

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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



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



Số 18 (418)

Kỳ 2 - Tháng 9/2020

- ◆ KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2020: ĐỒNG LÒNG VƯỢT QUA KHÓ KHĂN TRONG BỐI CẢNH TÁC ĐỘNG CỦA ĐẠI DỊCH COVID-19
- ◆ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP VÀ CÔNG ƯỚC
- ◆ GÓP Ý SỬA ĐỔI LUẬT GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VÀ GIAO THẨM QUYỀN CẤP GIẤY PHÉP LÁI XE CHO BỘ CÔNG AN

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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



Mục lục Số 18/2020

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Kinh tế Việt Nam năm 2020: đồng lòng vượt qua khó khăn trong bối cảnh tác động của đại dịch Covid-19

TS. Lê Hải Đường

- 9** Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước

GS. TS. Nguyễn Đăng Dung

- 15** Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam

ThS. Hà Thanh Hòa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 29** Góp ý sửa đổi Luật Giao thông đường bộ và giao thẩm quyền cấp giấy phép lái xe cho Bộ Công an

TS. Nguyễn Mai Bộ

- 32** Hoàn thiện Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính

TS. Trần Đình Thắng

- 37** Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi thi công công trình không có giấy phép xây dựng, sai nội dung giấy phép xây dựng

Nguyễn Thị Bé Ngoan

CHÍNH SÁCH

- 42** Chính sách hậu tái định cư đối với dân tộc thiểu số ở một số dự án thủy điện ở nước ta hiện nay

**TS. Nguyễn Lâm Thành - TS. Nguyễn Anh Phong
- ThS. Vũ Huy Phúc - ThS. Phạm Thị Thu Hà
- ThS. Nguyễn Mai Linh**

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 52** Tác hại của sản phẩm thuốc lá mới

ThS. BS. Vũ Văn Thành

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Các hình thức dân chủ trực tiếp ở một số nước trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam

TS. Hoàng Thị Thu Thủy

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 Tuấn (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 TUẤN

TRỤ SỞ:

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

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦ* BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

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

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: **25.000 ĐỒNG**

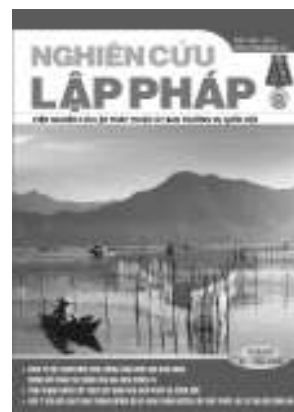
Ảnh bìa: Nuôi trồng thủy hải sản

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 18/2020

STATE AND LAW

- 3** Vietnam Economy in 2020: Unanimous Overcoming the Difficulty in the Context of Impacts of Covid-19 Epidemic

Dr. Le Hai Duong

- 9** State of Emergency under the Provisions of the Constitution and the Conventions

Prof. Dr. Nguyen Dang Dung

- 15** Principle of Equitable and Suitable Utilization of International Water Resources and Matters to Vietnam

LLM. Ha Thanh Hoa

DISCUSSION OF BILLS

- 29** Recommendations to the Law on Road Traffics and Allocation of the Authority for Issuance of Driving Licenses to the Ministry of Public Security

Dr. Nguyen Mai Bo

- 32** Improvements of draft Law on Amendments of a number of Articles of the Law on Handling of Administrative Violations

Dr. Tran Dinh Thang

- 37** Administrative Sanctions against Actions of Civil Works without Construction Permits, Misconducts of Construction Permits

Nguyen Thi Be Ngoan

POLICIES

- 42** Post-resettlement Policy for Ethnic Minorities in Hydropower Projects in our Country

**Dr. Nguyen Lam Thanh - Dr. Nguyen Anh Phong -
LLM. Vu Huy Phuc - LLM. Pham Thi Thu Ha -
LLM. Nguyen Mai Linh**

LEGAL PRACTICE

- 52** Harms caused by New Tobacco Products

Dr. Vu Van Thanh

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Direct Democracy in a number of Countries in the World and Suggestions for Vietnam

Dr. Hoang Thi Thu Thuy

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:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

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

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: **25.000 VND**

KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2020: ĐỒNG LÒNG VƯỢT QUA KHÓ KHĂN TRONG BỐI CẢNH TÁC ĐỘNG CỦA ĐẠI DỊCH COVID-19

Lê Hải Đường

TS. Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Kinh tế - xã hội; kinh tế Việt Nam năm 2020; Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021.

Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 16/9/2020
Biên tập : 22/9/2020
Duyệt bài : 23/9/2020

Article Information:

Keywords: Society - economics; Vietnam's economy in 2020; Socio-economic development plan for 2021.

Article History:

Received : 16 Sep. 2020
Edited : 22 Sep. 2020
Approved : 23 Sep. 2020

Tóm tắt:

Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020 cho thấy dự kiến sẽ có 08/12 chỉ tiêu đạt, vượt và có 04/12 chỉ tiêu chưa đạt kế hoạch, mặc dù Quốc hội, Chính phủ cùng chung sức, đồng lòng triển khai các giải pháp đặc biệt, linh hoạt, thậm chí chưa có tiền lệ để nỗ lực thực hiện “mục tiêu kép” là phát triển kinh tế - xã hội và phòng, chống dịch bệnh. Những kết quả đạt được phản ánh tương đối rõ nét và chân thực bức tranh toàn cảnh kinh tế Việt Nam trong năm 2020 đặt trong bối cảnh nước ta đã, đang và sẽ tiếp tục chịu tác động tiêu cực do đại dịch Covid-19 gây ra.

Abstract:

Although the National Assembly and the Government have joined their forces and unanimously carried out the special, flexible, even unprecedented solutions to strive to realize the “dual goal” as of socio-economic development and prevention and controlling of the disease, the report of the Ministry of Planning and Investment on an assessment of the enforcement of the Resolution of the National Assembly on the socio-economic developments in 2020 reveals that it is expected 8 of 12 indices reaching and exceeding the planned targets and 04 of 12 indices not reaching the planned targets. The achieved results reflect relatively clearly and accurately the overall picture of Vietnam's economy in 2020 under the circumstance that our country has been and will continue to be negatively affected by the Covid-19 pandemic.

1. Kinh tế Việt Nam năm 2020: Nỗ lực vượt qua khó khăn

Từ đầu năm 2020 đến nay, sự bùng phát của đại dịch Covid-19 ảnh hưởng toàn diện, sâu rộng và tiếp tục có diễn biến phức tạp, khó lường. Tình hình chính trị, kinh tế thế giới và khu vực có nhiều biến động nhanh chóng, phức tạp. Biến đổi khí hậu, thiên tai, lũ lụt, sạt lở, giông lốc, dịch bệnh diễn ra ở nhiều nơi. Trong bối cảnh hết sức khó khăn,

hưởng ứng lời kêu gọi của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước, của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã kịp thời ban hành các kết luận, nghị quyết, chỉ thị với phương châm “chống dịch như chống giặc”; quyết tâm thực hiện “mục tiêu kép”: Vừa quyết liệt phòng, chống dịch hiệu quả; vừa tập trung phục hồi phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, kiểm soát dịch bệnh là ưu tiên

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

hàng đầu, quan trọng nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân, ổn định xã hội... Có thể thấy, về cơ bản, các giải pháp điều hành chính sách kinh tế vĩ mô đã được thực thi đúng hướng và phù hợp, được nhân dân cả nước đồng tình, cộng đồng thế giới đánh giá cao.

Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan Quốc hội đã thể hiện tinh thần chung sức, đồng lòng, đồng hành cùng Chính phủ, các cấp, các ngành để ban hành các cơ chế, chính sách phù hợp hỗ trợ người dân, doanh nghiệp, người lao động vượt qua khó khăn của đại dịch Covid-19, nhanh chóng phục hồi, đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh và phát triển kinh tế - xã hội. Đây là những giải pháp đặc biệt, chưa có tiền lệ nhưng đã được triển khai đồng bộ, chủ động ứng phó nhanh, linh hoạt, kịp thời và hiệu quả theo đúng nội dung của Kết luận số 77-KL/TW ngày 05/6/2020 của Bộ Chính trị về chủ trương khắc phục tác động của đại dịch Covid-19 để phục hồi và phát triển kinh tế đất nước. Quốc hội đã thông qua các nghị quyết về: *Chuyển đổi phương thức đầu tư một số dự án thành phần thuộc Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020; giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp năm 2020; giảm thuế bảo vệ môi trường đối với nhiên liệu bay đến hết năm 2020; kéo dài thời hạn miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp...* Đồng thời, Quốc hội đã quyết định kéo dài thời kỳ ổn định ngân sách nhà nước giai đoạn 2017-2020 sang năm 2021, lùi thời gian ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên sang năm 2021 để áp dụng cho thời kỳ ổn định ngân sách mới. Giao Chính phủ chủ động trong điều hành ngân sách nhà nước năm 2020 phù hợp với tình hình thực tế; trong trường hợp cần thiết, chủ động điều chỉnh kế hoạch đầu tư công vốn

ngân sách trung ương năm 2020 giữa các bộ, ngành, địa phương.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chủ động ban hành các nghị quyết, nghị định, quyết định về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19 và hỗ trợ thêm cho một số nhóm đối tượng đang hưởng chính sách ưu đãi, bảo trợ xã hội trong thời gian có dịch; gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, gia hạn và giảm tiền thuê đất; gia hạn thời gian nộp thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô sản xuất hoặc lắp ráp trong nước; trình cấp có thẩm quyền xem xét để hỗ trợ một số ngành, lĩnh vực bị ảnh hưởng lớn từ dịch bệnh (Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ và Quyết định 15/2020/QĐ-TTg ngày 24/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ quy định về việc thực hiện các chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19;...)

Các giải pháp nêu trên là đặc biệt, cấp bách, quan trọng để khắc phục, tháo gỡ khó khăn, thúc đẩy sản xuất kinh doanh, bảo đảm an sinh xã hội, xây dựng các chính sách phù hợp hỗ trợ doanh nghiệp, người dân và người lao động. Kết quả đến nay cho thấy, chúng ta đã không chế được đại dịch Covid -19 khá tốt, cơ bản kiểm soát các ổ dịch, không có ca mắc mới tại cộng đồng, góp phần quan trọng phục hồi và phát triển kinh tế.

Theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư¹ năm 2020, dự kiến có **08/12** chỉ tiêu đạt và vượt Nghị quyết của Quốc hội. Chỉ có **04/12** chỉ tiêu không đạt kế hoạch và đều là chỉ tiêu quan trọng, phản ánh đúng thực trạng khó khăn của nền kinh tế trong năm 2020, đó là:

(1) Về tốc độ tăng tổng sản phẩm trong

1 Báo cáo số 6219/BC-BKHĐT, ngày 22/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tr.7.

nước (GDP): GDP 9 tháng đầu năm đạt 2,12%² và năm 2020 ước thực hiện đạt 2%-3%, thấp hơn rất nhiều so với kế hoạch đạt 6,8%³ và so với mức tăng của năm 2019 là 7,02%. Đây là thách thức rất lớn của năm 2020 và ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu của Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020. Tuy nhiên, trong bối cảnh suy giảm GDP toàn cầu 2020 lên tới khoảng trên dưới -5% thì kết quả tăng trưởng GDP của nước ta là rất đáng trân trọng.

Chúng ta cần có phân tích rõ về cơ cấu tăng trưởng trong GDP cũng như các yếu tố khác như khai khoáng, giải ngân đầu tư công, thu - chi NSNN, nợ công... để có thể đề ra các giải pháp phù hợp thúc đẩy tăng trưởng trong những tháng còn lại của năm 2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021.

(2) Về tốc độ tăng tổng kim ngạch xuất khẩu: Ước thực hiện khoảng 1%, thấp hơn so với mục tiêu của năm 2020 là khoảng 7%⁴. Vì vậy, cần đánh giá cụ thể hơn những yếu tố, mặt hàng có đóng góp vào xuất khẩu 9 tháng và khả năng thực hiện những tháng cuối năm, bao gồm cả khu vực FDI và khu vực trong nước. Đồng thời, đánh giá xu hướng thị trường xuất nhập khẩu do thực thi lộ trình giảm thuế theo các cam kết thương mại quốc tế đã và đang tác động tới nền kinh tế nước ta sau khi phê chuẩn *Hiệp định Thương mại Tự do giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA)*; *Hiệp định Bảo hộ đầu tư giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu và các nước thành viên Liên minh châu Âu (EVIPA)*; và *Nghị quyết về công nhận và cho thi hành phán quyết của cơ quan giải quyết*

tranh chấp theo quy định của Hiệp định Bảo hộ đầu tư Việt Nam - Liên minh châu Âu (EVIPA)...

(3) Về 02 chỉ tiêu: Tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị và tỷ lệ lao động qua đào tạo không đạt kế hoạch đề ra. Trong đó, chỉ tiêu tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị ước thực hiện 4,39% so với mục tiêu là dưới 4%; chỉ tiêu tỷ lệ lao động qua đào tạo ước thực hiện 64,5% thấp hơn so với mục tiêu 65%, trong đó tỷ lệ lao động qua đào tạo có văn bằng, chứng chỉ ước thực hiện 24,5% thấp hơn so với mục tiêu là 25%⁵. Chúng ta cần có đánh giá thực chất hơn về tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm đối với lao động trẻ, có chuyên môn kỹ thuật vẫn có xu hướng tăng lên đi cùng với hiện tượng thất nghiệp trong nhiều ngành, nghề do tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0 và tình trạng suy giảm kinh tế do đại dịch Covid-19.

Để tiếp tục triển khai thực hiện có kết quả các giải pháp đã ban hành, nhằm sớm phục hồi kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, việc làm, đời sống đối với người lao động, đối tượng chính sách và phấn đấu đạt mức cao nhất các chỉ tiêu của Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020 trong những tháng sắp tới, nên cần phân tích, đánh giá thêm một số vấn đề sau:

Một là, cần phân tích rõ hiệu quả đầu tư khi chỉ tiêu tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội so với GDP trong năm 2020 ước thực hiện 33,6% đạt so với mục tiêu kế hoạch là 33-34%. Đây là mức cao nếu đặt trong bối cảnh khó khăn của nền kinh tế đang đối mặt: GDP đạt thấp, tổng thu cân đối NSNN cả

2 <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=19760>.

3 Báo cáo số 6219/BC-BKHĐT, ngày 22/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tr.7.

4 Báo cáo số 6219/BC-BKHĐT, ngày 22/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tr.7.

5 Báo cáo số 6219/BC-BKHĐT, ngày 22/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tr.8.

năm ước đạt 87,5% so với dự toán, tình trạng hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn, số doanh nghiệp rút khỏi thị trường tăng cao so với cùng kỳ năm 2019, tăng trưởng tín dụng thấp (tính đến ngày 26/8 mới đạt 4,23%)⁶... Cần phải giám sát chặt chẽ việc giải ngân nguồn vốn đầu tư công trong những tháng còn lại của năm 2020 nhằm bảo đảm việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn nhà nước cũng như bảo đảm chất lượng các dự án, công trình.

Hai là, cần phân tích cụ thể hơn về thực trạng khó khăn của doanh nghiệp trong từng ngành và lĩnh vực. Theo số liệu báo cáo, trong 8 tháng đầu năm, có 95% doanh nghiệp lữ hành phải ngừng hoạt động, khoảng 30% cơ sở lưu trú du lịch đóng cửa, các doanh nghiệp hàng không sút giảm doanh thu nghiêm trọng. Có 68.856 doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường; trong đó, có 34.288 doanh nghiệp đăng ký tạm ngừng kinh doanh có thời hạn (tăng 70,8% so với cùng kỳ năm 2019), tăng ở cả 17 lĩnh vực, một số lĩnh vực tỷ lệ tăng cao nhất so với cùng kỳ năm 2019. Trung bình mỗi tháng có 9.249 doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường, tăng 15,9% so với trung bình 8 tháng năm 2019⁷. Việc phân tích, cung cấp thông tin đầy đủ để thấy rõ bức tranh hoạt động của doanh nghiệp, nhận diện những khó khăn đặc thù ở mỗi lĩnh vực là cần thiết; trên cơ sở đó, có giải pháp hỗ trợ phù hợp đối với doanh nghiệp ở từng lĩnh vực nhằm phục hồi, duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh, bảo đảm tăng trưởng kinh tế. Các biện pháp hỗ trợ vừa có tính kịp thời, hiệu quả, đúng và phù hợp với đặc điểm của từng đối tượng doanh nghiệp nhưng không tạo ra sự bất bình đẳng giữa các loại hình, khu vực và lĩnh vực hoạt động.

Ba là, đánh giá sâu hơn việc triển khai thực hiện một số chính sách, giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp, bảo đảm an sinh xã hội đối với người dân mà Quốc hội, Chính phủ đã ban hành để khắc phục những tác động tiêu cực của đại dịch Covid-19. Từ đó đánh giá được hiệu quả thực thi chính sách, nhận diện những khó khăn, vướng mắc về quy trình, thủ tục, cách thức triển khai tạo điều kiện cho doanh nghiệp và người dân có cơ hội và khả năng tiếp cận, thụ hưởng một cách đầy đủ, công bằng, minh bạch các gói hỗ trợ về tín dụng, tài khóa và an sinh xã hội trong những tháng cuối năm 2020.

2. Lựa chọn đột phá nào cho năm 2021?

Năm 2021 là năm đầu tiên thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 nên có ý nghĩa rất quan trọng. Dự kiến bối cảnh trong nước và thế giới năm 2021 có nhiều tác động đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội của nước ta xét trên các yếu tố: (i) Xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 phải bám sát các yêu cầu, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030 sẽ được thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII; (ii) Đại dịch Covid-19 tiếp tục tác động tiêu cực tới sự phục hồi kinh tế thế giới và trong nước; (iii) Cách mạng công nghiệp 4.0 tác động trên nhiều phương diện, vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với nước ta; (iv) xu hướng bảo hộ thương mại, cạnh tranh chiến lược giữa các quốc gia, khu vực tiếp tục diễn ra gay gắt. Vì vậy, cần quan tâm đến một số nội dung như sau:

Thứ nhất, về mục tiêu tổng quát: Cần nhấn mạnh vào thực hiện quyết liệt, hiệu quả “mục tiêu kép” vừa phòng, chống dịch bệnh,

6 Báo cáo số 5738/BC-BKHĐT, ngày 01/9/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

7 Viện phát triển doanh nghiệp, VCCI tháng 9/2020.

vừa phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội trong trạng thái bình thường mới theo đúng chủ trương của Bộ Chính trị và các Nghị quyết của Quốc hội.

Thứ hai, về hệ thống chỉ tiêu, trong số 12 chỉ tiêu chủ yếu: (1) Tính toán, rà soát lại khả năng đạt được của các chỉ tiêu Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020, từ đó xây dựng các chỉ tiêu phù hợp cho Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 trong tổng thể Kế hoạch 5 năm 2021-2025 và bảo đảm thực hiện các cân đối lớn của nền kinh tế; (2) Đánh giá và phân tích rõ hơn tính khả thi của chỉ tiêu tốc độ tăng trưởng GDP khoảng 6-6,5% theo từng kịch bản; chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân khoảng 4%; tỷ trọng đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng khoảng 45-47% và năng suất lao động xã hội tăng khoảng 4,8%...; (3) Rà soát, bảo đảm tính xác thực của chỉ tiêu tỷ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường; tỷ lệ che phủ rừng; tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều; tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị...

Thứ ba, về nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế-xã hội năm 2021, cần nghiên cứu sâu sắc hơn một số nhiệm vụ, giải pháp như sau:

(1) Chính phủ, các bộ, ngành chủ động rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung các luật, pháp lệnh liên quan trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021 để triển khai thực hiện ngay Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ XIII, sớm đưa các chủ trương của Đảng đi vào cuộc sống; chủ động, tích cực triển khai các Luật mới được Quốc hội thông qua nhằm đẩy mạnh cải thiện môi trường đầu tư, sản xuất, kinh doanh như: Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP), Luật Đầu tư năm 2020, Luật Doanh nghiệp năm 2020, tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh

tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo hướng đồng bộ, hiện đại, phù hợp với cam kết quốc tế; thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững trên cơ sở giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát.

(2) Cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường kinh doanh; phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm chống lãng phí; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính, góp phần cắt giảm thời gian, chi phí và nâng cao tính công khai, minh bạch; quan tâm triển khai thực hiện các giải pháp liên quan đến việc chuyển đổi số toàn diện, phát triển nền kinh tế số, nghiên cứu, xây dựng các chính sách cho phép thử nghiệm các sản phẩm, giải pháp, dịch vụ, mô hình kinh doanh, công nghệ mới, thanh toán điện tử, kinh tế chia sẻ đã bước đầu phát huy hiệu quả ở nước ta trong thời gian qua khi dịch Covid-19 xảy ra (thực tế cho thấy, khi dịch Covid-19 xảy ra, việc “giãn cách xã hội”, hạn chế tiếp xúc trực tiếp được khuyến khích; kỹ thuật số hóa, không chỉ thương mại điện tử mà cả trong các cuộc họp-hội nghị của Quốc hội, của Chính phủ, trong giáo dục, trong y tế, làm việc văn phòng,... đã phát triển và đem lại hiệu quả rõ nét; không ít doanh nghiệp đã bổ sung, chuyển đổi mô hình kinh doanh, cách thức tương tác khách hàng thành công nhờ công nghệ số, đây cũng là xu hướng phát triển trong tương lai).

(3) Chú trọng đẩy mạnh thực hiện đồng bộ, hiệu quả các cơ chế, chính sách phù hợp về tài chính, tiền tệ, an sinh xã hội để hỗ trợ người dân, bảo vệ doanh nghiệp và người lao động vượt qua khó khăn của đại dịch Covid-19; điều hành chính sách tiền tệ chủ động, linh hoạt, phối hợp chặt chẽ với chính sách tài khóa và các chính sách kinh tế vĩ mô khác nhằm hỗ trợ hoạt động sản xuất kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng nhưng không chủ quan với lạm phát nhằm góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an toàn hoạt động của hệ

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

thông ngân hàng; thực hiện có hiệu quả các giải pháp kích thích tiêu dùng nội địa, đẩy mạnh thị trường trong nước.

(4) Đẩy mạnh giải ngân, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công; tập trung tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp đẩy nhanh thực hiện các dự án đầu tư xây dựng cơ bản và tiến độ giải ngân vốn đầu tư cho các dự án, công trình quan trọng, có tác động lan tỏa đến phát triển kinh tế - xã hội vùng, địa phương như dự án đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông, dự án Cảng Hàng không quốc tế Long Thành; các chính sách, dự án phát triển nông nghiệp - nông thôn để nông nghiệp tiếp tục là trụ cột của nền kinh tế trong khó khăn; Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030....

(5) Cần rà soát, đánh giá hiệu quả và dự báo tác động của các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia để có giải pháp phù hợp thúc đẩy xuất khẩu, kiểm soát nhập khẩu, giảm nhập siêu hướng đến cân bằng thương mại bền vững; chủ động xây dựng các biện pháp phòng vệ

thương mại, các hàng rào kỹ thuật phù hợp với các cam kết quốc tế; tăng cường công tác quản lý, kiểm tra thị trường, xử lý kịp thời các hành vi gian lận thương mại. Tập trung phát triển thị trường bán lẻ, xây dựng mạng lưới phân phối theo chuỗi giá trị cho các sản phẩm trong nước.

(6) Tiếp tục triển khai thực hiện nghiêm túc các giải pháp, chính sách hỗ trợ kịp thời các vùng bị thiên tai, hạn hán, xâm nhập mặn, ô nhiễm môi trường biển; rà soát, bổ sung hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về môi trường, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm soát việc bảo đảm tuân thủ quy định về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Năm 2021 là năm chuyển tiếp sang thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 5 năm và 10 năm tới với các mục tiêu và định hướng lớn mà Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII sẽ thông qua. Việc nhận diện những khó khăn, thách thức cũng như những cơ hội và đề ra các giải pháp phù hợp để đưa đất nước vượt qua những khó khăn, tạo đà phát triển cho giai đoạn tiếp theo có ý nghĩa hết sức quan trọng ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Báo cáo số 6219-BC/BKHĐT ngày 22/9/2020 về đánh giá tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020 và dự kiến Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Báo cáo số 5738/BC-BKHĐT ngày 01/9/2020 tóm tắt tình hình thực hiện Nghị quyết 01/NQ-CP, tình hình kinh tế - xã hội tháng 8 và 8 tháng năm 2020; tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020, dự kiến Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2021.
3. Ngân hàng nhà nước (2020), Báo cáo số 15/BC-NHNN ngày 23/9/2020 về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và Kế hoạch Cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020, định hướng năm 2021 của ngành Ngân hàng.
4. Quốc hội (2019), Nghị quyết số 85/2019/QH14 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020.
5. Tổng cục Thống kê, Tình hình kinh tế - xã hội tháng 9 và 9 tháng năm 2020, <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=621&ItemID=19760>.

TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP VÀ CÔNG ƯỚC

Nguyễn Đăng Dung

GS. TS. Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tình trạng khẩn cấp, quyền hành pháp, quyền của người dân.

Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 17/8/2020

Biên tập : 22/9/2020

Duyệt bài : 23/9/2020

Article Infomation:

Keywords: Emergencies, executive powers, people's rights.

Article History:

Received : 17 Aug. 2020

Edited : 22 Sep. 2020

Approved : 23 Sep. 2020

Tóm tắt:

Trong điều kiện khẩn cấp, quyền lập pháp, tư pháp phải nhường cho hành pháp và các quyền con người bị hạn chế, nhưng bản thân hành pháp cũng phải theo một trình tự nhất định. Bài viết này phân tích cơ sở lý luận và hành động hành pháp trong những điều kiện này, cùng những điểm chưa hoàn thiện của pháp luật Việt Nam, nhằm bảo vệ quyền của người dân trong tình huống khẩn cấp của phòng chống covid-19.

Abstract:

In urgent conditions, the legislative and judicial powers must yield to the executive, and human rights are restricted, but the executive itself must follow a certain order. This article provides analysis of the theoretical basis and the executive action in the urgent conditions, together with the incomplete points of Vietnamese laws, in order to protect the people's rights in the emergencies of covid-19 prevention.

1. Hiến pháp và tình trạng khẩn cấp

Tình trạng khẩn cấp hay còn được gọi là tình trạng đặc biệt là khái niệm đã có từ lâu và được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị. Trong quá khứ, khái niệm này biểu hiện một tình trạng quan trọng nhất định, tình trạng chiến tranh được luật pháp ở nhiều quốc gia quy định. Sau Chiến tranh

thế giới thứ hai, tình trạng khẩn cấp được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng trong tình thế hòa bình và đã được hiến định. Hiến pháp các nước sau Chiến tranh thế giới thứ hai đều bao hàm điều khoản quy định quyền ưu tiên của hành pháp trong trường hợp khẩn cấp. Trong tình huống này, hành pháp thay lập pháp bằng những sắc lệnh tuyên bố tình

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn cấp trên một phần hay toàn lãnh thổ quốc gia¹.

Trong trường hợp khẩn cấp, về lý thuyết, hành pháp có quyền ưu tiên. Cơ quan hành pháp không phải thảo luận mà phải hành động trong tình trạng nguy cơ và cấp bách vì sự sinh tồn của quốc gia: có thể đình chỉ việc áp dụng mọi luật lệ cản trở hành động khẩn cấp, cả luật bảo vệ quyền lợi của cá nhân, với mục đích bảo vệ sự tồn tại chính đáng của quốc gia. Trong những trường hợp đặc biệt, hành pháp có bổn phận bảo vệ sự tồn tại của quốc gia bằng bất cứ biện pháp nào để giúp cho sự sinh tồn tại của quốc gia và sự văn minh trật tự an ninh đều có thể được làm trong tình trạng khẩn cấp, không thể là những biểu hiện của sự bất hợp pháp.

Hiến pháp của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ không đề cập đến vấn đề khẩn cấp. Nhưng tất cả các tổng thống trong những lúc quốc gia trải qua cơn khủng hoảng đều khẳng định rằng, họ có những quyền dùng biện pháp đặc biệt. Tổng thống A. Lincoln vào đầu trận Nam Bắc phân tranh đã ký sắc lệnh đình chỉ tất cả các quyền tự do công cộng và trước Nghị viện, ông đã biện minh hành động của mình thực hiện trong tình hình khẩn cấp nhằm giữ gìn Hiến pháp và bảo vệ quốc gia¹.

Ở Mỹ, quyền khẩn cấp (emergency powers) được hiểu ở hai nghĩa: i) những quyền lực đặc biệt trao cho chính phủ hoặc cơ quan hành pháp cho phép đình chỉ hiệu lực của các thủ tục lập pháp thông thường hoặc các trình tự tư pháp. Trong các nền dân chủ phương Tây, quyền lực khẩn cấp như vậy thường được kiểm soát chặt chẽ bởi cơ quan lập pháp và chỉ cho phép sử dụng trong một thời gian hạn chế. Tại các nước ít dân

chủ hơn, quyền lực khẩn cấp thường được hiểu các giai đoạn thắt chặt quyền lực và tất cả quyền tự do của người dân đều bị đình chỉ; ii). quyền lực được nói rộng cho Tổng thống Mỹ theo khoản 2 và 3 Điều 2 Hiến pháp vì tính khẩn cấp của tình hình, nhằm đối phó với vấn đề đang diễn ra.

