Nhà nước theo quy định của pháp luật Việt Nam

Theo quy định của Điều 2 Luật TGPL năm 2017, lần đầu tiên TGPL được tiếp cận dưới góc độ là một hoạt động. Theo đó, “TGPL là việc cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí cho người được TGPL trong vụ việc TGPL”. Sự thay đổi này không những giúp cho việc xây dựng một cơ chế TGPL phù hợp, mà còn góp phần xác định cụ thể được các trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước trong hoạt động TGPL; phân tách trách nhiệm TGPL với trách nhiệm giáo dục, phổ biến pháp luật, tránh bỏ sót nhu cầu TGPL của người dân.

Khoản 1 Điều 4 Luật TGPL năm 2017 tiếp tục khẳng định, TGPL là trách nhiệm

⁹ Tiếp cận sớm trợ giúp pháp lý trong các quá trình tố tụng hình sự: Sổ tay cho các nhà hoạch định chính sách và các nhà thực tiễn, Tuyên tập ấn phẩm về tư pháp hình sự, Cơ quan Phòng, chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Early_access_to_legal_aid_Vie_final.pdf.

¹⁰ Các nguyên tắc của Liên hợp quốc năm 1990 về vai trò của luật sư, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Nguyen-tac-co-ban-ve-vai-tro-cua-luat-su-1990-275828.aspx>.

¹¹ Hướng dẫn số 13, Hướng dẫn của Liên hợp quốc về tiếp cận trợ giúp pháp lý trong hệ thống tư pháp hình sự, Nghị quyết của Đại hội đồng LHQ 67/187, <https://trogiupphaply.gov.vn/nguyen-cuu-trao-doi/gioi-thieu-huong-dan-cua-lien-hop-quoc-ve-tiep-can-tro-giup-phap-ly-trong-tu>.

¹² Điều 2, các nguyên tắc của Liên hợp quốc năm 1990 về vai trò của luật sư, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Nguyen-tac-co-ban-ve-vai-tro-cua-luat-su-1990-275828.aspx>.

¹³ Điều 14 Tuyên bố Ky-ép năm 2007 về trợ giúp pháp lý, https://www.legalaidrwanda.org/legal_text/Kyiv_Declaration_Right_to_Legal_Aid.pdf.

của Nhà nước”, đồng thời quy định rõ “chính sách về TGPL” là của “Nhà nước”. Quy định này bảo đảm phù hợp với chính sách về TGPL của Nhà nước được quy định trong các văn bản luật liên quan như: Luật Tổ tụng hành chính (khoản 3 Điều 19); Bộ luật Tổ tụng dân sự (khoản 3 Điều 9); Bộ luật Tổ tụng hình sự (khoản 2 Điều 76). Mục đích của TGPL cũng được khẳng định, nhằm: “góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tiếp cận công lý và bình đẳng trước pháp luật”. Trách nhiệm quản lý nhà nước được giao cho Chính phủ, Bộ Tư pháp, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Điều 5 Luật TGPL năm 2017 quy định Nhà nước bố trí kinh phí trong dự toán ngân sách hằng năm của cơ quan thực hiện quản lý nhà nước về TGPL theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước. Đối với các tỉnh chưa tự cân đối được ngân sách, Nhà nước sẽ ưu tiên bố trí ngân sách từ số bổ sung cân đối ngân sách hằng năm để hỗ trợ cho việc thực hiện vụ việc TGPL phức tạp, điển hình. Quy định này nhằm khắc phục tình trạng nhu cầu TGPL của người dân không được đáp ứng vì lý do thiếu kinh phí.

Luật TGPL năm 2017 cũng quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong TGPL. Ví dụ, Sở Tư pháp được giao quyền lựa chọn ký hợp đồng thực hiện TGPL với các cá nhân, tổ chức có nhu cầu tham gia hoạt động TGPL; phối hợp với cơ quan tiến hành tố tụng là Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an để tạo điều kiện cho người được TGPL được hưởng quyền TGPL, người thực hiện TGPL tham gia tố tụng theo quy định của pháp luật; các cơ quan nhà nước có liên quan có trách nhiệm giải thích quyền được TGPL và giới thiệu đến tổ chức thực hiện TGPL...

Điều kiện thành lập các chi nhánh Trung tâm TGPL của Nhà nước được Luật TGPL

năm 2017 quy định theo hướng tăng cường tính chịu trách nhiệm, hạn chế thành lập ô ạt, nhằm TGPL được triển khai chất lượng, tránh thụ động, hình thức.

Bên cạnh đó, Luật TGPL năm 2017 còn quy định tiêu chuẩn tham gia thực hiện TGPL đối với tổ chức hành nghề luật sư, tổ chức tư vấn pháp luật và quản lý chất lượng vụ việc TGPL; tiêu chuẩn đối với trợ giúp viên pháp lý, luật sư thực hiện TGPL theo hợp đồng với Trung tâm TGPL nhà nước và theo phân công của tổ chức tham gia TGPL. Theo đó, trợ giúp viên pháp lý, luật sư phải trải qua tập sự, đề cao sự tham gia của đội ngũ luật sư, tư vấn viên pháp luật có kiến thức pháp luật, kinh nghiệm, hiệu quả làm việc tốt; trợ giúp viên pháp lý là viên chức nhà nước phải có trách nhiệm tập trung thực hiện vụ việc tố tụng, nếu không thực hiện trong thời gian 02 năm liên tục sẽ bị miễn nhiệm, trừ trường hợp do nguyên nhân khách quan (điểm 1 khoản 1 Điều 22).

Luật TGPL năm 2017 đã mở rộng đối tượng được TGPL với 14 nhóm người (thay vì 6 nhóm như trước); tăng người được TGPL thuộc nhóm yếu thế. Khía cạnh này thể hiện nhận thức, sự cam kết của Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ pháp lý có chất lượng và công bằng cho mọi nhóm xã hội.

Luật TGPL năm 2017 cũng thể hiện chính sách của Nhà nước đảm bảo đối với việc tiếp cận sớm với TGPL. Theo quy định của khoản 3 Điều 31 Luật TGPL 2017, trong thời hạn 12 giờ kể từ thời điểm nhận được yêu cầu TGPL của người bị bắt, người bị tạm giữ hoặc trong 24 giờ kể từ thời điểm nhận được yêu cầu TGPL của bị can, bị cáo, người bị hại thuộc diện được TGPL, thì cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng có trách nhiệm thông báo cho Trung tâm TGPL nhà nước tại địa phương cử

người thực hiện TGPL cho bị can, bị cáo trong thời hạn tạm giữ, tạm giam theo quy định của pháp luật tố tụng.

Đặc biệt, Luật TGPL năm 2017 bổ sung quy định về quản lý và đánh giá chất lượng đối với vụ việc TGPL. Các tiêu chí đánh giá gồm: tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về TGPL; đáp ứng điều kiện, tiêu chuẩn về kỹ năng, đạo đức, trách nhiệm; đáp ứng được mục tiêu của hoạt động TGPL; đáp ứng nhu cầu hợp pháp của người được TGPL. Quản lý chất lượng bao gồm: thẩm định chất lượng vụ việc TGPL của tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý và đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước về TGPL.

Nhìn chung, quy định của Luật TGPL năm 2017 đã đáp ứng khá đầy đủ yêu cầu, chuẩn mực của pháp luật quốc tế đối với quốc gia trong TGPL. Bên cạnh đó, pháp luật về TGPL của nước ta còn một số hạn chế sau đây:

Thứ nhất, theo các quy định hiện hành, trách nhiệm TGPL của Nhà nước chủ yếu mới dừng ở góc độ nghĩa vụ pháp lý tích cực, thể hiện ở các quy định về thẩm quyền quản lý, nghĩa vụ phối hợp, các quy định về quyền, nghĩa vụ liên quan (Chương VI Luật TGPL năm 2017). Còn trách nhiệm dưới góc độ trách nhiệm pháp lý - hậu quả bất lợi đối với hành vi vi phạm của các chủ thể TGPL hầu như không được đề cập, hoặc nếu có, thì cũng mang tính chung chung, dẫn chiếu đến các văn bản quy phạm pháp luật khác. Trong khi đó, các văn bản liên quan cũng không có chế tài cụ thể cho các dạng hành vi này, dẫn đến tính răn đe đối với chủ thể vi phạm rất thấp. Cùng với đó, các quy định mang tính giới hạn quyền đối với các chủ thể công quyền (hạn chế sự lạm quyền) trong quá trình quản lý, thực hiện TGPL cũng không được thể hiện. Điều này tạo nên sự thiếu tương thích trong tương

quan với quyền được đảm bảo TGPL của người dân.

Thứ hai, mặc dù Luật TGPL năm 2017 đã mở rộng đối tượng được TGPL, nhưng quy định hiện hành còn bỏ sót đối tượng cần được TGPL. Cụ thể: Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là bị hại trong vụ án hình sự chỉ được TGPL khi khó khăn về tài chính là chưa tương thích với pháp luật quốc tế về TGPL.

Thứ ba, pháp luật về TGPL hiện hành còn thiếu quy định về cơ chế giám sát đối với những người thực hiện TGPL để ngăn chặn tham nhũng theo hướng dẫn của Liên hợp quốc. Quy định hiện nay về giám sát hoạt động TGPL chủ yếu dừng trong nội bộ tổ chức hoặc trong hệ thống quản lý; chưa có quy định về giám sát của một tổ chức có thẩm quyền hoặc giám sát của xã hội - bên thứ ba đối với công tác này.

3. Hoàn thiện quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý

Để bảo đảm nâng cao hiệu quả hoạt động TGPL ở nước ta hiện nay, bảo đảm quyền con người, tác giả cho rằng, cần sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành về TGPL như sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định về trách nhiệm pháp lý của các chủ thể công đối với vi phạm hoặc để xảy ra thiệt hại trong TGPL; bổ sung quy định về giám sát đối với mọi hoạt động TGPL.

Thứ hai, sửa đổi điểm đ khoản 7 Điều 7 Luật TGPL năm 2017 theo hướng chuyển đối tượng quy định ở điểm đ thành đối tượng được TGPL không phụ thuộc vào điều kiện khó khăn về tài chính.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính và tạo ra sự linh hoạt trong hoạt động TGPL; xây dựng hệ thống phần mềm quản lý TGPL nhằm giảm bớt chi phí, gia tăng hiệu quả hoạt động TGPL■

QUYỀN BỀ MẶT TRONG PHÁP LUẬT DÂN SỰ VÀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI CỦA VIỆT NAM

Nguyễn Diệu Anh*

*ThS. Phòng Pháp chế và Tuân thủ Ngân hàng GPBank

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quyền bề mặt, quyền sử dụng đất, Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Đất đai năm 2013.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/3/2021
Biên tập : 25/3/2021
Duyệt bài : 28/3/2021

Article Information:

Keywords: Surface rights, land use rights, Civil Code of 2015, Law on Land of 2013.

Article History:

Received : 05 Mar. 2021
Edited : 25 Mar. 2021
Approved : 28 Mar. 2021

Tóm tắt:

Quyền bề mặt là một quyền mới được quy định trong Bộ luật Dân sự năm 2015. Khác với nhiều nước trên thế giới ghi nhận quyền bề mặt gắn với chế độ tư hữu về đất đai, Việt Nam thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Theo đó, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và trên cơ sở thẩm quyền luật định, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho các chủ thể khác sử dụng. Trong phạm vi bài viết này, tác giả so sánh quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự năm 2015 và quyền sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013, từ đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện quy định của Bộ luật Dân sự về quyền bề mặt.

Abstract:

The surface right is a new provision stipulated in the Civil Code of 2015. Unlike many countries in the world that recognize the surface right associated with private ownership of land, Vietnam takes the enforcement of the land ownership of the whole people. Accordingly, the State is the representative of the owner and on the basis of statutory authority, the State grants land use rights to other subjects to use. Within the scope of this article, the author makes a comparison of the surface rights in the Civil Code of 2015 and land use rights in the Law on Land of 2013, thereby proposing recommendations to improve the provisions on surface right in the Civil Code.

1. Dẫn nhập

Quyền bề mặt là một quyền mới được quy định tại Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015. BLDS năm 1995 và BLDS năm 2005 đều không quy định về loại quyền này. Tuy nhiên, trong hệ thống pháp luật ở nhiều quốc gia trên thế giới, quyền bề mặt không phải là một quyền mới. Thuật ngữ “Quyền bề mặt” (Superficies) bắt nguồn từ Luật La

Mã cổ đại trước công nguyên¹. Do chịu ảnh hưởng từ Luật La Mã, nhiều quốc gia châu Âu cũng sớm ghi nhận quyền bề mặt trong pháp luật dân sự của họ². Trải qua các giai đoạn lịch sử, pháp luật châu Âu lại tiếp tục ảnh hưởng đến pháp luật các quốc gia khác. Theo cách hiểu của Luật La Mã, quyền bề mặt gắn với chế độ tư hữu về đất đai, và mang nội dung là quyền sử dụng bề mặt đất

¹ Nguyễn Thị Nhung, Viện Kiểm sát nhân dân huyện Kim Thành, tỉnh Nghệ An, *Tìm hiểu về quyền bề mặt theo quy định của Bộ luật Dân sự 2015*, <http://vienkiemSAT.haiduong.gov.vn/ArticleDetail/1/0/4144/1056/Tin-bai-Tim-hieu-ve-Quy-en-be-mat-theo-quy.aspx>, truy cập ngày 08/02/2021.

² PGS.TS. Trần Thị Huệ, Trường Đại học Luật Hà Nội, *Một số khía cạnh pháp lý về quyền bề mặt trong quy định của Bộ luật Dân sự*, <https://iluat.com/dan-su/mot-so-khia-can-phap-ly-ve-quyen-be-mat-trong-quy-dinh-cua-blds-2015/>, truy cập ngày 08/02/2021.

đề tạo lập các tài sản gắn liền với đất. Căn cứ để xác lập quyền bề mặt là từ thỏa thuận và trả chi phí “thuê đất” với chủ sở hữu thửa đất đó³.

Việt Nam thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai; Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, trao quyền sử dụng đất cho các chủ thể khác nhau trong xã hội. Do đó, khi áp dụng quyền bề mặt vào pháp luật dân sự, Việt Nam cần có sự linh hoạt trong nhận thức và ứng dụng để tránh nhầm lẫn với quyền sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013. Ví dụ: A ký hợp đồng thuê đất của B. Thực tế A là người đang sử dụng đất một cách hợp pháp nhưng A lại không được thừa nhận với tư cách là “người sử dụng đất” mà phải là B, người đứng tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, A chỉ có thể thuê để sử dụng đất, xây dựng, khai thác, thế chấp các tài sản trên đất chứ không thể giao kết các hợp đồng khác như chuyển nhượng, tặng cho, để lại thừa kế quyền sử dụng đất được bởi những quyền năng này thuộc về B.

Ví dụ trên cho thấy sự cần thiết phải phân biệt để làm rõ hai khái niệm quyền bề mặt trong pháp luật dân sự và quyền sử dụng đất trong pháp luật đất đai trong thực tiễn thực thi pháp luật ở Việt Nam.

2. Nhận diện quyền bề mặt trong pháp luật dân sự và quyền sử dụng đất trong pháp luật đất đai tại Việt Nam

2.1. Nhận diện quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự năm 2015

Theo quy định của BLDS năm 2015, quyền bề mặt là quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoáng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ

thể khác. Đặc điểm đặc trưng của quyền bề mặt là quyền này được xác lập trên tài sản thuộc sở hữu của chủ thể khác (quyền sử dụng đất của người có quyền sử dụng đất). Đặc điểm này giúp phân biệt quyền bề mặt nói riêng, các quyền khác đối với tài sản nói chung với quyền sở hữu - vật quyền chính đối với tài sản⁴. Đây cũng là đặc điểm cho thấy tính phụ thuộc của quyền bề mặt. Mặt khác, chủ thể mang quyền bề mặt được trực tiếp chiếm hữu, sử dụng - khai thác quyền sử dụng đất. So với chủ thể sở hữu quyền sử dụng đất, chủ thể có quyền bề mặt không có quyền định đoạt đối với quyền sử dụng đất như chủ thể sở hữu. Tuy nhiên, việc sử dụng, khai thác đất đai của chủ thể mang quyền bề mặt cũng có tính độc lập, không phụ thuộc ý chí của chủ sở hữu trong suốt thời hạn có hiệu lực của quyền.

Bên cạnh đó, quyền bề mặt còn có một số đặc điểm khác khi so sánh với quyền hưởng dụng, quyền đối với bất động sản liền kề, cụ thể:

- Về phạm vi tác động của quyền bề mặt

Quyền bề mặt chỉ xác lập phạm vi trên quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất (chủ sở hữu). Trong khi đó, phạm vi của các quyền tài sản khác được quy định rộng hơn, như: phạm vi quyền hưởng dụng có thể xác lập trên mọi tài sản, phạm vi quyền đối với bất động sản liền kề có thể xác lập trên quyền sử dụng đất của người khác.

- Về căn cứ xác lập quyền bề mặt

Theo quy định của Điều 268 BLDS năm 2015, quyền bề mặt được xác lập theo quy định của luật, theo thỏa thuận hoặc theo di chúc. Đây cũng là căn cứ xác lập của quyền

³ Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), Giáo trình luật La Mã, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

⁴ PGS.TS. Trần Thị Huệ, Trường Đại học Luật Hà Nội, *Một số khía cạnh pháp lý về quyền bề mặt trong quy định của Bộ luật Dân sự*, <https://iluatso.com/dan-su/mot-so-khia-can-phap-ly-ve-quyen-be-mat-trong-quy-dinh-cua-blds-2015/>, truy cập ngày 08/02/2021.

hưởng dụng. Tuy nhiên, quyền đối với bất động sản liên kết có thể xác lập theo ba căn cứ này và theo địa thế tự nhiên (Điều 246 BLDS năm 2015).

- Về thời hạn của quyền bề mặt

BLDS năm 2015 quy định thời hạn của quyền bề mặt được xác định theo quy định của pháp luật, theo thỏa thuận hoặc theo di chúc nhưng không vượt quá thời hạn của quyền sử dụng đất. Có thể thấy rằng, nhằm tạo sự đảm bảo cho người có quyền bề mặt có thời gian dài ổn định tạo lập tài sản gắn liền với đất, tạo điều kiện thuận lợi cho việc kinh doanh, sản xuất trên đất mà pháp luật dân sự không chỉ Việt Nam mà cả các quốc gia khác trên thế giới đều quy định quyền bề mặt có tính dài hạn. Ví dụ, Bộ luật Dân sự Nhật Bản quy định thời hạn này tối đa là 50 năm, Bộ luật Dân sự và Thương mại Thái Lan quy định thời hạn này là cả đời chủ sở hữu hoặc của người có quyền bề mặt,⁵ ...

- Xử lý tài sản sau khi quyền bề mặt chấm dứt

Trường hợp chủ thể quyền bề mặt không xử lý tài sản trước khi quyền bề mặt chấm dứt thì quyền sở hữu tài sản đó thuộc về chủ thể có quyền sử dụng đất kể từ thời điểm quyền bề mặt chấm dứt, trừ trường hợp chủ thể có quyền sử dụng đất không nhận tài sản đó (khoản 2 Điều 273 BLDS năm 2015). Đây là một trong những vấn đề phức tạp nhất khi áp dụng trong thực tiễn của quyền bề mặt.

Việc ghi nhận quyền bề mặt có ý nghĩa nhất định đối với pháp luật Việt Nam và được đánh giá sẽ có tác động tích cực đến nền kinh tế nói chung và ngành bất động sản nói riêng. Quy định này giúp giá trị kinh tế của đất đai luôn được khai thác

một cách hiệu quả, góp phần xử lý tài sản nhanh chóng hơn tại các tổ chức tín dụng. Bởi lẽ, trên thực tế xảy ra nhiều trường hợp thuê đất theo các quy định của pháp luật dân sự và pháp luật đất đai của nước ta trước khi Bộ luật Dân sự năm 2015 có hiệu lực thi hành; bên thuê quyền sử dụng đất chỉ có nhu cầu khai thác mặt đất mà không có nhu cầu khai thác lòng đất cũng như không gian bên trên. Trong khi đó, phần không gian bên trên và lòng đất bên dưới hoàn toàn có thể sử dụng độc lập với quá trình sử dụng mặt đất và việc sử dụng này không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của bên thuê đất. Tính hiệu quả kinh tế của quyền bề mặt được thể hiện thông qua ví dụ sau: A là chủ sở hữu quyền sử dụng đất, A cấp cho B quyền bề mặt nuôi cá và trồng hoa sen trong ao nằm trên mảnh đất của A, cho C quyền bề mặt xây nhà sàn, kinh doanh ăn uống trên mặt ao, cho D quyền xây cầu vượt phía trên mảnh đất. Như vậy, từ bề mặt, không gian bên trên, lòng đất đều được sử dụng và khai thác tối đa. Đây cũng là một trong những ưu điểm của chế định quyền bề mặt mà những quy định về quyền sử dụng đất hiện hành theo pháp luật đất đai không có được.

Bên cạnh đó, quy định của Điều 273 BLDS năm 2015 về xử lý tài sản khi quyền bề mặt chấm dứt sẽ góp phần giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn như: xử lý tài sản trên đất trong trường hợp thu hồi đất khi hết thời hạn thuê đất; xử lý tài sản bảo đảm khi thu hồi nợ xấu do Ngân hàng thực hiện theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 ngày 21/6/2017 quy định về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng do Quốc hội ban hành; tranh chấp trong quản lý, sử dụng nhà chung cư;...

⁵ ThS. Lê Đăng Khoa - Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, *Quyền bề mặt theo quy định của BLDS năm 2015 và dự báo một số vướng mắc, bất cập*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/giai-dap-phap-luat/vi-vay-viec-tiep-can-o-cac-goc-do-khac-nhau-ca-ve-mat-ly-luan-quy-dinh-cua-phap-luat-cac-quy-dinh-quoc-te-co-lien-quan-nhu-cong-uoc-newyork-luat-mau-uncitral-binh-luan-an-la-rat-can-thie>, truy cập ngày 08/02/2021;

2.2. Nhận diện quyền sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, quyền sử dụng đất mang một số đặc điểm sau đây:

- Quyền sử dụng đất là quyền phát sinh từ quyền sở hữu toàn dân về đất đai.

- Quyền sử dụng đất phát sinh trên cơ sở quy định của pháp luật đất đai. Có thể thấy rằng, căn cứ, hình thức làm phát sinh và chấm dứt quyền sử dụng đất là do pháp luật đất đai quy định. Bên cạnh đó, những quyền năng chung của quyền sử dụng đất như: được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình và những quyền năng riêng của quyền sử dụng đất phụ thuộc vào loại đất cụ thể và hình thức làm phát sinh quyền sử dụng đất như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất... cũng đều do pháp luật đất đai quy định rõ ràng, cụ thể⁶.

