ISSN 1859 - 2953
www.nclp.org.vn

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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

72 năm CHÀO MỪNG KỶ NIỆM QUỐC KHÁNH 2-9

Số 16 (344)
Kỳ 2 - Tháng 8/2017

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 16/2017

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

3 Lý luận quản lý giá trị công và phương thức để hành chính công thực hiện tốt giá trị công

TS. Nguyễn Trọng Bình

12 Chế độ bầu cử và việc xây dựng mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm giữa đại biểu Quốc hội với cử tri

ThS. Phan Văn Ngọc

18 Quyền của trẻ em khuyết tật

TS. Đào Mộng Điệp

Phan Vĩnh Tuấn Anh

25 Công bố bản án, quyết định của tòa án Việt Nam

Ngô Thu Trang

Nguyễn Thế Đức Tâm

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

34 Những điểm nổi bật trong Dự thảo Luật Quy hoạch và các kiến nghị hoàn thiện

Trần Vang Phủ

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

38 Tiếp tục hoàn thiện các quy định về công bố thông tin của công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán để đáp ứng nhu cầu hội nhập

PGS. TS Lê Vũ Nam

47 Một số bình luận về quy chế thi trung học phổ thông quốc gia và xét công nhận tốt nghiệp trung học phổ thông

TS. Cao Vũ Minh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

57 Mô hình Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển, Phần Lan và các giá trị tham khảo đối với Việt Nam

ThS. Đỗ Quí Hoàng

ThS. Thái Thị Thu Trang

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:
TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS,TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS,TS. ĐINH VĂN NHÃ
PGS,TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS,TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS,TS. NGÔ HUY CƯƠNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:
27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 043.2121204/0432121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:
BÙI HUYỀN

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:
Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO
HÀ NỘI: 043.2121202

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

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN HÀ NỘI

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: *Diễu hành chào mừng ngày 2/9*

Ảnh: *ST*

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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

Legis No 16/2017

STATE AND LAW

3 The Theory of Public Value Management and Method for Public Administration to well Provide Public Value

Dr. Nguyen Trong Binh

12 election mechanism and development of closed and responsible relationship between National Assembly Deputies and Voters

LLM. Phan Van Ngoc

18 The Rights of Children with Disabilities

Dr. Đao Mong Điep

Phan Vinh Tuan Anh

25 Judgment Publication, Decisions of Vietnam Court

Ngo Thu Trang

Nguyen The Đuc Tam

DISCUSSION OF BILLS

34 New Outstanding Contents in Bill on Planning and Recommendations for Improvements

Tran Vang Phu

LEGAL PRACTICE

38 Recommended Improvements of Legal Regulations on Information Disclosure by Listed Companies in Securities Market for Integration Needs

Prof., Dr. Le Vu Nam

47 Comments on Rules of National High School Examination and Selection for High School Graduation

Dr. Cao Vu Minh

FOREIGN EXPERIENCE

57 Models of Parliamentary Ombudsman of Sweden and Finland and Reference Values for Vietnam

LLM. Do Qui Hoang

LLM. Thai Thi Thu Trang

EDITORIAL BOARD:

Dr. NGUYEN DINH QUYEN (Chairman)
Dr. NGUYEN VAN GIAU
Prof, Dr. NGUYEN THANH HAI
Prof, Dr. DINH VAN NHA
Prof, Dr. LE BO LINH
Dr. NGUYEN VAN LUAT
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. NGUYEN VAN HIEN
Prof, Dr. NGO HUY CUONG
Dr. NGUYEN HOANG THANH

CHEF EDITOR IN CHARGE:
TS. NGUYEN HOANG THANH

TRỤ SỞ:
27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 043.2121204/0432121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:
BUI HUYEN

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:
Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO
HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:
0991000023097
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY HANOI PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19.500 ĐỒNG

LÝ LUẬN QUẢN LÝ GIÁ TRỊ CÔNG VÀ PHƯƠNG THỨC ĐỂ HÀNH CHÍNH CÔNG THỰC HIỆN TỐT GIÁ TRỊ CÔNG

Nguyễn Trọng Bình*
* TS, Học viện Chính trị Khu vực IV.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giá trị công; quản lý giá trị công; hợp tác quản trị; chính phủ mở.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 17/01/2017
Biên tập: 15/06/2017
Duyệt bài: 21/06/2017

Tóm tắt:

Từ khi thuật ngữ "giá trị công" (Public Value) được Mark H. Moore[1] nêu lên trong tác phẩm "Sáng tạo giá trị công: quản lý chiến lược trong chính phủ", xuất bản năm 1995, cho đến nay, quản lý giá trị công (Public Value Management) đã trở thành tiêu điểm nghiên cứu của giới khoa học hành chính công ở các nước phương Tây. Nghiên cứu vấn đề quản lý giá trị công chính là để trả lời câu hỏi về một vấn đề cốt lõi, đó là làm thế nào để hành chính công tối đa hóa lợi ích công, đáp ứng tốt nhu cầu và kỳ vọng của công dân, qua đó tăng cường niềm tin của công dân đối với hành chính nhà nước. Bài viết nêu các quan niệm khác nhau về giá trị công và con đường, phương thức để hành chính công thực hiện tốt giá trị công.

Article Infomation:

Keywords: public value, public value management; cooperative governance; open government.

Article History:

Received: 17 Jan. 2017
Edited: 15 Jun. 2017
Appproved: 21 Jun. 2017

Abstract:

Since the term "public value" was mentioned in "Creating Public Value: Strategic Management in Government" (published in 1995), the public value management has so far been as focal point to study of scholars in the field of public administration in Western countries. Studying public value management is to answer the core matter which is in what way public administration maximines public benefit, meets the public demand and expect. That can help enhance citizens' belief in state administration. This article presents different conceptions about public value and the way, mode public administration executes public value well.