Việc thực hiện quyền hạn khẩn cấp có thể sau đó được hoặc không được Tòa án tối cao xem xét. Trong phán quyết vụ *Korematsu kiện Hoa Kỳ* (1944), Tòa án tối cao khẳng định, trong Chiến tranh thế giới thứ hai, Tổng thống Franklin D. Roosevelt đã cưỡng chế tập trung người Mỹ gốc Nhật. Tuy nhiên, Đạo luật về các quyền tự do công dân 1988 đã xin lỗi các công dân này vì sự đối xử tệ bạc của chính phủ và quy định rằng, nếu còn sống, các công dân này được đền bù 20.000 đô la. Nhưng trong Phán quyết *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, Tòa án tối cao đã bác bỏ yêu sách của Tổng thống Harry S. Truman đòi được trao quyền lực khẩn cấp để trưng dụng các nhà máy thép tư nhân nhằm đảm bảo sản lượng của thời chiến. Tổng thống có thể làm hầu hết những gì ông muốn trong khuôn khổ quyền lực khẩn cấp cho tới khi bị một trong hai quyền lực còn lại ngăn cản. Việc giám sát chéo như vậy giúp hạn chế được quyền hạn khẩn cấp của Tổng thống cho tới khi nào quyền lực đó được coi là cần thiết².

Quyền hạn khẩn cấp (Emergency Powers) là các quyền hạn do chính quyền thực hiện trong một giai đoạn khẩn trương, hoặc các quyền hạn được Quốc hội trao cho Tổng thống trong một khoảng thời gian hạn chế. Việc Tổng thống nắm những quyền hạn cần thiết trong các vấn đề đối ngoại đã cung

1 Xem: An outline of American History /Lịch sử khái quát nước Mỹ, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội năm 2000, tr.192 - 193.

2 Jay M. Shafritz, Từ điển về Chính quyền và chính trị Hoa Kỳ, Nxb. Chính trị quốc gia Hà Nội năm 2002.

cấp cho Tổng thống nguồn lực trong giai đoạn khẩn trương.

Ở nước Anh giữa lúc chiến loạn vào cuối thế kỷ 19, Chính phủ - hành pháp đã ký một loạt những sắc lệnh đặc biệt: Peace Preservation Acts; đến năm 1920, Quốc hội Anh đã biểu quyết thành đạo luật về quyền khẩn cấp (Emergency Power Acts) nay vẫn còn có hiệu lực - một đạo luật có tính cách thường trực cho phép Chính phủ tuyên bố tình trạng khẩn cấp trong trường hợp đình công.

Điều 16 Hiến pháp năm 1958 của Pháp quốc quy định:

“Khi nào những định chế của chính thể cộng hòa, nền độc lập của quốc gia, sự vẹn toàn của lãnh thổ hay sự thi hành các hiệp ước quốc tế bị đe dọa một cách trầm trọng, trực tiếp và sự điều hành của các cơ quan công quyền do Hiến pháp quy định bị đình trệ, thì Tổng thống cộng hòa được ban hành những biện pháp thích ứng sau khi hỏi ý kiến chính thức của Thủ tướng, các Chủ tịch hai Viện và Hội đồng Bảo hiến”³.

Việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp hay giới nghiêm là sự hạn chế quyền con người của công dân, về nguyên tắc thuộc thẩm quyền của lập pháp. Tuy nhiên, tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt, xảy ra rất đột ngột, vì rằng, nếu biết trước được những biến cố có thể làm phát sinh những tình trạng kể trên, thì người ta có thể ngăn ngừa để chúng không xảy ra. Một cuộc biến loạn, hay một biến cố tự nhiên như lũ lụt, bão gió thường xảy ra bất ngờ, nếu phải chờ có đạo luật của lập pháp ban bố tình trạng khẩn cấp, giới nghiêm thì chắc chắn an ninh, sinh mạng của người dân không thể được bảo vệ một cách kịp thời. Trong điều kiện đó, hành pháp phải có quyền hành động thực hiện

những hành vi lập pháp bằng cách ra những sắc luật tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn vẹn lãnh thổ quốc gia.

Tình trạng khẩn cấp và tình trạng giới nghiêm: Trong cả hai tình trạng này, việc thu hẹp và nhiều khi còn có thể đình chỉ hẳn việc áp dụng quyền tự do, nhưng không phải là một chế độ độc tài hợp pháp, không kiểm soát, không giới hạn. Đây chỉ là 2 định chế ngoại lệ của nền pháp quyền. So với tình trạng khẩn cấp thì tình trạng giới nghiêm chặt chẽ hơn. Nếu ở tình trạng khẩn cấp, chính quyền vẫn điều hành, nhưng ở tình trạng giới nghiêm thì chính quyền dân sự được thay bằng quân sự. Tình trạng báo động ít trầm trọng hơn và ít nguy hiểm hơn tình trạng khẩn cấp. Tình trạng giới nghiêm là tình trạng gay gắt nhất, thường được ban hành để ứng phó với cuộc biến loạn trong nước hoặc cuộc xâm lăng từ bên ngoài vào. Tình trạng khẩn cấp là giải pháp trung gian giữa tình trạng bình thường và tình trạng giới nghiêm, giải pháp ôn hòa hơn bằng cách tăng cường quyền hạn của hành pháp - hành chính để đối phó với nguy cơ cấp bách như thiên tai, bão lụt, động đất...

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng cho phép chính quyền dùng những biện pháp đặc biệt để đối phó với tình trạng đặc biệt, nhưng không phải với bất cứ biện pháp nào cũng được áp dụng, mà chỉ những biện pháp cần thiết cho một tình thế nhất định mới là hợp pháp. Việc xác định hiệu lực pháp lý của tình trạng khẩn cấp phải có tính thu hẹp. Để ứng phó với tình thế đặc biệt, theo quy định của cơ quan hành pháp, một hay nhiều quyền tự do của công dân, một hay nhiều đạo luật có thể bị đình chỉ hoặc bị hạn chế thi hành. Có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn

3 Xem: Tuyển tập Hiến pháp các nước trên thế giới, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội năm 2010.

lãnh thổ quốc gia và cũng có thể áp dụng trên một vùng lãnh thổ hoặc vài vùng lãnh thổ mà an ninh trật tự bị xâm phạm khá nghiêm trọng. Trong những tình trạng này, tự do của con người bị thu hẹp. Những quyền thường bị hạn chế là quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp, tự do đi lại, tự do cư trú, tự do xuất nhập cảnh, tự do đình công... Vì vậy, trong quyết định tuyên bố tình trạng khẩn cấp phải nêu rõ.

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp tức là đình chỉ việc thực hiện pháp luật, nhất là đình chỉ những quyền liên quan đến quyền con người và lợi ích của người dân. Sự tuyên bố cho phép nhân viên hành chính và nhất là nói rộng quyền của người đứng đầu hành pháp, có quyền cấm cư trú, cấm giao thông trong những giờ và vùng nhất định. Trong những vùng này, hành pháp có quyền quyết định nơi cư trú của công dân, cấm tự do hội họp, đóng cửa những nơi công cộng, đình chỉ bầu cử, kiểm tra người thường trú và tạm trú ngày và đêm, quyền kiểm soát tất cả hoặc một số báo chí, các phương tiện tự do ngôn luận khác.

Quyền được phép thu hẹp các quyền công dân của các cơ quan hành pháp không là tuyệt đối, mà phải tuân theo nguyên tắc tương ứng với tình trạng được tuyên bố. Hơn nữa, cần phải lưu ý, khi quyết định tình trạng khẩn cấp, không được xâm phạm đối với một số quyền tuyệt đối của người dân. Đó là các quyền được sống của người dân, quyền không bị tra tấn, quyền bị bắt làm nô lệ. Chủ thể ra quyết định tình trạng khẩn cấp không thể lập luận rằng quyền đó của người dân không được pháp luật quy định một cách rõ ràng là quyền bất khả xâm phạm, mà có thể áp dụng những hạn chế đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Chỉ có một số ít quyền tuyệt đối (*absolute right*), tức không bị giới hạn trong bất kỳ trường hợp nào, đó là quyền được tôn trọng về nhân phẩm (trong đó bao gồm quyền không bị làm nô lệ, quyền không

bị tra tấn và đối xử một cách tàn ác). Trong khi đó, một số quyền còn gây tranh cãi, đó là quyền sống và quyền xét xử công bằng. Ngoài những quyền tuyệt đối, các quyền còn lại đều có thể bị giới hạn ở những mức độ khác nhau.

Việc thực hiện các quy định này rất dễ dẫn hành pháp đến chỗ lạm quyền. Để tránh tình trạng này, Hiến pháp các nước thường yêu cầu lập pháp phải được triệu tập trong một thời gian nhất định sau khi quyết định tình trạng khẩn cấp được ban hành, để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Mọi sự hạn chế quyền con người của công dân về nguyên tắc phải do một đạo luật quy định; trong đó, luật ấn định rõ phạm vi áp dụng trong thời gian và không gian. Về nguyên tắc, luật đó phải do cơ quan lập pháp làm ra và ban hành. Nhưng vì ở trường hợp đặc biệt, Hiến pháp đã dành cho cơ quan hành pháp có quyền ban hành các sắc lệnh để tuyên bố tình trạng giới nghiêm hay khẩn cấp.

Sự ban bố này cũng như việc hạn chế các quyền của công dân phải được Quốc hội xem xét lại để phê chuẩn hoặc sửa đổi hoặc bãi bỏ. Vì vậy, Hiến pháp dân chủ thường phải quy định khoảng thời hạn nhất định kể từ ngày được quyết định là tình trạng đặc biệt, Quốc hội phải được triệu tập họp để phê chuẩn, đình chỉ hay bãi bỏ tình trạng đặc biệt.

2. Công ước quốc tế về tình trạng khẩn cấp

Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) và các Công ước khác về quyền con người của Liên hợp quốc cũng có những quy định mang tính chất chuẩn mực tương tự. Công ước quốc tế về nhân quyền chia các quyền thành 2 loại: những quyền bị giới hạn áp dụng (*limitation/ restriction rights*) là những quyền cho phép quốc gia thành viên áp đặt một số điều kiện cho việc áp dụng, và những quyền không bị giới hạn được gọi là những quyền tuyệt đối (*absolute fights*). Điều 4 của Công ước quốc tế về các

quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR)⁴ quy định, các quốc gia thành viên có thể đặt ra những giới hạn với các quyền ghi nhận trong Công ước, với các điều kiện sau: i) Những giới hạn phải được quy định trong pháp luật quốc gia; ii) Những giới hạn đặt ra không trái với bản chất của các quyền có liên quan; iii) Việc đặt ra các hạn chế về quyền là cần thiết trong xã hội dân chủ và nhằm mục đích duy nhất là thúc đẩy lợi ích chung của cộng đồng.

Để áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ thực hiện quyền, Điều 4 của ICCPR đòi hỏi:

i. Các biện pháp áp dụng phải thực sự xuất phát từ tình huống khẩn cấp, do tình hình bắt buộc phải làm để cứu vãn sự sống còn của quốc gia;

ii. Các biện pháp áp dụng không được trái với những nghĩa vụ khác xuất phát từ luật pháp quốc tế, đặc biệt là không mang tính chất phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, tôn giáo, giới tính, ngôn ngữ hoặc nguồn gốc dân tộc;

iii. Các quốc gia không được tạm đình chỉ việc thực hiện các quyền sống, quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo, hạ nhục, không bị bắt giữ làm nô lệ, quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo... (những quyền không thể tạm đình chỉ - non-derogable rights);

iv. Khi áp dụng các biện pháp này, phải thông báo ngay cho các quốc gia thành viên khác của ICCPR thông qua Tổng Thư ký Liên hợp quốc, trong đó nêu rõ những biện pháp cụ thể đã áp dụng và thời gian dự định sẽ chấm dứt áp dụng các biện pháp này⁵.

Về bản chất, các quy định kể trên là sự tạm đình chỉ thực hiện một số quyền dân sự,

chính trị trong một thời gian nhất định do bối cảnh khẩn cấp của quốc gia, thông qua các biện pháp cụ thể như: thiết quân luật trên cả nước hay cho từng địa phương, khu vực, cấm biểu tình, hội họp đông người, cấm hoặc hạn chế hoạt động của một số cơ quan thông tin đại chúng, cấm đi lại vào khu vực, cấm xuất nhập cảnh. Mặc dù được diễn đạt khác nhau, các Công ước quốc tế và các Hiến pháp, về cơ bản, thể hiện ba triết lý của việc giới hạn:

Thứ nhất, nguyên tắc này ghi nhận sự xung đột giữa quyền của người này với quyền của người khác cũng như với lợi ích chung của toàn xã hội. Đây là điều không thể tránh khỏi vì bảo vệ phạm vi tự do chính đáng của người này cũng chính là sự giới hạn tự do của người khác.

Thứ hai, việc giới hạn quyền được thực hiện thông qua các quy phạm pháp luật dưới Hiến pháp.

Thứ ba, nguyên tắc này đòi hỏi đảm bảo tính cân xứng giữa quyền bị hạn chế với bảo vệ quyền của người khác và lợi ích chung. Tính cân xứng được đảm bảo cũng có nghĩa là biện pháp giới hạn quyền mang tính hợp hiến.

3. Hiến pháp Việt Nam về tình trạng khẩn cấp

Cũng giống như hiến pháp ở nhiều quốc gia khác, Hiến pháp của Việt Nam cũng quy định về tình trạng chiến tranh, hòa bình và tình trạng khẩn cấp. Vấn đề chiến tranh và hòa bình thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Vấn đề khẩn cấp và giới nghiêm thuộc thẩm quyền của cơ thường trực hoạt động thường xuyên của Quốc hội - Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Trình tự của việc quyết định và công bố thường chia 2 công đoạn: công đoạn quyết định và công đoạn công bố. Công

4 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights- ICESCR).

5 Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị (ICCPR, 1966), Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Hồng Đức năm 2012, tr. 49 - 50.

đoạn quyết định được Hiến pháp quy định thẩm quyền của Quốc hội hoặc UBND. Công đoạn công bố thuộc thẩm quyền của nguyên thủ quốc gia – Chủ tịch nước.

Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định: Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia thuộc thẩm quyền của Quốc hội – lập pháp. Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013 quy định, UBND có quyền: Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

Điều 88 Hiến pháp năm 2013 về nhiệm vụ của Chủ tịch nước tại khoản 5 quy định, Chủ tịch nước, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBND, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của UBND, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBND không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

Pháp lệnh của UBND năm 2000 (Pháp lệnh năm 2000) quy định một cách chi tiết hơn về trình trạng khẩn cấp. Điều 2 của Pháp lệnh này quy định: Theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, UBND ra nghị quyết về tình trạng khẩn cấp. Trong trường hợp UBND không họp, thì theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp.

Điều 16 của Pháp lệnh năm 2000 quy định: “Theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, UBND ra nghị quyết, hoặc Chủ tịch nước ra lệnh bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, khi thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục, dịch bệnh đã được chặn đứng, hoặc dập tắt, tình trạng an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội đã được ổn định”.

So với các quốc gia hiện đại, những quy định trên có một số điểm cần bàn luận sau đây:

Thứ nhất, tình trạng khẩn cấp là tình trạng bất thường, không thể lấy các quy định của pháp luật bình thường để điều hành và quản lý, cũng như người dân không thể thực hiện quyền và tự do của mình theo quy định của pháp luật. Tình trạng đó đòi hỏi phải có sự ứng xử nhanh, nên pháp luật các quốc gia khác thường ưu tiên cho người đứng đầu hành pháp - hành pháp thực quyền. Trong khi Hiến pháp hiện hành của Việt Nam là Thủ tướng chính phủ, còn Chủ tịch nước theo quy định của Hiến pháp là hành pháp tượng trưng, không trực tiếp điều hành, chủ yếu là chuyển hóa các quyết định của lập pháp và hành pháp thành quyết định chính thức của Nhà nước.

Theo quy định của Pháp lệnh năm 2000, có 2 chủ thể quyết định tình trạng khẩn cấp: UBND và Chủ tịch nước (Điều 74). Việc quy định ở phần nhiệm vụ quyền hạn của UBND, cộng với việc quy định trước đã chứng tỏ UBND là chủ thể quan trọng hơn. Chủ tịch nước chỉ có quyền trong trường hợp mà UBND không thể họp. Tuy nhiên, việc UBND triệu tập được đầy đủ các thành viên và bàn bạc, thảo luận rồi đến quyết định theo đa số thì khó cho việc quyết định nhanh đáp ứng được tình trạng khẩn cấp của vấn đề.

Thứ hai, tình trạng khẩn cấp là tình trạng tạm thời, các quyền và lợi ích của người dân bị giới hạn, mà quyết định của Nhà nước cần phải nhanh. Để tránh sự lạm dụng quyền lực của hành pháp, pháp luật nhiều quốc gia quy định khoảng thời gian nhất định hành pháp được quyền quyết định tình trạng khẩn cấp và khoảng thời gian nhất định phải có sự phê chuẩn của lập pháp. Pháp luật của Việt Nam chưa quy định những “chốt hãm” quyền lực này với các chủ thể có quyền quyết định tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, Hiến pháp của Việt Nam chưa phân biệt rõ quyền tuyệt đối là những quyền không bị giới hạn và những quyền có thể bị giới hạn ■

NGUYÊN TẮC SỬ DỤNG HỢP LÝ VÀ CÔNG BẰNG NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Hà Thanh Hòa

ThS. Bộ môn Công pháp quốc tế, Khoa Pháp luật quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng; nguồn nước quốc tế; sông Mê Kông.

Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 24/8/2020
 Biên tập : 14/9/2020
 Duyệt bài : 18/9/2020

Article Infomation:

Keywords: The principle of equitable and reasonable utilization; of the international watercourses; the Mekong River.

Article History:

Received : 24 Aug. 2020
 Edited : 14 Sep. 2020
 Approved : 18 Sep. 2020

Tóm tắt:

Trong quan hệ quốc tế, nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế là nền tảng pháp lý quan trọng nhất, có vai trò định hình và phát triển Luật Quốc tế về nguồn nước quốc tế dựa trên nền tảng chia sẻ công bằng và sử dụng hợp lý các nguồn nước xuyên quốc gia. Sự thiếu vắng nguyên tắc này trong việc điều chỉnh mối quan hệ giữa các quốc gia trong khai thác, quản lý nguồn nước quốc tế sẽ gây ra những tác hại khôn lường đối với các quốc gia trong lưu vực sông quốc tế, đặc biệt là các quốc gia ở hạ lưu, khi các quốc gia này ở vào vị trí yếu thế hơn nhiều so với các quốc gia ở vùng thượng lưu. Việt Nam là quốc gia nằm ở vị trí địa lý không thuận lợi của lưu vực sông Mê Kông nên phải gánh chịu nhiều hệ lụy từ sự sử dụng không hợp lý, không công bằng tại các nước ở thượng nguồn. Việc tìm hiểu các quy định của Pháp luật Quốc tế về nội dung nguyên tắc sử dụng công bằng, hợp lý nguồn nước quốc tế và vận dụng nguyên tắc trong khai thác, quản lý nguồn nước sông Mê Kông sẽ góp phần giúp Việt Nam và các quốc gia ven lưu vực khác tìm kiếm được các giải pháp hiệu quả hơn để đảm bảo phát triển bền vững các lợi ích từ con sông này.

Abstract:

In the international relationship, the principle of equitable and reasonable utilization of the international watercourses is the most important legal foundation and plays a role in shaping and developing the International Law on Water Resources, which is based on the ground of fair sharing and reasonable utilization of the transnational water resources. The missing of this principle in regulating the relationship among the nations in the exploitation and management of the international water resources will have immeasurable impacts on the nations in the international river basin, especially downstream basin nations when they are in a much weaker position than the upstream basin nations. Vietnam is a geographically located nation that is not favorable for the storage of the Mekong River, so it suffers from several difficulties from unreasonable and inequitable utilization of upstream water sources. Understanding the provisions of the International Law on the principle of equitable and reasonable utilization of the international watercourses and the application of the principle of the exploitation and management of water resources of the Mekong River will provide a contribution to helping Vietnam and other nations in the basin in seeking a more efficient way to secure the benefits of this river.

1. Nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế

“Công bằng” theo giải thích của Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc (ICJ) trong vụ Thềm lục địa biển Bắc là “một khái niệm pháp lý bắt nguồn trực tiếp từ tư tưởng công lý”¹. Sử dụng công bằng không có nghĩa là chia đều tài nguyên hoặc chia đều việc sử dụng và lợi ích². Nói cách khác, bình đẳng không có nghĩa là mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền chia sẻ ngang nhau trong việc sử dụng và lợi ích của nguồn nước cũng không có nghĩa là số lượng nước của nguồn nước quốc tế sẽ được chia thành các phần giống hệt nhau. Thay vào đó, mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền sử dụng và hưởng lợi từ nguồn nước theo một cách thức công bằng. Phạm vi quyền của một quốc gia trong việc sử dụng công bằng phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của từng trường hợp³. Sử dụng hợp lý bao gồm sự phù hợp và tính đến những nhân tố như sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia⁴. Cụ thể hơn, theo giải thích của Ủy ban xây dựng kế hoạch và quản lý nguồn nước thuộc Hiệp hội kỹ sư xây dựng Mỹ, “sử dụng hợp lý là sử dụng nước, cả về số lượng và cách thức, cần thiết cho việc sử dụng kinh tế và hiệu quả mà không lãng phí,

không làm thiệt hại vô lý đến các quốc gia ven nguồn nước khác, phù hợp với lợi ích công cộng và phát triển bền vững”⁵.

Theo quy định tại Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế vào mục đích phi giao thông thủy năm 1997 (Công ước Liên hợp quốc 1997) và Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế của Ủy ban Kinh tế châu Âu (Công ước Helsinki 1992), nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung sau:

Thứ nhất, một quốc gia ven nguồn nước được sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế nhằm mục đích đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững và lợi ích từ việc sử dụng đó, có tính đến lợi ích của những quốc gia ven nguồn nước có liên quan, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước. Nói cách khác, trong phạm vi lãnh thổ của mình, mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền được sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế nhằm đạt khả năng sử dụng hiệu quả nhất nguồn nước về mặt kinh tế, tránh sự lãng phí, đồng thời, phải tuân thủ nghĩa vụ sau:

Một là, đảm bảo khả năng đạt được lợi ích tối đa cho tất cả các quốc gia ven nguồn

- 1 Xem: ICJ (1969), North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark), Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969, para 71.
- 2 Xem: UN Watercourses Convention, User’s Guide Fact Sheet Series: Number 4 - Equitable and Reasonable Utilisation, <https://www.unwatercoursesconvention.org/documents/UNWC-Fact-Sheet-4-Equitable-and-Reasonable-Utilisation.pdfm>, truy cập ngày 1/3/2019.
- 3 Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), Guide to Implementing the Water Convention, p.24; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.
- 4 Xem: UN Watercourses Convention, User’s Guide Fact Sheet Series: Number 4 - Equitable and Reasonable Utilisation, <https://www.unwatercoursesconvention.org/documents/UNWC-Fact-Sheet-4-Equitable-and-Reasonable-Utilisation.pdfm>, truy cập ngày 1/3/2019.
- 5 Xem: Robert E. Beck, (2004) The Regulated Riparian Model Water Code: Blueprint for Twenty First Century Water Management, 25 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol’y Rev. 113; <https://core.ac.uk/download/pdf/73973737.pdf>, truy cập ngày 10/4/2019.

nước và khả năng đáp ứng lớn nhất có thể những nhu cầu của tất cả các quốc gia này trong khi giảm đến mức tối thiểu những tác hại hoặc những nhu cầu không đạt được của mỗi bên⁶. Nói cách khác, việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không được làm tổn hại đến các quyền của quốc gia ven nguồn nước khác.

Trong vụ *Kansas v. Colorado*⁷, Tòa án liên bang Mỹ đã từ chối yêu cầu trợ giúp của bang Kansas nằm ở hạ nguồn sông Arkansas nhằm chống lại bang Colorado do những thiệt hại đáng kể phát sinh từ việc chuyển hướng nguồn nước sông vì Tòa cho rằng, đó là sự sử dụng công bằng. Tòa nhận thấy rằng, việc bang Colorado chiếm hữu nước sông Arkansas nhằm mục đích tưới tiêu đã làm giảm lượng nước chảy vào bang Kansas, đồng thời cũng khai hoang những khu vực rộng lớn tại bang Colorado, biến hàng ngàn mẫu đất thành những cánh đồng màu mỡ. Tòa cũng khẳng định rằng trong khi tác động từ việc giảm lượng nước chảy vào bang Kansas đã gây thiệt hại rõ ràng đến phần nước tại khu vực thung lũng Arkansas ở bang này thì tác động đến các khu vực lớn của thung lũng nếu có thiệt hại là rất ít. Tuy nhiên, Tòa đã bổ sung, “rõ ràng là, nếu sự cạn kiệt của nước sông Colorado tiếp tục tăng thêm, sẽ không còn là sự phân chia

công bằng lợi ích và bang Kansas có thể yêu cầu sự hỗ trợ chống lại những hành động của bang Colorado”⁸.

Trong vụ *Gabcikovo-Nagymaros Case*, Tòa án đã khẳng định, “hoạt động đơn phương của Slovakia khi tiến hành dự án trên sông Danube cho phép Slovakia (tại thời điểm đó là Tiệp Khắc) sử dụng từ 80 đến 90% nước của dòng sông xuyên biên giới vì lợi ích riêng của nước này, điều này đã vi phạm quyền cơ bản của Hungary trong việc chia sẻ hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế”⁹. Trước đó, trong vụ *River Oder case*, Tòa án thường trực quốc tế đã khẳng định, “lợi ích của cộng đồng tại các dòng sông tàu thuyền có thể qua lại trở thành cơ sở của một quyền pháp lý chung mà nội dung nổi bật của quyền này là sự bình đẳng hoàn toàn của tất cả các quốc gia ven sông trong việc sử dụng toàn bộ dòng sông và loại trừ bất kỳ đặc quyền ưu đãi của bất kỳ một quốc gia ven sông nào trong mối quan hệ với những quốc gia khác”¹⁰.

Hai là, việc sử dụng và phát triển nguồn nước của quốc gia phải phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước. Theo giải thích của ILC, bảo vệ đầy đủ không chỉ bao gồm những biện pháp như bảo tồn, an ninh mà còn bao gồm những biện pháp kiểm soát về phương diện kỹ thuật, thủy văn như kiểm

6 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.97.

7 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.98.

8 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.98.

9 Xem: Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia) Judgement of 25 September 1997 (Gabcikovo-Nagymaros Case) [1997] ICJ Reports 1997, 7 at 54, para 78.

10 Xem: River Oder case, Judgement no. 16 (10 September 1929), PCIJ Series A, No. 23, at 5-46.

soát lũ lụt, ô nhiễm, xói mòn để giảm thiểu hạn hán và kiểm soát xâm nhập mặn¹¹.

Ngoài ra, nghĩa vụ sử dụng hợp lý và công bằng còn gắn với vấn đề phát triển bền vững nguồn nước quốc tế. Điều này đã được ghi nhận trong những quy định của Công ước UNCE cũng như Công ước của Liên hợp quốc với nội dung: “Nguồn nước sẽ được quản lý để những nhu cầu hiện tại được đáp ứng mà không làm tổn hại đến việc đáp ứng những nhu cầu của chính họ trong tương lai” (Điều 2 Công ước UNCE) hay “Đặc biệt một nguồn nước quốc tế sẽ được sử dụng và được phát triển bởi các quốc gia nguồn nước với tầm nhìn để đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững lợi ích từ đó, có tính đến lợi ích của các quốc gia nguồn nước liên quan, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước” (Điều 5, Công ước Liên hợp quốc 1997). Nói cách khác, việc sử dụng một nguồn nước không được xem xét như là công bằng một cách hợp pháp nếu không bền vững. Do đó, việc sử dụng nguồn nước mang lại lợi ích tối đa cho các quốc gia ven sông theo cách không phù hợp với việc bảo tồn nguồn nước như một tài nguyên thiên nhiên sẽ không đáp ứng tiêu chuẩn để được coi là sử dụng công bằng và hợp lý. Vì thế, vấn đề sử dụng hợp lý và công bằng không chỉ được áp dụng để điều chỉnh các vấn đề liên quan đến số lượng hay phân bổ nguồn nước mà còn liên quan đến chất lượng của nguồn nước quốc tế¹².

