

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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



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



Số 22 (422)

Kỳ 2 - Tháng 11/2020

- ❖ THƯ CỦA ĐỒNG CHÍ UÔNG CHU LƯU, PHÓ CHỦ TỊCH QUỐC HỘI GỬI TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NHÂN KỶ NIỆM 20 NĂM NGÀY THÀNH LẬP
- ❖ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ PHÁT SINH TỪ VIỆC HỖ TRỢ HÀNG HÀNG KHÔNG QUỐC GIA VIỆT NAM

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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



Mục lục Số 22/2020

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Thư của đồng chí Uông Chu Lưu, Phó Chủ tịch Quốc hội gửi Tạp chí Nghiên cứu lập pháp nhân kỷ niệm 20 năm ngày thành lập
- 6** Tiếp tục đổi mới phiên họp toàn thể của Quốc hội
TS. Trần Văn
- 11** Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội
ThS. Đinh Thanh Hương

- 19** Việc thi hành án dân sự điển hình
TS. Nguyễn Văn Nghĩa - ThS. Hoàng Thị Thanh Hoa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 27** Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường
**TS. Lê Hải Đường - TS. Đỗ Tiến Dũng -
ThS. Võ Thị Hồng Lan**

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 33** Vấn đề pháp lý phát sinh từ việc hỗ trợ Hãng hàng không Quốc gia Việt Nam
TS. Phạm Hoài Huấn - ThS. Đỗ Hoàng Anh

- 38** Hoàn thiện quy định của pháp luật về tách hợp tác xã ở Việt Nam
Nguyễn Văn Ban

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 44** Xây dựng Quốc hội điện tử - kinh nghiệm ở một số nước và gợi mở cho Việt Nam
TS. Lê Quang Huy - TS. Hoàng Minh Hiếu

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

- 55** Vị trí pháp lý, thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh
TS. Cao Vũ Minh

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
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

0991000023097
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM
(VIETCOMBANK), CHI NHÁNH TÂY HỒ
MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

GIÁ: **25.000 ĐỒNG**

Ảnh bìa: Hoa sen

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 22/2020

STATE AND LAW

3 The Messages from Mr. Uong Chu Luu, Member of Central Committee of the Communist Party of Vietnam, Vice Chairman of the National Assembly to the Journal of Legislative Studies on the 20th Establishment Anniversary

6 Innovation Continuation of Plenary Session of the National Assembly

Dr. Tran Van

11 Efficiency Improvements of Legislative Activities by the Ethnic Council and Committees of the National Assembly

LLM. Dinh Thanh Huong

19 Typical Civil Judgment Enforcement Case

Dr. Nguyen Van Nghia - LLM. Hoang Thi Thanh Hoa

DISCUSSION OF BILLS

27 Improvements of Legal Regulations on Land Management and Land Use in Agricultural, Forestry Farms

**Dr. Le Hai Duong - Dr. Do Tien Dung -
LLM. Vo Thi Hong Lan**

LEGAL PRACTICE

33 Concerns in Legal Aspects from Financial Supports to Vietnam Airlines

Dr. Pham Hoai Huan - LLM. Do Hoang Anh

38 Improvements of Legal Regulations on Cooperatives Separation in Vietnam

Nguyen Van Ban

FOREIGN EXPERIENCE

44 Development of e-National Assembly - Experience from Foreign Countries and Suggestion for Vietnam

Dr. Le Quang Huy - Dr. Hoang Minh Hieu

LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

55 Legal Position, Authority of the Government of Thu Duc city belonging to Ho Chi Minh City

Dr. Cao Vu Minh

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**

XÂY DỰNG TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP TRỞ THÀNH CƠ QUAN BÁO CHÍ TIÊN PHONG TRONG DỰ BÁO CHÍNH SÁCH

Thư của đồng chí Ông Chu Lưu, Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội gửi Tạp chí Nghiên cứu lập pháp nhân kỷ niệm 20 năm ngày thành lập

Các đồng chí thân mến,

Nhân dịp kỷ niệm 20 năm ngày thành lập Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (Tạp chí), thay mặt lãnh đạo Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), tôi thân ái gửi tới công chức, viên chức, phóng viên, biên tập viên, các nhà khoa học, cộng tác viên của Tạp chí tình cảm thân thiết và lời chúc mừng tốt đẹp nhất. Chúc Tạp chí NCLP tiếp tục phát triển và có nhiều đóng góp thiết thực, hiệu quả vào hoạt động của Quốc hội.

Hai mươi năm qua, Tạp chí đã thực hiện tốt sứ mệnh, tôn chỉ mục đích là diễn đàn về **nhà nước, pháp luật và chính sách**, góp phần thực hiện các chức năng của Quốc hội. Tôi cũng nhìn thấy ở Tạp chí là một không gian tương tác đa chiều, từ quan điểm trong giới nghiên cứu tới ý kiến trao đổi, thảo luận tại nghị trường Quốc hội; từ quyết định của Quốc hội đến kiến nghị trong cơ chế thực hiện của các cơ quan, tổ chức và của cả người dân. Ngày càng nhiều hơn các đại biểu Quốc hội lựa chọn Tạp chí để gửi gắm ý tưởng, quan điểm khoa học nhằm phục vụ các hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật của Quốc hội cũng như biểu đạt ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Ở chiều ngược lại, nhiều ý kiến của chuyên gia đăng tải trên Tạp chí đã được xem xét, nghiên cứu và tiếp thu trong quá trình xây dựng, hoàn thiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Không chỉ có ý nghĩa đối với các hoạt động của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, các bài viết trên Tạp chí đã được các cơ quan nghiên cứu, các cơ sở đào tạo chuyên ngành luật, chính trị và chính sách sử dụng trong quá trình nghiên cứu, giảng dạy. Như vậy, tầm ảnh hưởng của Tạp chí đã lan tỏa tích cực đến công tác nghiên cứu khoa học pháp lý, xây dựng chính sách của nước nhà.

Năm 2010, tôi vinh dự được tham dự Lễ kỷ niệm 10 năm thành lập Tạp chí. Bên cạnh việc chung vui và ghi nhận những thành công, kết quả của Tạp chí đã đạt được trong 10 năm đầu tiên, với những góp ý, chia sẻ của các cộng tác viên, chúng ta đã thẳng thắn nhìn nhận về một số hạn chế mà Tạp chí còn gặp phải trong

chặng đường đầu thực hiện nhiệm vụ. Sau 10 năm nhìn lại, trên cơ sở báo cáo công tác của Tạp chí, đặc biệt được chứng kiến những tình cảm nồng hậu, chân thành của các cộng tác viên, các nhà khoa học và sự theo dõi của quý bạn đọc đối với Tạp chí, chúng ta có thể thấy, nhiều hạn chế của 10 năm trước đã được các đồng chí giải quyết, khắc phục. Tạp chí đã nhanh nhạy nắm bắt các vấn đề đặt ra đối với Quốc hội và đất nước trong xu thế phát triển của thế giới, là diễn đàn học thuật uy tín, chất lượng, gắn kết các nhà khoa học với hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là hoạt động lập pháp.

Các đồng chí thân mến,

Trong bối cảnh hiện nay, cơ chế hoạt động của Tạp chí còn nhiều khó khăn, vướng mắc cần khắc phục. Trong chặng đường tiếp theo, tôi đề nghị các đồng chí quan tâm, có giải pháp khắc phục những hạn chế và có những định hướng phát triển Tạp chí, cụ thể:

Một là, đề cao tính dự báo: Với việc phát triển thông tin trong thời đại số, yêu cầu đặt ra không chỉ là việc bám sát chương trình của Quốc hội, mà sứ mệnh của Tạp chí phải ***đi đầu trong dự báo chính sách***, đặc biệt phải sớm phát hiện những vấn đề mới, những đòi hỏi mới của xã hội và cử tri đối với công tác lập pháp và thi hành pháp luật, để kịp thời điều chỉnh hợp lý các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, phức tạp, tất yếu sẽ phát sinh trong thời kỳ hiện đại. Tạp chí nghiên cứu các vấn đề mới, quan trọng được đặt ra trong các văn kiện của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.

Hai là, tiếp tục mở rộng nội dung, hình thức chuyển tải: Được biết, năm 2020, Tạp chí mở Chuyên mục ***Chính quyền địa phương***. Tôi rất vui mừng vì đây là hoạt động thiết thực, kịp thời trong xu thế chung của Quốc hội khóa khi đã có nhiều hoạt động gắn kết với cơ quan dân cử ở địa phương. Đây cũng là thời điểm thích hợp khi chúng ta đang bắt đầu bước vào thời kỳ áp dụng mô hình chính quyền đô thị, thành phố thông minh tại một số thành phố trực thuộc Trung ương.

Tạp chí cần nhanh chóng nắm bắt xu thế, xây dựng Tạp chí điện tử để hòa nhập tổng thể với hoạt động xây dựng Quốc hội điện tử. Việc nâng cấp trang Thông tin điện tử tổng hợp thành Tạp chí điện tử sẽ tăng tốc độ xuất bản, đa dạng nguồn bài viết, đáp ứng tốt hơn cho hoạt động của Quốc hội, góp phần lan tỏa ảnh hưởng của Tạp chí với xã hội trong tình hình mới.

Ba là, gắn bó mật thiết với các nhà khoa học: Tiếp tục giữ mối liên hệ chặt chẽ, thường xuyên, có các hình thức quan tâm thích hợp đối với các nhà khoa học, cộng tác viên thân thiết trong cả nước. Khác với cơ quan báo, thường chú trọng đưa thông tin mang tính thời sự cao thì Tạp chí là nơi nghiên cứu, thảo luận chuyên sâu vấn đề của các chuyên gia, nhà khoa học. Vì vậy, Tạp chí cần có một chiến

lược phát triển lâu dài, xác định Tạp chí có sứ mệnh, tầm nhìn, phương châm hành động thống nhất, biết nâng niu, quý trọng các ý tưởng lập pháp về nhà nước pháp quyền, hoàn thiện thể chế, về quyền con người, quyền công dân, phấn đấu trở thành một trong các tạp chí hàng đầu về lĩnh vực lập pháp, là nơi các nhà khoa học, cộng tác viên tôn trọng, tin cậy và ưu tiên lựa chọn để truyền tải quan điểm, ý kiến.

Bốn là, tăng cường đoàn kết và nâng cao trình độ nghiệp vụ của công chức, viên chức, phóng viên, biên tập viên: Phát huy truyền thống đoàn kết, sáng tạo, giúp đỡ, tương trợ lẫn nhau giữa các phòng ban trong Tạp chí, tạo sự đồng thuận trong việc thực hiện chủ trương, quyết sách và sự chỉ đạo của Lãnh đạo Viện Nghiên cứu lập pháp. Mỗi hành động, lời nói, bài viết của công chức, viên chức, phóng viên, biên tập viên phải hướng tới mục tiêu nâng cao uy tín, chất lượng, thương hiệu ấn phẩm và tạo dựng hình ảnh tốt đẹp của Viện Nghiên cứu lập pháp, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong mối quan hệ với nhà khoa học, cộng tác viên và bạn đọc trong và ngoài nước. Tiếp tục nâng cao trình độ nghiệp vụ của phóng viên, biên tập viên để mỗi cán bộ trong Tạp chí đồng thời cũng là nhà khoa học, chuyên gia trong lĩnh vực lập pháp nhằm khẳng định vị thế ngày càng cao của Tạp chí trong giới nghiên cứu khoa học nói chung và giới luật học nói riêng.

Thay mặt Ủy ban thường vụ Quốc hội, cảm ơn sự tận tâm, nhiệt thành của các đồng chí công chức, viên chức, phóng viên, biên tập viên của Tạp chí, cảm ơn sự đồng hành của các cộng tác viên và sự chào đón của quý độc giả trong suốt 20 năm qua. Một lần nữa, xin chúc các đồng chí sức khỏe, hạnh phúc và tiếp tục góp phần tích cực vào việc nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động của Tạp chí.

Thân ái,

Uông Chu Lưu

*Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng,
Phó Chủ tịch Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam.*

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI PHIÊN HỌP TOÀN THỂ CỦA QUỐC HỘI

Trần Văn

TS., ĐBQH khóa XII, XIII

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Đổi mới phiên họp toàn thể, phiên họp toàn thể, Quốc hội.

Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 17/11/2020

Biên tập : 22/11/2020

Duyệt bài : 24/11/2020

Article Information:

Keywords: Innovation of plenary session; plenary session; National Assembly.

Article History:

Received : 17 Nov. 2020

Edited : 22 Nov. 2020

Approved : 24 Nov. 2020

Tóm tắt:

Đổi mới các phiên họp toàn thể của Quốc hội trong bối cảnh Quốc hội Việt Nam đang có những bước chuyển mình mạnh mẽ theo hướng hiệu quả, thiết thực, tiết kiệm các nguồn lực của xã hội là việc làm cần thiết và thường xuyên. Đây cũng là những hành động cụ thể để Quốc hội hoàn thành sứ mạng, nhiệm vụ lịch sử của mình trước sự phát triển trường tồn của đất nước.

Abstract:

The innovation of plenary sessions of the National Assembly under the context of the National Assembly of Vietnam making strong changes towards efficiency, practicality, and saving of social resources is necessary and should be regularly required. These are also particular activities for the National Assembly to fulfill its historic missions and tasks in the face of the country's sustainable developments.

1. Quy trình, thủ tục tiến hành phiên họp toàn thể của Quốc hội

Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành quy định Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ và có thể có các kỳ họp bất thường do Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội (ĐBQH) yêu cầu để thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn về lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Trong chương trình làm việc của các kỳ họp có các phiên họp toàn thể và họp tổ.

Phiên họp toàn thể của Quốc hội chủ yếu họp công khai. Trong trường hợp cần thiết, Quốc hội có thể quyết định họp kín. Các vấn đề trong chương trình kỳ họp Quốc hội được thảo luận và quyết định tại các phiên họp toàn thể. Ví dụ, tại kỳ họp thứ 7

Quốc hội khóa XIV (từ ngày 20/5 đến ngày 14/6/2019), Quốc hội đã xem xét, thông qua 7 luật, 10 nghị quyết, cho ý kiến về 9 dự án luật, một báo cáo giám sát tối cao chuyên đề, chất vấn đối với 4 nhóm vấn đề, xem xét các báo cáo về kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước và nhiều báo cáo quan trọng khác; quyết định nhân sự; tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội đã thảo luận và thông qua 11 luật, bộ luật, 17 nghị quyết và cho ý kiến về 10 dự án luật khác, giám sát 01 chuyên đề, xem xét nhiều báo cáo và tiến hành chất vấn, trả lời chất vấn; quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước, nhân sự và một số vấn đề quan trọng khác.

Tại phiên họp toàn thể, thành viên chính phủ không phải là ĐBQH được mời tham dự, phát biểu ý kiến về vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực mà thành viên đó phụ trách, theo yêu cầu của Quốc hội hoặc được Quốc hội đồng ý

theo đề nghị của thành viên đó. Đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang, cơ quan báo chí, công dân và khách quốc tế có thể được mời dự các phiên họp công khai của Quốc hội.

Tại phiên họp toàn thể về các dự án luật, sau khi nghe tờ trình của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân trình dự án và báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội, Quốc hội thảo luận và biểu quyết thông qua. Kết quả biểu quyết thể hiện trên bảng điện tử tại hội trường. Từ kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa 14, các đại biểu Quốc hội được trang bị thiết bị máy tính bảng với phần mềm Quốc hội điện tử (gọi tắt là App Quốc hội, có thể được tải xuống từ Internet) có chức năng đăng ký phát biểu và biểu quyết đề các vị đại biểu Quốc hội sử dụng trong các phiên họp trực tuyến của Quốc hội. Luật, nghị quyết của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Trong trường hợp bãi nhiệm đại biểu quốc hội, rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của Quốc hội hoặc sửa đổi Hiến pháp, thì phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Một nội dung quan trọng của các phiên họp toàn thể là Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và hàng năm của đất nước; chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách nhà nước do Chính phủ trình Quốc hội xem xét các dự án sau khi nghe thuyết trình của Chính phủ, báo cáo thẩm tra của Hội đồng hoặc Ủy ban có liên quan và biểu quyết thông qua sau khi Quốc hội đã thảo luận.

Ví dụ, trong hai đợt làm việc trực tuyến và trực tiếp với tổng cộng 18 ngày, kỳ họp thứ 10, Quốc hội XIV đã hoàn thành toàn bộ nội dung chương trình với việc thông qua 07 luật, 13 nghị quyết, cho ý kiến 04 dự án luật; xem xét các báo cáo về kinh tế - xã hội, tài chính, ngân sách, đầu tư công, các chương trình mục tiêu quốc gia, các công trình trọng điểm quốc gia giai đoạn 5 năm 2016 - 2020

cũng như năm 2021, năm đầu của giai đoạn 2021 - 2025, kiến nghị của cử tri, công tác tư pháp, công tác phòng, chống tham nhũng và nhiều báo cáo khác; góp ý kiến vào các dự thảo văn kiện trình Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. Những nội dung của kỳ họp kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIV cho thấy được cường độ làm việc của Quốc hội cũng như khối lượng thông tin mà ĐBQH phải nghiên cứu, xem xét, cho ý kiến là rất lớn mà nếu không được sớm tiếp cận, nghiên cứu, tham vấn thì khó mà có thể tham gia có chất lượng tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội.

Quốc hội tiến hành bầu lãnh đạo Nhà nước tại phiên họp toàn thể đầu tiên của Quốc hội khóa mới. Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo danh sách đề cử chức vụ từng người. Quốc hội bầu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, trong số các đại biểu Quốc hội do Chủ tịch nước giới thiệu.

UBTVQH chủ trì kỳ họp Quốc hội theo quy định tại Điều 47 của Luật Tổ chức Quốc hội, bảo đảm tính dân chủ, đúng pháp luật, đạt hiệu quả thiết thực theo chương trình đã được Quốc hội thông qua. Chủ tọa các phiên họp toàn thể có trách nhiệm điều hành phiên họp theo đúng nguyên tắc, trình tự, thủ tục quy định tại Nội quy kỳ họp Quốc hội và các quy định khác của pháp luật có liên quan; bảo đảm thực hiện đúng chương trình kỳ họp đã được Quốc hội thông qua tại phiên họp trừ bị, thường được tổ chức trước một ngày hay vào ngay trước phiên họp chính thức. Tại phiên họp toàn thể của Quốc hội, Quốc hội nghe thuyết trình về dự án, đề án, trình bày báo cáo; thảo luận và quyết định các vấn đề trong chương trình kỳ họp tại phiên họp toàn thể. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp toàn thể của Quốc hội. Các Phó Chủ tịch Quốc hội giúp Chủ tịch Quốc hội chủ tọa phiên họp theo sự phân công của Chủ tịch Quốc hội.

Tài liệu phục vụ kỳ họp Quốc hội được lưu hành bằng hình thức bản in giấy hoặc bản điện tử, bao gồm tài liệu chính thức được sử dụng tại kỳ họp, gồm tài liệu thuộc hồ sơ của các dự án luật, dự thảo nghị quyết, đề án theo quy định của pháp luật và các tờ trình, báo cáo khác thuộc nội dung của kỳ họp, do Chủ tịch Quốc hội quyết định theo đề nghị của Tổng thư ký Quốc hội; và tài liệu tham khảo gồm các ấn phẩm và chuyên đề nghiên cứu được cung cấp cho đại biểu Quốc hội để cung cấp thêm thông tin về nội dung Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp, do Tổng thư ký Quốc hội quyết định. Khi cần thiết, Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội phối hợp với Tổng thư ký Quốc hội cung cấp tài liệu tham khảo phục vụ đại biểu Quốc hội tại kỳ họp.

Các phiên họp toàn thể được Quốc hội quyết định và ghi trong chương trình kỳ họp tại kỳ họp Quốc hội. Tại phiên họp toàn thể, thời gian thuyết trình về dự án, đề án, trình bày báo cáo cũng được quy định trong khoảng 10-15 phút, chủ yếu là trình bày báo cáo tóm tắt, còn bản đầy đủ được gửi cho các ĐBQH nghiên cứu trước đó. Thời gian phát biểu của ĐBQH tham gia thảo luận lần thứ nhất không quá 07 phút, lần thứ hai không quá 03 phút; thời gian tranh luận không quá 3 phút; chất vấn không quá 2 phút theo đồng hồ đếm ngược trên bảng điện tử trong hội trường, trừ trường hợp được chủ tọa cho phép kéo dài.

Chất vấn tại phiên họp toàn thể được tiến hành theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Mỗi lần chất vấn, đại biểu Quốc hội nêu chất vấn không quá 02 phút. Người bị chất vấn trả lời chất vấn của một đại biểu không quá 05 phút. Trường hợp cần thiết, Chủ tọa quyết định việc kéo dài thời gian trả lời chất vấn.

Biểu quyết tại phiên họp toàn thể do Quốc hội quyết định, áp dụng bằng hệ thống biểu quyết điện tử, bằng bỏ phiếu kín hay bằng giơ tay. Kỳ họp Quốc hội và các phiên họp tại kỳ họp Quốc hội phải được ghi âm, ghi biên bản. Biên bản tổng hợp do Chủ tịch Quốc hội và Tổng thư ký Quốc hội ký xác

thực, phản ánh đầy đủ ý kiến phát biểu, kết quả biểu quyết của Quốc hội tại phiên họp, ý kiến bằng văn bản của đại biểu Quốc hội và do Chủ tọa phiên họp, Thư ký phiên họp ký xác thực.

Như vậy, có thể khẳng định, phiên họp toàn thể của Quốc hội là hình thức hoạt động chủ yếu, quan trọng nhất của kỳ họp Quốc hội được luật định với quy trình, thủ tục chặt chẽ, mang tính chất chính trị, pháp lý ở tầm vĩ mô, tầm quốc gia, thủ tục nghị trường với sự tranh luận phản biện dân chủ được truyền thông rộng rãi về những vấn đề trọng đại của quốc gia có tác động sâu rộng tới đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội không chỉ trong nước mà còn trên cả bình diện quốc tế.

2. Một số kiến nghị nhằm tiếp tục đổi mới phiên họp toàn thể của Quốc hội

(1) Từ thực tiễn nghiên cứu cách thức tiến hành các phiên họp toàn thể của Quốc hội cho thấy, chúng ta có thể cân nhắc rút ngắn thời gian song song với nâng cao chất lượng kỳ họp. Trong xu hướng nâng tỷ lệ ĐBQH hoạt động chuyên trách lên ít nhất là 40% tổng số ĐBQH với nguồn nhân sự giới thiệu ứng cử ĐBQH hoạt động chuyên trách, bảo đảm chất lượng, vì vậy, tùy theo yêu cầu, tình hình thực tiễn, UBTVQH có thể triệu tập Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trước mỗi kỳ họp Quốc hội để thảo luận, cho ý kiến về các dự án, đề án, báo cáo trước khi trình Quốc hội. Điều này sẽ tạo điều kiện cho việc nâng cao chất lượng dự thảo, dự án luật, nghị quyết trình Quốc hội, giảm thời gian thảo luận, thông qua dự án luật mà vẫn đảm bảo chất lượng của luật. Tại phiên họp toàn thể, các đại biểu có thể phát biểu 5 phút, thay vì 7 phút như hiện nay, để tập trung vào những vấn đề cốt lõi nhất, ít dẫn dắt, diễn giải, đi thẳng vào vấn đề để nhiều đại biểu được phát biểu, đề nhiều nội dung, khía cạnh của vấn đề được đề cập hơn, đa dạng, đa chiều hơn.

Chất vấn là một trong những hình thức giám sát hiệu quả nhất trong hoạt động giám sát của Quốc hội thường được thực hiện tại các phiên họp toàn thể, luôn thu hút sự quan tâm, theo dõi của nhiều tầng lớp nhân dân¹. Chính vì lẽ đó, hoạt động chất vấn luôn được

đổi mới, chú trọng về chất lượng, tinh thần xây dựng, trách nhiệm, dân chủ, công khai, tính tranh luận, đối thoại. Thực tiễn hoạt động của Quốc hội cho thấy, thời gian chất vấn có hạn, nhưng mong muốn, bức xúc của người dân, cử tri lại rất nhiều. Vì vậy, bên cạnh việc tăng cường chất vấn ở UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, tại phiên toàn thể có thể lựa chọn tối đa 2-3 thành viên Chính phủ với 2-3 vấn đề trọng tâm để chất vấn, thay vì 4-5 thành viên Chính phủ như hiện nay. Phương thức chất vấn này vừa cho phép các đại biểu và người bị chất vấn có thể trao đổi kỹ hơn về vấn đề đưa ra chất vấn; mặt khác, có thể tiết kiệm được thời gian thảo luận của Quốc hội.

Đối với hoạt động đọc báo cáo tại phiên họp toàn thể, do ĐBQH đã có bản báo cáo, tờ trình, bản tóm tắt gửi trước, vì vậy, chúng tôi cho rằng, cần giảm thời gian đọc báo cáo từ 15 phút xuống 10 phút để dành thời gian cho thảo luận; trong một số trường hợp, cần chạy chữ, hoặc slide trên bảng điện tử, đặc biệt là các báo cáo có nhiều số liệu như ngân sách nhà nước, kế hoạch phát triển KTXH... để ĐBQH thuận tiện hơn cho việc theo dõi².

(2) Ứng dụng công nghệ tiên tiến vào kỳ họp là một xu thế mạnh mẽ. Theo Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU), trong đại dịch Covid-19, các nghị viện có nhiều giải pháp khác nhau để duy trì hoạt động. Trong bối cảnh cả nước tiếp tục thực hiện các giải pháp nghiêm ngặt để phòng ngừa dịch bệnh Covid-19 lây lan, UBTVQH đã đồng ý tổ chức Kỳ họp thứ 9, 10 của Quốc hội khóa XIV, theo phương thức kết hợp họp trực tuyến và họp tập trung.

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân đã khẳng định, đây là cơ hội để Quốc hội thử nghiệm đổi mới hoạt động và cũng là kỳ họp thể hiện sự đoàn kết dân tộc, hiệu triệu cả nước tập trung chống dịch và nhanh chóng phục hồi kinh tế. Đây cũng là cách Quốc hội kiểm nghiệm năng lực công nghệ thông tin hiện có của mình trên con đường tiến tới Quốc hội số (*digital Parliament*) sao cho hiệu quả, tiết kiệm nhất. Cách tổ chức họp Quốc hội trực tuyến để giải quyết một số nội dung của kỳ họp có thể mang lại những trải nghiệm mới. Các đại biểu Quốc hội sẽ được tiếp cận các ứng dụng thường nhật đã được nâng cấp hoặc ứng dụng mới như: Khai thác, sử dụng tài liệu; đăng ký phát biểu; xin ý kiến đại biểu; biểu quyết... Các phát biểu thảo luận, tranh luận của đại biểu dễ dàng được ghi âm, ghi hình, bóc băng kịp thời, làm tài liệu lưu hành trong kỳ họp. Sau các phiên thảo luận, các đại biểu Quốc hội sẽ biểu quyết bằng hệ thống biểu quyết điện tử cài đặt trên thiết bị di động.

Với cơ cấu của Quốc hội có gần 70% là đại biểu kiêm nhiệm, nên việc họp trực tuyến còn giúp các đại biểu kiêm nhiệm thuận lợi hơn trong giải quyết các công việc thường nhật theo chức năng, nhiệm vụ của mình. Về phương diện nào đó, có thể các đại biểu cũng tự tin hơn khi phát biểu tại địa phương mình về những vấn đề mà cử tri quan tâm. Các đoàn đại biểu Quốc hội cũng có thể mời cử tri “dự khán” các phiên họp trực tuyến tại phòng họp của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương. Như vậy, số lượng cử tri được “dự khán” trực tiếp kỳ họp của Quốc hội ở địa phương sẽ tăng lên, giúp rút

1 Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam: Kế thừa, đổi mới và phát triển, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2016, tr. 387.

2 Ví dụ, tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa 14, phát thanh, truyền hình trực tiếp trình bày nhiều tờ trình, báo cáo, trong đó có 02 hiệp định EVFTA, EVIPA, để bảo đảm thời gian phiên họp toàn thể, Tổng Thư ký Quốc hội đã yêu cầu các cơ quan cần chuẩn bị văn bản tóm tắt cô đọng, súc tích, chỉ sử dụng đúng thời gian được ghi trong chương trình; tại phiên thảo luận tại hội trường về kinh tế - xã hội tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa 14, Ủy ban Kinh tế và Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội đã trình chiếu 2 phóng sự về an ninh năng lượng và an ninh nguồn nước, an toàn hồ đập thay vì trình bày báo cáo giám sát về 2 nội dung này, và đây cũng được coi như ý kiến thảo luận của tập thể 2 ủy ban. Đây là một sáng kiến mới của kỳ họp, giúp cho các ĐBQH được trực tiếp nắm bắt nội dung, kết quả giám sát chuyên đề của 2 ủy ban bằng cả hình ảnh và lời thuyết minh bên cạnh việc nghiên cứu báo cáo đầy đủ kết quả giám sát.

ngắn khoảng cách địa lý giữa Quốc hội và cử tri, khoảng cách giữa từng đại biểu Quốc hội và cử tri. Bên cạnh đó, về khía cạnh ngân sách hoạt động thì thời gian họp trực tuyến sẽ tiết kiệm được một số chi phí, như vé máy bay, tàu xe, ăn nghỉ, đưa đón, in ấn, chuyển phát tài liệu... không chỉ với đại biểu mà cả bộ máy giúp việc, nhất là khi cân đối ngân sách còn rất khó khăn, đặt ra yêu cầu thực hành tiết kiệm một cách thực chất ở mọi cấp, mọi ngành và lĩnh vực³.