- Quyền sử dụng đất bị giới hạn trong thời hạn sử dụng đất đối với từng loại đất cụ thể. Khi hết thời hạn sử dụng đất mà không được Nhà nước gia hạn thì quyền sử dụng đất của các chủ thể bị chấm dứt.

Có thể thấy rằng, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai là nguồn gốc dẫn đến các

đặc điểm đặc trưng tiêu biểu của quyền sử dụng đất trong pháp luật đất đai Việt Nam. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta phù hợp với chế độ chính trị, mục tiêu xã hội của Nhà nước trong giai đoạn nhất định⁷. Nhằm hạn chế những tranh chấp, khiếu kiện đối với đất đai, cần phải có những chính sách pháp luật đúng đắn để khuyến khích người sử dụng đất đầu tư, cải tạo đất và có chính sách về giá đất phù hợp với từng thời kỳ và sát với giá cả thị trường.

3. Phân biệt quyền bề mặt trong pháp luật dân sự và quyền sử dụng đất trong pháp luật đất đai

3.1. Về chủ thể

Chủ thể quyền sử dụng đất bao gồm 07 nhóm chủ thể được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền hoặc chuyển quyền. Chủ thể của quyền bề mặt rộng hơn. Hầu hết mọi chủ thể đều có thể có quyền bề mặt thông qua các căn cứ xác lập quyền theo thỏa thuận hoặc theo di chúc. Sự khác nhau này có thể dẫn tới trường hợp một số chủ thể theo pháp luật đất đai không được cấp quyền sử dụng đất nhưng vẫn có thể thông qua quyền bề mặt để khai thác và sử dụng đất như quyền năng sử dụng đất của chủ sở hữu.

3.2. Về quyền năng của chủ thể được cấp quyền

Như đã phân tích ở trên, người sở hữu quyền sử dụng đất và người được cấp quyền bề mặt là hai chủ thể tách biệt nhau. Hai chủ thể này có thể là một, và khi đó quyền bề mặt sẽ chấm dứt (khoản 2 Điều 272 BLDS năm 2015). Chủ sở hữu quyền sử dụng đất được thực hiện 3 quyền năng là quyền

⁶ Nguyễn Thành Luân, Đoàn 871, Tổng cục Chính trị, Bộ Quốc phòng, *Bản chất pháp lý của quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/xay-dung-phat-luat/ban-chat-phap-ly-cua-quyen-su-dung-dat-o-viet-nam>, truy cập ngày 02/3/2021.

⁷ ThS. Lê Hồng Hạnh, Đại học Vinh, *Bản chất pháp lý của quyền sử dụng đất trong pháp luật Việt Nam*, <http://tuphaptamky.gov.vn/2014/news/Van-ban-phap-luat/Quyet-dinh-48-2014-QD-UBND-cua-UBND-tinh-Quang-Nam-Ban-hanh-quy-dinh-ve-gia-dat-bang-gia-dat-thoi-ky-2015-2019-tren-dia-ban-tinh-1061.html>, truy cập ngày 02/3/2021.

chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt đối với tài sản của mình. Trong khi đó, chủ sở hữu quyền bề mặt chỉ được sử dụng quyền năng: chiếm hữu và sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất.

Khi đã xác lập quyền bề mặt cho chủ thể có quyền bề mặt, chủ sở hữu quyền sử dụng đất sẽ không còn quyền năng sử dụng đối với bề mặt đất nữa. Đối với tài sản gắn liền trên đất được tạo lập bởi người có quyền bề mặt, chủ sở hữu quyền sử dụng đất không có quyền sở hữu đối với những tài sản này. Mặt khác, người có quyền bề mặt chỉ có thể sử dụng đất để trồng cây, canh tác, xây dựng công trình và có quyền sở hữu đối với tài sản trên đất nhưng không có quyền sở hữu, định đoạt quyền sử dụng đất như chủ sở hữu.

3.3. Thực hiện quyền chuyển nhượng của chủ thể

Pháp luật đất đai quy định khá chặt chẽ và cụ thể việc thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Trong khi đó, pháp luật dân sự mới chỉ bao hàm những quy định chung về quyền bề mặt. Vì vậy, liệu có mâu thuẫn không nếu người có quyền bề mặt muốn chuyển nhượng nhưng người sở hữu quyền sử dụng đất không đồng ý cấp quyền bề mặt cho đối tượng mà người có quyền bề mặt muốn chuyển nhượng. Bởi lẽ, về cơ bản, quyền bề mặt vẫn là một vật quyền phụ thuộc.

4. Kiến nghị

Thứ nhất, theo quy định của Điều 269 BLDS năm 2015, quyền bề mặt có hiệu lực từ thời điểm chủ thể có quyền sử dụng đất chuyển giao mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất cho chủ thể có quyền bề mặt, trừ trường hợp có thỏa thuận khác hoặc luật liên quan có quy định khác. Như vậy, thời điểm có hiệu lực của quyền bề mặt có thể là thời điểm chuyển giao mặt đất, mặt

nước, khoảng không hay còn gọi là thời điểm chuyển giao trên thực tế khi người có quyền bề mặt tiếp nhận sử dụng quyền sử dụng đất, hoặc theo thỏa thuận, hoặc theo quy định của pháp luật có liên quan. Quy định này là chưa hợp lý, tác giả cho rằng, vì quyền bề mặt gắn với quyền sở hữu tài sản gắn liền trên đất, có liên quan tới các quyền tài sản khác nên thời điểm có hiệu lực của quyền bề mặt cần phải được quy định cứng và đồng nhất như quyền sử dụng đất. Theo quy định của Điều 5 Luật Công chứng năm 2014, hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải được công chứng, chứng thực và có hiệu lực kể từ thời điểm công chứng, chứng thực. Tương tự, tác giả cho rằng, hợp đồng chuyển giao quyền bề mặt được công chứng, chứng thực và quyền bề mặt có hiệu lực kể từ thời điểm công chứng, chứng thực.

Thứ hai, pháp luật dân sự hiện hành chưa quy định về đăng ký quyền bề mặt. Tác giả cho rằng, việc đăng ký quyền bề mặt sẽ giúp chủ thể sở hữu quyền được bảo vệ và có hiệu lực đối kháng với bên thứ ba, hạn chế rủi ro tranh chấp quyền bề mặt. Vì vậy, cần bổ sung quy định về đăng ký quyền bề mặt; trình tự, thủ tục đăng ký quyền bề mặt tương tự các quy định về đăng ký quyền sở hữu tài sản hiện hành.

Thứ ba, do lợi ích kinh tế của quyền bề mặt, trường hợp cùng một quyền sử dụng đất nhưng có nhiều chủ thể cùng thực hiện khai thác khi phân tách việc sử dụng đất thành khai thác trên mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất. Điều này tất dẫn đến xung đột lợi ích giữa các chủ thể khai thác quyền bề mặt. Để hạn chế những tranh chấp trong quá trình khai thác quyền bề mặt, đồng thời tạo cơ sở cho việc giải quyết khi tranh chấp phát sinh, cần bổ sung quy định về trách nhiệm của các chủ thể đối với bề mặt được khai thác và trách nhiệm giữa các chủ thể được cấp quyền bề mặt ■

HẠN NGẠCH ĐỐI VỚI NÔNG SẢN XUẤT KHẨU SANG EU THEO EVFTA

Đỗ Thu Hương*

**ThS. Trường Đại học Luật Hà Nội*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hạn ngạch đối với nông sản xuất khẩu, EVFTA.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/4/2021

Biên tập : 04/5/2021

Duyệt bài : 05/5/2021

Article Infomation:

Keywords: Quotas, agricultural products, rice, exports, EVFTA.

Article History:

Received : 23 Apr. 2021

Edited : 04 May 2021

Approved : 05 May 2021

Tóm tắt:

Sau khi Hiệp định Thương mại tự do EU-Việt Nam (EVFTA) có hiệu lực, bên cạnh lộ trình xóa bỏ 99% số dòng thuế nhập khẩu thì EU duy trì hạn ngạch thuế quan đối với một số mặt hàng, chủ yếu là hàng nông nghiệp vì chính sách bảo hộ đối với ngành sản xuất nội địa. Nội dung quan trọng nhất mà Việt Nam cần lưu ý là thủ tục cấp hạn ngạch được xác định riêng, chia thành 2 nhóm là mặt hàng gạo và các mặt hàng còn lại. Mặt hàng gạo được tách hạn ngạch thành các dòng khác nhau với quy định lần đầu tiên xuất hiện đối với gạo thơm cần có chứng nhận chủng loại gạo. Đáp ứng được yêu cầu này, các doanh nghiệp Việt Nam có thể tận dụng được tối đa mức hạn ngạch của EU, đem lại lợi thế để đạt được kim ngạch xuất khẩu cao trong EVFTA.

Abstract:

After the EVFTA comes into effect, in addition to the elimination of 99% of import tariff lines, the EU also maintained tariff quotas on a number of commodities, mainly agricultural products due to the policy on domestic market protection. The most important issue that Vietnam should be considered is that quota allocation procedures are defined separately into two groups, rice and the rest. The quantity of rice quota is divided into different lines with the first appearing regulation for fragrant rice requiring certification of fragrant rice varieties. If it meets this requirement, Vietnamese businesses can make the most of the EU's quota, providing an advantage to achieve high export turnover in the EVFTA.

1. Biện pháp hạn ngạch thuế quan trong thương mại quốc tế

Trong thực tiễn thương mại quốc tế, có nhiều công cụ chính sách thương mại được các quốc gia áp dụng nhằm thực hiện một mục tiêu thương mại nào đó đối với các nước đối tác, bao gồm: thuế quan, trợ cấp xuất khẩu, hạn ngạch (thuế quan) nhập khẩu, giới hạn định mức xuất khẩu... Trong bối cảnh tự do hóa thương mại, các quốc gia có xu hướng loại bỏ các biện pháp gây bất bình đẳng trong thương mại (trợ cấp xuất khẩu, hạn chế số lượng) bằng việc duy trì biện pháp hạn ngạch thuế quan. Chỉ trong những trường hợp đặc biệt, các quốc gia mới được phép duy trì hạn ngạch đối với một số mặt

hàng cụ thể mà không vi phạm cam kết trong các hiệp định thương mại tự do (FTA).

Hạn ngạch được hiểu là giới hạn tối đa về khối lượng (hoặc giá trị) hàng hóa được phép nhập khẩu hoặc xuất khẩu trong một khoảng thời gian nhất định (thường là một năm). Nếu số lượng hàng hóa nhập khẩu/xuất khẩu đã vượt quá hạn ngạch thì việc nhập khẩu/xuất khẩu trong năm đó sẽ không được tiếp tục nữa. Hạn ngạch thuế quan là biện pháp nói lỏng hơn so với hạn ngạch bằng cách đưa ra một giới hạn hàng hóa được phép nhập khẩu/xuất khẩu và trong giới hạn đó, hàng hóa sẽ được hưởng mức thuế quan ưu đãi theo cam kết giữa các bên, khi số lượng hàng hóa vượt quá hạn ngạch thì sẽ phải chịu mức thuế quan cao hơn so với mức ưu đãi. Như vậy, có thể

thấy rằng, biện pháp hạn ngạch (thuế quan) là biện pháp hạn chế số lượng rất rõ rệt và không được khuyến khích trong thương mại quốc tế. Tác động xấu của biện pháp này khiến cho giá của hàng hóa tăng lên tại thị trường nước nhập khẩu, người tiêu dùng phải chi trả nhiều hơn (ví dụ, chương trình hạn ngạch đường của Hoa Kỳ đã khiến giá đường tại nước này cao gấp đôi so với giá thế giới¹). Các quốc gia sử dụng công cụ này nhằm mục đích bảo hộ thị trường trong nước, ngăn ngừa sự cạnh tranh của hàng hóa nhập khẩu. Vì vậy, hạn ngạch (thuế quan) nhìn chung không được hoan nghênh và việc quản lý công cụ thương mại này cần được thực hiện cẩn thận, tránh gặp phải những vụ kiện đến từ các nước đối tác².

Việt Nam và EU đã ký Hiệp định thương mại tự do EVFTA có hiệu lực từ ngày 01/8/2020. Đây là Hiệp định quan trọng mà Việt Nam kỳ vọng sẽ thúc đẩy nền kinh tế hàng hóa trở nên chất lượng và giá trị hơn. EU cam kết xóa bỏ thuế nhập khẩu đối với khoảng 85,6% số dòng thuế ngay khi hiệp định có hiệu lực và sau 7 năm gia nhập là 99,2% số dòng thuế. Số dòng thuế còn lại (0,8%) tương đương 14 mặt hàng³, EU áp dụng biện pháp hạn ngạch thuế quan với mức thuế trong hạn ngạch là 0%. Mức thuế ngoài hạn ngạch đối với những mặt hàng này được quy định ở mức rất cao⁴. Vì vậy, việc tận dụng được hạn ngạch sẽ mang lại lợi ích kinh tế lớn.

2. Quy định về hạn ngạch của EU đối với hàng nhập khẩu từ Việt Nam

2.1. Quy định mức hạn ngạch

Hạn ngạch đối với hàng hóa từ Việt Nam xuất khẩu sang EU được quy định tại Tiêu mục 1, Mục B, Phụ lục 2A trong toàn văn của EVFTA. Nội dung này xác định rõ các mặt hàng với mã HS tương ứng và khối lượng hàng hóa trong hạn ngạch được hưởng thuế suất ưu đãi 0%. Nhìn tại thời điểm hiện tại, lượng xuất khẩu hàng hóa từ Việt Nam sang EU vẫn chưa vượt quá mức hạn ngạch nên doanh nghiệp vẫn đang được hưởng lợi từ mức thuế 0% trong hạn ngạch. Ví dụ, mặt hàng gạo, trong năm 2019, khi EVFTA chưa có hiệu lực, Việt Nam mới chỉ xuất khẩu khoảng 50.000 tấn gạo⁵ sang EU. Năm 2020, do nền kinh tế toàn cầu gặp phải khó khăn vì dịch bệnh nên không tăng trưởng về sản lượng. So sánh với nhu cầu nhập khẩu gạo của thị trường EU là khoảng 2,3 triệu tấn gạo/năm thì rõ ràng hàng Việt Nam mới chỉ đáp ứng được khoảng 2,2% nhu cầu này; hoặc mặt hàng mía đường, đây là ngành hàng đang gặp rất nhiều khó khăn của Việt Nam, cũng được hưởng lợi nhiều từ hạn ngạch của EU. Phải nói rằng, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có chính sách bảo hộ với ngành mía đường, bao gồm cả các nước phát triển và nước đang phát triển⁶. EU không phải

¹ <https://public.wsu.edu/~hallagan/EconS327/weeks/week5/Sugar/sugarquota.html>.

² Nhật Bản bị kiện trong vụ DS323 (WTO): Hạn ngạch nhập khẩu đối với sản phẩm táo tía tằm ướp và sấy khô; Trung Quốc bị kiện trong vụ DS517 (WTO): Hạn ngạch nhập khẩu đối với một số sản phẩm nông nghiệp lúa mì, gạo và ngô.

³ Trứng và lòng đỏ trứng gia cầm; tỏi; ngô ngọt; gạo đã xay; gạo đã xay thuộc một số loại gạo thơm nhất định; tinh bột sắn; cá ngừ; surimi; đường và các sản phẩm khác chứa hàm lượng đường cao; đường đặc biệt; nấm; ethanol; Mannitol, Sorbitol, Dextrin và các dạng tinh bột biến tính khác.

⁴ Ví dụ mặt hàng gạo, năm 2020 giá xuất khẩu gạo trung bình đạt 600 USD/tấn, thuế ngoài hạn ngạch EU áp 175 Euro/tấn, tương đương 35%. Trước khi EVFTA có hiệu lực, mức thuế nhập khẩu mà gạo Việt Nam phải chịu khi xuất khẩu sang EU vào khoảng 15%.

⁵ Báo cáo thị trường gạo năm 2020, <https://cdn.vietnambiz.vn/171464876016439296/2021/1/20/bao-cao-thi-truong-gao-nam-2020-16111472504561619634030.pdf>.

⁶ *Sugar Policies: Opportunity for Change*, Donald Mitchell | Development Prospects Group, The World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3222, February 2004.

CHÍNH SÁCH

ngoại lệ, nếu không có ưu đãi từ EVFTA⁷, đường nhập khẩu từ Việt Nam sẽ phải chịu mức thuế nhập khẩu tuyệt đối là 419 Euro/tấn đối với đường tinh luyện và 399 Euro/tấn đối với đường thô. So sánh với giá đường trên thế giới, tháng 2/2021 giá sản phẩm đường trắng được nhận định đạt mức cao nhất trong 4 năm gần đây cũng chỉ rơi vào 475,2 USD/tấn⁸ thì việc được miễn thuế trong hạn ngạch là rất đáng kể.

Bảng dưới đây sẽ chi tiết hạn ngạch của EU đối với các mặt hàng cụ thể:

2.2. Cơ chế phân bổ hạn ngạch của EU

Để thực thi quy định về hạn ngạch thuế quan trong EVFTA, EU đã ban hành Quy chế 2020/991⁹ ngày 13/5/2020 phân bổ hạn

ngạch đối với mặt hàng gạo và Quy chế 2020/1024¹⁰ ngày 14/7/2020 phân bổ hạn ngạch đối với các mặt hàng khác.

2.2.1. Quy định đối với mặt hàng gạo

Theo Quy chế 2020/991, việc phân bổ hạn ngạch nhập khẩu gạo sẽ giới hạn trong những doanh nghiệp nào có đăng ký với phía EU. Nhà nhập khẩu muốn được hưởng hạn ngạch sẽ nộp đơn theo thời hạn quy định (trong 7 ngày đầu tháng, tháng 12 là 7 ngày cuối) và nộp một khoản tiền bảo đảm cho lượng hàng đăng ký nhập khẩu (30 Euro/tấn).

Hạn ngạch đối với mặt hàng gạo được phân bổ theo từng quý trong 3 quý đầu năm, quý trước chưa dùng hết có thể chuyển sang quý tiếp theo. Hạn ngạch của quý cuối cùng

Mặt hàng	Mức hạn ngạch
Gạo	Tổng hạn ngạch là 80.000 tấn/năm, cụ thể: <i>Gạo chưa xay xát</i> : Lượng hạn ngạch là 20.000 tấn/năm <i>Gạo xay xát</i> : Lượng hạn ngạch là 30.000 tấn/năm <i>Gạo thơm</i> : Lượng hạn ngạch là 30.000 tấn/năm
Đường	Đường trắng: 10.000 tấn/năm Sản phẩm chứa trên 80% đường: 10.000 tấn/năm
Nông sản khác	Trứng gia cầm đã qua chế biến: 500 tấn/năm Tỏi: 400 tấn/năm Ngô ngọt (trừ loại có đường kính lõi từ 8 mm trở lên nhưng không quá 12 mm): 5.000 tấn/năm Tinh bột sắn: 30.000 tấn/năm Nấm: 350 tấn/năm Cồn etylic: 1.000 tấn Một số sản phẩm hóa chất (manitol, sorbitol, dextrans,...): 2.000 tấn

⁷ EU duy trì ưu đãi rất hẹp đối với việc nhập khẩu đường. Ngoài các cam kết trong FTAs quy định theo hướng ban hành hạn ngạch thuế quan, EU chỉ miễn thuế nhập khẩu đường (và tất cả các sản phẩm trừ vũ khí) hoàn toàn cho các nước thuộc nhóm EBA (Everything But Arms - Mọi thứ trừ vũ khí) nằm trong Chương trình ưu đãi thuế quan phổ cập của EU. Chương trình này ghi nhận EBA gồm 49 quốc gia tại nhiều khu vực trên thế giới, đều thuộc nhóm các nước kém phát triển nhất.

⁸ <https://www.isosugar.org/prices.php>.

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.221.01.0064.01.ENG.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32020R1024>.

sẽ được cộng dồn phần chưa sử dụng trong 3 quý đầu cho hết hạn ngạch của năm đó.

Nếu lượng đăng ký xin cấp phép cho mỗi giai đoạn vượt quá mức hạn ngạch thì EU sẽ phân bổ cho từng nhà nhập khẩu theo tỷ lệ tương ứng với số lượng đã đăng ký.

Trong hạn ngạch 80.000 tấn gạo có 30.000 tấn thuộc loại gạo thơm quy định chặt chẽ hơn những loại gạo khác. Với những nhà nhập khẩu muốn được hưởng ưu đãi cho gạo thơm, họ cần thêm một giấy chứng nhận đúng chủng loại gạo thơm được cấp bởi cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam. Tiêu mục 1, mục B, Phụ lục 2A liệt kê 8 nhóm gạo thơm, danh mục này có thể được sửa đổi tùy theo tình hình thực tế do Ủy ban Thương mại quyết định.

2.2.2. Quy định đối với các mặt hàng khác¹¹

Theo Quy chế 2020/1024, việc phân bổ hạn ngạch được thực hiện đơn giản hơn so với gạo. Hạn ngạch của một năm không cần phân chia theo từng giai đoạn mà sẽ cấp cho doanh nghiệp nào đăng ký trước theo nguyên tắc “first come first served” (doanh nghiệp nào đăng ký trước thì được cấp hạn ngạch trước) cho đến khi hết mức hạn ngạch của năm đó. Nếu các doanh nghiệp xin cấp hạn ngạch vào cùng thời điểm mà không đủ hạn ngạch thì sẽ được phân bổ theo tỷ lệ tương ứng.

Việc phân bổ hạn ngạch nêu trên đòi hỏi các doanh nghiệp phải chủ động đăng ký với cơ quan cấp hạn ngạch (Tổng cục Thuế và Hải quan EU) và chuẩn bị đầy đủ các loại giấy tờ cần thiết cho quá trình đăng ký. Đặc biệt, đối với mặt hàng gạo, đây là mặt hàng có lượng hạn ngạch lớn nhất và cũng là mặt hàng có quy định phức tạp nhất. Điều này đòi hỏi doanh nghiệp phải có sự tính toán, cân nhắc và tìm đối tác để thời gian thực hiện hợp đồng phù hợp với thời điểm mà hạn ngạch được cấp. Lượng hạn ngạch 30.000

tấn dành cho các nhóm gạo thơm cần có giấy chứng nhận của cơ quan phía Việt Nam là vấn đề cần đáp ứng nếu muốn được hưởng hạn mức này. Nếu không, số lượng đó sẽ bị tính vào 50.000 tấn còn lại không yêu cầu xác định chủng loại. Phần tiếp theo sẽ trình bày về nội dung cấp giấy chứng nhận chủng loại gạo từ phía Việt Nam nhằm tận dụng được hết mức hạn ngạch của EU.