Cuối thế kỷ XX, giới lý luận hành chính công mà điển hình là lý luận *phục vụ công mới* (PVCM) đã nghi ngờ về tính hiệu quả của lý luận *quản lý công mới*. Trong tác

1 Giáo sư Mark H. Moore là một nhà nghiên cứu về quản lý công, hiện đang công tác tại Đại học Học viện Chính phủ, Đại học Harvard, Hoa Kỳ.

phẩm "Phục vụ công mới: phục vụ mà không phải là cầm lái", Robert B. Denhardt[2] cho rằng, lý luận *quản lý công mới* chưa quan tâm đúng mức đến các phương diện quan trọng của hành chính công như công bằng và sự tham gia của công dân. Tuy nhiên, lý luận PVCM hầu như mới chỉ dừng lại ở việc đề ra nguyên lý, mà chưa đưa ra được các giải pháp cụ thể, khả thi để chỉ dẫn quá trình đổi mới và cải cách khu vực công. Từ năm 1995 đến nay, kế thừa thành quả của lý luận PVCM và lý luận quản trị công, nhiều học giả ở các nước Anh, Mỹ đã rất quan tâm đến việc nghiên cứu lý luận quản lý giá trị công (QLGTC). Có ý kiến cho rằng, QLGTC là lý luận mới có khả năng thay thế cho lý luận *quản lý công mới* để chỉ dẫn cho tiến trình cải cách chính phủ ở các nước phát triển; đồng thời nó là bước phát triển mới nhất của khoa học hành chính công ở phương Tây.

1. Cơ sở lý luận quản lý giá trị công

Thứ nhất, lý luận QLGTC được hình thành dựa trên cơ sở kế thừa những yếu tố hợp lý của lý luận PVCM. Đầu thế kỷ XX, trên cơ sở phê phán đối với lý luận *quản lý công mới*, Robert B. Denhardt đã đề xuất nên lý luận PVCM. Denhardt cho rằng, PVCM là lý luận chỉ ra vai trò mà hành chính công cần đảm nhận trong hệ thống quản trị lấy công dân làm trung tâm[3]. Nếu hành chính công truyền thống lấy chính phủ làm trung tâm, từ đó đề ra khung khổ lý luận để cải cách và hoàn thiện hệ thống hành chính nhà nước, thì lý luận PVCM đặt công dân ở vị trí trung tâm của hệ thống quản trị. Bản chất của hành chính công là phục vụ, nhiệm vụ đầu tiên của chính phủ và nhà quản lý công là giúp đỡ công dân thể hiện và thực hiện lợi ích công, mà không phải là cai trị xã hội và đứng trên xã hội. Theo quan điểm của lý luận PVCM, khi quản lý tổ chức công và thực thi chính sách, nhà quản lý công cần tích cực phục vụ công dân và trao nhiều quyền hơn cho công dân. Lý luận PVCM nhấn mạnh tinh thần phục vụ công, coi trọng địa vị chủ thể của công dân và vai trò của tổ chức xã hội trong quản lý công; coi trọng sự tương tác, hợp tác, đối thoại giữa chính phủ với công dân và các tổ chức của công dân. Lý luận QLGTC đã kế thừa những nội dung hợp lý nói trên của lý luận PVCM; đồng thời, bổ sung, phát triển đối với lý luận này trên một số phương diện.

Thứ hai, lý luận QLGTC còn kế thừa và phát triển lý luận quản trị công. Hiệu quả thấp của quản trị chính phủ, sự thất bại của thị trường và việc xuất hiện của nhiều vấn đề xã hội trong bối cảnh toàn cầu hóa đã thúc đẩy sự ra đời của lý luận quản trị công. Dưới sự ảnh hưởng của *lý luận lựa chọn công* (public choice)[4] và chủ nghĩa tự do mới, lý

2 Robert B.Denhardt là một nhà khoa học về hành chính công, hiện đang công tác tại Học viện Quản lý công, Đại học bang Arizona, Hoa Kỳ. Đến nay, ông đã xuất bản 16 tác phẩm về hành chính công, trong đó điển hình hai cuốn sách "Phục vụ công mới" và "Lý luận tổ chức công".

3 Robert B.Denhardt & Janet V.Denhardt (2003), The New Public Service: Serving, not Steering, M.E.Sharpe Press, p. 184.

4 Lý luận lựa chọn công hay còn gọi là lý thuyết về sự thất bại của nhà nước do James Buchanan và Gordon Tullock nêu lên vào thập niên 70 của thế kỷ XX. Kế thừa giả thiết của kinh tế học vi mô, lý thuyết này cho rằng, không chỉ trong hoạt động kinh tế con người mới theo đuổi tối đa hóa lợi ích cá nhân, mà ngay cả trong hoạt động chính trị và quản lý công,

luận quản trị công nhấn mạnh sự hợp tác và bình đẳng giữa nhà nước với thị trường và xã hội trong quản lý công, nhấn mạnh trách nhiệm và lợi ích công[5]. Nội dung cốt lõi của lý luận quản trị công chính là luận giải tính tất yếu, vai trò của việc hợp tác giữa nhà nước với thị trường (doanh nghiệp) và tổ chức xã hội trong giải quyết vấn đề công, cung ứng dịch vụ công và thực hiện lợi ích công. Theo sự kiến giải của lý luận quản trị công, trong xã hội hiện đại, với tư cách một chủ thể quản trị rất quan trọng, chính phủ cần là chính phủ "mở", tức chính phủ cần thông qua việc thực hiện tốt thể chế công khai thông tin, thể chế tư vấn, cơ chế tham gia của công dân, cơ chế hợp tác quản trị, cơ chế tự quản xã hội để làm cho chính phủ thể hiện đầy đủ hơn tính dân chủ, tính công khai, tính tham gia, tính bình đẳng, tính hợp tác, tính tích hợp và tính đổi mới của nó. Lý luận QLGTC đã kế thừa những nội dung hợp lý của lý luận quản trị công; đồng thời đã có một số bổ sung và phát triển quan trọng đối với lý luận quản trị công.

2. Giá trị công: quan niệm và đặc trưng của nó

Hiện nay, mặc dù chủ đề quản lý giá trị công đã được nhiều nhà khoa học quan tâm nghiên cứu, nhưng thế nào là *giá trị công* thì vẫn chưa có một quan niệm thống nhất. Có thể liệt kê một số quan niệm về giá trị công như sau:

Kelly, một nhà nghiên cứu về quản lý công người (Anh) và một số học giả khác cho rằng: "Giá trị công là giá trị được tạo ra thông qua hoạt động phục vụ của chính phủ, quy định pháp luật và các hoạt động khác"; "giá trị do sở thích của công dân quyết định, được thể hiện thông qua nhiều phương thức khác nhau, đồng thời còn được thể hiện ra thông qua quyết định của quan chức chính phủ"[6]. Stoker, một nhà nghiên cứu về hành chính công (Hoa Kỳ), cho rằng: "Giá trị công không phải là sự kết hợp đơn giản về sở thích cá thể của người sản xuất dịch vụ công và người sử dụng dịch vụ công, mà là kết quả của sự hiệp thương, đối thoại giữa quan chức chính phủ với các chủ thể lợi ích có liên quan"[7]. Horner và Hazel, hai nhà nghiên cứu về hành chính công người Anh, cho rằng: "Giá trị công là giá trị do công dân quyết định"[8]. Hai ông quan niệm: "Giá trị công có thể được tạo ra thông qua sự phồn vinh về kinh tế, sự cố kết về xã hội và sự phát triển về văn hóa..., giá trị công - chẳng hạn như sự phục vụ tốt hơn, vốn xã hội, giảm thiểu các vấn đề xã hội - do công chúng quyết định. Công chúng thông qua các phương thức dân chủ như sự tham gia,

hành vi và sự lựa chọn của nhà quản lý công cũng mang đầy đủ đặc tính của con người kinh tế. Dựa trên giả thiết về "con người lý tính", lý thuyết này đã chỉ ra hình thức biểu hiện, nguyên nhân của những khiếm khuyết của nhân tố phi thị trường (khiếm khuyết trong sự can thiệp của nhà nước), từ đó đề xuất ra một số biện pháp nhằm hạn chế hoặc khắc phục những khiếm khuyết này.

5 Nguyễn Trọng Bình (2006), Bối cảnh ra đời và nội dung chủ yếu của lý luận quản trị công, Tạp chí Sinh hoạt lý luận, số 5/2016, tr. 48-49.

6 Kelly G, Muers S, Mulgan G (2002), Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform. London: Cabinet Office, UK Government, 2002.

7 Stoker G (2006), Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?.The American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.

8 Horner L, Hazel L (2005), Adding Public Value. London: The Work Foundation, 2005.

hiệp thương và biện luận - mà không phải chỉ là thông qua hòm phiếu - để quyết định". Trong tác phẩm "Sáng tạo giá trị công: quản lý chiến lược trong chính phủ", Moore cho rằng, giá trị công là tập hợp những kỳ vọng của công dân đối với chính phủ[9]. Ông khẳng định, sáng tạo giá trị công là nội dung hoạt động quan trọng của nhà quản lý công. Hefetz và Warmer chỉ ra sự khác nhau giữa khu vực công và khu vực tư, cho rằng nhà quản lý của khu vực tư chỉ cần nắm bắt quá trình thị trường, còn nhà quản lý công thì cần tìm kiếm sự cân bằng giữa chính trị và kỹ thuật. Tóm lại, cho dù giới học giả có quan niệm khác nhau về giá trị công, nhưng tựu chung đều thống nhất rằng, giá trị công là giá trị hữu ích, cần thiết đối với công chúng.

Giá trị công có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

Một là, tính công cộng và tính công chúng. Giá trị công là sản phẩm và dịch vụ công do nhà nước cung ứng và phân phối[10], nó thuộc sở hữu nhà nước và xã hội; tất cả thành viên xã hội đều có quyền thụ hưởng và tiêu dùng những sản phẩm và dịch vụ này. Do đó, giá trị công cũng là sản phẩm của công chúng; cá nhân hoặc nhóm nào đó sử dụng, tiêu dùng những hàng hóa công này không cản trở và loại trừ việc sử dụng và tiêu dùng của người khác và nhóm khác. Vì thế, tính công cộng và tính công chúng của giá trị công cũng chính là nói đến tính cùng hưởng và tính không loại trừ của nó.

Hai là, tính xã hội. Giá trị công là cái thuộc sở hữu của tất cả thành viên trong xã hội, do đó, về thực chất, giá trị công là hệ thống giá trị của quốc gia và toàn xã hội. Hiển nhiên, thuộc tính xã hội của giá trị công không phủ định tiêu chuẩn giá trị đặc thù của các khu vực, các nhóm khác nhau. Chẳng hạn giữa nông thôn và thành thị, giữa người giàu và người nghèo, giữa các nhóm nhân khẩu có độ tuổi khác nhau có thể có tiêu chuẩn, yêu cầu khác nhau về giá trị công, nhưng tiêu chuẩn giá trị chung là thống nhất với nhau. Ngoài ra, khởi xướng việc xây dựng giá trị công cũng không phủ định việc theo đuổi giá trị cá thể của cá nhân hay nhóm nào đó dưới tiền đề là tuân thủ giá trị công. Trái lại, giá trị công là cái được tích hợp từ nhiều giá trị cá thể và sự khác biệt giữa các giá trị. Giá trị công với giá trị cá thể, giá trị chung là thống nhất với nhau.

Ba là, tính quy mô lớn và rộng khắp. Tính công cộng, tính công chúng và tính xã hội của giá trị công cho thấy tính quy mô lớn và tính bao phủ rộng khắp của giá trị công. Chỉ có như vậy, giá trị công mới giữ tư cách là giá trị xã hội thỏa mãn nhu cầu giống nhau của công chúng. Vì thế, tính quy mô lớn, tính rộng khắp của giá trị công quan hệ chặt chẽ với tính công cộng và tính xã hội của nó.

Bốn là, tính khả thi. Giá trị công là cái được tạo ra, thiết lập nên và duy trì thông qua vai trò của nhà nước và sự tham gia của công dân và xã hội. Mặt khác, việc thiết lập

9 Moore H (1995), Creating Public Value: Strategic Management in Government.Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

10 Giá trị công liên quan đến hàng hóa công và lợi ích công, nhưng không đồng nhất với hàng hóa công và lợi ích công. Về sự khác nhau giữa giá trị công với dịch vụ công, có thể xem: DAVIS P, WEST K: What do Public Values Mean for Public Action?, The American Review of Public Administration, 2009, 39(6), pp. 602-618.

và củng cố giá trị công vừa phù hợp với nhu cầu, đòi hỏi của sự phát triển xã hội, vừa phù hợp với nhu cầu hiện thực của công chúng và xã hội, do đó, giá trị công có tính khả thi.

Năm là, tính tham gia của công chúng. Việc thiết lập và duy trì hệ thống giá trị công liên quan đến vai trò của người dân, cộng đồng và xã hội. Do đó, chỉ có thể dựa vào sức mạnh của người dân, cộng đồng và xã hội thì mới có thể xây dựng nên hệ thống giá trị công. Quản lý đối với giá trị công không những cần dựa vào sức mạnh của quyền lực nhà nước, mà còn cần dựa vào sức mạnh của người dân, cộng đồng và các tổ chức xã hội. Giá trị công có tính công chúng, vì thế cần phải dựa vào sức mạnh của bản thân công chúng để quản trị hệ thống giá trị công này. Tóm lại, quản lý đối với giá trị công không phải là việc của một chủ thể đơn nhất, mà là việc của nhiều chủ thể, do đó, mô thức quản lý đối với giá trị công cũng là mô thức quản lý dân chủ, có sự tham gia đầy đủ và có trách nhiệm của công chúng và xã hội.