Theo Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân, việc bố trí kỳ họp thành hai đợt trực tuyến và trực tiếp như kỳ họp thứ 9, 10 vừa qua và có khoảng thời gian 1 tuần ở giữa là một kinh nghiệm tốt, đã tạo điều kiện thuận lợi để UBND, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, giải trình ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý, hoàn thiện các dự thảo luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội biểu quyết, thông qua. Các vị đại biểu Quốc hội cũng có thêm thời gian để nghiên cứu kỹ lưỡng tài liệu, tham khảo chuyên sâu ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học và đối tượng chịu sự tác động của các chính sách để chuẩn bị tốt ý kiến tham gia thảo luận, xem xét, quyết định tại đợt 2⁴.

(3) Nâng cấp cơ sở hạ tầng kỹ thuật, công nghệ phục vụ các phiên họp toàn thể của Quốc hội để đảm bảo việc cung cấp, trao đổi thông tin về hoạt động của Quốc hội theo quy định của pháp luật là xu hướng tất yếu. Văn bản được thông tin chính thức dưới hình thức bản điện tử trong phạm vi giữa các đơn vị thuộc Văn phòng Quốc hội qua hệ thống điều hành điện tử của Quốc hội và hệ thống mạng nội bộ của Văn phòng Quốc hội. Việc ứng dụng rộng rãi công nghệ thông tin phục vụ công tác quản lý, điều hành và hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ gắn với tăng cường trách nhiệm sử dụng và khai thác hiệu quả

hệ thống công nghệ thông tin và cơ sở dữ liệu, phần mềm của đội ngũ cán bộ nhân viên hỗ trợ kỹ thuật của ĐBQH tại Văn phòng Quốc hội sẽ bảo đảm chủ động trao đổi thông tin qua hệ thống mạng để nâng cao hiệu quả công việc, bảo đảm tiết kiệm, chống lãng phí. Để đảm bảo an ninh, an toàn cho hệ thống mạng thông tin và bảo vệ người dùng, Văn phòng Quốc hội đã yêu cầu nghiên cứu kỹ trong lựa chọn sử dụng các ứng dụng, tránh cài đặt, sử dụng các ứng dụng đang bị cảnh báo tồn tại lỗ hổng, điểm yếu bảo mật; tải và cài đặt ứng dụng từ các nguồn chính thống, không sử dụng các ứng dụng trực tuyến để trao đổi, gửi nhận các dữ liệu bí mật nhà nước, dữ liệu nội bộ.

Tăng cường năng lực nguồn nhân lực chất lượng cao hỗ trợ kỹ thuật cho các phiên họp toàn thể của Quốc hội do việc đổi mới quy trình cùng với áp dụng công nghệ cao trong các phiên họp toàn thể của Quốc hội sẽ dẫn tới sự thay đổi về cơ cấu nguồn nhân lực và cách thức hỗ trợ kỹ thuật cho ĐBQH và Quốc hội. Nền tảng tự động hóa trên cơ sở phần mềm mới và máy móc, thiết bị tiên tiến sẽ đặt ra yêu cầu cao hơn đối với con người vận hành, lao động có tri thức, lao động chất lượng cao sẽ đóng vai trò quan trọng. Các ĐBQH cũng cần cập nhật kiến thức, kỹ năng thích ứng, ứng dụng công nghệ, sáng tạo trong công việc để hoàn thành nhiệm vụ, chức trách của mình. Ứng dụng công nghệ và thay đổi quy trình cũng sẽ đặt ra yêu cầu, thách thức trong bố trí lại nguồn nhân lực của Văn phòng Quốc hội cho phù hợp.

Tóm lại, đổi mới các phiên họp toàn thể của Quốc hội trong bối cảnh Quốc hội Việt Nam đang có những bước chuyển mình mạnh mẽ theo hướng hiệu quả, thiết thực, tiết kiệm các nguồn lực của xã hội là việc làm cần thiết và thường xuyên. Đây cũng là những hành động cụ thể để Quốc hội hoàn thành sứ mạng, nhiệm vụ lịch sử của mình trước sự phát triển trường tồn của đất nước ■

3 Trần Văn, Quốc hội họp trực tuyến kết hợp họp tập trung: Thêm một bước đổi mới, Báo Đại biểu nhân dân ngày 30/4/2020.

4 Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân, Phát biểu tại Đợt họp tập trung của kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XIV ngày 8/6/2020.

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI¹

Đình Thanh Hương

ThS. Viện Nghiên cứu lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, lập pháp, thẩm tra.

Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 25/10/2020

Biên tập : 05/11/2020

Duyệt bài : 08/11/2020

Tóm tắt:

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là thiết chế hiến định quan trọng trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Để nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội, cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó có nhóm giải pháp tiếp tục đổi mới về cơ cấu tổ chức và tăng cường chất lượng, hiệu quả hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Article Infomation:

Keywords: Ethnic Council and Committees of the National Assembly, legislation, verification.

Article History:

Received : 25 Oct. 2020

Edited : 05 Nov. 2020

Approved : 08 Nov. 2020

Abstract:

The Ethnic Council and the Committees of the National Assembly are important constitutional institutions in the organizational structure of the National Assembly. In order to improve the effectiveness of the legislative activities of the National Assembly, it is necessary to synchronously carry out a series of solutions, including a group of solutions to continue innovating the organizational structure and enhancing the quality and efficiency of verification activities by Ethnic Council, Committees of National Assembly.

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

- Về cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Từ khi được thành lập đến nay, số lượng các Ủy ban của Quốc hội đã được tăng cường hơn, với nhiều lần chia, tách, thành lập mới một số Ủy ban, như tách Ủy ban Pháp luật thành Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Tư pháp; tách Ủy ban Kinh tế và Ngân sách thành Ủy ban Kinh tế và Ủy ban Tài chính, ngân sách... Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn có Ủy ban có phạm vi lĩnh vực hoạt động quá

rộng, nên có khó khăn nhất định trong việc bao quát toàn bộ, cũng như chuyên sâu vào một số lĩnh vực, vấn đề liên quan trong hoạt động lập pháp và giám sát.

Ví dụ như Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội, bên cạnh phụ trách lĩnh vực về “khoa học”, “công nghệ” thì còn phụ trách cả về “môi trường”. Như chúng ta đã biết, Quốc hội với ba chức năng là lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thì mỗi Ủy ban chuyên môn đều thực hiện cả ba chức năng này theo lĩnh vực mà mình phụ trách.

1 Bài viết thuộc công trình nghiên cứu của Đề tài cấp Bộ, mã số ĐTCB.2018-03: “Quyền lập pháp trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước theo quy định của Hiến pháp năm 2013” do Viện Nghiên cứu lập pháp chủ trì.

Chính vì vậy, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội hiện phụ trách cả 3 lĩnh vực là khoa học, công nghệ và môi trường là quá rộng. Trong khi bên Chính phủ có hai bộ độc lập quản lý nhà nước về các lĩnh vực này là Bộ Khoa học và Công nghệ và Bộ Tài nguyên và Môi trường thì ở Quốc hội hiện nay chỉ có một Ủy ban chuyên môn phụ trách là Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường. Mặt khác, lĩnh vực “tài nguyên” hiện nay vẫn chưa có sự theo dõi chuyên sâu do chưa có Ủy ban chuyên môn nào của Quốc hội theo dõi. Như vậy, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường có phạm vi hoạt động quá rộng nên khó có thể chuyên sâu vào từng lĩnh vực, nhất là trong hoạt động lập pháp và giám sát của Quốc hội. Trong khi đó, tình trạng vi phạm pháp luật về tài nguyên và môi trường trong những năm gần đây diễn biến rất phức tạp, trực tiếp ảnh hưởng đến chất lượng môi trường sống của người dân, làm suy giảm nghiêm trọng nguồn tài nguyên đất nước². Điều này đòi hỏi Quốc hội phải có cơ quan chuyên sâu phụ trách lĩnh vực tài nguyên và môi trường để tăng cường hơn nữa sự giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước trong tổ chức thực hiện pháp luật về tài nguyên và môi trường.

- Về cơ cấu, thành phần, số lượng của đại biểu Quốc hội là thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội (ĐBQH) mang tính đại diện rộng rãi cho các tầng lớp nhân dân³. Do đó, cơ cấu thành phần của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cũng phản ánh tính chất đa dạng

này, giúp cho công tác hoạch định, phản biện chính sách được xem xét, phân tích, đánh giá một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực hoạt động khác nhau. Đồng thời, cơ cấu này cũng góp phần gắn hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội với thực tiễn sinh động trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, làm cho hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phù hợp, sát với yêu cầu mà thực tế cuộc sống đang đặt ra.

Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đa số đều là ĐBQH hoạt động không chuyên trách, các ĐBQH này đang có những công việc chính, thường xuyên tại nơi công tác, và chỉ dành khoảng 1/3 thời gian cho hoạt động của Quốc hội⁴. Đây là yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Đặc thù của Quốc hội Việt Nam là hoạt động không thường xuyên, hoạt động theo kỳ họp, mỗi năm hai kỳ, mỗi kỳ khoảng một tháng. Chính vì vậy, tổng thời gian tham gia của các ĐBQH hoạt động không chuyên trách tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là rất hạn chế. Điều này cũng dẫn tới công việc sẽ dồn vào Thường trực Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, và do đó, trong nhiều trường hợp không thể thực hiện được hết các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây cho thấy, thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là ĐBQH hoạt động chuyên trách chiếm tỷ lệ thấp là một rào cản không nhỏ trong việc bảo đảm chất lượng,

2 Xem <http://cand.com.vn/Cong-an/Hon-19-ngan-vu-vi-pham-phap-luat-ve-moi-truong-tai-nguyen-an-toan-thuc-pham-612958/>.

3 Kết quả bầu cử ĐBQH khóa XIV đã thể hiện cơ cấu, thành phần đại biểu: Theo Báo cáo tóm tắt tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2016-2021 của Hội đồng Bầu cử quốc gia gửi ĐBQH ngày 19/7/2016 đã nêu rõ cơ cấu, thành phần ĐBQH khóa XIV (nguồn: “Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển” của Viện Nghiên cứu lập pháp, UBTVQH, Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội, 2016, tr.19).

4 Theo khoản 2 Điều 24 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, “Đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách phải dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc trong năm để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội”.

hiệu quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội⁵.

Mặt khác, trong các khóa Quốc hội gần đây thì có khoảng 30% tổng số ĐBQH hoạt động chuyên trách và khoảng 70% tổng số ĐBQH là đại biểu hoạt động không chuyên trách⁶, trong đó, nhiều ĐBQH làm việc trong các cơ quan hành pháp và tư pháp⁷. Công việc mà ĐBQH (hoạt động không chuyên trách) đang công tác vẫn được xem là công việc chính, thường xuyên, có quan hệ gắn bó, mật thiết hơn, nếu so với công việc “kiêm nhiệm” là ĐBQH. Vì vậy, rất khó để các ĐBQH này công khai phản biện lại những quan điểm, chính sách một cách khách quan, độc lập, hoặc phát biểu ý kiến khác với quan điểm, chỉ đạo của thủ trưởng, bộ, ngành mà họ đang công tác. Tình trạng này thể hiện rất rõ trong hoạt động của họ tại Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH. Đặc biệt, nếu có những xung đột lợi ích trong việc hoạch định chính sách thì những đại biểu dân cử này rất khó bảo đảm sự khách quan trong việc thể hiện quan điểm, chính kiến⁸.

Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 67 Luật Tổ chức Quốc hội thì cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội gồm: Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm các Ủy ban, các Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách và các Ủy viên khác hoạt động kiêm nhiệm theo chế độ không chuyên trách; Thường trực Ủy ban gồm Chủ

nhiệm, các Phó Chủ nhiệm, các Ủy viên thường trực. Khoản 1 Điều 10 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2020 quy định ngoài những thành phần đại biểu như quy định tại Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì Thường trực Ủy ban có thêm Ủy viên chuyên trách. Tuy nhiên, qua thực tế triển khai thực hiện cho thấy, các quy định về cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội còn rất chung chung, chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc nên trong quá trình tổ chức thực hiện cũng gặp không ít những khó khăn, vướng mắc nhất định. Chẳng hạn như số lượng thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội bao nhiêu là hợp lý và phù hợp? Có tiêu chí phân bổ số lượng thành viên vào Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban hay không? Trên thực tế, có Ủy ban thì có quá ít thành viên tham gia, trong khi đó có Ủy ban thì lại quá đông, dẫn đến tình trạng nơi thì thiếu, nơi thì thừa nguồn nhân lực bảo đảm hiệu quả hoạt động; có Ủy ban thì tổ chức các tiểu ban trong cơ cấu của mình, có Ủy ban thì lại không tổ chức; tỷ lệ số thành viên Ủy ban hoạt động theo chế độ chuyên trách và không chuyên trách ở mỗi Ủy ban cũng rất khác nhau, chưa có các tiêu chí đánh giá cụ thể, khoa học.

- Về hoạt động thẩm tra dự án luật, pháp lệnh

Hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được hiểu là việc các cơ quan này tiến hành xem xét, thảo

- 5 Theo Báo cáo các ý kiến đánh giá được tổng hợp trong các nghiên cứu chuyên đề và hội thảo khoa học trong khuôn khổ của Đề tài cấp bộ ĐTCB.2018-03.
- 6 Quốc hội khóa XI có 121 đại biểu chuyên trách (chiếm gần 25% tổng số ĐBQH); Quốc hội hóa XII có 145 đại biểu chuyên trách (chiếm 29,41%), Quốc hội khóa XIII có 154 đại biểu chuyên trách (chiếm 30,8%) khác (nguồn: “Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển” của Viện Nghiên cứu lập pháp, UBTVQH, Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 24).
- 7 Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” đã đưa ra những giải pháp cụ thể đối với hệ thống tổ chức của Nhà nước ở Trung ương, theo đó nghiên cứu việc giảm hợp lý số lượng ĐBQH kiêm nhiệm ở các cơ quan hành pháp.
- 8 Xem Bài viết “Chức năng đại diện của Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam” của TS. Lương Minh Tuấn, trong cuốn kỷ yếu “Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền” thì trong trường hợp xung đột lợi ích, các ĐBQH khó lòng phản ánh đúng ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân cả nước.

luyện, đánh giá một cách toàn diện các nội dung liên quan đến dự án luật, pháp lệnh được trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, cho ý kiến, quyết định thông qua; và trình bày báo cáo kết quả thẩm tra trước Quốc hội, UBTVQH. Quá trình thẩm tra là quá trình xem xét, phân tích, phản biện, kiến nghị về chính sách, pháp luật có liên quan đến nội dung của các dự án, các quy phạm; bảo đảm nội dung của các dự án đạt được mục tiêu đặt ra, phù hợp với những quy luật khách quan, những đòi hỏi, yêu cầu bức xúc của cuộc sống cần được điều chỉnh; phù hợp với những quy định của Hiến pháp và sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Đó là quá trình hoạt động sáng tạo đòi hỏi phải đầu tư rất nhiều công sức, nguồn lực, trí tuệ, thời gian, sự tâm huyết của các thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Hơn nữa, phải bảo đảm sự vô tư, trong sáng, khách quan, bản lĩnh trong quá trình thẩm tra.

Với vai trò quan trọng như vậy nhưng thực tế hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội vẫn còn những tồn tại, hạn chế, ảnh hưởng đến hoạt động thẩm tra và chất lượng dự án, dự thảo trình Quốc hội, UBTVQH. Chẳng hạn, vẫn còn tình trạng không bảo đảm thời hạn gửi hồ sơ dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết để thẩm tra⁹. Thực tế cho thấy, để kịp gửi hồ sơ gửi cho ĐBQH trước kỳ họp Quốc hội, nhiều trường hợp hồ sơ tuy được gửi muộn, không đúng thời hạn nhưng cơ quan thẩm tra vẫn tiến hành thẩm tra, điều này cũng ảnh hưởng đến thời gian nghiên cứu, tiếp cận hồ sơ và chất lượng thẩm tra của cơ quan thẩm tra dự án, dự thảo đó¹⁰.

Về thẩm tra Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội, thực tế cho thấy, việc xây dựng dự kiến chương

trình, thẩm tra, cho ý kiến và xem xét thông qua vẫn còn gặp một số khó khăn, hạn chế trong xác định căn cứ thực tiễn, cơ sở khoa học, đánh giá tác động, dự liệu các nguồn lực cần thiết để có điều kiện và khả năng thực hiện. Qua các nhiệm kỳ của Quốc hội gần đây cho thấy, không ít dự án đã được đưa vào Chương trình nhưng lại phải xin rút vì chưa được chuẩn bị kỹ hoặc ý kiến, quan điểm trong dự án luật còn quá khác nhau, đồng thời lại có những dự án phải bổ sung cấp bách khi Chương trình đã được thông qua. Các Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm đều phân tích rất chi tiết, cụ thể những dự án luật, pháp lệnh đề nghị đưa ra khỏi Chương trình và những dự án luật, pháp lệnh đề nghị đưa vào Chương trình để triển khai thực hiện ngay. Số lượng các dự án, dự thảo đề nghị đưa ra hoặc đưa vào khá lớn. Sở dĩ có tình trạng này là do: *một mặt*, các cơ quan quản lý nhà nước đều có nhu cầu cấp bách ban hành văn bản luật, pháp lệnh trong lĩnh vực mà bộ, ngành mình quản lý; *mặt khác*, việc thẩm tra còn tình trạng thiếu những căn cứ thực tiễn, báo cáo đánh giá tác động chi tiết, khoa học, cơ sở lý luận để xác định tính cần thiết, thứ tự ưu tiên của việc đưa một dự án vào Chương trình, cũng như quá trình chuẩn bị, khả năng nghiên cứu soạn thảo dự án đó. Trên thực tế, nhiều dự án được đưa vào Chương trình mới chỉ dừng lại ở tên gọi và một số những nguyên tắc cơ bản, chưa xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh cũng như những nội dung cơ bản của dự án. Một trong những nguyên nhân là việc thẩm tra dự kiến Chương trình còn thiếu những hoạt động khảo sát thực tiễn, chưa làm việc cụ thể với các cơ quan, tổ chức có liên quan về việc đề nghị đưa các dự án vào dự kiến Chương trình; không nắm chắc được

9 Theo quy định tại khoản 2 Điều 64 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thì thời hạn gửi hồ sơ là chậm nhất 20 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp của UBTVQH và chậm nhất là 30 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội.

10 Xem thêm: H.Vũ, Không thẩm tra các dự án luật chậm tiến độ, <http://daidoanket.vn/khong-tham-tra-cac-du-an-luat-cham-tien-do-112406.html>; Lê Sơn, Hội nghị chuyên đề công tác xây dựng pháp luật năm 2018, chinhphu.vn.

tiến độ, khả năng và chất lượng soạn thảo, cũng như việc đánh giá tác động của văn bản, dẫn đến tình trạng một số hồ sơ đề nghị xây dựng dự án luật, pháp lệnh còn kém chất lượng như nêu trên.

- Về hoạt động tham gia thẩm tra

Hoạt động tham gia thẩm tra cũng có ý nghĩa hết sức quan trọng để bảo đảm chất lượng phân tích, phản biện chính sách. Vì trên thực tế, phạm vi, lĩnh vực hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thường có sự giao thoa, đan chéo lẫn nhau nên trong nhiều trường hợp, Hội đồng Dân tộc hoặc một Ủy ban của Quốc hội không thể nắm bắt toàn diện, sâu sắc các nội dung, cũng như những thông tin liên quan đến các vấn đề của dự án khi có sự đan xen với phạm vi hoạt động của Ủy ban khác. Hơn nữa, sự tham gia thẩm tra của Ủy ban Pháp luật còn bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; sự tham gia của Ủy ban về các vấn đề xã hội còn bảo đảm các nội dung về bình đẳng giới; sự tham gia Ủy ban Tư pháp cũng góp phần phản biện các nội dung liên quan đến phòng, chống tham nhũng, việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng; sự tham gia Ủy ban Tài chính, ngân sách còn liên quan đến các vấn đề về ngân sách và chi tiêu ngân sách...

Trong những nhiệm kỳ vừa qua, hoạt động tham gia thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong việc tổ chức thực hiện và đạt được những kết quả nhất định, góp phần cung cấp thêm thông tin có độ tin cậy cao, hỗ trợ việc hoạch định, phân tích, phản biện chính sách, pháp luật. Tuy nhiên, công tác tham gia thẩm tra vẫn còn tồn tại, hạn chế như: Việc tham gia thẩm tra chưa bảo đảm đúng nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số; Việc tham gia của Hội đồng Dân

tộc, các Ủy ban của Quốc hội thường do một thành viên của các cơ quan này dự cuộc họp của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chủ trì thẩm tra và thường là phát biểu với ý kiến cá nhân của thành viên đó. Rất ít trường hợp, ý kiến phát biểu đó là ý kiến của tập thể Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc của Thường trực Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là do nguồn nhân lực của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thường rất thiếu, 2/3 tổng số thành viên là ĐBQH hoạt động theo chế độ không chuyên trách; chính Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cũng đang chủ trì thẩm tra một hoặc nhiều dự án, dự thảo nên không còn nhiều thời gian để tham gia hoạt động thẩm tra của Ủy ban khác; bộ máy tham mưu, giúp việc về mặt chuyên môn rất mỏng, cả Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chỉ có một Vụ giúp việc khoảng từ 20 đến 30 người, với chất lượng không đồng đều. Thêm vào đó, các tài liệu phục vụ cho các cuộc họp thẩm tra, tham gia thẩm tra thường gửi đến rất muộn, không đúng thời gian theo luật định nên không đủ thời gian để nghiên cứu một cách sâu sắc, toàn diện và tổ chức họp để tham gia thẩm tra... Ngoài ra, các quy định pháp luật về cơ chế, trách nhiệm phối hợp thẩm tra giữa Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chỉ mới dừng ở mức quy định chung, không rõ ràng, cụ thể. Thực tế, không ít các báo cáo thẩm tra thường chỉ tập trung làm rõ được những nội dung chính về hoạt động chuyên môn của các cơ quan nhà nước hữu quan mà chưa thực sự xem xét một cách tổng thể các phương diện (về tổ chức bộ máy, biên chế, ngân sách, việc thực hiện hoạt động chuyên môn như chính sách dân tộc, bình đẳng giới, phòng chống tham nhũng...) của cơ quan đó¹¹.

11 Chẳng hạn, trong báo cáo của Ủy ban Tư pháp về công tác phòng, chống tham nhũng thì hầu như các Ủy ban khác không tham gia đánh giá về lĩnh vực phòng, chống tham nhũng do Ủy ban mình phụ trách. Điều này tất yếu dẫn đến những thông tin trong các báo cáo thẩm tra về vấn đề này khó phản ánh được đầy đủ, toàn diện được “bức tranh chung” về phòng, chống tham nhũng được thẩm tra, xem xét.

2. Kiến nghị giải pháp

- Nhóm giải pháp về đổi mới cơ cấu tổ chức, hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Thứ nhất, cần nghiên cứu để tổ chức số lượng Ủy ban của Quốc hội hợp lý, khoa học, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong giai đoạn mới của việc xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Giám sát của Quốc hội là một trong những cách thức để kiểm soát quyền lực nhà nước, nhất là đối với hoạt động hành pháp. Trong khi đó, tài nguyên và môi trường là hai lĩnh vực rất rộng lớn và hiện nay đều là những vấn đề nhức nhối, bức xúc trong xã hội. Do vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để chia, tách một số Ủy ban thành các Ủy ban chuyên sâu hơn, ví dụ: Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường tách thành Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Ủy ban Tài nguyên và Môi trường để các Ủy ban này có điều kiện chuyên sâu vào những lĩnh vực tương ứng với các bộ, ngành của Chính phủ có trách nhiệm quản lý nhà nước ở các lĩnh vực này¹².

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2020 chưa có quy định về việc chia, tách các Ủy ban. Vì vậy, trước mắt, mỗi Ủy ban nên chủ động tổ

chức được các bộ phận/nhóm ĐBQH có chuyên môn sâu về cùng lĩnh vực, hoặc chủ động thành lập các tiểu ban khi cần thiết để có thể phát huy các thế mạnh trong lĩnh vực hoạt động của mỗi ĐBQH, cũng như huy động hiệu quả sự tham gia của các chuyên gia giỏi, nhà khoa học am hiểu sâu sắc về lĩnh vực của Ủy ban¹³. Thiết chế Ủy ban lâm thời¹⁴ cũng nên được nghiên cứu sử dụng nhiều hơn để tăng cường hiệu quả hoạt động chung của Quốc hội. Về lâu dài, cần xem xét thực hiện việc chia, tách như đã nêu trên, để các Ủy ban có điều kiện hoạt động chuyên sâu và hiệu quả hơn. Việc chia, tách các Ủy ban theo hướng này cần bảo đảm không làm tăng thêm số lượng ĐBQH, hay biên chế của các Vụ giúp việc cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Thứ hai, trước mắt, trong điều kiện đặc thù ở nước ta, cần nghiên cứu để cơ cấu một số lượng hợp lý nhất định ĐBQH hoạt động chuyên trách là thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, để những đại biểu này dành toàn bộ thời gian làm việc cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Tiên tới tăng cường đáng kể ĐBQH hoạt động chuyên trách tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội¹⁵, hướng tới ít nhất là 50%¹⁶ tổng số thành viên Hội đồng Dân tộc,

- 12 Ở Đức và một số quốc gia khác, Quốc hội thành lập các ủy ban chuyên môn tương ứng với các bộ trong Chính phủ để Quốc hội có điều kiện thực hiện tốt hơn các chức năng của mình, trong đó có hoạt động giám sát nhằm thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước.
- 13 Theo khoản 4 Điều 67 Luật Tổ chức Quốc hội, thành viên của Tiểu ban có thể không phải là ĐBQH.
- 14 Theo Điều 88 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.
- 15 Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” đã đưa ra những giải pháp cụ thể đối với hệ thống tổ chức của Nhà nước ở Trung ương, theo đó thực hiện tăng tỷ lệ ĐBQH chuyên trách theo mục tiêu đã đề ra. Tại Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2020 quy định sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 23 như sau: “Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ít nhất là bốn mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội”.
- 16 Quốc hội khóa X (1997-2002) có 450 ĐBQH; Quốc hội khóa XI (2002-2007) có 498 ĐBQH trong đó có 121 ĐBQH chuyên trách (chiếm 24,29%); Quốc hội khóa XII (2007-2011) có 493 ĐBQH trong đó có 145 ĐBQH chuyên trách (chiếm 29,41%); Quốc hội khóa XIII (2011-2016) có 500 ĐBQH trong đó có 154 ĐBQH chuyên trách (chiếm 30,8%); (nguồn: Sách: “Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam kể thừa, đổi mới và phát triển” của Viện Nghiên cứu lập pháp, UBTVQH, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội, 2016, trang 24). Quốc hội khóa XIV (2016-2021) có 494 ĐBQH, ĐBQH hoạt động chuyên trách chiếm 30,0%.

các Ủy ban của Quốc hội¹⁷. Xây dựng Quy chế làm việc phù hợp cho các ĐBQH hoạt động không chuyên trách như thường xuyên gửi văn bản xin ý kiến đóng góp; kết nối thông tin qua mạng, tăng cường họp trực tuyến...

Thứ ba, ngoài việc tăng tỷ lệ ĐBQH hoạt động chuyên trách, thì đối với ĐBQH hoạt động không chuyên trách, trong các nhiệm kỳ Quốc hội tới cần giảm đáng kể những ĐBQH làm việc trong các cơ quan hành pháp và tư pháp^{18,19}. Đồng thời, nên “hạn chế” việc tham gia của các ĐBQH này trong cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, nhằm giảm thiểu việc ĐBQH phải đóng “hai vai”, vừa là đại biểu dân cử, vừa thực hiện nhiệm vụ của cơ quan hành pháp, tư pháp. Có như vậy, hoạt động của Quốc hội mới bảo đảm được tính khách quan và nâng cao được chất lượng, hiệu quả.

Thứ tư, để bảo đảm cân đối số thành viên trong Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thì cần quy định Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải có đủ số thành viên tối thiểu, phù hợp, đáp ứng yêu cầu công việc và nhiệm vụ được giao để bảo đảm chất lượng, hiệu quả hoạt động. Cần nghiên cứu để quy định ngay trong Luật Tổ chức Quốc hội số lượng tối thiểu và tối đa thành viên của Hội đồng Dân tộc, mỗi Ủy ban của Quốc hội, nhất là đối với các ĐBQH hoạt động chuyên trách trong Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, tránh trường hợp có Ủy ban quá đông và có Ủy ban có số lượng ĐBQH rất hạn chế²⁰. Mặt khác, nên có cơ chế hợp lý để các ĐBQH có thể đăng ký tham gia đồng thời là thành viên của một số Ủy ban nhất định, nhằm bảo đảm phát huy tốt năng lực hoạt động trong một hoặc một số lĩnh vực chuyên môn²¹.