Thứ hai, các quốc gia ven nguồn nước

sử dụng, phát triển và bảo vệ nguồn nước quốc tế theo một cách thức hợp lý và công bằng. Nội dung của nghĩa vụ này là, sự hợp tác giữa các quốc gia ven nguồn nước, thông qua sự tham gia, trên cơ sở công bằng và hợp lý vào việc tiến hành những biện pháp, hoạt động nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu nguồn nước quốc tế, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước quốc tế như thực hiện các biện pháp phòng chống lũ lụt, các chương trình giảm thiểu ô nhiễm, lập kế hoạch giảm thiểu hạn hán, chống xói mòn, điều tiết dòng chảy, bảo vệ công trình thủy lợi, bảo vệ môi trường...¹³

2. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế

Theo quy định tại Điều 6 Công ước Liên hợp quốc năm 1997, việc sử dụng nguồn nước hợp lý và công bằng cần tính đến tất cả các yếu tố và hoàn cảnh sau:

- Yếu tố địa lý, thủy văn, thủy học, sinh thái và những nhân tố tự nhiên khác

Theo giải thích của ILC, yếu tố địa lý bao gồm phạm vi của nguồn nước quốc tế trong lãnh thổ của mỗi nguồn nước; yếu tố thủy văn liên quan đến sự mô tả và lập bản đồ các vùng nước của dòng nước; yếu tố thủy học liên quan đến các tính chất của nước, bao gồm cả nguồn nước và sự phân bố của nước; yếu tố hệ sinh thái nhân mạnh đến khả năng tác động đối với sự cân bằng sinh thái của nguồn nước quốc tế có liên quan đến việc đánh giá sự công bằng trong việc sử

- 11 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.98.
- 12 Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), Guide to Implementing the Water Convention, p.23; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP. WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.
- 13 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.97.

dụng nguồn nước¹⁴. Nói cách khác, những yếu tố tự nhiên có khả năng phù hợp theo tiêu chí này bao gồm, độ dài mặt tiền sông; phạm vi của khu vực thoát nước nằm trong lãnh thổ của các quốc gia lưu vực và sự phân bổ của nước vào dòng chảy tại các quốc gia lưu vực sông¹⁵.

- Mặt tiền sông

Thực tiễn cho thấy, mặt tiền sông hiếm khi được viện dẫn như một cơ sở để xác định một chế độ công bằng cho việc sử dụng của một dòng sông quốc tế. Trong trường hợp sông Colorado chảy qua Mexico chỉ có 100 dặm, ít hơn 10% so với chiều dài dặm 1.300 dặm của cả sông, do đó, chiều dài của dòng sông chảy qua các lãnh thổ tương ứng của Mexico và Mỹ không được coi là cơ sở cho việc phân bổ các vùng nước theo Hiệp ước 1944 liên quan đến việc sử dụng các vùng nước của sông Colorado và sông Tijuana và Rio Grande¹⁶. Một ví dụ nữa liên quan đến trường hợp sông Nile chảy qua lãnh thổ của 9 quốc gia. Đối với phần sông Nile chảy qua lãnh thổ Sudan và Ai Cập, năm 1992, Vương quốc Anh và Ai Cập đã ký thỏa thuận về việc sử dụng sông Nile cho mục đích tưới tiêu với tỷ lệ phân bổ là 1:12 nghiêng về Ai Cập; sau khi Sudan giành độc lập, các điều khoản này đã được thỏa thuận lại với tỷ lệ phân bổ mới là 1:3 nghiêng về Ai Cập. Tuy nhiên, trong cả hai lần thỏa thuận này, chiều dài mặt tiền sông của các bên không được đề cập đến như một yếu tố liên quan. Nói cách khác, “mặt

tiền sông có thể được tính đến trong quá trình thiết lập một chế độ công bằng cho việc sử dụng các nguồn nước quốc tế, nhưng chỉ là một yếu tố để điều chỉnh sự phân bổ”¹⁷.

- Khu vực thoát nước

Yếu tố thứ hai là phạm vi của khu vực thoát nước trong lãnh thổ của các quốc gia lưu vực sông. Trong vụ tranh chấp Narmada, bang Madhya Pradesh yêu sách mở rộng lưu vực sông đến 97.59%. Tòa đã đưa ra ý kiến rằng những nhu cầu kinh tế, xã hội của các bên là các nhân tố quan trọng nhất để xem xét và trên cơ sở đó, kết luận rằng bang Gujarat được hưởng 37.59%, bang Madhya Pradesh hưởng 62.41% nguồn nước. Tuy nhiên, trên cơ sở xem xét lưu vực sông cũng như áp dụng các tiêu chuẩn khác, Tòa đã phân chia lại tỷ lệ này là 33% thuộc về Gujarat và 67% thuộc về Madhya Pradesh. Cụ thể, Tòa đã tuyên rằng: “*Cần phải tính đến khu vực thoát nước của Gujarat là 180 dặm vuông (00: 53%) và Madhya Pradesh 33,150 dặm vuông (97,59%) để phân bổ nguồn nước trong trường hợp cụ thể này*”¹⁸.

- Sự phân bổ của nước

Trong vụ tranh chấp Narmada, Tòa đã khẳng định rằng cho dù sự phân bổ của nước ít có sự quan trọng bằng những nhu cầu kinh tế, xã hội nhưng yếu tố này cũng cần phải tính đến trong quá trình phân bổ nguồn nước. Trên thực tế, một số quốc gia cũng đã viện dẫn đến yếu tố sự phân bổ của nước như trường hợp năm 1956, Thổ Nhĩ Kỳ đã khẳng

14 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.
 15 Xem: Owen McIntyre (2007), Environmental protection of international watercourses under international law, Ashgate Publishing Limited, England, p.180.
 16 Xem: C. J. Meyers, ‘The Colorado Basin’, in Garretson et al., supra, n. 45, at 486.
 17 Xem: Ministry of Irrigation of the Sudan, The Nile Waters Question (Khartoum, 1955), at 43.
 18 Xem: Narmada Water dispute tribunal, Report of the Narmada Water Disputes Tribunal, vol. 1, at 66–9; <http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf>.

định các quyền của mình đối với sông Nile trên cơ sở 60% dòng chảy của sông Nile phân bổ trên lãnh thổ nước này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, yếu tố này đã bị bỏ qua hoặc bỏ qua phần lớn. Chẳng hạn, mặc dù không có sự phân bổ đáng kể dòng chảy sông Nile trên lãnh thổ Ai Cập nhưng nước này cũng được phân bổ $\frac{3}{4}$ nguồn nước¹⁹.

- Nhu cầu kinh tế, xã hội của các quốc gia ven nguồn nước có liên quan

Nhu cầu kinh tế, xã hội của quốc gia ven nguồn nước liên quan đã được tính đến như một yếu tố trong việc sử dụng nguồn nước công bằng trong nhiều phán quyết của các cơ quan tài phán quốc gia. Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp Krishna, Narmada đều tuyên bố “*Sự cần thiết trong việc chuyển dòng nước sang một lưu vực khác có thể là yếu tố liên quan trong việc phân bổ công bằng*”²⁰. Cũng trong vụ tranh chấp Krishna, Tòa đã dành cho bang Andhra Pradesh với dân số ít hơn và đất không thể tưới được một tỷ lệ phân bổ nước cao hơn vì nhu cầu kinh tế của nước này phụ thuộc cao vào nguồn nước đó.

- Sự phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế

Theo giải thích của Ủy ban pháp luật quốc tế (ILC), yếu tố “sự phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế” liên quan đến quy mô của dân chúng cũng như mức độ phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế²¹. Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp

nước Narmada đã khẳng định rằng: “*Dân chúng của các quốc gia phụ thuộc vào việc cung cấp nước và mức độ của sự phụ thuộc này là một yếu tố liên quan*”. Kết luận tương tự cũng được Tòa đưa ra trong vụ tranh chấp nước Krishana. Trong vụ tranh chấp nước sông Atuel giữa hai tỉnh La Pampa và Mendoza, Tòa án tối cao Argentina đã chỉ ra rằng 100.000 người dân tại tỉnh Mendoza gần như phụ thuộc hoàn toàn vào nền nông nghiệp, do đó, phụ thuộc vào nguồn nước sông Atuel trong khi chỉ có 3.024 người dân tại tỉnh La Pampa hưởng lợi ích từ nguồn nước này. Đây là một trong những lý do để Tòa tuyên 100% nguồn nước sông Atuel thuộc về tỉnh Mendoza.

Mặc dù Công ước của Liên hợp quốc hay Quy tắc Helsinki đều không đề cập đến khía cạnh sử dụng nào sẽ được ưu tiên hơn nhưng thực tiễn các quốc gia và thực tiễn hoạt động của các cơ quan tư pháp cho thấy, những nhu cầu cơ bản xác định, đặc biệt là sử dụng nước để uống và những mục đích dân sinh khác của người dân sẽ được ưu tiên. Tòa án liên bang Mỹ đã khẳng định, “*sử dụng nước để uống và dùng cho những mục đích dân sinh khác là việc sử dụng cao nhất nguồn nước*”. Các điều ước Mỹ ký kết cũng có cách tiếp cận tương tự. Chẳng hạn Điều 3 Hiệp định giữa Mỹ và Mexico về việc sử dụng nước của sông Colorado và Tijuana và Rio Grande đã ghi nhận những yêu cầu ưu tiên bao gồm: (1) dùng cho dân sinh và đô

19 Xem: M. R. Lowi, *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (Cambridge University Press, Cambridge, 1993), at 71.

20 Xem: Krishna Water dispute tribunal, Report of the Krishna Water Disputes Tribunal, vol. 2, at 138; <http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTRReport9718468760.pdf>; Narmada Water dispute tribunal, Report of the Narmada Water Disputes Tribunal, vol. 1, at 66–9; <http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf>.

21 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.

thị; (2) nông nghiệp và dự trữ; (3) năng lượng điện; (4) dùng cho công nghiệp. Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp nước Krishna đã nhấn mạnh, “việc sử dụng nước để uống, cho các việc nhà và gia súc được xem như việc sử dụng hàng đầu mà những việc sử dụng khác đều là phát sinh”²², Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp nước Narmada cũng tuyên bố: “Với khí hậu nóng và khô cằn của Ấn Độ, nền kinh tế chủ yếu là nông nghiệp với 75% dân số phụ thuộc vào nông nghiệp để kiếm sống và thực tế là không có gì thay thế cho nước trong việc tưới tiêu, do đó, việc sử dụng nước để tưới tiêu của Narmada sẽ được ưu tiên hơn so với việc sử dụng nước để làm thủy điện trong bất kỳ trường hợp xung đột nào giữa hai mục đích sử dụng”²³.

- Khả năng sẵn sàng thay thế, so sánh giá trị của việc sử dụng hiện tại với việc sử dụng đã được lên kế hoạch cụ thể

Yếu tố này liên quan đến sự phụ thuộc của mỗi quốc gia, hoặc liên quan đến những nhu cầu thiết yếu của con người hoặc nhu cầu kinh tế và xã hội, đó là khả năng sẵn có của các nguồn thay thế đối với một quốc gia để ngầm định rằng, quốc gia đó ít phụ thuộc hơn quốc gia mà nhu cầu nguồn nước của họ không thể được đáp ứng bởi các nguồn khác. Ủy ban tưới tiêu Ấn Độ đã thừa nhận: “Có nhiều trường hợp khi phải lựa chọn giữa sử

dụng nước nhằm mục đích tưới tiêu hay làm thủy điện, việc cân nhắc không chỉ dựa trên những yếu tố kinh tế mà còn trên cơ sở thừa nhận thực tế rằng, tưới tiêu chỉ có thể thực hiện bằng việc sử dụng nguồn nước trong khi năng lượng có thể được tạo ra từ những nguồn khác như than đá, gas, dầu”²⁴.

Bình luận của ILC đã giải thích, khả năng thay thế không chỉ đem lại những nguồn cung cấp nước khác mà còn là những hình thức khác không liên quan đến việc sử dụng nước, đáp ứng được những nhu cầu sử dụng nước, ví dụ các nguồn năng lượng hoặc phương tiện giao thông thay thế²⁵. Trong vụ tranh chấp nước Narmada, Tòa trọng tài đã bác bỏ yêu cầu của bang Gujarat đối với nguồn nước phục vụ cho mục đích tưới tiêu khu vực Mahi do khu vực này đã được tưới tiêu hoặc đã được lên kế hoạch tưới tiêu bởi nước sông Mahi²⁶. Trong vụ tranh chấp nước Krishna, Tòa trọng tài cũng bác bỏ lập luận của bang Maharashtra và bang Mysore rằng, bang Andhra Pradesh có thể đáp ứng những nhu cầu của mình bằng cách làm trệch hướng dòng nước của sông Godavari; bởi vì, tại thời điểm đó, việc làm trệch hướng của sông Godavari chỉ đơn thuần là một khả năng rất nhỏ do sự chia sẻ của bang Andhra Pradesh đối với nước sông Krishna không thể giảm được²⁷.

22 Xem: Krishna Water dispute tribunal, Report of the Krishna Water Disputes Tribunal, vol. 2, at 138; <http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTRreport9718468760.pdf>
 23 Xem: Narmada Water dispute tribunal, Report of the Narmada Water Disputes Tribunal, vol. 1, at 66–9; <http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf>.
 24 Xem: Narmada Water dispute tribunal, tldd.
 25 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.
 26 Xem: Narmada Water dispute tribunal, Report of the Narmada Water Disputes Tribunal, vol. 1, at 66–9; <http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf>.
 27 Xem: Krishna Water dispute tribunal, Report of the Krishna Water Disputes Tribunal, vol. 2, at 138; <http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTRreport9718468760.pdf>.

Ngoài những yếu tố trên, Công ước Liên hợp quốc năm 1997 còn quy định một số yếu tố khác ảnh hưởng đến việc sử dụng công bằng, hợp lý nguồn nước quốc tế bao gồm tác động của việc sử dụng hoặc sẽ sử dụng đối với quốc gia nguồn nước khác; việc sử dụng hiện tại và trong tương lai nguồn nước; bảo tồn, bảo vệ, phát triển và sử dụng kinh tế nguồn nước và những chi phí thực hiện những hoạt động này.

3. Sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước sông Mê Kông và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam

Sông Mê Kông bắt nguồn từ Cao nguyên Tây Tạng ở Trung Quốc kéo dài khoảng 4900 km qua sáu quốc gia bao gồm Trung Quốc, Myanmar, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam, và chảy ra Biển Đông. Lưu vực sông Mê Kông có tổng diện tích 795.000 km², từ lưu vực phía đông của cao nguyên Tây Tạng cho đến vùng châu thổ Mê Kông. Phần hạ nguồn của lưu vực Mê Kông nằm ở các quốc gia Đông Nam Á với tỷ lệ tại các quốc gia lần lượt là Lào (25%), Thái Lan (23%), Campuchia (20%), Việt Nam (8%) và Myanmar (3%), chiếm tổng số 79% lưu vực Mê Kông trong khi 21% còn lại - thượng nguồn lưu vực, hay còn gọi là lưu vực Lancang - nằm ở Trung Quốc. Lưu vực sông Mê Kông (LMB) bao gồm một loạt các vùng địa lý và khí hậu, tạo ra nguồn tài nguyên thiên nhiên đa dạng và phong phú. Trung bình mỗi giây có 15.000 m³ nước chảy vào sông Mê Kông từ những lưu vực xung quanh, lượng nước đủ để cung cấp nhu cầu hàng ngày cho 100.000 người. Ngoài ra,

lưu vực còn chứa đựng vô số các vùng đất ngập nước, đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ sinh kế của người dân địa phương, cung cấp môi trường sản xuất cho nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, đánh bắt thủy sản, thủy sản phi cá và doanh thu du lịch cũng như mang lại những lợi ích gián tiếp quan trọng không kém như giảm thiểu lũ lụt, trữ nước và xử lý nước thải²⁸. Khoảng 80% trong số hơn 70 triệu người sống trong LMB phụ thuộc trực tiếp vào sông Mê Kông để lấy thức ăn. Ngoài ra, khu vực thủy sản nội địa lớn nhất có giá trị kinh tế khoảng 17 tỷ đô la Mỹ mỗi năm chiếm ba phần trăm tổng sản phẩm quốc nội của khu vực.

Từ đầu những năm 2000 đến nay, một số lượng lớn các đập thủy điện đã được xây dựng trên sông Mê Kông, thể hiện qua các bảng thống kê sau: (Xem Hình 1)

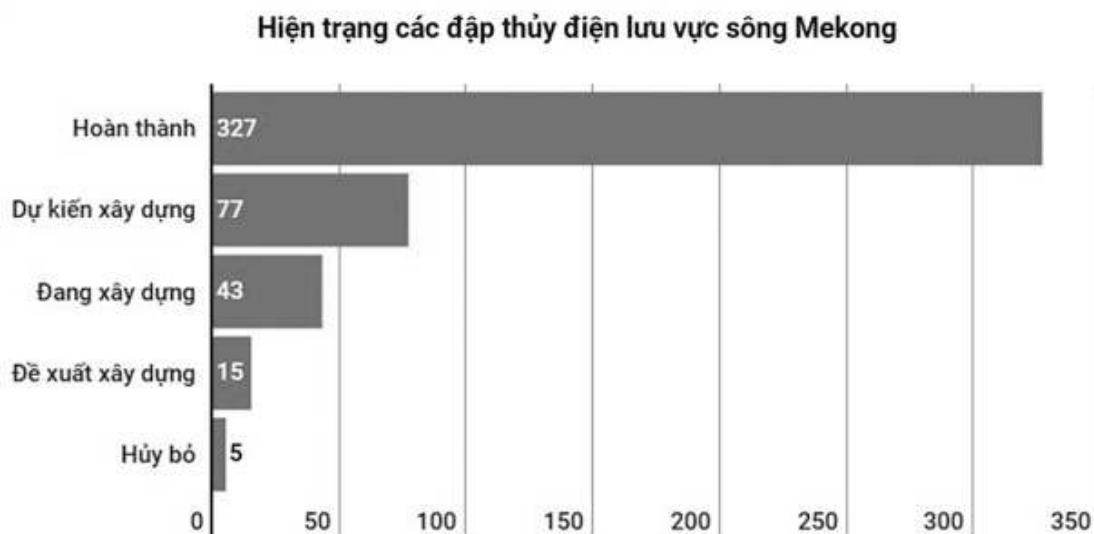
Mạng lưới dày đặc các đập đã gây ra những tác động tiêu cực sau đối với các quốc gia ở hạ nguồn, trong đó có Việt Nam.

Thứ nhất, đối với nông nghiệp. Đồng bằng sông Cửu Long ở phía Tây Nam Việt Nam, nơi sông Mê Kông tiếp cận trước khi đổ vào Biển Đông là vùng trồng lúa, hoa quả và thủy sản lớn nhất ở Việt Nam. Mỗi năm, sông Mê Kông chuyển về vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) khoảng 450 - 475 tỷ mét khối nước, tải theo khoảng 160 triệu tấn phù sa trong đó lượng mưa tại chỗ ở ĐBSCL chỉ chiếm 11% số đó²⁹. Nước ở lưu vực Mê Kông ít thì nước ở ĐBSCL ít, kéo theo đỉnh lũ thấp vào khoảng giữa tháng 10 ở ĐBSCL và xâm nhập mặn sâu vào khoảng tháng 3 dương lịch, sau Tết Nguyên Đán. Vì

28 Xem: <http://www.mrcmekong.org/mekong-basin/>, truy cập ngày 5/10/2019.

29 Xem: http://congan.com.vn/vu-an/phong-su/dong-bang-song-cuu-long-bao-dong-ve-an-ninh-nguon-nuoc_83347.html.

Hình 1: Hiện trạng các đập thủy điện trên sông Mê Kông



Nguồn: CGIGAR, cập nhật tháng 3/2018

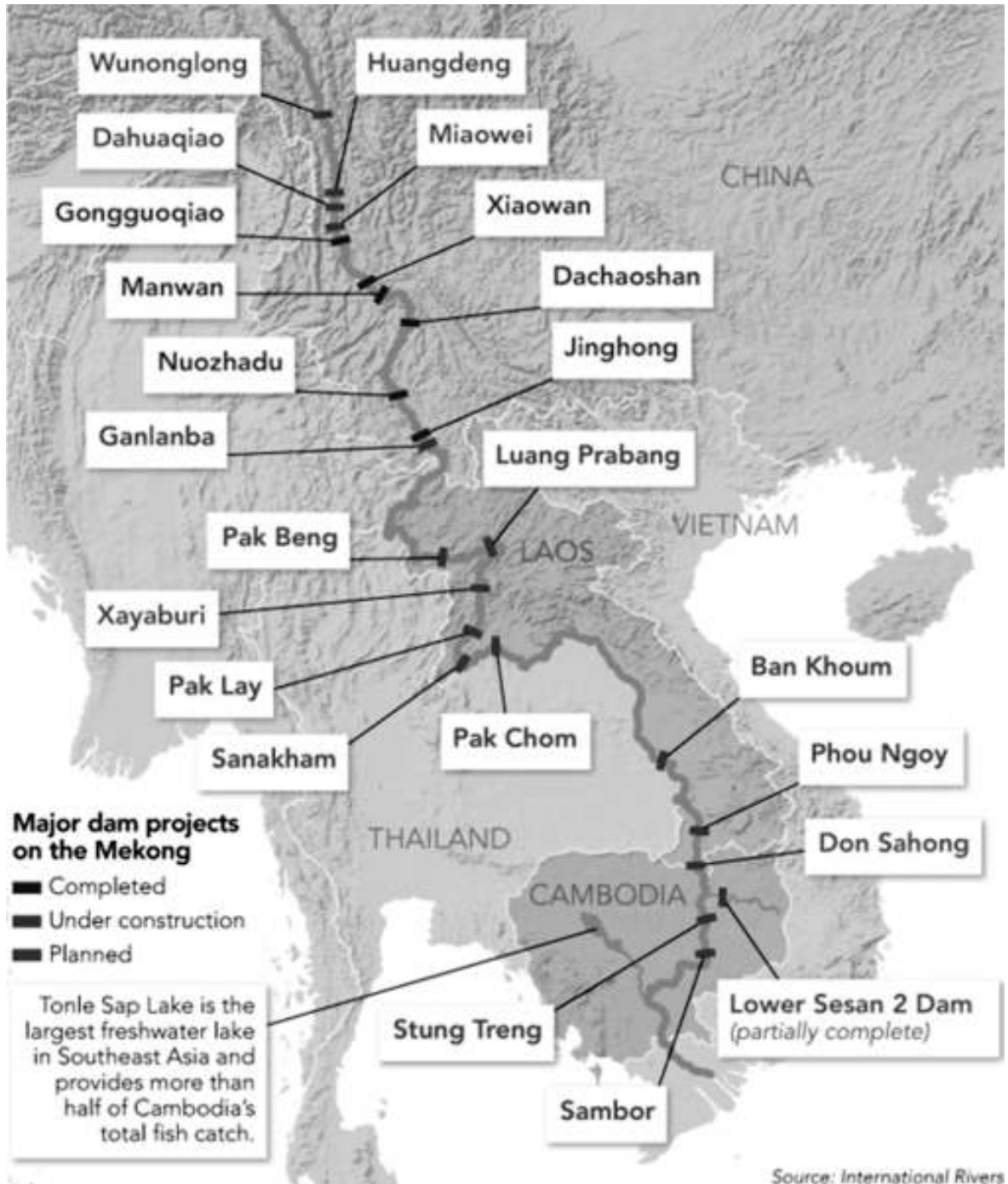
vậy, mực nước ở ĐBSCL phụ thuộc lớn vào lượng nước từ phía trên chảy về³⁰. Những năm gần đây, thủy điện trên dòng chính sông Mê Kông được xây dựng dày đặc. Trung Quốc, Lào và Campuchia đã quy hoạch hơn 20 đập thủy điện, trong đó Trung Quốc đã xây được 8 đập ở thượng nguồn, Lào và Campuchia có kế hoạch xây 11 đập ở hạ nguồn. Gần đây nhất, Lào tuyên bố xây dựng đập Pak Beng - đập thủy điện lớn thứ ba, sau hai đập Xayaburi và Don Sahong, bất chấp sự phản đối từ phía các nước thuộc tiểu vùng sông Mê Kông. Liên tục nhiều năm qua, khu vực đồng bằng sông Cửu Long hầu như không có lũ. Một số đoạn sông Mê Kông khô cạn đáy ngay cả trong mùa mưa. Theo

nghiên cứu của Tổ chức Mekong Freedom Network (Thái Lan), 8 đập thủy điện chắn ngang sông Mê Kông (Lan Thương) trên đất Trung Quốc đã giữ lại tổng cộng hơn 40 tỷ mét khối nước cho các mục đích phát điện, tưới tiêu..., làm thay đổi dòng chảy. Bên cạnh đó, các chuyên gia chỉ ra 3 nguyên nhân chính khiến mực nước sông Mê Kông ở Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam xuống thấp kỷ lục là: lượng mưa năm nay giảm; đập Cảnh Hồng (Trung Quốc) xả ít nước; đập Xayaburi ở Lào hoạt động. Báo cáo của Ủy hội sông Mê Kông³¹ chỉ ra rằng, nếu cả 3 công trình thủy điện của Lào: Xayaburi, Don Sahong, Pak Beng đi vào hoạt động, thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm

30 Xem: Đinh Tuyên (2019), Nước sông Mê Kông thấp kỷ lục, Biển Hồ nhiều chỗ tro đáy, đe dọa ĐBSCL; <https://thanhnien.vn/thoi-su/nuoc-song-me-kong-thap-ky-luc-bien-ho-nhieu-cho-tro-day-de-doa-dbscl-1104042.html>, truy cập ngày 2/11/2019.

31 Xem: http://congan.com.vn/vu-an/phong-su/dong-bang-song-cuu-long-bao-dong-ve-an-ninh-nguon-nuoc_83347.html.

Hình 2: Phân bố những đập lớn trên sông Mê Kông



Nguồn: International Rivers

6,2%/tháng, xâm nhập trên sông xâm nhập mặn trên sông Tiền, sông Hậu lấn sâu vào từ 2,8-3,8 km. Và với viễn cảnh không xa, khi cả chuỗi 11 đập thủy điện hoạt động thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm hơn 27%/tháng, xâm nhập mặn sẽ vào sâu trên sông Tiền, sông Hậu khoảng từ 10-18 km. Hơn nữa, nước ngọt có thể sẽ bị suy thoái và trở thành một vấn đề ngày càng bức xúc do phát triển thủy điện trên sông Mê Kông. Trong Báo cáo năm 2010, Ủy hội sông Mê Kông cho rằng, sự phát triển trong công nghiệp, nông nghiệp và thủy điện đã bắt đầu ảnh hưởng đến chất lượng nước ngọt ở sông Mê Kông³². Cho đến nay, nước ngọt ở sông Mê Kông thường được coi là nguồn cung cấp nước ngọt không bị ô nhiễm. Ví dụ, chất lượng nước ở hạ lưu sông Sê San là một trong những nhánh chính của sông Mê Kông đã bị đục hơn bởi sự gia tăng xói lở bờ sông hơn trước khi đập Yali được xây dựng trên nhánh sông này. Việt Nam nằm ở hạ nguồn, nơi sông Mê Kông chảy qua trước khi đi vào Biển Đông. Như vậy, quốc gia phải đối mặt với nguy cơ cao bị nước đục “không sạch” từ thượng nguồn³³. Chất lượng nước sông ở đồng bằng sông Cửu Long tồi tệ hơn có thể

làm giảm năng suất của trái cây hoặc gạo. Bên cạnh đó, các đập thượng nguồn ở Trung Quốc đã giữ lại 30% phù sa, đập xây trên dòng chính của Lào và Campuchia sẽ chặn khoảng 5% nữa³⁴. Ít nhất 50% đất canh tác ở ĐBSCL sẽ bị tác động do mất phù sa và dinh dưỡng từ các công trình thủy điện³⁵. Nếu tính thêm tác động bậc thang của 11 công trình thủy điện dòng chính ở hạ nguồn lưu vực sông và của các công trình thủy điện dòng nhánh sông Mê Kông, tổng lượng phù sa bùn cát hàng năm giảm tới 80%³⁶. Tính toán sơ bộ, tác động tích lũy của dự án thủy điện trên dòng chính cùng với các bậc thang thủy điện dòng chính sông Mê Kông có thể làm giảm từ 6-10% nguồn chất dinh dưỡng (đạm và lân) cho ĐBSCL. Theo đó, năng suất cây trồng được dự báo sẽ giảm từ 0,6-1 tấn/ha³⁷.

Thứ hai, đối với hoạt động nghề cá, giá trị thương mại của các loài cá trên lưu vực sông Mê Kông thường được chia thành “cá đen”, loại cá sinh sống ở vùng nước nông, có lượng ô xy thấp, di chuyển chậm và “cá trắng”, loại cá sinh sống ở vùng nước sâu, đủ ô xy, di chuyển nhanh³⁸. Về cơ bản, có ba loại môi trường sống của cá ở sông Mê Kông

-
- 32 Xem: MRC (Mekong River Commission), 2003. State of the Basin Report: 2003. Mekong River Commission, Phnom Penh
- 33 Xem: Đỗ Diệu Linh (2018), “Tác động của phát triển thủy điện Mê Kông đến an ninh lương thực ở Việt Nam”, Tạp chí Công thương, số 5, tr. 28-40.
- 34 Xem: <https://thanhnien.vn/the-gioi/dap-thuy-dien-trung-quoc-gay-han-ha-luu-song-me-kong-1211310.html>.
- 35 Xem: . International Centre for Environmental Management (ICEM) 2010a, Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream, <<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-FR-summary-13oct.pdf>>.
- 36 Xem: <https://thanhnien.vn/the-gioi/dap-thuy-dien-trung-quoc-gay-han-ha-luu-song-me-kong-1211310.html>.
- 37 Xem: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), “Nghiên cứu tác động của các công trình thủy điện trên dòng chính sông Mekong”.
- 38 Xem: MRC (Mekong River Commission), 2003. State of the Basin Report: 2003. Mekong River Commission, Phnom Penh.

gồm: (i) dòng sông, bao gồm tất cả các nhánh chính, dòng sông ở khu vực nước lũ chính và hồ Tonle Sap, tất cả chiếm 30% sản lượng đánh bắt tự nhiên; (ii) các vùng nước mưa bên ngoài khu vực đồng bằng sông hình thành do nước lũ, bao gồm chủ yếu là ruộng lúa ở các khu vực trước đây trồng trọt thỉnh thoảng bị ngập 50cm và chiếm 66% sản lượng đánh bắt tự nhiên; và (iii) các khu vực nước rộng lớn bên ngoài khu vực nước lũ, bao gồm kênh, hồ chứa chiếm 4% sản lượng đánh bắt tự nhiên³⁹.