Sáu là, tính phi thị trường. Với tư cách là hàng hóa và dịch vụ công phục vụ cho toàn xã hội và công chúng, việc tạo lập, phát triển, cung ứng và sử dụng giá trị công chủ yếu được thực hiện thông qua vai trò điều tiết, can thiệp và giám sát của quyền lực hành chính nhà nước, mà không phải là sản phẩm mang tính chất hàng hóa thị trường.

3. Phương thức để hành chính công thực hiện tốt giá trị công

Theo quan điểm của Stoker, khác với lý luận hành chính công truyền thống và *quản lý công mới*, lý luận QLGTC nhấn mạnh hai phương diện quan trọng để quản trị công thực hiện tốt giá trị công, đó chính là mạng lưới hiệp thương và hợp tác trong quá trình tìm kiếm giá trị công và cung ứng dịch vụ. Ông cho rằng, việc xây dựng mạng lưới hiệp thương, phản biện trong quá trình hoạch định chính sách và mạng lưới hợp tác trong cung ứng dịch vụ là điều kiện không thể thiếu để định nghĩa và sáng tạo giá trị công. Nhà quản lý không nên chỉ coi công dân là những chủ thể lợi ích không liên quan, mà cần thông qua phương thức hiệp thương và đối thoại để tương tác và trao đổi mang tính thường xuyên với công chúng và chia sẻ thông tin với công chúng"[11]. Nói một cách cụ thể, để tăng cường giá trị công, hành chính công cần quan tâm đến ba phương diện chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, tìm kiếm và sáng tạo giá trị công. Moore cho rằng, mục đích tối cao của nhà quản lý công (bao gồm chính trị gia và quan chức hành chính) là sáng tạo giá trị công cho xã hội[12]. Với tư cách chủ thể quản lý chiến lược, chính phủ cần phát hiện, xác định và sáng tạo giá trị công. Trách nhiệm của chính phủ không phải là đảm bảo tính liên tục của tổ chức, mà là với tư cách chủ thể sáng tạo, chính phủ phải căn cứ vào sự thay đổi của tình hình và nhu cầu của mọi người đối với giá trị công để thay đổi chức năng và hành vi của tổ chức, sáng tạo ra giá trị mới. Moore chỉ rõ: "Giá trị bắt nguồn từ kỳ vọng và cảm nhận của cá nhân, giá trị công là tập hợp sự kỳ vọng của công dân đối với

11 Xem chú thích 7.
12 Xem chú thích 9.

chính phủ"[13]. Còn Stoker cho rằng: phán đoán liệu giá trị công có được tạo ra hay không cần phải xem liệu hoạt động quản lý của nhà quản lý công có tạo ra kết quả kinh tế và xã hội tích cực hay không. Giá trị công là kết quả thể hiện sự đồng thuận giữa quan chức chính phủ với các chủ thể lợi ích có liên quan về lợi ích và phân phối lợi ích, vì thế, quan chức chính phủ cần tăng cường tương tác, đối thoại một cách tích cực với các chủ thể lợi ích có liên quan, xử lý có hiệu quả những vấn đề mà công chúng quan tâm nhất, thay đổi chức năng và hành vi của mình, từ đó sáng tạo ra giá trị công.

Lý luận hành chính công truyền thống và quản lý công mới đều cho rằng, nhiệm vụ của nhà quản lý công là thực hiện một cách hiệu quả nhất chính sách công hay quyết sách chính trị. Việc xác định mục tiêu như vậy làm cho nhà quản lý công quan tâm hơn đến việc vận hành tổ chức theo ý nghĩa truyền thống, mà không phải là tìm kiếm sự thay đổi của tổ chức và sáng tạo giá trị công. So với lý luận hành chính công truyền thống và quản lý công mới, lý luận QLGTC nhấn mạnh, lý do cho sự can thiệp của chính phủ không phải là xuất phát từ sự thất bại của thị trường, mà là xuất phát từ mục đích tìm kiếm và sáng tạo giá trị công. Theo lý luận QLGTC, trong quản lý công, chức trách của nhà quản lý công không còn là thực thi một cách bị động đối với mệnh lệnh, quyết định của cấp trên và duy trì sự vận hành của tổ chức, mà là cần căn cứ vào sự thay đổi của môi trường xã hội để đưa ra sự đáp ứng tích cực đối với các đòi hỏi và nhu cầu hợp pháp, chính đáng của công dân, giải quyết có hiệu quả những vấn đề mà công chúng quan tâm nhất, điều chỉnh chức năng và hành vi của tổ chức. Từ góc độ lý luận QLGTC, nhà quản lý công được xem là người cùng với công chúng tìm kiếm, phát hiện, xác định và sáng tạo giá trị công. Nhà quản lý công là nhà quyết sách chiến lược mà không phải là nhân viên kỹ thuật. Nhà quản lý công cần tạo ra giá trị công, nhưng vấn đề là ở chỗ giá trị công luôn có sự thay đổi, do đó, họ cần có năng lực tìm kiếm giá trị công trong môi trường không ngừng thay đổi. Theo quan điểm của Kelly và Muers, các bước để tìm kiếm giá trị công bao gồm: 1) xác định những mong muốn và sở thích của các nhóm công chúng chịu sự ảnh ảnh hưởng của chính sách; 2) xác định vấn đề mà công chúng muốn tham gia; 3) tổ chức diễn đàn, hội nghị để công chúng thể hiện quan điểm, thực hiện thảo luận và sự đối thoại với công chúng[14].