-
- 17 Trên thực tế, chúng ta chưa có tiêu chí cụ thể để xác định tỷ lệ % ĐBQH hoạt động chuyên trách.
 - 18 Ngoài ra, cũng sẽ xem xét việc dành tỷ lệ nhất định cho các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, người có nhiều kinh nghiệm hoạt động đại biểu sắp đến tuổi nghỉ hưu nhưng còn đủ điều kiện về năng lực công tác, trí tuệ, uy tín và có sức khỏe, tham gia ứng cử làm ĐBQH hoạt động chuyên trách mà không giữ chức vụ lãnh đạo trong các cơ quan của Quốc hội. Các tiêu chí lựa chọn, cơ cấu cụ thể người ứng cử ĐBQH cần được cụ thể hóa trong Đề án bầu cử ĐBQH khóa XV để bảo đảm lựa chọn được ĐBQH có chất lượng (Xem Báo cáo số 531/BC-UBTVQH14 ngày 19/5/2020 của UBQTVH giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội).
 - 19 Xem Bài viết “Chức năng đại diện của Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam” của TS. Lương Minh Tuân, trong cuốn kỷ yếu “Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền” thì việc kiêm nhiệm chức vụ hành chính hoặc tư pháp không chỉ làm cho các vị đại biểu “quá tải”, mà còn dẫn đến tình trạng xung đột lợi ích trong việc thực hiện chức năng giám sát và trong việc thực hiện chức năng lập pháp. Cũng theo tác giả thì về cơ bản, đã làm ĐBQH thì thôi không làm các quan chức tư pháp hoặc các quan chức hành chính nữa, trừ các chức danh thuộc hành pháp chính trị như Thủ tướng, Phó Thủ tướng và một số bộ trưởng.
 - 20 Nhiều khóa Quốc hội vừa qua cho thấy, vào đầu mỗi nhiệm kỳ Quốc hội thì các ĐBQH đều có nguyện vọng đăng ký tham gia là thành viên của Ủy ban Tài chính- Ngân sách, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban đối ngoại, Ủy ban các vấn đề xã hội, Ủy ban Pháp luật... Trong khi đó, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường lại rất ít đại biểu đăng ký do những Ủy ban này có lĩnh vực hoạt động quá chuyên sâu, số ĐBQH am hiểu sâu ở lĩnh vực này cũng rất ít. Việc này dẫn đến sự mất cân đối giữa các Ủy ban khi có Ủy ban thì có quá nhiều đại biểu, có Ủy ban lại quá ít hoặc có Ủy ban lại có nhiều đại biểu Quốc hội là lãnh đạo tỉnh, thành phố trong khi Ủy ban khác lại không có...
 - 21 Tham khảo kinh nghiệm của Hoa Kỳ thì các thành viên của Hạ viện và Thượng viện Hoa Kỳ có thể tham gia nhiều Ủy ban khác nhau (có thể lên tới 5-7 Ủy ban), và đa số nghị sĩ được phân bổ là thành viên của (ít nhất) một Ủy ban thường trực có quyền lực hay đặc quyền, như Ủy ban Phân bổ ngân sách, Ủy ban Thương mại, Ủy ban Quy chế (thuộc Hạ viện) và Ủy ban Phân bổ ngân sách, Ủy ban Các lực lượng vũ trang, Ủy ban Tài chính (thuộc Thượng viện). Xem: Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee & Eric Schickler 2019, Congress and Its Members, CQ Press; 17th ed.

Để làm được điều này thì cần có quy định cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm của UBND trong việc xem xét, quyết định số lượng thành viên của từng Ủy ban và cơ cấu số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách và ĐBQH hoạt động không chuyên trách,... phù hợp với đặc thù lĩnh vực hoạt động của mỗi Ủy ban. Trong trường hợp cần thiết, Quốc hội cũng có thể ra Nghị quyết để quy định cụ thể, chi tiết hơn về tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

- Nhóm giải pháp liên quan đến hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Thứ nhất, để nâng cao chất lượng thẩm tra Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội thì Ủy ban Pháp luật với vai trò là cơ quan chủ trì thẩm tra cần làm việc kỹ với các cơ quan có kiến nghị về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được đưa vào Chương trình để làm rõ sự cần thiết ban hành, thứ tự ưu tiên, phạm vi, đối tượng điều chỉnh và những nội dung cơ bản của dự án; các điều kiện cần thiết về thời gian, tiến độ, nguồn nhân lực, báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách... để soạn thảo dự án sau khi đã được đưa vào Chương trình. Cần tăng cường sự phối hợp chặt chẽ giữa Ủy ban Pháp luật với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội trong việc thẩm tra Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; quy định rõ hơn về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc đề nghị, kiến nghị đưa dự án vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nhất là trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện theo đúng tiến độ thời gian, chất lượng của dự án và các yêu cầu khác bảo đảm để Quốc hội có điều kiện, cơ sở để xem xét, quyết định.

Thứ hai, công tác thẩm tra cần phát huy và nâng cao tính phản biện, xem xét và phân tích kỹ những ý kiến, quan điểm trái chiều đối với cùng một vấn đề, chú ý trong nhiều trường hợp ý kiến thiểu số chưa hẳn là ý kiến không hợp lý. Cần đổi mới căn bản cách

thức thảo luận tại phiên họp thẩm tra; theo đó, chuyển việc phát biểu ý kiến từ tham luận sang tranh luận; tăng cường đi sâu vào việc luận giải, phân tích, phản biện chính sách không chỉ đối với những vấn đề lớn, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, mà cần phải đề cập đầy đủ, toàn diện đối với tất cả các nội dung chương, điều của dự án. Nên kéo dài các phiên họp thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội để có điều kiện xem xét một cách thấu đáo, đầy đủ, toàn diện, cụ thể đối với tất cả những vấn đề thuộc nội dung của dự án; nâng cao chất lượng, hiệu quả phân tích, phản biện và hoạch định chính sách trong các báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành cần quy định những vấn đề, nội dung mang tính bắt buộc trong báo cáo thẩm tra; theo đó, trong báo cáo thẩm tra cần kèm theo phụ lục các tư liệu về kết quả nghiên cứu, khảo sát thực tiễn trong và ngoài nước, hội thảo, lấy ý kiến các chuyên gia... mà Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội sử dụng phục vụ cho hoạt động thẩm tra; đặc biệt là đánh giá, kiến nghị cụ thể về từng vấn đề thuộc về phạm vi, đối tượng, nguyên tắc, quan điểm, chính sách pháp luật đối với tất cả các điều, khoản của dự án. Báo cáo thẩm tra cũng bảo đảm phản ánh đầy đủ, không bỏ sót ý kiến thành viên về tất cả những vấn đề của dự án, cả nội dung lớn như về quan điểm, chính sách hay những vấn đề cụ thể, chi tiết, cách thức thể hiện, kỹ thuật văn bản. Bên cạnh đó, cũng cần có những quy định trong luật để tránh tình trạng “vận động hành lang” của cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án đối với cơ quan chủ trì thẩm tra, tham gia thẩm tra và bộ máy tham mưu, phục vụ của các cơ quan này; bảo đảm kiểm soát tốt xung đột lợi ích, lợi ích nhóm trong hoạt động thẩm tra.

Thứ ba, thực hiện chủ trương tăng tỷ lệ số ĐBQH hoạt động chuyên trách nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, nhất là trong việc bảo đảm chức năng

(Xem tiếp trang 43)

VIỆC THI HÀNH ÁN DÂN SỰ ĐIỂN HÌNH

Nguyễn Văn Nghĩa*

Hoàng Thị Thanh Hoa**

*TS. Tổng cục THADS, Bộ Tư pháp

** ThS. Chấp hành viên, Cơ quan THADS thành phố Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Việc thi hành án dân sự; việc thi hành án dân sự điển hình.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/10/2020

Biên tập : 06/11/2020

Duyệt bài : 09/11/2020

Article Information:

Key words: Civil judgment enforcement, typical civil judgment enforcement case.

Article History:

Received : 20 Oct. 2020

Edited : 06 Nov. 2020

Approved : 09 Nov. 2020

Tóm tắt:

“Việc thi hành án dân sự điển hình” là thuật ngữ pháp lý mới được sử dụng ở nước ta. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả trình bày, phân tích để làm rõ thuật ngữ “việc thi hành án dân sự điển hình”, các tiêu chí để phân biệt với các loại việc thi hành án dân sự khác và nêu ra ý nghĩa của việc xác định “việc thi hành án dân sự điển hình” nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của việc áp dụng và thực hiện pháp luật về thi hành án dân sự trên thực tiễn.

Abstract:

The concept of “typical civil judgment enforcement case” is a new legal term. Under the scope of this article, the authors provide introductions, an analysis and clarifications of the term “typical civil judgment enforcement case”, the characters to distinguish this type from other types of civil judgment enforcement and point out the meaning of definition of “typical civil judgment enforcement case”, with an aim of improvement of the efficiency of the application and enforcement of the law on civil judgment enforcement in practice.

Thi hành án dân sự (THADS) là giai đoạn thực thi các bản án, quyết định của Tòa án, cơ quan tài phán nhằm khôi phục lại các quyền và lợi ích hợp pháp của các bên liên quan. Sau khi bản án, quyết định được chuyển giao cho cơ quan THADS, cơ quan này tiếp nhận, phân loại và thống kê theo đơn vị “việc THADS” để tổ chức thi hành. Việc THADS gồm việc THADS chủ động và việc THADS theo yêu cầu; tùy vào tính chất khó khăn, phức tạp, giá trị phải thi hành hoặc nhằm mục đích chú trọng nâng cao hiệu quả công tác thu hồi tài sản cho Nhà nước trong các vụ án tham nhũng, kinh tế mà việc THADS còn được

phân loại thành việc THADS trọng điểm, việc THADS tham nhũng, kinh tế. Thực tiễn công tác THADS thời gian qua cho thấy, trong số các loại việc THADS nêu trên nổi bật lên nhiều việc THADS nhưng chưa được tách lọc, thống kê, tổng hợp thành những loại việc THADS điển hình để có dữ liệu nghiên cứu, phân tích, đánh giá, cung cấp cơ sở lý luận và bài học kinh nghiệm nhằm kiến nghị hoàn thiện thể chế, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật THADS. Dưới góc độ pháp lý, theo nghiên cứu của chúng tôi, cho đến thời điểm hiện tại, trong hệ thống pháp luật THADS Việt Nam cũng như trong các công trình nghiên cứu chưa có tài liệu nào

đề cập đến khái niệm “việc THADS điển hình”, trừ một bài viết bàn về khái niệm và phân tích các tiêu chí của BA điển hình đã được công bố cách đây gần 20 năm, nhưng bài viết lại chưa đề cập đến việc THADS điển hình¹. Do đó, việc nghiên cứu các khía cạnh pháp lý về việc THADS điển hình dưới đây sẽ có ý nghĩa sâu sắc cả về mặt lý luận và thực tiễn.

1. Khái niệm “Việc thi hành án dân sự điển hình”

Khoản 9 Điều 3 Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thi hành án dân sự năm 2014 (Luật THADS) gián tiếp đề cập khái niệm việc THADS thông qua quyết định THADS. Theo đó, cách xác định số lượng “việc thi hành án” dựa trên số lượng “Quyết định thi hành án”. Quyết định thi hành án (chủ động hoặc theo yêu cầu) là một văn bản do Thủ trưởng cơ quan THADS có thẩm quyền ký ban hành để thi hành một hoặc nhiều khoản trong các bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục THADS. Quyết định của Thủ trưởng cơ quan THADS là căn cứ pháp lý đầu tiên trong hồ sơ thi hành án chủ động hoặc hồ sơ thi hành án theo yêu cầu² (đều là bút lục số 01) và là căn cứ để Chấp hành viên lập hồ sơ, ban hành các quyết định về THADS để tổ chức thi hành (Điều 36 Luật THADS, Điều 6, 7, 8 Nghị định số 33/2020/NĐ-CP).

Dưới góc độ ngữ pháp Tiếng Việt thì “việc THADS” là một từ ghép của từ “việc” và từ “THADS”. “Việc” theo từ điển Tiếng Việt có nghĩa là *cái phải làm, nói về mặt*

*công sức bỏ ra; hoặc cái làm hàng ngày theo nghề và được trả công; hoặc đây là một từ có tác dụng danh hóa một hoạt động, một sự việc xảy ra (cùng với từ, hoặc tổ hợp từ hay cấu trúc chủ ngữ - vị ngữ đứng sau làm thành một tổ hợp có chức năng)*³. “Thi hành” là làm cho thành có hiệu lực điều đã được chính thức quyết định⁴, ở đây là làm cho những nội dung đã được quyết định trong bản án, quyết định được thực hiện trên thực tế. “Thi hành án” được hiểu là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức, cá nhân tư nhân được Nhà nước trao quyền thực hiện các thủ tục, trình tự được pháp luật quy định nhằm đảm bảo đầy đủ, kịp thời quyền và các nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức theo bản án, quyết định có hiệu lực thi hành. “THADS” là hoạt động đảm bảo thực hiện đầy đủ, kịp thời bản án, quyết định về dân sự có hiệu lực thi hành theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định⁵. Từ đó, có thể hiểu, *việc THADS là các loại việc được nhà nước trao cho Chấp hành viên, Thừa phát lại thực hiện nhằm đảm bảo thi hành đầy đủ, kịp thời bản án, quyết định về dân sự có hiệu lực thi hành theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định*.

Theo Từ điển Tiếng Việt, khái niệm “điển hình” là một tính từ, có nghĩa là có tính tiêu biểu nhất, biểu hiện tập trung và rõ nhất về bản chất của một nhóm hiện tượng, đối tượng⁶. Theo nghĩa của từ “việc” nêu trên khi kết hợp với từ “THADS” và từ “điển hình” tạo thành một tổ hợp từ “việc THADS điển hình”. Vì vậy, có thể định nghĩa như

- 1 ThS. Phan Trung Hoài, Bàn về khái niệm và tiêu chí của bản án điển hình, Tạp chí Khoa học Pháp lý, số 05/2002.
- 2 Điều 30 Thông tư số 01/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 hướng dẫn thực hiện một số thủ tục về quản lý hành chính và biểu mẫu nghiệp vụ trong THADS.
- 3 Hoàng Phê, Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, Năm 2003, tr. 1115.
- 4 Hoàng Phê, tldđ, tr. 936.
- 5 Bùi Đức Tiến, Luận án Tiến sỹ: Thực hiện pháp luật về cưỡng chế THADS ở Việt Nam, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Năm 2018, tr. 31-32.
- 6 Hoàng Phê, tldđ, tr. 318.

sau: “Việc THADS điển hình là loại việc THADS có tính chất tiêu biểu, đặc trưng; có ý nghĩa đặc biệt về mặt lý luận và có giá trị tham khảo thực tiễn trong số các loại việc THADS do Chấp hành viên, Thừa phát lại thi hành nhằm đảm bảo thi hành đầy đủ, kịp thời bản án, quyết định về dân sự có hiệu lực thi hành theo trình tự, thủ tục luật định”.

2. Đặc điểm của “Việc thi hành án dân sự điển hình”

Việc THADS điển hình có các đặc điểm sau:

Một là, việc THADS điển hình trước tiên phải có các đặc điểm chung của việc THADS thông thường, như: *Thứ nhất*, mỗi việc THADS đều được thống kê và bắt nguồn từ mỗi quyết định thi hành án (dù là việc THADS trọng điểm hay việc THADS thông thường hay việc THADS được thống kê theo tiêu chí khác thì theo quy định hiện hành cũng thuộc một trong hai loại quyết định, đó là quyết định thi hành án chủ động và quyết định thi hành án theo yêu cầu); *Thứ hai*, các việc THADS này cơ bản đều được thi hành theo một trình tự, thủ tục thống nhất theo quy định của pháp luật THADS, trừ một số loại việc thi hành án ngoài việc tuân theo những thủ tục chung còn phải tuân theo một số quy định riêng, ví dụ: Thi hành quyết định về phá sản⁷, thi hành phán quyết của Trọng tài thương mại; *Thứ ba*, việc THADS đều do Chấp hành viên hoặc Thừa phát lại tổ chức thi hành; *Thứ tư*, việc THADS đều hướng tới mục đích chung đó là nhằm bảo đảm khôi phục lại quyền và lợi ích hợp pháp của các bên theo đúng quyết định của Tòa án hoặc cơ quan tài phán trong bản án, quyết định; v.v.

Hai là, việc THADS điển hình phải là việc có tính chất tiêu biểu, khác biệt so với các việc THADS thông thường, được thể hiện bởi một đặc điểm riêng rẽ hoặc đồng

thời có nhiều đặc điểm như: tiêu biểu về giá trị phải thi hành (có giá trị đặc biệt lớn hoặc giá trị nhỏ nhưng thủ tục thi hành phức tạp, tốn kém); tiêu biểu về chủ thể (có số lượng đương sự đông đảo, có thể lên đến hàng trăm người hoặc đương sự là người nước ngoài hoặc là những người có chức vụ, quyền hạn cao trong bộ máy nhà nước hoặc là người thuộc diện chính sách dân tộc, tôn giáo, đối tượng được bảo vệ đặc biệt bởi pháp luật); điển hình về thời gian thi hành (kéo dài trong nhiều năm, thậm chí hàng chục năm); bản án, quyết định đã được thi hành nhưng sau đó lại bị xử lại nhiều lần theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm; việc thi hành chưa từng có tiền lệ hoặc chưa có quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thi hành; việc còn có nhiều quan điểm trái chiều của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương về luật áp dụng hoặc biện pháp thi hành; việc THADS bị khiếu nại, tố cáo gay gắt, phức tạp, kéo dài, gây bức xúc trong dư luận xã hội; việc đã thi hành để lại hậu quả đặc biệt nghiêm trọng đối với đương sự hoặc với cơ quan nhà nước; v.v.

Tính chất điển hình còn được thể hiện thông qua mức độ phản ánh của dư luận xã hội (được dư luận xã hội và các phương tiện truyền thông đề cập nhiều lần trong một thời gian dài và được đông đảo quần chúng nhân dân quan tâm, biết đến từ giai đoạn điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án). Tính chất điển hình còn được thể hiện ở số lượng việc ít nhưng tiêu biểu, điển hình, ví dụ, trong hàng trăm hoặc hàng nghìn việc THADS trọng điểm và trong hàng trăm nghìn việc THADS thông thường mới có thể lựa chọn được một vài việc THADS điển hình; không phải tất cả các tỉnh, thành phố đều có thể lựa chọn được việc THADS điển hình; không phải mỗi năm đều có việc THADS điển hình mà

7 Ví dụ, Mẫu số B: 01-THADS hoặc Mẫu số B: 01a-THADS (Ban hành theo Thông tư số 01/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ Tư pháp).

8 Điều 137 Luật THADS.

có thể qua nhiều năm mới có thể lựa chọn được một vài việc THADS điển hình;...

Ba là, việc THADS điển hình phải là những việc có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn. Về lý luận, kết quả thi hành việc THADS điển hình sẽ là cơ sở thực tiễn đánh giá tính đúng đắn của khái niệm việc THADS điển hình, hoàn thiện, bổ sung các tiêu chí về việc THADS điển hình và kiến nghị hoàn thiện cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chấp hành viên, Ban Chỉ đạo THADS Trung ương; là cơ sở để kiến nghị hoàn thiện thể chế về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan tổ tụng và các cơ quan có liên quan như ngân hàng, tổ chức tín dụng, cơ quan đăng ký đất đai, cơ quan đăng ký kinh doanh, v.v.. Về mặt thực tiễn, nguyên nhân của những khó khăn, hạn chế, vướng mắc trong quá trình tổ chức thi hành các việc THADS điển hình sẽ là cơ sở để đưa ra các khuyến nghị, các bài học kinh nghiệm có giá trị đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, xã hội... đồng thời cũng đề xuất các giải pháp, bài học về áp dụng pháp luật và vận dụng sáng tạo, linh hoạt kinh nghiệm tổ chức thi hành án để tham khảo thi hành những việc tương tự về sau; làm rõ nhu cầu thực tiễn (số lượng, năng lực trình độ chuyên môn và kinh nghiệm của đội ngũ Chấp hành viên, đặc biệt là những Chấp hành viên giỏi được đào tạo bài bản, có kinh nghiệm thực tiễn và có bản lĩnh) để đáp ứng yêu cầu thi hành những việc THADS điển hình; hồ sơ việc THADS điển hình còn là nguồn tư liệu phục vụ công tác đào tạo, bồi dưỡng các chức danh THADS; v.v..

3. Phân biệt “Việc thi hành án dân sự điển hình” với các loại việc thi hành án dân sự khác

Hiện nay, thống kê phân loại việc THADS được thực hiện theo Thông tư số 06/2019/TT-BTP ngày 21/11/2019 quy định Chế độ báo cáo thống kê THADS, theo dõi thi hành án hành chính. Ngoài ra, còn có các tiêu chí để phân theo việc THADS trọng điểm trên cơ sở Quyết định số 907/QĐ-TCTHADS ngày 29/8/2016 của Tổng cục THADS được thực hiện từ ngày ban hành Quyết định. Hoặc trước việc gia tăng về số lượng và mức độ nghiêm trọng của tội phạm tham nhũng, kinh tế và hiệu quả thi hành thấp đối với các loại việc này, cơ quan quản lý nhà nước về THADS và cơ quan THADS địa phương còn thống kê theo loại việc tham nhũng, kinh tế. Ví dụ, năm 2019, tổng số việc THADS phải thi hành liên quan đến các vụ án tham nhũng, kinh tế là 3.295/959.508 tổng số việc phải thi hành của các cơ quan THADS trên toàn quốc (chiếm tỷ lệ rất nhỏ 0,34%)⁹, trong khi đó tổng số tiền phải thi hành là 87.393 tỷ VNĐ/251.171 tỷ VNĐ (chiếm tỷ lệ rất cao 34,8%) trên tổng số tiền phải thi hành¹⁰. Tương tự như vậy, năm 2020, tổng số việc THADS phải thi hành liên quan đến các vụ án tham nhũng, kinh tế là 5.796/885.833 tổng số việc phải thi hành của các cơ quan THADS trên toàn quốc (chiếm tỷ lệ rất nhỏ 0,65%)¹¹, trong khi đó tổng số tiền phải thi hành là trên 79.086 tỷ VNĐ/264.707 tỷ VNĐ (chiếm tỷ lệ rất cao, gần 30%)¹². Đáng chú ý, riêng trong năm 2020, chỉ tính riêng đối với án tham nhũng, kinh tế thì số tiền thi hành xong là 15.417 tỷ

9 Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (2020), Báo cáo số 234/BC-TKDLCN ngày 12/10/2020 về kết quả THADS 12 tháng năm 2020, tr. 3 và tr. 2 (chú thích số 4).

10 Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (2020), tđđ, tr. 2 (chú thích số 7) và tr. 3 (chú thích số 5).

11 Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (2020), tđđ, tr. 2-3.

12 Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (2020), tđđ, tr. 3-4.

VNĐ/40.119 tỷ VNĐ (đạt tỷ lệ 38,43% trên tổng số có điều kiện thi hành); số tiền chuyển kỳ sau là 63.669 tỷ VNĐ/210.956 tỷ VNĐ tổng số tiền chuyển kỳ sau (chiếm tỷ lệ 30%)¹³.

Giữa việc THADS điển hình với việc THADS thông thường có những điểm khác biệt cơ bản sau đây:

Một là, căn cứ phân loại việc THADS: Việc THADS chủ động và việc THADS theo yêu cầu được phân loại dựa vào mục đích của việc thi hành án, chủ thể yêu cầu thi hành án và tính chủ động hoặc phụ thuộc khi ra quyết định thi hành án của Thủ trưởng cơ quan THADS (Điều 36 Luật THADS và Thông tư số 06/2019/TT-BTP). Đối với việc THADS trọng điểm thì căn cứ để thống kê việc THADS là dựa vào 01 trong 09 nhóm tiêu chí quy định tại Điều 3 Quyết định số 907/QĐ-THADS ngày 29/8/2016 của Tổng cục THADS quy định về tiêu chí xác định việc THADS trọng điểm, đó là:

Tiêu chí 1: Khi tổ chức thi hành án phát sinh vấn đề phức tạp liên quan đến chính sách dân tộc, tôn giáo của Đảng và Nhà nước;

Tiêu chí 2: Các vụ việc THADS mà Lãnh đạo Đảng, Nhà nước, Lãnh đạo Bộ Tư pháp, Lãnh đạo địa phương đã có văn bản chỉ đạo giải quyết;

Tiêu chí 3: Việc THADS có quan điểm khác nhau giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, có tình huống pháp lý mà pháp luật chưa quy định, quy định chưa cụ thể hoặc pháp luật có mâu thuẫn, xung đột, đã tổ chức họp liên ngành nhưng chưa thống nhất được quan điểm giải quyết; việc THADS chưa nhận được sự đồng thuận của cấp ủy, chính quyền địa phương về việc xét xử, thi hành án;

Tiêu chí 4: Khi tổ chức cưỡng chế có sự chống đối quyết liệt của đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, ảnh hưởng đến tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại địa phương và việc cưỡng chế đã được tạm dừng;

Tiêu chí 5: Có vi phạm các quy định của pháp luật trong quá trình tổ chức thi hành án, đã phát sinh hoặc có thể phát sinh hậu quả phức tạp, khó khắc phục;

Tiêu chí 6: Cần giải quyết các quyền lợi của tập thể người lao động trong trường hợp tổ chức cưỡng chế đối với người phải thi hành án là các doanh nghiệp, có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động;

Tiêu chí 7: Bản án, quyết định của TA hoặc Trọng tài thương mại, Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh tuyên không rõ, khó thi hành, cơ quan THADS hoặc đương sự đã có yêu cầu giải thích nhưng cơ quan có thẩm quyền chậm trả lời theo quy định tại khoản 2 Điều 179 Luật THADS hoặc đã có văn bản trả lời nhưng chưa rõ;

Tiêu chí 8: Việc thi hành các bản án liên quan đến tội phạm về tham nhũng thuộc diện án trọng điểm mà Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng hoặc Thành ủy, Tỉnh ủy theo dõi, chỉ đạo;

Tiêu chí 9: Các việc THADS khác mà Thủ trưởng cơ quan THADS xét thấy cần đưa vào danh sách việc THADS trọng điểm.

Hiện nay, pháp luật chưa quy định cụ thể về tiêu chí xếp loại việc THADS tham nhũng, kinh tế, nhưng có thể hiểu, đó là việc THADS tổ chức thi hành các bản án về tham nhũng, kinh tế. Thông thường, đây là những vụ việc có giá trị lớn, tính chất phức tạp, kéo dài, khó thi hành, người phải thi hành án thường là những chủ thể đặc biệt. Khác với

13 Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (2020), t.đđ, tr. 4.

căn cứ phân loại của việc THADS chủ động, việc THADS theo yêu cầu, việc THADS trọng điểm, việc THADS tham nhũng, kinh tế, việc THADS điển hình dựa vào tính chất tiêu biểu, đặc điểm đặc trưng của việc THADS. Việc THADS điển hình có thể dựa vào 03 nhóm tiêu chí: *Thứ nhất*, căn cứ vào thực trạng quy định của pháp luật (những việc thuộc tiêu chí thứ 3 và tiêu chí thứ 7 việc THADS trọng điểm); *Thứ hai*, căn cứ vào thực trạng tổ chức thi hành án (những việc thuộc tiêu chí thứ 4, tiêu chí thứ 5, tiêu chí thứ 6 việc THADS trọng điểm); *Thứ ba*, căn cứ vào đặc điểm, tính chất của đương sự, bản án, quyết định (những việc thuộc các tiêu chí 1, 2, 8 và tiêu chí thứ 9 của việc THADS trọng điểm); *Thứ tư*, đặc điểm, tính chất tiêu biểu của việc THADS tham nhũng, kinh tế.

Hai là, loại việc THADS theo mỗi cách phân loại: Việc thi hành án chủ động và việc thi hành án theo yêu cầu được thống kê theo 13 nhóm việc THADS, đó là: dân sự; kinh doanh, thương mại; tín dụng; dân sự trong hình sự (tội phạm chức vụ, các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và các loại tội phạm khác); dân sự trong hành chính; hôn nhân và gia đình; lao động; phá sản; trọng tài thương mại; vụ việc cạnh tranh và loại khác¹⁴.

Đối với việc THADS trọng điểm, hiện có 09 loại nhóm việc THADS trọng điểm tương ứng với 09 tiêu chí được nêu ở trên. Hàng năm, Cục trưởng các cơ quan THADS chỉ đạo rà soát, lập danh sách việc THADS trọng điểm trên địa bàn trình Tổng Cục trưởng Tổng cục THADS để xem xét, ra quyết định phê duyệt. Đồng thời, Cục trưởng

rà soát, cập nhật và báo cáo Tổng Cục trưởng Tổng cục THADS kết quả giải quyết các việc THADS trọng điểm đã được phê duyệt; đề xuất đưa ra khỏi danh sách các việc đã được giải quyết xong hoặc không còn phù hợp với tiêu chí đã được xác định; đề xuất bổ sung vào danh sách những việc mới phát sinh. Thời hạn thực hiện việc báo cáo, thống kê việc THADS trọng điểm thực hiện theo quy định tại Thông tư số 08/2015/TT-BTP ngày 26/6/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 06/2019/TT-BTP).

Xét về số lượng, số việc THADS thông thường được thụ lý hàng năm được thống kê theo Thông tư số 06/2019/TT-BTP đang tiến tới con số gần 1.000.000 việc; việc THADS trọng điểm, trong những năm gần đây, dao động khoản từ 1.000 đến 3.000 việc; tỷ lệ giữa tổng số việc THADS trọng điểm/tổng số việc THADS của cả nước trong năm 2018 là khoảng 0,1% (1.300/927.000); năm 2017 là khoảng 0,2% (2.000/882.000); năm 2016 là khoảng 0,3% (2.600/836.000)¹⁵. Do đó, hàng năm, số lượng việc THADS điển hình có thể chỉ dừng lại con số 1% trên tổng số việc THADS trọng điểm (tức là khoảng từ 10 đến 30 việc), tương đương với 0,1%-0,3% tổng số việc THADS thông thường. Như vậy, số lượng việc THADS điển hình chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ, rất ít so với số việc THADS thông thường cũng như so với số việc THADS trọng điểm nhưng có giá trị đặc biệt lớn về kinh tế, có giá trị phổ biến và tính kế thừa, giáo dục cao.