Theo một nghiên cứu của Ủy hội sông Mê Kông, việc phát triển thủy điện đến năm 2040 – bao gồm cả một số đập ‘lớn’ của Trung Quốc đang được xây dựng hoặc đã được lên kế hoạch – sẽ dẫn tới trữ lượng cá sẽ giảm 40-80%, trong đó, 40% loài cá trắng ở Việt Nam và 37% ở Campuchia sẽ “rất dễ bị tổn thương hoặc bị đe dọa” bởi các đập thủy điện ở thượng nguồn. Các đập thủy điện chặn lối đi và tăng thời gian đi lại của tàu, tạo ra các rào cản vật lý bổ sung cho quá trình di cư của cá⁴⁰. Có khoảng 70% cá di cư dọc theo sông Mê Kông, di chuyển giữa các vùng thượng lưu và hạ lưu, giữa sinh cảnh biển và nước ngọt, và giữa các nhánh của sông Mê Kông và vùng đồng bằng ngập nước⁴¹. Các đập thủy điện sẽ đe dọa làm gián đoạn việc di cư của cá đến đồng bằng sông Cửu Long. Cá da trơn, di cư từ thượng lưu

sông Mê Kông, chiếm khoảng 70% cá có giá trị kinh tế cao nhất ở Việt Nam và loại cá này sẽ bị mắc kẹt hoàn toàn sau khi xây dựng các đập đề xuất trên cả dòng chính và các nhánh của sông Mê Kông⁴². Số liệu của Ủy hội Sông Mê Kông (MRC) cho thấy bình quân sản lượng đánh bắt trên sông Mê Kông hàng năm là hơn 2 triệu tấn với trị giá hàng chục tỉ USD⁴³. Với quy mô trên, một khi thủy sản bị ảnh hưởng thì toàn bộ chuỗi thức ăn của cả hệ sinh thái bị tác động dẫn đến nhiều hệ lụy khôn lường đối với cộng đồng dân cư không chỉ ở ĐBSCL mà còn ở các nước thượng nguồn.

Xét ở góc độ nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế, hành vi xây dựng các đập thủy điện gây ảnh hưởng bất lợi đến quyền của các quốc gia khác như Việt Nam hay Thái Lan là vi phạm nguyên tắc này. Vì vậy, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông Mê Kông nhằm bảo vệ lợi ích của mình. Do chỉ có 4 trong tổng số 6 quốc gia nơi sông Mê Kông chảy qua là thành viên của Ủy hội sông Mê Kông nên chỉ có thể áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo quy định tại Hiệp định sông Mê Kông để giải quyết tranh chấp liên quan đến những quốc

39 Xem: MRC (Mekong River Commission), 2003. State of the Basin Report: 2003. Mekong River Commission, Phnom Penh.

40 Xem: The Ministry of Natural Resources and Environment (2015), Study on the Impacts of Mainstream Hydropower on the Mekong River, <<https://mekongeye.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/MDS-Final-Project-Report-Eng.pdf>>.

41 Xem: Piesse, M (2016), Livelihood and food security on the Mekong River, Strategic Analysis Paper, <https://sydney.edu.au/arts/ciss/downloads/CISS_Food_Security_Policy_Report.pdf>.

42 Xem: The Ministry of Natural Resources and Environment (2015), Study on the Impacts of Mainstream Hydropower on the Mekong River, <<https://mekongeye.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/MDS-Final-Project-Report-Eng.pdf>>.

gia này. Cụ thể, đối với Lào, Campuchia hay Thái Lan, theo quy định tại Điều 34 Hiệp định sông Mê Kông, Việt Nam có thể đưa vụ việc ra trước Ủy ban sông Mê Kông; trong trường hợp Ủy ban không giải quyết được trong thời gian hợp lý, tranh chấp sẽ được chuyển đến cho Chính phủ các bên để giải quyết bằng đàm phán thông qua các kênh ngoại giao. Đối với Trung Quốc, vì nước này không phải thành viên của Ủy hội sông Mê Kông nên cần áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế theo luật quốc tế chung để giải quyết. Trong việc giải quyết các tranh chấp nói chung, Việt Nam luôn chủ trương giải quyết mâu thuẫn thông qua thương lượng hòa bình trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, không nên coi thương lượng là biện pháp duy nhất để giải quyết tranh chấp. Thực tế cho thấy, đàm phán trực tiếp chỉ thực sự hiệu quả trong trường hợp các bên thực sự thiện chí và tôn trọng lẫn nhau cũng như tôn trọng những quy tắc chung của luật pháp quốc tế. Do đó, Việt Nam cần sử dụng nhiều biện pháp khác nhau để giải quyết tranh chấp:

Một là, cùng với hoạt động đàm phán trực tiếp, cần sử dụng các kênh ngoại giao với nhiều cấp độ khác nhau, đặc biệt là thông qua ASEAN và sử dụng các biện pháp ngoại giao tập thể cùng với những quốc gia cũng bị ảnh hưởng từ đập thủy điện như Thái Lan và Campuchia để tạo ra sức ép, buộc các quốc gia vi phạm chấm dứt việc tiếp tục xây dựng các đập thủy điện.

Hai là, tiếp tục chủ động, đa dạng hóa, đa phương hóa các mối quan hệ quốc tế;

tăng cường tiến hành những hoạt động hợp tác thực chất với các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới, nhằm tranh thủ tối đa “ngoại lực”, từ đó, tạo điều kiện tăng cường “thế” và “lực” của Việt Nam trong quá trình giải quyết tranh chấp.

Ba là, bên cạnh những biện pháp chính trị, ngoại giao như trên, việc sử dụng các biện pháp giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan tài phán quốc tế cũng cần được tính đến.

Ngoài những biện pháp giải quyết tranh chấp nêu trên, Việt Nam cần tăng cường chủ động đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông Mê Kông bổ sung những nội dung pháp lý trong Hiệp định sông Mê Kông nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác. Cụ thể, cho đến nay, Hiệp định sông Mê Kông chỉ ghi nhận điều khoản về tham vấn và thông báo trong trường hợp xảy ra tình huống khẩn cấp mà không quy định về tham vấn khi một quốc gia ven sông tiến hành xây dựng các dự án, công trình như quy định tại Hiệp định về sử dụng nguồn nước quốc tế vào các mục đích phi hàng hải của Liên hợp quốc năm 1997 (UN Watercourse). Mặt khác, trong số các quốc gia mà sông Mê Kông chảy qua, đến nay mới có Việt Nam tham gia Công ước trên của Liên hợp quốc⁴⁴ nên không thể áp dụng những quy định về thông báo và tham vấn theo Công ước đối với những quốc gia không phải là thành viên. Do đó, cần thiết phải bổ sung quy định về nghĩa vụ phải thông báo và tham vấn trước khi tiến hành xây dựng bất kỳ một dự án nào cho tất cả các quốc gia thành viên còn lại của

43 Xem: MRC (Mekong River Commission), 2003. State of the Basin Report: 2003. Mekong River Commission, Phnom Penh.

Hiệp định cũng như thông báo cho Ủy hội sông Mê Kông. Nội dung thông báo cần bao gồm những dữ liệu và thông tin kỹ thuật của dự án, bao gồm cả kết quả đánh giá tác động môi trường để tạo điều kiện cho các quốc gia và Ủy hội sông Mê Kông đánh giá về những hoạt động dự định tiến hành. Trong trường hợp có ý kiến phản đối, cần trao cho Ủy hội quyền tiến hành điều tra về dự án và đưa ra kết luận chính thức về việc dự án có vi phạm nguyên tắc sử dụng công bằng, hợp lý, ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững nguồn nước sông Mê Kông hay không. Kết luận điều tra của Ủy hội cần có giá trị pháp lý bắt buộc đối với các thành viên và quốc gia sẽ không được tiến hành dự án nếu Ủy hội kết luận dự án có ảnh hưởng bất lợi đáng kể đối với các quốc gia ven sông khác, vi phạm nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông Mê Kông khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào. Đối với Trung Quốc, cần phải xây dựng cơ chế hợp tác song phương; trong đó, tập trung vào cơ chế phối hợp, trao đổi và tham vấn thông tin nhằm xây dựng hệ thống quản lý thông tin và dữ liệu thống nhất, phục vụ cho thu thập, xử lý, phân tích và chia sẻ các dữ liệu khí tượng thủy văn cùng những thông tin liên quan khác, đặc biệt là thông tin về những ảnh hưởng trước mắt và lâu dài của phát triển thủy điện thượng nguồn.

Đối với Lào, cần xây dựng chiến lược hợp tác hiệu quả với Lào trong phát triển năng lượng. Lào hiện tại không có một quy hoạch phát triển thủy điện, cũng như không có một mục tiêu về doanh thu và sản lượng điện cần sản xuất; việc phát triển thủy điện ở Lào gần như hoàn toàn bị chi phối bởi các nhà đầu tư nước ngoài. Các hợp đồng xây dựng đập thủy điện tại Lào càng ngày càng ít dần khi Thái Lan có thể sẽ không mua điện từ Lào nữa do họ có thể mua từ Myanmar, nơi có tiềm năng phát triển thủy điện cao gấp năm lần Lào. Trung Quốc đang dự thừa năng lực sản xuất điện và đang tìm kiếm khả năng xuất khẩu điện. Campuchia là một thị trường tương đối nhỏ và đã có khả năng tự cung cấp 80% nhu cầu điện của mình. Từ năm 2015 đến nay, Việt Nam đã chuyển từ quốc gia xuất khẩu sang nhập khẩu năng lượng nhằm đáp ứng 3% nhu cầu năng lượng tái tạo sơ cấp (thủy điện) và tỷ lệ nhập khẩu này có thể lên đến 24%, thậm chí 44% vào năm 2030⁴⁵, Việt Nam có thể gia tăng việc mua điện từ Lào, từ đó, đưa ra các điều kiện để đảm bảo các đập thủy điện có nguy cơ gây ra tác động tiêu cực tới Đồng bằng Sông Cửu Long sẽ không được xây dựng⁴⁶. Đồng thời, Việt Nam cũng nên tăng cường các dự án hợp tác quản lý nguồn nước sông Mê Kông với Lào, trong đó, tập trung vào vấn đề thủy điện nhằm trao đổi thông tin, tham vấn và thống nhất các ý kiến trong việc lựa chọn các khu vực xây dựng đập thủy điện ■

44 Xem: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_en, truy cập ngày 22/11/2019.

45 Xem: Lan Nhi (2017), Việt Nam ngày càng nhập khẩu nhiều năng lượng; <https://www.thesaigontimes.vn/165355/Viet-Nam-ngay-cang-nhap-khau-nhieu-nang-luong.html>, truy cập ngày 22/11/2019.

46 Xem: Brian Eyler (2019), “Kết nối lưu vực sông MeKong”, tài liệu Hội thảo Quy hoạch tổng thể sử dụng nước – năng lượng tại Hạ nguồn sông Mê Kông, tổ chức ngày 30/6/2019 tại Hà Nội. http://nature.org.vn/wp-content/uploads/2017/07/280717_1.Stimson-Policy-mix.pdf

GÓP Ý SỬA ĐỔI LUẬT GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ VÀ GIAO THẨM QUYỀN CẤP GIẤY PHÉP LÁI XE CHO BỘ CÔNG AN

Nguyễn Mai Bộ

TS. Ủy ban Quốc phòng và An ninh của Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Giao thông đường bộ, giấy phép lái xe, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công an.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 16/9/2020
Biên tập : 21/9/2020
Duyệt bài : 24/9/2020

Article Information:

Key words: Law on Road Traffic; driving licenses; Ministry of Transport; Ministry of Public Security

Article History:

Received : 16 Sep. 2020
Edited : 21 Sep. 2020
Approved : 24 Sep. 2020

Tóm tắt:

Theo đề nghị của Chính phủ, Luật Giao thông đường bộ được tách thành hai luật là: Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi) và Luật Bảo đảm an toàn giao thông đường bộ. Cùng với đó, thẩm quyền cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô được chuyển từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an. Hai dự án Luật này sẽ được Quốc hội thảo luận tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa 14. Trong phạm vi bài viết này, tác giả bàn về sự cần thiết tách Luật Giao thông đường bộ thành Luật giao thông đường bộ (sửa đổi) và Luật Bảo đảm an toàn giao thông đường bộ, và việc chuyển thẩm quyền cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an.

Abstract:

Upon the petition of the Government, the Law on Road Traffic shall be divided into two specific laws: the Law on Road Traffic (amended) and the Law on Road Traffic Safety. The authority to grant the driving licenses for motorcycle and the driving licenses for vehicles shall be transferred from the Ministry of Transport to the Ministry of Public Security. The two specific laws shall be discussed by the National Assembly at the 10th session of the 14th National Assembly. Within this article, the author discusses the need to separate the Law on Road Traffic into the Law on Road Traffic (amended) and the Law on Road Traffic Safety, and the transfer of authority to grant the driving licenses for motorcycle and the driving licenses for vehicles shall be transferred from the Ministry of Transport to the Ministry of Public Security.

1. Về việc tách Luật Giao thông đường bộ thành Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi) và Luật Bảo đảm an toàn giao thông đường bộ

Thứ nhất, thuật ngữ “Giao thông đường bộ”, về bản chất, là một thể thống nhất bởi bốn thành tố: (1) Kết cấu hạ tầng (hệ thống đường bộ); (2) Phương tiện giao thông đường bộ; (3) Người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ và người tham gia giao

thông đường bộ; (4) Quy tắc giao thông đường bộ. Tính thống nhất của bốn thành tố nêu trên thể hiện ở việc cá nhân con người tham gia giao thông với tư cách là người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ hoặc là người đi bộ trên lòng đường (theo quy tắc do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành) một cách có trật tự để bảo đảm an toàn giao thông đường bộ. Nếu tách các thành tố nêu trên ra khỏi thể thống nhất (giao thông đường bộ), thì:

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

+ Kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chỉ còn là những công trình giao thông đường bộ, là những phân diện tích đất nối liền hoặc được kết nối bởi các cây cầu và trên đó không có các công trình kiến trúc (như nhà cửa, cây cối);

+ Phương tiện giao thông đường bộ chỉ là những tài sản có cấu tạo vật chất có thể di chuyển được theo sự điều khiển của con người;

+ Người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ và người tham gia giao thông đường bộ chỉ là những cá nhân con người nói chung;

+ Quy tắc giao thông đường bộ chỉ là những quy định chung chung trên giấy mà không có đối tượng tác động.

Do vậy, có thể khẳng định là, chỉ khi nào con người điều khiển một phương tiện giao thông đường bộ cụ thể hoặc con người đi bộ trên đường giao thông đường bộ (tham gia giao thông đường bộ) theo quy tắc do pháp luật quy định mới xuất hiện khái niệm “Giao thông đường bộ”. Hay nói cách khác, “Quy tắc giao thông đường bộ” là một thành tố không thể tách rời khái niệm “Giao thông đường bộ” và là một trong bốn yếu tố bảo đảm mục đích “trật tự, an toàn giao thông đường bộ”.

Thứ hai, Luật Giao thông đường bộ là một luật chuyên ngành điều chỉnh lĩnh vực giao thông đường bộ. Với tính chất là luật điều chỉnh lĩnh vực giao thông đường bộ nên phạm vi điều chỉnh của Luật Giao thông đường bộ bao gồm: (1) Quy định về kết cấu hạ tầng; (2) Quy định về phương tiện giao thông đường bộ; (3) Quy định về người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ và người tham gia giao thông đường bộ; (4) Quy tắc giao thông đường bộ. Vì vậy, có thể nói rằng, kết cấu hạ tầng, phương tiện giao thông đường bộ, người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ, người tham gia giao thông đường bộ và quy tắc giao thông đường bộ là bốn chế định căn bản nằm trong

một thể thống nhất của Luật Giao thông đường bộ.

Bên cạnh đó, như đề cập ở trên, “trật tự, an toàn giao thông đường bộ” là mục đích của việc ban hành Luật Giao thông đường bộ, *do vậy, không phải là đối tượng điều chỉnh của Luật Giao thông đường bộ hay Luật Bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ.*

Ngoài ra, không thể tách “quy tắc giao thông đường bộ” ra khỏi Luật Giao thông đường bộ. Nếu tách “quy tắc giao thông đường bộ” ra khỏi Luật Giao thông đường bộ để xây dựng Luật Bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ, thì sẽ dẫn tới hai hệ lụy:

+ *Một là*, Hệ thống đường bộ chỉ còn là những “công trình giao thông đường bộ”. Do đó, về mặt quản lý nhà nước, “công trình giao thông đường bộ” không còn thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Giao thông vận tải mà thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Xây dựng. Với logic này và nếu tiếp tục tách các luật (Luật Hàng không, Luật Giao thông đường thủy, Luật Đường sắt...) thành hai luật: một quy định về kết cấu hạ tầng; một quy định về bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường hàng không, đường thủy, đường sắt... thì có lẽ phải bỏ “Bộ Giao thông vận tải”;

+ *Hai là*, phá vỡ kết cấu của Luật Giao thông đường bộ như là một thể thống nhất của bốn chế định: (1) Kết cấu hạ tầng; (2) Phương tiện giao thông đường bộ; (3) Người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ và người tham gia giao thông đường bộ; (4) Quy tắc giao thông đường bộ.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng, *không nên tách Luật Giao thông đường bộ thành Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi) và Luật Bảo đảm an toàn giao thông đường bộ.*

2. Về việc chuyển thẩm quyền cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô được chuyển từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an

Có thể nói rằng, đây là một chính sách lớn, rất cần được đánh giá tác động. Tuy

nhiên, Báo cáo đánh giá trong hồ sơ của hai dự án Luật Giao thông đường bộ (*sửa đổi*) và Luật Bảo đảm an toàn giao thông đường bộ lại không đầy đủ và thiếu khách quan.

Xuất phát từ quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 của Ban chấp hành Trung ương Đảng “Về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Bộ máy nhà nước”, một vấn đề rất cần được quan tâm là chính sách nêu trên có phù hợp với quan điểm của Đảng hay không. Theo chúng tôi, câu trả lời là “không”, bởi lẽ:

Thứ nhất, theo quy định của Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007, một trong những nhiệm vụ, giải pháp cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Bộ máy nhà nước là “*Đối với một số nhiệm vụ thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có đủ điều kiện dân sự hóa thì chuyển cho các bộ không thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh quản lý nhằm tập trung hơn nhiệm vụ xây dựng quân đội, công an cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại. Việc thực hiện chủ trương này phải bảo đảm thận trọng, chặt chẽ và hiệu quả*”;

Thứ hai, thực tế từ năm 1995, nhiệm vụ quản lý việc cấp giấy phép lái xe đã chuyển từ Bộ Công an sang Bộ Giao thông vận tải. Việc thực hiện nhiệm vụ quản lý việc cấp giấy phép lái xe của Bộ Giao thông vận tải về cơ bản là ổn, mặc dù vẫn còn một số hạn chế như: cấp giấy phép lái xe giả, chất lượng đào tạo chưa cao... và cần có biện pháp khắc phục. Bên cạnh đó, nếu chuyển việc cấp giấy phép lái xe đã từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an sẽ dẫn đến tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Lực lượng Công an vừa cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô vừa thực hiện nhiệm vụ là kiểm tra, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật.

Thứ ba, nếu chuyển thẩm quyền cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an sẽ dẫn tới một số hệ lụy rất lớn là lãng phí (không phù hợp với nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật) “Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm...” (khoản 4 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Theo đó, trên cả nước sẽ có 463 cơ sở đào tạo lái xe mô tô, 339 cơ sở đào tạo lái xe ô tô đang được xã hội hóa phải dừng hoạt động và hơn 2000 cán bộ, công chức (trong đó có 600 cán bộ, công chức quản lý và 1700 công chức, viên chức sát hạch lái xe)¹ mất việc. Việc này còn kéo theo số lượng lớn phương tiện, cơ sở huấn luyện phải chuyển đổi mục đích sử dụng. Đồng thời, Bộ Công an sẽ phải bổ sung biên chế, tổ chức bộ máy và ngân sách tương tự để thực hiện việc đào tạo lái xe.

Thứ tư, nếu vì lý do có tình trạng cấp giấy phép lái xe giả mà phải chuyển thẩm quyền cấp giấy phép lái xe mô tô và giấy phép lái xe ô tô từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an, thì cũng cần phải xem xét chuyển thẩm quyền cấp Bằng cử nhân từ cơ sở đào tạo sang Bộ Công an vì thực tế có bằng cử nhân giả. Cũng với logic này thì phải chuyển thẩm quyền đào tạo và cấp giấy phép lái máy bay đối với phi công, lái tàu đường sắt và lái tàu thủy sang cho Bộ Công an. Điều này vừa không bảo đảm tính khả thi vừa không bảo đảm tính hợp lý.

Để khắc phục tình trạng cấp giấy pháp lái xe giả, chất lượng đào tạo chưa cao mà không cần phải chuyển thẩm quyền cấp giấy phép lái xe từ Bộ Giao thông vận tải sang Bộ Công an, chúng tôi đề nghị *sửa đổi Luật Giao thông đường bộ theo hướng bổ sung quy định: Đại diện Công an nhân dân là thành phần bắt buộc của Hội đồng thi sát hạch, cấp Giấy pháp lái xe* ■

1 Công văn số 4380/TCĐBVN-PCTT ngày 30/6/2020 của Tổng cục đưng bộ Việt Nam về việc báo cáo đánh giá các nội dung liên quan đến dự thảo Luật Giao thông đường bộ (*sửa đổi*) và dự thảo Luật Bảo đảm trật tự an toàn giao thông đường bộ.

HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Trần Đình Thắng

TS. Viện Nhà nước và Pháp luật - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trách nhiệm hành chính, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/8/2020

Biên tập : 06/9/2020

Duyệt bài : 08/9/2020

Article Infomation:

Key words: Administrative liability; administrative violations, sanctioning administrative violations.

Article History:

Received : 03 Aug. 2020

Edited : 06 Sep. 2020

Approved : 08 Sep. 2020

Tóm tắt:

Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 dự kiến sẽ được Quốc hội khóa 14 thông qua tại kỳ họp thứ 10. Trong bài viết này, tác giả phân tích, bình luận và đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Dự thảo Luật này.

Abstract:

The draft Law on amendments of a number of Articles of the Law on Handling of Administrative Violations of 2012 is expected to be passed by the 14th National Assembly at the 10th Meeting Session. In this article, the author analyzes, comments, and proposes reviews and revisions of a number of provisions under this draft Law

1. Về các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính

Luật Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) hiện hành không đưa ra khái niệm về tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính mà chỉ quy định các trường hợp được xem là tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính. Theo chúng tôi, tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính là những tình tiết gắn với chủ thể vi phạm, liên quan đến việc xử lý vi phạm hành chính, có ý nghĩa giảm bớt tính nguy hiểm của hành vi, hoặc phản ánh khả năng giáo dục phòng ngừa vi phạm của chủ thể, đáng được hưởng mức xử phạt

nhẹ hơn so với trường hợp tương tự mà không có tình tiết giảm nhẹ.

Các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính được quy định tại Điều 9 Luật XLVPHC (từ khoản 1 đến khoản 7). Ngoài ra, còn có các tình tiết giảm nhẹ khác do Chính phủ quy định (theo quy định của khoản 8). Mặc dù Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Dự thảo Luật) không sửa đổi nội dung này, nhưng theo tác giả, Điều 9 Luật XLVPHC năm 2012 cần được sửa đổi ở điểm sau đây:

Theo quy định của khoản 5 Điều 9 Luật XLVPHC, người vi phạm hành chính là phụ nữ mang thai, người già yếu, người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình được xem là một trong những tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính. Quy định này mang tính nhân văn, thể hiện quan điểm nhân đạo của Nhà nước đối với những người có đặc điểm riêng về nhân thân khiến cho họ gặp phải khó khăn hơn so với người bình thường trong cuộc sống hàng ngày. Tuy nhiên, quy định “người già yếu” và “người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình” chưa rõ ràng. Trước hết, về tình tiết “người già yếu”, theo tinh thần của quy định này, cần được hiểu rằng một người nếu được hưởng tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính khi họ có hành vi vi phạm hành chính cần phải lĩnh hội đủ 2 yếu tố “già” và “yếu”. Nếu chỉ già mà không yếu, nói cách khác người đó già nhưng khỏe mạnh thì không được áp dụng tình tiết này. Như vậy, quy định này sẽ dẫn đến sự không thống nhất trong xử lý hành vi vi phạm hành chính. Để bảo đảm sự thống nhất trong áp dụng pháp luật, cần quy định cụ thể độ tuổi đối với người vi phạm hành chính được hưởng tình tiết giảm nhẹ là đủ 70 tuổi. Quy định này cũng bảo đảm thống nhất với điểm o khoản 1 Điều 51 Bộ luật Hình sự năm 2015, theo đó người phạm tội là người đủ 70 tuổi trở lên được xem là một trong các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự.

Tình tiết “người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình”. Theo quy định này, một người muốn được hưởng tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính khi họ thực hiện hành vi vi phạm hành chính phải lĩnh hội 2 điều kiện: “có bệnh, hoặc khuyết tật” và việc “có bệnh hoặc khuyết tật” đó phải dẫn đến hệ quả là “làm hạn chế

khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình”. Như vậy, người có bệnh (dù có bệnh nặng hay nhẹ, bệnh thông thường hay nan y), người khuyết tật (dù ở mức độ nào) mà mình vẫn không bị hạn chế về nhận thức và khả năng điều khiển hành vi của mình, hoặc là ngược lại người không có bệnh, người không khuyết tật mà do nguyên nhân bẩm sinh hoặc nguyên nhân khác (không phải do khuyết tật hoặc do bệnh) dẫn đến việc “làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình” thì đều không phải là đối tượng áp dụng của khoản 5 Điều 9. Quy định này cũng không thật sự rõ ràng, gây tranh cãi trong thực tiễn áp dụng pháp luật xử lý vi phạm hành chính. Ngoài ra, theo tác giả, tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính tại khoản 5 cần được mở rộng hơn đối với một số đối tượng khác như thương binh, cha, mẹ, vợ, chồng của liệt sỹ, nhằm thể hiện sự tri ân với người có công và giảm bớt nỗi đau của họ, hoặc là đối với người nước ngoài lần đầu tiên đến Việt Nam vi phạm lần đầu để thể hiện thái độ mến khách và xây dựng hình ảnh của đất nước trong mắt bạn bè quốc tế.

Từ những phân tích trên, tác giả đề xuất sửa đổi khoản 5 Điều 9 Luật XLVPHC như sau:

“5. Người vi phạm hành chính là phụ nữ mang thai, người đủ 70 tuổi trở lên, người có bệnh nặng, bệnh nan y, người khuyết tật, người bị hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình, thương binh, cha mẹ, vợ, chồng của liệt sỹ, người nước ngoài lần đầu tiên đến Việt Nam vi phạm lần đầu”.

Bên cạnh đó, do việc áp dụng trách nhiệm hành chính một mặt là để trừng phạt cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính, mặt khác còn mang ý nghĩa giáo dục phòng ngừa vi phạm. Vì vậy, một quyết định xử phạt phải bảo đảm đúng pháp luật, chính xác, công bằng, hợp lý mới có tác dụng giáo dục phòng

ngừa. Để bảo đảm công bằng và hợp lý, cần bổ sung vào khoản 5 Điều 9 Luật XLVPHC một số tình tiết giảm nhẹ mới theo hướng sau đây:

+ *Vi phạm hành chính trong trường hợp vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng.*

Đây là trường hợp mà chủ thể khó xác định được hành vi được phép hành động với việc vượt qua ranh giới của phòng vệ chính đáng.

+ *Vi phạm hành chính trong trường hợp vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết.*

Cũng tương tự như trên, chủ thể khó xác định được ranh giới được phép hành động với việc vượt qua ranh giới của tình thế cấp thiết.

+ *Vi phạm hành chính trong trường hợp bị kích động về tinh thần do hành vi trái pháp luật của người có liên quan.*

Trong trường hợp này, chủ thể khó kiểm chế hành vi của mình do lỗi của người khác (ví dụ, gây thương tích cho người khác nhưng chưa đến mức xử lý hình sự do bị nạn nhân lăng mạ chửi bới).

2. Bổ sung các hình thức xử phạt mới

Trong quá trình triển khai thi hành Luật XLVPHC năm 2012, nhiều ý kiến đề nghị bổ sung hình thức xử phạt tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe để xử lý đối với các hành vi vi phạm quy định về sử dụng rượu, bia, ma túy khi điều khiển phương tiện trong lĩnh vực an toàn giao thông.

Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật này có 02 loại ý kiến khác nhau liên quan đến vấn đề này:

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, cần thiết phải bổ sung hình thức xử phạt tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe trong Dự thảo Luật để đáp ứng yêu cầu thực tiễn¹.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng, không nhất

trí bổ sung một số hình thức xử phạt mới trong Dự thảo Luật, vì đây là vấn đề rất lớn, liên quan trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân đã được Hiến pháp quy định, do vậy, cần được tiếp tục nghiên cứu một cách kỹ lưỡng, có đánh giá tác động cụ thể để bổ sung khi xây dựng Luật mới thay thế Luật XLVPHC năm 2012; trong điều kiện chỉ sửa đổi một số điều của Luật XLVPHC năm 2012 như hiện nay thì việc bổ sung quy định nêu trên là chưa phù hợp².