Thứ hai, mở rộng sự tham gia của công dân. Khác với lý luận hành chính công truyền thống và lý luận quản lý công mới khi cả hai đều coi nhẹ sự tham gia của công dân, lý luận QLGTC cho rằng: trong nhà nước dân chủ, duy chỉ có công chúng mới có thể quyết định cái gì là thật sự có giá trị đối với họ[15]. Vì thế, lý luận này chủ trương mở rộng sự tham gia của công dân, cho rằng "sở thích và mong muốn của công dân là trung tâm của giá trị công"[16]. Theo lý luận QLGTC, bên cạnh hình thức bỏ phiếu,

13 Xem chú thích 9.
14 Xem chú thích 6.
15 Xem chú thích 7.
16 Xem chú thích 6.

sự tham gia của công dân còn có thể thông qua nhiều hình thức khác nhau như hội nghị lắng nghe ý kiến, ủy ban tư vấn của công dân, ủy ban đánh giá của công dân... Các cơ chế để mở rộng sự tham gia của công dân vào quá trình quản lý công như cơ chế đối thoại, cơ chế hiệp thương, cơ chế phản biện, cơ chế tư vấn, cơ chế hợp tác quản trị... cũng rất quan trọng. Đặc biệt, sự phát triển của kỹ thuật thông tin cũng tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện sự tương tác một cách linh hoạt và thuận tiện giữa khu vực công với công dân. Cần lưu ý là, lý luận QLGTC cho dù rất coi trọng việc mở rộng sự tham gia của công dân, nhưng điều này không có nghĩa là phủ định vai trò quan trọng của khu vực công cũng như nhà quản lý công. Một mặt, lý luận QLGTC chủ trương mở rộng sự tham gia của công dân, mặt khác cũng nhấn mạnh đến việc phát huy vai trò tổ chức và hướng dẫn của nhà quản lý công đối với hoạt động tham gia của công dân cũng như việc tích hợp nhu cầu, nguyện vọng của công dân.

Thứ ba, thiết lập cơ chế cung ứng dịch vụ công mở và linh hoạt. Nếu lý luận hành chính công truyền thống cho rằng, hành chính nhà nước là chủ thể duy nhất trong cung ứng dịch vụ công, còn lý luận quản lý công mới thì chủ trương thông qua phương thức "dân doanh hóa" để có thể cung ứng dịch vụ tốt hơn cho công chúng; thì lý luận QLGTC cho rằng, nhà quản lý công cần có một thái độ "mở" khi xác định đâu là đối tác tốt nhất tham gia vào hoạt động cung ứng dịch vụ, không cần biết đối tác ấy thuộc khu vực công, khu vực tư (doanh nghiệp) hay khu vực tự nguyện (các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ)[17]. Nói cách khác, tùy tình hình cụ thể mà đối tác tham gia vào hoạt động cung ứng dịch vụ công có thể là doanh nghiệp, khu vực tự nguyện (các tổ chức xã hội) và đối tác khác trong khu vực công.

Lý luận QLGTC cũng nhấn mạnh việc thiết lập mối quan hệ tương đối ổn định giữa chính phủ với các bên đối tác. Theo đó, cả hai cần phải xem đối phương là đối tác hợp tác lâu dài, mà không phải là chỉ tập trung vào hợp đồng ngắn hạn và cụ thể nào đó. Lý luận này nhấn mạnh tầm quan trọng của đạo đức phục vụ công trong hoạt động cung ứng dịch vụ công, trong đó, cốt lõi của đạo đức phục vụ công là tinh thần phục vụ công. Theo Aldridge và Stoker, tinh thần phục vụ công thể hiện ở năm điểm cơ bản: 1) coi trọng văn hóa hiệu quả; 2) đảm nhận trách nhiệm công; 3) đáp ứng các nhu cầu của công dân; 4) tố chất và kỹ năng quản lý của nhân viên hành chính; 5) cống hiến cho phúc lợi xã hội[18].

Về cơ chế cung ứng dịch vụ công, lý luận QLGTC đồng thời còn nhấn mạnh việc thiết lập cơ chế phục vụ linh hoạt. Lý luận này cho rằng, trong điều kiện có nhiều chủ thể tham gia vào hoạt động quản lý xã hội, thì tính thích ứng và linh hoạt của hành chính nhà nước có vai trò và ý nghĩa rất quan trọng. Nhà quản lý công cần phải thực hiện tốt vai trò điều tiết liên tục đối với hệ thống cung ứng dịch vụ để làm cho hệ thống này vận hành một cách tích cực và hiệu quả. Trọng tâm

17 Xem chú thích 7.

18 Aldride R,Stoker (2003), G.Advancing a New Public Service Ethos.New Local Government Network, 2003.

công việc của nhà quản lý công cần chuyển từ trực tiếp cung ứng dịch vụ sang duy trì tốt hệ thống. Nhà quản lý công lý tưởng cần là người biết cách đánh giá liên tục và không ngừng học tập.

4. Một số đóng góp của lý luận quản lý giá trị công

Có thể nói, đóng góp của lý luận QLGTC đối với sự phát triển của khoa học hành chính công được thể hiện ở một số phương diện sau:

Thứ nhất, luận chứng kết cấu của nền quản trị quốc gia hiện đại. Hành chính công truyền thống coi hành chính nhà nước là chủ thể duy nhất trong quản trị quốc gia, là chủ thể duy nhất tham gia cung ứng dịch vụ công, nó coi thị trường, xã hội và công dân chỉ là đối tượng quản lý, "là bên bị động tiếp nhận chính sách, hành vi, việc làm và kết quả quản trị của chính phủ"[19]. Còn lý luận quản lý công mới tuy thừa nhận vai trò của thị trường (doanh nghiệp) trong việc cung ứng dịch vụ công nhưng lại chưa coi trọng đủ mức vai trò của xã hội (các tổ chức xã hội) trong quản lý công và cung ứng dịch vụ công. Lý luận QLGTC đã khắc phục được thiếu sót của cả hai lý luận trên khi cho rằng, chính phủ, thị trường (doanh nghiệp) và xã hội (các đoàn thể xã hội) là những thực thể cấu thành nên nền quản trị quốc gia hiện đại. Điều này có nghĩa là, trong xã hội hiện đại, quản trị công không phải là quá trình chính phủ đơn phương sử dụng quyền lực công để giải quyết vấn đề công, mà là quá trình tương tác, hợp tác giữa chính phủ với doanh nghiệp, xã hội và công dân. "Một chính phủ có năng lực và trách nhiệm, một thị trường cũng như hệ thống doanh nghiệp có hiệu quả và một mạng lưới các tổ chức xã hội đầy sức sống là những bộ phận cấu thành không thể thiếu của hệ thống quản trị quốc gia"[20].