Ba là, mục đích của từng cách phân loại việc THADS: Phân loại việc THADS chủ động và việc THADS theo yêu cầu là cách

14 Biểu số 01/KT-THA ban hành kèm theo Thông tư số 06/2019/TT-BTP ngày 21/11/2019.

15 Thanh Hà, Phê duyệt danh sách việc thi hành án dân sự trọng điểm năm 201, https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/ThiHanhAnDanSuTrongDiem/View_Detail.aspx?ItemID=3518, truy cập ngày 03/11/2020 và các Báo cáo của Chính phủ về công tác thi hành án các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 và Báo cáo số 234/BC-TKDLCN ngày 12/10/2020 của Trung tâm Thống kê, Quản lý dữ liệu và Ứng dụng công nghệ thông tin, Tổng cục THADS (kết quả sử dụng trong bài viết được lấy với số gần đúng).

thống kê việc THADS truyền thống, đã được áp dụng từ khá lâu trong công tác quản lý nhà nước về THADS. Đây là cách thống kê số liệu đặc trưng, toàn diện, đầy đủ và quan trọng nhất về tất cả các loại việc phát sinh trong hoạt động THADS, nó chứa đựng đầy đủ mục đích, ý nghĩa của toàn bộ hoạt động THADS. Đây là cơ sở để đánh giá kết quả thi hành án, tình hình tổ chức, hoạt động của các cơ quan THADS, Chấp hành viên và các công chức khác trong các kỳ báo cáo, năm báo cáo; là căn cứ để lập kế hoạch thi hành án và giao chỉ tiêu, nhiệm vụ thi hành án hàng năm cho các cơ quan THADS và Chấp hành viên; là cơ sở để phân bổ biên chế; đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại đối với công chức lãnh đạo, quản lý; đào tạo, bồi dưỡng, luân chuyển, điều động, miễn nhiệm Chấp hành viên và công chức của cơ quan THADS; là căn cứ tính chỉ tiêu hoàn thành nhiệm vụ và tổng hợp, bình xét thi đua, khen thưởng đối với cơ quan THADS và Chấp hành viên; v.v..

Mục đích của phân loại việc THADS trọng điểm là nhằm giải quyết dứt điểm các loại việc THADS này và đưa ra khỏi danh sách các việc THADS trọng điểm đã được giải quyết xong hoặc không còn phù hợp với tiêu chí được xác định; đề xuất bổ sung vào danh sách những việc THADS trọng điểm mới phát sinh.

Lựa chọn việc THADS điển hình nhằm mục đích xây dựng một số hồ sơ mẫu về các việc THADS điển hình; đề xuất hệ các giải pháp và các bài học kinh nghiệm từ thực tiễn thi hành việc THADS điển hình; đề xuất ban hành quyết định của Tổng Cục trưởng Tổng cục THADS về tiêu chí việc THADS điển hình để có biện pháp tập trung giải quyết và nâng cao hiệu quả thi hành những loại việc

này trong tương lai. Về lâu dài, sẽ xây dựng quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng hồ sơ việc THADS điển hình trong toàn bộ ngành THADS trên phạm vi cả nước.

4. Ý nghĩa của việc xác định “Việc thi hành án dân sự điển hình”

Một là, thực tế đã có nhiều việc THADS được xem là điển hình đã được thi hành thành công¹⁶ nhưng cho đến nay chưa có tài liệu nào tổng kết, đúc rút kinh nghiệm cho việc thi hành các việc THADS điển hình về sau. Việc tập hợp, nghiên cứu các việc THADS điển hình sẽ giúp phát hiện ra những sai sót, những “*khoảng trống pháp lý*” cần phải bổ sung, hoàn thiện trong quy trình thi hành án, tìm ra những “*điểm nghẽn*” dẫn đến quy trình thi hành án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền cơ bản của con người và chính sách thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Hai là, từ yêu cầu thực tiễn, để nâng cao hiệu quả thi hành các việc THADS điển hình nói riêng cũng như nâng cao hiệu quả thi hành án nói chung cần có sự đánh giá toàn diện, xuyên suốt toàn bộ các việc THADS còn vướng mắc, tồn đọng, kéo dài, để cùng tư duy, nhận định những vấn đề còn tồn tại, hạn chế trong hệ thống, từ tất cả các “*mắt xích*” trong hoạt động thi hành án, làm cơ sở cho việc xây dựng Luật THADS toàn diện, hiệu quả hơn nữa. Do đó, việc nghiên cứu đề xuất tiêu chí việc THADS điển hình, đồng thời xây dựng hồ sơ việc THADS điển hình sẽ mang lại ý nghĩa mang tính thực tiễn-lý luận cao; đề xuất rút ngắn thời gian, đơn giản hóa trình tự, thủ tục thi hành án, đặc biệt là việc THADS điển hình.

Ba là, trong THADS có những vụ việc trọng điểm, phức tạp, kéo dài, có giá trị phải thi hành lớn, đặc biệt lớn hoặc mặc dù giá trị

16 Ví dụ, vụ Epcoc - Minh Phụng phải thi hành trên 4000 tỷ đồng, vụ Tân Trường Sanh phải thi hành trên 1000 tỷ đồng.

không lớn nhưng quá trình tổ chức thi hành rất khó khăn, phức tạp, tốn kém; việc thi hành những việc như vậy là chưa từng có tiền lệ; chưa có văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thi hành bản án, quyết định, trong khi về mặt nguyên tắc thì mọi bản án, quyết định đã có hiệu lực đều phải được thi hành. Đứng trước thực tế khó khăn này đòi hỏi Chấp hành viên phải có những kỹ năng, biện pháp nghiệp vụ và áp dụng sáng tạo pháp luật để tổ chức thi hành bản án, quyết định, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các bên đương sự. Vậy, trong những trường hợp này với những việc như vậy được tổ chức thi hành có hiệu quả có thể trở thành những việc “thi hành án lệ” không? Việc Chấp hành viên áp dụng sáng tạo, linh hoạt các biện pháp kỹ năng, nghiệp vụ mà chưa được pháp luật quy định nhằm thi hành bản án, quyết định, bảo vệ hài hòa lợi ích của các bên có được xem là đã áp dụng *lẽ công bằng* không? Hay nói cách khác, Chấp hành viên có được áp dụng *lẽ công bằng* trong tổ chức thi hành bản án, quyết định khi pháp luật chưa quy định hoặc quy định còn mâu thuẫn, chưa rõ ràng hay không? Chấp hành viên có được áp dụng các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức thi hành bản án, quyết định khi việc áp dụng các nguyên tắc THADS không có kết quả? Đây là những vấn đề lớn, mới và có tính học thuật cao, cần phải tiếp tục nghiên cứu, áp dụng trong lĩnh vực THADS, đặc biệt trình tự, thủ tục thi hành việc THADS điển hình.

Bốn là, làm rõ mối liên hệ giữa số lượng và tính chất của đơn vị được thống kê của

ngành TA là “Bản án, Quyết định” với đơn vị thống kê của ngành THADS là “việc THADS”. Sau một thời gian thực hiện Luật THADS đã phát sinh một số bất cập như Tòa án không nắm được các bản án, quyết định mà Tòa án đã tuyên có được chấp hành đầy đủ hay không. Pháp luật hiện hành quy định cơ quan THADS khi ra quyết định về thi hành án phải “gửi cho Viện kiểm sát cùng cấp” chứ không gửi cho Tòa án nhân dân. Một số bản án, quyết định của Tòa án tuyên không rõ ràng, không khả thi nên khó thi hành; một số Tòa án vì một lý do nào đó nên chậm trả lời hoặc không trả lời yêu cầu cơ quan THADS về giải thích bản án đã làm cho việc thi hành án gặp không ít khó khăn. Ngược lại, cũng có quan điểm cho rằng, cần phải xác định cụ thể trách nhiệm của cơ quan THADS trong những trường hợp bản án, quyết định tuyên đã rõ ràng nhưng có yêu cầu Tòa án giải thích, sửa chữa, bổ sung. Điều này cho thấy sự cần thiết phải làm rõ tính hiệu quả trong công tác phối hợp liên ngành giữa cơ quan Tòa án và cơ quan THADS. Thực tế có thể sẽ có việc THADS điển hình liên quan đến các khái niệm như “bản án tuyên không rõ, án khó thi hành”. Vậy, lý do và giải pháp là gì, liệu có mối liên hệ nào giữa tính chất điển hình trong việc THADS với tính chất điển hình trong cùng bản án, quyết định đã được tuyên trước đó? Quy định của pháp luật về vấn đề này như thế nào, trách nhiệm của mỗi cơ quan cũng như cơ chế phối hợp giữa ngành Tòa án và ngành THADS cũng cần phải tiếp tục nghiên cứu để tìm ra giải pháp cho vấn đề này ■

17 Điều 45, Bộ luật Tố tụng dân sự 2015: “Lẽ công bằng được xác định trên cơ sở lẽ phải được mọi người trong xã hội thừa nhận, phù hợp với nguyên tắc nhân đạo, không thiên vị và sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của các đương sự trong vụ việc dân sự đó”.

18 Điều 38 Luật THADS.

19 Hương Bằng, “Chật vật” với các bản án tuyên không rõ”; <https://baophapluat.vn/tu-phap/chat-vat-voi-cac-ban-an-tuyen-khong-ro-353683.html>; ngày đăng 19/11/2017, truy cập ngày 01/11/2020.

20 ThS. Chu Thành Quang & Phùng Thị Hoàn, tldđ, tr. 134.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT TẠI CÁC NÔNG, LÂM TRƯỜNG¹

Lê Hải Đường*

Đỗ Tiến Dũng**

Võ Thị Hồng Lan***

*TS. Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp

** TS. Viện Nghiên cứu lập pháp

*** ThS. Viện Nghiên cứu lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Đất nông, lâm trường; công ty nông, lâm nghiệp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/11/2020

Biên tập : 14/11/2020

Duyệt bài : 19/11/2020

Article Information:

Key words: Agricultural and forestry land; agriculture and forestry companies

Article History:

Received : 03 Nov. 2020

Edited : 14 Nov. 2020

Approved : 19 Nov. 2020

Tóm tắt:

Trải qua quá trình hình thành và phát triển, các nông, lâm trường đã có những đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng, làm thay đổi diện mạo khu vực nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, vùng đồng bào dân tộc cũng như bảo đảm ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn khu vực nông thôn, miền núi; giải quyết việc làm, cải thiện đời sống nhân dân. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động của các nông, lâm trường cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, đặc biệt là trong quản lý, sử dụng đất đai. Vì vậy, cùng với việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của các nông, lâm trường thì cần hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường.

Abstract:

Through a time of formation and development, the agricultural and forestry farms have provided with positive contributions to socio-economic developments, infrastructure, and changing the appearance of rural areas, mountainous areas, isolated areas, border areas and ethnic minorities as well as ensuring political stability, social order and safety in rural and mountainous areas; job creation, improvement of people's life. However, in addition to the results achieved, the operations of the agricultural and forestry farms have also revealed their shortcomings, especially in land management and use. Therefore, along with the continued arrangement and renewal of the modality and methods of operation of the agricultural and forestry farms, it is necessary to improve the legal regulations on land management and use in agricultural and forestry farms.

1 Bài viết này sử dụng kết quả nghiên cứu của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ "Pháp luật về quản lý và sử dụng đất tại nông, lâm trường - Thực trạng và giải pháp" do TS. Lê Hải Đường làm Chủ nhiệm.

1. Khái lược quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường (nay là các Công ty nông, lâm nghiệp)

Các nông, lâm trường quốc doanh (sau đây gọi tắt là NLT) được hình thành từ sau hòa bình lập lại ở Miền Bắc trong những năm 1955. Trải qua 65 năm hình thành, phát triển của các NLT thì các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT cũng dần được hình thành, có sự điều chỉnh và hoàn thiện hơn; từ đó, tạo cơ sở pháp lý ngày càng vững chắc để Nhà nước giao đất, xác lập quyền về tư liệu sản xuất cho các NLT và tổ chức sản xuất, kinh doanh, thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao, có những đóng góp quan trọng cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Có thể khái quát hoá nội dung, chính sách cơ bản của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại NLT qua các giai đoạn như sau: *Giai đoạn 1955-1975*, tập trung điều chỉnh các quan hệ nhằm thực hiện nhiệm vụ chủ yếu của các NLT là khai hoang, phục hóa đất đai, trồng rừng và từng bước phát triển kinh tế theo mô hình kế hoạch hoá tập trung, lao động tập thể; *Giai đoạn 1976-1986*, tập trung điều chỉnh các quan hệ nhằm đẩy mạnh việc giao đất cho các NLT, từ đó tổ chức sản xuất, kinh doanh thúc đẩy kinh tế quốc doanh và phổ biến phương thức sản xuất mới theo định hướng xây dựng Chủ nghĩa xã hội trên phạm vi toàn quốc²; *Giai đoạn 1987-2003*, tập trung điều chỉnh các quan hệ nhằm thực hiện nhiệm vụ đăng ký, sắp xếp, đổi mới

nội dung, phương thức hoạt động các NLT theo Nghị định số 388/1991/HĐBT, đáp ứng yêu cầu công cuộc “đổi mới”³; *Giai đoạn 2004 - 2013*, tập trung điều chỉnh các quan hệ nhằm thực hiện nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển NLT theo tinh thần Nghị quyết số 28/NQ-TW⁴; *Giai đoạn 2014 đến nay*, tiếp tục tập trung điều chỉnh các quan hệ nhằm sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp (NLN) theo Nghị quyết số 30-NQ/TW. Nhìn chung, pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT đã từng bước được xây dựng, hoàn thiện; trong từng giai đoạn, thời kỳ, đã cơ bản đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai cũng như định hướng, mục tiêu phát triển của các NLT. Đến nay, pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT đã tương đối đầy đủ, dần mang tính hệ thống; tính toàn diện, thống nhất, cụ thể, khả thi ngày càng được cải thiện; góp phần nhất định trong kết quả sắp xếp, đổi mới về tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các NLT và trong quản lý, sử dụng nguồn tài nguyên đất tại các NLT. Đến tháng 12/2014, các công ty nông, lâm nghiệp đã bàn giao về cho địa phương 80.468 ha còn 7.916.366 ha đất do các công ty nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên quản lý⁵. Theo phương án tổng thể được duyệt, sau sắp xếp, các công ty nông, lâm nghiệp tiếp tục quản lý, sử dụng 1.858.040 ha, gồm 1.836.857 ha đất nông nghiệp, 21.183 ha đất phi nông nghiệp; giao

- 2 Các NLT phát triển mạnh mẽ, cả về quy mô và số lượng, phân bố rộng khắp cả nước; có nhiều đóng góp tích cực trên các mặt phát triển kinh tế - xã hội. Với 870 đơn vị, được Nhà nước giao quản lý 7,5 triệu ha đất, bằng 23,2% diện tích tự nhiên của cả nước, trong đó gồm 457 nông trường với 1,2 triệu ha; 413 lâm trường với 6,3 triệu ha.
- 3 Sau sắp xếp lại, còn 672 NLT, trong đó có 314 nông trường, 368 lâm trường.
- 4 Kết quả sắp xếp, đến tháng 12/2012, cả nước có 653 doanh nghiệp nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng, vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên, bao gồm 200 công ty nông nghiệp, 164 công ty lâm nghiệp, 210 ban quản lý rừng, 79 vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên; và cả 266 đơn vị, tổ chức không thuộc diện thực hiện sắp xếp theo Nghị quyết số 28-NQ/TW; được Nhà nước giao quản lý, sử dụng gần 8 triệu ha đất.
- 5 Báo cáo số 958/BC – UBTVQH13 ngày 16/10/2015 về Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại các NLT quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014.

về địa phương 371.561 ha, gồm 355.931 ha đất nông nghiệp, 15.630 ha đất phi nông nghiệp. Trong diện tích đất đã giao và tiếp tục giao về địa phương theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP, có 1.411/1.715 ha đất cho thuê, cho mượn, 97.648/141.113 ha đất bị lấn chiếm, 17.607/25.970 ha đất tranh chấp, 10.204/10.886 ha đất cấp trùng, 12.758/40.636 ha đất liên doanh liên kết và 75.852 ha/557.494 ha đất giao khoán⁶. Cùng với đó, kết quả thực hiện về sắp xếp, đổi mới mô hình hoạt động cũng đạt những kết quả tích cực⁷.

2. Một số hạn chế, bất cập của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại nông, lâm trường

Bên cạnh những ưu điểm, kết quả đạt được, thực tế thi hành pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT trong thời gian qua cũng cho thấy các quy định của pháp luật còn nhiều hạn chế, bất cập và đặt ra yêu cầu, đòi hỏi mới cho công tác quản lý, sử dụng đất NLT trong thời gian tới. Có thể khái quát một số hạn chế, bất cập lớn về mặt pháp luật như sau:

Thứ nhất, hệ thống các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT hiện nay được ghi nhận trong rất nhiều văn bản được ban hành bởi nhiều chủ thể và ở các thời điểm khác nhau; do đó, rất phân tán, tính đồng bộ, thống nhất chưa cao, gây khó khăn cho việc tra cứu, nghiên cứu, áp dụng.

Thứ hai, các quy định của pháp luật về

quản lý, sử dụng đất tại các NLT chủ yếu ở tầm dưới luật, do đó giá trị pháp lý nhìn chung còn thấp. Ngoài trừ một vài quy định về quản lý, sử dụng đất tại các NLT trong Luật đất đai, Luật Lâm nghiệp thì hầu hết các vấn đề đều được điều chỉnh bởi nghị định, thông tư.

Thứ ba, chủ trương cần phải sắp xếp, đổi mới các NLT để nâng cao hiệu quả hoạt động, trong đó có vấn đề đổi mới quản lý, sử dụng đất tại các NLT đã được Đảng, Nhà nước đề ra rất sớm và xuyên suốt (từ Nghị định số 388/1991/HĐBT đến nay) nhưng ở tầm chủ thuyết, định hướng tái cấu trúc, phát triển các NLT lại chưa thật rõ. Vì vậy, nội dung pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT chưa cho thấy rõ “chính sách hoạch định”; kéo theo, chưa tạo sự thay đổi căn bản, toàn diện và đồng bộ cho hoạt động quản lý, sử dụng đất NLT cũng như có cơ chế mang tính đột phá, quyết liệt để giải quyết dứt điểm, triệt để các vướng mắc, khó khăn tồn tại từ nhiều năm, mang tính lịch sử. Hệ quả là công tác quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc NLT và đất tại các NLT còn nhiều hạn chế, bất cập như: chưa xây dựng được dữ liệu, thông tin đất có nguồn gốc NLT đầy đủ, chính xác ở cấp độ từng NLT và quốc gia; tình trạng đất vô chủ, đất để hoang, đất lấn chiếm, tranh chấp vẫn còn khá nhiều mà chưa được giải quyết dứt điểm; hiệu quả khai thác, sử dụng đất tại các NLT còn thấp... Việc đo đạc, rà soát, cắm mốc ranh giới, lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có nguồn gốc NLT

6 Thuý Nhi, Thanh, kiểm tra đất nông, lâm trường (2019), Báo điện tử Tài nguyên & Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường, <https://baotainguyenmoitruong.vn/thanh-kiem-tra-dat-nong-lam-truong-296008.html>.

7 Theo Báo cáo sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp tại Hội nghị Sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014, tổ chức tại Hà Nội, ngày 18/11/2019: Tính đến ngày 30/6/2019, đã có 160/256 công ty nông, lâm nghiệp hoàn thành, bao gồm mô hình công ty TNHH MTV 100% vốn nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh 19/21 công ty (đạt 90,48%); mô hình công ty TNHH MTV 100% vốn nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích 59/60 công ty (đạt 98,33%); mô hình công ty cổ phần 49/102 công ty (đạt 48,04%); mô hình công ty TNHH hai thành viên 15/40 công ty (đạt 38,46%); chuyển thành ban quản lý rừng 5 công ty (đạt 100%); giải thể 13/28 công ty (đạt 46,43%).

thực hiện rất chậm⁸; nhiều địa phương chưa rà soát phương án sử dụng đất cho công ty nông, lâm nghiệp; phương án thu hồi, tiếp nhận, xử lý phần diện tích bàn giao về địa phương còn chậm, mới đạt 91.419 ha/462.980 ha, bằng 19,75%⁹. Công tác xây dựng phương án sử dụng đất đối với phần đất giữ lại và bàn giao về địa phương của các công ty nông, lâm nghiệp còn chậm. Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất tại một số công ty chưa được xử lý dứt điểm, nhất là đối với diện tích khoán ổn định lâu dài cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư. Việc cho thuê, cho mượn sử dụng không đúng đối tượng; tranh chấp, lấn chiếm còn phức tạp. Hiệu quả sử dụng đất, tài nguyên rừng thấp. Việc xử lý đất giao khoán ở một số nơi thực hiện chưa tốt, làm phát sinh tranh chấp giữa người nhận khoán và công ty, giữa người nhận khoán với nhau. Một số nơi chưa giải quyết dứt điểm tình trạng cho thuê, liên doanh liên kết, sử dụng đất không đúng đối tượng, mục đích còn tiếp diễn; mua bán hợp đồng giao khoán thực tế là chuyển nhượng đất đai, xây dựng nhà ở, công trình ở kiên cố trong phần đất được giao khoán nhất là tại vùng đất có giá trị, thuận lợi đi lại, ven đô thị; khoán trắng không quản lý được đất; tự tách thửa, mua đi bán lại nhiều lần chưa được xử lý triệt để... Tình trạng di dân tự phát theo nhóm lớn dẫn tới nguy cơ lấn chiếm đất thuộc các công ty nông, lâm nghiệp, trong khi hầu hết diện tích đất các

công ty nông lâm nghiệp đã khoán ổn định lâu dài theo Nghị định số 01/CP ngày 04/01/1995 của Chính phủ và Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005 của Chính phủ. Tỷ lệ giải quyết đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, nhất là khu vực Tây Nguyên còn thấp...

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, bất cập trong công tác quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc NLT nói chung và đất tại các NLT nói riêng, cả nguyên nhân khách quan và chủ quan¹⁰. Tuy nhiên, một trong những nguyên nhân bao trùm là do các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLT còn yếu và thiếu.

3. Quan điểm và một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông trường, lâm trường

3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai các công ty nông, lâm trường

- Phải đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các công ty nông, lâm nghiệp gắn với chuyển đổi mô hình, tái cấu trúc nền kinh tế và ngành nông lâm nghiệp

- Bảo đảm toàn diện, đồng bộ nhưng phải có trọng tâm, trọng điểm tạo đột phá trong quản lý, sử dụng đất tại các công ty nông, lâm nghiệp và phải gắn với ổn định chính trị xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng biên giới;

8 Hiện còn 22 công ty, chi nhánh tại 11 tỉnh chưa hoàn thành rà soát, cắm mốc ranh giới; 11 công ty chưa hoàn thành đo đạc, lập bản đồ địa chính; 123 công ty chưa được phê duyệt phương án sử dụng đất; mới có 57 công ty, chi nhánh (27,54%) được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; 13 tỉnh chưa bố trí nguồn kinh phí từ ngân sách địa phương 215 tỷ đồng để thực hiện nhiệm vụ này.

9 Thủy Nhi (tlđd).

10 Nguyên nhân khách quan: (i) Khó khăn, thách thức từ việc thực hiện công cuộc đổi mới; (ii) Diện tích đất NLT rất lớn, trải dài trên toàn quốc, lại có tính chất, đặc điểm rất khác nhau; (iii) Công tác đo đạc, lập, quản lý hồ sơ, tài liệu liên quan đến đất NLT trong thời gian dài chưa được coi trọng nên không có dữ liệu hoặc sơ sài, công tác quản lý đơn giản, lạc hậu, không cập nhật đầy đủ... (iv) Yêu cầu, tính chất hoạt động quản lý đất đai vốn dĩ là rất khó, phức tạp; thêm vào đó là có yếu tố lịch sử từ trước để lại, đã kéo dài qua nhiều thời kỳ, nhiều giai đoạn pháp luật khác nhau; (v) Nhìn chung, tiềm năng, lợi thế kinh tế của đất NLT không cao; (vi) Nguồn lực tài chính quốc gia, địa phương nhìn chung còn eo hẹp... Nguyên nhân chủ quan: (i) Nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức và của người dân còn hạn chế; (ii) Năng lực quản lý, ý thức trách nhiệm, đạo đức công vụ của một bộ phận người làm công tác quản lý đất đai, của lãnh đạo các NLT còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi thực tế; (iii) Sự phối hợp giữa các chủ thể quản lý, các công ty nông, lâm nghiệp, người dân nhìn chung còn chưa tốt.

- Phải gắn với Cách mạng Công nghiệp 4.0, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường, bảo đảm an sinh xã hội và quốc phòng, an ninh.

3.2. Giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các Công ty nông, lâm nghiệp

Về hình thức pháp luật, đề nghị rà soát hệ thống văn bản pháp luật hiện hành có quy định về quản lý, sử dụng đất tại các NLT để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong toàn hệ thống; trên cơ sở đó, nghiên cứu xây dựng, ban hành 01 nghị định riêng quy định tập trung, điều chỉnh toàn diện các vấn đề có liên quan đến đổi mới tổ chức, hoạt động của các NLT, trong đó, có nội dung quy định về quản lý, sử dụng đất tại các NLT. Đồng thời, trong thời gian tới, khi tiến hành sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, đề nghị cần có một số điều khoản quy định mang tính nguyên tắc về quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc NLT, đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết.

Về nội dung pháp luật, đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định sau đây:

- *Đối với quy định về quản lý đất đai*, cần sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hiện hành theo hướng (i) quy định về quản lý, sử dụng đất do các NLT trả về địa phương kể cả từ trước tới nay (hiện do UBND các xã tạm quản lý) và quy định về tiếp nhận đất đai do các công ty nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng, khu bảo tồn thiên nhiên trả về địa phương; (ii) sửa đổi quy định về phân loại đất đảm bảo quy hoạch đất dành cho lâm nghiệp, phù hợp với thực tế (Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã quy định); (iii) bỏ quy định về giao đất tại khoản 4 Điều 135 Luật Đất đai¹¹; (iv) bổ sung quy định về điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất rừng, quy mô, thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất rừng nhằm quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng rừng, tăng

cường công tác quản lý bảo vệ rừng phù hợp (Điều 20 Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã quy định); (v) luật hóa quy định tại Điều 46 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất của các ban quản lý rừng, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan môi trường, đất của các trạm, trại, lực lượng vũ trang như quy định về quản lý sử dụng đất đai của các công ty nông, lâm nghiệp tại nhằm đảm bảo quản lý đồng bộ các diện tích đất tại NLT.

- *Quy định về thu hồi đất, thu hồi rừng, thu hồi và ban giao đất về địa phương*, đề nghị: (i) sửa đổi Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng quy định cụ thể về thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tạo quỹ đất, trong đó quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, đặc biệt là thu hồi đất để thực hiện dự án có vốn đầu tư nước ngoài; đơn giản hóa quy định về cơ chế thu hồi đất do vi phạm, đặc biệt là vi phạm về tiến độ sử dụng đất tạo thuận tiện cho việc tổ chức thực hiện trên thực tế; sửa đổi Điều 64 theo hướng bổ sung trường hợp thu hồi đất do các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình lấn, chiếm đất của NLT, ban quản lý rừng; bổ sung trường hợp về thu hồi đất rừng do “vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về lâm nghiệp”; (ii) Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 46 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ và khoản 2 Điều 15 Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ về thu hồi và ban giao đất về địa phương theo hướng: Đối với diện tích đất ở, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp đang có người trực tiếp sử dụng và có đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận theo quy định thì lập thủ tục giao đất, cấp giấy chứng nhận cho người đang sử dụng đất; Đối với diện tích trả lại địa phương mà chưa có chủ sử dụng (đất do công ty lâm nghiệp trước đây quản lý) thì

11 Đất rừng sản xuất tập trung ở những nơi xa khu dân cư không thể giao trực tiếp cho hộ gia đình, cá nhân thì được Nhà nước giao cho tổ chức để bảo vệ và phát triển rừng kết hợp với sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản.

UBND cấp xã lập phương án sử dụng đất, trình UBND cấp huyện phê duyệt để tổ chức thực hiện, trong đó ưu tiên giao đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ đồng bào dân tộc thiểu số không có đất hoặc thiếu đất sản xuất; Đối với dự án sử dụng đất tại khu vực quan trọng, chiến lược và quốc phòng an ninh (dự án sử dụng đất tại đảo, xã, phường, thị trấn biên giới, đất có vị trí hiểm cao, vị trí chiến lược), thay vì chỉ lấy ý kiến bộ, ngành có liên quan, cần lấy ý kiến của các Bộ Quốc phòng và phải có sự chấp thuận bằng văn bản của Thủ tướng Chính phủ trước khi có quyết định giao đất, cho thuê đất trên 50 năm; Bổ sung quy định đối với cơ quan có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và người đứng đầu phải chịu trách nhiệm nếu để xảy ra sai phạm; (iii) Sửa đổi Điều 15 Nghị định số 118/2014/NĐ-CP của Chính phủ, Điều 46 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ theo hướng trình tự ưu tiên trước hết là giải quyết tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ thay vì ưu tiên cho cơ sở hạ tầng.