3. Những lưu ý nhằm đáp ứng quy định của EU về hạn ngạch thuế quan đối với Việt Nam

3.1. Thủ tục cấp giấy chứng nhận chủng loại gạo thơm

Để được hưởng ưu đãi thuế quan theo Hiệp định, hàng hóa nhập khẩu từ Việt Nam cần có chứng nhận xuất xứ (C/O) để xác định nguồn gốc xuất xứ Việt Nam. Tuy nhiên, đối với mặt hàng gạo thơm, muốn được hưởng ưu đãi thì ngoài việc có C/O, hàng hóa cần thêm giấy chứng nhận chủng loại gạo. Đây là hai loại chứng nhận khác nhau và chứng nhận chủng loại gạo không thể thay thế được C/O. Để phục vụ việc cấp chứng nhận chủng loại gạo thơm, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 103/2020/NĐ-CP ngày 04/9/2020 quy định về chứng nhận chủng loại gạo thơm xuất khẩu sang Liên minh châu Âu.

Trước khi EVFTA có hiệu lực, một số các FTA khác mà Việt Nam là thành viên cũng có quy định áp dụng hạn ngạch đối với mặt hàng gạo, nhưng không phân loại gạo thành các nhóm như EVFTA. Ví dụ, Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Hàn Quốc (VKFTA) kết hợp với Thỏa thuận nhiều bên giữa Hàn Quốc và 5 đối tác WTO¹², Hàn Quốc dành cho gạo Việt Nam một lượng hạn ngạch là 55.112 tấn gạo bao gồm các loại gạo mà Việt Nam có thể trồng và xuất khẩu chứ không chia nhóm; Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh kinh tế

¹¹ Footnote số 3, trừ mặt hàng gạo

¹² Bao gồm: Hoa Kỳ, Thái Lan, Việt Nam, Trung Quốc, Australia.

Á Âu (Hiệp định Việt Nam - EAEU) quy định mức hạn ngạch nhập khẩu vào các nước cụ thể với loại hàng cụ thể nhưng không yêu cầu giấy chứng nhận chủng loại gạo.

Đến thời điểm này, EVFTA là hiệp định đầu tiên và duy nhất có yêu cầu giấy chứng nhận chủng loại gạo thơm để được hưởng ưu đãi thuế quan. Mục đích của yêu cầu này nhằm nâng cao phẩm cấp, chất lượng gạo nhập khẩu vào EU. Bên cạnh đó, việc có chứng nhận gạo thơm cũng giúp thương nhân có thể bán được với giá cao hơn và tiếp cận thị trường tốt hơn. Ở Việt Nam, cơ quan có thẩm quyền cấp chứng nhận này là Cục Trồng trọt, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Thủ tục cấp giấy chứng nhận này khá nhanh chóng, kể từ khi doanh nghiệp nộp đầy đủ hồ sơ thì Cục Trồng trọt sẽ tiến hành thẩm định trong 5 ngày¹³ đối với cấp mới chứng nhận hoặc 3 ngày¹⁴ đối với chứng nhận lại.

Tuy nhiên, các doanh nghiệp cần lưu ý, muốn được chứng nhận thì gạo thơm phải đạt được những điều kiện sau: (1) gạo thơm được sản xuất từ giống lúa thơm có chất lượng hạt giống phù hợp theo Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia¹⁵; có thông tin rõ ràng về diện tích, địa điểm trồng (tô/thôn, phường/xã, quận/huyện/thị xã, tỉnh/thành phố); (2) lô ruộng lúa thơm được kiểm tra đảm bảo độ thuần giống (% số cây) không nhỏ hơn 95%¹⁶. Mặc dù quy định này không mới, nhưng không phải doanh nghiệp sản xuất/kinh doanh lúa gạo nào cũng có thể đáp ứng được quy chuẩn này vì trong điều kiện trồng trọt ở nước ta hiện nay việc đảm bảo thuần giống ở mức độ cao là không hề dễ dàng. Đây chính là một minh họa cho thấy yêu cầu cao

của thị trường EU. Bên cạnh đó, các nhóm gạo thơm được hưởng ưu đãi theo EVFTA đều được trồng tập trung ở đồng bằng Sông Cửu Long và một số tỉnh miền Trung Tây Nguyên mà chưa khai thác hết các vùng trồng lúa khác trên toàn quốc. Điều này cũng khiến cho việc tận dụng hết ưu đãi gặp khó.

Việt Nam là quốc gia có thể mạnh xuất khẩu gạo, việc nghiên cứu cho ra đời các giống lúa mới có phẩm chất và giá trị cao được đẩy mạnh nên các giống lúa mới liên tục xuất hiện; ví dụ, các giống ST24, ST25... Giống ST25 đặc biệt đã được trồng tại cả miền Bắc và đạt diện tích trên 100ha, cho thành phẩm đạt chất lượng cao nhưng lại không có tên trong danh sách giống lúa thơm được hưởng ưu đãi. Vì vậy, Việt Nam cần thúc đẩy mở rộng danh sách giống lúa thơm được hưởng ưu đãi nhằm bắt kịp với những thành quả quảng bá sản phẩm, xu hướng yêu thích của thị trường.

Để có thể tận dụng được hết mức hạn ngạch nhằm hưởng ưu đãi, các mặt hàng bị áp hạn ngạch cần đáp ứng tối đa những quy định trong EVFTA; đặc biệt là mặt hàng gạo với việc chứng nhận chủng loại gạo thơm, nếu không sẽ bỏ lỡ 37,5% lượng hạn ngạch gạo mà EU ban hành, Chính phủ cần có chỉ đạo để Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cùng với các cơ quan hữu quan khác đưa ra chiến lược, quy hoạch cụ thể đối với quỹ đất nông nghiệp, dành một diện tích cần thiết để phát triển lúa gạo chất lượng cao trong bối cảnh phải chia sẻ quỹ đất với các mục tiêu phát triển công nghiệp khác. Bên cạnh đó, Việt Nam cần có chính sách hợp lý để chuyển đổi, cải tạo giống nhằm đạt được sản lượng cao và chất lượng tốt.

¹³ Điều 7, Nghị định số 103/2020/NĐ-CP.

¹⁴ Điều 8, Nghị định số 103/2020/NĐ-CP.

¹⁵ QCVN 01-65: 2011/BNNPTNT, Quy chuẩn Kỹ thuật quốc gia về khảo nghiệm tính khác biệt, tính đồng nhất và tính ổn định của giống lúa.

¹⁶ Điều 4, Nghị định số 103/2020/NĐ-CP.

3.2 Quản lý nhà nước đối với xuất khẩu gạo

EU quy định áp dụng hạn ngạch đối với những mặt hàng nêu trên là nhằm bảo vệ ngành sản xuất trong nước trước sự cạnh tranh từ các đối thủ và cân đối nguồn nhập khẩu từ các thị trường khác nhau. Bởi lẽ, EU ký kết khá nhiều các FTA và có Chương trình ưu đãi thuế quan phổ cập dành ưu đãi cho nhiều quốc gia đang phát triển trên thế giới. Thị trường các mặt hàng nói chung và mặt hàng gạo nói riêng của Việt Nam tại EU là chưa nhiều. Vì vậy, mục tiêu trước hết là thúc đẩy các doanh nghiệp Việt Nam có cơ hội tìm kiếm bạn hàng, tạo điều kiện cho những doanh nghiệp trong nước kinh doanh mặt hàng gạo. Trong những mặt hàng nêu trên, kinh doanh gạo là ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Trước đây, Nghị định số 109/2010/NĐ-CP quy định về kinh doanh xuất khẩu gạo không tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Nghị định này đã được thay thế bởi Nghị định số 107/2018/NĐ-CP (Nghị định số 107) với những quy định thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp với điều kiện kinh doanh xuất khẩu gạo đã được giảm nhẹ rất nhiều. Theo đó, các doanh nghiệp xuất khẩu gạo cần bảo đảm đáp ứng các điều kiện sau¹⁷:

- Có ít nhất 01 kho chuyên dùng để chứa thóc, gạo phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về kho chứa thóc, gạo do cơ quan có thẩm quyền ban hành theo quy định của Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật;

- Có ít nhất 01 cơ sở xay, xát hoặc cơ sở chế biến thóc, gạo phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về kho chứa và cơ sở xay, xát, chế biến thóc, gạo do cơ quan có thẩm quyền ban hành theo quy định của Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật.

¹⁷ Điều 4 Nghị định số 107/2018/NĐ-CP.

¹⁸ <https://www.moit.gov.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/cap-nhat-danh-sach-thuong-nhan-kinh-doanh-xuat-khau-gao-19842-22.html>.

¹⁹ Điều 12 Nghị định số 107/2018/NĐ-CP.

Nếu doanh nghiệp không sở hữu cơ sở xay, xát, chế biến thì có thể thuê; hợp đồng thuê tối thiểu 5 năm. Đối với doanh nghiệp đã được cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh xuất khẩu thì không được cho thuê, cho thuê lại kho chứa, cơ sở xay, xát, chế biến nằm trong hồ sơ kê khai để xin cấp Giấy chứng nhận.

Bên cạnh đó, cũng có trường hợp thương nhân không cần Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh xuất khẩu nếu thương nhân đó chỉ xuất khẩu gạo hữu cơ, gạo đỏ, gạo tăng cường vi chất dinh dưỡng.

Sau khi Nghị định số 107 được ban hành, số lượng doanh nghiệp trong lĩnh vực này đã tăng đáng kể đạt gần 200 doanh nghiệp vào cuối năm 2020¹⁸. Tuy nhiên, con số này khá khiêm tốn so với những ngành nghề khác, trong bối cảnh gạo là mặt hàng nông nghiệp chủ lực của Việt Nam.

Để bảo đảm an ninh lương thực, theo quy định của Nghị định số 107, thương nhân xuất khẩu gạo phải đảm bảo một mức dự trữ tương đương 5% số lượng gạo mà họ đã xuất khẩu trong 6 tháng trước đó¹⁹. Tuy nhiên, quy định này lại là một trở ngại khiến cho các doanh nghiệp không mặn mà với lĩnh vực kinh doanh gạo. Tác giả cho rằng, việc cân đối và giữ gìn an ninh lương thực nên thuộc về trách nhiệm của Chính phủ, nên nguồn kinh phí để dự trữ lương thực không nên đặt lên vai doanh nghiệp. Chưa kể, chính vì trách nhiệm dự trữ gạo đang thuộc về doanh nghiệp nên khi có những biến động trên thị trường (dịch bệnh, thiên tai, mất mùa...) thì Chính phủ sẽ can thiệp bằng các biện pháp như tạm ngừng xuất khẩu. Biện pháp này lại dẫn đến trường hợp doanh nghiệp bị mất đối tác, mất uy tín và có thể bị phạt vì vi phạm hợp đồng. Vì vậy, việc sửa đổi quy định nêu trên là thực sự cần thiết.

3.3. Chú trọng bảo hộ thương hiệu cho hàng nông nghiệp

Hiện nay, việc bảo hộ thương hiệu cho hàng hóa nói chung và hàng nông nghiệp nói riêng là điểm yếu lớn mà Việt Nam chưa thể khắc phục được. Đứng dưới góc độ luật sở hữu trí tuệ, có nhiều cách để một tài sản trí tuệ được bảo hộ²⁰, nhưng hàng hóa Việt Nam hầu như rất ít được bảo hộ các yếu tố liên quan đến sở hữu trí tuệ. Lịch sử 30 năm xuất khẩu gạo của Việt Nam chưa ghi nhận một nhãn hiệu gạo nào được bảo hộ tại các thị trường nhập khẩu. Vì vậy, câu chuyện “mất thương hiệu” đã được nhắc đến rất nhiều như cà phê Buôn Mê Thuột, cà phê Trung Nguyên, nước mắm Phan Thiết, nước mắm Phú Quốc... có thể sẽ lặp lại đối với gạo xuất khẩu.

Gần đây nhất là trường hợp của giống gạo thơm ST25, một trong những mặt hàng mang lại kim ngạch xuất khẩu cao nhất trong các hàng nông nghiệp, khi nhãn hiệu ST25 đã bị đăng ký bảo hộ²¹ tại Hoa Kỳ bởi một số doanh nghiệp Hoa Kỳ (chủ doanh nghiệp là người gốc Việt), những đơn đăng ký này đều được nộp trong năm 2020, sớm nhất là vào 18/6/2020²², tức là chủ đơn đã nhận thấy tiềm năng của nhãn hiệu này và đăng ký cho dù họ không thật sự là người sáng tạo ra giống lúa này. Câu hỏi liệu nhãn hiệu ST25 có bị “mất” như những nhãn hiệu trước đó hay không vẫn chưa ngã ngũ. Tuy nhiên, đây là bài học lớn tiếp theo về xây dựng thương hiệu cho doanh nghiệp Việt Nam. Một nhãn hiệu khi đã đăng ký thành công tại một quốc gia thì chỉ có chủ sở hữu nhãn hiệu mới được quyền gắn nhãn hiệu đó lên hàng

hóa, dịch vụ... của mình, tức là doanh nghiệp Việt Nam (người “mất” nhãn hiệu) không thể sử dụng nhãn hiệu đó để gắn lên sản phẩm của mình, không thể quảng bá sản phẩm dưới cái tên đó; tóm lại, không được quyền khai thác bất cứ điều gì từ nhãn hiệu đó. Nói cách khác, chính hàng hóa mang lại uy tín, tên tuổi cho nhãn hiệu đó sẽ trở thành hàng vô danh, làm suy giảm rất nhiều giá trị. Thị trường EU và cả Hoa Kỳ, Nhật Bản... là những thị trường khó với yêu cầu chất lượng khắt khe và mức độ bảo hộ các quyền sở hữu trí tuệ rất cao, nên nếu doanh nghiệp của Việt Nam và Chính phủ không có sự chủ động cũng như hỗ trợ bảo vệ tài sản trí tuệ gắn liền với hàng hóa Việt Nam thì hoạt động xuất khẩu sẽ không chỉ gặp khó trong việc đáp ứng yêu cầu chất lượng mà còn có thể không thể gia nhập thị trường do rào cản về luật sở hữu trí tuệ.

Khắc phục được những vấn đề cốt lõi nêu trên chính là bước chuẩn bị những điều kiện cần đủ để thúc đẩy hoạt động xuất khẩu hàng hóa nói chung và hàng nông nghiệp nói riêng. Việc tham gia nhiều các FTA trong những năm gần đây là tín hiệu tốt cho thấy Việt Nam sẵn sàng mở rộng thị trường, đưa hàng hóa đi khắp thế giới. EVFTA là kết quả của quá trình đàm phán gay gắt cho đến những thời điểm cuối cùng, những kết quả đàm phán đem lại cho chúng ta nhiều cơ hội và cũng nhiều áp lực. Riêng trong vấn đề hạn ngạch dành cho hàng nông sản, chúng ta phải tìm cách đáp ứng các đòi hỏi của thị trường EU nhằm tận dụng hết hạn ngạch, tối đa hóa lợi ích từ Hiệp định này ■

²⁰ Thường đối với tên gọi gắn liền với hàng hóa có thể đăng ký dưới dạng nhãn hiệu, nhưng luật sở hữu trí tuệ quy định rất nhiều hình thức khác như chỉ dẫn địa lý, kiểu dáng công nghiệp, sáng chế...

²¹ Kết quả tra cứu cho đến ngày 22/4/2021 đã có 5 đơn đăng ký bảo hộ nhãn hiệu được nộp cho Cơ quan Sáng chế và Nhãn hiệu Hoa Kỳ; https://tmsearch.uspto.gov/bin/showfield?f=toc&state=4801%3Ag7j91u.1.1&p_search=search&p_L=50&BackReference=&p_plural=yes&p_s_PARA1=&p_tagrepl%7E%3A=PARA1%24LD&expr=PARA1+AND+PARA2&p_s_PARA2=ST25&p_tagrepl%7E%3A=PARA2%24COMB&p_op_ALL=AND&a_default=search&a_search=Submit+Query&a_search=Submit+Query.

²² <https://tmsearch.uspto.gov/bin/showfield?f=doc&state=4808:ud3x11.2.2>.

BẢO VỆ QUYỀN, LỢI ÍCH HỢP PHÁP CỦA BỊ HẠI, ĐƯƠNG SỰ THEO QUY ĐỊNH CỦA BỘ LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ NĂM 2015

Nguyễn Hải Ninh*

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

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích của bị hại, đương sự; quyền và lợi ích hợp pháp; Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/4/2021
Biên tập : 05/5/2021
Duyệt bài : 05/5/2021

Article Information:

Keywords: Criminal procedural principles; criminal victims; legitimate rights and interests; the Criminal Procedure Code of 2015.

Article History:

Received : 22 Apr. 2021
Edited : 05 May 2021
Approved : 05 May 2021

Tóm tắt:

Bảo vệ quyền, lợi ích của bị hại, đương sự có thể được tiếp cận dưới nhiều góc độ: là một nguyên tắc cơ bản trong tố tụng; dưới góc độ là trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hoặc một chế định trong luật tố tụng hình sự. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích nguyên tắc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 và đưa ra kiến nghị hoàn thiện.

Abstract:

Protection of the legitimate rights and interests of the victims, the plaintiffs of criminal cases can be approached in many different perspectives: a fundamental principle of criminal procedure; responsibility of criminal procedural conducting authorities, or a legal regime in criminal procedure law. Within the scope of this article, the author provides an analysis of the principles of protection of the legitimate rights and interests of victims and the plaintiffs under the provisions of the Criminal Procedure Code 2015 and makes recommendations for improvements.

1. Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự - nguyên tắc cơ bản trong tố tụng hình sự

Bị hại, đương sự (nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến vụ án hình sự)¹ theo quy định tại Điều 55 Bộ luật Tố tụng hình sự (TTHS) năm 2015 là các chủ thể tham gia tố tụng. Do quyền và lợi ích của họ bị ảnh hưởng bởi phán quyết của cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng nên các chủ thể này được xác định thuộc nhóm người tham gia

tố tụng có quyền và lợi ích pháp lý liên quan đến vụ án hình sự. Vì vậy, cũng giống như người bị buộc tội, Bộ luật TTHS năm 2015 quy định các quyền cũng như nghĩa vụ cho bị hại, đương sự. Việc bảo đảm các quyền của bị hại, đương sự cũng như của người bị buộc tội là điều kiện cần thiết để xác định sự thật khách quan của vụ án.

Điều 3 Hiến pháp năm 2013 khẳng định nguyên tắc “*công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân*”. Nguyên tắc này được Bộ luật TTHS

¹ Điểm g khoản 1 Điều 4 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

năm 2015 cụ thể hóa tại Điều 16 với tên gọi: “*Bảo đảm quyền bào chữa của người bị buộc tội, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự*”. Điều 16 quy định: “*Người bị buộc tội có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa. Cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng có trách nhiệm thông báo, giải thích và bảo đảm cho người bị buộc tội, bị hại, đương sự thực hiện đầy đủ quyền bào chữa, quyền và lợi ích hợp pháp của họ theo quy định của Bộ luật này*”. Đây là quy định mới so với quy định của Bộ luật TTHS năm 2003, thể hiện định hướng bảo vệ quyền con người của Bộ luật TTHS năm 2015². Quy định này phù hợp với yêu cầu đặt ra trong quá trình xây dựng Bộ luật TTHS năm 2015 là “*bổ sung các quyền và cơ chế bảo đảm quyền của những người tham gia tố tụng một cách chặt chẽ, khả thi, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*”³.

Ngoài quy định của Điều 16 Bộ luật TTHS năm 2015, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự còn được bảo đảm thực hiện thông qua các nguyên tắc: tranh tụng trong xét xử; bình đẳng trong việc đưa ra chứng cứ, đánh giá chứng cứ, đưa ra yêu cầu để làm rõ sự thật khách quan của vụ án.

2. Nội dung nguyên tắc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự

2.1. Quy định về người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự

Theo quy định tại điểm i khoản 2 Điều 62, điểm i khoản 2 Điều 63, điểm i khoản 2 Điều 64, điểm đ khoản 2 Điều 65 Bộ luật

TTHS năm 2015, bị hại, đương sự có quyền tự bảo vệ, nhờ người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình. Bị hại, đương sự có thể nhờ: Luật sư; Người đại diện; Bào chữa viên nhân dân; Trợ giúp viên pháp lý để tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình. Bộ luật TTHS năm 2015 đã bổ sung, hoàn thiện nhiều nội dung về người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự như: i) bổ sung diện người được tham gia tố tụng với tư cách bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự; ii) bổ sung các quyền cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự như: quyền đưa ra chứng cứ; kiểm tra, đánh giá và trình bày ý kiến về chứng cứ, tài liệu, đồ vật liên quan và yêu cầu người có thẩm quyền tiến hành tố tụng kiểm tra, đánh giá; có mặt khi cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng lấy lời khai, đối chất, nhận dạng, nhận biết giọng nói của người mà mình bảo vệ. Bên cạnh đó, quy định của Bộ luật TTHS năm 2015 về người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, Bộ luật TTHS năm 2015 chưa quy định thủ tục pháp lý xác định chủ thể tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự. Việc thiếu các quy định về thủ tục đăng ký tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự dẫn đến thiếu thống nhất trong việc áp dụng pháp luật.

Để tạo cơ sở pháp lý cho Cơ quan Điều tra trong việc xác định tư cách người bảo vệ quyền lợi của bị hại, đương sự, Bộ Công an

² Nguyễn Ngọc Chí (2018), *Giáo trình các nguyên tắc cơ bản của Luật tố tụng hình sự*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 202.

³ Nguyễn Hoà Bình (2016), “*Tổng quan những nội dung lớn sửa đổi, bổ sung trong Bộ luật TTHS năm 2015*” trong sách “*Những nội dung mới trong Bộ luật TTHS năm 2015*” do Nguyễn Hoà Bình chủ biên, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 21.

đã ban hành Thông tư số 46/TT-BCA ngày 10/10/2019 quy định về trách nhiệm của lực lượng Công an nhân dân trong việc thực hiện các quy định của Bộ luật TTHS năm 2015 liên quan đến bảo đảm quyền bào chữa của người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị bắt trong trường hợp phạm tội quả tang hoặc theo quyết định truy nã, người bị tạm giữ, bị can; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự, người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố. Điều 9 Thông tư hướng dẫn cụ thể thủ tục đăng ký bào vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự, người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố tương tự như thủ tục đăng ký bào chữa quy định trong Bộ luật TTHS năm 2015⁴. Tuy nhiên, đây là hướng dẫn có phạm vi áp dụng trong lực lượng Công an nhân dân, không phải thông tư liên ngành điều chỉnh hoạt động của tất cả các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng⁵.

Thứ hai, Bộ luật TTHS năm 2015 không quy định thời điểm tham gia tố tụng của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự là chưa hợp lý (khoản 2 Điều 59 Bộ luật TTHS năm 2003 có quy định về thời điểm tham gia tố tụng của người bảo vệ quyền lợi của đương sự - từ khi khởi tố bị can).