Thứ hai, định vị lại chức năng cơ bản của chính phủ và vai trò, sứ mệnh của nhà quản lý công. Quan điểm truyền thống cho rằng, chính phủ không phải là chủ thể sáng tạo giá trị. Trong quan điểm của một số học giả phương Tây, chính phủ được xem là "một cái ác cần thiết", chính phủ được xem là người thiết lập các loại quy tắc và thể chế để bổ sung cho sự thất bại của thị trường"[21]. Tương ứng với vai trò này của chính phủ, vai trò của nhà quản lý công được xác định là tuân thủ và thực thi các điều khoản và quy định[22]. Đến thời kỳ quản lý công mới, chính phủ được xem là người "cầm lái", vai trò của nhà quản lý công được xác định là người ký kết hợp đồng, giám sát việc thực hiện hợp đồng và duy trì hợp đồng (hợp đồng với khu vực tư); đồng thời chịu trách nhiệm trước "khách hàng". Không đồng tình với quan điểm truyền thống, Moore cho rằng, xác định và sáng tạo giá trị công là sứ mệnh của khu vực công, là cốt lõi của khu vực công, cũng giống như sứ mệnh của khu vực tư là

19 Zhang Cheng-fu (2014), On Open Government, Journal of Renmin University of China, No4, p.82, 84.
20 Xem chú thích 17.
21 Marangos J (2006), Contrasting Primitive Conceptions of on Basic Income Guarantee, International Journal of Environment, Workplace and Employment, 2(1):6-20.
22 ABernach J D (1990), Keeping a Watchful Eye:the Politics of Congressional Oversight. Washington,D.C.:Brooking Institution, 195.

sáng tạo giá trị tư nhân"[23]. Điều này có nghĩa, chính phủ không chỉ là chủ thể sáng tạo giá trị công, mà còn phải coi đây là nguyên tắc cơ bản và mục tiêu cao nhất trong toàn bộ hoạt động của mình.

Do chức năng cốt lõi của chính phủ là sáng tạo giá trị công nên vai trò và sứ mệnh của nhà quản lý công cũng là theo đuổi và sáng tạo giá trị công. Nhà quản lý công được hiểu là người cùng với công dân và các chủ lợi ích có liên quan tìm kiếm, xác định và sáng tạo giá trị công. Nhà quản lý công cần là một nhà chiến lược, mà không phải là "nhân viên kỹ thuật", họ không chỉ cần "tập trung sự chú ý của mình vào trong bộ máy", chú ý đến tính hiệu quả và trình tự ưu tiên trong công việc, mà còn phải "nhìn ra bên ngoài", từ đó biết cách kết nối, liên hệ rộng rãi và thực hiện sự tương tác, trao đổi thông tin với công dân, các tổ chức của công dân và người nộp thuế. Theo quan điểm của Smith, một học giả về quản lý công người Úc, điều này đòi hỏi nhà quản lý cần phát triển những kỹ năng liên quan hoạt động tương tác, trao đổi linh hoạt các chủ thể có liên quan, nhất là kỹ năng đối thoại[24].

Thứ ba, giải quyết sự mâu thuẫn giữa hiệu quả và dân chủ của hành chính công. Cả lý luận hành chính công truyền thống và lý luận quản lý công mới đều không thể giải quyết được sự mâu thuẫn giữa hiệu quả và dân chủ, vì thế cả hai đều coi dân chủ là vấn đề của chính trị mà không phải là vấn đề của hành chính. Khác với hai lý luận trên, trong lý luận QLGTC, hiệu quả và dân chủ là không thể tách rời nhau. Dựa trên lý luận quản trị công, lý luận QLGTC chủ trương mở rộng sự tham gia của công dân vào quá trình hoạch định chính sách công (chính trị), thực thi chính sách và cung cấp dịch vụ công (hành chính), qua đó để đảm bảo hiệu quả của sự phân phối giá trị và hiệu quả kỹ thuật. Stoker chỉ rõ: "Để thực hiện giá trị công, tính hiệu quả của phân phối giá trị (chính trị) và tính hiệu quả của kỹ thuật (hành chính) đều cần đến dân chủ. Việc thực hiện hiệu quả kỹ thuật được thiết lập dựa trên cơ sở *tính mở của quá trình hành chính* cũng như sự hợp tác, hiệp thương và đối thoại[25].

Thứ tư, góp phần phát triển lý luận dân chủ. Lý luận hành chính công truyền thống coi dân chủ gián tiếp (hay dân chủ đại nghị) là hình thức chủ yếu để công dân tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công. Vì thế, phạm vi và hình thức tham gia của công dân vào quá trình quản lý công là tương đối hạn hẹp. Đến thập niên 80 của thế kỷ XX, tuy quản lý công mới cũng chủ trương thực hiện sự đánh giá của công dân đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công của các cơ quan hành chính nhà nước, nhưng trong quan điểm của lý luận này, công dân chỉ là "người tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ công", mà không phải là "người chủ sở hữu chính phủ" và "người tham gia vào quá trình chính trị và quản lý". Với việc nhấn mạnh sự tham gia của công dân vào tất cả các khâu của quá trình chính sách cũng

(Xem tiếp trang 33)

23 Xem chú thích 9.

24 Smith R (2004), Focusing on Public Value:Something New and Something Old. Australian Journal of Public Administration, 63(4): 68-79.

25 Xem chú thích 7.

CHẾ ĐỘ BẦU CỬ VÀ VIỆC XÂY DỰNG MỐI QUAN HỆ GẮN BÓ CHẶT CHẼ VÀ CÓ TRÁCH NHIỆM GIỮA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VỚI CỬ TRI

Phan Văn Ngọc*

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

Thông tin bài viết:

Từ khóa: chế độ bầu cử, đại biểu Quốc hội, cử tri, đại diện, chủ quyền nhân dân, mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 24/07/2017
Biên tập: 07/08/2017
Duyệt bài: 11/08/2017

Tóm tắt:

Nền tảng chính trị - pháp lý của mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri là chế độ bầu cử. Trong xã hội dân chủ, bầu cử trở thành "công cụ" hữu hiệu nhất để buộc các đại biểu dân cử phải coi trọng lợi ích của cử tri, liên hệ chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử. Bài viết phân tích tác động của chế độ bầu cử đối với việc xây dựng mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội, góp phần thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng "cơ chế để ĐBQH gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri"[1].

Article Infomation:

Keywords: election mechanism, National Assembly Deputies, voters, representatives, People's sovereignty, relationship between National Assembly Deputies and voters

Article History:

Received: 24 Jul. 2017
Edited: 07 Aug. 2017
Appproved: 11 Aug. 2017

Abstract:

The political-legal foundation of the relationship between National Assembly and voters is the election mechanism. In a democratic society, elections are the most effective "tool" to force the recident elected representatives to respect the interests of voters, to have closed and responsible contacts with the voters, especially the voters in the election locality. This article provides the analysis of the impacts of the election mechanism on the relations between the National Assembly Deputies and the voters and provides recommendations to improve the National Assembly Election, contributing to the implementation of the policy of the Party on the development of "a mechanism for the National Assembly Deputies to have closed relation and be responsible to the voters".