- *Quy định về giao khoán đất đai*, đề nghị sửa đổi Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 của Chính phủ theo hướng trao thêm trách nhiệm và quyền hạn người giao khoán, nhận khoán; bổ sung các quy định về khoán khi các công ty nông, lâm nghiệp chuyển thành công ty cổ phần, công ty 2 thành viên; bổ sung các biện pháp thiết thực ngăn ngừa tình trạng vi phạm hợp đồng khoán, tự ý chuyển mục đích sử dụng đất, phá rừng tự nhiên, vi phạm quy hoạch rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và đảm bảo công bằng giữa người nhận khoán và người được giao đất.

- *Quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*, đề nghị (i) sửa đổi Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP theo hướng đối với đất lấn chiếm nằm trong phương án sử dụng đất của công ty thuộc quy hoạch rừng sản xuất của các công ty nông, lâm nghiệp, ban

quản lý rừng thì thực hiện giao khoán cho người dân thực hiện đúng quy hoạch kế hoạch sử dụng đất và hợp đồng giao khoán; (ii) sửa đổi quy định tại khoản 2 Điều 87 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo hướng trường hợp đất đã được chuyển mục đích sử dụng thì được quy định thành khoản riêng.

- *Quy định về cơ chế tài chính*, đề nghị (i) bổ sung, quy định cụ thể hơn về chính sách hỗ trợ từ ngân sách Trung ương cho các địa phương thực sự khó khăn trong cân đối ngân sách, nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, không có khả năng cân đối từ ngân sách địa phương cho việc đo đạc, cắm mốc ranh giới, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; kinh phí hỗ trợ giải quyết tồn tại về tài chính đối với các công ty nông, lâm nghiệp thực sự giải thể nhưng mất khả năng thanh toán; sửa đổi, bổ sung các quy định mang tính đặc thù về tài chính, thuế sử dụng đất trong các công ty nông, lâm nghiệp sản xuất kinh doanh có tính đặc thù kể cả các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh tham gia vào sản xuất nông lâm nghiệp trên các địa bàn chiến lược; bổ sung quy định về miễn giảm tiền thuê đất đối với cây rừng và cây lâu năm, diện tích khoán ổn định lâu dài cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và diện tích tái canh vườn cây, rừng; bổ sung đối tượng giao đất không thu tiền sử dụng đất vào mục đích rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp đối với diện tích trong hạn mức quy định...; xây dựng cơ chế, chính sách để các công ty nông, lâm nghiệp có nguồn thu hợp pháp từ tài nguyên rừng để cân đối cho các hoạt động chi của đơn vị và nộp ngân sách nhà nước; (ii) sửa đổi Điều 19 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP của Chính phủ về các trường hợp được miễn tiền thuê đối với diện tích đất các công ty nông, lâm nghiệp đã giao khoán ổn định lâu dài cho người dân để đảm bảo công bằng lợi ích giữa người nhận khoán và người được giao đất ■

VẤN ĐỀ PHÁP LÝ PHÁT SINH TỪ VIỆC HỖ TRỢ HÀNG HÀNG KHÔNG QUỐC GIA VIỆT NAM

Phạm Hoài Huấn*

Đỗ Hoàng Anh**

* TS. Đại học Luật TP. HCM

** ThS. Học viện hàng không Việt Nam

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Vietnam Airlines; đại dịch Covid-19; cạnh tranh công bằng; thị trường hàng không Việt Nam.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 17/11/2020

Biên tập : 21/11/2020

Duyệt bài : 24/11/2020

Article Information:

Key words: Vietnam Airlines, Covid-19 pandemic, fair competition, Vietnam aviation market.

Article History:

Received : 17 Nov. 2020

Edited : 21 Nov. 2020

Approved : 24 Nov. 2020

Tóm tắt:

Đại dịch covid-19 đã gây ra những thiệt hại nặng nề cho ngành hàng không thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Quốc hội Việt Nam đã thực hiện các biện pháp hỗ trợ cho Vietnam Airlines nhằm vượt qua những khó khăn do đại dịch Covid-19 gây ra. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả tập trung đánh giá các biện pháp hỗ trợ này về sự phù hợp của nó với Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; vấn đề cạnh tranh công bằng trong lĩnh vực hàng không; đồng thời đưa ra các kiến nghị bảo đảm tính ổn định của nền kinh tế, nhưng vẫn phù hợp với quy định của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và cạnh tranh công bằng

Abstract:

The National Assembly has provided support to Vietnam Airlines to overcome the difficulties caused by the Covid-19 pandemic. This article focuses on evaluating these support based on two aspects: (i) The compliance with the Law on management and use of state capital to invest in production and business in enterprises; and (ii) Fair competition in the aviation sector. At the same time, we also offers recommendations to ensure the stability of the economy, but still in accordance with the provisions of the Law on management and use of state capital to invest in production and business at enterprises and fair competition in the aviation market.

Để Vietnam Airlines vượt qua các khó khăn do đại dịch Covid-19 gây ra, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 135/2020/QH14 (Nghị quyết số 135); theo đó, các biện pháp hỗ trợ cho Vietnam Airlines bao gồm: 1) Cho phép Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện tái cấp vốn và gia hạn không quá 2 lần cho tổ chức tín dụng (không bao gồm các tổ chức tín dụng đang

được kiểm soát đặc biệt), để cho Tổng công ty Hàng không Việt Nam (Vietnam Airlines) vay bổ sung vốn phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh; 2) Cho phép Vietnam Airlines chào bán thêm cổ phiếu cho cổ đông hiện hữu để tăng vốn điều lệ khi đáp ứng quy định tại điểm a, c và d khoản 2 Điều 15 Luật Chứng khoán; 3) Chính phủ giao Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước

(SCIC) thay mặt Chính phủ đầu tư mua cổ phiếu tại Vietnam Airlines, thuộc quyền mua cổ phần của cổ đông nhà nước theo phương thức chuyển giao quyền mua.

Câu hỏi được đặt ra là: (i) Các giải pháp này có đáp ứng các yêu cầu của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và (ii) vấn đề cạnh tranh công bằng trong lĩnh vực hàng không có được bảo đảm hay không.

1. Vấn đề đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp

Theo thông lệ thế giới thì việc nhà nước sử dụng ngân sách nhà nước để đầu tư luôn đặt trong giới hạn các ngành, nghề, lĩnh vực nhất định. Phù hợp với thông lệ ấy, ngày 26/11/2014, Quốc hội ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật quản lý sử dụng vốn). Theo đó, việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được giới hạn trong các lĩnh vực nhất định¹. Trong trường hợp đầu tư bổ sung vốn tại doanh nghiệp mà Nhà nước đang sở hữu cổ phần, phần vốn góp, Luật Quản lý sử dụng vốn cũng quy định các giới hạn góp vốn².

Đối chiếu với tình huống hỗ trợ cho Vietnam Airlines, phương án được đưa ra là *SCIC thay mặt Chính phủ đầu tư mua cổ phiếu tại Vietnam Airlines*. Chúng tôi cho rằng, giải pháp này cần phải được cân nhắc ở nhiều khía cạnh. Bởi lẽ, Vietnam Airlines là một công ty đại chúng; vì vậy, việc SCIC đầu tư mua cổ phần sẽ phải tuân theo quy định của khoản 1 Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng vốn. Cụ thể, Nhà nước chỉ được đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công

ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thuộc một trong các trường hợp sau đây:

Không thu hút được các nhà đầu tư Việt Nam và nước ngoài đối với doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội;

Cần thiết phải duy trì để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

2. Vấn đề cạnh tranh công bằng trong lĩnh vực hàng không

Covid-19 gây thiệt hại không chỉ riêng cho Vietnam Airlines, mà gây ảnh hưởng tiêu cực chung cho các hãng hàng không những tổn thất trực tiếp hoặc gián tiếp. Tuy nhiên, các biện pháp hỗ trợ, thay vì áp dụng cho chung cho ngành hàng không, thì lại được áp dụng cho một doanh nghiệp trong ngành. Nhìn từ góc độ thị trường, điều này tạo nên tình trạng bất bình đẳng về việc tiếp cận nguồn lực, một trong những nhân tố ảnh hưởng đến cạnh tranh công bằng. Do đó, câu hỏi đặt ra là tại sao việc hỗ trợ chỉ được áp dụng đối với Vietnam Airlines mà không phải là một gói hỗ trợ cho toàn bộ ngành hàng không? Cụ thể, về mặt nguồn vốn, ngoài việc SCIC mua cổ phần để tăng vốn điều lệ cho Vietnam Airlines thì Quốc hội còn cho phép Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện tái cấp vốn và gia hạn không quá 2 lần cho tổ chức tín dụng (không bao gồm các tổ chức tín dụng đang được kiểm soát đặc biệt), để cho Vietnam Airlines vay bổ sung vốn phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Như vậy, nhìn từ góc độ vốn vay, quyết định này cho phép Vietnam Airlines có hai cách để tiếp cận nguồn vốn vay:

- 1 Khoản 1 Điều 10 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.
- 2 Khoản 1 Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.
- 3 Tại điểm d nội dung số 09 Thông báo số 164/TB-VPCP ngày 23/04/2020 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại cuộc họp Thường trực Chính phủ về phòng, chống dịch covid-19: “giao Hãng hàng không quốc gia Việt Nam làm đầu mối tổ chức các chuyến bay đưa người Việt Nam về nước với cơ chế tự trang trải (bằng chế độ bán vé)”.

Được vay thêm vốn thông qua việc Ngân hàng nhà nước tái cấp vốn cho các tổ chức tín dụng; và

Gia hạn không quá 2 lần cho tổ chức tín dụng (không bao gồm các tổ chức tín dụng đang được kiểm soát đặc biệt), để cho Vietnam Airlines vay bổ sung vốn phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Cho dù là tái cấp vốn hay gia hạn, bản chất của giải pháp này sử dụng ngân sách nhà nước để bổ sung vốn phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh.

Cùng với việc SCIC bổ sung vốn điều lệ, việc Ngân hàng nhà nước thực hiện việc tái cấp vốn đã bổ sung một nguồn vốn lớn cho Vietnam Airlines. Nói cách khác, chúng ta đang dành rất nhiều nguồn lực cho hãng hàng không này khi lựa chọn phương án dùng cả ngân sách đầu tư có chiến lược (do SCIC giữ để thực hiện các chiến lược và/hoặc kế hoạch đầu tư phù hợp với quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn) và ngân sách thuộc các nhóm khác để cho Vietnam Airlines vay. Cả hai nguồn vốn này đã tạo cho Vietnam Airlines một ưu thế đáng kể so với các hãng hàng không khác.

3. Bình luận

Chúng tôi đánh giá cao vai trò của Vietnam Airline trong gian đoạn xảy ra đại dịch covid-19 khi họ phải thực hiện nhiệm vụ đưa công dân Việt Nam ở nước ngoài về Việt Nam³. Hoạt động này không phải là một hoạt động kinh doanh thuần túy mà trong một chừng mực nào đó đang phục vụ cho chức năng bảo trợ công dân của Nhà nước⁴. Điểm này cần phải được coi là một nhân tố cần phải cân nhắc trong việc đưa biện pháp hỗ trợ. Bởi lẽ, một mặt, chúng ta đề cao tính công bằng trong cạnh tranh, thì mặt còn lại

cũng phải đánh giá khía cạnh chi phí mà các hãng hàng không đã bỏ ra để phục vụ cho hoạt động bảo hộ công dân và thực hiện các chức năng của Nhà nước.

Vietnam Airlines là một doanh nghiệp nhà nước có quy mô lớn; trong đó, Nhà nước đang sở hữu 86,19% vốn điều lệ⁵. Do đó, dù đứng ở góc độ của một doanh nghiệp lớn hay là bảo toàn vốn đầu tư của Nhà nước, thì việc cấp vốn cho Vietnam Airlines vẫn phải được cân nhắc. Sự sụp đổ của một doanh nghiệp với quy mô như Vietnam Airlines, bất kể là có hay không có yếu tố sở hữu nhà nước, sẽ ảnh hưởng đến ngành hàng không nói riêng và nền kinh tế nói chung. Đây là yếu tố thứ hai sẽ ảnh hưởng đến chính sách hỗ trợ.

Việc xử lý không thoả đáng hai vấn đề trên sẽ làm cho ranh giới quản lý nhà nước của cơ quan có thẩm quyền và chức năng kinh doanh của một doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước sẽ trở nên không rõ ràng. Theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014, doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ⁶. Về địa vị pháp lý thì hãng này bình đẳng với các hãng hàng không khác về quyền và nghĩa vụ. Ý nghĩa của việc Nhà nước đầu tư và/hoặc sở hữu vốn tại Vietnam Airlines nên được nhìn nhận là thông qua quyền của một cổ đông, Nhà nước có quyền đưa ra các định hướng phát triển của hãng này, qua đó tạo nên khuynh hướng cạnh tranh trong ngành hàng không, bằng việc biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông và nhân sự của mình tại Hội đồng quản trị.

Chúng tôi cho rằng, vấn đề lớn nhất trong vụ việc này chính là chúng ta chưa tách bạch được chức năng quản lý nhà nước và chức năng đầu tư. Cụ thể, cần phải thấy

4 Điều 17 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân Việt Nam ở nước ngoài được Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bảo hộ”.

5 Nội dung vốn điều lệ và vốn đầu tư, tr. 34, mục 25. Vốn chủ sở hữu, Báo cáo tài chính hợp nhất năm 2019 đã được kiểm toán của Vietnam Airlines.

6 Khoản 8 điều 4 Luật Doanh nghiệp 2014.

rằng, việc đưa công dân Việt Nam trở về Việt Nam là một nhiệm vụ của Nhà nước. Để phân tách chức năng quản lý, Việt Nam nên coi các hoạt động này là một gói thầu. Nhìn từ góc độ đó, nếu Nhà nước muốn bảo hộ công dân Việt Nam trong đại dịch covid-19 bằng cách đưa công dân Việt Nam từ ngoài về thì cơ quan nhà nước sẽ có yêu cầu cho các hãng hàng không một cách công bằng và có các biện pháp bồi hoàn cho các hãng hàng không sau khi thực hiện hoạt động chở công dân Việt Nam từ nước ngoài về. Các hãng hàng không, bao gồm cả Vietnam Airlines, có thể tham gia vào hoạt động này một cách công bằng. Lựa chọn này mang lại hai giá trị: (i) Tạo ra sự bình đẳng về cạnh tranh cho các hãng hàng không khi tham gia vào thị trường cung cấp dịch vụ cho Chính phủ; và (ii) Các hãng hàng không khi được thanh toán công bằng, sẽ có động cơ để tham gia mạnh mẽ hơn vào quá trình đưa công dân Việt Nam về nước. Trong trường hợp Nhà nước coi đây là một hoạt động mang tính hỗ trợ, thì các hãng hàng không sẽ không có động cơ để tham gia, nếu thù lao thấp hoặc Vietnam Airlines sẽ giành phần lớn việc cung cấp, nếu việc thực hiện này thù lao cao.

Chính sự không rõ ràng nêu trên gây khó khăn cho việc phân tách: những tổn thất mà Vietnam Airlines đang gánh chịu đâu là do thực hiện hoạt động bảo trợ công dân Việt Nam, và đâu là xuất phát từ sự yếu kém về quản trị của Vietnam Airlines.

Quay trở lại với Nghị quyết số 135, tập trung vào hai biện pháp hỗ trợ tài chính mà Quốc hội đã phê duyệt, chúng tôi cho rằng cần nên cân nhắc:

Một là, tăng vốn sở hữu của Nhà nước tại Vietnam Airlines bằng cách giao cho SCIC mua thêm cổ phần mới phát hành của hãng này. Như trên đã phân tích, SCIC đầu tư mua cổ phần sẽ phải tuân theo quy định

tại khoản 1 Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng vốn. Theo đó, điều kiện tiên quyết để Nhà nước đầu tư bổ sung vốn tại doanh nghiệp đó là doanh nghiệp phải là doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội hoặc thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh. Theo quy định của khoản 2 Điều 1 Nghị định số 32/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, hoạt động của Vietnam Airlines là một hoạt động kinh doanh thuần túy, không phải là doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội. Đồng thời, Vietnam Airlines cũng không thực hiện các nhiệm vụ quốc phòng, an ninh. Như vậy, về mặt pháp lý, kiên nghị của Chính phủ để SCIC mua thêm cổ phần của Vietnam Airlines là chưa phù hợp với yêu cầu của Luật Quản lý, sử dụng vốn. Nhìn rộng hơn, với một doanh nghiệp hoạt động kinh doanh thuần túy, cạnh tranh trực tiếp với các doanh nghiệp dân doanh như Vietnam Airlines, đặt trong bối cảnh đại dịch đang tàn phá nặng nề nền kinh tế thì việc ưu tiên sử dụng ngân sách nhà nước để hỗ trợ cho doanh nghiệp không phải là giải pháp tối ưu. Giải pháp này thiếu cơ sở pháp lý, quan trọng hơn, việc đầu tư này tạo còn ảnh hưởng đến các kế hoạch đầu tư vốn khác mà SCIC đang phải đảm nhận.

Hai là, bổ sung vốn hoạt động cho Vietnam Airlines trên cơ sở cung cấp thêm khoản vay hoặc gia hạn khoản vay bằng cách cho phép Ngân hàng nhà nước thực hiện việc tái cấp vốn. Bản chất của hoạt động tái cấp vốn của Ngân hàng nhà nước là việc sử dụng ngân sách nhà nước để tài trợ cho doanh nghiệp. Đặt trong bối cảnh nền kinh tế bị ảnh hưởng nặng nề bởi Covid-19, về mặt logic, việc thu ngân sách sẽ trở nên khó khăn. Việc

7 Điều 6 Luật Cạnh tranh 2018.

tài trợ vốn cho Vietnam Airlines sẽ làm cho gánh nặng ngân sách càng trở nên nặng nề và trong một chừng mực nào đó, sẽ ảnh hưởng đến khả năng tài trợ cho việc phục hồi của các ngành sản xuất khác hoặc cho các cá nhân, tổ chức bị ảnh hưởng bởi covid-19.

Ba là, vấn đề cạnh tranh công bằng trong lĩnh vực hàng không dân dụng tại Việt Nam: Luật Cạnh tranh năm 2018 (Luật Cạnh tranh) thể hiện một cách minh thị chính sách của Nhà nước đối với cạnh tranh là tạo lập, duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng, bình đẳng, minh bạch cũng như thúc đẩy cạnh tranh, bảo đảm quyền tự do cạnh tranh trong kinh doanh của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật⁷. Hành vi phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp là một trong những hành vi bị cấm theo quy định của Luật Cạnh tranh⁸.

Cho nên, nhìn từ góc độ cạnh tranh, giải pháp hỗ trợ cho Vietnam Airlines sẽ gây ra những quan ngại khi nó góp phần tạo nên bất bình đẳng trong cạnh tranh thông qua việc cung cấp những ưu thế cạnh tranh cho Vietnam Airlines mà không phải xuất phát từ sự ưu việt về công nghệ, tối ưu về vận hành, dịch vụ tốt hay những yếu tố khác từ chính bản thân của Vietnam Airlines.

Nói cách khác, giải pháp này trong chừng mực nào đó chưa thật sự phù hợp với chính sách quản lý cạnh tranh đã được quy định tại Luật Cạnh tranh nhằm tạo lập và bảo đảm một thị trường hàng không công bằng. Trong trường hợp, nếu các giải pháp hỗ trợ này, mà trước hết là khả năng tiếp cận nguồn vốn chỉ dành cho duy nhất Vietnam Airlines mà không dành cho các doanh nghiệp hàng không khác, nó cấu thành nên hành vi phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp. Đây là một trong những hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh một cách nghiêm trọng và bị Luật

Cạnh tranh nghiêm cấm đối với cơ quan nhà nước⁹.

Việc tài trợ vốn này không tạo ra động cơ thúc đẩy những cải tiến về kinh doanh và quản trị cho Vietnam Airlines. Hoạt động tài trợ này trong chừng mực nào đó có tác dụng khắc phục các yếu kém, khiếm khuyết về quản trị. Trong bối cảnh đó, những cố gắng của doanh nghiệp dân doanh trong việc cạnh tranh trên thị trường hàng không dân dụng là không khả thi. Nhìn từ góc độ tiếp nhận đầu tư, việc bất bình đẳng về cạnh tranh giữa các doanh nghiệp như Vietnam Airlines và các doanh nghiệp dân doanh sẽ tạo tiền lệ xấu, khó mà khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

4. Kiến nghị

Để bảo đảm tạo lập thị trường cạnh tranh bình đẳng trên thị trường hàng không dân dụng, bảo đảm phù hợp với Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước, các tác giả kiến nghị:

Thứ nhất, cung cấp một khoản tín dụng để hỗ trợ cho ngành hàng không dân dụng. Các doanh nghiệp, trong đó có Vietnam Airlines, sẽ có quyền tiếp cận nguồn vốn này một cách bình đẳng.

Thứ hai, cần phải phân tách chức năng quản lý kinh tế của cơ quan nhà nước và chức năng kinh doanh của Vietnam Airlines. Theo đó, Vietnam Airlines chỉ là một doanh nghiệp, ngoài việc có vốn đầu tư của Nhà nước, thì nó vẫn là một doanh nghiệp, có nghĩa nó vẫn có các quyền và gánh vác các nghĩa vụ như một doanh nghiệp. Điều đó cũng đồng nghĩa hãng này vẫn phải đối diện với nguy cơ phá sản khi kinh doanh không tốt mà không có tình trạng được tài trợ vốn bất cứ lúc nào khi cần. Thực hiện được điều này là góp phần tính công bằng trong cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế tại Việt Nam ■

8 Điểm b khoản 1 Điều 8 Luật Cạnh tranh 2018.

9 Điểm b khoản 1 Điều 8 Luật Cạnh tranh 2018.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TÁCH HỢP TÁC XÃ Ở VIỆT NAM

Nguyễn Văn Ban

Sở Tư pháp tỉnh Lai Châu

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hợp tác xã, tách hợp tác xã, kinh tế tập thể.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/10/2020

Biên tập : 12/11/2020

Duyệt bài : 17/11/2020

Article Infomation:

Key words: Cooperatives ; separation of cooperatives ; cooperative economy.

Article History:

Received : 10 Oct. 2020

Edited : 12 Nov. 2020

Approved : 17 Nov. 2020

Tóm tắt:

Hợp tác xã (HTX) là một loại hình kinh tế tập thể khá phổ biến, hoạt động trên nhiều lĩnh vực đời sống xã hội và hiện diện ở các nền kinh tế có trình độ phát triển khác nhau. Ở Việt Nam, HTX do các cá nhân, hộ gia đình, pháp nhân có nhu cầu, lợi ích chung, tự nguyện, góp vốn, góp sức lập ra để phát huy sức mạnh tập thể của từng xã viên tham gia hợp tác xã, cùng giúp nhau thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất kinh doanh và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần góp phần phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Trong thực tiễn hoạt động, việc chia tách, sáp nhập HTX luôn luôn phát sinh. Chính vì vậy, các thủ tục về tách, sáp nhập cần phải được thực hiện một cách dễ dàng, khoa học, bảo đảm được quyền lợi của các thành viên trong HTX. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích một số bất cập của việc tách HTX và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về vấn đề này.

Abstract:

Cooperatives are a popular model of the collective economy that operates in several sectors of the societies and are applied in different economies. In Vietnam, the cooperatives are established by individuals, households, and legal entities with common needs and interests, with a voluntary capital contribution, so they can promote the collective strength from members of the cooperatives, helping one another effectively carry out production and business activities, improving the material and spiritual life, contributing to the socio-economic development of the country. In practice, the separation and merging of cooperatives usually occur. Therefore, the procedures for separating and merging need to be carried out in a simple and scientific manner, which ensures the interests of members of the cooperatives. Under the scope of this article, the author provides an analysis of some inadequacies of the separation of cooperatives and proposes a number of recommendations for further improvements of the related legal regulations.

1. Dẫn nhập

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng xác định: “Kinh tế tập thể phát triển với nhiều hình thức hợp tác đa dạng, trong đó HTX là nòng cốt”, “kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng

trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân”¹. Đặc biệt, tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể Bộ Chính trị đã đánh giá tình hình và khẳng định vị trí, vai trò nền

1 Nghị quyết số 13-NQ/TW, ngày 18 tháng 3 năm 2002 của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể.

tăng của khu vực kinh tế tập thể, hợp tác xã trong nền kinh tế quốc dân².

HTX đang hoạt động có hiệu quả, từng bước khẳng định vai trò, vị trí của mình. HTX không ngừng nâng cao thu nhập cho các thành viên, hỗ trợ kinh tế hộ phát triển góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, xóa đói giảm nghèo, có những đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hầu hết các HTX vẫn chưa có sự thay đổi về chất, phạm vi hoạt động chưa được mở rộng. Chưa có nhiều mô hình HTX điển hình, hoạt động kinh doanh có hiệu quả. Nhận thức của xã viên về tổ chức sản xuất, tiêu thụ sản phẩm trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập còn rất hạn chế. Có những HTX sau khi được thành lập nhưng do những mâu thuẫn, tranh chấp nội bộ dẫn đến đình trệ trong hoạt động, các xã viên đồng thuận muốn tách HTX nhưng không nắm rõ được về trình tự, thủ tục, giải quyết các vấn đề phát sinh như công nợ, về tài sản. Ngoài ra, quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động của HTX, trong đó có quy định về chuyển đổi loại hình HTX và tổ chức lại còn nhiều bất cập dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện trong đời sống thực tiễn.

2. Quy định của pháp luật về tách hợp tác xã

Theo quy định của Luật Hợp tác xã năm 2012 (Luật HTX), trong quá trình hoạt động của HTX, các thành viên có thể quyết định tách HTX để thực hiện các hoạt động tái cấu trúc lại của HTX phù hợp với nhu cầu và mong muốn của các thành viên. Tách HTX được thực hiện bằng cách chuyển một phần tài sản hiện có, chuyển các quyền và nghĩa vụ của HTX để thành lập HTX mới.

Trong các hình thức tái cấu trúc HTX, thì loại hình tách HTX có đặc thù là HTX trước khi tách sẽ thực hiện chuyển một phần tài sản, quyền và nghĩa vụ để thành lập HTX mới, HTX bị tách sẽ không chấm dứt tồn tại

mà sẽ thay đổi đăng ký kinh doanh và HTX được tách sẽ đăng ký thành lập tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Như vậy, tách HTX sẽ có sự khác biệt với chia HTX, nếu như chia HTX thì HTX bị chia sẽ chấm dứt hoạt động sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh, còn tách HTX thì cả HTX bị tách và HTX được tách sẽ vẫn tồn tại và hoạt động sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ghi nhận việc tách.

Từ những phân tích nêu trên, có thể hiểu tách HTX như sau: *Tách HTX là việc HTX thực hiện chuyển một phần tài sản, quyền và nghĩa vụ của HTX hiện có (gọi là HTX bị tách) để thành lập một hoặc một số HTX mới (gọi là HTX được tách) mà không chấm dứt tồn tại của HTX bị tách.*

Hợp tác xã là một loại hình kinh tế tập thể có tư cách pháp nhân, vì thế việc tách HTX xuất phát từ nền tảng lý luận của tách pháp nhân nói riêng và tổ chức lại pháp nhân nói chung. Theo đó, một pháp nhân có thể tách thành nhiều pháp nhân theo quy định của điều lệ hoặc theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Sau khi tách, pháp nhân bị tách và pháp nhân được tách thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình phù hợp với mục đích hoạt động của các pháp nhân đó.

- Đặc điểm của tách hợp tác xã

Thứ nhất, tách HTX là một hình thức tái cấu trúc HTX.

Trong các phương thức tái cấu trúc HTX, hình thức tách HTX mang tính đặc trưng khi HTX ban đầu chỉ chuyển một phần tài sản, quyền và nghĩa vụ của HTX để hình thành ra một hoặc một số HTX mới, HTX bị tách sẽ không chấm dứt hoạt động của mình. Việc tái cấu trúc bằng hình thức tách sẽ giúp HTX hoạt động hiệu quả hơn, trong lĩnh vực kinh doanh nhất định. Vì thế, các HTX thực hiện tái cấu trúc bằng hình thức tách là

2 Kết luận số 70-KL/TW, ngày ngày 09 tháng 3 năm 2020 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể.

những HTX có đa dạng các ngành nghề khác nhau, muốn HTX tách ra thành các HTX mới đảm nhiệm những ngành nghề kinh doanh nhất định. HTX mới sẽ được chuyển một phần tài sản, quyền và nghĩa vụ, các xã viên nhất định để thực hiện các hoạt động kinh doanh ngành nghề nhất định phù hợp và hiệu quả hơn.

Ngoài ra, các HTX có quy mô lớn, số lượng xã viên quá nhiều làm giảm tính hiệu quả của mô hình HTX. Khi HTX có quy mô quá lớn rất dễ dẫn đến tình trạng mất cân bằng trong việc quản lý HTX. Các xã viên muốn tách HTX nhằm đảm bảo tính hiệu quả hơn đối với các xã viên của HTX.

Thứ hai, sau khi thực hiện tách, HTX bị tách không chấm dứt hoạt động.