Theo quy định của Điều 143 Bộ luật TTHS năm 2015, vụ án hình sự có thể được khởi tố trong trường hợp cá nhân tố giác về tội phạm, trong đó có trường hợp cá nhân tố giác chính là chủ thể bị thiệt hại do tội phạm gây ra. Tại thời điểm tố giác, báo

tin về tội phạm, chủ thể bị thiệt hại chưa được xác định là bị hại hay đương sự nên quyền của họ hạn chế. Trong quá trình tố tụng, họ hoàn toàn có thể thay đổi tư cách và tham gia tố tụng với tư cách bị hại hay các đương sự khác. Việc xác định người bị thiệt hại do tội phạm gây ra tham gia tố tụng với tư cách bị hại “*khi và chỉ khi được cơ quan tiến hành tố tụng công nhận*”⁶. Khi được xác định tham gia tố tụng với tư cách bị hại quyền năng pháp lý của họ được mở rộng (khoản 2 Điều 62 Bộ luật TTHS năm 2015); đồng thời, họ có quyền nhờ người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp. Do đó, có thể nói rằng, việc Bộ luật TTHS năm 2015 không quy định thời điểm tham gia tố tụng của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự là chưa đáp ứng đầy đủ nguyên tắc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự. Tác giả cho rằng, bị hại cần được xác định tư cách tố tụng đúng thời điểm hoặc mở rộng quyền được nhờ người bảo vệ cho người tố giác tội phạm để người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tố giác được tham gia vào cả giai đoạn tiền tố tụng từ đó hỗ trợ và cùng với người tố giác tội phạm – người sau này có thể được xác định là bị hại, đương sự thực hiện việc thu thập, cung cấp các chứng cứ hoặc đưa ra kiến nghị về việc điều tra để chứng minh tội phạm làm cơ sở khởi tố vụ án, khởi tố bị can.

2.2. Quy định về chứng cứ và chứng minh nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự

⁴ Xem Điều 9 Thông tư số 46/TT-BCA ngày 10/10/2019 của Bộ Công an quy định về trách nhiệm của lực lượng Công an nhân dân trong việc thực hiện các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 liên quan đến bảo đảm quyền bào chữa của người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị bắt trong trường hợp phạm tội quả tang hoặc theo quyết định truy nã, người bị tạm giữ, bị can; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự, người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố.

⁵ Xem Điều 2 Thông tư số 46/TT-BCA ngày 10/10/2019.

⁶ Lê Tiến Châu (2007), “*Người bị hại trong tố tụng hình sự*”, Tạp chí khoa học pháp lý (01), tr.42.

Điều 88 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định người tham gia tố tụng, trong đó có bị hại, đương sự có thể đưa ra chứng cứ, tài liệu, đồ vật, dữ liệu điện tử và trình bày những vấn đề có liên quan đến vụ án. Đồng thời, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải lập biên bản giao nhận và kiểm tra, đánh giá theo quy định của Bộ luật TTHS. Để tránh việc thất lạc chứng cứ do người tham gia tố tụng nói chung, bị hại, đương sự nói riêng cung cấp gây ảnh hưởng đến việc xác định sự thật khách quan của vụ án, bảo đảm hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân, khoản 5 Điều 88 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định cụ thể trình tự lập biên bản tiếp nhận cũng như gửi biên bản, tài liệu cho Viện kiểm sát nhân dân⁷.

Thông thường, việc xử lý vật chứng sẽ được quyết định khi vụ án bị đình chỉ hoặc khi đưa ra xét xử. Tuy nhiên, để bảo đảm quyền cho các chủ thể có quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan trong đó có bị hại, đương sự, khoản 3 Điều 106 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định “*Trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, cơ quan, người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều này có quyền: trả lại ngay tài sản đã thu giữ, tạm giữ nhưng không phải là vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp tài sản đó; trả lại ngay vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp nếu xét thấy không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án*”. Như vậy, bị hại, nguyên đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có thể nhận được ngay tài sản là vật chứng trong các vụ án, không phải đợi đến khi vụ án được giải quyết xong, bảo đảm các quyền năng trong quyền sở hữu được thực hiện tốt nhất.

Tuy nhiên, việc khoản 3 Điều 106 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định quyền của

cơ quan có thẩm quyền về xử lý vật chứng có thể dẫn đến sự tùy nghi trong thực tiễn áp dụng. Tác giả cho rằng, trong trường hợp xác định rõ tài sản đã thu giữ, tạm giữ không phải là vật chứng hoặc việc trả lại không ảnh hưởng đến việc xử lý vật chứng và thi hành án thì việc trả lại ngay cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp phải được xác định là trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền xử lý vật chứng.

2.3. Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự trong thủ tục tố tụng hình sự

- Thủ tục tiến hành các hoạt động điều tra

Nhằm bảo đảm xác định sự thật khách quan của vụ án, bảo đảm quyền không chỉ cho người bị buộc tội mà cho cả bị hại và các đương sự khác, Bộ luật TTHS năm 2015 bổ sung một số thủ tục khi tiến hành hoạt động điều tra, cụ thể: i) bổ sung quy định bắt buộc phải thông báo cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp để cử Kiểm sát viên tham gia các hoạt động đối chất, nhận dạng, nhận biết giọng nói, thực nghiệm điều tra; ii) ghi nhận cụ thể hơn quyền của bị hại đối với kết luận giám định; iii) bổ sung quy định về việc phải thông báo cho người bảo vệ quyền lợi của bị hại khi cơ quan điều tra ra quyết định tạm đình chỉ điều tra, quyết định đình chỉ điều tra, quyết định phục hồi điều tra; iv) bổ sung quy định về thủ tục tố tụng đối với người bị hại dưới 18 tuổi.

Về cơ bản, thủ tục tiến hành các hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ bảo đảm quyền con người, xác định được sự thật khách quan của vụ án. Tuy nhiên, trên thực tế, những quy định trên vẫn còn một số bất cập sau:

Một là, Điều 188 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định việc triệu tập, lấy lời khai

⁷ Khoản 5 Điều 88 Bộ luật TTHS năm 2015.

của bị hại, đương sự được thực hiện theo quy định tại các điều 185, 186 và 187 Bộ luật TTHS, tức là tiến hành giống với thủ tục triệu tập, lấy lời khai người làm chứng. Quy định này là chưa hợp lý. Bởi lẽ, người làm chứng khi tham gia tố tụng không có quyền và lợi ích pháp lý liên quan đến vụ án, họ không cần người tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền lợi cho họ. Trong khi bị hại, đương sự có quyền nhờ người khác bảo vệ quyền và lợi ích cho mình. Những người này có quyền “*Có mặt khi cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng lấy lời khai, đối chất, nhận dạng, nhận biết giọng nói của người mà mình bảo vệ*” (điểm d khoản 3 Điều 84 Bộ luật TTHS năm 2015).

Hai là, Bộ luật TTHS năm 2015 không quy định trách nhiệm của cơ quan tiến hành lấy lời khai thông báo cho người bảo vệ quyền lợi của bị hại, đương sự. Chỉ trong trường hợp lấy lời khai của bị hại dưới 18 tuổi, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải thông báo trước thời gian, địa điểm lấy lời khai cho người đại diện, người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại (khoản 1 Điều 421 Bộ luật TTHS năm 2015). Đây là hạn chế cần được khắc phục nhằm bảo đảm quyền, lợi ích của bị hại, đương sự được bảo vệ trên thực tế.

Ba là, điểm d khoản 2 Điều 84 Bộ luật TTHS năm 2015 không ghi nhận quyền có mặt của người bảo vệ quyền, lợi ích của bị hại khi cơ quan có thẩm quyền tiến hành hoạt động điều tra xem xét dấu vết trên thân thể. Thực tế cho thấy, trong các vụ án có người bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, các dấu vết tội phạm để lại trên bị hại có ý nghĩa quan trọng giúp đánh giá đúng tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi, trong nhiều trường hợp có giá trị trong việc xác định đối tượng thực hiện hành vi nguy hiểm

cho xã hội (đặc biệt các tội xâm phạm tình dục). Nếu không được thu thập đầy đủ, kịp thời, có việc bỏ qua các dấu vết trong quá trình xem xét sẽ dẫn đến hậu quả gây khó khăn cho quá trình giải quyết vụ án, thậm chí việc giải quyết vụ án có thể đi vào bế tắc. Vì vậy, đối với hoạt động điều tra xem xét dấu vết trên thân thể, cần có quy định về sự tham dự của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cũng như người bảo vệ quyền của bị hại trong trường hợp bị hại có yêu cầu để bảo đảm cho việc thu thập dấu vết tội phạm.

- Thủ tục xét xử sơ thẩm

Nhằm bảo đảm quyền của bị hại, đương sự, Bộ luật TTHS năm 2015 đã bổ sung một số quy định về thủ tục xét xử sơ thẩm như: i) mở rộng diện chủ thể được nhận bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm, trong đó bổ sung quy định về việc giao quyết định đưa vụ án ra xét xử cho bị hại, đương sự và giao bản án sơ thẩm cho bị hại; ii) quy định chi tiết hơn việc tranh luận tại phiên tòa, trong đó có sự tham gia tranh tụng của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự; iii) bổ sung yêu cầu đối với bản án sơ thẩm phải ghi rõ ý kiến của người bào chữa, bị hại, đương sự, người khác tham gia phiên tòa được Tòa án triệu tập.... Tuy nhiên, quy định của Bộ luật TTHS năm 2015 về thủ tục xét xử sơ thẩm vẫn còn bất cập ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền của các chủ thể này. Cụ thể, mục III Chương XXI về xét xử sơ thẩm, Bộ luật TTHS năm 2015 không đề cập đến sự có mặt của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự. Tác giả cho rằng, việc ghi nhận quyền tranh tụng nhưng không quy định về sự có mặt của người bảo vệ quyền, lợi ích của người bảo vệ quyền tại phiên tòa sơ thẩm thể hiện sự thiếu thống nhất trong quy định của pháp luật cần được khắc phục.

- Thủ tục xét xử phúc thẩm

Các quy định về phần thủ tục xét xử phúc thẩm trong Bộ luật TTHS năm 2015 bảo đảm được nguyên tắc hai cấp xét xử, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia tố tụng, trong đó có bị hại, đương sự⁸. Những thay đổi trong phần xét xử phúc thẩm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự bao gồm: i) bổ sung, thay đổi trình tự, thủ tục kháng cáo, kháng nghị theo hướng rõ ràng, mạch lạc; ii) quy định rõ hơn cách xử lý đơn kháng cáo quá hạn; iii) quy định rõ hơn trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân đã ban hành kháng nghị phải gửi quyết định này cho những người có liên quan đến kháng nghị; iv) quy định bắt buộc phải triệu tập người kháng cáo, người bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự... đến phiên tòa.

Tuy nhiên, quy định của Bộ luật TTHS năm 2015 còn một bất cập sau đây:

Một là, khoản 2 Điều 357 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định Hội đồng xét xử phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm theo hướng không có lợi cho bị cáo trong trường hợp Viện kiểm sát nhân dân kháng nghị hoặc bị hại kháng cáo yêu cầu. Như vậy, trong trường hợp kháng cáo là của người đại diện của bị hại, đương sự hoặc người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự là người dưới 18 tuổi hoặc người có nhược điểm về tâm thần hoặc thể chất thì mặc dù có căn cứ để sửa án theo hướng tăng nặng, không có lợi đối với bị cáo, Hội đồng xét xử phúc thẩm cũng không có quyền sửa án theo hướng đó. Như vậy, quyền kháng cáo của người đại diện, người bảo vệ quyền, lợi ích

hợp pháp của bị hại chỉ là quyền mang tính “hình thức”. Đặc biệt, trong trường hợp bị hại, đương sự là người dưới 18 tuổi hoặc người có nhược điểm về tâm thần hoặc thể chất không thực hiện quyền kháng cáo, Viện kiểm sát nhân dân không kháng nghị mà chỉ có người đại diện, người bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp cho bị hại, đương sự kháng cáo yêu cầu sửa án theo hướng tăng nặng thì mặc dù kháng cáo có căn cứ, Hội đồng xét xử phúc thẩm cũng không thể sửa án theo hướng không có lợi cho bị cáo.

Hai là, khoản 2 Điều 357 Bộ luật TTHS năm 2015 quy định: “...nếu có căn cứ thì Hội đồng xét xử vẫn có thể... giảm mức bồi thường thiệt hại”; khoản 3 Điều 357 cũng quy định trường hợp có căn cứ, Hội đồng xét xử phúc thẩm có thể sửa bản án sơ thẩm theo hướng có lợi cho bị cáo, bao gồm cả giảm mức bồi thường thiệt hại cho những bị cáo không kháng cáo hoặc không bị kháng cáo, kháng nghị. Quy định giảm mức bồi thường thiệt hại trong trường hợp không có kháng cáo, kháng nghị yêu cầu giảm mức bồi thường thiệt hại mặc dù có lợi cho bị cáo nhưng lại không có lợi cho bị hại hoặc nguyên đơn dân sự và vi phạm nguyên tắc không làm xấu hơn tình trạng của bị cáo và đương sự. Theo nguyên tắc này, Tòa án cấp phúc thẩm không được làm xấu hơn tình trạng pháp lý của bị cáo, đương sự nếu không có kháng cáo, kháng nghị theo hướng không có lợi cho họ. Nguyên tắc này có đối tượng không chỉ là bị cáo mà còn các đương sự khác như người bị hại, nguyên đơn dân sự, bị đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án⁹. Như vậy, quy định tại khoản 3 Điều 357

⁸ Hoàng Anh Tuyên (2016), “Xét xử sơ thẩm và xét xử phúc thẩm vụ án hình sự”, trong sách “Những nội dung mới trong Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015” do Nguyễn Hòa Bình chủ biên, Nxb. Chính trị Quốc Gia, Hà Nội, tr.328.

⁹ Mai Thanh Hiếu (2015), “Không làm xấu hơn tình trạng của bị cáo và đương sự trong xét xử phúc thẩm”, Tạp chí luật học, (10), tr. 23-24.

Bộ luật TTHS năm 2015 là chưa hợp lý, không phù hợp với nguyên tắc quyền tự định đoạt của đương sự gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người bị hại, đương sự.

3. Kiến nghị

Nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự, trên cơ sở những phân tích trên đây, tác giả kiến nghị:

Thứ nhất, sửa đổi Điều 16 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung nội dung về quyền tự bảo vệ, nhờ người khác bảo vệ của bị hại, đương sự vào nhằm bảo đảm sự bình đẳng giữa các chủ thể tham gia tố tụng, làm căn cứ để quy định trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền. Theo đó, Điều 16 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 16. Bảo đảm quyền bào chữa của người bị buộc tội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự

Người bị buộc tội có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa.

Bị hại, đương sự có quyền tự bảo vệ, nhờ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình.

.....

Thứ hai, sửa đổi Điều 56 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung quyền tự bảo vệ hoặc nhờ người khác bảo vệ cho người tố giác, báo tin về tội phạm để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Việc bổ sung này bảo đảm được quyền của bị hại ngay khi tiến hành các hoạt động tố tụng đầu tiên trong trường hợp người tố giác, báo tin về tội phạm chuyển tư cách tố tụng sang thành bị hại, đương sự khác¹⁰. Theo đó, Điều 56

Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 56. Người tố giác, báo tin về tội phạm, kiến nghị khởi tố

.....

3. Trong trường hợp cá nhân tố giác, báo tin về tội phạm có quyền và lợi ích hợp pháp gắn liền với việc tố giác thì cá nhân có quyền nhờ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình.

Thứ ba, sửa đổi Điều 84 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung quyền có mặt của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự khi cơ quan có thẩm quyền xem xét dấu vết trên thân thể người mà họ bảo vệ; bổ sung khoản 5, 6 quy định về thủ tục đăng ký tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự và xác định rõ thời điểm tham gia tố tụng của họ để tư cách tố tụng của họ được xác định hợp pháp, thống nhất. Theo đó, Điều 84 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 84. Người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự

.....

3d) Có mặt khi cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng lấy lời khai, đối chất, nhận dạng, nhận biết giọng nói, xem xét dấu vết trên thân thể của người mà mình bảo vệ;

.....

5. Thủ tục đăng ký tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự thực hiện tương tự theo quy định tại khoản 2, 4 Điều 78 của Bộ luật này.

¹⁰ Theo đó, cần bổ sung thêm quy định về người tham gia tố tụng với tư cách người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tố giác, báo tin về tội phạm trong Điều 55 Bộ luật TTHS năm 2015; đồng thời ghi nhận quyền, nghĩa vụ và thủ tục đăng ký tham gia tố tụng của chủ thể này trong một điều luật riêng biệt. Nội dung về đề xuất này sẽ được tác giả trình bày cụ thể trong một nghiên cứu khác liên quan đến người tố giác, báo tin về tội phạm.

6. Người bảo vệ quyền và lợi ích của bị hại, đương sự tham gia tố tụng ngay sau khi có thông báo chấp nhận đăng ký của cơ quan có thẩm quyền.

Thứ tư, sửa đổi khoản 3 Điều 106 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng xác định việc xử lý vật chứng là trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng khi cần trả ngay tài sản cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp. Theo đó, khoản 3 Điều 106 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 106. Xử lý vật chứng

.....

3a. Trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, cơ quan, người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm:

a) Trả lại ngay tài sản đã thu giữ, tạm giữ nhưng không phải là vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp tài sản đó;

b) Trả lại ngay vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp nếu xét thấy không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án;

c) Vật chứng là động vật hoang dã và thực vật ngoại lai thì ngay sau khi có kết luận giám định phải giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.

3b. Trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, cơ quan, người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều này có quyền bán theo quy định của pháp luật đối với vật chứng thuộc loại mau hỏng hoặc khó bảo quản; trường hợp không bán được thì tiêu hủy;

.....

Thứ năm, sửa đổi Điều 188 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung quy

định trách nhiệm của Điều tra viên phải thông báo cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự khi tiến hành lấy lời khai người mà mình bảo vệ để hỗ trợ cũng như thực hiện nghĩa vụ bảo vệ đối với bị hại, đương sự. Theo đó, Điều 188 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 188. Triệu tập, lấy lời khai của bị hại, đương sự

Việc triệu tập, lấy lời khai của bị hại, đương sự được thực hiện theo quy định tại các điều 185, 186 và 187 của Bộ luật này.

Trước khi tiến hành lấy lời khai, Điều tra viên phải thông báo cho người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự về thời gian, địa điểm lấy lời khai.

Việc lấy lời khai của bị hại, đương sự có thể ghi âm hoặc ghi hình có âm thanh.

Thứ sáu, sửa đổi khoản 1 Điều 203 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung quy định về yêu cầu thông báo cho người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự khi xem xét dấu vết trên thân thể người mà họ bảo vệ; quy định về sự có mặt của Kiểm sát viên khi tiến hành hoạt động này nhằm bảo đảm thu thập chứng cứ được đầy đủ, tạo điều kiện xác định sự thật khách quan của vụ án. Theo đó, khoản 1 Điều 203 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 203. Xem xét dấu vết trên thân thể

1. Khi cần thiết, Điều tra viên tiến hành xem xét dấu vết của tội phạm hoặc các dấu vết khác có ý nghĩa đối với việc giải quyết vụ án trên thân thể người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị bắt, người bị tạm giữ, bị can, bị hại, người làm chứng.

Trong trường hợp cần thiết thì Cơ quan điều tra trung cầu giám định.

Trước khi tiến hành xem xét dấu vết trên thân thể, Điều tra viên phải thông báo cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp để cử Kiểm sát viên kiểm sát việc xem xét dấu vết trên thân thể. Kiểm sát viên phải có mặt để kiểm sát việc xem xét dấu vết trên thân thể. Nếu Kiểm sát viên vắng mặt thì ghi rõ vào biên bản xem xét dấu vết trên thân thể. Trong trường hợp xem xét dấu vết trên thân thể của bị hại phải thông báo cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại.

.....

Thứ bảy, sửa đổi khoản 1 Điều 292 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng bổ sung quy định về sự có mặt của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự tại phiên tòa sơ thẩm, tạo điều kiện cho các chủ thể này thực hiện quyền tranh tụng dân chủ tại phiên tòa. Theo đó, khoản 1 Điều 292 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 292. Sự có mặt của bị hại, đương sự, người đại diện hoặc người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ

1. Nếu bị hại, đương sự, người đại diện hoặc người bảo vệ quyền và lợi ích của họ vắng mặt thì tùy trường hợp, Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên tòa hoặc vẫn tiến hành xét xử.

.....

Thứ tám, sửa đổi khoản 2 Điều 357 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng cho phép Tòa án cấp phúc thẩm có thẩm quyền sửa án theo hướng không có lợi cho bị cáo khi có kháng cáo của người đại diện của bị hại nhằm bảo đảm quyền kháng cáo của người đại diện, người bảo vệ quyền

và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự, khắc phục thực trạng quyền kháng cáo mang tính “hình thức”; sửa đổi khoản 3 Điều 357 Bộ luật TTHS năm 2015 theo hướng không sửa án theo hướng giảm bồi thường thiệt hại cho bị cáo không kháng cáo hoặc không bị kháng cáo, kháng nghị nhằm tôn trọng nguyên tắc quyền tự định đoạt của đương sự đối với các vấn đề về dân sự. Theo đó, khoản 2, 3 Điều 357 Bộ luật TTHS năm 2015 sẽ được chỉnh sửa lại như sau:

Điều 357. Sửa bản án sơ thẩm

.....

2. Trường hợp Viện kiểm sát kháng nghị hoặc bị hại, người đại diện theo pháp luật của bị hại kháng cáo yêu cầu thì hội đồng xét xử phúc thẩm có thể tăng hình phạt, áp dụng điều, khoản của Bộ luật hình sự về tội nặng hơn; áp dụng hình phạt bổ sung; áp dụng biện pháp tư pháp; chuyển sang hình phạt khác thuộc loại nặng hơn; không cho bị cáo hưởng án treo.

Trường hợp bị hại, nguyên đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án, người đại diện của họ, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, nguyên đơn dân sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án là người dưới 18 tuổi hoặc người có nhược điểm về tâm thần hoặc thể chất kháng cáo yêu cầu thì hội đồng xét xử phúc thẩm có thể tăng mức bồi thường thiệt hại.

3. Trường hợp có căn cứ, Hội đồng xét xử phúc thẩm có thể sửa bản án sơ thẩm theo quy định tại điểm a, b, c, đ, e, g khoản 1 Điều này và sửa quyết định xử lý vật chứng cho những bị cáo không kháng cáo hoặc không bị kháng cáo, kháng nghị ■

QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ PHÔI THAI VÀ THAI NHI TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Nam*

* Khoa Luật, trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Phôi thai, thai nhi, quyền lợi đối với thai nhi tại Việt Nam.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 25/12/2020
Biên tập : 13/01/2021
Duyệt bài : 15/01/2021

Article Infomation:

Keywords: Embryo, fetus, the rights of the fetus.