1. Vai trò, tác động của chế độ bầu cử đối với việc xây dựng mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri

Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực

1 Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 52.

nhà nước trong Quốc hội. Có nhiều yếu tố tác động đến mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri, nhưng chế độ bầu cử là yếu tố giữ vai trò quan trọng nhất. Điều này được thể hiện ở một số khía cạnh sau:

- *Thứ nhất,* là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra, ĐBQH cần gắn bó chặt chẽ với cử tri, nắm bắt và phản ánh một cách đầy đủ hơn ý chí, nguyện vọng của cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử.

- *Thứ hai,* tiêu chí đại diện quyết định đến vai trò đại diện của đại biểu, qua đó ảnh hưởng đến khả năng duy trì mối quan hệ giữa đại biểu với các nhóm cử tri. Một ĐBQH đại diện cho nhiều cơ cấu, thành phần sẽ làm phân tán khả năng đại diện của chính đại biểu. Thực tế, do điều kiện có hạn nên đại biểu không thể gắn bó chặt chẽ đồng thời với nhiều nhóm cử tri để phản ánh một cách toàn diện ý chí, nguyện vọng của cử tri, không thể cùng lúc quan tâm sâu sát đến tất cả các vấn đề có liên quan đến lợi ích của cử tri thuộc các cơ cấu, thành phần xã hội mà họ đại diện. Kinh nghiệm bầu cử ở các nước có nền dân chủ đại diện lâu đời cho thấy, tiêu chí đại diện theo đơn vị bầu cử vẫn là tiêu chí căn bản nhất. Các cơ cấu khác được hình thành một cách tự nhiên dựa trên kết quả bỏ phiếu của cử tri. Vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu chỉ được đặt ra đối với nhóm cử tri yếu thế, đặc thù như phụ nữ, cộng đồng dân tộc thiểu số.

- *Thứ ba,* cách thức phân chia đơn vị bầu cử và số đại biểu được bầu. Đơn vị bầu cử có phạm vi càng nhỏ, với số lượng cử tri hợp lý thì sự gắn bó giữa ĐBQH với cử tri càng chặt chẽ, trách nhiệm. Chế độ bầu cử đơn danh - một đại diện (mỗi đơn vị bầu cử bầu một đại biểu) thì ĐBQH gắn bó chặt chẽ với cử tri hơn so với ở các chế độ bầu cử liên danh - đa đại diện (mỗi đơn vị bầu cử bầu nhiều đại biểu). Chế độ trách nhiệm cá nhân của đại biểu trước cử tri được xác lập rõ ràng. Mức độ chặt chẽ và trách nhiệm trong mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri tỷ lệ nghịch với số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử. Đơn vị bầu cử được bầu số lượng càng ít đại biểu thì mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri càng chặt chẽ, gắn bó.

- *Thứ tư,* phương pháp xác định kết quả bầu cử theo đa số tạo ra sự gắn kết chặt chẽ và trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri hơn so với phương pháp hỗn hợp hay tỷ lệ. Thể hiện rõ nét nhất là phương pháp đa số tương đối, người có tỷ lệ phiếu cao nhất thắng cử. Đại biểu do cử tri trực tiếp bầu ra bao giờ cũng gắn bó với cử tri hơn so với đại biểu được chỉ định hoặc lựa chọn dựa trên sự sắp xếp ưu tiên của các đảng chính trị căn cứ vào tỷ lệ số phiếu nhận được của mỗi đảng và của mỗi ứng cử viên.

- *Thứ năm,* tính cạnh tranh là đặc trưng của chế độ bầu cử dân chủ. Cạnh tranh được thể hiện ở trong suốt các quá trình bầu cử từ giới thiệu ứng cử viên, vận động tranh cử và bỏ phiếu. Chế độ bầu cử có tính cạnh tranh cao, có nhiều ứng cử viên tiềm năng tham gia tranh cử một cách bình đẳng là cơ sở tạo lập và duy trì mối quan hệ gắn bó giữa đại biểu với cử tri sau khi đắc cử. Ngược lại, các chế độ bầu cử có ít tính cạnh tranh, bầu cử mang tính hình thức, cử tri không có nhiều

cơ hội lựa chọn người đại diện cho mình thì mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri thường lỏng lẻo.

Chế độ bầu cử chỉ có thể đóng vai trò nền tảng để xác lập mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm giữa đại biểu với cử tri nếu tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc, tiêu chí bầu cử tiến bộ. Bầu cử phải thực sự là công cụ để nhân dân ủy quyền và kiểm soát quyền lực. Cử tri có quyền đánh giá, bày tỏ sự tín nhiệm đối với người đại diện và quyết định việc trúng cử, tại nhiệm và tái cử của họ thông qua phiếu bầu. Gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri trở thành nhu cầu tự thân của mỗi đại biểu để thực hiện tốt chức năng đại diện trong khi tại nhiệm và bảo đảm khả năng tái cử trong nhiệm kỳ kế tiếp. "Viễn cảnh đánh mất quyền lực trong cuộc bầu cử tiếp theo được lịch sử chứng minh tỏ ra hiệu quả trong việc ràng buộc các nhân vật được bầu coi trọng lợi ích của cử tri"[2].

Cùng với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta, trong những nhiệm kỳ vừa qua, việc xây dựng mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri đã được chú trọng, quan tâm. Các quy định pháp luật có liên quan, nhất là các nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) quy định về tiếp xúc cử tri, tiếp công dân đã được sửa đổi, bổ sung, tạo hành lang pháp lý cho việc thực hiện mối liên hệ giữa ĐBQH với cử tri. Trên thực tế, hoạt động tiếp xúc cử tri định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội được duy trì thường xuyên hơn; công tác tiếp công dân ngày càng đi vào nền nếp. Một số hình thức mới về tiếp xúc cử tri bước đầu được vận dụng. Kết quả giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri, đơn thư của công dân đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Nhận thức và ý thức trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri được nâng lên.

Tuy nhiên, so với yêu cầu thực tiễn đặt ra từ quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, phát huy dân chủ thì mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri còn nhiều tồn tại, hạn chế. Hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp công dân của ĐBQH chủ yếu gắn với hoạt động chung của Đoàn ĐBQH và cơ quan Quốc hội mà ĐBQH là thành viên. Đại biểu đang thực hiện các hoạt động này với tính chất là một nhiệm vụ do pháp luật quy định. Vai trò và trách nhiệm cá nhân đại biểu chưa được xác lập rõ ràng. Giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri chưa trở thành nhu cầu tự thân, động lực, trách nhiệm chính trị của cá nhân ĐBQH.