Khác với hình thức chia HTX, khi HTX được chia đăng ký thành lập, thì HTX chia sẽ chấm dứt hoạt động. Đối với hình thức tách HTX, thì HTX bị tách vẫn tồn tại cùng với HTX được tách. Việc tách HTX chỉ là việc chuyển một phần tài sản của HTX hiện có sang để thành lập HTX mới, vì thế HTX bị tách sẽ chỉ thay đổi về tài sản và xã viên và vẫn hoạt động kinh doanh.

Thứ ba, HTX bị tách và được tách phải liên đới chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ pháp lý.

Các nghĩa vụ pháp lý bao gồm các khoản nợ chưa thanh toán, hợp đồng lao động và nghĩa vụ khác của HTX bị tách. Việc liên đới chịu trách nhiệm về các khoản nợ chưa thanh toán hay hợp đồng lao động chỉ phát sinh thời điểm trước khi thực hiện việc tách HTX, còn những khoản nợ sau khi tách thì độc lập với nhau. HTX mới sẽ kế thừa quyền và nghĩa vụ của HTX bị tách.

- Chủ thể thực hiện hoạt động tách hợp tác xã

Theo quy định của Điều 52 Luật HTX, chủ thể trực tiếp quyết định việc tách HTX là các thành viên của HTX; bởi lẽ, việc tách HTX sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền lợi hợp pháp của các thành viên trong HTX.

Các thành viên có quyền bình đẳng, quyền biểu quyết ngang nhau không phụ thuộc vốn góp vào HTX.

Thông qua biểu quyết tại Đại hội thành viên, các thành viên có quyền quyết định việc HTX có thực hiện tách hay không, tỷ lệ thông qua nghị quyết của Đại hội thành viên HTX được pháp luật quy định cụ thể. Việc thực hiện quyền biểu quyết về tách HTX thể hiện quyền tự do ý chí của các thành viên.

Hội đồng quản trị là cơ quan quản lý của HTX, vì thế, khi đại hội thành viên thông qua nghị quyết về việc tách HTX, hội đồng quản trị có trách nhiệm gửi thông báo bằng văn bản cho các chủ nợ, các tổ chức và cá nhân có quan hệ kinh tế với HTX về quyết định tách và giải quyết các vấn đề có liên quan trước khi tiến hành thủ tục thành lập HTX mới.

Việc tách HTX được thực hiện phải thông qua các thủ tục đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm:

Thứ nhất, đăng ký thành lập HTX mới được tách ra từ HTX ban đầu.

Việc thực hiện thủ tục này là do người đại diện theo pháp luật của HTX được tách thực hiện tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chỉ khi được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, thì HTX được tách mới thực hiện các hoạt động kinh doanh. Hồ sơ đăng ký thành lập HTX mới phải kèm theo biên bản và nghị quyết của Đại hội thành viên HTX bị tách.

Thứ hai, đăng ký thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh của HTX bị tách.

Người đại diện theo pháp luật của HTX bị tách sẽ thực hiện thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh, sự thay đổi có thể về vốn điều lệ của HTX, về số lượng xã viên của HTX hoặc về các quyền và nghĩa vụ của HTX bị tách.

Các hồ sơ, trình tự, thủ tục tách HTX được thực hiện thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hồ sơ và trình tự thủ tục tách tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền được pháp luật quy định.

- Các nguyên tắc khi thực hiện việc tách hợp tác xã

Trong quá trình thực hiện việc tách HTX, các chủ thể phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định để đảm bảo việc tách HTX đúng theo quy định của pháp luật. Các nguyên tắc của việc tách HTX là:

Thứ nhất, các thành viên của HTX có quyền bình đẳng, biểu quyết ngang nhau trong việc quyết định tách HTX. Khi hội đồng quản trị của HTX đề xuất và xây dựng phương án tách HTX, phải được Đại hội thành viên quyết định. Trong cuộc họp của Đại hội thành viên quyết định về việc tách HTX phải được các thành viên thảo luận dân chủ, tỷ lệ biểu quyết thông qua nghị quyết phải đảm bảo ít nhất 75% các thành viên dự họp đồng ý.

Thứ hai, tuân thủ trình tự, thủ tục và hồ sơ khi thực hiện việc tách HTX. Trình tự, thủ tục, thẩm quyền của các cơ quan trong HTX thực hiện các bước, quyết định các vấn đề phải tuân thủ quy định của pháp luật. Hội đồng quản trị đề xuất, xây dựng phương án tách, Đại hội thành viên quyết định. Hồ sơ tách HTX cũng được phân thành hồ sơ thành lập mới của HTX được tách và hồ sơ thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh của HTX bị tách.

Thứ ba, trách nhiệm pháp lý liên đới sau khi tách HTX. Với bản chất của việc tách HTX, thì HTX bị tách và được tách đều tồn tại sau khi tách. HTX bị tách và HTX được tách cùng nhau liên đới chịu trách nhiệm về các khoản nợ, nghĩa vụ tài sản khác của HTX bị tách. Nghĩa là, các chủ nợ, chủ thể quyền có quyền yêu cầu bất kỳ HTX nào (HTX bị tách và HTX được tách) có trách nhiệm phải thực hiện toàn bộ nghĩa vụ đối với mình.

3. Thực tiễn thực thi các quy định của pháp luật về tách hợp tác xã hiện nay

Trải qua hơn 7 năm thi hành Luật HTX, các quy định của Luật đã tạo cơ sở pháp lý cho việc tái cấu trúc lại các HTX, trong đó

có hoạt động tách HTX. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc tách HTX vẫn còn gặp rất nhiều khó khăn, bất cập.

Nguyên nhân dẫn đến thực trạng này là:

Thứ nhất, Luật HTX chưa thực sự làm rõ lợi ích và vai trò người chủ của xã viên khi tham gia hợp tác xã, mục tiêu của HTX và mối quan hệ giữa nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích của xã viên.

Thứ hai, việc tuyên truyền, nâng cao nhận thức người dân về bản chất HTX chưa đạt nhiều hiệu quả. Hoạt động hướng dẫn, tư vấn cho các HTX nhằm giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong quá trình hoạt động; trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm giữa các HTX với nhau... đang là vấn đề cấp bách để từng bước đưa khu vực này phát triển bền vững. Dẫn đến tình trạng các xã viên khi vào HTX cũng chưa thực sự hiểu mục đích, mục tiêu của mô hình HTX. Những người quản lý của HTX cũng chưa hiểu rõ nguyên tắc tổ chức và hoạt động của HTX dẫn đến lạm quyền, hoạt động giống như một loại hình doanh nghiệp.

Thứ ba, Luật HTX quy định về tách HTX mới chỉ được quy định mang tính “định hướng” chứ chưa có hướng dẫn cụ thể để HTX có thể thực hiện các thủ tục này. Những điểm bất hợp lý này đã phần nào cản trở hoạt động tổ chức lại của HTX, gây khó khăn trong quá trình thực hiện tổ chức lại để đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ tư, Luật HTX mới chỉ quy định chung về hồ sơ, thủ tục khi đăng ký kinh doanh các HTX sau khi tách; chưa quy định cụ thể về đăng ký HTX sau khi chia, tách, hợp nhất, sáp nhập như thay đổi về vốn điều lệ hay thay đổi thành viên... Bất cập này đã dẫn đến lúng túng và khó khăn cho cả cơ quan nhà nước và HTX trong thực hiện thủ tục liên quan đến việc tách HTX.

Thứ năm, theo quy định của Luật HTX, “*tài sản không chia của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã bị chia, tách được chuyển thành tài sản không chia của các hợp tác xã, liên*

hiệp hợp tác xã sau khi chia, tách theo phương án do đại hội thành viên quyết định”. Tuy nhiên, khi thực hiện tổ chức lại HTX thì tài sản không chia sẽ được xử lý như thế nào thì chưa có hướng dẫn chi tiết, cụ thể. Như vậy, trong phương án tách của HTX, cần phải giải quyết vấn đề tách tài sản không chia giữa HTX bị tách và HTX được tách như thế nào thì chưa rõ?

4. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về tách hợp tác xã

Để khắc phục những bất cập nêu trên, bảo đảm thúc đẩy quá trình tái cấu trúc HTX, trong đó có hoạt động tách HTX, chúng tôi cho rằng, cần sửa đổi Luật HTX theo hướng sau đây:

Thứ nhất, định nghĩa lại các hình thức tái cấu trúc HTX, theo đó:

- *Chia HTX* là việc HTX có thể chia các thành viên và tài sản HTX (sau đây gọi là HTX bị chia) để thành lập hai hoặc nhiều HTX mới. HTX bị chia sẽ chấm dứt hoạt động, các HTX mới sẽ phải cùng liên đới chịu trách nhiệm về các khoản nợ chưa thanh toán, hợp đồng lao động và nghĩa vụ tài sản khác của HTX bị chia hoặc thỏa thuận với chủ nợ, khách hàng và người lao động để một trong số các HTX mới thực hiện các nghĩa vụ này.

- *Tách HTX* là việc HTX thực hiện chuyển một phần tài sản, quyền và nghĩa vụ của HTX hiện có (sau đây gọi là HTX bị tách) để thành lập một hoặc một số HTX mới mà không chấm dứt tồn tại của HTX bị tách.

- *Hợp nhất HTX* là việc hai hoặc một số HTX (gọi là HTX bị hợp nhất) có thể hợp nhất thành một HTX mới (gọi là HTX hợp nhất), đồng thời chấm dứt tồn tại của các HTX bị hợp nhất.

- *Sáp nhập HTX* là việc một hoặc một số HTX (gọi là HTX bị sáp nhập) có thể sáp nhập vào một HTX khác (gọi là HTX nhận sáp nhập) bằng cách chuyển toàn bộ tài sản,

quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp sang HTX nhận sáp nhập, đồng thời chấm dứt sự tồn tại của HTX bị sáp nhập.

Thứ hai, bổ sung quy định cụ thể trình tự, thủ tục về tách HTX và đăng ký lại HTX sau khi tách; bổ sung quy định phương thức tách HTX. Cụ thể, tách HTX có thể thực hiện theo một trong các phương thức sau đây:

Phương thức thứ nhất: Một phần vốn góp của các thành viên cùng với tài sản tương ứng với giá trị phần vốn góp được chuyển sang cho các HTX mới theo tỷ lệ sở hữu trong HTX bị tách và tương ứng giá trị tài sản được chuyển cho HTX mới.

Phương thức thứ hai: Toàn bộ phần vốn góp của một hoặc một số thành viên cùng với tài sản tương ứng với giá trị phần vốn góp họ được chuyển sang cho các HTX mới.

Phương thức thứ ba: Kết hợp cả hai trường hợp ở trên.

Thứ ba, sung quy định trường hợp HTX trước khi tách các chủ nợ, người lao động, khách hàng có sự thỏa thuận về các quyền và nghĩa vụ của HTX bị tách sẽ được thực hiện bởi một trong số các HTX mới sau khi thực hiện tách HTX.

Trong trường hợp này, việc liên đới chịu trách nhiệm của các HTX bị tách và HTX được tách đã không còn được áp dụng khi chỉ một hoặc một số các HTX chịu trách nhiệm chứ không phải tất cả các HTX sau khi tách liên đới chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ của HTX bị tách ban đầu.

Thứ tư, bổ sung quy định cụ thể về các vấn đề như hồ sơ, thủ tục đăng ký khi thực hiện việc tách HTX. Quy định cụ thể về việc đăng ký thay đổi vốn điều lệ và số lượng thành viên tương ứng với phần vốn góp và số lượng thành viên giảm xuống đồng thời với đăng ký doanh nghiệp các HTX mới.

Cần cập nhật thông tin đăng ký kinh doanh, thông tin thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh của các HTX tại cơ quan nhà

nước có thẩm quyền cấp quận/huyện. Các thông tin phải được liên thông với nhau để dàng tiếp cận nhằm đảm bảo việc cung cấp thông tin cho xã viên, cho các chủ thể có quyền và nghĩa vụ liên quan đến HTX.

Bên cạnh đó, những thông tin về quy trình đăng ký kinh doanh, hồ sơ đăng ký kinh doanh, thay đổi nội dung phải được niêm yết công khai tại trụ sở của cơ quan đăng ký cấp quận/huyện và trên website để các HTX dễ dàng tiếp cận và tuân thủ. Hơn nữa, việc công khai hồ sơ, trình tự, thủ tục

liên quan đến việc thay đổi nội dung của HTX sẽ giúp tiết kiệm thời gian, tiền bạc khi liên quan đến hoạt động của HTX.

Trong quá trình hoàn thiện pháp luật, cần thiết thay đổi tư duy về tiếp nhận pháp luật về HTX của các nước phát triển trên thế giới để tăng cơ hội thành công, tiếp nhận pháp luật nước ngoài phải tính đến nhiều yếu tố khác nhau như bối cảnh, các lợi ích, sự đồng thuận. Chỉ có vậy, việc tiếp nhận pháp luật nước ngoài sẽ diễn ra liên tục, đáp ứng những thay đổi của thực tiễn, quá trình hội nhập quốc tế ■

GIẢI PHÁP NÂNG CAO... (Tiếp theo trang 18)

đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền, hướng đến Quốc hội hoạt động “chuyên nghiệp” thì Quốc hội ngày càng có điều kiện về nhân lực, nguồn lực và các điều kiện bảo đảm khác để thực hiện tốt các chức năng của mình. Do vậy, trong hoạt động lập pháp, cụ thể là khi xây dựng báo cáo thẩm tra dự án, dự thảo thì báo cáo thẩm tra cần phải được xây dựng bao quát, toàn diện hơn, phân tích kỹ và chuyên sâu hơn về từng vấn đề, điều khoản cụ thể. Với những nội dung mà cơ quan thẩm tra chưa đồng tình, nhất trí thì cơ quan thẩm tra phải phân tích kỹ, nêu lý do của việc không tán thành, đồng thời đưa ra các phương án sửa đổi điều khoản cụ thể để Quốc hội biểu quyết, tránh tình trạng Quốc hội “làm văn tập thể” tại phiên họp toàn thể Quốc hội; qua đó, tăng cường hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Bên cạnh báo cáo thẩm tra, cần xem xét việc bổ sung một hình thức thể hiện ý kiến khác của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, có thể thể hiện các ý kiến đánh giá, phân tích của thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đối với tất cả các điều khoản, như vậy sẽ khắc phục khiếm khuyết lâu nay là không đầy đủ, không toàn diện, không cụ thể của hoạt động thẩm tra. Ngoài ra, cần bổ sung quy định ngoài những vấn đề chung

như trong cơ cấu báo cáo thẩm tra, các nội dung theo yêu cầu của Luật Ban hành VBQPPL thì cần có quy định bắt buộc xem xét cả nội dung, bố cục, kỹ thuật văn bản, tính thống nhất, đồng bộ... của dự án khi đi sâu vào đánh giá, nhận xét, phân tích, phản biện về các điều khoản cụ thể.

Thứ tư, trong điều kiện đặc thù là Quốc hội hoạt động không thường xuyên và các thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đa số hoạt động theo chế độ không chuyên trách thì cần xác định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan tham gia thẩm tra, theo đó việc tham gia thẩm tra phải là nghĩa vụ bắt buộc; trong mọi trường hợp phải có ý kiến bằng văn bản của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoặc ít nhất là ý kiến của Thường trực Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội để phản ánh được ý kiến của tập thể, không phải là ý kiến cá nhân của đại biểu đến dự họp; mời cơ quan tham gia thẩm tra và vụ giúp việc tham gia ngay từ đầu khi mới tiếp cận dự án... Bên cạnh đó, việc tham gia của Ủy ban Pháp luật là quy trình bắt buộc không thể thiếu trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật ■

XÂY DỰNG QUỐC HỘI ĐIỆN TỬ - KINH NGHIỆM Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM¹

Lê Quang Huy*

Hoàng Minh Hiếu**

*TS. Phó chủ nhiệm Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường của Quốc hội

**TS. Vụ trưởng Vụ Thông tin, Văn phòng Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội/Nghị viện điện tử; công nghệ thông tin; cơ sở dữ liệu về hoạt động của Quốc hội; Trang thông tin điện tử của Quốc hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 27/10/2020

Biên tập : 07/11/2020

Duyệt bài : 10/11/2020

Article Infomation:

Key words: E-National Assembly/E-Parliament; information technology; database on the performance of the National Assembly; website of the National Assembly.

Article History:

Received : 27 Oct. 2020

Edited : 07 Nov. 2020

Approved : 10 Nov. 2020

Tóm tắt:

Xây dựng Quốc hội điện tử là yêu cầu tất yếu của Quốc hội ở các nước nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển mạnh mẽ của khoa học và công nghệ. Việc xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử trên phạm vi toàn cầu đã cho thấy có những bài học rất thành công, nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, tăng cường sự tham gia của người dân vào các quyết định của Quốc hội. Bên cạnh đó, cũng có những trường hợp việc xây dựng Quốc hội điện tử gặp nhiều khó khăn, thách thức từ việc thiếu tầm nhìn chiến lược đến sự hạn chế nguồn lực và cách thức triển khai. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả phân tích kinh nghiệm xây dựng Quốc hội điện tử ở một số nước trên thế giới và đề xuất một số gợi mở cho việc xây dựng Quốc hội điện tử ở Việt Nam.

Abstract:

Development of e-National Assembly is an indispensable requirement in countries to meet the strong development requirements of science and technology. The development and performance of the e-National Assembly in the world have provided us with very successful lessons, which has improved the performance of the National Assembly, increased the people's participation in decisions of the National Assembly. In addition, there are also cases where the development of the e-National Assembly faces several difficulties, challenges from the lack of strategic vision to limited resources and implementation methods. In the scope of this article, the authors analyze the experience of development of e-National Assembly in a number of countries and propose suggestions for development of e-National Assembly in Vietnam.

1. Bài viết là kết quả của Đề án khoa học cấp Bộ: “Xây dựng Quốc hội điện tử ở Việt Nam – Thực trạng và Giải pháp”.

1. Quan niệm về Quốc hội điện tử

Cho đến nay, có nhiều cách tiếp cận khác nhau về Quốc hội điện tử, trong đó có hai cách thức tiếp cận cơ bản là (1) tập trung vào khía cạnh kỹ thuật và (2) tập trung vào những lợi ích mà Quốc hội điện tử đưa lại.

Theo cách thức tiếp cận thứ nhất, Nghị viện châu Âu đưa ra khái niệm: Quốc hội điện tử là Quốc hội có quy trình làm việc được số hóa để hỗ trợ các nghị sĩ trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cho ra đời các văn bản của nghị viện được xác thực và thể hiện dưới hình thức ngôn ngữ XML² phục vụ cho hệ thống công bố thông tin mở³. Cách tiếp cận này được đánh giá thiên nhiều về kỹ thuật và chưa có tính bao quát các chức năng của nghị viện.

Ở cách tiếp cận thứ hai, một trong những khái niệm được sử dụng phổ biến là khái niệm được sử dụng trong báo cáo *Quốc hội điện tử toàn cầu* (World E-Parliament) năm 2008. Theo đó, Quốc hội điện tử được định nghĩa là “*cơ quan lập pháp áp dụng công nghệ thông tin để hoạt động công khai, minh bạch và có trách nhiệm hơn. Quốc hội điện tử cũng giúp tăng khả năng mọi người dân tham gia nhiều hơn vào đời sống cộng đồng thông qua việc được cung cấp thông tin có chất lượng hơn và tiếp cận nhiều hơn với các tài liệu và hoạt động của cơ quan lập pháp. Quốc hội điện tử là nơi các chủ thể tham gia hoạt động của Quốc hội sử dụng công nghệ thông tin để thực hiện các chức năng chính là lập pháp, đại diện và giám sát hiệu quả hơn. Thông qua việc áp dụng công nghệ và tiêu chuẩn hiện đại và việc thông*

qua các chính sách hỗ trợ, nghị viện điện tử thúc đẩy sự phát triển của một xã hội thông tin bình đẳng và bao trùm”⁴. Đây là kết quả của một nghiên cứu mang tính toàn cầu của Liên hợp quốc (UN) và Liên minh nghị viện thế giới (IPU), phản ánh khá toàn diện các khía cạnh khác nhau của Quốc hội điện tử, trong đó có việc ứng dụng công nghệ thông tin để phục vụ tốt hơn việc thực hiện các chức năng của Quốc hội và những lợi ích mà nó đưa lại cho người dân.

Sau hơn 10 năm, về cơ bản khái niệm này vẫn có ý nghĩa trong việc phản ánh bản chất của Quốc hội điện tử. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu nhận thấy bản thân định nghĩa này không còn theo kịp được với những bước phát triển trong hoạt động của Quốc hội cũng như sự phát triển của công nghệ thông tin. Chẳng hạn, khái niệm này chỉ tập trung vào những chức năng cơ bản của Quốc hội, mới đề cập đến công nghệ thông tin đơn thuần, chưa bao gồm những công nghệ mới.

Trên cơ sở đó, IPU và UN vào năm 2017 đã đưa ra khái niệm mới của Quốc hội điện tử. Theo đó, Quốc hội điện tử được định nghĩa là *Quốc hội áp dụng công nghệ, kiến thức và các tiêu chuẩn trong quy trình, thủ tục làm việc mang lại các giá trị của sự hợp tác, hòa nhập, tham gia và cởi mở tới người dân*⁵.

2. Nội dung xây dựng Quốc hội điện tử

Nội dung của Quốc hội điện tử là những thành phần có liên quan đến nhau và tạo nên một tổng thể sẵn sàng phục vụ cho các đối tượng tham gia vào các hoạt động của Quốc hội sử dụng để thực hiện các chức năng,

2. Ngôn ngữ XML: Viết tắt từ tiếng Anh: eXtensible Markup Language, tức “Ngôn ngữ đánh dấu mở rộng.
3. Dẫn theo: UN, IPU, World E-Parliament Report 2018, Geneva, 2018, p.18.
4. UN, IPU, World E-Parliament Report 2008, (Geneva, 2008).
5. UN, IPU, World E-Parliament Report 2018, (Geneva, 2018).

nhệm vụ của mình. Theo đó, các yếu tố cấu thành của Quốc hội điện tử bao gồm: Hạ tầng công nghệ thông tin; các cơ sở dữ liệu; các ứng dụng phục vụ hoạt động của Quốc hội; các ứng dụng tương tác với công chúng.

2.1. Hạ tầng công nghệ thông tin

Hạ tầng công nghệ thông tin là nền tảng thiết yếu nhất để phục vụ cho việc vận hành các hệ thống công nghệ thông tin nói chung và của Quốc hội nói riêng. Tuy nhiên, do các yếu tố thuộc về hạ tầng công nghệ thông tin thường có tính kỹ thuật cao, lại không được thể hiện một cách rõ nét ra bên ngoài (thường được ví như nền móng) nên rất ít khi nhận được sự chú ý thích đáng của các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng Quốc hội điện tử.

Trong khi đó, chi phí để đầu tư, xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin lại chiếm một phần ngân sách rất lớn. Bên cạnh các chi phí đầu tư ban đầu, Quốc hội các nước còn phải dành một nguồn kinh phí hàng năm để duy trì và nâng cấp hệ thống. Theo nghiên cứu vào năm 2008 của IPU, tỷ lệ đầu tư cho hạ tầng công nghệ thông tin trung bình của Quốc hội các nước là vào khoảng 2,8% tổng ngân sách dành cho hoạt động của Quốc hội⁶. Tuy nhiên, tỷ lệ này đã tăng lên một cách mạnh mẽ trong những năm gần đây. Điều tra của IPU vào năm 2018 đã cho thấy, số lượng Quốc hội các nước dành hơn 10% tổng ngân sách chi cho hoạt động của Quốc hội để đầu tư vào hạ tầng công nghệ thông tin đã tăng lên một cách nhanh chóng⁷.

Các nghiên cứu của IPU cũng cho thấy, những thành phần cơ bản của hạ tầng công

nghệ thông tin phục vụ cho hoạt động của Quốc hội gồm: máy tính cá nhân; hệ thống máy chủ; hạ tầng mạng nội bộ; đường kết nối internet; hệ điều hành và các phần mềm cần thiết cho máy chủ, máy tính cá nhân; trung tâm dữ liệu; hệ thống truyền thông (như hệ thống âm thanh, hình ảnh v.v.); hệ thống biểu quyết điện tử; hạ tầng bảo đảm an ninh thông tin...⁸.

Theo thống kê của IPU, đa số các Quốc hội trên thế giới đều đã đầu tư, xây dựng các hạ tầng công nghệ thiết yếu nêu trên (khoảng gần 90% tổng số nghị viện). Tuy nhiên, mức độ hiện đại của hạ tầng của từng Quốc hội phụ thuộc vào từng nghị viện trong đó có những nước đã đầu tư xây dựng những hệ thống rất hiện đại. Chẳng hạn, Quốc hội Hàn Quốc đã phát triển mô hình phòng họp thông minh cho phép các nghị sĩ Quốc hội tiếp cận tất cả những thông tin cần thiết phục vụ cho nội dung phiên họp thông qua hệ thống màn hình máy tính cá nhân ngay tại chỗ ngồi của các nghị sĩ. Hệ thống máy tính này cũng hỗ trợ việc biểu quyết điện tử. Bảng điện tử lớn trong phòng họp hiển thị kết quả biểu quyết cũng như âm thanh, hình ảnh mà đại biểu Quốc hội muốn trình diễn, minh họa cho phát biểu của mình. Hệ thống phòng họp thông minh còn được tích hợp hệ thống nhận diện giọng nói, lưu trữ âm thanh, hình ảnh của phiên họp để bảo đảm tiết kiệm thời gian tổ chức phiên họp⁹. Tiếp sau Hàn Quốc, mô hình này cũng đã được một số Quốc hội các nước khác nghiên cứu, phát triển. Chẳng hạn, như Phòng họp thông minh của Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ cho phép các đại biểu có thể

6. IPU, UN, World E-Parliament 2008 Report, Geneva, 2008, p.36.

7. IPU, UN, World E-Parliament Report 2018, Geneva, 2018, p.43.

8. IPU, UN, World E-Parliament 2008 Report, Geneva, 2008, p.36

9. Won-Jong Sang, The Establishment of a Digital Chamber, ASGP, Geneva, 2017 .

sử dụng hệ thống điểm danh bằng nhận dạng vân tay tại chỗ ngồi, sử dụng hệ thống công nghệ thông tin để thực hiện việc đăng ký phát biểu, biểu quyết, tiếp nhận văn bản, tài liệu¹⁰.

2.2. Cơ sở dữ liệu và chia sẻ tri thức

Trong thời đại công nghệ số phát triển mạnh mẽ, dữ liệu được xem là nguồn tài nguyên quan trọng nhất. Đối với việc xây dựng Quốc hội điện tử, dữ liệu cũng giữ một vai trò quan trọng. Các dữ liệu được sử dụng trong hoạt động của Quốc hội gồm 2 phần: các dữ liệu được tạo ra trong quá trình hoạt động của Quốc hội và các dữ liệu thông tin, kiến thức phục vụ cho hoạt động của Quốc hội.

Về các dữ liệu được tạo ra trong quá trình làm việc của Quốc hội, kinh nghiệm xây dựng Quốc hội điện tử ở các nước cho thấy, việc xây dựng cơ sở dữ liệu về hoạt động của Quốc hội tuy có thể không đưa lại những giá trị về thương mại như các cơ sở dữ liệu khác nhưng lại giúp thúc đẩy hoạt động của Quốc hội cũng như tăng cường việc công khai, minh bạch hoạt động của Quốc hội. Thống kê của IPU vào năm 2012 cho thấy, đa số Quốc hội của các nước phát triển đã xây dựng các hệ thống quản trị văn bản điện tử (DMSs) để quản trị tất cả các văn bản từ các dự thảo luật, biên bản họp ủy ban, kết quả biểu quyết v.v.. Một số nghị viện xây dựng riêng cho mình các Hệ thống quản trị văn bản điện tử riêng. Tuy nhiên, một trong những công cụ được nghị viện nhiều nước sử dụng để phục vụ cho công việc của mình là Bungeni. Đây là một sáng kiến hợp tác phát triển phần mềm dựa trên các tiêu chuẩn mở và các ứng dụng nguồn mở cung cấp giải

pháp hàng đầu để soạn thảo, quản lý, hợp nhất và xuất bản các văn bản lập pháp và phục vụ hoạt động của Quốc hội¹¹.

Bên cạnh việc xây dựng các công cụ quản lý, chương trình Quốc hội điện tử ở các nước cũng xác định rõ các chiến lược dữ liệu để xây dựng các cơ sở dữ liệu tập trung. Theo đó, các dữ liệu được quan tâm lưu trữ là: (1) các dữ liệu về hoạt động của Quốc hội; (2) các thông tin về ngân sách (3) các dữ liệu về các đảng phái và các nghị sĩ Quốc hội. Trong các dữ liệu nêu trên, điều đáng chú ý là theo thống kê của các nhà nghiên cứu, các thông tin về các nghị sĩ Quốc hội được công chúng quan tâm và sử dụng nhiều nhất. Chẳng hạn như ở CHLB Đức, số lượt truy cập để lấy thông tin và tương tác với các nghị sĩ Quốc hội chiếm hơn một nửa số lượt tìm kiếm thông tin về nghị viện. Các thông tin được người dân quan tâm là về các lời hứa của nghị sĩ, các lần biểu quyết của nghị sĩ tại Quốc hội, tương tác, đặt câu hỏi với nghị sĩ, tìm hiểu về các nguồn thu nhập của nghị sĩ¹².