Article History:

Received : 25 Dec. 2020
Edited : 13 Jan. 2021
Approved : 15 Jan. 2021

Tóm tắt:

Hiện nay, pháp luật Việt Nam chưa quy định chính thức về việc xem xét phôi thai với tư cách của một con người. Tuy nhiên, nhiều văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành có quy định về quyền lợi đối với thai nhi. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật về phôi thai và thai nhi tại Việt Nam và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến phôi thai và thai nhi tại Việt Nam.

Abstract:

Currently, Vietnamese laws have no official provisions considering an embryo as a human being. However, several specialized legal documents have provisions on the rights of the fetus. In the scope of this article, the author provides an analysis of and assessment of the provisions of the law on embryos and fetuses in Vietnam and gives some recommendations to improve the legal provisions related to embryos and fetuses in Vietnam.

1. Thực trạng các quy định của pháp luật về phôi thai và thai nhi tại Việt Nam

Ở Việt Nam hiện nay chưa có nhiều nghiên cứu tổng quan về phôi thai và thai nhi. Các quy định của pháp luật hiện hành về phôi thai và thai nhi còn chưa rõ ràng, đặc biệt là trong lĩnh vực nghiên cứu phôi thai.

Thuật ngữ phôi thai được sử dụng nhiều trong lĩnh vực y học. Dưới góc độ pháp lý, khoản 5 Điều 2 Nghị định số 10/2015/NĐ-CP của Chính phủ định nghĩa: “Phôi là sản phẩm của quá trình kết hợp giữa noãn và tinh trùng”. Theo quy trình thông thường, phôi thai được hình thành vào tuần thứ năm và phát triển trong vòng sáu tuần trước khi phát triển thành cơ thể thai nhi. Vì vậy, phôi thai chưa phải là thai nhi, phôi thai cần một

khoảng thời gian nhất định để phát triển và các tế bào hình thành nên cơ thể thai nhi. Pháp luật Việt Nam chưa có quy định nào về việc xem xét phôi thai với tư cách của một con người. Tuy nhiên, một số văn bản luật có đề cập đến quyền lợi đối với thai nhi.

Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) có nhiều quy định bảo vệ quyền lợi của thai nhi. Cụ thể, điểm a khoản 2 Điều 593 BLDS quy định: “Người chưa thành niên hoặc người đã thành thai là con của người chết và còn sống sau khi sinh ra được hưởng tiền cấp dưỡng cho đến khi đủ mười tám tuổi, trừ trường hợp người từ đủ mười lăm tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi đã tham gia lao động và có thu nhập đủ nuôi sống bản thân”; thời điểm được hưởng tiền cấp dưỡng đối với con đã thành thai của người

chết được tính từ thời điểm người này sinh ra và còn sống theo quy định của khoản 3 Điều này. Điều 613 BLDS cũng chỉ rõ quyền lợi của thai nhi khi quy định người thừa kế là cá nhân phải là người còn sống vào thời điểm mở thừa kế hoặc sinh ra và còn sống sau thời điểm mở thừa kế nhưng đã thành thai trước khi người để lại di sản chết. Như vậy, nếu thai nhi đã thành thai trước khi người để lại di sản chết, sinh ra và còn sống sau thời điểm mở thừa kế thì thỏa mãn điều kiện được nhận thừa kế.

Tương tự, đối với trường hợp di tặng quy định tại Điều 646 BLDS: *“Người được di tặng là cá nhân phải còn sống vào thời điểm mở thừa kế hoặc sinh ra và còn sống sau thời điểm mở thừa kế nhưng đã thành thai trước khi người để lại di sản chết”*.

Ngoài ra, tại khoản 1 Điều 660 BLDS quy định: *“Khi phân chia di sản, nếu có người thừa kế cùng hàng đã thành thai nhưng chưa sinh ra thì phải dành lại một phần di sản bằng phần mà người thừa kế khác được hưởng để nếu người thừa kế đó còn sống khi sinh ra được hưởng”*. Như vậy, trong trường hợp phân chia di sản, dù chưa sinh ra nhưng thai nhi vẫn được dành phần di sản và thụ hưởng khi được sinh ra.

Khoản 3 Điều 51 Luật Hôn nhân và gia đình (HN&GD) năm 2014 quy định về việc chồng không có quyền yêu cầu ly hôn trong trường hợp vợ đang có thai. Điều đó cho thấy, pháp luật quy định quyền của thai nhi được bảo vệ trong thời gian người mẹ mang thai. Bên cạnh đó, con sinh ra do người vợ có thai trong thời kỳ hôn nhân là con chung của vợ chồng (khoản 1 Điều 88). Điều này đảm bảo quyền có cha mẹ của thai nhi khi được sinh ra. Ngoài ra, các điều từ Điều 94 đến Điều 100 Luật HN&GD năm 2014 còn

quy định cụ thể về mang thai hộ vì mục đích nhân đạo. Các điều khoản quy định này đều có tinh thần bảo vệ quyền lợi, sự phát triển của thai nhi trong suốt thời gian mang thai hộ, cũng như nghĩa vụ của các bên liên quan trong quá trình mang thai hộ đối với việc nhận nuôi, giám hộ và cấp dưỡng khi thai nhi được sinh ra trong trường hợp mang thai hộ vì mục đích nhân đạo.

Bộ luật Lao động (BLLĐ) năm 2019¹ cũng có nhiều quy định bảo vệ lao động nữ mang thai. Điểm d khoản 2 Điều 35 về quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động của người lao động quy định, lao động nữ mang thai phải nghỉ việc theo quy định tại khoản 1 Điều 138 Bộ luật này là một trong những trường hợp có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động không cần báo trước; khoản 3 Điều 37 quy định về những trường hợp người sử dụng lao động không được thực hiện quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động, trong đó có trường hợp lao động nữ mang thai, người lao động đang nghỉ thai sản hoặc nuôi con dưới 12 tháng tuổi. Ngoài ra, các điều từ Điều 137 đến Điều 141 BLLĐ năm 2019 về chế độ thai sản và những hạn chế bắt buộc khi xử lý kỷ luật, giới hạn quyền lợi của người sử dụng lao động, bảo vệ quyền lợi của người phụ nữ mang thai, gián tiếp bảo vệ quyền lợi của thai nhi.

Bộ luật Hình sự năm (BLHS) năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2017 (BLHS năm 2015) có nhiều quy định bảo vệ thai nhi. Ví dụ như theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 67 BLHS năm 2015, phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi được hoãn thi hành án cho đến khi con đủ 36 tháng tuổi; khoản 4

¹ Bộ luật Lao động năm 2019 có hiệu lực từ ngày 01/01/2021.

Điều 36 BLHS năm 2015 quy định, không áp dụng biện pháp lao động phục vụ cộng đồng đối với phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con dưới 06 tháng tuổi; khoản 2 Điều 40 BLHS năm 2015 quy định phụ nữ có thai không thi hành án tử hình mà sẽ được chuyển thành tù chung thân theo khoản 4 Điều này. Bên cạnh đó, người phạm tội là phụ nữ có thai còn nằm trong các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự quy định tại điểm n khoản 1 Điều 51 BLHS năm 2015. Ngoài ra, BLHS năm 2015 có nhiều quy định khác tại các điều khoản mang nội dung bảo vệ trực tiếp quyền lợi của những thai nhi khi chưa sinh ra trước những hành vi xâm hại, đồng thời gia tăng khung hình phạt và xác định tình tiết tăng nặng đối với trường hợp xâm phạm đến phụ nữ mang thai hoặc phạm tội khi biết là có thai. Nếu mang thai hộ vì mục đích nhân đạo được xem là hợp pháp trong Luật HN&GD năm 2014 thì tổ chức mang thai hộ vì mục đích thương mại sẽ bị xem là phạm tội tại khoản 1 Điều 187 BLHS năm 2015. Hơn nữa, trường hợp phá thai trái pháp luật sẽ bị phạt theo quy định tại Điều 316 BLHS năm 2015; trường hợp truy cứu trách nhiệm hình sự người không có tội đối với phụ nữ mà biết là có thai thì sẽ bị phạt theo điểm c khoản 2 Điều 368 Bộ Luật này.

2. Một số góc nhìn pháp luật khác nhau đối với phôi thai và thai nhi

Trước hết, cần phải khẳng định rằng, phôi thai và thai nhi là thực thể sống và có khả năng phát triển (sẽ phát triển) thành con người. Theo Điều 19 Hiến pháp năm 2013: “Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị

trước đoạt tính mạng trái luật”. Nếu xem xét các quyền lợi đối với thai nhi trong những quy định của bộ luật và luật chuyên ngành thì có thể thấy, pháp luật Việt Nam dựa trên tinh thần bảo vệ quyền của thai nhi thông qua người mẹ hoặc người mang thai hộ vì mục đích nhân đạo.

Thứ hai, án lệ của Tòa án Nhân quyền châu Âu có nhắc đến phôi thai người không thể được coi là “vật”, đồng thời cũng không phải là “người”². Mặc dù, phôi thai và thai nhi chưa phải là con người hoàn chỉnh nhưng hạn chế này không có nghĩa là phôi thai không được bảo vệ, phải có sự xem xét đề xuất biện pháp bảo vệ khách quan; cần mở rộng giá trị và sự tôn trọng vốn có của phẩm giá con người³.

Thứ ba, hiện nay ở Việt Nam chưa có quy định nào cho phép tạo phôi trong nghiên cứu, điều trị. Pháp luật ở các quốc gia châu Âu cởi mở hơn về việc chuyển giao và sử dụng phôi đông lạnh giữa các nước ký kết Công ước châu Âu về nhân quyền. Theo đó, phôi được nhìn nhận như một loại hàng hóa. Việc sử dụng phôi thai trong nghiên cứu khoa học được giới hạn trong 5 mục đích sau:

- (1) Thúc đẩy những tiến bộ trong điều trị khả năng sinh sản;
- (2) Tăng cường hiểu biết về nguyên nhân của bệnh bẩm sinh;
- (3) Tăng cường hiểu biết về nguyên nhân sảy thai;
- (4) Phát triển các kỹ thuật tránh thai hiệu quả hơn; và
- (5) Phát triển các phương pháp nhằm phát hiện sự hiện diện của các bất thường

² Alla Tymofeyeva (2016). The Human Embryo in the Case-Law of the European Court of Human Rights.

³ Vera Lúcia Raposo, Catarina Prata & Isabel Ortigão De Oliveira (2009). Human Rights in Today's Ethics: Human Rights of the Unborn (Embryos and Foetus)?

về gen hoặc nhiễm sắc thể trong phôi trước khi cấy⁴.

Thứ tư, thực tế phát triển công nghệ cho thấy, bằng cách đột biến kỹ thuật vào phôi thai, sau đó được sử dụng để sinh ra trẻ sơ sinh, đây là bước vào một kỷ nguyên mà khoa học có thể viết lại nguồn gen của các thế hệ tương lai bằng cách thay đổi dòng mầm của con người⁵. Tháng 3/2015, các nhà nghiên cứu Trung Quốc trở thành những người đầu tiên chỉnh sửa gen trong phôi thai người. Vấn đề này được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm, nhiều quan điểm đưa ra cho rằng nhân bản vô tính đối với phôi thai người là đe dọa đạo đức và phẩm giá con người⁶. Gần đây, các nhà khoa học Anh cũng đã sử dụng tế bào gốc phôi của con người để tạo ra một mô hình tương tự như phôi thai nhằm nghiên cứu một số giai đoạn phát triển sớm nhất của con người. Việc giải mã được các giai đoạn phát triển này có thể tìm ra nguyên nhân gây dị tật thai nhi và bệnh tật ở người, đồng thời giúp triển khai các xét nghiệm nhằm phát hiện dị tật thai nhi ở phụ nữ mang thai⁷.

Thứ năm, đối với lao động nữ đang mang thai, nếu có nhu cầu thì được phép chuyển sang công việc nhẹ nhàng hơn ngay từ thời điểm phát hiện có thai. Như vậy, mới đảm bảo sức khỏe cho lao động nữ và thai nhi. Quy định như vậy không chỉ thể hiện tính nhân văn của pháp luật lao động đối với lao động nữ mà còn đảm bảo sức khỏe cho thế hệ tương lai của đất nước⁸.

3. Một số kiến nghị

Một là, phân biệt cụ thể thuật ngữ, khái niệm trong các quy định của pháp luật để nội dung quy định được rõ ràng, mạch lạc. Trong các bộ luật và luật chuyên ngành liên quan có quy định về phôi thai và thai nhi cần phân biệt rõ giữa hai khái niệm phôi thai và thai nhi. Phôi thai hình thành trước thai nhi và chưa phát triển thành cơ thể thai nhi. Ngược lại, thai nhi là phôi thai đã phát triển các tế bào để hình thành cơ thể con người. Ngoài ra, cũng cần nghiên cứu quy định khái niệm tiền phôi thai trong văn bản pháp luật liên quan để phân biệt rõ ràng hơn với phôi thai và thai nhi.

Hai là, phát triển tế bào gốc là chính sách thiết yếu trong điều trị bệnh. Với sự kích thích phù hợp, tế bào gốc phôi có thể trở thành tế bào máu, tế bào da và tất cả các loại tế bào khác mà cơ thể cần. Vì vậy, cần sớm ban hành Luật Máu và tế bào gốc; trong đó quy định cởi mở hơn trong việc tạo phôi nhằm mục đích lấy tế bào gốc để nghiên cứu hoặc điều trị bệnh cần được nhìn nhận dưới góc độ nhân đạo thông qua việc cứu chữa người bệnh, chủ động tạo ra nguồn tế bào gốc dự trữ cho y học.

Ba là, tiếp cận các quy định của pháp luật liên quan đến phôi thai và thai nhi dưới góc nhìn nghiên cứu khoa học để phục vụ phát triển y tế, nghiên cứu gen, bệnh học và tìm hiểu các nguyên nhân liên quan đến sinh sản, vấn đề sảy thai ở phụ nữ,... nhằm góp phần nâng cao ngành y học nước nhà nói riêng và đóng góp chung cho nền y học trên thế giới nói chung ■

⁴ Gulam Bahadur (2001). The Human Rights Act (1998) and its impact on reproductive issues.

⁵ David Cyranoski (2019). The CRISPR-baby scandal: what's next for human gene-editing.

⁶ The New Atlantis (2015). The Threat of Human Cloning Ethics, Recent Developments, and the Case for Action.

⁷ Nghiên cứu về giai đoạn phát triển chưa từng khám phá của bào thai.

⁸ Lưu Trần Phương Thảo & Nguyễn Thanh Hiền (2019), *Pháp luật về bảo vệ quyền lợi cho lao động nữ mang thai*.

HOẠT ĐỘNG QUẢNG CÁO TRÊN YOUTUBE Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

Cao Ngọc Anh Thi*

* Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quảng cáo, YouTube.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 13/3/2021

Biên tập : 23/3/2021

Duyệt bài : 27/3/2021

Tóm tắt:

Hoạt động quảng cáo trên YouTube hiện còn tình trạng lộn xộn, gây tác hại cho người tiêu dùng. Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, phân tích thực trạng và kiến nghị giải pháp chấn chỉnh hoạt động quảng cáo trên YouTube ở Việt Nam.

Article Infomation:

Keywords: Advertising, YouTube.

Article History:

Received : 13 Mar. 2021

Edited : 23 Mar. 2021

Approved : 27 Mar. 2021

Abstract:

Advertising activities on YouTube are still messy, causing harm to the consumers. Within the scope of this article, the author provides an analysis of the current situation and recommends solutions to govern the advertising activities on YouTube in Vietnam.

1. Tổng quan về hoạt động quảng cáo trên Youtube

Quảng cáo gắn liền với sự phát triển của kinh tế thị trường và nền sản xuất hàng hóa, dịch vụ. Khoa học và công nghệ phát triển đã kéo theo hoạt động quảng cáo ngày càng sôi động và phong phú hơn, quảng cáo xuất hiện nhiều nơi, được thể hiện bằng nhiều hình thức, truyền tải bằng nhiều phương tiện khác nhau, là hoạt động kinh tế nhưng đồng thời cũng là sự sáng tạo văn hóa của con người.

Ở góc độ ngôn ngữ học, quảng cáo có nghĩa là thông báo, thông tin một cách

rộng rãi, nhằm thu hút sự chú ý của mọi người đến đối tượng được quảng cáo. Theo Từ điển Tiếng Việt, “Quảng cáo là một loại thông tin phải trả tiền, có tính đơn phương không dành riêng cho ai, có vận dụng mọi biện pháp, mọi phương tiện thông tin nhằm hỗ trợ một sản phẩm, một nhãn hiệu hoặc một tổ chức được nêu tên trong quảng cáo đó”¹.

Dưới góc độ kinh tế, theo Từ điển Kinh tế thị trường thì “Quảng cáo là trình bày để giới thiệu rộng rãi cho nhiều người biết nhằm tranh thủ được nhiều khách hàng”².

¹ Khang Việt, Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Thanh niên, năm 2016, tr. 536.

² Trần Bá Tước (chủ biên), Từ điển kinh tế thị trường, Nhà xuất bản trẻ năm 1993, tr. 314.

Dưới góc độ pháp lý, “quảng cáo là việc sử dụng các phương tiện nhằm giới thiệu đến công chúng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ có mục đích sinh lợi; sản phẩm, dịch vụ không có mục đích sinh lợi; tổ chức, cá nhân kinh doanh sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ được giới thiệu, trừ tin thời sự; chính sách xã hội; thông tin cá nhân” (khoản 1 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2018 (Luật Quảng cáo năm 2012)).

Quảng cáo trên YouTube là một hình thức quảng cáo thông qua mạng Internet nằm trong hệ thống quảng cáo trên Google, thuộc quyền quản lý và phát triển bởi Google. Tất cả các quảng cáo mà hiển thị trên nền tảng YouTube, bao gồm: YouTube.com và ứng dụng YouTube đều gọi là quảng cáo YouTube. Đây là hoạt động quảng cáo có độ phủ sóng rất cao khi YouTube là kênh video số 1 tại Việt Nam với 11,2 triệu IP người dùng mỗi tháng trên Desktop. Trung bình mỗi ngày có 1.883.000 thành viên ghé thăm trang YouTube, tần suất thành viên ghé thăm YouTube mỗi tháng là 10.1 lần³. Thời gian truy cập YouTube của người Việt Nam đứng thứ 3 khu vực châu Á - Thái Bình Dương (>8 triệu giờ/ngày), chỉ xếp sau Thái Lan và Nhật Bản⁴. Quảng cáo trên YouTube có thể tiếp cận tới khách hàng ở từng khu vực hoặc trên toàn thế giới, hướng đến nhiều đối tượng khác nhau về độ tuổi, giới tính, sở thích...

Quảng cáo trên YouTube được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau bao gồm:

- *YouTube Homepage (Quảng cáo hiển thị trên trang chủ YouTube)*

Đây là một hình thức quảng cáo xuất hiện ngay trên trang chủ YouTube rất bắt mắt và thu hút người xem, có tính tương tác cao trong 24 giờ. Người xem dễ nhìn thấy quảng cáo nên có lượt xem, tỷ lệ nhấp chuột cao và tùy chọn điều chỉnh không giới hạn, đồng thời có thể tiếp thị lại.

- *YouTube Video Ads (Quảng cáo trong video của YouTube)*

YouTube Video Ads bao gồm 04 dạng: Trueview In-Stream, In-Stream Non-skippable, In-Stream Preroll Ads và In-Stream Select. Trueview In-Stream là một định dạng quảng cáo tiếp cận khách hàng khi họ xem video, người xem chỉ có thể bỏ qua sau 5 giây quảng cáo. Nhà quảng cáo chỉ phải trả tiền sau 30 giây hoặc khi kết thúc video; In-Stream Non-skippable là dạng quảng cáo xuất hiện trên các trang YouTube và các websites thuộc hệ thống Display của Google có hỗ trợ quảng cáo video; In-Stream Preroll Ads là hình thức quảng cáo xuất hiện không chỉ trên YouTube mà còn những trang embed video từ YouTube; In-Stream Select là dạng quảng cáo xuất hiện trên YouTube và các websites chứa link video từ YouTube, trong đó người xem có thể bỏ qua quảng cáo.

- *YouTube Display Ads (Quảng cáo hiển thị trên YouTube)*

YouTube Display Ads bao gồm 04 dạng: TrueView In-Display on Watch page, TrueView In-Display on Search Page, Standard Display và In-Video

³ <https://www.web9.vn/blog-d174>, truy cập ngày 04/5/2021.

⁴ <https://brandcom.vn/cac-hinh-thuc-quang-cao-tren-youtube/>, truy cập ngày 22/02/2020.

(Overlay). TrueView In-Display on Watch page là dạng quảng cáo YouTube xuất hiện bên cạnh một video khi người dùng đang xem. Nhà quảng cáo phải trả tiền khi người dùng ấn vào thumbnail và xem video; TrueView In-Display on Search Page xuất hiện khi người dùng tìm kiếm, nhà quảng cáo phải trả tiền khi người dùng ấn vào thumbnail và xem video; Standard Display xuất hiện bên cạnh một video khi người dùng xem hoặc trên YouTube search. Nhà quảng cáo phải trả tiền khi người dùng ấn vào banner quảng cáo, link đích có thể là YouTube channel, video hoặc website của người xem; In-Video (Overlay) xuất hiện trong luồng khi bạn xem một video. Nhà quảng cáo phải trả tiền khi người dùng ấn vào banner quảng cáo, link đích có thể là YouTube channel, video hoặc website của người xem.

- YouTube Brand Channel

Đây là một hình thức quảng cáo trên YouTube thông qua các trang mạng xã hội giúp doanh nghiệp lưu trữ và truyền tải video đến đông đảo khách hàng, với giao diện tùy chỉnh một cách chuyên nghiệp và đẳng cấp tạo nét cá tính riêng.

Như vậy, bằng nhiều hình thức khác nhau, quảng cáo trên YouTube có thể dễ dàng tiếp cận người dùng bất cứ đâu, bất cứ khi nào và bất kể đối tượng là ai, vì Internet là toàn cầu và Internet hiện diện 24/24 - Internet không bao giờ ngủ.

2. Hoạt động quảng cáo trên YouTube ở Việt Nam hiện nay

Trong bối cảnh bùng nổ thông tin, cạnh tranh khốc liệt giữa các chủ thể kinh

tế như hiện nay, người dùng rất dễ dàng bắt gặp các quảng cáo trên YouTube, vì đây là một hoạt động đóng vai trò quan trọng trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, thời gian gần đây, người dùng YouTube không khỏi bức xúc khi bắt gặp các quảng cáo vi phạm đạo đức trong kinh doanh, ảnh hưởng bất lợi đến người tiêu dùng, xã hội và tác động xấu đến hình ảnh cá nhân, thương hiệu doanh nghiệp xuất hiện một cách tràn lan trên YouTube.