Chúng tôi cho rằng, quan điểm thứ nhất cũng có những yếu tố hợp lý (mặc dù không thể áp dụng ngay tại thời điểm này):

Một là, thực tiễn cho thấy, tình trạng say rượu, bia lái xe gây ra nhiều vụ tai nạn thảm khốc, thương tâm trong thời gian qua là vấn nạn gây bức xúc trong xã hội. Việc áp dụng mức xử phạt theo quy định của Nghị định số 46/2016/NĐ-CP của Chính phủ là chưa thỏa đáng, chưa đủ sức răn đe. Từ thời điểm Nghị định số 100/2019/NĐ-CP có hiệu lực tăng mức phạt tiền và tăng thời hạn tước giấy phép lái xe lên từ 22 đến 24 tháng thì tình trạng lái xe khi trong máu có nồng độ cồn đã giảm hẳn.

Hai là, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: “quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Vì vậy, để bảo đảm an toàn tính mạng, sức khỏe của cộng đồng thì hoàn toàn có thể hạn chế “quyền con người, quyền công dân” của người vi phạm.

Ba là, kinh nghiệm của các nước cho thấy, lái xe trong tình trạng say rượu bị xử lý rất nghiêm. Nhiều nước quy định việc lái xe trong tình trạng say rượu là hành vi tội

1 Xem Dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 42, ngày 10/2/2020.

2 Dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 42, ngày 10/2/2020.

phạm. Nếu gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng có thể bị phạt tù đến chung thân. Đồng thời, nhiều nước quy định lái xe trong trạng thái say rượu bị tước giấy phép vĩnh viễn³.

Về quan điểm thứ hai, chúng tôi chia sẻ một phần quan điểm này, việc tước bằng vĩnh viễn cần phải cân nhắc. Tuy nhiên, theo quy định hiện nay, việc tước giấy phép lái xe với thời hạn từ 22 đến 24 tháng là không thật sự phù hợp. Bởi lẽ, nếu tăng mức phạt tiền đối với hành vi lái xe trong trạng thái có nồng độ cồn mà giữ nguyên thời hạn tước giấy phép thì chưa đủ sức ngăn chặn hiện tượng này. Để xử lý, ngăn chặn loại hành vi vi phạm này cần phải áp dụng đồng thời cả hai biện pháp vừa tăng mức phạt tiền và vừa tăng thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép lái xe. Trong điều kiện kinh tế thị trường có sự phân hóa giàu nghèo sâu sắc giữa các tầng lớp dân cư trong xã hội, hình thức xử phạt tiền có tác dụng răn đe rất khác nhau đối với những người có điều kiện kinh tế không giống nhau. Mức phạt tiền có thể là quá lớn đối với người nghèo nhưng lại không lớn đối với người có điều kiện về kinh tế. Vì vậy, chúng tôi cho rằng, bên cạnh tăng hình thức xử phạt tiền cần phải tăng thời hạn tước giấy phép lái xe so với quy định hiện hành. Việc tăng thời hạn tước giấy phép lái xe có khả năng răn đe như nhau đối với cả người giàu lẫn người nghèo. Những người có điều kiện về kinh tế thì việc tăng thời hạn tước giấy phép lái xe với họ sẽ hiệu quả hơn là tăng mức phạt tiền.

3. Bổ sung thẩm quyền xử phạt cho các chức danh mới

Điều 53 Luật XLVPHC năm 2012 quy định trong trường hợp chức danh có thẩm quyền xử phạt quy định tại Luật này có sự thay đổi về tên gọi (không thay đổi về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn) thì chức danh

đó vẫn có thẩm quyền xử phạt. Tuy nhiên, Điều 53 Luật XLVPHC năm 2012 chưa quy định rõ những trường hợp thay đổi về tên gọi, đồng thời với thay đổi về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như: Trường hợp tên gọi của chức danh vẫn được giữ nguyên đúng như tên gọi được quy định tại Luật XLVPHC năm 2012 nhưng tổ chức đã có sự thay đổi về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; trường hợp tên gọi của chức danh có sự thay đổi, đồng thời cơ cấu tổ chức của đơn vị cũng thay đổi (không đơn thuần chỉ là thay đổi tên gọi).

Xuất phát từ vướng mắc nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất sửa đổi, bổ sung Điều 53 Luật XLVPHC năm 2012 để xử lý trong trường hợp phát sinh các chức danh mới có thẩm quyền xử phạt mà chưa được quy định trong Luật (hoặc ít nhất điều chỉnh các chức danh có sự thay đổi tên gọi, đồng thời với thay đổi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn).

Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật, có 02 loại ý kiến về vấn đề này:

- *Loại ý kiến thứ nhất* cho rằng nên giao Chính phủ quy định⁴;

- *Loại ý kiến thứ hai* cho rằng, Chính phủ quy định sau khi được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tương tự như quy định về thẩm quyền quyết định mức phạt tiền tối đa tại khoản 4 Điều 24 Luật XLVPHC) năm 2012⁵.

Mặc dù cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất sửa đổi, bổ sung Điều 53 Luật XLVPHC theo loại ý kiến thứ hai để đáp ứng sự linh hoạt trong thực tiễn áp dụng (khi có sự thay đổi về tên gọi của cơ quan, tổ chức, kéo theo sự thay đổi về tên gọi của chức danh trong quá trình quản lý). Tuy nhiên,

3 <https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/thoi-su/23614/tuoc-bang-lai-vinh-vien-buoc-tai-xe-uong-ruou-di-l>.

4 Dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 42, ngày 10/2/2020.

theo tác giả, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay, cần giảm thiểu tối đa việc lập pháp ủy quyền. Nếu Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập pháp của mình thì không cần phải ủy quyền cho cơ quan khác thực hiện rồi phải kiểm soát. Việc lập pháp ủy quyền chỉ nên thực hiện khi thật sự cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích công cộng và an ninh quốc gia. Vì vậy, không nên giao cho Chính phủ quy định mà giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính cách là cơ quan hoạt động thường xuyên cao nhất của Quốc hội thực hiện sẽ hợp lý hơn.

Ngoài ra, cũng có ý kiến băn khoăn về mức độ linh hoạt nếu như không giao cho Chính phủ quy định. Chúng tôi cho rằng, theo quy định của Điều 61 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì Ủy ban thường vụ Quốc hội mỗi tháng họp một phiên (giống như Chính phủ) và ngoài ra có thể họp bất thường khi cần thiết. Vì vậy, việc giao thẩm quyền này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn bảo đảm tính linh hoạt.

4. Về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật có ý kiến cho rằng, trên thực tế, có những trường hợp đối tượng vi phạm không chấp hành quyết định xử phạt nhưng không thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế được quy định trong Luật hiện hành vì không phù hợp, cần phải có những biện pháp cưỡng chế khác phù hợp hơn. Ví dụ như ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm, chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động... Về vấn đề này, có 02 loại ý kiến như sau:

- *Loại ý kiến thứ nhất* cho rằng, để bảo đảm sự linh hoạt, kịp thời, cần bổ sung trong

dự thảo Luật điều khoản quy định giao cho Chính phủ quy định các biện pháp cưỡng chế phù hợp trong các lĩnh vực quản lý.

- *Loại ý kiến thứ hai* cho rằng, việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức vi phạm. Do vậy, việc áp dụng biện pháp cưỡng chế nào, trong trường hợp nào phải do Quốc hội quy định trong Luật, chỉ giao Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành các biện pháp đã được Luật quy định.

Dự thảo Luật được xây dựng nghiêng về loại ý kiến thứ hai và quy định bổ sung 02 biện pháp cưỡng chế mới: Ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm; chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động.

Chúng tôi cho rằng, các biện pháp cưỡng chế phải được quy định trong Luật mà không giao cho Chính phủ quy định là hợp lý. Tuy nhiên, việc quy định *ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm* trong Dự thảo Luật là không cần thiết vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, việc cung cấp điện, nước là giao dịch dân sự giữa nhà cung cấp và người sử dụng. Do đó, nếu người sử dụng không vi phạm các điều khoản trong hợp đồng hoặc vi phạm pháp luật trong việc sử dụng điện, nước thì không nên buộc nhà cung cấp “ngừng cung cấp điện, nước” cho cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, các biện pháp cưỡng chế như chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động đủ dư địa cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm ■

5 Dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 42, ngày 10/2/2020.

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI HÀNH VI THI CÔNG CÔNG TRÌNH KHÔNG CÓ GIẤY PHÉP XÂY DỰNG, SAI NỘI DUNG GIẤY PHÉP XÂY DỰNG

Nguyễn Thị Bé Ngoan

Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trật tự xây dựng, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/9/2020

Biên tập : 14/9/2020

Duyệt bài : 16/9/2020

Article Infomation:

Key words: Construction order, administrative violation, sanctioning of administrative violations.

Article History:

Received : 06 Sep. 2020

Edited : 14 Sep. 2020

Approved : 16 Sep. 2020

Tóm tắt:

Trong những năm qua, tốc độ đô thị hóa ở nước ta diễn ra nhanh chóng. Trước sức ép lớn về nhu cầu xây dựng, tình trạng xây dựng công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng diễn ra phổ biến và nghiêm trọng, gây khó khăn trong công tác quản lý nhà nước. Để bảo đảm trật tự xây dựng thì xử phạt vi phạm hành chính được xem là một giải pháp hữu hiệu. Hiện nay, các vi phạm về trật tự xây dựng được quy định khá chi tiết, là cơ sở pháp lý cho người có thẩm quyền thực hiện việc xử phạt đối với hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích một số bất cập trong quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng và đưa ra giải pháp hoàn thiện.

Abstract:

In recent years, the speed of urban areas in our country has taken place rapidly. Facing great pressure on the above-mentioned construction demand, over the past years, construction of works without a permit, the wrong content of the construction permit is widespread and serious, causing difficulties in management state. In order to ensure construction order, sanctioning of administrative violations is considered an effective solution. Currently, violations of the construction order are regulated quite in detail, thereby creating a legal basis for the person who has the authority to sanctioning violations of the construction organization without permits, wrong contents of construction permits. This article provides analysis of shortcomings in the regulations on sanctioning administrative violations for the organization of the construction of works without a permit, the misconducts of the construction permit, and at the same time offering a complete solution.

1. Thực trạng tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh

Trong những năm qua, với việc đô thị hóa ngày càng nhanh ở nước ta, dưới áp lực dân số tăng cao, cũng như nhu cầu về nhà ở của người dân ngày càng lớn đã làm phát

sinh xu hướng xây dựng các công trình cao hơn, đẹp hơn, bề thế hơn nhằm phục vụ nhu cầu cư trú của người dân. Trước sức ép lớn về nhu cầu xây dựng nêu trên, trong những năm qua, tình trạng xây dựng công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng diễn ra phổ biến và nghiêm trọng, gây khó khăn trong công tác quản lý nhà

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

nước. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, mỗi năm có hàng nghìn công trình xây dựng không phép, sai phép, sai quy hoạch đã được phát hiện và xử lý. Cụ thể, trong năm 2017 có 2.856 công trình vi phạm, bình quân 7,8 vụ sai phạm/ngày; năm 2018 có 2.419 công trình vi phạm, bình quân 6,6 vụ sai phạm/ngày; trong 6 tháng đầu năm 2019 có 1.550 công trình vi phạm, bình quân 8,5 vụ/ngày. Mức độ sai phạm 6 tháng đầu năm 2019 tăng hơn 28% so với năm 2018¹.

Tính đến tháng 7/2020 (thống kê từ 15/12/2019 đến 25/7/2020)², tổng số công trình vi phạm trật tự xây dựng trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh là 463 công trình. Trong đó, số công trình xây dựng sai phép là 189/463 trường hợp (chiếm tỷ lệ 40,8% tổng số vi phạm); số công trình xây dựng không phép là 274/463 trường hợp (chiếm tỷ lệ 59,2% tổng số vi phạm). Bình quân số vụ vi phạm là 2,1 vụ/ngày. Nếu so sánh với 6 tháng đầu năm 2019 là 8,5 vụ/ngày thì số vụ vi phạm trong 7 tháng đầu năm 2020 giảm 6,4 vụ/ngày, tỷ lệ giảm là 75,3%. Trong tổng số 24 quận, huyện trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh có 10 quận, huyện không đạt chỉ tiêu giảm 65% tỷ lệ vi phạm xây dựng không phép, sai phép so với 6 tháng đầu năm 2019.

Theo thống kê của Sở Xây dựng Tp. Hồ Chí Minh, từ năm 2013 đến năm 2019 có 9.724 vụ vi phạm xây dựng liên quan đến hành vi xây dựng không phép, sai phép bị phát hiện và xử phạt. Cơ quan chức năng đã ban hành 9.724 quyết định xử phạt hành chính với tổng số tiền gần 174 tỷ đồng. Tuy

nhiên, chỉ có gần 5.000 quyết định được thực hiện. Số lượng quyết định xử phạt còn tồn đọng chưa thể thi hành khoảng 4.700 quyết định. Nguyên nhân là do các đối tượng vi phạm không có khả năng nộp phạt, việc tháo dỡ công trình, bộ phận công trình vi phạm ảnh hưởng đến nơi ở, làm việc của đối tượng vi phạm. Hơn nữa, việc cưỡng chế tháo dỡ công trình rất phức tạp, dễ gây mất an ninh, trật tự nên Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã chưa quyết liệt tổ chức cưỡng chế³.

Do vậy, ngày 25/7/2019, Ban Thường vụ Thành ủy đã ban hành Chỉ thị số 23-CT/TU về tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về trật tự xây dựng trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh, tiến tới chấm dứt tình trạng xây dựng không phép, sai phép mà không bị xử lý theo quy định của pháp luật; làm tiền đề thực hiện hiệu quả Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Thành phố lần thứ X về Chương trình chính trị và phát triển đô thị giai đoạn 2016 - 2020, ổn định an ninh, trật tự để phát triển Tp. Hồ Chí Minh.

Nhằm triển khai thực hiện hiệu quả Chỉ thị số 23-CT/TU của Ban Thường vụ Thành ủy, Ủy ban nhân dân Tp. Hồ Chí Minh đã ban hành Kế hoạch số 3333/KH-UBND vào ngày 12/8/2019 để triển khai các giải pháp tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về trật tự xây dựng trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh. Nội dung của Kế hoạch đã nêu ra 07 nhóm giải pháp cơ bản để đấu tranh, ngăn chặn các vi phạm hành chính liên quan đến xây dựng không phép, sai phép gồm: i) Giải pháp về quy hoạch đô thị, quy hoạch sử dụng đất; ii) Giải pháp về tổ

1 Công văn số 8603/SXD-TT ngày 30/7/2020 của Sở Xây dựng Tp. Hồ Chí Minh gửi Sở Văn hóa và Thể thao về báo cáo tham luận “Kinh nghiệm trong công tác quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh”.

2 Báo cáo số 8823/BC-SXD-TT ngày 05/8/2020 của Sở Xây dựng Tp. Hồ Chí Minh báo cáo kết quả thực hiện Chỉ thị số 23-CT/TU ngày 25/7/2019 của Ban Thường vụ Thành ủy.

3 Phan Anh, Sỹ Hưng, “TPHCM vất vả xử lý công trình vi phạm”, tại website <https://nld.com.vn/thoi-su/vat-va-xu-ly-cong-trinh-vi-phan-2020031621154118.htm>, truy cập ngày 31/8/2020.

chức bộ máy; iii) Giải pháp về công tác phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thủ tục hành chính về đầu tư xây dựng; iv) Giải pháp về tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; v) Giải pháp về quản lý hoạt động hành nghề của các tổ chức tham gia hoạt động xây dựng; vi) Giải pháp về kiểm tra, giám sát về công nghệ; vii) Giải pháp về nhà ở cho người có thu nhập thấp.

Qua hơn 01 năm triển khai các văn bản nêu trên, số lượng vi phạm hành chính về trật tự xây dựng liên quan đến hành vi xây dựng công trình sai phép, không phép đã có sự giảm thiểu đáng kể ở tất cả các quận, huyện. Trong 08 tháng đầu năm 2020, có 504 công trình vi phạm trật tự xây dựng, bình quân mỗi ngày có 1,9 vụ, giảm hơn 77% so với cùng kỳ năm trước (8,5 vụ mỗi ngày). Trong đó, số trường hợp xây dựng không phép là 293 vụ, còn lại là số vụ xây dựng sai phép. Những địa phương có số vụ vi phạm giảm mạnh như: Quận 2 (từ 111 vụ 6 tháng năm 2019 sang 8 tháng đầu năm 2020 chỉ còn 27 vụ, Quận 9 (244 vụ còn 81 vụ), Quận 12 (175 còn 45 vụ), Quận Bình Tân (164 vụ còn 28 vụ), Quận Thủ Đức (262 vụ còn 61 vụ). Một số quận ít xảy ra vi phạm trong 8 tháng đầu năm 2020, như: Quận 4 (6 vụ), Quận 5 (7 vụ), Quận 6 (5 vụ), Quận Tân Phú (7 vụ), Quận Phú Nhuận (3 vụ)⁴.

Những kết quả nêu trên đã góp phần giữ gìn và bảo đảm trật tự quản lý nhà nước về trật tự xây dựng trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh. Số vụ vi phạm liên quan đến hành vi xây dựng không phép, sai phép có sự giảm thiểu đáng kể xuất phát từ sự tích cực của các cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn Tp. Hồ Chí Minh trong việc tích cực kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm. Công tác xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành kịp

thời, thường xuyên đã góp phần quan trọng trong công tác đấu tranh phòng, chống các vi phạm này. Hiện nay, việc xử lý hành vi vi phạm về tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng được quy định tại Nghị định số 139/2017/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) của Chính phủ (Nghị định số 139). Theo đó, Điều 15 Nghị định số 139 đã dành năm khoản riêng biệt để quy định về hành vi vi phạm và chế tài xử phạt, trong đó có ba khoản quy định về hành vi tổ chức thi công công trình sai nội dung giấy phép xây dựng (khoản 2, khoản 4) và không có giấy phép (khoản 5). Ngoài ra, Nghị định này còn hai khoản (khoản 8, khoản 9) quy định về xử phạt đối với hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng đã bị lập biên bản vi phạm mà vẫn tiếp tục thực hiện hành vi vi phạm và tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng đã bị xử phạt mà còn tái phạm.

Nhìn chung, quy định về xử phạt vi phạm hành chính về tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng đã được điều chỉnh khá chi tiết. Các vi phạm về tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng đã được định danh cụ thể và có các chế tài tương ứng, từ đó tạo ra cơ sở pháp lý cho người có thẩm quyền thực hiện việc xử phạt trên thực tế. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng vẫn còn bất cập. Những bất cập này đã gây khó khăn cho công tác xử phạt vi phạm hành chính trong thực tiễn.

4 Báo cáo số 8823/BC-SXD-TT ngày 05/8/2020 của Sở Xây dựng Tp. Hồ Chí Minh báo cáo kết quả thực hiện Chỉ thị số 23-CT/TU ngày 25/7/2019 của Ban Thường vụ Thành ủy.

2. Bất cập trong quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng

Thứ nhất, pháp luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” đối với một số vi phạm hành chính về tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng, sai nội dung giấy phép xây dựng có làm phát sinh “số lợi bất hợp pháp”.

Đối với vi phạm hành chính về tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng, sai nội dung giấy phép xây dựng, Điều 15 Nghị định số 139 chỉ quy định hình thức xử phạt chính là phạt tiền và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*” mà không quy định áp dụng biện pháp “*buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính*” đối với chủ thể thực hiện hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng, sai nội dung giấy phép xây dựng*”.

Trên thực tế, xuất hiện nhiều trường hợp tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng dưới dạng nhà cho thuê. Sau khi hoàn tất, người vi phạm cho thuê với số tiền thuê lên đến vài chục triệu đồng một tháng. Trong một khoảng thời gian nhất định, số tiền thuê nhà có thể lên đến con số vài trăm triệu đồng. Đây là số lợi bất hợp pháp có được từ việc thực hiện hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng⁵. Tuy nhiên, do thiếu vắng quy định

của pháp luật nên người có thẩm quyền không thể áp dụng biện pháp “*buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính*”. Bất cập này làm giảm tính răn đe của biện pháp xử lý vi phạm hành chính, bởi lẽ, số lợi nhận được từ hành vi vi phạm nhiều khi còn lớn hơn mức tiền phạt phải bỏ ra⁶.

Thứ hai, pháp luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành không quy định biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*” đối với hành vi “*tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng, không có giấy phép xây dựng đã bị lập biên bản vi phạm hành chính nhưng chưa ra quyết định xử phạt*” mà vẫn tiếp tục thực hiện hành vi vi phạm”.

Như đã trình bày, đối với hành vi tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng, không có giấy phép xây dựng thì sau khi lập biên bản vi phạm hành chính, pháp luật cho phép trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày lập biên bản, tổ chức, cá nhân vi phạm làm thủ tục đề nghị cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh hoặc cấp giấy phép xây dựng. Như vậy, trong khoảng thời gian này, tổ chức, cá nhân vi phạm phải ngừng thực hiện hành vi vi phạm. Trường hợp tổ chức, cá nhân có hành vi “*tiếp tục tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng, không có giấy phép xây dựng sau khi đã bị lập biên bản nhưng chưa ra quyết định xử phạt*” thì cấu thành một vi phạm độc lập. Trong trường hợp này, về nguyên tắc, người có thẩm quyền sẽ lập biên bản về hành vi “*tiếp tục tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng, không có giấy phép xây dựng sau khi đã bị lập biên bản nhưng chưa ra quyết định xử*

5 Tài liệu số 02/TTXD của Thanh tra Sở xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 17/8/2019.

6 Báo Xây dựng, “Khu ẩm thực xây trái phép 17 năm không bị xử lý tại TP.HCM”, ngày 06/09/2020; <https://baoxaydung.com.vn/khu-am-thuc-xay-trai-phep-17-nam-khong-bi-xu-ly-tai-tphcm-288133.html>, truy cập ngày 06/09/2020.

phạt” và tiến hành xử phạt theo khoản 8 Điều 15 Nghị định số 139.

Tuy nhiên, do khoản 8 Điều 15 Nghị định số 139 không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*” nên dẫn đến bất cập là không có khả năng khôi phục lại trật tự ban đầu như trước khi xảy ra vi phạm.

Thứ ba, quy định về mức xử phạt hành chính của Nghị định số 139 chưa thống nhất với Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Hiện nay, cách quy định mức phạt trong các nghị định rất khác nhau, không theo một quy chuẩn cụ thể. Đa số các nghị định quy định mức phạt đối với cá nhân; sau đó, quy định đối với tổ chức bằng hai lần mức phạt đối với cá nhân (Nghị định số 167/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình⁷, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường⁸). Bên cạnh đó, có nghị định quy định mức phạt đối với tổ chức, sau đó quy định mức phạt đối với cá nhân bằng ½ mức phạt đối với tổ chức. Một trong những nghị định quy định theo chiều đảo ngược này là Nghị định số 139. Theo đó, khoản 3 Điều 4 Nghị định số 139 quy định: “mức phạt tiền quy định tại Nghị định này là mức phạt áp dụng đối với tổ chức. Đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính thì mức phạt tiền đối với cá nhân bằng 1/2 mức phạt tiền đối với tổ

chức”. Cách quy định chưa hợp lý, không thống nhất với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật Xử lý VPHC). Cụ thể, điểm i khoản 1 Điều 24 Luật Xử lý VPHC quy định mức phạt cao nhất là 500.000.000 đồng đối với cá nhân, nhưng khoản 1 Điều 4 Nghị định số 139 lại quy định mức phạt trong lĩnh vực xây dựng cao nhất là 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức, sau đó quy định mức phạt đối với cá nhân bằng ½ mức phạt đối với tổ chức.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, sửa đổi Nghị định số 139 theo hướng bổ sung thêm biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*” đối với vi phạm quy định tại khoản 8 Điều 15 Nghị định này. Theo đó, điểm d khoản 11 Điều 15 Nghị định số 139 được viết lại như sau:

“11. Biện pháp khắc phục hậu quả:

d) Buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm đối với hành vi quy định tại khoản 2, khoản 4, khoản 5 (mà hành vi vi phạm đã kết thúc), khoản 6, khoản 7, **khoản 8** Điều này”.

Thứ hai, sửa đổi khoản 3 Điều 4 Nghị định số 139 theo hướng quy định thống nhất với quy định về mức xử phạt như Luật Xử lý VPHC là cá nhân trước, tổ chức sau. Theo đó, khoản 3 Điều 4 Nghị định số 139 được viết lại như sau: “Mức phạt tiền quy định tại Nghị định này là mức phạt áp dụng đối với cá nhân. Đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 2 lần mức phạt tiền đối với cá nhân” ■

7 Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định: “mức phạt tiền quy định tại Chương II Nghị định này là mức phạt được áp dụng đối với hành vi vi phạm hành chính của cá nhân. Đối với tổ chức có cùng hành vi vi phạm, mức phạt tiền gấp 02 (hai) lần mức phạt tiền đối với cá nhân”.

8 Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định: “mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính quy định tại Chương II của Nghị định này là mức phạt tiền quy định đối với hành vi vi phạm hành chính của cá nhân, mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm hành chính của tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền với cùng hành vi vi phạm hành chính của cá nhân”.

CHÍNH SÁCH HẬU TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở MỘT SỐ DỰ ÁN THỦY ĐIỆN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. Nguyễn Lâm Thành*

TS. Nguyễn Anh Phong**

ThS. Vũ Huy Phúc, Th.S Phạm Thị Thu Hà, Th.S Nguyễn Mai Linh***

* Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc của Quốc hội.

** Giám đốc Trung tâm Thông tin phát triển nông nghiệp nông thôn, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT.

*** Nghiên cứu viên, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tái định cư, chính sách tái định cư, chính sách hậu tái định cư, dân tộc thiểu số.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/9/2020

Biên tập : 19/9/2020

Duyệt bài : 22/9/2020

Article Information:

Key words: Resettlement, resettlement policy, post-resettlement policy, ethnic minorities.

Article History:

Received : 09 Sep. 2020

Edited : 19 Sep. 2020

Approved : 22 Sep. 2020

Tóm tắt:

Chính sách hậu tái định cư là những chính sách hỗ trợ cho cộng đồng và người dân khu, điểm tái định cư nhằm hỗ trợ phát triển sinh kế, tạo việc làm tăng thu nhập và giảm nghèo bền vững thông qua các giải pháp như đào tạo nghề, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, đầu tư cơ sở hạ tầng, v.v. Mặc dù, các dự án thủy điện đều triển khai các chính sách hỗ trợ ổn định cuộc sống cho người dân sau tái định cư nhưng tỷ lệ nghèo của hộ dân tộc thiểu số ở các khu, điểm tái định cư bình quân vẫn ở mức cao hơn mức bình quân chung của các hộ dân tộc thiểu số; tỷ lệ hộ được đào tạo nghề và chuyển đổi nghề nghiệp thấp; việc tái định cư chưa đáp ứng được nhu cầu về bảo tồn, duy trì bản sắc văn hóa và phong tục truyền thống; yếu kém trong xử lý ô nhiễm môi trường sống tại các khu, điểm tái định cư. Để khắc phục những bất cập trên, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp như: đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp; nâng cấp, sửa chữa cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất, sinh hoạt cộng đồng và cung cấp các dịch vụ công; tập trung triển khai hoạt động giảm nghèo bền vững; bảo tồn duy trì văn hóa cộng đồng và hỗ trợ hội nhập cộng đồng vùng tái định cư; đảm bảo vệ sinh môi trường; và nghiên cứu thí điểm xây dựng quỹ hỗ trợ người dân hậu tái định cư.

Abstract:

The Post-resettlement policies are the ones supporting the communities and people in the resettlement sites for their livelihood developments, jobs provision, income generation, and poverty reduction in a sustainable manner through such solutions as vocational training, supports to a career change, structure transformation of crop and livestock, infrastructure investment, etc. Although hydropower projects all implement policies to stabilize lives for people after resettlement, the poverty rate of ethnic minority households in resettlement areas and sites is still at an average level, which is higher than the average of the ethnic minority households; the proportion of households receiving vocational training and career change is low; the resettlement has not met the needs of conservation and maintenance of cultural identity and traditional customs; weaknesses in handling environmental pollution in resettlement sites. It is necessary to implement solutions such as vocational training, career change; upgrading and repairing infrastructure for production, community activities and providing public services; focus on implementing activities of sustainable poverty reduction; preserving and maintaining community culture and supporting community integration in resettlement areas; ensure environmental sanitation, and researching on pilot building a fund to support post-resettlement people to overcome the above shortcomings.