Về dữ liệu phục vụ cho việc chia sẻ tri thức, ra quyết định của Quốc hội, thông thường việc tổ chức các dữ liệu này được giao cho Thư viện Quốc hội hoặc Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội tổ chức thực hiện. Các cơ quan này giữ một vai trò rất quan trọng trong hoạt động của Quốc hội, cung cấp các thông tin, tài liệu, kiến thức tham khảo về chính trị, kinh tế, xã hội để phục vụ cho hoạt động của Quốc hội. Hiện nay, có khoảng 97% nghị viện các nước trên thế giới có Thư viện Quốc hội hoặc cơ quan có tên gọi khác nhưng có chức năng tương tự trong

10. Văn phòng Quốc hội, Báo cáo Kết quả nghiên cứu của Đoàn công tác của Văn phòng Quốc hội tại Ban Thư ký Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ, tháng 10/2019.
 11. Karolis Granickas, Parliamentary informatics: what data should be open and how multistakeholder efforts can help parliaments achieve it, European Public Sector Information Platform, 2013.
 12. Karolis Granickas, Dẫn trên.

cơ cấu tổ chức của cơ quan giúp việc¹³. Các số liệu thống kê đáng chú ý trong báo cáo của IPU năm 2018 có khoảng 64% các Thư viện Quốc hội đã điện tử hóa quy trình tiếp nhận các yêu cầu cung cấp thông tin của đại biểu Quốc hội; 48% các Thư viện Quốc hội áp dụng các thông báo tự động đến các thiết bị điện tử của đại biểu Quốc hội, 66% mua các cơ sở dữ liệu các bài báo, các cơ sở dữ liệu nghiên cứu để phục vụ cho hoạt động của đại biểu Quốc hội¹⁴.

2.3. Các ứng dụng phục vụ hoạt động của Quốc hội

Để vận hành hoạt động của Quốc hội, có rất nhiều các dạng ứng dụng công nghệ thông tin khác nhau trong đó có những ứng dụng mang tính phổ thông, áp dụng cho hầu hết các cơ quan, tổ chức (như các ứng dụng phục vụ công tác văn phòng) và những ứng dụng mang tính đặc thù chỉ dành riêng cho hoạt động của Quốc hội. Trong đó, điều quan trọng trong việc xây dựng các ứng dụng công nghệ thông tin là bảo đảm tính đồng bộ. Chẳng hạn như ở Hàn Quốc, để phục vụ cho hoạt động của Quốc hội, có 06 ứng dụng cài đặt trên điện thoại thông minh được xây dựng để các đại biểu Quốc hội thuận tiện trong việc tiến hành công việc như:

- *Ứng dụng thông tin về các dự thảo luật*: Ứng dụng này giúp các nghị sĩ tra cứu thông tin về các dự án luật được trình ra Quốc hội, các tài liệu liên quan, tình trạng của dự án luật trong quy trình lập pháp. Đặc biệt, ứng dụng này hỗ trợ rất lớn cho công việc soạn thảo các dự án luật khi cho phép các đại biểu Quốc hội có thể so sánh được quy định hiện tại với các sửa đổi, bổ sung

trong toàn bộ quá trình soạn thảo, hỗ trợ việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật¹⁵.

- *Ứng dụng lấy ý kiến về các dự án luật*: Ứng dụng này cho phép các đại biểu Quốc hội có thể theo dõi các ý kiến của người dân góp ý kiến vào các dự án luật được trình ra Quốc hội.

- *Ứng dụng theo dõi trực tuyến các phiên họp*: Ứng dụng này cho phép các nghị sĩ có thể theo dõi diễn biến các phiên họp của ủy ban, các phiên họp toàn thể của Quốc hội thông qua ứng dụng cài đặt trên điện thoại thông minh trong những trường hợp nghị sĩ không thể trực tiếp tham gia các phiên họp.

- *Ứng dụng Thư viện Quốc hội*: Ứng dụng này cung cấp các dịch vụ trực tuyến cho các đại biểu Quốc hội, cho phép các đại biểu Quốc hội tiếp cận các cơ sở dữ liệu điện tử của Thư viện.

- *Ứng dụng của Văn phòng Ngân sách Nghị viện*: Ứng dụng này cung cấp cơ sở dữ liệu các báo cáo đánh giá, phân tích về ngân sách của Văn phòng Ngân sách Nghị viện.

- *Ứng dụng của Cơ quan nghiên cứu nghị viện*: Ứng dụng này cung cấp các báo cáo nghiên cứu và phân tích về các vấn đề chính sách của Cơ quan nghiên cứu nghị viện và cho phép các nghị sĩ gửi yêu cầu đến Cơ quan nghiên cứu nghị viện đề nghị cung cấp thông tin.

Ngoài các ứng dụng dành cho các đại biểu Quốc hội, Quốc hội Hàn Quốc cũng cung cấp 03 ứng dụng dành cho người dân để tìm hiểu thông tin về các đại biểu Quốc hội như:

13. IPU, UN, World E-Parliament Report 2016, Geneva, 2016.

14. IPU, UN, World E-Parliament Report 2016, Geneva, 2018.

- *Ứng dụng thông tin về các đại biểu Quốc hội:* Ứng dụng này cho phép người dân tìm hiểu thông tin về đại biểu Quốc hội như đơn vị bầu cử, đảng phái, số nhiệm kỳ Quốc hội, ủy ban.

- *Ứng dụng Truyền hình Quốc hội¹⁶:* Ứng dụng này cho phép người dân xem trực tiếp hoặc xem lại các phiên họp của Ủy ban hoặc các phiên họp toàn thể của Quốc hội. Ngoài ra, trên ứng dụng này còn có chương trình Ngày lập pháp cung cấp các video ghi hình đại biểu Quốc hội giải thích về các nội dung chính sách của các dự án luật do mình trình ra Quốc hội.

- *Ứng dụng tham quan Nhà Quốc hội:* Ứng dụng này cho phép người dân đặt lịch tham quan Nhà Quốc hội; tham quan Nhà Quốc hội bằng hình thức thực tế ảo¹⁷.

Ở nhiều Quốc hội khác cũng có những ứng dụng tương tự. Chẳng hạn như Quốc hội Anh có ứng dụng cung cấp thông tin cho các nghị sĩ Quốc hội về địa phương nơi mình ứng cử. Ứng dụng này có tên gọi là Khu vực cử tri của tôi (*My Constituency App*) do Thư viện Hạ nghị viện Anh xây dựng, cung cấp các số liệu thống kê, thông tin cập nhật về kinh tế - xã hội của 650 khu vực bầu cử của Hạ nghị viện Anh để giúp các Hạ nghị sĩ nắm bắt được các thông tin về đời sống của các cử tri của mình. Bên cạnh đó là các ứng dụng: Văn kiện Quốc hội (*House Papers*) bao gồm tất cả các thông tin phục vụ cho các phiên họp của nghị viện; Hỏi đáp về Nghị viện (*Parliquiz*) mang tính giáo dục, đưa ra

các câu hỏi để trắc nghiệm về sự hiểu biết của công chúng về Quốc hội¹⁸. Trong khi đó, Thượng viện Italia xây dựng ứng dụng có tên gọi là *Tabulas* cung cấp cho các nghị sĩ tất cả các thông tin về chương trình làm việc, các đạo luật, thông tin, truyền hình v.v..¹⁹.

2.4. Cung cấp thông tin và tương tác với công chúng

Trong bất kỳ mô hình thể chế nào, Quốc hội luôn được coi là nền tảng của nền dân chủ, là đại diện cho tiếng nói của người dân. Chính vì vậy, ở các nước, chương trình phát triển Quốc hội điện tử luôn coi trọng việc cung cấp thông tin và tương tác với người dân. Sự tương tác này diễn ra theo hai chiều: người dân được tiếp cận với những thông tin liên quan đến hoạt động và các quyết định của Quốc hội và được nêu ý kiến, tham gia vào các quyết định của Quốc hội. Các cầu thành của Quốc hội điện tử cũng được xây dựng theo hai hướng này.

Đối với việc phục vụ cho người dân tiếp cận thông tin về hoạt động của Quốc hội, cầu thành cơ bản nhất là Trang thông tin điện tử của Quốc hội. Đây là nội dung rất quan trọng, được xem là cơ sở để đánh giá mức độ phát triển của Quốc hội điện tử ở các nước²⁰. IPU cũng đã nghiên cứu và biên soạn riêng những hướng dẫn chi tiết về việc xây dựng Trang thông tin điện tử Quốc hội. Tài liệu này được cập nhật một cách thường xuyên để phù hợp với sự phát triển của công nghệ²¹. Cho đến năm 2018, theo khảo sát của IPU thì đã có 100% các nghị viện tham gia

15. Lee Kil-Sup, *ICT-Enabled Response to the Changing Legislative Environment*, Geneva, 2018.
 16. Truyền hình Quốc hội ở Hàn Quốc không phải là một cơ quan báo chí mà là một bộ phận thuộc Văn phòng Quốc hội, cung cấp hình ảnh về hoạt động của Quốc hội một cách chân thực đến với công chúng.
 17. Hwang Seung Ki, *Mobile and Apps for MPs*, World e-Parliament Conference 2014, may-2014.
 18. Catriona Marchant, *My Constituency App*, <http://www.parliament.uk>.
 19. Mauro Fioroni, *Advances in the ICT strategies and Projects of the Italian Senate*, *Parliaments on the Net XI*, London 2013.
 20. Xem Mục I.1.1.

khảo sát đã có Trang thông tin điện tử của Quốc hội. Nội dung của các Trang thông tin thường là về lịch sử, vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức của Quốc hội, lịch làm việc, các tài liệu liên quan đến các dự thảo luật, các quyết định được thảo luận tại Quốc hội²².

Về việc quản lý các Trang thông tin điện tử của Quốc hội, xu hướng ở Quốc hội các nước được IPU ghi nhận là có sự chuyển dịch rất rõ ràng theo hướng giao cho các vụ, đơn vị trực tiếp cập nhật thông tin do mình tạo ra trong quá trình hoạt động (chiếm khoảng 42% tổng số Quốc hội tham gia khảo sát); có khoảng 31% Quốc hội giao công việc này cho vụ phụ trách truyền thông, báo chí hoặc quan hệ công chúng làm đầu mối chung; 17% giao cho đơn vị công nghệ thông tin vừa phụ trách nội dung vừa phụ trách về công nghệ thông tin; chỉ có 11% các nghị viện còn lại giao nhiệm vụ này cho các vụ, đơn vị khác²³.

Về việc tương tác với công chúng, Quốc hội các nước sử dụng nhiều công cụ khác nhau, phổ biến nhất là qua mạng xã hội. Ưu thế của mạng xã hội là vừa có thể cung cấp thông tin một cách nhanh chóng cho người dân, lại vừa nhận được những tương tác của người dân. Hơn nữa, đây là công cụ ít tốn kém, dựa trên những nền tảng mạng xã hội đã có. Chính vì vậy, báo cáo năm 2018 của IPU cho thấy, có trên 70% Quốc hội đã sử dụng các nền tảng mạng xã hội để tương tác với công chúng²⁴.

Việc sử dụng mạng xã hội để tương tác

với công chúng rất tiện lợi. Tuy nhiên, hạn chế của nó là không có những công cụ chuyên biệt để tăng cường sự tham gia của công chúng vào những nội dung hoạt động có tính chất riêng biệt của Quốc hội. Chính vì vậy, Quốc hội một số nước đã phát triển những ứng dụng riêng dành cho mục đích tương tác với người dân, khuyến khích người dân tham gia vào các quyết định của Quốc hội. Ví dụ điển hình nhất là ứng dụng Par.El.On của Quốc hội Italia. Đây là ứng dụng cho phép người dân tham gia trực tiếp soạn thảo, đề xuất các dự án luật theo đúng chuẩn mực của các dự thảo và sự hỗ trợ về ngôn ngữ pháp lý để từ đó gửi đến các đại biểu Quốc hội, đề xuất trình ra Quốc hội xem xét, thảo luận²⁵.

3. Xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử

Xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử là mong muốn của hầu hết Quốc hội các nước trên thế giới. Tuy nhiên, kết quả xây dựng Quốc hội điện tử ở một số nước không đạt được kết quả mong muốn, thậm chí còn lúng túng trong việc xác định các định hướng và cách làm. Thực tế cho thấy, việc xây dựng Quốc hội thường gặp phải những khó khăn và thách thức nhất định như đòi hỏi phải có nguồn lực to lớn; phải có đội ngũ chuyên gia có trình độ cao để triển khai và vận hành các dự án công nghệ thông tin một cách phù hợp; phải bồi dưỡng, đào tạo các đại biểu Quốc hội trong việc sử dụng các ứng dụng Quốc hội điện tử; phải khắc phục

21. IPU, UN, Guidelines for Parliamentaries Websites, Geneva (bản đầu tiên 2000, bản cập nhật 2009).

22. IPU, UN, World E-Parliament Reports 2018, Geneva, 2018, p. 24.

23. Tlđd trên, tr.23.

24. Tlđd trên, tr.25.

25. Davide Barillari, Discovering eDemocracy and an in-depth Preview of Online Electronic, London, 2014.

khoảng cách giữa các nhóm quần chúng khác nhau về việc tiếp cận công nghệ thông tin (khoảng cách số)²⁶. Để vượt qua những thách thức, khó khăn này, kinh nghiệm của Quốc hội các nước thường tập trung vào các định hướng cơ bản sau đây:

3.1. Xây dựng các chiến lược về Quốc hội điện tử

Việc xây dựng chiến lược phát triển Quốc hội điện tử có ý nghĩa rất quan trọng, có ảnh hưởng to lớn đến mức độ thành công của các chương trình Quốc hội điện tử ở các nước, thể hiện ở những nội dung cơ bản như sau:

- Chiến lược phát triển Quốc hội điện tử sẽ tạo ra nhận thức chung, tầm nhìn chung của cả Quốc hội và các phương pháp để đạt được mục tiêu đó. Một bản kế hoạch mang tính chiến lược là phương tiện để xác định các mục tiêu chung cho tất cả các bên tham gia vào việc xây dựng Quốc hội điện tử.

- Việc xây dựng Chiến lược phát triển Quốc hội điện tử sẽ giúp cho việc phân bổ nguồn lực hiệu quả trong quá trình thực hiện với các thứ tự ưu tiên được xác định rõ ràng.

- Chiến lược phát triển Quốc hội điện tử cũng giúp thiết lập quy trình tổ chức rõ ràng hơn, nhất là trong việc quản lý và giám sát tiến trình thực hiện bao gồm cả những quy trình đánh giá kết quả của dự án, tiến độ xây dựng, điều chỉnh các cách thức xây dựng phù hợp để bảo đảm đạt được các mục tiêu của chiến lược²⁷.

Mặc dù chiến lược xây dựng Quốc hội điện tử có ý nghĩa quan trọng, nhưng số lượng các quốc gia ban hành các chiến lược chỉ chiếm khoảng 1/3 tổng số các Quốc hội được khảo sát vào năm 2018²⁸. Thực tế cho thấy, những nước có Chiến lược xây dựng Quốc hội điện tử được xây dựng bài bản và được cập nhật thường xuyên thì kết quả của việc xây dựng Quốc hội điện tử luôn đạt được nhiều kết quả khả quan. Chẳng hạn như ở Australia, trong giai đoạn 2013 đến 2018, Quốc hội nước này đã ban hành Chiến lược công nghệ thông tin (ICT Strategic Plan) bao gồm 4 nội dung chính là: (1) hỗ trợ đại biểu Quốc hội hoạt động hiệu quả hơn thông qua ứng dụng công nghệ thông tin; (2) hỗ trợ các hoạt động của Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội; (3) giúp người dân tham gia vào các hoạt động của Quốc hội dễ dàng hơn; (4) phối hợp với các nhà cung cấp dịch vụ²⁹. Sau khi đạt được những thành tựu nhất định, vào năm 2018, Chiến lược xây dựng Quốc hội điện tử ở Australia được cập nhật, trở thành Chiến lược nghị viện số 2019 - 2022 (Australian Parliament Digital Strategy). Điểm mới nổi bật của Chiến lược này là bổ sung các công nghệ số vào việc phát triển Quốc hội điện tử với các chủ đề nổi bật là: (1) quản trị thông tin như một loại tài sản chiến lược; (2) phổ biến và công bố các nội dung số sáng tạo; (3) làm việc mọi lúc, mọi nơi, mọi cách; (4) hình thành cách làm việc cùng nhau³⁰.

26. Xem thêm: Ahmed Kakshak, A Background on E-Parliament Services And Concepts: Citizens Awareness And Participation, <http://www.academia.edu>.

27. Tham khảo thêm Tlđd trên.

28. Gherardo Casini, Realising The Digital Parliament, Geneva, 2017.

29. Parliament of Australia, ICT Strategic Plan 2013 – 2018, <http://www.aph.gov.au>.

30. Parliament of Australia, Australian Parliament Digital Strategy 2019 - 2022, <http://www.aph.gov.au>.

3.2. Nguồn nhân lực xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử

Để xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử, Quốc hội các nước có thể lựa chọn sử dụng nguồn nhân lực bên trong hoặc bên ngoài Quốc hội. Tuy nhiên, các báo cáo thống kê cho thấy, đa số các Quốc hội đều lựa chọn phương án sử dụng kết hợp giữa nguồn nhân lực bên trong và bên ngoài³¹. Những nước sử dụng đồng thời các chuyên gia công nghệ thông tin bên trong và bên ngoài thường có sự phân công tương đối rõ ràng các công việc mà hai bên thực hiện. Chẳng hạn, khảo sát ở các Quốc hội cho thấy, các chuyên gia công nghệ thông tin bên trong Quốc hội thường thực hiện những công việc như quản trị trang thông tin điện tử, hỗ trợ người dùng, quản trị mạng, quản trị an ninh thông tin... trong khi đó, những công việc thường phải thuê các chuyên gia bên ngoài là lập trình, phát triển phần mềm, lập trình hệ thống, đào tạo...³².

Tuy nhiên, một số nước có những giải pháp rất đặc thù để thu hút chuyên gia công nghệ thông tin có trình độ cao làm việc cho Quốc hội để phát triển các dự án Quốc hội điện tử. Chẳng hạn như ở Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ, Cục Tin học thuộc Ban Thư ký Quốc hội có 109 cán bộ, công chức, người lao động là những người rất có năng lực. Phần lớn các phần mềm được triển khai tại Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ đều được Cục Tin học xây dựng và phát triển, ngoại trừ một số phần mềm có bản quyền phải mua ngoài. Tuy nhiên, để giữ chân được những kỹ sư công nghệ thông tin

giỏi, Ban Thư ký Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ đã thực hiện chính sách thu hút đặc biệt. Theo đó, những người này sẽ được tuyển dụng theo chế độ hợp đồng có thời hạn nhưng được hưởng lương ở mức gấp 4 lần so với thu nhập bình quân của các chuyên viên trong biên chế nhà nước³³.

Bên cạnh đó, công nghệ thông tin là một dạng công nghệ mới, đòi hỏi những đối tượng sử dụng phải trải qua những khóa đào tạo thì mới có thể sử dụng một cách thành thạo. Việc đào tạo sử dụng công nghệ thông tin thường là một công việc khó khăn do đòi hỏi phải thay đổi những thói quen làm việc hàng ngày. Trên thực tế, đã có nhiều dự án công nghệ thông tin thất bại do không nhận được sự tin tưởng và hưởng ứng của những người trực tiếp sử dụng. Trong môi trường của Quốc hội, việc đào tạo sử dụng công nghệ thông tin còn gặp nhiều khó khăn hơn do các đại biểu Quốc hội thường là những người bận rộn. Hơn nữa, thông thường, các đại biểu Quốc hội là người lớn tuổi chiếm một tỷ lệ khá lớn. Đây là những đối tượng tiếp cận với công nghệ mới khá khó khăn. Chính vì vậy, không thành thạo trong việc sử dụng công nghệ thông tin được xem là một trong những khó khăn lớn đối với các nghị sĩ trong việc sử dụng các ứng dụng để tương tác với các cử tri³⁴. Giải pháp mà Quốc hội các nước thực hiện là đào tạo ngay từ đầu nhiệm kỳ đối với các đại biểu Quốc hội mới được bầu và đào tạo liên tục trong suốt thời gian đại biểu tham gia Quốc hội. Bên cạnh đó, việc đào tạo cho đội ngũ giúp việc để

31. IPU, UN, World E-Parliament Report 2018, Geneva 2018, p.21

32. Tlđd trên, tr.142.

33. Văn phòng Quốc hội, Báo cáo Kết quả nghiên cứu của Đoàn công tác của Văn phòng Quốc hội tại Ban Thư ký Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ, tháng 10/2019.

34. IPU, UN, World E-Parliament Report 2016, Geneva 2016, p.82

những người này chủ động trong việc hỗ trợ các đại biểu Quốc hội trong việc sử dụng các ứng dụng công nghệ thông tin cũng rất được chú trọng³⁵.

3.3. Hợp tác quốc tế trong xây dựng Quốc hội điện tử

Quá trình phát triển Quốc hội điện tử ở các nước cho thấy, những kiến thức, kinh nghiệm và sự hỗ trợ quốc tế cũng có một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy việc xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử.

Lợi ích trước hết của việc hợp tác quốc tế là những hợp tác trong khuôn khổ đa phương chia sẻ những kiến thức, kinh nghiệm trong việc phát triển Quốc hội điện tử. Chẳng hạn, những báo cáo mang tính định kỳ của IPU và UN là nguồn thông tin rất quý giá để Quốc hội các nước có thể học tập, xây dựng chiến lược, lộ trình phát triển Quốc hội điện tử ở nước mình³⁶. Việc tham gia các cuộc điều tra, đánh giá về thực trạng xây dựng Quốc hội điện tử theo định kỳ của IPU và UN cũng là những dịp rất đáng quý để bản thân mỗi Quốc hội có thể tự đánh giá về những điểm mạnh, điểm yếu trong việc xây dựng Quốc hội của mình, từ đó có những điều chỉnh phù hợp. Những hợp tác quốc tế đa phương trong việc phát triển Quốc hội điện tử cũng là khuôn khổ để hình thành nên những tiêu chuẩn kỹ thuật dùng chung, phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Chẳng hạn, như đã đề cập ở trên, tiêu chuẩn Akoma

Ntoso về định dạng văn bản XML cho các văn bản của nghị viện là kết quả của một dự án hợp tác nâng cao năng lực hệ thống thông tin ở châu Phi vào năm 2004³⁷.

Trong khuôn khổ hợp tác song phương, những kinh nghiệm quý báu của Quốc hội đi trước cũng rất có giá trị. Báo cáo của IPU vào năm 2018 cho thấy, rất nhiều nghị viện sẵn sàng chia sẻ những kiến thức, nguồn lực mà mình có để hỗ trợ Quốc hội các nước khác trong việc phát triển Quốc hội điện tử. Theo đó, có 49% Quốc hội được khảo sát đã có những hình thức nhất định trong việc giúp các nước khác phát triển Quốc hội điện tử³⁸; một số Quốc hội xây dựng những chương trình cụ thể để hỗ trợ các nước khác như chương trình Sáng kiến Hỗ trợ Quốc hội điện tử (e-PAI – E-Parliament Assistance Initiative) của Quốc hội Hàn Quốc, chương trình này đã nhận được sự đón nhận của rất nhiều Quốc hội các nước³⁹.

4. Một số kiến nghị

Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử của các nước, có thể rút ra một số kiến nghị đối với việc xây dựng, phát triển Quốc hội điện tử ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, Quốc hội cần có những chính sách để phát triển tổng thể công nghệ thông tin của đất nước, trong đó có những giải pháp nhằm xóa bỏ khoảng cách số giữa các nhóm công chúng. Đây là điều kiện quan trọng để vừa nâng cao năng lực công nghệ

35. Tlđd trên, tr.81

36. Báo cáo Quốc hội điện tử toàn cầu, xuất bản định kỳ 2 năm một lần.

37. The International Conference Parliaments' Information Management in Africa: Challenges and Opportunities of ICTs to Strengthen Democracy and Parliamentary Governance (11 February 2005). Parliaments' Information Management in Africa - The Nairobi declaration of 11th February 2005. United Nations.

38. IPU, UN, World E-Parliament Report 2018, Geneva 2018, p.69.

39. Park Kye Dong, Promoting E-Democracy in the Global Era, IPU, Geneva, 4/2009.

thông tin của đất nước, từ đó là điểm tựa để phát triển có hiệu quả các chương trình xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử. Kinh nghiệm ở Nghị viện của rất nhiều nước cho thấy, việc xây dựng các hệ thống liên thông giữa Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan, tổ chức khác đã giúp đẩy nhanh việc tiến hành các công việc của Quốc hội.

Thứ hai, việc xây dựng Quốc hội điện tử cần được tiến hành trên cơ sở một Chiến lược được nghiên cứu, phát triển một cách kỹ lưỡng, chi tiết để trước hết tạo nên một nhận thức chung cho các nhà lãnh đạo, các đại biểu Quốc hội, chuyên viên giúp việc và những người dân trong việc xây dựng Quốc hội điện tử. Bên cạnh đó, việc xây dựng chiến lược phát triển Quốc hội điện tử còn là yếu tố bảo đảm tránh đầu tư dàn trải, thiếu sự kết nối, đồng bộ trong việc phát triển Quốc hội điện tử.

Thứ ba, cần có những chính sách cụ thể để phát triển các cơ sở dữ liệu phục vụ cho hoạt động của Quốc hội, trong đó có những dữ liệu được tạo ra trong quá trình hoạt động của Quốc hội và những cơ sở dữ liệu phục vụ cho việc ra quyết định của Quốc hội. Việc tạo ra các cơ sở dữ liệu này cần được thực hiện trên cơ sở có sự tham gia của rất nhiều chủ thể có liên quan khác nhau, trong đó, xác định trách nhiệm cụ thể trong việc chia sẻ, cập nhật dữ liệu. Đây có thể nói là cơ sở quan trọng nhất để phát triển Quốc hội điện tử một cách bền vững, là cơ sở để từng bước ứng dụng những công nghệ số hiện đại phục vụ cho hoạt động của Quốc hội.

Thứ tư, để xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử hiệu quả, cần có chính sách khuyến khích sự tham gia của các công ty công nghệ thông tin tham gia chia sẻ, cung

cấp những sản phẩm công nghệ thông tin ứng dụng vào hoạt động của Quốc hội. Bên cạnh đó, cũng cần có các chính sách để thu hút nguồn nhân lực công nghệ thông tin có chất lượng cao làm việc cho Quốc hội. Kinh nghiệm của Quốc hội nhiều nước đã cho thấy, có những nội dung công việc trong việc vận hành hệ thống Quốc hội điện tử phải được vận hành bởi đội ngũ chuyên gia công nghệ thông tin bên trong của Quốc hội, đặc biệt trong đó là việc bảo đảm an toàn, an ninh thông tin cho các hệ thống công nghệ thông tin của Quốc hội.

Thứ năm, cần dành nguồn lực tài chính thích đáng cho việc phát triển Quốc hội điện tử. Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, việc thiếu nguồn lực tài chính là một trong những thách thức lớn nhất trong quá trình phát triển Quốc hội điện tử. Tuy nhiên, việc đầu tư, xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin, các cơ sở dữ liệu và ứng dụng trong Quốc hội điện tử sẽ đưa lại rất nhiều lợi ích cả về mặt vật chất như đẩy nhanh tiến độ thực hiện công việc, giảm chi phí giấy tờ; và cả về những giá trị vô hình như nâng cao tính dân chủ, mở rộng công khai, minh bạch trong hoạt động của Quốc hội, khuyến khích người dân tham gia vào các hoạt động của Quốc hội.

Thứ sáu, tăng cường tham gia các khuôn khổ hợp tác quốc tế để tiếp cận những kiến thức, kinh nghiệm của Quốc hội các nước trong việc xây dựng và vận hành Quốc hội điện tử. Trong đó, trước mắt cần tham gia các chương trình nghiên cứu, điều tra định kỳ của IPU và UN để qua đó xác định rõ những điểm mạnh, điểm yếu trong việc xây dựng Quốc hội điện tử của Quốc hội Việt Nam để từ đó có những điều chỉnh phù hợp ■

VỊ TRÍ PHÁP LÝ, THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ THỦ ĐỨC THUỘC THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

Cao Vũ Minh

TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thẩm quyền, thành phố Thủ Đức, thành phố Hồ Chí Minh.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/10/2020

Biên tập : 25/10/2020

Duyệt bài : 28/10/2020

Article Information:

Key words: Authority, Thu Duc city, Ho Chi Minh city.

Article History:

Received : 15 Oct. 2020

Edited : 25 Oct. 2020

Approved : 28 Oct. 2020

Tóm tắt:

Trong lịch sử phát triển của Nhà nước ta, sáp nhập hay chia tách một đơn vị hành chính lãnh thổ là một yêu cầu mang tính khách quan. Tuy nhiên, khi sáp nhập hay chia tách một đơn vị hành chính lãnh thổ thì phải trả lời hai câu hỏi rất quan trọng. Một là, mục đích của việc sáp nhập hay chia tách là để làm gì; và hai là, việc sáp nhập hay chia tách sẽ có những thay đổi như thế nào về thẩm quyền quản lý? Trong phạm vi bài viết này, tác giả phác thảo thẩm quyền chung và một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của chính quyền thành phố Thủ Đức trong bối cảnh Chính phủ đang trình Ủy ban thường vụ Quốc hội Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh.

Abstract:

In the development history that it is to merge or separate a territorial administrative unit is an objective requirement. However, when it intends to merge or separate a territorial administrative unit, there are two very important questions that must be addressed. First, what is the purpose of the merging or separation; and secondly, how will the merging or separation have changes in management authority? under the scope of this article, the author provides outlines of the general authority and some specific mandates and powers of the administration of Thu Duc city in the context that the proposal for the establishment of Thu Duc city within Ho Chi Minh City is submitted by the Government to the Standing Committee of the National Assembly.

1. Cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn cho việc thành lập thành phố Thủ Đức

Theo khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 thì các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

“Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương) quy định các đơn vị hành chính được gọi chung theo ba cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. So với Luật Tổ chức Hội

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã bổ sung thêm đơn vị hành chính: *thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương* và *đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*.

Hiện nay, thành phố Hồ Chí Minh (Tp. HCM) đang triển khai xây dựng thành phố Thủ Đức. Cụ thể, ngày 12/10/2020, 100% đại biểu HĐND Tp. HCM thông qua Nghị quyết về việc sáp nhập ba quận 2, 9, Thủ Đức và 19 phường vào năm 2021. Ngày 10/11/2020, theo đề nghị của Bộ Xây dựng, Chính phủ công nhận kết quả rà soát, đánh giá khu vực thành lập thành phố Thủ Đức là Đô thị loại 1 trực thuộc Tp. HCM. Ngày 12/11/2020, Chính phủ đã trình Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Tp. HCM.

Thành phố Thủ Đức được thành lập nhằm mục đích dẫn dắt kinh tế tri thức, trung tâm đổi mới sáng tạo, thúc đẩy Tp. HCM và Đông Nam Bộ phát triển¹.

2. Vị trí pháp lý của thành phố Thủ Đức

Điều 51 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định, chính quyền địa phương ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân (HĐND) thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Tp. HCM ngày 16/11/2020 cũng khẳng định chính quyền địa phương ở thành phố thuộc Tp. HCM có HĐND và UBND. Như vậy, có thể khẳng định rằng, chính quyền địa

phương tại thành phố Thủ Đức sẽ có HĐND và UBND.

Khác với HĐND hoạt động không thường xuyên, UBND là thiết chế hoạt động thường xuyên, liên tục, thực hiện chức năng quản lý theo sự phân cấp². Chính vì vậy, trong mối tương quan với cơ quan dân cử thì cơ quan hành chính luôn thể hiện tính năng động, kịp thời. Với tư duy đó, hoạt động của thành phố Thủ Đức có đạt tính hiệu quả, sáng tạo hay không phải phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động của UBND thành phố Thủ Đức. Như vậy, khi thành phố Thủ Đức được thành lập và đi vào hoạt động thì vấn đề trao quyền cho UBND thành phố Thủ Đức đóng vai trò quyết định, ảnh hưởng lớn đến hoạt động của chính quyền địa phương nơi đây. Trao quyền cho chính quyền thành phố Thủ Đức không chỉ đơn giản là, trao nhiệm vụ và buộc chính quyền thành phố Thủ Đức tuân theo các quy định trong nghị định, thông tư, văn bản hướng dẫn của cấp trên, mà cần phải trao quyền tự do lựa chọn phương pháp, cách thức thực hiện các nhiệm vụ của mình³. Nói cách khác, UBND thành phố Thủ Đức cần được trao những quyền hạn cụ thể trên cơ sở phát huy sự chủ động, sáng tạo, xứng tầm với tên gọi thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

Theo quy định của khoản 2 Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, việc phân loại đơn vị hành chính phải dựa trên các tiêu chí sau: i) Quy mô dân số; ii) Diện tích tự nhiên; iii) Trình độ phát triển kinh tế - xã hội; iv) Số đơn vị hành chính trực thuộc; v) Các yếu tố đặc thù của từng loại đơn vị hành chính ở nông thôn, đô thị, hải đảo. Tuy nhiên, xét trên thực tế không phải tất cả các

1 Xem thêm Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh.

2 Vũ Thư, “Phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền và những vấn đề đặt ra”, Tạp chí Quản lý pháp luật, số 222, năm 2014.

3 Võ Trí Hào, “Từ triết lý thiết kế chính quyền địa phương đến những gợi mở cho Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 3+4, năm 2015.

đơn vị hành chính khi phân loại đều dựa trên năm tiêu chí này⁴. Trong các tiêu chí trên thì hai tiêu chí là *quy mô dân số* và *diện tích tự nhiên* đóng vai trò rất quan trọng.

Cụ thể hóa hai tiêu chí này, UBND tỉnh ban hành Nghị quyết số 1211/2016/UBND ngày 25/05/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính (Nghị quyết số 1211). Tiêu chí *quy mô dân số* và *diện tích tự nhiên* được tính điểm để phân loại đơn vị hành chính tỉnh. Theo đó, nếu dân số từ 500.000 người trở xuống được tính 10 điểm; trên 500.000 người thì cứ thêm 30.000 người được tính thêm 0,5 điểm, nhưng tối đa không

quá 30 điểm; *diện tích tự nhiên* từ 1.000 km² trở xuống được tính 10 điểm; trên 1.000 km² thì cứ thêm 200 km² được tính thêm 0,5 điểm, nhưng tối đa không quá 30 điểm⁵.

Đề án thành lập thành phố Thủ Đức xác định sau khi sáp nhập để hình thành đơn vị hành chính thì thành phố Thủ Đức có tiêu chuẩn quy mô dân số hơn 1.013.795 triệu người, diện tích tự nhiên gần 211.56 km². Nếu chỉ tính về tiêu chí diện tích tự nhiên thì thành phố Thủ Đức không thể sánh với các đơn vị hành chính cấp tỉnh. Tuy nhiên, nếu so sánh về quy mô dân số thì thành phố Thủ Đức có số dân đông hơn khoảng 20 tỉnh khác⁶. Nếu tính cả hai tiêu chí là *quy mô dân*

Địa phương	Hà Nam	Ninh Thuận	Tp. Thủ Đức	Bắc Cạn	Bạc Liêu	Quảng Trị	Trà Vinh
Dân số	16 điểm (802.200 người)	11,5 điểm (590.467 người)	18,55 điểm (1.013.795 người)	10 điểm (327.900 người)	16,7 điểm (900.000 người)	12,2 điểm (632.375 người)	18,4 điểm (1.009.168 người)
Diện tích	10 điểm (860,5 km ²)	15,9 điểm (3.358 km ²)	10 điểm (211.56 km ²)	19,6 điểm (4.860 km ²)	13,9 điểm (2.570 km ²)	19,3 điểm (4.739,8 km ²)	13,4 điểm (2.341 km ²)
Tổng điểm	26	27,4	28,55	29,6	30,6	31,5	31,8

- 4 Nguyễn Đặng Phương Truyền, “Hoàn thiện pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính ở nước ta”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 6, năm 2019.
- 5 Điều 12 Nghị quyết số 1211/2016/UBND ngày 25/05/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.
- 6 Bạc Liêu (900.000 người), Bắc Cạn (327.900 người), Bình Phước (994.679 người), Cao Bằng (530.341 người), Đắk Nông (622.168 người), Điện Biên (598.856 người), Hà Giang (854.679 người), Hậu Giang (733.017 người), Hòa Bình (854.131 người), Kon Tum (520.048 người), Lai Châu (460.196 người), Lạng Sơn (781.655 người), Lào Cai (705.600 người), Ninh Bình (982.487 người), Ninh Thuận (590.467 người), Phú Yên (961.152 người), Quảng Bình (895.430 người), Quảng Trị (632.375 người), Trà Vinh (1.009.168 người), Tuyên Quang (784.811 người), Yên Bái (821.030 người).

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

số và diện tích tự nhiên thì thành phố Thủ Đức có thể sánh ngang với các đơn vị hành chính cấp tỉnh có diện tích nhỏ và quy mô dân số không đồng. Cụ thể, căn cứ theo cách tính điểm về quy mô dân số và diện tích tự nhiên trong Nghị quyết số 12/11, có thể thấy, điểm số của thành phố Thủ Đức xấp xỉ nhiều đơn vị hành chính cấp tỉnh, thậm chí còn cao điểm hơn so với hai tỉnh là tỉnh Hà Nam và tỉnh Ninh Thuận.

Do đó, nếu xác định thẩm quyền của thành phố Thủ Đức tương tự như thẩm quyền của chính quyền hành chính cấp tỉnh cũng không phải là khiên cưỡng. Ngoài ra, nếu kết hợp với tiêu chí thứ ba về trình độ phát triển kinh tế - xã hội thì có thể thấy

điểm số của thành phố Thủ Đức sẽ được cải thiện rất nhiều. Thông thường, việc đánh giá trình độ phát triển kinh tế - xã hội của một đơn vị hành chính cấp huyện sẽ dựa vào các tiêu chí⁷: i) Cân đối thu, chi ngân sách địa phương; ii) Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ; iii) Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp; iv) Tỷ lệ lao động qua đào tạo; v) Tỷ lệ đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc đạt tiêu chí quốc gia về y tế; vi) Diện tích nhà ở bình quân đầu người; vii) Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch. Đối chiếu với các số liệu trong Đề án thành lập thành phố Thủ Đức sẽ cho thấy những ưu điểm vượt trội của thành phố Thủ Đức một khi được thành lập và đi vào hoạt động.

S T T	Thành phố thuộc tỉnh và thành phố thuộc thành phố trực thuộc TW	Thành phố Thủ Đức
1	Cân đối thu, chi ngân sách địa phương	- Tổng thu ngân sách 03 quận 2, 9, Thủ Đức giai đoạn 04 năm 2016 - 2019 là 37.158 tỷ đồng (bình quân mỗi năm thu 9.289 tỷ đồng), tổng chi ngân sách địa phương 11.174 tỷ đồng (bình quân mỗi năm 2.793 tỷ đồng), bảo đảm tự cân đối thu chi ngân sách so với chỉ tiêu quy định. - Được kỳ vọng sẽ đóng góp 1/3 sản phẩm trên địa bàn (GRDP) của Thành phố, tương đương khoảng 7% tổng sản phẩm nội địa (GDP) cả nước. Nếu xét về quy mô chỉ sau GRDP của Hà Nội, lớn hơn GRDP của tỉnh Bình Dương và Đồng Nai. Đặc biệt, đây là các quận giáp ranh trung tâm thành phố nên có nguồn thu từ đất đai và dự kiến sẽ tiếp tục tăng lên hàng năm.
2	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ.	- Hiện nay, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp năm 2019 của 03 quận là 23.728 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 36,52%), tốc độ tăng trưởng trung bình hằng năm là 5,5%/ năm. - Giá trị sản xuất thương mại, dịch vụ năm 2019 của 03 quận là 41.245 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 63,48%), tốc độ tăng trưởng trung bình hằng năm là 10%/ năm. Trên địa bàn có 36 chợ, 37 siêu thị, 09 trung tâm thương mại và hàng loạt cửa hàng tiện lợi.

7 Nguyễn Đặng Phương Truyền, “Hoàn thiện pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính ở nước ta”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 6, năm 2019.

3	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp.	Khu vực 03 quận hầu như không còn đất nông nghiệp, chỉ còn một số ít diện tích đất trồng cây lâu năm. Do đó, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp chiếm đa số.
4	Tỷ lệ lao động qua đào tạo.	- Đây là khu vực tập trung đào tạo đông nhất thành phố, quy mô đào tạo của các cơ sở giáo dục nghề nghiệp trong khu vực là 39.013 sinh viên, so với toàn Thành phố là 118.349 sinh viên, chiếm tỷ lệ gần 1/3. - Tỷ lệ thất nghiệp đô thị trong khu vực hằng năm đều dưới 3,7%.
5	Tỷ lệ đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc đạt tiêu chí quốc gia về y tế.	Có tổng cộng 36 đơn vị hành chính cấp xã (36 phường). Tất cả đều đạt tiêu chuẩn quốc gia về y tế.
6	Diện tích nhà ở bình quân đầu người.	Diện tích nhà ở bình quân đầu người là 19, 03 m ² / người.
7	Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch.	100% hộ dân cư được dùng nước sạch. Trong đó có 348.045 hộ được cấp nước qua giải pháp mạng, 1.283 hộ được cấp nước qua giải pháp tạm như đồng hồ tổng, bồn chứa nước, thiết bị lọc.

Theo Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/05/2016 của UBTVQH (Nghị quyết số 1210), thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương được phân loại đô thị theo tiêu chí đô thị loại I hoặc loại II hoặc loại III⁷. Việc phân loại đô thị được thực hiện bằng phương pháp tính tổng số điểm đạt được của các tiêu chí⁸. Theo đó, có năm tiêu chí: i) Vị trí, chức năng, vai trò, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội; ii) Quy mô dân số; iii) Mật độ dân số; iv) Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp toàn đô thị; v) Trình độ phát triển cơ sở hạ tầng và kiến trúc, cảnh quan đô thị.

Căn cứ vào điểm số thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 87,18/ 100 điểm, bảo đảm đạt tiêu chí đô thị loại I. Cụ

thể, về vị trí chức năng, vai trò cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế xã hội thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 20/ 20 điểm; về quy mô dân số thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 6,69/ 8 điểm; về mật độ dân số thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 5,98/ 6 điểm; về tỷ lệ lao động phi nông nghiệp thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 6/ 6 điểm; về trình độ phát triển cơ sở hạ tầng và kiến trúc cảnh quan đô thị thì khu vực dự kiến thành lập thành phố Thủ Đức đạt 48,51/ 60 điểm.

Ngày 12/12/2001, Chính phủ ban hành Nghị định số 93/2001/NĐ-CP về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Tp. HCM. Nghị định số 93/2001/NĐ-CP đã phân cấp cho Tp. HCM bốn nội dung lớn.

8 Khoản 2 Điều 1 Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

9 Khoản 4 Điều 2 Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

STT	Nội dung	Tiêu chuẩn quy định	Số liệu thành phố Thủ Đức	Ghi chú
I	Quy mô dân số	150.000 người	1.013.795 người	gấp 6,76 lần
II	Diện tích tự nhiên	150 km ²	211,56 km ²	gấp 1,41 lần
III	Đơn vị hành chính trực thuộc			
1	Số đơn vị hành chính cấp xã	10 đơn vị	36 đơn vị	gấp 3,6 lần
2	Tỷ lệ số phường trên tổng số đơn vị hành chính cấp xã	65%	100%	gấp 1,53 lần
IV	Đã được công nhận là Đô thị	Loại I, II, III	Quận 2, Quận 9, Thủ Đức là nội thị của đô thị đặc biệt	Đáp ứng các tiêu chuẩn của đô thị loại I
Cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội				
1	Cân đối thu chi ngân sách	Dư	Dư	Bảo đảm tư cân đối.
2	Thu nhập bình quân đầu người năm so với cả nước	1,05	1,26	Đạt yêu cầu
3	Mức tăng trưởng kinh tế trung bình 03 năm gần nhất	Đạt bình quân của thành phố trực thuộc trung ương	Đạt	Đạt yêu cầu
4	Tỷ lệ hộ nghèo trung bình 03 năm gần nhất	Đạt bình quân của thành phố trực thuộc trung ương	Đạt	Đạt yêu cầu
5	Tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ trong cơ cấu kinh tế	80	99,77	gấp 1,24 lần
6	Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp nội thành, nội thị, thị trấn (%)	90	99,74	gấp 1,1 lần

- *Quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư và phát triển kinh tế xã hội;*

- *Quản lý nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị;*

- *Quản lý ngân sách nhà nước;*

- *Tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ, công chức.*

Tiếp nối những tích cực trong phân cấp quản lý, ngày 24/11/2017, Quốc hội khóa XIV ban hành Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Tp. HCM. Nghị quyết này được đánh giá là quy định mang tính đột phá, đồng bộ, kịp thời, phù hợp với tình hình của “đầu tàu kinh tế” sau 43 năm thống nhất đất nước. Trong bối cảnh Nghị quyết số 54/2017/QH14 đã có hiệu lực pháp luật và việc thành lập thành phố Thủ Đức đang là một tất yếu thì những vấn đề về thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức cũng cần có những thay đổi nhằm bảo đảm cho việc thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù. Sẽ không thể có những chính sách đặc thù nếu không có những thẩm quyền mang tính đặc thù. Chính vì vậy, thừa nhận những đặc thù trong thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức là lời giải hợp lý nhất cho việc thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù của thành phố Thủ Đức.

3. Thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức

Hoạt động quản lý của chính quyền địa phương ở thành phố Thủ Đức chắc chắn sẽ tác động đến toàn bộ dân cư và tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước trong phạm vi thành phố Thủ Đức. Mặc dù, Đề án thành lập xác định thành phố Thủ Đức là đơn vị hành chính cấp huyện. Tuy nhiên, với những thế mạnh và sự kỳ vọng của chính quyền Tp. HCM cũng như cả nước, không thể xác định thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ

Đức chỉ ngang tầm với các đơn vị hành chính cấp huyện. Hiện nay, quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương đều không tạo ra sự khác biệt trong thẩm quyền của thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Do đó, dựa vào các quy định pháp luật hiện hành cũng như những thế mạnh về kinh tế, văn hóa, xã hội, có thể xác định thẩm quyền của thành phố Thủ Đức thuộc Tp. HCM như sau:

Thứ nhất, về thẩm quyền chung.

Như đã trình bày ở trên, xét về *quy mô dân số và diện tích tự nhiên* thì thành phố Thủ Đức có điểm số cao hơn một số tỉnh nhưng việc xác định thẩm quyền chung phải căn cứ vào nhiều tiêu chí bởi xác định đúng thẩm quyền của các chủ thể sẽ tạo điều kiện cho bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và đạt hiệu quả. “Sự phân công lao động” nghĩa là phân định thẩm quyền trong bộ máy công quyền phải thỏa mãn yêu cầu sao cho mỗi cơ quan, mỗi nhà chức trách có một khối lượng “công việc nhà nước” hợp lý, tương xứng với vị trí và khả năng của chủ thể đó, sao cho không có công việc nhà nước quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao chồng chéo, trùng lặp¹⁰. Nếu xác định thẩm quyền của thành phố Thủ Đức ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính cấp tỉnh thì dẫn đến sự chồng chéo với thẩm quyền của Tp. HCM. Ngoài ra, thẩm quyền của “tập hợp con” - thành phố Thủ Đức mà ngang với thẩm quyền của “tập hợp mẹ” - Tp. HCM là một điều rất vô lý. Điều này có thể dẫn đến tình trạng cục bộ, cát cứ, xa rời nguyên tắc quản lý tập trung - dân chủ. Do đó, chúng tôi cho rằng, thẩm quyền của thành phố Thủ Đức dù có được mạnh dạn trao cho lớn đến đâu thì cũng không thể ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính cấp tỉnh. *Đây là vấn đề có tính nguyên tắc đầu tiên cần lưu ý.*

10 Nguyễn Cửu Việt, “Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8, năm 2005.

Theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020 (Luật Ban hành VBQPPL), HĐND thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi là nghị quyết và UBND thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi là quyết định¹¹. Dưới góc độ pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật là biểu hiện thẩm quyền của một cơ quan nhà nước. PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt thật có lý khi cho rằng: quan hệ văn bản pháp luật giữa các cơ quan, tổ chức chính là tấm gương phản ánh vị trí, vai trò cơ quan, tổ chức trong thang bậc của bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị¹². Điều đó có nghĩa mỗi quan hệ trên phương diện văn bản pháp luật phản ánh thứ bậc và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước. Xét về vị trí thang bậc pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương xếp sau văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Do đó, thẩm quyền của thành phố Thủ Đức cũng không thể ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Ngoài ra, một đơn vị hành chính do UBND thành lập (thành phố Thủ Đức) cũng không thể có thẩm quyền vượt hơn so với một đơn vị hành chính do Quốc hội thành lập¹³. Đây là vấn đề có tính nguyên tắc thứ hai cần lưu ý.

Việc thành lập, phân loại, thay đổi các đơn vị hành chính lãnh thổ là tiền đề để một

quốc gia tiến hành các biện pháp phát triển kinh tế và quản lý xã hội. Thông thường, nếu có xu hướng sáp nhập các đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ lại thành một đơn vị lớn hơn, tạo tiền đề cho việc quản lý kinh tế, quy hoạch đô thị được thuận lợi thì cần tăng thẩm quyền tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao¹⁴. Với tư duy đó, thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức cần được tăng hơn so với các đơn vị hành chính cấp huyện. Theo chúng tôi, sẽ là không hợp lý nếu thẩm quyền thành phố Thủ Đức với cấu thành từ 36 phường, có quy mô dân số 1.013.795 người và diện tích 211.56 km² cũng được “đánh đồng” với chính quyền Quận 4 với cấu thành từ 15 phường¹⁵, có quy mô dân số 200.000 người và diện tích 4.18 km². Ngoài ra, với các thế mạnh về quy mô dân cư và diện tích, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Thủ Đức, cần mạnh dạn trao thêm quyền cho thành phố Thủ Đức. Vấn đề trao thêm quyền cho thành phố Thủ Đức đến đâu phụ thuộc vào chính quyền trung ương. Theo đó, việc trao quyền cho thành phố Thủ Đức phải hướng đến mục đích tạo ra sự chủ động, sáng tạo trong thu hút các nguồn đầu tư cũng như giảm thiểu mọi hàng rào ngăn cản các nguồn lực phát triển thành phố Thủ Đức. Cụ thể, các chính sách, biện pháp ưu đãi, khuyến khích đặc biệt mà thành phố Thủ Đức hướng đến có thể là:

i) Đơn giản hóa các thủ tục thành lập doanh nghiệp nhằm đáp ứng yêu cầu tạo ra môi trường khởi nghiệp, kinh doanh và kinh tế sáng tạo, xứng đáng là Trung tâm khởi nghiệp lớn nhất Việt Nam.

- 11 Khoản 12 và 13 Điều 4 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).
- 12 Nguyễn Cửu Việt, “Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (tiếp theo) và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 51, năm 2005.
- 13 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”.
- 14 Nguyễn Hoàng Anh, “Tổ chức đơn vị hành chính ở Cộng hòa Pháp”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 19, năm 2019.
- 15 Cục Thống kê Tp. HCM, Niên giám thống kê năm 2015.

ii) Áp dụng các chính sách khuyến khích về tài chính, miễn, giảm các loại thuế như thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập, thuế tài sản nhằm phát triển khu công nghệ cao - Trung tâm sản xuất tự động hóa và Khu công viên khoa học.

iii) Đơn giản hóa các thủ tục hải quan nhằm phát huy thế mạnh của Cảng Cát Lái.

iv) Tự do hóa các dòng chảy vốn đầu tư, lợi nhuận nhằm thu hút các hoạt động công nghệ tài chính tại Khu đô thị mới Thủ Thiêm.

v) Tạo thuận lợi trong việc sử dụng kết cấu hạ tầng, giao thông, đất đai nhằm phát triển khu Tam Đa, Long Phước bởi khu vực này cung cấp một cơ hội cho sự sáng tạo trong thiết kế và vận hành, vừa kết nối với các hạ tầng giao thông quan trọng bao gồm cả tuyến đường cao tốc và đường sắt nối với sân bay quốc tế mới.

Có ý kiến cho rằng việc tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương nói chung và chính quyền thành phố Thủ Đức nói riêng sẽ có thể dẫn đến tình trạng thoát ly, địa phương cục bộ¹⁶. Chúng tôi cho rằng, vấn đề này không đáng lo ngại bởi các thẩm quyền mang tính chất đặc thù, có tính đột phá được đề xuất áp dụng cho thành phố Thủ Đức sẽ phải được đánh giá tác động một cách toàn diện, khoa học, khách quan. Sự cào bằng trong cơ chế trao quyền sẽ không thể giúp cho thành phố Thủ Đức phát triển mạnh mẽ. Trong khi các nước đang phát triển rất cần thu hút vốn để tạo nhiều công ăn việc làm và thực hiện công nghiệp hóa thì các công ty, tập đoàn kinh doanh lại cần đến những nơi hội đủ những ưu thế tổng hợp

mang tính toàn cầu¹⁷. Theo xu hướng đó, các đơn vị hành chính hội đủ những ưu thế tổng hợp được hình thành vì mục đích khai thác hợp lý tiềm năng tự nhiên cho nhu cầu phát triển kinh tế vùng miền và của cả nước thì nên được hưởng quy chế hành chính đặc thù¹⁸. Với các thế mạnh mang tính tổng hợp, thành phố Thủ Đức hoàn toàn có thể thúc đẩy kinh tế phát triển nếu được trao quyền tương xứng.

Thứ hai, về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể.

** Đối với HĐND thành phố Thủ Đức:*

Cần tập trung vào hoạt động giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật của UBND thành phố Thủ Đức. Theo logic pháp lý, khi tăng thẩm quyền cho UBND thành phố Thủ Đức càng lớn bao nhiêu thì càng phải thực hiện hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND thành phố Thủ Đức bấy nhiêu để hạn chế tình trạng lạm quyền, tùy tiện. Ngoài ra, theo Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Tp. HCM, tại các phường thuộc thành phố Thủ Đức sẽ không tổ chức HĐND. Chính vì vậy, việc HĐND thành phố Thủ Đức thực hiện chức năng giám sát hoạt động của UBND, Chủ tịch UBND phường trực thuộc cũng phải được quy định cụ thể về trình tự, cách thức thực hiện. Việc giám sát hoạt động của cả UBND thành phố Thủ Đức lẫn UBND các phường trực thuộc là không đơn giản bởi nội dung, phương thức, thủ tục tổ chức giám sát sẽ có rất nhiều những khác biệt.

** Đối với UBND, Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức:* Pháp luật hiện hành trao cho HĐND “quyền bầu”, mà lại trao “quyền phê chuẩn” kết quả bầu đó, quyền điều động và

- 16 Bùi Thị Phương Liên - Vũ Đình Lâm, “Kiểm soát quyền lực ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 2, năm 2018.
- 17 Nguyễn Thúy Hà, “Chính sách ưu đãi của một số quốc gia đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và những nội dung có thể tham khảo”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10, năm 2018.
- 18 Nguyễn Thị Thiện Trí, “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: Vấn đề đặt ra và vận dụng ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10, năm 2014.
- 19 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2013, tr.183.

miễn nhiệm cho Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp là mâu thuẫn¹⁹. Do đó, nhằm bảo đảm cơ chế đặc thù cho thành phố Thủ Đức, cần mạnh dạn trao quyền bổ nhiệm Chủ tịch UBND phường trực thuộc cho Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức. Bước đi này sẽ khắc phục được một cách cơ bản tình trạng “*tính hai mặt*” trong cơ chế hoạt động của Chủ tịch UBND phường. Hơn nữa, khi Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức bổ nhiệm Chủ tịch UBND phường trực thuộc, một mặt sẽ “*bảo đảm thẩm quyền hành chính theo hướng dân chủ pháp quyền mà ưu thế thuộc về người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên*”; mặt khác, sẽ tăng cường tính tự chịu trách nhiệm của người đứng đầu UBND phường trực thuộc, nhất là trong bối cảnh chúng ta đang chủ trương phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương nói chung và cho chính quyền thành phố Thủ Đức nói riêng.

* *Đối với UBND, Chủ tịch UBND các phường trực thuộc*: Khi đã thừa nhận tăng quyền cho UBND, Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức thì việc tăng quyền cho UBND, Chủ tịch UBND các phường trực thuộc cũng là một việc cần được quan tâm xem xét kỹ lưỡng. Việc quản lý phải được thực hiện một cách đồng bộ, thông suốt. Do đó, việc tăng quyền phải mang tính hệ thống bởi không thể có trạng thái các bộ phận cấu thành hoạt động không tốt mà lại tạo thuận lợi cho máy chủ hoạt động hiệu quả. Các bộ phận cấu thành (UBND, Chủ tịch UBND các phường trực thuộc) phải có thực quyền thì cỗ máy cái (UBND, Chủ tịch UBND thành phố Thủ Đức) mới có thể thực hiện tốt chức năng quản lý. Hiện nay, Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại Tp. HCM tuy có đề cập đến nhiệm vụ, quyền hạn của UBND phường ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương nhưng các quy định này

chưa cụ thể, rõ ràng và vẫn mang tính chất cào bằng với UBND ở đơn vị hành chính cấp xã. Thậm chí, có những quyền vốn dĩ thuộc về UBND cấp xã nhưng Nghị quyết lại không thừa nhận cho UBND phường ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Đơn cử, theo quy định của Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL, UBND cấp xã có quyền ban hành VBQPPL với tên gọi là quyết định. Thậm chí Điều 144, Điều 145 Luật Ban hành VBQPPL còn quy định rất cụ thể thủ tục soạn thảo và ban hành VBQPPL của UBND cấp xã.

Khi Quốc hội thảo luận thông qua Luật Ban hành VBQPPL, có ý kiến cho rằng, “do phạm vi địa giới của xã, phường, thị trấn khá nhỏ và sự khác biệt về các vấn đề tự nhiên, xã hội của các xã, phường, thị trấn trong một huyện, quận không nhiều nên gần như không có yếu tố đặc thù cần có những quy định riêng. Mặt khác, để tránh sự tán mạn của pháp luật, việc quy định thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền cấp xã (gồm HĐND cấp xã và UBND cấp xã) là không cần thiết”²⁰. Tuy nhiên, khi thông qua Luật Ban hành VBQPPL, Quốc hội vẫn quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã (trong đó có UBND phường). Đối chiếu với các quy định này thì UBND phường ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đương nhiên có quyền ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại Tp. HCM lại “*tước đi*” quyền này của UBND phường ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Như vậy, quy định này không những không tăng quyền cho UBND các phường trực thuộc mà vô hình trung còn làm giảm thẩm quyền của chủ thể này. Đây là một điều cần được sửa đổi nhằm thúc đẩy sự phát triển của thành phố Thủ Đức ■

20 Bùi Thị Đào, “Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện, cấp xã”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 5, năm 2015.