- Xâm phạm quyền tác giả

Hiện nay, chỉ cần mở một vài video trên YouTube, chúng ta dễ dàng bắt gặp các video quảng cáo có gắn “mác” hoặc Lôgô của các chương trình do Đài truyền hình Việt Nam sản xuất như VTV1, VTV2 và VTV3. Thậm chí các video quảng cáo này còn sử dụng hình ảnh của các biên tập viên, người dẫn chương trình truyền hình đang làm việc tại Đài truyền hình Việt Nam. Những video quảng cáo này phổ biến đến nỗi những câu nói của họ đã trở thành trào lưu mới trong giới trẻ. Không những thế, những video quảng cáo này còn được phát một cách tràn lan, bất kể người xem là ai, thuộc đối tượng, thành phần hay lứa tuổi nào. Hành vi này đã xâm phạm đến bản quyền của các đài truyền hình quốc gia, nghiêm trọng hơn là đưa thông tin quảng cáo sai lệch đến người xem.

Căn cứ vào các hành vi xâm phạm hiện nay, có thể phân loại video giả danh đài truyền hình thành ba loại sau:

Một là, video sử dụng nội dung tự sản xuất sau đó gắn lôgô nhà đài.

Hai là, chủ sở hữu video nhái lại hình

thức của nhà đài nhưng sử dụng tên khác. Hiện một số quảng cáo thuốc đông y trên YouTube đang tự tạo các nhà đài riêng như DDTV, VCTC...

Ba là, cắt ghép một bản tin có sẵn, lồng ghép hình ảnh và thông điệp riêng. Những đơn vị kinh doanh các sản phẩm cần uy tín như thuốc, dịch vụ y khoa thường sử dụng hình thức này nhằm tạo uy tín với mục đích đánh lừa người sử dụng.

Điều 35 Luật Sở hữu trí tuệ (SHTT) năm 2005 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2009 và năm 2019 (Luật SHTT năm 2005) quy định về hành vi xâm phạm các quyền liên quan như sau:

1. *Chiếm đoạt quyền của người biểu diễn, nhà sản xuất bản ghi âm, ghi hình, tổ chức phát sóng.*

2. *Mạo danh người biểu diễn, nhà sản xuất bản ghi âm, ghi hình, tổ chức phát sóng.*

3. *Công bố, sản xuất và phân phối cuộc biểu diễn đã được định hình, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng mà không được phép của người biểu diễn, nhà sản xuất bản ghi âm, ghi hình, tổ chức phát sóng.*

4. *Sửa chữa, cắt xén, xuyên tạc dưới bất kỳ hình thức nào đối với cuộc biểu diễn gây phương hại đến danh dự và uy tín của người biểu diễn.*

5. *Sao chép, trích ghép đối với cuộc biểu diễn đã được định hình, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng mà không được phép của người biểu diễn, nhà sản xuất bản ghi âm, ghi hình, tổ chức phát sóng.*

6. *Dỡ bỏ hoặc thay đổi thông tin quản lý quyền dưới hình thức điện tử mà không được phép của chủ sở hữu quyền liên quan.*

7. *Cố ý hủy bỏ hoặc làm vô hiệu các biện pháp kỹ thuật do chủ sở hữu quyền liên quan thực hiện để bảo vệ quyền liên quan của mình.*

Như vậy, việc sử dụng, sao chép các đoạn video bắt đầu của các chương trình phóng sự trên truyền hình, các thiết kế mỹ thuật ứng dụng của các chương trình phóng sự như phong nền đằng sau biên tập viên, phong chữ, bảng thông tin hiển thị trong quá trình phỏng vấn, lôgô của các kênh truyền hình đều là hành vi vi phạm tài sản trí tuệ của nhà đài, được bảo hộ theo Luật SHTT năm 2005. Đây là một hành vi vi phạm pháp luật, với hình thức trên, chắc chắn các video quảng cáo này sẽ không được cấp giấy xác nhận nội dung quảng cáo thuốc theo quy định của pháp luật và đương nhiên là không được bất kỳ cơ quan, chức năng nào kiểm chứng về tính an toàn, hiệu quả của thuốc. Khoản 1 Điều 67 Nghị định số 158/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo quy định: “Phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo các sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ đặc biệt mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận nội dung trước khi thực hiện quảng cáo theo quy định”.

Câu hỏi đặt ra, đây là một hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng nhưng tại sao lại xuất hiện một cách tràn lan trên YouTube? Theo tác giả, những đội bán thuốc này trả rất nhiều tiền cho việc xuất hiện quảng cáo trên YouTube; bình thường,

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

mức giá xuất hiện quảng cáo trên YouTube rơi vào khoảng 100.000 đồng đến 200.000 đồng trên một lần hiển thị, nhưng những đội bán thuốc đông y này sẵn sàng trả đến 500.000 đến 1.000.000 đồng cho một lần xuất hiện trên YouTube⁵. Theo nguyên tắc đầu giá, bên nào trả nhiều tiền hơn thì sẽ được xuất hiện quảng cáo.

Theo chính sách nền tảng, Google hạn chế quảng cáo những nội dung có liên quan đến sức khỏe của người dùng. Tuy nhiên, trên thực tế những video quảng cáo chữa bệnh, bán thuốc đông y không rõ nguồn gốc lại được YouTube phê duyệt và xuất hiện rộng khắp. Liệu rằng có hành vi tiếp tay của YouTube vì mục đích lợi nhuận bất chấp các hậu quả xảy ra với người dùng trên nền tảng hay không và có bị xử lý vi phạm hay không? Hiện nay, cơ sở pháp lý để cơ quan có thẩm quyền xử phạt các hành vi vi phạm về quảng cáo trên YouTube là Luật Quảng cáo năm 2012, Nghị định số 72/2013/NĐ-CP ngày 15/7/2013 của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 27/2018/NĐ-CP). Tuy nhiên, đây chỉ là các văn bản pháp luật điều chỉnh chung chung về hoạt động quảng cáo và hoạt động sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng. Các vấn đề cụ thể về hoạt động quảng cáo trên YouTube chưa được đề cập một cách đầy đủ, hoàn chỉnh nhất.

- Mô hình quảng cáo Binomo

Binomo là sản phẩm giao dịch nhị phân (Binary Option), được điều hành bởi công

ty Tiburon và Dolphin Corp. Mặc dù được đăng ký tại Cộng hòa Síp nhưng không được cấp phép bởi Ủy ban Chứng khoán và Giao dịch Cộng hòa Síp (CySEC). Binomo được giới thiệu như là:

- Một nền tảng thuận tiện và đơn giản để giao dịch các tài sản phổ biến nhất như: tiền tệ (FOREX), tiền điện tử, cổ phiếu và hàng hóa.

- Thực hiện giao dịch với giá cả phải chăng cho mọi nhà đầu tư nhờ vào quy mô tiền gửi và giao dịch tối thiểu rất thấp.

- Đối với những người mới bắt đầu con đường giao dịch hoặc những người muốn cải thiện kỹ năng của mình, Binomo cung cấp một tài khoản demo miễn phí với số tiền ảo không giới hạn và hệ thống giáo dục linh hoạt.

Binomo sẽ có nhiều cách chơi khác nhau nhưng nhìn chung về cơ bản, người chơi vẫn sẽ chỉ đoán giá cả của thị trường trong khoảng thời gian nhất định như 30 giây, 60 giây, 15 phút... Sau khi hết thời gian cho phép, nếu giá chạy theo đúng hướng người chơi đã đoán trước đó, họ sẽ nhận được số tiền tương đương với 80% hoặc 90% giá trị mà họ đặt, hoặc mất tất cả nếu đoán sai⁶.

Với giải thích trên, có thể thấy cách thức giao dịch của Binomo sẽ tương đồng với trò tài xỉu ở Việt Nam. Hay chính xác hơn là một biến tướng của “đánh bạc”, chỉ khác ở chỗ là, thay vì chơi thật mặt đối mặt với những người khác, với người cầm cái, thì người chơi sẽ chơi qua màn hình, cùng người cầm chịch ở đây chính

⁵ <https://haydocbao.com/dep-loan-quang-cao-bia-dat-gia-mao-thuoc-dong-y.html>, truy cập ngày 04/5/2021.

⁶ <https://kienthucforex.com/binomo-la-gi/>, truy cập ngày 23/01/2020.

là Binomo. Cũng vì cách thức chơi cực kỳ đơn giản, chỉ cần đoán giá lên hay xuống sau 30 giây, 1 phút... nếu đúng người chơi sẽ “lượm tiền”, nên bất kỳ ai từ 18 tuổi trở lên đều có thể dễ dàng tham gia. Vì lẽ đó, Binomo đã thu hút 1 lượng lớn khách hàng ở nhiều độ tuổi khác nhau mở tài khoản và giao dịch.

Hiện nay, nhiều quốc gia trên thế giới đã cấm quảng bá và hoạt động ứng dụng giao dịch này. Rất nhiều tổ chức tài chính uy tín như Cơ quan kiểm soát tài chính của Anh (FCA - Financial Conduct Authority) cũng đã cấm toàn bộ hoạt động của giao dịch này kể từ tháng 4/2019⁷. Cơ quan này cũng lên tiếng cảnh báo rằng, nếu bất kỳ công ty hay tổ chức nào giới thiệu dịch vụ này, rất có thể đó là hành động lừa đảo và cần phải loại bỏ hình thức hoạt động này để có thể có được môi trường hoạt động kinh tế lành mạnh, tránh dụ dỗ và lôi kéo người dùng vào những trò cờ bạc đỏ đen⁸.

Hiện nay, ở Việt Nam, do chưa có văn bản nào điều chỉnh vấn đề nêu trên nên việc xác định Binomo có phải là một “chiêu trò” lừa đảo hay không thì vẫn chưa có câu trả lời. Do vậy, Binomo sẽ tồn tại như là một biến tướng của “đánh bạc” để lại nhiều hệ lụy, ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống xã hội của con người Việt Nam.

3. Giải pháp chấn chỉnh hoạt động quảng cáo trên YouTube ở Việt Nam

Trong bối cảnh YouTube đang được phủ sóng rộng rãi trên thị trường quảng cáo như hiện nay, hình thức quảng cáo mới này đang

dần thay thế quảng cáo truyền hình xưa cũ và truyền thông đa phương tiện quen thuộc. Do đó, Nhà nước cần đặc biệt quan tâm, chú trọng đến vấn đề này, để các thông tin quảng cáo đến với người xem một cách chuẩn mực, chính xác nhất, tránh bị kẻ xấu lợi dụng, biến YouTube thành một công cụ kiếm tiền bất hợp pháp để lại nhiều hệ quả tiêu cực. Để góp phần xử lý vấn đề nêu trên, chúng tôi kiến nghị một số giải pháp sau:

Thứ nhất, nghiên cứu ban hành nghị định quy định chi tiết về hoạt động quảng cáo trên YouTube. Điều này sẽ tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi quảng cáo diễn ra trên nền tảng YouTube, từ đó điều chỉnh hành vi của các chủ thể tiến hành quảng cáo theo hướng chuẩn mực, bảo vệ quyền lợi của người dùng.

Thứ hai, tổ chức nghiên cứu sâu về mô hình quảng cáo Binomo, để từ đó kết luận, có nên cấm hay vẫn cho phép quảng cáo kiểu Binomo, nhưng phải hoạt động theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, thành lập cơ quan chuyên trách quản lý, chịu trách nhiệm rà soát, tiến hành thẩm tra, kiểm chứng tính thật, giả của nội dung được đăng tải quảng cáo; nâng cao năng lực quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực, về cơ sở vật chất và trang thiết bị công nghệ cao, hiện đại đảm bảo triển khai có hiệu quả các biện pháp quản lý về cả hành chính và kỹ thuật để kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm các sai phạm theo pháp luật ■

⁷ <https://zingnews.vn/nhieu-nuoc-cam-app-kieu-binomo-nhung-youtube-va-sao-viet-van-quang-cao-post961919.html>, truy cập ngày 04/5/2021.

⁸ <https://zingnews.vn/nhieu-nuoc-cam-app-kieu-binomo-nhung-youtube-va-sao-viet-van-quang-cao-post961919.html>, truy cập ngày 04/5/2021.

GIÁO DỤC BẮT BUỘC ÁP DỤNG ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN PHẠM TỘI THEO QUY ĐỊNH CỦA BỘ LUẬT HÌNH SỰ LIÊN BANG NGA VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Mai Thị Thủy*

**ThS. NCS. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Các biện pháp giáo dục bắt buộc, người chưa thành niên phạm tội, Bộ luật Hình sự Liên bang Nga.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/3/2021

Biên tập : 24/3/2021

Duyệt bài : 25/3/2021

Article Infomation:

Keywords: Compulsory educational measures; the juvenile offenders; Penal Code of the Russian Federation

Article History:

Received : 11 Mar. 2021

Edited : 24 Mar. 2021

Approved : 25 Mar. 2021

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, phân tích các quy định của Bộ luật Hình sự (BLHS) Liên bang Nga về các biện pháp giáo dục bắt buộc áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội trên cơ sở so sánh với quy định của BLHS năm 2015 của Việt Nam và đưa ra các gợi mở cho Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật hình sự về vấn đề này.

Abstract:

Within the scope of this article, the author gives out introduction and an analysis of the provisions of the Penal Code of the Russian Federation on compulsory educational measures applied to the juvenile offenders on the basis of comparison with the relevant provisions of the Vietnam's Penal Code of 2015 and also provides suggestions for Vietnam to review and improve the criminal law on this issue.

1. Quy định của Bộ luật Hình sự Liên bang Nga về các biện pháp giáo dục bắt buộc

Hiện nay, Liên bang Nga chưa có văn bản luật riêng quy định về hệ thống tư pháp hình sự đối với người chưa thành niên (NCTN). Các quy định liên quan đến việc xử lý NCTN phạm tội, trong đó có các

biện pháp giáo dục bắt buộc được quy định trong Bộ luật Hình sự (BLHS) Liên bang Nga năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung nhiều lần; lần sửa đổi gần nhất là ngày 8/4/2021)¹ và Bộ luật Tố tụng hình sự (Bộ luật TTHS) Liên bang Nga năm 2001 (được sửa đổi, bổ sung nhiều lần; lần sửa đổi gần nhất là ngày 13/4/2021)². Trong đó, BLHS Liên

¹ “Уголовный кодекс Российской Федерации” (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru).

² “Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации” (УПК РФ) от 18.12.2001 N 174-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru).

bang Nga đã dành riêng Chương 14 (Trách nhiệm hình sự và hình phạt đối với NCTN) để quy định những vấn đề áp dụng riêng đối với NCTN phạm tội với đường lối xử lý khoan hồng, nhân đạo hơn so với người đã thành niên.

Theo quy định của khoản 2 Điều 87 BLHS Liên bang Nga, có hai hướng xử lý hoàn toàn khác biệt đối với NCTN phạm tội: một là, áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc; hai là, áp dụng hình phạt đối với NCTN phạm tội³.

Theo khoản 2 Điều 87 BLHS Liên bang Nga, NCTN phạm tội có thể được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc trong hai trường hợp: khi NCTN phạm tội được miễn TNHS theo quy định tại khoản 1 Điều 90 và khi NCTN phạm tội được Tòa án miễn chấp hành hình phạt theo quy định tại khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga. Cụ thể, khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga quy định: *“NCTN phạm tội ít nghiêm trọng và nghiêm trọng có thể được miễn trách nhiệm hình sự nếu xác định được rằng việc giáo dục cải tạo NCTN phạm tội có thể đạt được hiệu quả thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc”* và khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga quy định: *“NCTN bị kết án do phạm tội ít nghiêm trọng hoặc nghiêm trọng có thể được Tòa án miễn chấp hành hình phạt, thay vào đó là áp dụng biện pháp giáo dục bắt buộc được quy định tại khoản 2 Điều 90 Bộ luật này”*.

³ Trong bài viết này, tác giả chỉ đề cập đến các biện pháp giáo dục bắt buộc.

⁴ Yuliya Vadimovna Serebryakova, Ph. D. in Culturology, Associate Professor, *Department of Philosophy*, https://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2012_11-1_37.pdf.

⁵ https://27.mvd.pf/Pravovoe_informirovanie/Pravovaja_pomoshh_detjam/UGOLOVNAJA_OTVETSTVEN_NOST_NESOVERSHENNOL.

⁶ Khoản 1 Điều 87 BLHS Liên bang Nga.

⁷ Điều 96 BLHS Liên bang Nga quy định: *“Trong một số trường hợp đặc biệt, căn cứ vào hành vi đã gây ra hoặc nhân thân của người phạm tội, Tòa án có thể áp dụng những quy định của Chương này đối với những người phạm tội trong độ tuổi từ đủ 18 đến 20 tuổi, ngoài việc đưa họ đến những cơ sở giáo dục đặc biệt thuộc loại hình khép kín của cơ quan quản lý giáo dục hoặc trại cải tạo”*.

Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng, khi các biện pháp giáo dục bắt buộc được áp dụng trong trường hợp miễn chấp hành hình phạt theo quy định tại khoản 1 Điều 92 BLHS thì đây là một hình thức thực hiện TNHS; trường hợp các biện pháp giáo dục bắt buộc được áp dụng đối với NCTN phạm tội được miễn TNHS theo quy định tại Điều 90 BLHS thì đây không phải là một hình thức thực hiện TNHS mà có thể hiểu các biện pháp này chỉ là hậu quả pháp lý bất lợi của việc phạm tội, là một biện pháp cưỡng chế của Nhà nước được áp dụng đối với NCTN phạm tội⁴. Các biện pháp cưỡng chế này của Nhà nước không phải là một hình phạt hình sự, nhưng chúng tồn tại và được thực hiện trong khuôn khổ quan hệ pháp luật hình sự và là một hình thức phản ứng của Nhà nước đối với NCTN phạm tội⁵.

1.1. Nguyên tắc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc

Nguyên tắc thứ nhất, Điều 87 BLHS Liên bang Nga quy định các biện pháp giáo dục bắt buộc chỉ có thể được áp dụng đối với NCTN phạm tội. Theo đó, NCTN phạm tội là người tới thời điểm thực hiện hành vi phạm tội vừa đủ 14 tuổi nhưng chưa đủ 18 tuổi⁶. Tuy nhiên, theo quy định của Điều 96 BLHS Liên bang Nga, trong một số trường hợp đặc biệt, căn cứ vào hành vi hoặc nhân thân của người phạm tội, Tòa án có thể áp dụng biện pháp giáo dục bắt buộc đối với những người phạm tội trong độ tuổi từ đủ 18 đến 20 tuổi⁷.

Nguyên tắc thứ hai, theo quy định của khoản 2 Điều 87 BLHS Liên bang Nga, có hai hướng xử lý hoàn toàn khác biệt đối với NCTN phạm tội: *một là*, áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc; *hai là*, áp dụng hình phạt đối với NCTN phạm tội.

Bên cạnh đó, căn cứ vào quy định của Điều 90 và Điều 92 BLHS Liên bang Nga, khi xử lý đối với NCTN phạm tội, trước hết cần phải xem xét để ưu tiên việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc đối với NCTN phạm tội; chỉ khi nào không thể áp dụng được biện pháp giáo dục bắt buộc đối với NCTN phạm tội thì Tòa án mới được áp dụng hình phạt đối với NCTN phạm tội và khi đã áp dụng hình phạt đối với NCTN phạm tội thì NCTN phạm tội có thể được Tòa án miễn chấp hành hình phạt và thay vào đó là áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc hoặc được đưa vào cơ sở giáo dục đặc biệt thuộc loại hình khép kín của cơ quan quản lý giáo dục trong những trường hợp luật định⁸. Như vậy, có thể thấy rằng, trong chính sách hình sự, để xử lý đối với NCTN phạm tội, BLHS Liên bang Nga luôn ưu tiên trước hết là việc miễn TNHS cho NCTN phạm tội thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc.

Nguyên tắc thứ ba, NCTN phạm tội có thể được miễn TNHS và áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc nếu xác định được rằng việc giáo dục cải tạo NCTN phạm tội có thể đạt hiệu quả thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc⁹.

1.2. Các biện pháp giáo dục bắt buộc cụ thể

a) Điều kiện áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc

- Trường hợp thứ nhất, điều kiện để NCTN phạm tội có thể được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc trong trường hợp được miễn TNHS theo quy định của khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga.

Khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga quy định: “*NCTN phạm tội ít nghiêm trọng và nghiêm trọng có thể được miễn TNHS nếu xác định được rằng việc giáo dục cải tạo NCTN phạm tội có thể đạt hiệu quả thông qua áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc*”. Theo quy định này, NCTN phạm tội để có thể được miễn TNHS và áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc cần phải thỏa mãn ba điều kiện sau đây:

Thứ nhất, về loại tội phạm, loại tội phạm mà NCTN phạm phải là tội ít nghiêm trọng hoặc tội nghiêm trọng. Theo đó, tội phạm ít nghiêm trọng là những hành vi cố ý hoặc vô ý mà việc thực hiện những hành vi này phải chịu mức phạt cao nhất do BLHS Liên bang Nga quy định là hai năm tù¹⁰; tội phạm nghiêm trọng là những hành vi cố ý mà việc thực hiện những hành vi này phải chịu mức phạt cao nhất do BLHS Liên bang Nga quy định là năm năm tù và những hành vi vô ý mà việc thực hiện những hành vi này phải chịu mức cao nhất của khung hình phạt được BLHS Liên bang Nga quy định là trên hai năm tù¹¹. Căn cứ quy định của Điều 20 BLHS

⁸ Yuliya Vadimovna Serebryakova, Ph. D. in Culturology, Associate Professor, *Department of Philosophy*, https://www.gramota.net/articles/issn_1997-292X_2012_11-1_37.pdf.

⁹ Khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga.

¹⁰ Khoản 2 Điều 15 BLHS Liên bang Nga.

¹¹ Khoản 3 Điều 15 BLHS Liên bang Nga.

Liên bang Nga, người đủ 16 tuổi trước thời điểm thực hiện tội phạm phải chịu TNHS về mọi tội phạm còn những người đủ 14 tuổi trước thời điểm thực hiện tội phạm chỉ phải chịu TNHS do thực hiện các tội sau: tội giết người (Điều 105); tội cố ý gây thương tích rất nặng cho sức khỏe người khác (Điều 111); tội cố ý gây thương tích cho sức khỏe người khác (Điều 112); tội bắt cóc (Điều 126); tội hiếp dâm (Điều 131); tội cưỡng dâm (Điều 132); tội trộm cắp (Điều 158); tội cướp (Điều 161); tội cướp giật (Điều 162); tội cưỡng đoạt tài sản (Điều 163); chiếm giữ trái phép ô tô hoặc các phương tiện giao thông khác không nhằm mục đích chiếm đoạt (Điều 166); tội cố ý làm hủy hoại hoặc hư hỏng tài sản trong các tình tiết tăng nặng (khoản 2 Điều 167); tội khủng bố (Điều 205); tội bắt cóc con tin (Điều 206); tội thông tin sai sự thật về hành động khủng bố (Điều 207); tội gây rối trong các tình tiết tăng nặng (khoản 2 Điều 213); tội phá hoại tài sản công cộng (Điều 214); tội chiếm đoạt hoặc cưỡng đoạt vũ khí, đạn dược, thiết bị và vật liệu nổ (Điều 226); tội chiếm đoạt và cưỡng đoạt các chất ma túy và hương thần (Điều 229); tội làm hư hại các phương tiện giao thông và đường dây thông tin liên lạc (Điều 267).