1. Đặt vấn đề

Kể từ khi thực hiện công cuộc đổi mới, để đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội, thủy điện là nguồn năng lượng có vai trò quan trọng góp phần sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên nước, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, chống lũ, chống hạn, cung cấp nước tưới cho nông nghiệp, sinh hoạt của nhân dân, đóng góp nguồn ngân sách, cải thiện cơ sở hạ tầng vùng miền núi, đặc biệt là đảm bảo cung ứng điện cho quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, việc xây dựng các công trình thủy điện, đặc biệt là các công trình thủy điện lớn vừa qua đang đặt ra nhiều thách thức đối với công tác ổn định đời sống của người dân vùng DTTS và miền núi. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, tính đến năm 2020, nước ta có khoảng 86 dự án thủy điện phải thực hiện công tác di dân, tái định cư. Tổng số dân phải di chuyển để xây dựng các công trình thủy điện trên cả nước là 66.372 hộ¹. Ước tính 90% số người bị ảnh hưởng bởi thủy điện là đồng bào DTTS sống ở vùng núi².

Nhiều công trình thủy điện đã hoàn thành công tác thu hồi đất, TĐC từ nhiều năm trước. Chính phủ và các địa phương đã có rất nhiều cố gắng trong việc ban hành cơ chế, chính sách cũng như tổ chức thực hiện để TĐC cho người dân và đã đạt được những kết quả nhất định. Bộ mặt nông thôn vùng TĐC đã có sự thay đổi, cơ sở hạ tầng tốt hơn. Tuy nhiên, khi so sánh với sự phát triển chung, đời sống của người dân trong thời kỳ

hậu TĐC vẫn đang gặp rất nhiều khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo cao. Nguyên nhân là do các chính sách hỗ trợ cho người dân phát triển sinh kế chưa hiệu quả, công tác đào tạo nghề chưa phù hợp với người dân, nhiều hỗ trợ đã được chủ đầu tư cam kết nhưng không thực hiện, tình trạng thiếu đất sản xuất và chất lượng thấp rất phổ biến, cơ sở hạ tầng (nhà ở, đường, hệ thống cấp nước...) xuống cấp nghiêm trọng gây khó khăn cho đời sống của người dân và ảnh hưởng đến niềm tin của người dân.

2. Chính sách tái định cư và hậu tái định cư

Trước năm 1993, đất đai đều được quản lý bởi Nhà nước nên các giao dịch phải thông qua các quyết định của Nhà nước, đất không có giá trị, thị trường đất đai chưa được công nhận. Trong giai đoạn này, TĐC là quá trình đưa người dân từ vùng dự án đến nơi định cư mới, có đền bù những mất mát cho người dân nhưng không có chính sách giúp người dân phục hồi sinh kế. Điều đó khiến người dân TĐC rất dễ bị rơi vào nghèo đói sau khi di dời và TĐC³.

Luật Đất đai năm 1993 đã hình thành khung chính sách bồi thường, hỗ trợ cho người TĐC khi Nhà nước thu hồi đất. Điều kiện bắt buộc khi thực hiện dự án có thu hồi đất quy mô lớn là phải có “khu TĐC xây dựng phù hợp với quy hoạch, tiêu chuẩn và quy chuẩn xây dựng ở đô thị hoặc nông thôn”⁴. Đến năm 2004, Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 quy định: “Trước khi bố trí đất ở cho các hộ gia

-
- 1 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2020), Báo cáo Đánh giá tình hình thực hiện chính sách pháp luật về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện.
 - 2 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2018), Báo cáo thực trạng và giải pháp ổn định di cư tự do các vùng Tây Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ.
 - 3 Bui Thi Minh Hang and Pepijin Schreinemachers (2011), TĐC nông hộ ở Tây Bắc Việt Nam: Thay đổi sinh kế và thích ứng, *International Journal of Water Resources Development* 27(4): 769-785.
 - 4 Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998.

đình, cá nhân, khu TĐC phải được xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ đảm bảo đủ điều kiện cho người sử dụng tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ”⁵ và “Tạo điều kiện cho các hộ vào khu TĐC được xem cụ thể khu TĐC và thảo luận công khai về dự kiến bố trí”. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định số 197/2004/NĐ-CP, chỉ có các hộ dân bị thu hồi trên 30% diện tích đất sản xuất mới được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và đào tạo việc làm; Nghị định số 69/2009/NĐ-CP⁶ cho phép tất cả các hộ dân có đất sản xuất bị thu hồi sẽ được hưởng chế độ hỗ trợ nêu trên. Đây là một bước tiến trong chính sách để đảm bảo công bằng trong đền bù; nhưng cũng còn một số bất cập cần điều chỉnh cho phù hợp với thực tế (ví dụ trường hợp hộ dân có đất sản xuất vượt hạn điền; mức độ đền bù cần phân biệt giữa các hộ dân bị thu hồi ít hay nhiều đất, v.v.). Theo quy định của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP, mức hỗ trợ các hộ bằng tiền từ 1,5 đến 5 lần giá đất đối với toàn bộ diện tích đất bị thu hồi, nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp sẽ do UBND các tỉnh quyết định mức hỗ trợ cụ thể. Điều này khiến UBND các tỉnh lúng túng trong việc ra quyết định về mức hỗ trợ do thiếu hướng dẫn cụ thể, đồng thời cũng gây rủi ro khiếu kiện nếu một dự án nằm trên địa bàn 2 tỉnh có hai mức hỗ trợ khác nhau⁷.

Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể về việc thu hồi đất: “Nhà nước thu hồi đất do tổ

chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia và mục đích công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật” (khoản 3 Điều 54).

Năm 2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 và Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014. Hai văn bản này quy định về chính sách đặc thù di dân, TĐC các dự án thủy lợi, thủy điện. Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg đã đưa ra các giải pháp gồm: hỗ trợ người dân TĐC chuyển đổi cây trồng, vật nuôi, thủy sản, phát triển rừng sản xuất, hỗ trợ đào tạo nghề. Tuy nhiên, sau 5 năm triển khai chính sách này thể hiện một số bất cập, việc triển khai thực hiện chậm do thiếu nguồn kinh phí thực hiện và cơ chế tài chính phân cấp không rõ ràng. Đối với một số dự án lớn như thủy điện Sơn La, Chính phủ có riêng Đề án ổn định dân cư, phát triển KT-XH vùng TĐC thủy điện Sơn La.

Tháng 2/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chính sách mới⁸ thông qua quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau TĐC theo đúng các văn bản pháp luật về đầu tư công để tăng tính thực thi. Đặc biệt, chính sách mới làm rõ trách nhiệm của Bộ Nông nghiệp và Phát

5 Điều 35 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004.

6 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP đã hết hiệu lực và được thay thế bởi Nghị định số 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đất đai 2013.

7 Lê Anh Tuấn, Đào Thị Việt Nga (2016), Phát triển thủy điện ở Việt Nam: Thách thức và Giải pháp, Nxb. Khoa học và kỹ thuật.

8 Quyết định số 06/2019/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện.

triển nông thôn là đơn vị chủ trì tổng hợp kế hoạch trung hạn hàng năm do UBND các tỉnh lập gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính theo quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước.

Nhằm giải quyết các vấn đề đang tồn tại, tăng cường vai trò quản lý nhà nước trong lĩnh vực di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện, năm 2019, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án: “Rà soát và hoàn thiện các chính sách về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện”⁹. Đề án đặt ra mục tiêu rà soát, đánh giá thực trạng các chính sách về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện; đề xuất các nhiệm vụ, giải pháp và những định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện để hỗ trợ, tạo điều kiện giúp người dân TĐC phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập và ổn định cuộc sống, đồng thời đề xuất các giải pháp giúp người dân TĐC tiếp cận bình đẳng các dịch vụ xã hội cơ bản tại nơi ở mới, góp phần ổn định tình hình an ninh trật tự, phát triển kinh tế - xã hội tại các địa phương tiếp nhận TĐC. Do mới ban hành, đến thời điểm hiện tại chưa có nhiều địa phương triển khai thực hiện đề án này, những vấn đề cấp bách đang diễn ra tại các khu TĐC do đó vẫn còn nguyên tính thời sự và cần thiết được nhận diện để có những giải pháp kịp thời và đồng bộ.

3. Thực trạng thực hiện chính sách hậu tái định cư ở một số dự án thủy điện ở nước ta

3.1. Giới thiệu về cuộc khảo sát

Trong năm 2018-2019, Hội đồng Dân tộc Quốc hội, Ủy ban Dân tộc và Viện Chính

sách và Chiến lược PTNNNT đã thực hiện Đề tài “Những vấn đề cấp bách trong thực hiện TĐC ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi nước ta hiện nay”; trong đó, có thực hiện điều tra khảo sát tại 10 tỉnh tiêu biểu của Việt Nam có thực hiện chương trình TĐC liên quan đến các công trình thủy điện; trong đó, Sơn La và Lai Châu thuộc khu vực Tây Bắc Bộ; Tuyên Quang thuộc Đông Bắc Bộ; Thanh Hóa và Nghệ An thuộc Bắc Trung Bộ; Quảng Nam, Bình Thuận thuộc duyên hải Nam Trung Bộ; Gia Lai và Lâm Đồng thuộc Tây Nguyên; Bình Phước thuộc Đông Nam Bộ.

Trong mỗi tỉnh, lựa chọn huyện xã miền núi có thực hiện chương trình TĐC cho người DTTS. Có hai nhóm hộ được chọn là nhóm hộ TĐC và nhóm hộ đối chứng. Trong đó, nhóm hộ đối chứng là nhóm hộ sinh sống tại vùng lân cận. Hai nhóm hộ TĐC và hộ đối chứng được phỏng vấn bằng bảng hỏi cấu trúc tập trung vào các nội dung để đánh giá tác động của TĐC tới đời sống kinh tế, xã hội và môi trường sống.

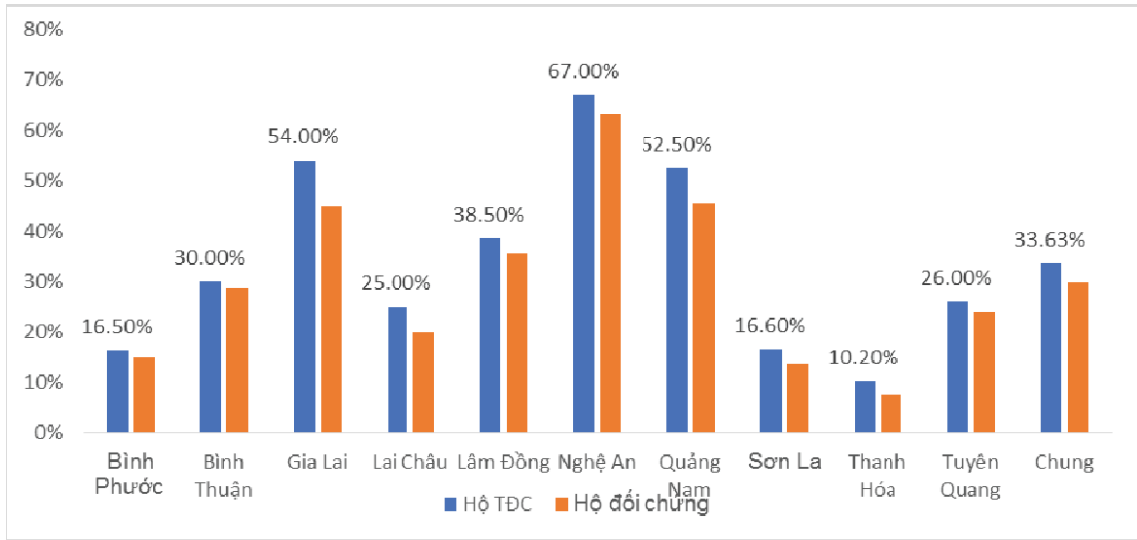
3.2. Kết quả khảo sát về thực hiện chính sách tái định cư ở một số dự án thủy điện

a) Tỷ lệ hộ nghèo cao tại các khu, điểm TĐC

Kết quả khảo sát tại các tỉnh, tỷ lệ nghèo ở các khu, điểm TĐC cao hơn so với mặt bằng chung và so với bình quân các hộ DTTS khác. Tỷ lệ nghèo tại các khu TĐC bình quân là 33,63% cao hơn khoảng 3% so với bình quân các hộ DTTS khác. Tỷ lệ nghèo tại các khu TĐC được ghi nhận cao

9 Quyết định số 1457/QĐ-TTg ban hành ngày 25/10/2019 phê duyệt Đề án: Rà soát và hoàn thiện các chính sách về di dân, tái định cư dự án thủy lợi, thủy điện.

Hình 1: Tỷ lệ hộ nghèo của các hộ điều tra năm 2018



Nguồn: Số liệu điều tra 2018-2019 (Đề tài: Những vấn đề cấp bách trong thực hiện TĐC ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi nước ta hiện nay).

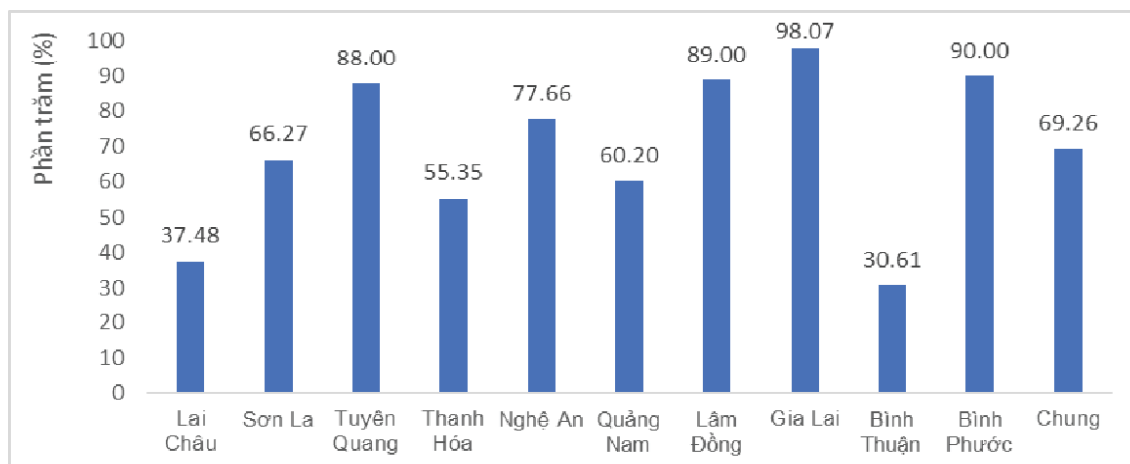
nhất là 67% tại các khu TĐC của Dự án thủy điện Bản Vẽ và Thủy lợi Bản Mòng (Nghệ An). Tỷ lệ nghèo thấp nhất được ghi nhận là 10.2% tại khu TĐC của Thủy điện Trung Sơn tại Thanh Hóa. Tỷ lệ nghèo thường tăng cao sau 2-3 năm TĐC khi người dân đã sử dụng hết tiền đền bù cho việc mua sắm vật dụng cá nhân, mua thực phẩm.

b) Chưa đảm bảo cung cấp đủ đất sản xuất và đất ở cho người dân TĐC ổn định cuộc sống

Theo khảo sát ở nhiều khu, điểm TĐC của Gia Lai, Quảng Nam, Nghệ An, đất ở và đất sản xuất chỉ đáp ứng nhu cầu trong mấy năm đầu, chưa đảm bảo nhu cầu tách hộ, giãn dân, gia tăng dân số; có những nơi bố trí đất ở không đúng phương án quy hoạch như tại Bản Vẽ (Nghệ An), bố trí ở nơi có độ dốc lớn, nguy cơ sạt lở cao, không đảm bảo an toàn nên sau TĐC người dân không ở mà chuyển đi nơi khác, nhiều khu TĐC bỏ hoang.

Theo kết quả khảo sát, tỷ lệ hoàn thành giao đất sản xuất của các dự án TĐC bình quân mới đạt 69% so với quy hoạch. Tình trạng các hộ dân TĐC chưa được giao đủ đất sản xuất so với hạn mức quy định tồn tại ở nhiều nơi như: Dự án thủy điện Huội Quảng, Bản Chất tỉnh Lai Châu, bình quân diện tích đất sản xuất là 0,89 ha/hộ, thấp hơn so với hạn mức quy định (1,2 - 1,5 ha/hộ); Dự án thủy điện Bản Vẽ tỉnh Nghệ An còn 75 hộ chưa nhận đất, với tổng diện tích còn thiếu là 90,4 ha; Dự án thủy điện Hủa Na tỉnh Nghệ An còn 746 hộ chưa được giao đủ đất lúa, với tổng diện tích còn thiếu 57,8 ha, 311 hộ thiếu đất lâm nghiệp với tổng diện tích là 1.032 ha; Dự án thủy điện Đồng Nai 3 tỉnh Đắk Nông còn 275 hộ chưa được giao đủ đất sản xuất nông nghiệp, với tổng diện tích còn thiếu là 257 ha; Dự án thủy điện Thượng Kon Tum tỉnh Kon Tum còn 106 hộ chưa được giao đủ đất sản xuất nông nghiệp, với tổng diện tích còn thiếu là 75 ha.

Hình 2: Tỷ lệ giao đất cho hộ TĐC so với quy hoạch tại một số công trình thủy điện



Nguồn: Khảo sát tại các tỉnh, 2018-2019.

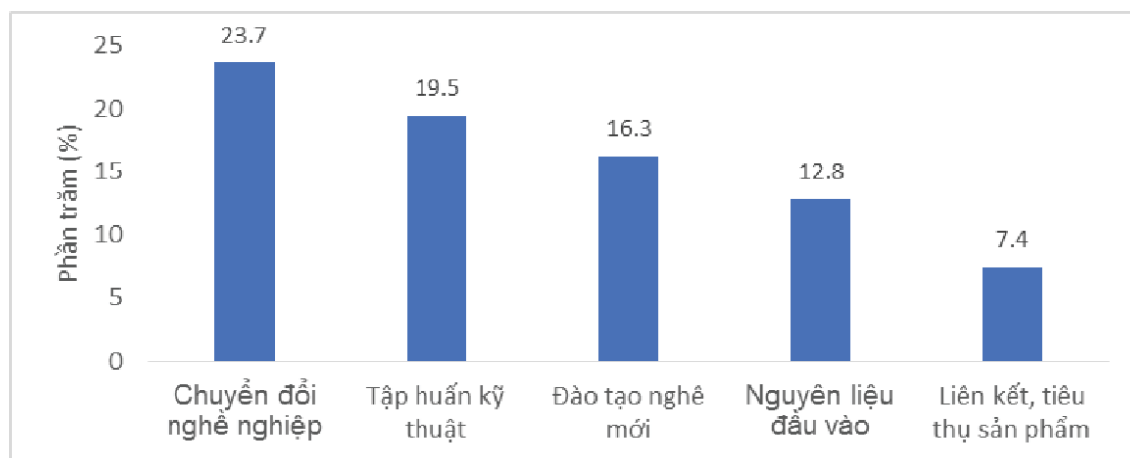
Hiện nay, tình trạng thiếu đất sản xuất và đất ở đang làm cho cuộc sống của người dân ở các khu, điểm TĐC của các công trình thủy lợi và các công trình khác (thủy điện, giao thông) ở vùng DTTS và miền núi đang gặp rất nhiều khó khăn. Thiếu đất sản xuất là nguyên nhân làm nhiều hộ TĐC quay về khu vực lòng hồ canh tác. Điển hình như thủy điện Bản Vẽ có 136 hộ (434 khẩu) quay về cư trú canh tác trên khu vực lòng hồ, và một số thủy điện khác như An Khê, Thác

Mơ, Hàm Thuận cũng có tình trạng này nhưng ít hơn.

c) Đời sống của người dân TĐC còn nhiều khó khăn do thực hiện chưa tốt công tác hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, phát triển sinh kế và tạo việc làm của các hộ sau TĐC

Theo đánh giá của cán bộ chính quyền các địa phương, người dân TĐC đang phải đối mặt với những vấn đề như: thu nhập thấp và thiếu việc làm, hoạt động sản xuất nông nghiệp không hiệu quả. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ

Hình 3: Tỷ lệ hộ được hỗ trợ tạo sinh kế sau TĐC



Nguồn: Khảo sát tại các tỉnh, 2018-2019.

CHÍNH SÁCH

được hỗ trợ tạo sinh kế sau TĐC vẫn còn thấp, cụ thể: chỉ 23,7% số hộ được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp; 19,5% được tập huấn kỹ thuật; 16,3% được đào tạo nghề mới; 12,8% được hỗ trợ nguyên liệu đầu vào sản xuất; và chỉ 7,4% được hỗ trợ liên kết, tiêu thụ sản phẩm. Với tỷ lệ được hỗ trợ thấp như trên, trong khi phải đối mặt với nhiều khó khăn sinh kế khi chuyển đổi nơi ở, có thể thấy người dân TĐC đã trở thành một đối tượng rất dễ bị tổn thương trong xã hội.

Tỷ lệ thấp như trên còn cho thấy, chính sách hỗ trợ chuyển đổi nghề hay đa dạng hóa sinh kế cho người dân thực hiện nhưng không hiệu quả, thiếu bền vững. Như trên đã đề cập, tỷ lệ các hộ tham gia đào tạo nghề mới rất thấp chỉ 16,3%, nguyên nhân là do nhận thức thấp của người dân về cơ hội chuyển đổi việc làm, nhiều người lớn tuổi nên việc đào tạo nghề, chuyển đổi nghề gặp khó khăn. Trong khi đó, cơ hội tìm các việc làm phi nông nghiệp ở các nhà máy, công ty ở địa phương cũng không nhiều, tỷ lệ lao động địa phương được nhận làm việc tại các công trình thủy điện trên địa bàn rất thấp. Tập quán làm việc tự do và có nhiều lễ hội trong năm của người DTTS cũng ảnh hưởng tới chất lượng và thời gian làm việc, khiến các doanh nghiệp không ưu tiên tuyển chọn (một số địa phương có các công ty cao su, mía đường như Bình Thuận, Bình Phước, Gia Lai, người dân được đào tạo vào làm ở các công ty này nhưng rất nhiều lao động không thể tuân thủ kỷ luật và bỏ việc không làm...). Ngoài ra, theo các cán bộ phụ trách đào tạo nghề ở các địa phương, các đơn vị đào tạo nghề gặp khó khăn trong chọn lựa ngành nghề để đào tạo (có nhu cầu lao động nhiều, yêu cầu kỹ thuật không cao, thời gian làm việc ổn định, mức thu nhập đảm bảo v.v.) trong phạm vi khu vực gần với các khu TĐC.

d) Các công trình công cộng và nhà ở của hộ TĐC nhanh chóng xuống cấp hoặc bị bỏ hoang do không phù hợp với phong tục tập quán

Đối với rất nhiều dự án thủy điện, các khu TĐC đồng bộ đã được xây dựng. Tuy nhiên, theo người dân, việc thiết kế, xây dựng các khu TĐC chưa quan tâm đến phong tục, tập quán, và văn hóa của các cộng đồng người DTTS nên nhiều công trình nhà ở và công trình công cộng sau khi đưa vào sử dụng không được người dân sử dụng.

Kết quả khảo sát cho thấy, tại các khu, điểm TĐC có xây nhà đồng bộ hầu hết đã xuống cấp nghiêm trọng, tỷ lệ nhà bỏ hoang khá nhiều (ở khu TĐC thủy điện Hạm Thuận tỉnh Bình Thuận ước tính khoảng 30% số nhà bị bỏ hoang; thủy điện Bản Vẽ tỉnh Nghệ An nhiều khu nhà TĐC di vén gần lòng hồ đã bỏ hoang từ nhiều năm; thủy điện Thác Mơ tỉnh Bình Phước, Sông Tranh 2 tỉnh Quảng Nam cũng trong tình trạng tương tự. Đối với các dự án thủy điện ở giai đoạn sau năm 2013, rút kinh nghiệm từ sự thiếu hiệu quả của các khu TĐC xây dựng đồng bộ nên các dự án đã chuyển qua hỗ trợ tiền để người dân tự xây dựng nhà ở hoặc vận chuyển nhà từ nơi ở cũ về nơi ở mới.

Tình trạng thiếu quy hoạch các công trình phụ (nhà bếp, nhà vệ sinh, chuồng trại...) ở các khu, điểm TĐC rất phổ biến. Nhiều khu TĐC tập trung có xây nhà vệ sinh cho các hộ, nhưng do không phù hợp với phong tục, tập quán, văn hóa nên các hộ không sử dụng và chuyển đổi thành nhà kho (điển hình như tại khu TĐC An Khê- Kanak Gia Lai). Theo người dân, nguyên nhân do khi quy hoạch đã không tính toán khoảng cách từ nhà vệ sinh với nhà ở, dẫn tới xây quá sát với nhà ở gây ô nhiễm, không phù

hợp với phong tục của người DTTS là nhà vệ sinh phải cách xa nhà ở.

Khảo sát các khu, điểm TĐC cho thấy, các công trình dịch vụ công như: đường giao thông, hệ thống cấp nước sinh hoạt, nhà văn hóa, hệ thống điện chưa được xây dựng. Nhiều khu TĐC sau 10 năm mới có điện lưới như khu TĐC của thủy điện Bản Vẽ (Nghệ An). Một số dự án thu hồi đất trong giai đoạn quy hoạch treo đã 10 năm gây khó khăn cho cuộc sống của các hộ do không được đầu tư cơ sở hạ tầng, đường, điện (như dự án Thủy lợi Bản Mòng, Nghệ An).

Một số khu TĐC đã có các công trình công cộng nhưng xuống cấp nghiêm trọng. Đặc biệt, đối với các công trình đường giao thông, nước sinh hoạt sau một thời gian ngắn sử dụng rất nhiều công trình đã hư hỏng. Chỉ có khoảng 47,0% người dân TĐC tiếp cận được nước sạch (gồm nước máy vào nhà, nước máy công cộng, giếng khoan và giếng đào), trong khi mức tiếp cận này ở các hộ ĐC là 62,0%. Các hộ TĐC chủ yếu dùng nước chảy từ các khe suối chiếm 45,3%, trong khi các hộ đối chứng dùng nhiều nhất là nước từ giếng đào 34,3%. Tình trạng thiếu nước nghiêm trọng nhất tại khu TĐC các công trình giao thông tại Bình Phước, hầu hết các giếng nước đào ở đây đã cạn nước, khu cấp nước tập trung cũng đã cạn và hư hỏng nghiêm trọng, người dân phải mua nước từ các xe chở nước và không đủ nước để cho sinh hoạt hàng ngày¹⁰.

Ngoài ra, nhà sinh hoạt động đồng cũng hư hỏng, nhiều khu bị bỏ hoang như tại thủy điện An Khê- Kanak Gia Lai.

e) Chưa đáp ứng được nhu cầu về bảo tồn, duy trì bản sắc văn hóa và phong tục truyền thống tại các khu, điểm TĐC.

Đối với nhiều dự án thủy điện lớn như: Sơn La, Lai Châu, Tuyên Quang, Bản Vẽ - Nghệ An đã thực hiện di dời nhiều cộng đồng người dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, ở nhiều nơi, những người di dời phải ở xen ghép với những cộng đồng dân tộc tại chỗ. Điều này dẫn tới nhiều hoạt động văn hóa truyền thống của các dân tộc khó được duy trì và đang bị mai một dần. Điều này thể hiện rõ nhất ở tần suất sinh hoạt văn hóa cộng đồng, tổ chức lễ hội truyền thống tại các khu TĐC thấp hơn so với các khu đối chứng và đánh giá của người dân về mức độ quan trọng của “già làng, trưởng bản” ở các khu TĐC cũng kém quan trọng hơn so với nơi đối chứng. Cụ thể, 25,04% hộ TĐC đồng ý tần suất tổ chức trong những năm gần đây ít hơn so với trước kia, tỷ lệ của hộ đối chứng là 21,01%. Tỷ lệ đánh giá kém quan trọng hơn của già làng, trưởng bản của các hộ TĐC là 13,55%, trong khi đó các hộ đối chứng đánh giá là 10,76%. Ngoài ra, ở một số nơi, do nhà văn hóa cộng đồng được xây dựng với chất lượng kém, đến nay đã xuống cấp, người dân không dám sử dụng trong những ngày mưa bão vì sợ sập (TĐC thủy điện Bản Vẽ - Nghệ An, Hàm Thuận - Bình Thuận)¹¹.

Mâu thuẫn trong cộng đồng cũng đang là vấn đề đặt ra đối với các khu TĐC, đặc biệt là tại các khu TĐC xen ghép, hay các khu TĐC mà cộng đồng TĐC sống gần các cộng đồng bản địa khác. Kết quả khảo sát

10 Nguồn: Khảo sát tại các tỉnh, 2018-2019.

11 Nguồn: Khảo sát tại các tỉnh, 2018-2019.

cho thấy, 13,1% hộ TĐC đánh giá các mâu thuẫn trong cộng đồng tăng hơn so với 5 năm trước đây, trong khi hộ đối chứng chỉ 8,5%¹².

f) Yếu kém trong xử lý ô nhiễm môi trường sống tại các khu, điểm TĐC

Do khi thiết kế quy hoạch khu TĐC các chủ đầu tư đã không chú ý quy hoạch khu xử lý rác thải, thu gom nước thải sinh hoạt, sản xuất. Đến nay, tình trạng ô nhiễm môi trường đang rất phổ biến tại các khu TĐC, rác thải sinh hoạt, rác thải từ chăn nuôi thải trực tiếp ra môi trường gần khu dân cư gây ô nhiễm, gây nguy cơ dịch bệnh đối với cộng đồng (điển hình tại các khu TĐC của thủy điện Bản Vẽ - Nghệ An, thủy điện An Khê - Kanak Gia Lai). Ngoài ra, tình trạng thiếu nước sinh hoạt đang rất phổ biến ở nhiều khu TĐC cũng gây ảnh hưởng lớn tới việc giữ gìn vệ sinh môi trường sống tại các khu TĐC, đặc biệt ở một số khu như TĐC thủy điện Sơn La, thủy điện Bình Phước, thậm chí người dân phải mua nước sinh hoạt từ các xe téc với giá cao.

3. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách

Trên cơ sở kết quả khảo sát, chúng tôi kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện chính sách hậu TĐC đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở các dự án thủy điện sau đây:

a) Hỗ trợ công tác giảm nghèo

Cần ưu tiên thực hiện các giải pháp sau để hỗ trợ giảm nghèo cho các khu TĐC: (i) tiếp tục rà soát, đẩy mạnh chính sách giao đất cho hộ DTTS, đặc biệt diện tích rừng do các đơn vị nhà nước đang quản lý, các công ty nông lâm nghiệp ở các địa phương; (ii) hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp (nghiên cứu thử nghiệm các loại giống cây trồng, vật

nuôi, thủy sản mới phù hợp với từng địa phương; tăng cường các hoạt động khuyến nông bằng cách xây dựng các mô hình trình diễn về cây, con mới ở địa phương để người dân học hỏi và làm theo; (iii) ưu tiên cho các hộ TĐC tiếp cận nguồn vốn vay tín chấp hoặc vay theo chuỗi giá trị với lãi suất ưu đãi; ưu tiên cấp vốn vay ưu đãi cho các doanh nghiệp đầu tư sản xuất nông nghiệp, đặc biệt với các dự án có khả năng thu hút lao động từ các khu TĐC.

b) Nâng cấp, sửa chữa cơ sở hạ tầng phục vụ cộng đồng và dịch vụ công

Cần phải có chính sách, quy định để các địa phương lồng ghép việc sửa chữa nâng cấp các công trình cơ sở hạ tầng tại các khu TĐC với các chương trình lớn như Chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới. Ngoài ra, cần nghiên cứu xây dựng cơ chế để sử dụng nguồn kinh phí trích từ nguồn đóng góp hàng năm của các nhà máy thủy điện cho các địa phương cho việc đầu tư duy tu, sửa chữa các công trình cơ sở hạ tầng ở các khu TĐC.

c) Đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp

Để công tác đào tạo nghề đồng bào DTTS ở các khu, điểm TĐC hiệu quả, cần thực hiện một số các giải pháp sau:

Thứ nhất, cần điều chỉnh bổ sung tăng kinh phí cho việc đào tạo nghề đối với đồng bào các dân tộc TĐC ở các công trình thủy điện trong các quyết định phê duyệt các công trình, dự án.

Thứ hai, tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị cho các cơ sở đào tạo nghề trong vùng TĐC hoặc cơ sở có điều kiện phù hợp nhằm giúp cho học viên có

12 Nguồn: Khảo sát tại các tỉnh, 2018-2019.

điều kiện nắm bắt tốt những kiến thức đã học để áp dụng vào trong công việc tại nơi ở mới. Đồng thời, có chính sách đãi ngộ phù hợp để thu hút những giáo viên dạy nghề giỏi, có kinh nghiệm về công tác tại các cơ sở đào tạo nghề trên địa bàn tỉnh.

Thứ ba, đa dạng hóa loại hình đào tạo nghề cho phù hợp với lao động của đồng bào. Chẳng hạn như đối với đồng bào tại các điểm, khu TĐC cần có phương án hỗ trợ người dân khai thác tiềm năng nuôi trồng, đánh bắt thủy sản ở lòng hồ, hỗ trợ người dân TĐC chuyển đổi cơ cấu cây trồng, phát triển thương mại, dịch vụ... Đẩy mạnh đào tạo những nghề có thu nhập cao và nhu cầu xã hội đang cần như lao động tại các khu công nghiệp hay xuất khẩu lao động.

Thứ tư, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho đồng bào trong việc định hướng nghề phù hợp với từng lứa tuổi, địa bàn... Tăng cường tự kiểm định chất lượng dạy nghề nhằm phát huy được nghề nghiệp đối với mỗi người sau khi học nghề.

d) Bảo tồn, duy trì văn hóa cộng đồng và hỗ trợ hội nhập cộng đồng vùng TĐC

Cần xây dựng và có kế hoạch bảo tồn các lễ hội, phong tục, tập quán của người dân các khu TĐC; các địa phương cần đưa vào kế hoạch hàng năm tổ chức các lễ hội văn hóa theo đặc thù của các dân tộc, huy động người dân tham gia để thúc đẩy giao lưu văn hóa giữa cộng đồng TĐC và cộng đồng người dân sở tại để giúp người dân TĐC nhanh chóng hòa nhập với địa phương; hỗ trợ cộng đồng người DTTS xây dựng nhà văn hóa cộng đồng theo đúng phong tục, tập quán, bằng các vật liệu như ở nơi ở cũ.

e) Giải pháp bảo vệ môi trường sống

Bổ sung quy định về xây dựng các công trình xử lý ô nhiễm môi trường trong các dự án TĐC, xây dựng chương trình giáo dục

truyền thông cho cộng đồng TĐC nhằm nâng cao nhận thức về môi trường sống, chăn nuôi cách xa khu dân cư, thu gom và xử lý rác thải sinh hoạt, rác thải chăn nuôi hợp vệ sinh; coi các khu TĐC là địa bàn ưu tiên trong thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới để lồng ghép, vận dụng nguồn lực thực hiện.

f) Xây dựng quỹ hỗ trợ người dân hậu TĐC

Cần nghiên cứu thành lập quỹ hỗ trợ đầu tư sau TĐC, gọi là Quỹ TĐC, dùng để hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất cho người dân vùng TĐC và duy tu bảo dưỡng một số công trình giao cho cộng đồng quản lý. Nguồn kinh phí trích từ kinh phí đóng góp của nhà máy thủy điện cho địa phương hàng năm.

4. Kết luận

Sau khi người dân chuyển về các khu TĐC, rất nhiều chính sách hỗ trợ người dân ổn định cuộc sống được thực hiện như: hỗ trợ sinh kế, trợ cấp lương thực, chuyển đổi nghề nghiệp và đào tạo nghề... Tuy nhiên, quá trình thực hiện được đánh giá là chưa hiệu quả, có rất nhiều chính sách thực hiện chậm như chính sách hỗ trợ đất sản xuất ở nhiều tỉnh (tỷ lệ giao đất chỉ đạt bình quân 69%), chính sách đào tạo nghề không hiệu quả do ít người tham gia, chuyển đổi nghề nghiệp không thực hiện được do thiếu các công việc phi nông nghiệp cho người dân, trong khi các hoạt động nông nghiệp sản xuất nhỏ lẻ, năng suất thấp, không hiệu quả dẫn đến tỷ lệ nghèo tại các khu, điểm TĐC vẫn cao hơn so với bình quân chung của vùng DTTS và miền núi. Chính vì thế, trong thời gian tới cần phải thực hiện triệt để các giải pháp được đề xuất trong nghiên cứu này nhằm giải quyết những khó khăn trong phát triển kinh tế của hộ DTTS và giảm nghèo bền vững ■

TÁC HẠI CỦA SẢN PHẨM THUỐC LÁ MỚI

Vũ Văn Thành

Thạc sĩ, bác sĩ Bệnh viện Phổi Trung ương.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thuốc lá điện tử, thuốc lá làm nóng, tác hại của sản phẩm thuốc lá mới.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 19/8/2020

Biên tập : 08/9/2020

Duyệt bài : 12/9/2020

Article Information:

Key words: Electronic tobacco; heated tobacco; harms caused by new tobacco products

Article History:

Received : 19 Aug. 2020

Edited : 08 Sep. 2020

Approved : 12 Sep. 2020

Tóm tắt:

Các sản phẩm thuốc lá mới bao gồm thuốc lá điện tử (ENDS), thuốc lá làm nóng (HTPs) đang có xu hướng gia tăng sử dụng trên thế giới và ở Việt Nam. Mặc dù, ngành công nghiệp thuốc lá tuyên bố rằng các sản phẩm thuốc lá mới là giải pháp giảm hại và giúp cai nghiện thuốc lá truyền thống nhưng bằng chứng khoa học cho thấy các sản phẩm thuốc lá mới tồn tại nhiều nguy cơ gây hại. Các tác động có hại đến sức khỏe con người và các hệ lụy xã hội, kinh tế do sử dụng các loại sản phẩm thuốc lá điện tử, thuốc lá làm nóng gây ra không thấp hơn so với thuốc lá điều thông thường. Để ngăn ngừa các tổn thất gây ra bởi thuốc lá mới, Việt Nam cần tăng cường các giải pháp kiểm soát việc quảng cáo, tiếp thị, buôn bán, và tiêu thụ trái phép các sản phẩm thuốc lá mới.

Abstract:

Electronic nicotine delivery systems (ENDS) and heated tobacco products (HTPs) are new tobacco products, which tend to increase their use in the world and in Vietnam. Although the tobacco industry claims that new tobacco products are traditional tobacco cessation and harm reduction solutions, scientific evidence shows that new tobacco products have many harmful risks. The adverse effects on human health and the social and economic consequences caused by the use of ENDS, HTPs are not lower than that of conventional cigarettes. To prevent damages caused by new tobacco products, Vietnam needs to strengthen measures to control the illegal advertising, marketing, trading, and consumption of new tobacco products.

1. Khái quát sản phẩm thuốc lá mới

Hiện nay, trên thị trường đang xuất hiện các sản phẩm thuốc lá mới, phổ biến nhất là thuốc lá điện tử (Electronic Nicotine Delivery Systems - ENDS) và thuốc lá làm nóng (Heated Tobacco Products - HTPs). Các sản phẩm này không nằm trong danh mục các sản phẩm được quản lý theo quy định của Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá.

ENDS là các thiết bị điện tử hoạt động bằng cách làm nóng dung dịch lỏng hòa tan

có chứa nicotine, hương liệu và các phụ gia khác, tạo ra hạt khí dung cho người dùng hít vào. Thiết bị ENDS bao gồm bộ phận pin, sạc; bộ phận tạo nhiệt, bộ phận dẫn dòng khí, bộ phận chứa ống đựng dung dịch điện tử; đầu ngậm cho phép người dùng hít vào dòng khí đã bay hơi. ENDS có hai loại: (1) Loại ống chứa dung dịch đóng trong một ống kín có kích thước vừa vặn để lắp vào thiết bị điện tử, ống này chỉ sử dụng một lần (hình A); (2) Loại ống chứa dung dịch nắp mở để người sử dụng có thể tự pha trộn, đổ, thêm dung

dịch vào ống (hình B & C trong hình 1)¹.

HTPs là sự kết hợp giữa thiết bị điện tử bao gồm bộ phận tạo nhiệt làm nóng và sản phẩm thuốc lá (điều thuốc hay đầu cắm lá thuốc ép). HTPs hoạt động bằng cách làm nóng điều thuốc hay đầu môi tới nhiệt độ đủ cao để sinh ra các hạt khói, làn khói có thể hít vào (hình 2)².

2. Tình hình sử dụng thuốc lá mới trên Thế giới và Việt Nam

Các nghiên cứu gần đây tại Hoa Kỳ và một số nước châu Âu cho thấy, tình hình sử dụng thuốc lá mới trong giới trẻ có xu hướng gia tăng.

Tại Hoa Kỳ, nghiên cứu báo cáo từ năm 2011 đến 2018, tỷ lệ sử dụng thuốc lá mới ở giới trẻ tăng từ 1,5% lên 27,5%. Cũng tại Mỹ, từ 2017 đến 2018, việc sử dụng ENDS tăng 135% ở học sinh Trung học phổ thông³.

Tại Việt Nam, theo điều tra sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành năm 2015 (GAT 2015) chỉ ra tỷ lệ đã từng hút ENDS là 1,1% và tỷ lệ hiện đang sử dụng ENDS là

0,2%⁴. Năm 2019, kết quả điều tra sức khỏe học đường cho thấy tỷ lệ sử dụng ENDS ở nhóm tuổi 13-17 tuổi là 2,6%, và có xu hướng tăng ở các thành phố lớn, có mức sống khá và ở giới trẻ⁵. Việc quảng cáo, giới thiệu và bán ENDS được thực hiện trên mạng (youtube, facebook, trang web) và đã có nhiều điểm bán lẻ mở ra với những trưng bày bắt mắt⁶.

3. Thành phần độc hại có trong các sản phẩm thuốc lá mới

Thuốc lá điện tử (ENDS):

Các thành phần trong ENDS thường bao gồm Nicotine, glycerin, propylene glycol và hương liệu. Nicotine là chất gây nghiện và độc hại như trong thuốc lá. Propylene glycol có thể tạo thành propylene oxide, một chất gây ung thư khi được đun nóng và hóa hơi. Glycerin/Glycerin gốc thực vật khi được đun nóng và hóa hơi tạo thành acrolein, gây kích ứng đường hô hấp trên. Một số hương liệu khác nhau có trong ENDS đã được xác định là gây độc tế bào, đặc biệt



Hình 1 - Thuốc lá điện tử



Hình 2 - Thuốc lá nung nóng

- 1 Health (2020). Smoking and Tobacco Use; Electronic Cigarettes. Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>, accessed: 21/09/2020.
- 2 Layden J.E., Ghinai I., Pray I., et al. (2020). Pulmonary Illness Related to E-Cigarette Use in Illinois and Wisconsin — Final Report. N Engl J Med, 382(10), 903–916.
- 3 WHO Report on the Global Tobacco Pandemic, 2019.
- 4 VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf. <https://www.who.int/tobacco/surveillance/survey/gats/VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf?ua=1>, accessed: 21/09/2020.
- 5 Suckhoedoisong.vn (2020). Thuốc lá điện tử tăng nguy cơ ung thư phổi và hàng loạt tác hại khác. <<https://suckhoedoisong.vn/gia-tang-thanh-thieu-nien-su-dung-thuoc-la-the-he-moi—n179919.html>>, accessed: 21/09/2020.
- 6 WHO | Heated tobacco products (HTPs) market monitoring information sheet. WHO, <http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/https-marketing-monitoring/en/>, accessed: 21/09/2020.

là hợp chất diacetyl - một nguyên nhân gây viêm tiểu phế quản phổi. Khói ENDS có chứa các chất như glycols, aldehydes, các hợp chất hữu cơ dễ bay hơi, hydro cacbon thơm đa vòng, nitrosamine, kim loại, phân tử silicate và các chất khác⁷. Dicarbonyls (glyoxal, methylglyoxal, diacetyl) và hydroxycarbonyls (acetol). Các chất này được chứng minh là gây nên hàng loạt thay đổi bệnh lý quan trọng. Các hạt siêu mịn hít vào từ ENDS có khả năng làm tăng nguy cơ phát triển các bệnh tim mạch hoặc hô hấp cho cả người hút và không hút. Trong đó có những hợp chất đặc biệt nguy hiểm không tìm thấy trong thuốc lá thông thường như glyoxal⁸. Tuy nhiên, mức độ độc khác nhau tùy thuộc vào các loại thuốc khác nhau, thậm chí có những loại cao hơn ở khói thuốc lá truyền thống. Một số kim loại nặng bao gồm chì, chromium, niken và formaldehyde tìm thấy trong sol khí của một số loại ENDS có nồng độ bằng hoặc cao hơn thuốc lá truyền thống trong điều kiện thử nghiệm sử dụng bình thường. Khí mà người dùng hít vào và thở ra từ ENDS có thể khiến cả bản thân và người xung quanh tiếp xúc với các chất độc hại⁹.

Thuốc lá nung nóng (HTPs):

Tổ chức Y tế thế giới khuyến cáo dù HTPs nung nóng thuốc lá ở nhiệt độ thấp hơn thuốc lá truyền thống nhưng vẫn tạo ra những hóa chất tương tự như trong khói

thuốc lá. Hóa chất có hại và nguy cơ gây hại có trong HTPs bao gồm: kim loại nặng, formaldehyde, nicotin, hydrocarbon thơm đa vòng, cacbon monoxide, acetaldehyde, acrolein ... một số hóa chất được xếp vào nhóm gây ung thư¹⁰.

4. Tác hại của thuốc lá mới đối với sức khỏe

Nicotine trong ENDS là chất gây nghiện và độc hại: Ngoài việc gây nghiện cao, nicotine làm tăng nguy cơ rối loạn tim mạch, hô hấp, tiêu hóa, sinh sản, ức chế phản ứng miễn dịch và đóng vai trò rõ ràng trong việc gây ung thư thông qua tăng sinh tế bào, mất cân bằng oxy hóa, gây chết tế bào và đột biến DNA, cũng như sự phát triển của khối u. Tiếp xúc với nicotin ở trẻ vị thành niên và thai nhi có ảnh hưởng cấp tính hoặc lâu dài đến phát triển não bộ, tiềm năng dẫn đến rối loạn học tập và rối loạn tâm thần kinh¹¹.

ENDS - HTPs và liên quan đến bệnh lý tim mạch: Một nghiên cứu tổng quan hệ thống trên cơ sở đánh giá các nghiên cứu thực nghiệm mới đây đã chỉ ra ENDS làm tăng nguy cơ hình thành huyết khối và xơ vữa động mạch. Các nghiên cứu khác cũng cho thấy sử dụng ENDS có liên quan đến tăng nguy cơ nhồi máu cơ tim (OR=1,7), rối loạn chức năng nội mô liên quan đến bệnh tim mạch¹².

- 7 E-cigarettes are harmful to health. <<https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>>, accessed: 21/09/2020.
- 8 Bekki K., Uchiyama S., Ohta K., et al. (2014), Carbonyl Compounds Generated from Electronic Cigarettes. Int J Environ Res Public Health, 11(11), 11192–11200.
- 9 E-cigarettes are harmful to health. <<https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>>, accessed: 21/09/2020.
- 10 WHO Report on the Global Tobacco Pandemic, 2019. WHO | Heated tobacco products (HTPs) market monitoring information sheet. WHO, <http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/https-marketing-monitoring/en/>, accessed: 21/09/2020.
- 11 E-cigarettes. <<https://www.who.int/westernpacific/news/q-a-detail/e-cigarettes-how-risky-are-they>>, accessed: 21/09/2020.
- 12 Middlekauff H.R. (2020), Cardiovascular impact of electronic-cigarette use. Trends in Cardiovascular Medicine, 30(3), 133–140.
D'Amario D., Department of Cardiovascular and Thoracic Sciences, Fondazione Policlinico Universitario A Gemelli IRCCS, Rome, Italy, Migliaro S. và cộng sự. (2019). Electronic Cigarettes and Cardiovascular Risk: Caution Waiting for Evidence. European Cardiology Review, 14(3), 151–158.

ENDS - HTPs và liên quan đến bệnh hô hấp, ung thư: Các kim loại được giải phóng từ hơi ENDS, tùy mức độ tiếp xúc, được báo cáo là gây ra hoặc có khả năng gây ra một số tác dụng phụ bao gồm khó thở, ho và thở khò khè, kích ứng phế quản và phổi, kích ứng màng nhầy ở mắt và đường hô hấp trên, suy giảm chức năng phổi, cũng như ung thư phổi, mũi và cạnh mũi. Nghiên cứu cho thấy, người sử dụng ENDS phát triển các thay đổi tế bào liên quan đến ung thư tương tự như người hút thuốc lá truyền thống¹³. Gần đây, nhiều ca tổn thương phổi nghiêm trọng và cấp tính do ENDS đã được báo cáo trên toàn cầu¹⁴. Theo số liệu của Trung tâm kiểm soát bệnh tật Hoa Kỳ (CDC), từ tháng 8/2019 đến ngày 18/02/2020 chỉ tính riêng ở Mỹ đã có 68 ca tử vong và 2.807 trường hợp mắc bệnh viêm đường hô hấp cấp phải nhập viện do sử dụng ENDS. Trong đó hầu hết là người trẻ tuổi, 15% số ca nhập viện dưới 18 tuổi, 37% từ 18-24 tuổi¹⁵.

Nguy cơ cháy nổ: Các thiết bị trong ENDS có thể hỏng, lỗi và gây nổ gây ra các chấn thương nghiêm trọng (miệng, mắt, cổ,

mắt mũi, xương hàm, cổ). Chỉ riêng tại Hoa Kỳ từ năm 2015 đến 2017, ước tính có khoảng 2.035 vụ nổ ENDS và các tổn thương do bỏng tại các khoa cấp cứu của bệnh viện Hoa Kỳ¹⁶.

Nguy cơ phối trộn ma túy: Nguyên liệu phối trộn dung dịch ENDS từ nhiều loại thành phần khác nhau nên có thể bị lợi dụng để sử dụng ma túy thông qua việc phối trộn. Tại Mỹ, nghiên cứu sử dụng dữ liệu Điều tra quốc gia về sử dụng thuốc lá ở thanh thiếu niên (lớp 6 đến lớp 12) năm 2016 cho thấy, tỷ lệ đã từng sử dụng chất ma túy từ cây cannabis trong ENDS là 30.6% trong số những người đã từng sử dụng ENDS¹⁷.

Tại Việt Nam, tình trạng tội phạm ma túy trộn các loại ma túy vào các sản phẩm ENDS và hướng vào đối tượng học sinh, sinh viên và giới trẻ đang rất phức tạp và một số vụ việc đã được điều tra, phát hiện¹⁸.

5. Tác hại của thuốc lá mới về mặt xã hội, kinh tế, môi trường

ENDS, HTPs gây ra nhiều ảnh hưởng xấu tới an sinh xã hội, kinh tế, môi trường và sự phát triển bền vững, mặc dù cho đến nay

- 13 Rowell T.R., Tarran R. (2015). Will chronic e-cigarette use cause lung disease?. *American Journal of Physiology-Lung Cellular and Molecular Physiology*, 309(12), L1398–L1409.
Một số thông tin cần biết về tác hại của thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng. <<http://congdoanytevn.org.vn/pages/news/18067/Mot-so-thong-tin-can-biet-ve-tac-hai-cua-thuoc-la-dien-tu-thuoc-la-nung-nong.html>>, accessed: 21/09/2020.
- 14 Fowles J., Barreau T., Wu N. (2020). Cancer and Non-Cancer Risk Concerns from Metals in Electronic Cigarette Liquids and Aerosols. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(6), 2146.
- 14 Cobb N.K., Solanki J.N. (2020). E-Cigarettes, Vaping Devices, and Acute Lung Injury. *Respir Care*, 65(5), 713–718. Layden J.E., Ghinai I., Pray I., et al. (2020). Pulmonary Illness Related to E-Cigarette Use in Illinois and Wisconsin — Final Report. *N Engl J Med*, 382(10), 903–916.
- 15 Health (2020). Smoking and Tobacco Use; Electronic Cigarettes. Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>, accessed: 21/09/2020.
- 16 Rudy S.F., Durmowicz E.L. (2016). Electronic nicotine delivery systems: overheating, fires and explosions. *Tob Control*.
- 17 Trivers K.F., Phillips E., Gentzke A.S., et al. (2018). Prevalence of Cannabis Use in Electronic Cigarettes Among US Youth. *JAMA Pediatr*, 172(11), 1097–1099.
- 18 Lê Mittinh hưởng ứng ngày Thế giới không thuốc lá 31/5 và Tuần lễ Quốc gia không thuốc lá 25-31/5/2020. Chương trình Phòng chống Tác hại của Thuốc lá, <<http://vinacosh.gov.vn/vi/hoat-dong/ngay-the-gioi-khong-thuoc-la/2020/06/81E201D5/le-mittinh-huong-ung-ngay-the-gioi-khong-thuoc-la-31-5-va-tuan-le-quo-gia-khong/>>, accessed: 21/09/2020.

chưa thể định lượng hết được chi phí bệnh tật cho xã hội do ENDS và HTPs gây nên¹⁹.

ENDS, HTPs hiện có xu hướng nhắm tới đối tượng là giới trẻ thông qua hình ảnh, phong cách tạo gu thẩm mỹ, xu hướng của giới trẻ, bán hàng qua mạng (bán qua app điện thoại thông minh, quảng cáo và mua bán trên internet) là hình thức mà giới trẻ thường sử dụng, ảnh hưởng xấu đến sức khỏe, môi trường, lối sống, hành vi của giới trẻ. Đáng lưu ý, ENDS có nguy cơ cao tiềm ẩn và phát sinh các tệ nạn xã hội, nhất là sử dụng ma túy và các chất gây nghiện đồng thời với ENDS, ảnh hưởng đến sức khỏe, an ninh trật tự xã hội nghiêm trọng hơn rất nhiều so với thuốc lá truyền thống²⁰.

Thiết bị điện tử có thể hỏng, lỗi và gây cháy nổ, thương tích, mất an toàn cho người sử dụng. Rác thải của bộ phận điện tử gây ảnh hưởng đến môi trường, đặc biệt là với thiết bị sử dụng 1 lần.

6. Thuốc lá điện tử không phải là công cụ cai nghiện thuốc lá

Các sản phẩm phân phối nicotine thay thế, như ENDS và thuốc lá nung nóng, bằng cách nhanh chóng đưa nicotine vào não tương tự như thuốc lá, giúp duy trì chứ không làm mất đi việc nghiện nicotine²¹.

Theo Tổ chức Y tế thế giới, thế giới chưa có bằng chứng ENDS giúp cai thuốc mà ngược lại, nhiều người sử dụng đồng thời cả ENDS và thuốc lá thông thường. Một Nghiên cứu tại Hoa Kỳ đã kết luận rằng, tỷ

lệ bắt đầu hút thuốc lá điều thông thường ở những người trẻ (tuổi từ 14-30) đã từng dùng ENDS cao hơn 3,5 lần so với những người chưa từng sử dụng²².

Việc khuyến khích người hút thuốc chuyển sang hút ENDS/ HTPs không làm cho họ có thể bỏ hút thuốc lá, mà cần thúc đẩy cai thuốc lá để giúp người hút thuốc không bị nghiện tất cả các dạng nghiện nicotine.

7. Kết luận và khuyến nghị

Các sản phẩm ENDS và HTPs có chứa các chất độc hại, gây nghiện nên ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của cả người hút và người xung quanh, gây bệnh tật, tử vong và các tác hại, hậu quả về xã hội, kinh tế, môi trường không thấp hơn so với thuốc lá điều thông thường.

Mặt khác, ENDS và HTPs ảnh hưởng xấu tới thanh thiếu niên, tạo nên nguy cơ tạo ra một thế hệ nghiện nicotine mới. Nguy cơ sử dụng ma túy và các chất kích thích khác đồng thời với ENDS nghiêm trọng hơn rất nhiều so với thuốc lá điều thông thường.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có sự tăng trưởng thương mại nhanh chóng và việc sử dụng các sản phẩm mới này, phần lớn không được kiểm soát, với sự gia tăng sử dụng các sản phẩm này trong giới trẻ. Vì vậy, Nhà nước không nên cho phép thí điểm sản xuất, quảng bá, phân phối các sản phẩm này ■

Tài liệu tham khảo

1. Health (2020). Smoking and Tobacco Use; Electronic Cigarettes. Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>, accessed: 21/09/2020.
2. Layden J.E., Ghinai I., Pray I., et al. (2020). Pulmonary Illness Related to E-Cigarette Use in Illinois and Wisconsin - Final Report. *N Engl J Med*, 382(10), 903–916.

19 VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf. <https://www.who.int/tobacco/surveillance/survey/gats/VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf?ua=1>, accessed: 21/09/2020.

20 Fowles J., Barreau T., Wu N. (2020). Cancer and Non-Cancer Risk Concerns from Metals in Electronic Cigarette Liquids and Aerosols. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(6), 2146.

21 WHO Report on the Global Tobacco Pandemic, 2019.

22 Soneji S., Barrington-Trimis J.L., Wills T.A., et al. (2017). Association Between Initial Use of e-Cigarettes and Subsequent Cigarette Smoking Among Adolescents and Young Adults. *JAMA Pediatr*, 171(8), 788-797.