Thứ hai, nếu xác định được rằng việc giáo dục cải tạo NCTN phạm tội có thể đạt hiệu quả thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc. Điều kiện này mang tính

đánh giá tương đối của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc đánh giá hiệu quả thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc đối với NCTN phạm tội.

Thứ ba, NCTN phạm tội hoặc người đại diện hợp pháp của NCTN phạm tội phải đồng ý với việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc này¹².

- Trường hợp thứ hai, điều kiện để NCTN phạm tội có thể được áp dụng biện pháp giáo dục bắt buộc trong trường hợp được Tòa án miễn chấp hành hình phạt quy định tại khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga.

Khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga quy định: “*Người chưa thành niên bị kết án do phạm tội ít nghiêm trọng hoặc nghiêm trọng có thể được Tòa án miễn chấp hành hình phạt, thay vào đó là áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc được quy định tại khoản 2 Điều 90 Bộ luật này*”. Theo quy định của khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga, NCTN phạm tội để có thể được Tòa án miễn chấp hành hình phạt và áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc cần phải là người đã bị Tòa án kết án về tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội nghiêm trọng (trừ trường hợp bị phạt tù do phạm tội nghiêm trọng)¹³.

b) Nội dung của các biện pháp giáo dục bắt buộc

Theo quy định của khoản 2 Điều 90 BLHS Liên bang Nga, có bốn biện pháp giáo dục bắt buộc được áp dụng đối với NCTN phạm tội gồm: cảnh cáo; chuyển cho bố mẹ hoặc những người thay thế bố

¹² Khoản 6 Điều 427 BLTTHS Liên bang Nga quy định: “*Việc miễn TNHS theo quy định tại khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga sẽ không được thực hiện nếu NCTN phạm tội hoặc người đại diện hợp pháp của NCTN phạm tội không đồng ý với việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc này*”.

¹³ Khoản 2 Điều 92 BLHS Liên bang Nga quy định: “*NCTN phạm tội bị phạt tù do phạm tội nghiêm trọng, rất nghiêm trọng có thể được Tòa án miễn chấp hành hình phạt và được đưa vào cơ sở giáo dục đặc biệt thuộc loại hình khép kín của cơ quan quản lý giáo dục...*”.

mẹ, hoặc cơ quan chức năng nhà nước giám sát; giao trách nhiệm sửa chữa, đền bù thiệt hại đã gây ra; hạn chế thời gian rảnh rỗi và đặt ra những yêu cầu riêng đối với hành vi của NCTN phạm tội. Đối với trường hợp được miễn TNHS theo quy định tại khoản 1 Điều 90, hoặc được Tòa án miễn chấp hành hình phạt theo quy định tại khoản 1 Điều 92, NCTN phạm tội có thể bị áp dụng đồng thời cùng lúc một hoặc nhiều biện pháp giáo dục bắt buộc¹⁴. Nội dung các biện pháp giáo dục bắt buộc được quy định tại Điều 91 BLHS Liên bang Nga như sau¹⁵:

- Cảnh cáo nghĩa là giải thích cho NCTN phạm tội hiểu về thiệt hại do hành vi của mình gây ra và hậu quả của việc tái phạm tội đã được Bộ luật này quy định.

- Chuyển để giám sát nghĩa là giao trách nhiệm giáo dục, cải tạo NCTN phạm tội và trách nhiệm kiểm tra, giám sát hành vi của NCTN phạm tội cho bố mẹ hoặc những người thay thế bố mẹ, hoặc cơ quan chức năng nhà nước.

- Trách nhiệm sửa chữa, đền bù thiệt hại đã gây ra được giao dựa trên hoàn cảnh kinh tế và dựa trên những kỹ năng lao động đã có ở NCTN phạm tội.

- Hạn chế thời gian rảnh rỗi và đặt ra những yêu cầu riêng đối với hành vi của NCTN phạm tội có thể là cấm thăm viếng, qua lại những nơi đã quy định, cấm các hoạt động, trong đó gồm cả việc cấm lái các phương tiện giao thông cơ giới; hạn chế ra

ngoài nhà ở sau thời gian xác định, hạn chế đi tới các địa phương khác mà không được sự cho phép của các cơ quan chức năng nhà nước. NCTN phạm tội có thể nộp đơn quay trở về trường học hoặc được thu xếp, bố trí công việc với sự giúp đỡ của cơ quan chức năng nhà nước. Ngoài ra, người dưới 18 tuổi phạm tội được miễn trách nhiệm hình sự còn có thể bị hạn chế một số hành vi khác khi áp dụng biện pháp này.

Có thể thấy, Điều 90, Điều 91 BLHS Liên bang Nga chỉ quy định điều kiện chung để được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc¹⁶; đồng thời, không quy định điều kiện để áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc cụ thể mà chỉ quy định về nội dung của các biện pháp giáo dục bắt buộc.

c) Thẩm quyền áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc

Theo quy định của Điều 427, Điều 431 và Điều 432 Bộ luật TTHS Liên bang Nga, thẩm quyền áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc thuộc về Tòa án¹⁷.

d) Nghĩa vụ của người được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc; thời hạn thực hiện các biện pháp và hậu quả pháp lý của việc vi phạm

- BLHS Liên bang Nga không quy định nghĩa vụ của NCTN phạm tội khi họ được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc. Tuy nhiên, thông qua nội dung cụ thể của các biện pháp giáo dục bắt buộc quy định tại Điều 91 BLHS Liên bang Nga, có thể thấy, mỗi biện pháp giáo dục bắt

¹⁴ Khoản 3 Điều 90 BLHS Liên bang Nga.

¹⁵ Điều 91 BLHS Liên bang Nga.

¹⁶ Xem khoản 1 Điều 90, khoản 1 Điều 92 BLHS Liên bang Nga.

¹⁷ Xem Điều 427, Điều 431 và Điều 432 BLTTHS Liên bang Nga. “Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации” (УПК РФ) от 18.12.2001 N 174-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru).

buộc chính là một nghĩa vụ mà NCTN phạm tội phải thực hiện. Hơn nữa, khoản 3 Điều 90 BLHS Liên bang Nga quy định NCTN phạm tội có thể bị áp dụng đồng thời cùng một lúc nhiều biện pháp giáo dục bắt buộc. Do đó, NCTN phạm tội có thể phải thực hiện một hoặc nhiều nghĩa vụ khi được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc.

- Theo quy định của BLHS Liên bang Nga, thời hạn áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc tùy thuộc vào loại tội phạm mà NCTN phạm tội thực hiện. Ví dụ, thời hạn áp dụng biện pháp chuyển cho bố mẹ hoặc những người thay thế bố mẹ, hoặc cơ quan chức năng nhà nước giám sát và biện pháp hạn chế thời gian rảnh rỗi và đặt ra những yêu cầu riêng đối với hành vi của NCTN phạm tội là từ một tháng đến hai năm khi phạm tội ít nghiêm trọng, từ sáu tháng đến ba năm khi phạm tội nghiêm trọng¹⁸.

- BLHS Liên bang Nga chỉ quy định hướng xử lý đối với NCTN phạm tội thường xuyên không thực hiện các biện pháp giáo dục bắt buộc trong trường hợp được miễn TNHS mà không quy định hướng xử lý đối với NCTN phạm tội thường xuyên không thực hiện các biện pháp giáo dục bắt buộc trong trường hợp được miễn chấp hành hình phạt. Khoản 4 Điều 90 BLHS Liên bang Nga quy định: *“Trong trường hợp người chưa thành niên phạm tội thường xuyên không thực hiện biện pháp giáo dục bắt buộc thì biện pháp này có thể bị hủy bỏ theo đề nghị của cơ quan chức năng nhà nước và tài liệu sẽ được chuyển đi để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người chưa thành niên phạm tội”*.

2. Những gợi mở cho Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật hình sự về các biện pháp giám sát, giáo dục áp dụng đối với người dưới 18 tuổi phạm tội

Xét về bản chất, BLHS năm 2015 của Việt Nam cũng có quy định những biện pháp có tính chất tương tự như các biện pháp giáo dục bắt buộc áp dụng đối với NCTN phạm tội trong BLHS Liên bang Nga nhưng lại được quy định với tên gọi khác, là *“Các biện pháp giám sát, giáo dục áp dụng trong trường hợp được miễn trách nhiệm hình sự”*. Theo quy định tại mục 2 Chương XII BLHS năm 2015, có ba biện pháp giám sát, giáo dục được áp dụng đối với người dưới 18 tuổi phạm tội trong trường hợp người dưới 18 tuổi phạm tội được miễn TNHS là: biện pháp khiển trách, hòa giải tại cộng đồng và giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đối với người dưới 18 tuổi phạm tội được miễn TNHS theo quy định tại khoản 2 Điều 91 BLHS năm 2015, Cơ quan Điều tra, Viện Kiểm sát (VKS) hoặc Tòa án chỉ có thể áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục này.

2.1. Gợi mở về nguyên tắc áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục

Nguyên tắc áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục đối với người dưới 18 tuổi phạm tội chủ yếu được quy định tại khoản 4 và đoạn 1 khoản 6 Điều 91 BLHS năm 2015. Cụ thể, khoản 4 Điều 91 BLHS năm 2015 quy định: *“Khi xét xử, Tòa án chỉ áp dụng hình phạt đối với người dưới 18 tuổi phạm tội nếu xét thấy việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp quy định tại Mục 2 hoặc việc áp dụng biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng quy định tại Mục*

¹⁸ Khoản 3 Điều 90 BLHS Liên bang Nga.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

3 không bảo đảm hiệu quả giáo dục, phòng ngừa”; đoạn 1 khoản 6 Điều 91 BLHS năm 2015 quy định: “Tòa án chỉ áp dụng hình phạt tù có thời hạn đối với người dưới 18 tuổi phạm tội khi xét thấy các hình phạt và biện pháp giáo dục khác không có tác dụng răn đe, phòng ngừa”.

Như vậy, khi xử lý đối với người dưới 18 tuổi phạm tội thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các hướng xử lý sau: (i) miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục là khiển trách, hòa giải tại cộng đồng hoặc giáo dục tại xã, phường, thị trấn; (ii) áp dụng biện pháp tư pháp thay thế cho hình phạt là giáo dục tại trường giáo dưỡng¹⁹; (iii) áp dụng hình phạt. Tuy nhiên, quy định tại các điều khoản nêu trên chưa thể hiện rõ thứ tự ưu tiên áp dụng các biện pháp này đối với NCTN phạm tội, đặc biệt là quy định tại khoản 4 Điều 91 BLHS năm 2015 dẫn đến hai cách hiểu khác nhau về thứ tự ưu tiên của việc áp dụng các biện pháp xử lý đối với người dưới 18 tuổi phạm tội như sau:

+ *Cách hiểu thứ nhất*, khi xử lý người dưới 18 tuổi phạm tội, trước hết cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải xem xét để miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục đối với người dưới 18 tuổi phạm tội. Nếu người dưới 18 tuổi phạm tội không đủ điều kiện để được miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục thì Tòa án có thể xem xét đến việc áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng. Nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét thấy việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục cũng như việc áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường

giáo dưỡng không đảm bảo hiệu quả giáo dục, phòng ngừa thì Tòa án mới xem xét đến hướng xử lý cuối cùng là việc áp dụng hình phạt.

+ *Cách hiểu thứ hai*, khi xử lý người dưới 18 tuổi phạm tội, trước hết cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải xem xét đồng thời việc áp dụng biện pháp miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục hoặc việc áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng đối với người dưới 18 tuổi phạm tội. Nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét thấy việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục cũng như việc áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng không đảm bảo hiệu quả giáo dục, phòng ngừa thì Tòa án mới xem xét đến phương án thứ hai là việc áp dụng hình phạt.

Như vậy, điểm khác biệt cơ bản giữa cách hiểu này chính là thứ tự của việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục trước hay đồng thời với việc xem xét áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng trước khi áp dụng hình phạt. Xét về bản chất và mức độ nghiêm khắc thì việc NCTN phạm tội được miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục sẽ khoan hồng hơn, có lợi hơn so với việc NCTN phạm tội bị áp dụng biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng.

Về vấn đề này, từ kinh nghiệm của Liên bang Nga ưu tiên việc xem xét áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc đối với NCTN phạm tội, tác giả cho rằng, cần sửa đổi khoản 6 Điều 91 BLHS năm 2015 theo hướng quy

¹⁹ Điều 96 và Điều 97 BLHS năm 2015.

định rõ thứ tự áp dụng các biện pháp xử lý đối với người dưới 18 tuổi phạm tội, trong đó trước tiên là việc miễn TNHS. Theo đó, khoản 6 Điều 91 BLHS được viết lại như sau: “*Khi xét xử, Tòa án cần xem xét việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp quy định tại Mục 2 Chương này đối với người dưới 18 tuổi phạm tội. Nếu người dưới 18 tuổi phạm tội không đủ điều kiện để được miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp quy định tại Mục 2 Chương này thì Tòa án mới xem xét đến việc áp dụng biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng quy định tại Mục 3 Chương này. Tòa án chỉ áp dụng hình phạt đối với người dưới 18 tuổi phạm tội nếu xét thấy việc miễn TNHS và áp dụng một trong các biện pháp quy định tại Mục 2 hoặc việc áp dụng biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng quy định tại Mục 3 không bảo đảm hiệu quả giáo dục, phòng ngừa*”.

2.2. Gợi mở về các biện pháp giám sát, giáo dục cụ thể

a) Điều kiện áp dụng

Để được áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục, người dưới 18 tuổi phạm tội phải thỏa mãn các điều kiện áp dụng chung được quy định tại Điều 92 BLHS năm 2015 bao gồm: (i) Người dưới 18 tuổi phạm tội phải được miễn TNHS theo quy định tại khoản 2 Điều 91 BLHS năm 2015 và (ii) người dưới 18 tuổi phạm tội hoặc người đại diện hợp pháp của họ phải đồng ý với việc áp dụng một trong các biện pháp giám sát, giáo dục này. Đây là hai điều kiện cần và đủ để áp dụng bất kỳ biện pháp giám sát, giáo dục nào. Đối với từng biện pháp giám sát, giáo dục cụ thể, BLHS năm 2015 lại quy định những điều kiện áp dụng riêng biệt bên cạnh các điều kiện chung này. Cụ thể:

- *Biện pháp khiển trách*: Theo khoản 1 Điều 93 BLHS năm 2015, khiển trách được áp dụng đối với người dưới 18 tuổi phạm tội trong các trường hợp sau đây:

+ Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi lần đầu phạm tội ít nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại điểm a khoản 2 Điều 91 BLHS.

+ Người dưới 18 tuổi là người đồng phạm có vai trò không đáng kể trong vụ án.

- *Biện pháp hòa giải tại cộng đồng*: Khoản 1 Điều 94 BLHS năm 2015 quy định hòa giải tại cộng đồng được áp dụng đối với người dưới 18 tuổi phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau:

+ Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi phạm tội ít nghiêm trọng hoặc phạm tội nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại điểm a khoản 2 Điều 91 BLHS năm 2015.

+ Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phạm tội rất nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 91 BLHS năm 2015.

- *Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn*: Theo khoản 1 Điều 95 BLHS năm 2015 thì điều kiện để người dưới 18 tuổi phạm tội được áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn giống với điều kiện để người dưới 18 tuổi phạm tội được áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng.

So sánh quy định về điều kiện áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục trong BLHS năm 2015 của Việt Nam và BLHS Liên bang Nga, chúng ta có thể thấy những điểm tương đồng và khác biệt trong quy định của BLHS hai nước về vấn đề này. Cụ thể, BLHS năm 2015 của Việt Nam và BLHS Liên bang Nga đều có quy định các điều kiện: (i) NCTN phạm tội được miễn TNHS; (ii) điều kiện về loại tội phạm; và

(iii) phải có sự đồng ý của người dưới 18 tuổi phạm tội hoặc người đại diện hợp pháp của người dưới 18 tuổi phạm tội về việc áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục. Bên cạnh đó, BLHS của hai nước cũng có những điểm khác biệt nhất định. Theo đó, nếu BLHS Liên bang Nga quy định một trong các điều kiện để được áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc là “*nếu xác định được rằng việc giáo dục cải tạo NCTN phạm tội có thể đạt hiệu quả thông qua việc áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc*”²⁰ và đây là điều kiện mang tính đánh giá tương đối của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì BLHS năm 2015 của Việt Nam không quy định điều kiện này trong các biện pháp giám sát, giáo dục mà chỉ quy định gián tiếp trong nguyên tắc xử lý được quy định tại khoản 4 Điều 69 BLHS năm 2015: “... *nếu xét thấy việc miễn trách nhiệm hình sự và áp dụng một trong các biện pháp quy định tại Mục 2 hoặc việc áp dụng biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng quy định tại Mục 3 Chương này không bảo đảm hiệu quả giáo dục, phòng ngừa*”. Đồng thời, khi quy định điều kiện để được áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục, so với BLHS Liên bang Nga, BLHS năm 2015 còn quy định điều kiện phân hóa theo nhóm tuổi chưa thành niên (từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi, từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi, dưới 18 tuổi); theo vai trò thực hiện tội phạm (là người đồng phạm có vai trò không đáng kể trong vụ án) và điều kiện về lịch sử phạm tội của người dưới 18 tuổi (lần đầu phạm tội).

²⁰ Khoản 1 Điều 90 BLHS Liên bang Nga.

²¹ Điều 427, Điều 431 và Điều 432 Bộ luật TTHS Liên bang Nga.

²² Điều 427, Điều 428, Điều 429 BLTTHS năm 2015.

²³ Khoản 3 Điều 93, khoản 2 Điều 94, khoản 2 Điều 95 BLHS năm 2015.

b) Thẩm quyền áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục

Nếu BLHS Liên bang Nga quy định thẩm quyền áp dụng các biện pháp giáo dục bắt buộc chỉ thuộc về Tòa án²¹ thì BLHS năm 2015 đã có sự mở rộng thẩm quyền khi quy định chủ thể có thẩm quyền áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục so với BLHS Liên bang Nga. Cụ thể, theo quy định tại Điều 92 BLHS năm 2015 thì tùy vào từng giai đoạn tố tụng, thẩm quyền áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục thuộc về Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án. Người có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục là Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, Hội đồng xét xử²².

c) Nghĩa vụ của người được áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục; thời gian thực hiện nghĩa vụ và hậu quả pháp lý của việc vi phạm nghĩa vụ

- *Nghĩa vụ của người được áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục*: Người dưới 18 tuổi phạm tội được áp dụng các biện pháp khiển trách, hòa giải tại cộng đồng, giáo dục tại xã phường thị trấn đều phải thực hiện các nghĩa vụ sau đây: Tuân thủ pháp luật, nội quy, quy chế của nơi cư trú, học tập, làm việc; trình diện trước cơ quan có thẩm quyền khi được yêu cầu; tham gia các chương trình học tập, dạy nghề do địa phương tổ chức, tham gia lao động với hình thức phù hợp²³. Ngoài ra, đối với người dưới 18 tuổi phạm tội

được áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng thì ngoài các nghĩa vụ trên, họ phải thực hiện thêm nghĩa vụ xin lỗi người bị hại và bồi thường thiệt hại²⁴. Còn đối với người được áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn thì phải thực hiện thêm các nghĩa vụ gồm: Chấp hành đầy đủ nghĩa vụ về học tập, lao động; chịu sự giám sát, giáo dục của gia đình, xã, phường, thị trấn; không đi khỏi nơi cư trú khi không được phép²⁵.

- *Thời gian thực hiện nghĩa vụ:* Thời gian thực hiện các nghĩa vụ của biện pháp khiển trách và hòa giải tại cộng đồng là từ 3 tháng đến 1 năm. Thời gian thực hiện các nghĩa vụ của biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là từ 1 năm đến 2 năm²⁶.

- *Hậu quả pháp lý của việc vi phạm các nghĩa vụ:* BLHS năm 2015 không quy định về hậu quả pháp lý trong trường hợp người được áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục vi phạm các nghĩa vụ trên.

Như vậy, BLHS năm 2015 quy định người dưới 18 tuổi phạm tội được áp dụng các biện pháp khiển trách, hòa giải tại cộng đồng, giáo dục tại xã, phường, thị trấn đều phải thực hiện các nghĩa vụ nhất định²⁷. Tuy nhiên, BLHS năm 2015 lại không quy định về hậu quả pháp lý trong trường hợp người được áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục vi phạm các nghĩa vụ ví dụ như trong trường hợp họ không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ trên thì sẽ xử lý như

thế nào. Chính vì BLHS năm 2015 không quy định hậu quả pháp lý trong trường hợp người dưới 18 tuổi phạm tội vi phạm các nghĩa vụ trong quá trình thực hiện các biện pháp này đã làm giảm hiệu quả và tính nghiêm khắc của các biện pháp giám sát, giáo dục cũng như tạo ra một khoảng trống pháp lý khi quy định về các biện pháp này. Do đó, để nâng cao trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của người dưới 18 tuổi phạm tội cũng như nâng cao hiệu quả, tính giáo dục, phòng ngừa của các biện pháp giám sát, giáo dục, trên cơ sở kinh nghiệm quy định tại khoản 4 Điều 90 BLHS Liên bang Nga về hậu quả pháp lý mà NCTN phạm tội phải gánh chịu nếu họ thường xuyên không thực hiện biện pháp giáo dục bắt buộc, tác giả cho rằng, cần sửa đổi Mục 2 Chương 12 BLHS năm 2015 theo hướng bổ sung thêm một điều luật (Điều 95a) để quy định về vấn đề này như sau:

“Điều 95a. Hậu quả pháp lý của việc vi phạm các nghĩa vụ

Nếu trong quá trình áp dụng các biện pháp giám sát, giáo dục mà người dưới 18 tuổi phạm tội không thực hiện hoặc thường xuyên không thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ được quy định tại khoản 3 Điều 93, khoản 3 Điều 94 hoặc khoản 2 Điều 95 của Bộ luật này thì biện pháp giám sát, giáo dục sẽ bị hủy bỏ theo đề nghị cơ quan có thẩm quyền áp dụng và cơ quan tiến hành tố tụng tiếp tục tiến hành điều tra, truy tố, xét xử vụ án theo thủ tục chung” ■

²⁴ Khoản 3 Điều 94 BLHS năm 2015.

²⁵ Khoản 2 Điều 95 BLHS năm 2015.

²⁶ Khoản 4 Điều 93, khoản 4 Điều 94, khoản 1 Điều 95 BLHS năm 2015.

²⁷ Xem khoản 3 Điều 93, khoản 3 Điều 94 và khoản 2 Điều 95 BLHS năm 2015.

QUY TRÌNH BẦU ỦY VIÊN ỦY BAN NHÂN DÂN

Hoàng Thị Lan*

**ThS. Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Ủy viên Ủy ban nhân dân, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, quy trình bầu chức danh ủy viên Ủy ban nhân dân.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/02/2021

Biên tập : 16/3/2021

Duyệt bài : 18/3/2021

Article Infomation:

Keywords: Members of the People's Committee; head of specialized agencies; procedures for election of the position of members of the People's Committee.

Article History:

Received : 08 Feb. 2021

Edited : 16 Mar. 2021

Approved : 18 Mar. 2021

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, phân tích các quy định của pháp luật về chức danh, quy trình bầu Ủy viên Ủy ban nhân dân và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện.

Abstract:

Within the scope of this article, the author provides discussions and analyses of the legal provisions on titles, the process of election of members of the People's Committee and makes recommendations for improvement.

1. Khái lược về chức danh Ủy viên Ủy ban nhân dân

Ngay trong văn bản pháp luật đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 cho đến Luật Tổ chức chính quyền địa phương (CQĐP) năm 1958, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC) năm 1962, các Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) các năm 1983, 1989, 1994, 2003 đều thống nhất quy định về địa vị pháp lý và số lượng

ủy viên UBND. Về địa vị pháp lý, đây là chức danh do HĐND bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo sự giới thiệu, đề nghị của Chủ tịch UBND. Đồng thời, HĐND có quyền lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm đối với ủy viên UBND. Tùy thuộc vào cấp chính quyền, quy mô dân số, diện tích tự nhiên để quyết định khung tối thiểu, tối đa số lượng ủy viên UBND. Bắt đầu từ nhiệm kỳ hoạt động 1994 - 1999, cơ cấu thành viên UBND được quy định tại các nghị định của Chính phủ¹. Theo đó, cơ cấu, số lượng

¹ Ví dụ như Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 để thực hiện Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003; Nghị định số 174-CP ngày 29/9/1997 để thực hiện Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994.

ủy viên UBND gắn với phạm vi công việc của mỗi cấp chính quyền địa phương.

Như vậy, pháp luật chỉ quy định số lượng ủy viên UBND mà không quy định điều kiện chức vụ kèm theo. Trên thực tế, xuất phát từ yêu cầu bảo đảm hiệu quả hoạt động, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thường được Chủ tịch UBND giới thiệu để HĐND bầu làm Ủy viên UBND phụ trách lĩnh vực theo quy định của pháp luật (*ví dụ đối với cấp tỉnh giám đốc sở nội vụ sẽ là ủy viên phụ trách nội vụ, giám đốc sở tài chính là ủy viên phụ trách tài chính...*). Sự ổn định của quy định này trong lịch sử hoạt động của chính quyền địa phương phần nào phản ánh tính hợp lý, khả thi của quy phạm về ủy viên UBND tại các văn bản trước kia.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đã thay đổi quy định về Ủy viên UBND². Theo đó, Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn và ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an. Quy định này hướng tới mục đích tăng cường trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan chuyên môn đối với hoạt động chung của UBND. Hoạt động theo dõi, trao đổi của UBND được kịp thời, thường xuyên, định kỳ hơn khi tất cả người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND đều có quyền và trách nhiệm tham gia phiên họp của UBND, có quyền biểu quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của UBND cùng cấp. Đồng thời, HĐND có cơ chế giám sát toàn diện hơn đối với hoạt động của UBND thông qua quyền lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm các Ủy viên UBND. Điều này tạo sự bình đẳng, công bằng trong gánh chịu trách nhiệm cá nhân và là động lực để tăng cường hiệu quả, chất lượng quản lý điều hành của tập thể UBND và của cá nhân người đứng đầu cơ quan chuyên môn.

2. Những vấn đề phát sinh

Mặc dù Luật Tổ chức CQĐP có nhiều điểm “*tích cực*” góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của cá nhân người giữ chức danh Ủy viên UBND, người đứng đầu cơ quan chuyên môn và tập thể HĐND, UBND. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện Luật Tổ chức CQĐP đã phát sinh một số vướng mắc. Nguyên nhân xuất phát từ việc Luật Tổ chức CQĐP gắn chức danh bầu cử (*thành viên UBND do HĐND bầu*) và chức danh hành chính (*người đứng đầu cơ quan chuyên môn do Chủ tịch UBND bổ nhiệm*) trong một chủ thể.

Nghiên cứu cách thức hình thành các chức danh trong hệ thống chính trị cho thấy, quy định “Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn” tại Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 áp dụng theo mô hình của Chính phủ. Khoản 1 Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định: *Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ...* Đối với chính quyền trung ương, quy định trên phù hợp vì có sự đồng nhất về địa vị pháp lý, chủ thể có thẩm quyền quyết định, quy trình hình thành chức danh thành viên Chính phủ và bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức, người giữ chức danh bộ trưởng là cán bộ. Nhiệm kỳ hoạt động của Chính phủ theo nhiệm kỳ hoạt động của Quốc hội. Tương ứng với đó, nhiệm kỳ hoạt động của các thành viên Chính phủ đồng nhất với thời gian giữ chức danh bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang bộ và theo nhiệm kỳ Quốc hội. Quốc hội là chủ thể có quyền phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm

² Khoản 1 của các Điều 20, 27, 41, 48 Luật Tổ chức CQĐP.

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

một cá nhân giữ chức danh bộ trưởng, đồng thời là thành viên Chính phủ.

Tuy nhiên, khi quy định này được áp dụng ở chính quyền địa phương sẽ không hợp lý bởi các lý do sau:

Thứ nhất, về địa vị pháp lý: Theo nguyên tắc, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, nhiệm kỳ hoạt động của UBND theo nhiệm kỳ hoạt động của HĐND³. Do đó, nhiệm kỳ hoạt động của ủy viên UBND gắn với nhiệm kỳ của HĐND. Ủy viên UBND là chức danh kiêm nhiệm, quy định trách nhiệm tham gia của cá nhân đối với tập thể của UBND. Căn cứ Luật Cán bộ, công chức, người giữ chức danh ủy viên UBND được hiểu là cán bộ⁴. Trong khi đó, người được bổ nhiệm chức vụ đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND là công chức⁵. Điều này một lần nữa được khẳng định tại khoản 1, khoản 2 Điều 6 Nghị định số 06/2010/NĐ - CP ngày 25/01/2010 của Chính phủ quy định những người là công chức.

Thứ hai, về quy trình hình thành chức danh: Theo quy định hiện hành, Ủy viên UBND là chức danh do HĐND bầu thực hiện theo quy trình bầu cử trên cơ sở giới thiệu của Chủ tịch UBND⁶. Đối với chức danh người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND được thiết lập theo cơ chế bổ nhiệm. Quyết định bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc thẩm

quyền của Chủ tịch UBND và theo trình tự thủ tục về điều kiện bổ nhiệm được pháp luật quy định⁷.

Thứ ba, về thời điểm và thời gian thực hiện nhiệm vụ: Ngay sau khi được HĐND bầu, ủy viên UBND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình⁸, thời gian giữ chức danh Ủy viên UBND theo nhiệm kỳ của HĐND hoặc đến khi HĐND bỏ phiếu miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh ủy viên UBND. Trong khi đó, quyết định bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn là văn bản hành chính, thời điểm thực hiện nhiệm vụ phụ thuộc vào hiệu lực thi hành của văn bản đó. Thời gian hoạt động của người đứng đầu cơ quan chuyên môn tính theo tuổi công tác của cá nhân người được bổ nhiệm. Hiện nay, quy trình bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn được thực hiện theo Quyết định số 27/2003/QĐ - TTg ngày 19/02/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.

Xuất phát từ địa vị pháp lý khác nhau, có hai cơ chế riêng biệt hình thành chức danh bầu cử (*ủy viên UBND*) và chức danh hành chính (*người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND*), thể hiện thông qua sự độc lập, riêng biệt từ chủ thể có quyền quyết định, trình tự thủ tục thực

³ Điều này đã được quy định tại các luật về tổ chức HĐND và UBND (Ví dụ khoản 3 Điều 10 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, khoản 2 Điều 6 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003....),

⁴ Khoản 1 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức.

⁵ Khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức.

⁶ Khoản 4 Điều 83 Luật Tổ chức CQĐP.

⁷ Quy định tại khoản 3 Điều 6 Nghị quyết số 24/2014/NĐ - CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; khoản 4 Điều 5 Nghị định số 37/2014/NĐ - CP ngày 05/5/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã thành phố thuộc tỉnh.

⁸ Khoản 4, khoản 9 Điều 83 Luật Tổ chức CQĐP.

hiện, hệ thống văn bản áp dụng, thời điểm và thời gian thực hiện nhiệm vụ của ủy viên UBND và người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND. Vì vậy, khi Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đồng nhất hai chức danh trong một chủ thể nhưng vẫn giữ nguyên các quy định trong các văn bản pháp luật khác có liên quan về trình tự thủ tục thì tất yếu sẽ có những vướng mắc, mâu thuẫn.

Chức danh nào có trước, làm tiền đề, điều kiện để xem xét, quyết định cho việc thực hiện quy trình hoàn thiện chức danh còn lại? Trong trường hợp người được HĐND bầu làm Ủy viên UBND nhưng không đủ điều kiện bổ nhiệm làm người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND hoặc khi được bổ nhiệm làm người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND nhưng không được HĐND tín nhiệm bầu làm Ủy viên UBND sẽ giải quyết thế nào?

Thời gian hoạt động chức danh của Ủy viên UBND được tính từ khi HĐND bầu đến hết nhiệm kỳ của HĐND hoặc khi HĐND miễn nhiệm, bãi nhiệm, trong khi đó thời gian thực hiện nhiệm vụ của người đứng đầu cơ quan chuyên môn phụ thuộc vào thời điểm công tác của cá nhân. Với cơ chế hoạt động theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số thì việc HĐND miễn nhiệm, bãi nhiệm chức danh Ủy viên UBND hiếm khi trùng hợp với thời điểm kết thúc việc thực nhiệm vụ được quy định tại quyết định của Chủ tịch UBND bổ nhiệm người giữ chức vụ đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND. Như vậy, luôn có một khoảng thời gian Ủy viên UBND không là người đứng đầu cơ quan chuyên môn hoặc ngược lại. Điều đó cho thấy, quy định tại khoản 1 của các Điều 20, 27, 41, 48 Luật Tổ chức CQĐP

năm 2015 không thể áp dụng trong mọi trường hợp, mọi thời điểm.

Ngoài ra, hai cơ chế chức danh khác nhau nhưng được quy định chung cho một chủ thể sẽ dẫn đến tình trạng hình thức ở ít nhất một trong hai quy trình hoàn thiện chức danh. Nếu việc bầu Ủy viên UBND có trước thì quy trình bổ nhiệm của Chủ tịch UBND sẽ hình thức; ngược lại, nếu việc bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn có trước thì quy trình bầu của HĐND sẽ hình thức.

Nhiệm kỳ HĐND 2016 - 2021 là nhiệm kỳ đầu tiên thực hiện Luật Tổ chức CQĐP năm 2015. Hướng dẫn số 1138/HD - UBTVHQ13 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về một số nội dung tại kỳ họp thứ nhất, nhiệm kỳ HĐND 2016 - 2021 (Hướng dẫn số 1138) quy định quy trình bầu Ủy viên UBND⁹:

1. Chủ tịch UBND trình danh sách giới thiệu các Ủy viên UBND. Tờ trình của Chủ tịch UBND về việc giới thiệu người ứng cử vào chức vụ Ủy viên UBND phải nêu rõ chức vụ tại cơ quan chuyên môn của UBND hoặc lĩnh vực công tác phụ trách mà người đó dự kiến sẽ đảm nhiệm sau khi được bầu làm Ủy viên UBND. Ủy viên UBND khóa mới thực hiện nhiệm vụ ngay sau khi được HĐND bầu.

2. Căn cứ vào kết quả bầu của HĐND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện ra quyết định bổ nhiệm Ủy viên UBND vào chức danh người đứng đầu cơ quan chuyên môn tương ứng thuộc UBND cùng cấp (trừ Ủy viên phụ trách công an và Ủy viên phụ trách quân sự).

Theo quy định này, quy trình HĐND bầu chức danh Ủy viên UBND được tiến

⁹ Ý 7 điểm a mục 5 Hướng dẫn 1138/HD - UBTVQH14.

hành trước, làm căn cứ để Chủ tịch UBND bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn. Cách hiểu này phù hợp với lập luận: UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, hoạt động theo nhiệm kỳ của HĐND. Do vậy, cơ quan chuyên môn của UBND cũng phải theo nhiệm kỳ của HĐND.

Về mặt pháp lý, Hướng dẫn số 1138 đã xác định mối quan hệ trong trình tự bầu Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Tuy nhiên, trên thực tế, đa số nhân sự khi được Chủ tịch UBND giới thiệu để HĐND bầu làm Ủy viên UBND đã được Chủ tịch UBND bổ nhiệm giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND theo Quyết định số 27/2003/QĐ - TTg. Chính vì vậy, sau khi HĐND bầu Ủy viên UBND, việc UBND bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND không được thực hiện thống nhất. Theo thống kê, đối với chính quyền cấp tỉnh có 38 địa phương ban hành quyết định bổ nhiệm chức danh Ủy viên UBND giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND, 25 địa phương không ban hành quyết định bổ nhiệm Ủy viên UBND giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND; trong số 38 địa phương thực hiện theo Hướng dẫn số 1138 thì có nhiều quyết định hoặc không đúng với quy định của Luật Tổ chức CQĐP hoặc không đúng với Quyết định số 27/2003/QĐ - TTg về thời hạn bổ nhiệm, quy trình lấy ý kiến các cơ quan đoàn thể¹⁰. Tuy nhiên, tình trạng này vẫn chưa được cơ quan có thẩm quyền khắc phục, và cũng chưa có hướng dẫn để áp dụng cho các nhiệm kỳ tới.

Bên cạnh đó, Hướng dẫn số 1138 chỉ là văn bản thực hiện tại kỳ họp thứ nhất HĐND nhiệm kỳ 2016 - 2021, không là căn cứ để áp dụng thực hiện quy trình bầu Ủy viên UBND tại các kỳ họp khác của HĐND trong nhiệm kỳ 2016 - 2021 và của các nhiệm kỳ tiếp theo. Cho đến nay, việc bầu Ủy viên UBND và bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn chưa được hướng dẫn, giải thích để tạo sự thống nhất trong nhận thức và thực hiện. Trong khi đó, việc thay đổi nhân sự trong nhiệm kỳ hoạt động của HĐND, UBND luôn có khả năng xảy ra vào bất kỳ thời điểm nào vì các lý do cá nhân như luân chuyển công tác, nghỉ chế độ hưu trí, sức khỏe hay do vi phạm pháp luật.

3. Đề xuất hướng giải quyết

Yêu cầu về tính thống nhất giữa các quy định của pháp luật và giảm thiểu tính hình thức trong hoạt động của HĐND, UBND đối với công tác nhân sự, không chỉ đơn thuần là việc đưa ra trình tự chức danh nào có trước, chức danh nào có sau như Hướng dẫn số 1138 mà cần phải xuất phát từ bản chất khác nhau của hai chức danh để giải quyết vấn đề. Một quy định không phản ánh đúng địa vị pháp lý của đối tượng sẽ khó thống nhất, đồng bộ, thậm chí gây mâu thuẫn, chông chéo trong thực hiện. Điều đó trước mắt ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của đối tượng thực thi pháp luật và lâu dài sẽ tác động tiêu cực đến ý thức pháp luật của xã hội.

Từ những bất cập trên, việc sửa đổi các quy định có liên quan của Luật Tổ chức CQĐP hoặc ban hành văn bản hướng dẫn

10 Báo cáo số 2654/BC - BNV ngày 11/6/2018 của Bộ Nội vụ về việc bổ nhiệm Ủy viên UBND cấp tỉnh, cấp huyện giữ chức vụ người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cùng cấp.

thực hiện là điều các cơ quan có thẩm quyền cần xem xét, giải quyết. Giải pháp đặt ra là sửa đổi các quy định của các khoản 1 của các Điều 20, 27, 41, 48 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 hoặc các nội dung liên quan trong các luật khác để bảo đảm thực hiện các điều này hoặc ban hành một văn bản hướng dẫn.

Để khắc phục các bất cập nêu trên, tác giả đề xuất một số phương án sau:

Phương án thứ nhất: Sửa đổi các quy định của các khoản 1 của các Điều 20, 27, 41, 48 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015.

Từ thực tế hoạt động bầu Ủy viên UBND và bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn của các nhiệm kỳ trước, trên cơ sở kế thừa các quy định của các Luật Tổ chức HĐND và UBND trước kia, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 cần được sửa đổi theo hướng quy định thẩm quyền của HĐND trong việc bầu Ủy viên UBND và quy định khung số lượng tối thiểu, tối đa Ủy viên UBND để đảm bảo hiệu quả hoạt động của UBND. Trong đó, số lượng thành viên UBND được mở rộng tương ứng với số cơ quan chuyên môn của từng đơn vị hành chính nhưng không gắn kết yếu tố điều kiện “là người đứng đầu cơ quan chuyên môn” để HĐND bầu Ủy viên UBND.

Việc mở rộng thành viên UBND tương ứng với số cơ quan chuyên môn của UBND cũng đảm bảo mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương như mong muốn của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015. Ngoài ra, hướng sửa đổi này cũng là biện pháp thúc đẩy sự cố gắng, cạnh tranh giữa các cá nhân người đứng đầu cơ quan

chuyên môn để nhận được sự tín nhiệm của HĐND. Khi người đứng đầu cơ quan chuyên môn không được HĐND tín nhiệm bầu làm Ủy viên UBND thì Chủ tịch UBND sẽ có căn cứ, cơ sở để xem xét lại quyết định bổ nhiệm của mình nhằm lựa chọn nhân sự phù hợp hơn (ví dụ như cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn cũng được giới thiệu làm Ủy viên UBND).

Đây là giải pháp tối ưu, vừa bảo đảm tính ổn định với các văn bản pháp luật hiện có về quy trình bổ nhiệm cán bộ, công chức và các văn bản về hoạt động giám sát của HĐND đối với UBND vừa không tác động đến các chính sách khác của hệ thống chính trị về công tác quản lý cán bộ, công chức.

Phương án thứ hai: Sửa đổi các quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 về thẩm quyền của HĐND và một số quy định của các văn bản pháp luật khác có liên quan.

Trong trường hợp vẫn giữ các quy định tại các khoản 1 của các Điều 20, 27, 41, 48 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 thì cần sửa đổi các quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 về thẩm quyền của HĐND và một số quy định của các văn bản pháp luật khác nhằm bảo đảm sự thống nhất các yếu tố: Chủ thể quyết định, trình tự thủ tục, thời hạn thực hiện nhiệm vụ của hai chức danh này. Theo phương án này, trước hết, cần bổ sung thẩm quyền của HĐND trong việc quyết định nhân sự người đứng đầu cơ quan chuyên môn và được thực hiện trong cùng một hệ thống văn bản của HĐND với tinh thần HĐND bầu Ủy viên UBND thì đồng thời là người đứng đầu cơ quan chuyên môn. Mô hình này được áp dụng

theo cách mà chính quyền trung ương đang thực hiện đối với quy trình phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ của Chính phủ. Khi đó, Ủy viên UBND và người đứng đầu cơ quan chuyên môn được đồng nhất trong một quy trình thực hiện, do một chủ thể quyết định.

Tuy nhiên, đây không phải là giải pháp hiệu quả và khả thi vì quy trình này sẽ tiếp tục gặp phải những trở ngại xuất phát từ sự khác biệt giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Bởi lẽ, khó bảo đảm tính độc lập trong hoạt động điều hành của UBND khi nhân sự người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND phụ thuộc hoàn toàn vào quyết định của HĐND. Trong trường hợp trao quyền cho HĐND, mọi sự thay đổi nhân sự Ủy viên UBND đồng thời là người đứng đầu cơ quan chuyên môn phải được miễn nhiệm, bãi nhiệm tại kỳ họp HĐND. Điều này không phù hợp với cơ chế hoạt động của HĐND. Ngoài ra, việc xác định độ tuổi công tác của người đứng đầu cơ quan chuyên môn không thể áp dụng như đối với bộ trưởng, thành viên Chính phủ vì phải bảo đảm tính đồng bộ với các quy định của pháp luật về cán bộ công chức, thời gian công tác, những tác động tới chính sách tiền lương, bảo hiểm đối với một lượng nhân sự lớn giữ chức danh Ủy viên UBND, người đứng đầu cơ quan chuyên môn ở cấp tỉnh, cấp huyện như hiện nay. Do vậy, cần phải cân nhắc nhiều yếu tố từ cơ chế thực hiện đến các quy định hiện hành như Luật Bảo hiểm, Luật Cán bộ, công chức... khi lựa chọn giải pháp này.

Phương án thứ ba: Ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng cho đối tượng Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND.

Đây là giải pháp được đưa ra bảo đảm tính ổn định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 và các văn bản pháp luật khác. Theo đó, Chính phủ, căn cứ vào thẩm quyền quy định tại khoản 3 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015¹¹, khoản 1 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015¹² để ban hành văn bản quy định về quy chế bổ nhiệm đối với đối tượng ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn.

4. Thay cho lời kết

Quy định Ủy viên UBND là người đứng đầu cơ quan chuyên môn của UBND được quy định tại Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 có những ưu điểm và hạn chế như đã phân tích trên đây. Vì vậy, khi không giải quyết được gốc rễ của vấn đề xuất phát từ sự khác nhau giữa địa vị pháp lý của một chức danh bầu cử với chức danh hành chính thì đương nhiên sẽ có những khó khăn, vướng mắc, những mong muốn về ưu điểm quy định đó mang lại không được phát huy. Các vấn đề về xung đột pháp luật, tình trạng quy phạm không được triển khai là khó tránh khỏi. Do vậy, các giải pháp nêu trên được đưa ra có thể là gợi mở để các cơ quan có thẩm quyền xem xét, lựa chọn nhằm giải quyết vấn đề, đặc biệt trong bối cảnh kỳ họp thứ nhất HĐND nhiệm kỳ 2021 - 2026 đang đến gần ■

¹¹ Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với chính quyền địa phương: “3. Lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra hoạt động của UBND các cấp”.

¹² Chính phủ ban hành nghị định để quy định: “1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước”.