3. WHO Report on the Global Tobacco Pandemic, 2019.
4. VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf. <https://www.who.int/tobacco/surveillance/survey/gats/VN-2015_FactSheet_Standalone_E_Oct2016.pdf?ua=1>, accessed: 21/09/2020.
5. suckhoedoisong.vn (2020). Thuốc lá điện tử tăng nguy cơ ung thư phổi và hàng loạt tác hại khác. <<https://suckhoedoisong.vn/gia-tang-thanh-thieu-nien-su-dung-thuoc-la-the-he-moi—n179919.html>>, accessed: 21/09/2020.
6. WHO | Heated tobacco products (HTPs) market monitoring information sheet. WHO, <http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/htps-marketing-monitoring/en/>, accessed: 21/09/2020.
7. E-cigarettes are harmful to health. <<https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>>, accessed: 21/09/2020.
8. Bekki K., Uchiyama S., Ohta K., et al. (2014). Carbonyl Compounds Generated from Electronic Cigarettes. *Int J Environ Res Public Health*, 11(11), 11192–11200.
9. E-cigarettes. <<https://www.who.int/westernpacific/news/q-a-detail/e-cigarettes-how-risky-are-they>>, accessed: 21/09/2020.
10. Middlekauff H.R. (2020). Cardiovascular impact of electronic-cigarette use. *Trends in Cardiovascular Medicine*, 30(3), 133–140.
11. D’Amario D., Department of Cardiovascular and Thoracic Sciences, Fondazione Policlinico Universitario A Gemelli IRCCS, Rome, Italy, Migliaro S. và cộng sự. (2019). Electronic Cigarettes and Cardiovascular Risk: Caution Waiting for Evidence. *European Cardiology Review*, 14(3), 151–158.
12. Rowell T.R., Tarran R. (2015). Will chronic e-cigarette use cause lung disease?. *American Journal of Physiology-Lung Cellular and Molecular Physiology*, 309(12), L1398–L1409.
13. Một số thông tin cần biết về tác hại của thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng. <<http://congdoanytevn.org.vn/pages/news/18067/Mot-so-thong-tin-can-biet-ve-tac-hai-cua-thuoc-la-dien-tu-thuoc-la-nung-nong.html>>, accessed: 21/09/2020.
14. Fowles J., Barreau T., Wu N. (2020). Cancer and Non-Cancer Risk Concerns from Metals in Electronic Cigarette Liquids and Aerosols. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(6), 2146.
15. Cobb N.K., Solanki J.N. (2020). E-Cigarettes, Vaping Devices, and Acute Lung Injury. *Respir Care*, 65(5), 713–718.
16. Health (2020). Smoking and Tobacco Use; Electronic Cigarettes. Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html>, accessed: 21/09/2020.
17. Rudy S.F., Durmowicz E.L. (2016). Electronic nicotine delivery systems: overheating, fires and explosions. *Tob Control*.
18. Trivers K.F., Phillips E., Gentzke A.S., et al. (2018). Prevalence of Cannabis Use in Electronic Cigarettes Among US Youth. *JAMA Pediatr*, 172(11), 1097–1099.
19. Lê Mittingh hưởng ứng ngày Thế giới không thuốc lá 31/5 và Tuần lễ Quốc gia không thuốc lá 25-31/5/2020. Chương trình Phòng chống Tác hại của Thuốc lá, <<http://vinacosh.gov.vn/vi/hoat-dong/ngay-the-gioi-khong-thuoc-la/2020/06/81E201D5/le-mittingh-huong-ung-ngay-the-gioi-khong-thuoc-la-31-5-va-tuan-le-quoc-gia-khong/>>, accessed: 21/09/2020.
20. Soneji S., Barrington-Trimis J.L., Wills T.A., et al. (2017). Association Between Initial Use of e-Cigarettes and Subsequent Cigarette Smoking Among Adolescents and Young Adults. *JAMA Pediatr*, 171(8), 788–797.

CÁC HÌNH THỨC DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Hoàng Thị Thu Thủy

TS. Học viện chính trị khu vực III

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Dân chủ, dân chủ trực tiếp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/7/2020
Biên tập : 18/7/2020
Duyệt bài : 21/7/2020

Article Infomation:

Key words: Democracy; direct democracy

Article History:

Received : 06 Jul. 2020
Edited : 18 Jul. 2020
Approved : 21 Jul. 2020

Tóm tắt:

Dân chủ trực tiếp (DCTT) là mối quan tâm của nhiều quốc gia, nhiều nền chính trị trên thế giới. Xu hướng chung của các quốc gia hiện nay là mở rộng DCTT bên cạnh việc tiếp tục duy trì và củng cố dân chủ đại diện nhằm bảo đảm quyền của công dân trong việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước. Qua nghiên cứu cho thấy, các hình thức DCTT thường được ghi nhận trong Hiến pháp và luật. Về cơ bản, pháp luật ở các quốc gia đều ghi nhận những phương thức DCTT khá giống nhau gồm trưng cầu dân ý, sáng kiến chương trình nghị sự, bãi miễn,... Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia, mức độ và cách thức ghi nhận có khác nhau. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung trình bày phân tích các hình thức DCTT được áp dụng ở một số nước trên thế giới và rút ra một số gợi mở cho Việt Nam.

Abstract:

Direct democracy is the concern of many countries, many politics in the world. The common trend of countries today is to expand direct democracy in addition to continuing to maintain and strengthen representative democracy in order to ensure citizens' rights in organizing the exercise of state power. The study has shown that direct democracy forms are often recognized in the Constitution and the specialized laws of the countries. Basically, the laws in all countries recognize the same methods of direct democracy, including referendums, elections, dismissals, and agenda initiatives ... However, in each country, the level and recognition method are somewhat different. In the scope of this article, the author focuses on analyzing the forms of direct democracy being applied in some countries in the world and provides some suggestions for Vietnam.

Ở các quốc gia trên thế giới, người dân thực hiện quyền lực của mình bằng hai phương thức cơ bản là dân chủ đại diện (hay dân chủ gián tiếp - thông qua các cơ quan đại diện) và dân chủ trực tiếp. Dân chủ trực tiếp được hiểu là sự thể hiện ý chí trực tiếp của người dân để quyết định một vấn đề của nhà nước hay của cộng đồng mà không cần thông qua một thiết chế trung gian, cụ thể là cơ quan đại diện do dân lập ra qua bầu cử.

Sự thể hiện ý chí này thông thường có ý nghĩa quyết định, bắt buộc phải được thi hành ngay mà không phụ thuộc vào mong muốn của chính quyền.

1. Các hình thức dân chủ trực tiếp ở một số nước trên thế giới

Nền dân chủ “trực tiếp” đầu tiên trên thế giới là Nhà nước dân chủ Athen do người Hy Lạp thiết lập cách đây hơn 2.500 năm (508-322 TCN)¹. Mặc dù Nhà nước này chưa có

1 Demokratien in der Antike: Athen und Rom, <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/demokratie-antiken-athen-rom.html>.

bộ máy quan lại chuyên nghiệp nhưng đã bước đầu quy định những biểu hiện đầu tiên của DCTT như: biểu quyết thông qua các luật, bỏ phiếu bất tín nhiệm lãnh đạo... Trong xã hội hiện đại, DCTT ngày càng được nhiều quốc gia quan tâm thực hiện.

Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ

Trong tất cả các nền dân chủ trên thế giới, Thụy Sĩ được đánh giá là một quốc gia áp dụng hình thức DCTT phổ biến nhất. Cho đến nay, chưa có một nhà nước nào tổ chức một số lượng lớn các cuộc trưng cầu ý dân ở cấp quốc gia như ở Thụy Sĩ². Ở Thụy Sĩ, DCTT cùng tồn tại song hành với nền dân chủ nghị viện (dân chủ đại diện), thông qua đó người dân có thể gây ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động quản lý đất nước. Các cuộc trưng cầu ý dân (referendum) được tổ chức từ năm 1291, và từ năm 1848 đã được chính thức quy định trong Hiến pháp Thụy Sĩ³. Ngày nay, Thụy Sĩ thực thi các hình thức DCTT ở tất cả các cấp chính trị (cấp địa phương, cấp bang, cấp nhà nước liên bang). Ở Thụy Sĩ, có ba loại loại hình quan trọng nhất của DCTT là: trưng cầu ý dân bắt buộc, trưng cầu ý dân không bắt buộc và sáng quyền nhân dân.

Trưng cầu ý dân bắt buộc: Theo quy định của Điều 140 Hiến pháp liên bang, tất cả các dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã được Nghị viện thông qua - không phụ thuộc vào việc đó là sửa đổi từng điều khoản hoặc sửa đổi toàn bộ - đều phải được người dân chấp thuận thông qua một cuộc trưng cầu ý dân (toàn dân phúc quyết). Cụ thể, trưng cầu ý dân bắt buộc về sửa đổi Hiến pháp liên bang phải được tiến hành trong các trường hợp sau: a) Yêu cầu sửa đổi toàn bộ Hiến pháp liên bang

theo sáng kiến (đề xuất) của người dân; b) Yêu cầu sửa đổi toàn bộ Hiến pháp liên bang theo sáng kiến (đề xuất) của Thượng viện (Hội đồng quốc gia) hoặc Hạ viện (Hội đồng bang) nhưng không được viện kia ủng hộ; c) Yêu cầu sửa đổi một phần (một số điều) của Hiến pháp liên bang theo sáng kiến (đề xuất) của người dân dưới hình thức đề xuất chung nhưng đã bị Nghị viện liên bang chung (Hội đồng quốc gia và Hội đồng bang tiến hành phiên họp chung) bác bỏ⁴.

Trưng cầu ý dân không bắt buộc: Ở Thụy Sĩ, trưng cầu ý dân không bắt buộc đã được áp dụng từ năm 1874. Theo quy định của Điều 141 Hiến pháp liên bang, 4 loại văn bản sau đây thuộc đối tượng có thể được đưa ra trưng cầu ý dân: *Một là*, các luật liên bang (các luật mới hoặc các luật sửa đổi); *Hai là*, các luật liên bang được tuyên bố khẩn cấp có thời hạn áp dụng trên một năm; *Ba là*, các nghị quyết liên bang nếu được Hiến pháp hoặc luật trừ liệu; *Bốn là*, các điều ước quốc tế thuộc loại sau: có thời hạn không xác định và không được hủy bỏ; quy định về gia nhập vào một tổ chức quốc tế; chứa đựng các quy định quan trọng hoặc việc thực hiện đòi hỏi phải ban hành luật liên bang.

Điều kiện đặt ra đối với yêu cầu trưng cầu ý dân không bắt buộc là phải có sự ủng hộ (yêu cầu) của 50.000 người dân có quyền biểu quyết (cử tri) hoặc của 8 bang trở lên. Danh sách chữ ký của cử tri được đưa ra làm bằng chứng phải được lập trong thời hạn 100 ngày sau khi công bố luật hoặc nghị quyết được thông qua.

Sáng quyền nhân dân: Hình thức sáng quyền nhân dân (Nhân dân đưa ra sáng kiến) được áp dụng từ năm 1891. Người dân Thụy

2 Wilfried Marxer (2004), “Wir sind das Volk: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung”, in Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24/2004, S. 29.

3 Switzerland's Direct Democracy, at <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/>.

4 Hội Luật gia Việt Nam, Hồ sơ Dự án Luật Trưng cầu ý dân, cung cấp tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII (2015), Hiến pháp Thụy Sĩ, các điều 138, 139, 141.

Sẽ có thể yêu cầu tiến hành một cuộc trưng cầu ý dân về việc sửa đổi toàn bộ hay một phần của Hiến pháp liên bang⁵. Hình thức sáng quyền nhân dân được coi là yếu tố động lực của nền DCTT.

Trung cầu ý dân ở cấp bang và địa phương: Trưng cầu ý dân không chỉ được áp dụng ở cấp liên bang mà còn được áp dụng đối với các nghị quyết của nghị viện bang và hội đồng xã. Ở các đô thị nhỏ, người dân có quyền biểu quyết tại hội nghị đô thị về các vấn đề quan trọng. Người dân Thụy Sĩ ở cấp bang và cấp địa phương có thể thực hiện sáng quyền lập pháp và trưng cầu ý dân về các quyết định hành chính. Trưng cầu ý dân về luật và các quyết định hành chính cho phép người dân thể hiện ý kiến về các văn bản luật và các quyết định hành chính của chính quyền bang hoặc chính quyền đô thị. Hầu hết các bang đều áp dụng hình thức trưng cầu ý dân bắt buộc hoặc trưng cầu ý dân không bắt buộc về luật hoặc kết hợp cả hai hình thức này. Ví dụ, các nghị quyết về chi tiêu trên một mức tiền nhất định hoặc về những loại thuế mới ở nhiều bang được quy định phải tiến hành trưng cầu ý dân bắt buộc; ở các bang còn lại thì trưng cầu ý dân có thể thực hiện nhưng không bắt buộc. Bằng cách đó, người dân Thụy Sĩ có thể tham gia quyết định về các công trình hạ tầng công cộng được xây dựng hoặc tài trợ từ ngân sách công hoặc việc chi tài chính cho các trường học, bệnh viện.

Dân chủ trực tiếp ở Hoa Kỳ

Hoa Kỳ cũng được coi là quốc gia tiêu biểu trong việc thực hiện DCTT. DCTT cũng được thực hiện ở Hoa Kỳ từ rất lâu và

hiện vẫn đang được thực hiện một cách phổ biến hơn nhiều quốc gia khác trên thế giới⁶.

Tuy nhiên, ở Hoa Kỳ, DCTT chỉ được thực hiện ở cấp bang. Nước này chưa từng tổ chức các cuộc trưng cầu ý dân (kể cả bắt buộc hoặc chỉ có tính chất tham vấn) ở cấp liên bang. Những nỗ lực áp dụng các thiết chế DCTT ở cấp liên bang cho đến nay vẫn chưa thành công⁷.

Về mặt pháp lý, mặc dù DCTT với tư cách là một nguyên tắc lập pháp chưa được ghi nhận trong Hiến pháp Hoa Kỳ, nhưng lý thuyết về DCTT đã được hiện thực hóa ở nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ. Cuộc đấu tranh cho các quyền dân sự và công bằng xã hội đã diễn ra trong nhiều thế kỷ ở Hoa Kỳ và trong quá trình đó, DCTT đã được vận dụng như là một công cụ pháp lý quan trọng thực hiện quyền lực nhân dân. Ví dụ, thông qua hình thức trưng cầu ý dân, toàn bộ các bang phía Tây của Hoa Kỳ trao quyền bầu cử cho phụ nữ; ở bang Oregon, việc trưng cầu ý dân đã dẫn tới việc xoá bỏ hình phạt tử hình và áp dụng chế độ làm việc 8 tiếng tuần và quy định mức lương tối thiểu của người lao động...

Xét về mặt lịch sử, các yếu tố DCTT cũng đã có truyền thống lâu đời ở Hoa Kỳ. Một hình thức được gọi là “town hall meetings” (các cuộc họp ở tòa thị chính) - một loại hình hội nghị công dân, đã được thực hiện từ khi nước này còn là một thuộc địa của Anh. Năm 1778, cuộc trưng cầu ý dân đầu tiên đã được tiến hành ở cấp bang - đó là một cuộc trưng cầu ý dân về Hiến pháp ở bang Massachusetts. Năm 1898, bang South Dakota đã ghi nhận trưng cầu ý dân không bắt buộc và sáng quyền nhân dân

5 Hội Luật gia Việt Nam, Hồ sơ Dự án Luật Trưng cầu ý dân, cung cấp tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII (2015), Hiến pháp Thụy Sĩ, các điều 138, 139, 141.

6 Ralf-Uwe Beck und Daniel Schily, Die direkte Demokratie in den USA, 2011.

7 Direkte Demokratie in den USA, <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/den-buergern-das-erste-und-das-letzte-wort-1.18159238>.

trong Hiến pháp của mình. Năm 1902, Nghị viện bang Oregon cũng thông qua quy định tổ chức trung cầu ý dân bắt buộc về sửa đổi Hiến pháp. Năm 1911, bang California cũng ghi nhận các hình thức DCTT.

Từ 1898 đến 1918, 24 bang của Hoa Kỳ đã ghi nhận trung cầu ý dân và sáng quyền nhân dân trong Hiến pháp của mình. Dù vậy, sau năm 1918, việc thiết lập các hình thức DCTT trở lên chậm hơn. Năm 1959, bang Alaska đưa vào áp dụng sáng quyền nhân dân, các bang tiếp theo là Florida vào năm 1972 và Mississippi vào năm 1992⁸...

Hiện nay, hầu hết các bang của Hoa Kỳ đều ghi nhận một số hình thức DCTT, thông thường là sáng quyền nhân dân và trung cầu ý dân. Đối với sáng quyền nhân dân về Hiến pháp và luật, điều kiện cần thiết trong việc thu thập chữ ký có sự khác nhau ở từng tiểu bang, dao động trong khoảng từ 2% đến 15%. Thời gian thu thập chữ ký trung bình là 15 tháng⁹.

Việc bầu cử trực tiếp thông đốc được ghi nhận ở tất cả các tiểu bang. Ở cấp cơ sở thì thị trường, cảnh sát trưởng, v.v. cũng được bầu trực tiếp. Tất cả những người do dân trực tiếp bầu ra có thể bị bãi nhiệm *theo sáng kiến của Nhân dân*.

Dân chủ trực tiếp ở một số nước phát triển khác

Ở các nước phát triển khác (Anh, Úc, New Zealand, Áo, Thụy Điển, CHLB Đức, Nhật Bản...) hiện đều đã áp dụng những hình thức DCTT phổ biến mà IDEA đã xác định là: trung cầu ý dân, sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự, bãi miễn đại biểu dân cử¹⁰, mặc dù mức độ, cách thức và cả tên gọi của các hình thức DCTT nêu trên

ít nhiều khác nhau ở các quốc gia.

- *Trung cầu ý dân*: Pháp luật ở nhiều nước phát triển trao cho người dân quyền, thông qua cuộc trung cầu ý dân, trực tiếp quyết định các vấn đề chính trị, xã hội, pháp lý quan trọng của đất nước hay của địa phương. Ở một số nước như New Zealand, vấn đề đưa ra trung cầu ý dân là không bị hạn chế, kể cả trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Thông thường, kết quả trung cầu ý dân có hiệu lực ràng buộc đối với các cơ quan nhà nước.

- *Sáng kiến công dân*: Pháp luật ở nhiều nước phát triển khác còn trao cho công dân quyền đề nghị đưa một vấn đề quan trọng quốc gia ra quyết định thông qua cuộc trung cầu ý dân. Điều kiện để thực hiện sáng kiến công dân là người đề xuất phải thu thập đủ một số lượng chữ ký ủng hộ theo luật định. Nội dung bỏ phiếu khá đa dạng như: đề xuất ban hành mới hoặc sửa đổi văn bản pháp luật, hay vấn đề quan trọng của quốc gia, cộng đồng. Thông thường kết quả của sáng quyền công dân có hiệu lực bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước.

- *Sáng kiến chương trình nghị sự*: Pháp luật của nhiều nước phát triển cũng trao cho người dân quyền đề xuất đưa một vấn đề cụ thể vào chương trình làm việc của cơ quan lập pháp. Tương tự như sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự cần nhận được một số lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ để có thể được chấp nhận bởi cơ quan lập pháp.

- *Bãi nhiệm đại biểu dân cử*:

Pháp luật ở nhiều nước phát triển trao cho người dân quyền bãi miễn đại biểu dân cử. Theo nghiên cứu của tổ chức IDEA, hiện

8 Michael Efler, 100 Jahre direkte Demokratie in den USA, <http://www.europa-magazin.ch/Aktuell/Dossiers-Themenfokus/ Demokratie/21/cmd.14/audience.d>.

9 Ralf-Uwe Beck und Daniel Schily, Die direkte Demokratie in den USA, 2011.

10 Virginia Beramandi, Andru Elis (2014), DCTT: Sổ tay IDEA Quốc tế, (Đào Trí Úc, Vũ Công Giao, Chủ trì bản tiếng Việt), Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

nay, các nước phát triển trên thế giới ghi nhận hai hình thức bãi miễn chính theo mức độ tham gia của người dân trong quá trình này: (1) bãi miễn đầy đủ - là bãi miễn đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân cả ở giai đoạn đề xuất và cả giai đoạn bỏ phiếu thông qua; (2) bãi miễn hỗn hợp - là bãi miễn đòi hỏi sự tham gia của người dân ở giai đoạn đề xuất, hoặc giai đoạn bỏ phiếu thông qua. Cả hai hình thức này đều có thể sử dụng ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương, cũng có thể được sử dụng cho cả các quan chức của cơ quan hành pháp hoặc các thành viên được bầu của cơ quan lập pháp¹¹.

Dân chủ trực tiếp ở một số nước Đông Nam Á

DCTT cũng được đề cập trong Hiến pháp của nhiều quốc gia thuộc Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN). Ví dụ, Hiến pháp Indonesia (1945), Malaysia (1957), Brunei (1959); Hiến pháp Myanmar (2008), Hiến pháp Campuchia năm 1993; Hiến pháp Lào năm 2015; Hiến pháp Singapore năm 1965; Hiến pháp Thái Lan (2017). Trong số các bản Hiến pháp này, ngoại trừ Brunei, Hiến pháp của các nước còn lại đều thể hiện và bảo đảm cho người dân được hưởng quyền trưng cầu ý dân.

- Hiến pháp Campuchia và Thái Lan quy định các quyền công dân trong lĩnh vực chính trị như quyền không phân biệt giới tính khi tham gia vào các hoạt động của chính quyền; quyền đề xuất ý kiến đề trưng cầu ý dân về hoạt động chính trị, văn hoá, kinh tế, các vấn đề xã hội.

- Hiến pháp năm 2017 của Thái Lan nhấn mạnh đến vấn đề tham nhũng, cơ chế kiểm soát tham nhũng, trong đó khẳng định vai trò của người dân tham gia chống tham nhũng.

- Hiến pháp Indonesia xác định nguyên tắc công dân có quyền bình đẳng trong việc tham gia chính quyền¹²...

2. Một số gợi mở cho Việt Nam

Qua nghiên cứu các hình thức DCTT được vận dụng ở một số quốc gia trên thế giới, có thể rút ra một số gợi mở cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, trên thế giới ngày nay, nền dân chủ hiện đại là nền dân chủ kết hợp giữa dân chủ đại diện và DCTT. Không một quốc gia nào có thể áp dụng thuần túy các hình thức DCTT vì những trở ngại về tài chính và tổ chức trong một xã hội hiện đại mà các vấn đề của đất nước và cộng đồng ngày càng nhiều, đa dạng và phức tạp hơn.

Nhìn chung, hầu hết các vấn đề thông thường ở các quốc gia được người dân ủy thác cho cơ quan đại diện (nghị viện) giải quyết, chỉ có những vấn đề quan trọng quốc gia và những vấn đề ở cấp cơ sở mới được quyết định bằng các hình thức DCTT. Bên cạnh đó, bãi miễn đại biểu dân cử cũng được thực hiện một cách trực tiếp bởi cử tri - cũng được xem là một hình thức DCTT, dưới góc độ người dân trực tiếp bỏ phiếu quyết định một vấn đề quan trọng quốc gia, trong trường hợp này là quyết định bầu hay bãi miễn đại biểu dân cử.

Thứ hai, về cơ bản, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua dân chủ đại diện. Tuy nhiên, không phải tất cả mọi vấn đề đều cần được quyết định bởi cơ quan đại diện nhân dân. Có những vấn đề quan trọng quốc gia như Hiến pháp, những vấn đề ở cơ sở trực tiếp tác động đến người dân, cần phải phản ánh được chính xác và đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân, chỉ có thể đạt được thông qua DCTT. Bởi lẽ, thông qua

(Xem tiếp trang 64)

11 Viginia Beramandi, Andru Elis (2014), DCTT: Sổ tay IDEA Quốc tế, (Đào Trí Úc, Vũ Công Giao, Chủ trì bản tiếng Việt), Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

12 Hiến pháp Indonesia tại trang <http://www.nhanquyen.vn>.

THẺ LỆ GỬI BÀI ĐĂNG TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp trân trọng thông báo tới các Quý tác giả thẻ lệ gửi bài đăng trên Tạp chí như sau:

1. Bài viết gửi đăng Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp là các bài viết có nội dung mới, thể hiện kết quả nghiên cứu lý luận, thực tiễn và giới thiệu kinh nghiệm trong nước, nước ngoài về hệ thống chính trị, về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về pháp luật và chính sách (kinh tế, xã hội, chính trị, đối ngoại và quốc phòng - an ninh...). Tạp chí đặc biệt ưu tiên và chú trọng những bài viết góp ý vào các dự án luật, pháp lệnh; bài viết có tính phản biện khoa học, phân tích tác động đa chiều của các chính sách; bài viết có tính ứng dụng cho việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.
2. Bài viết gửi đăng Tạp chí là bài chưa từng công bố trên bất kỳ phương tiện báo chí, xuất bản nào khác. Tác giả là chủ sở hữu quyền tác giả của bài viết và chịu trách nhiệm về toàn bộ nội dung khoa học, cũng như các thông tin, tư liệu, số liệu, biểu đồ, ... trong bài viết.
3. Bài viết trình bày thành các phần, các mục rõ ràng, mạch lạc và hợp lý. Bài viết có đầy đủ tên bài (không quá 20 từ), phần tóm tắt (sapo) phản ánh các đóng góp mới (khoảng 8 dòng, bằng tiếng Việt và khuyến khích bản dịch tiếng Anh), từ khóa (3-5 từ, phản ánh nội dung chính của bài viết, khuyến khích dịch tiếng Anh). Nếu bài viết được chia thành các mục và tiểu mục, cần đánh số theo thứ tự: 1.; 1.1.; 1.1.1.;...
4. Mỗi bài viết có độ dài tối thiểu 6 trang, tối đa 12 trang, cỡ chữ 12, cách dòng 1.2 lines, cách đoạn 3 pt, font chữ Unicode (Times New Roman, được đánh máy vi tính định dạng khổ A4, bao gồm 1 bản điện tử (bắt buộc) và 1 bản in (nếu có).
5. Tên riêng của người, địa phương, thuật ngữ tiếng nước ngoài để nguyên văn (phiên dịch tiếng Việt kèm theo) trừ những tên đã được Việt hóa (như Trung Quốc, Nhật Bản...).
6. Tài liệu tham khảo và cách thức trích dẫn:
Tài liệu tham khảo: Khi sử dụng tài liệu tham khảo trong bài viết, chú thích đầy đủ tên tài liệu, tác giả của tài liệu, ngày, tháng xuất bản (đăng tải) tài liệu, số trang trong tài liệu được trích dẫn theo thứ tự sau đây:
 - Đối với tài liệu là sách: Tên tác giả, tên sách, nhà xuất bản, nơi xuất bản, năm xuất bản, số trang trong sách được trích dẫn. Ví dụ: Đỗ Văn Đại - Mai Hồng Quỳnh, *Tư pháp quốc tế Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2010, tr.583.
 - Đối với tài liệu là các bài tạp chí: Tên tác giả, tên bài viết, tên tạp chí, số xuất bản, năm và tháng xuất bản, số trang trong Tạp chí được trích dẫn. Ví dụ: Lê Văn Cẩm, “*Sửa đổi Hiến pháp năm 1992- cơ cấu chung và các quy định cơ bản về tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước*”, Nghiên cứu Lập pháp, số 22, 11/2010, tr.15.
 - Đối với tài liệu trên website: Tên tác giả, tên bài viết, địa chỉ truy cập, ngày/tháng/năm truy cập. Ví dụ: Trọng Mạnh, *Công chứng sai, phải bồi thường*,

<http://phapluattp.vn/225239p0c1013/cong-chung-sai-phai-boi-thuong.htm>, truy cập ngày 15/03/2012.

Cách thức trích dẫn trong bài: Trích dẫn nguyên văn phải để trong dấu ngoặc kép. Trích dẫn gián tiếp phải bảo đảm không sai lệch ý của tác giả được trích dẫn.

7. Bài viết ghi rõ: Họ và tên tác giả, học vị, chức danh khoa học, chức vụ, cơ quan/đơn vị nơi làm việc (nếu có), điện thoại liên hệ, thư điện tử, địa chỉ nhận báo biểu và số tài khoản cá nhân (nếu có) của tác giả để thuận tiện cho Tạp chí liên lạc khi trao đổi thông tin.
8. Tác giả có thể gửi bài viết cho Tạp chí theo các cách thức sau:
 - Gửi bản điện tử qua địa chỉ thư điện tử của Tạp chí (nclp@quochoi.vn);
 - Gửi bản in qua bưu điện tới địa chỉ tòa soạn: Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - 35 Ngô Quyền - Hoàn Kiếm - Hà Nội;
 - Trực tiếp đưa đến Tòa soạn (theo địa chỉ trên).
9. Trong thời hạn 60 ngày kể từ khi nhận được bài viết, Tạp chí sẽ thông báo cho Tác giả việc sử dụng hay không sử dụng bài viết qua điện thoại hoặc thư điện tử. Tạp chí không trả lại bản thảo nếu bài viết không được sử dụng.
10. Sau khi gửi bài, nếu muốn chuyển bài viết sang các báo, tạp chí khác, tác giả thông báo lại để Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp biết.
11. Tác giả có bài viết đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp được trả nhuận bút theo quy định và 01 số tạp chí biểu.
12. Bài viết được đăng trên Tạp chí đồng thời sẽ được đưa lên Trang thông tin điện tử của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (địa chỉ: www.lapphap.vn).

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

CÁC HÌNH THỨC DÂN CHỦ... *(Tiếp theo trang 62)*

DCTT, ý chí, nguyện vọng của nhân dân được phản ánh một cách nguyên bản nhất trong các quyết định chính trị.

Thứ ba, trong các nền dân chủ ngày nay, việc lựa chọn sử dụng hình thức dân chủ đại diện hay hình thức DCTT khi quyết định chính sách cần phải tính đến việc khắc phục những hạn chế và phát huy những ưu điểm của từng loại hình dân chủ này. Việc thiết lập thêm các yếu tố của DCTT giúp tăng cường quyền lực trực tiếp của người dân để khắc phục những khiếm khuyết, hạn chế của dân chủ đại diện. Trong nhiều trường hợp, các hình thức DCTT có thể bổ sung cho dân chủ đại diện.

Thứ tư, hình thức DCTT điển hình là “trung cầu ý dân” được Hiến pháp, pháp luật nhiều quốc gia trên thế giới ghi nhận và được sử dụng trên thực tế phổ biến hơn so với các hình thức DCTT khác.

Thứ năm, nhiều quốc gia trên thế giới đã sử dụng hiệu quả hình thức “sáng quyền nhân dân”. Ở đây, sáng quyền không bắt nguồn từ nghị viện hay chính phủ mà từ người dân. Như vậy, nó có thể được coi là yếu tố động lực hoặc là gia tốc của DCTT. Đây là những kinh nghiệm quý, là một gợi ý đáng quan tâm đối với Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta ■