Hạn chế nêu trên do nhiều nguyên nhân như phương thức hoạt động, điều kiện thực tế, chất lượng và tính chuyên nghiệp của đại biểu, cơ chế kiểm soát và trách nhiệm giải trình của ĐBQH trước cử tri... Trong đó, có nguyên nhân bắt nguồn từ chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành, cụ thể là:

- Việc lập dự kiến danh sách ứng cử ĐBQH hiện nay còn nặng về vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu. Mặc dù chủ trương là không vì cơ cấu mà xem nhẹ chất lượng đại biểu nhưng trên thực tế, các cuộc bầu

2 IDEA, Bản dịch tiếng Việt, Những hướng dẫn thiết thực về xây dựng Hiến pháp, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 73.

cử đều nhấn mạnh đến vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu. Điều này dẫn đến tình trạng chú trọng vai trò đại diện theo cơ cấu trong quá trình giới thiệu người ứng cử. Nhưng sau bầu cử, mối liên hệ và trách nhiệm của đại biểu đối với các nhóm cử tri theo cơ cấu không được xác lập một cách rõ ràng. Đặc biệt là do phải bảo đảm cơ cấu nên đã ảnh hưởng chất lượng đại biểu. "Nhiều đại biểu phải gánh rất nhiều cơ cấu, vì vậy có khi cả tỉnh cũng chỉ tìm được một, hai người đáp ứng được các đòi hỏi về cơ cấu. Như vậy thì chất lượng đại biểu bắt buộc phải bỏ qua"[3].

- Số đại biểu được bầu ở các đơn vị bầu cử mặc dù đã giảm xuống so với trước đây nhưng vẫn nhiều so với thực tế. Cuộc bầu cử Khóa XI có 188 đơn vị bầu 498 đại biểu[4]; Khóa XII có 182 đơn vị bầu 500 đại biểu[5]; Khóa XIII có 183 đơn vị bầu 500 đại biểu [6]; và khóa XIV có 184 đơn vị bầu 500 đại biểu[7]. Tỷ lệ trung bình có khoảng 2,64 - 2,74 đại biểu/ đơn vị bầu cử, đa số các đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu. Việc phân bổ nhiều đại biểu được bầu ở một đơn vị bầu cử dẫn đến tình trạng không phân định được trách nhiệm của từng cá nhân đại biểu với trách nhiệm chung, trách nhiệm tập thể của các đại biểu trong cùng một đơn vị bầu cử đối với cử tri. Đây là nguyên nhân dẫn đến sự "lỏng lẻo" trong mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri.

- Số dư người ứng cử ở mỗi đơn vị bầu cử còn ít, chất lượng người ứng cử không đồng đều dẫn đến tính cạnh tranh trong bầu cử không cao. Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV vừa qua, có tới 122/184 đơn vị bầu cử có 5 ứng cử viên để bầu 3 đại biểu[8]. Ngoài ra, ở một số đơn vị bầu cử, sự chênh lệch khá lớn về chất lượng giữa các ứng cử viên chưa được khắc phục triệt để nên việc lựa chọn của cử tri trở nên hình thức. Vai trò của cử tri chưa được đề cao, quyền bầu cử của công dân chưa được bảo đảm một cách thực chất.

- Công tác hiệp thương bầu cử chủ yếu vẫn là chú trọng đến việc bảo đảm thực hiện đúng số lượng, cơ cấu, thành phần ĐBQH đã được dự kiến. Cử tri chưa có điều kiện để tham gia một cách rộng rãi vào quá trình hiệp thương, giới thiệu và bày tỏ thái độ, chính kiến đối với người ứng cử. Vận động bầu cử của các ứng cử viên chỉ tập trung vào việc trình bày chương trình hành động, chưa có cơ chế để tổ chức tranh luận, đối thoại giữa các ứng cử viên với nhau và với cử tri.

- Quyền bãi nhiệm đại biểu của cử tri là quyền hiến định, được quy định lần đầu

3 Võ Văn Kiệt (2007), "Vì một Quốc hội thực sự đại diện cho dân", Kỷ yếu Hội thảo Quốc hội Việt Nam – 60 năm hình thành và phát triển, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 548.

4 Hội đồng bầu cử (2002), Báo cáo số 284 BC/HĐBC ngày 13/7/2002 về tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa XI.

5 Hội đồng bầu cử (2007), Báo cáo số 474/HĐBC ngày 02/7/2007 về tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII.

6 Hội đồng bầu cử (2011), Báo cáo số 453/BC-HĐBC ngày 18/7/2011 về tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011-2016.

7 Hội đồng bầu cử Quốc gia (2016), Nghị quyết số 53/NQ-HĐBCQG, ngày 03/3/2016, về số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị bầu cử và số lượng ĐBQH được bầu ở mỗi đơn vi bầu cử của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

8 Hội đồng bầu cử Quốc gia (2016), Nghị quyết số 270/NQ-HĐBCQG, ngày 26/4/2016, công bố danh sách chính thức những người ứng cử ĐBQH khóa XIV theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước.

trong Hiến pháp năm 1959 và được kế thừa trong các bản Hiến pháp sau này. Theo đó, cử tri có quyền bãi nhiệm ĐBQH nếu tỏ ra không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Tuy nhiên, quy trình, thủ tục cử tri bãi nhiệm đại biểu được quy định khá sơ sài, thiếu cụ thể nên trên thực tế, cho đến nay, chỉ có 01 lần cử tri được thực hiện quyền này[9].

2. Hoàn thiện chế độ bầu cử để tăng cường mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và trách nhiệm của đại biểu Quốc hội với cử tri

Một trong những định hướng của Đảng về tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội được nêu ra tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI là "có cơ chế để ĐBQH gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri". Chủ trương này được khẳng định lại tại Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương và nhấn mạnh hơn việc gắn trách nhiệm của đại biểu với cử tri, trước hết là cử tri tại nơi bầu cử[10].

Để hiện thực hóa chủ trương này cần có một hệ thống các giải pháp đồng bộ, nhưng hoàn thiện chế độ bầu cử ĐBQH vẫn là giải pháp cơ bản nhất và có tính bền vững, lâu dài. Cụ thể, chúng ta nên tập trung hoàn thiện một số vấn đề sau:

- *Thứ nhất,* về phân chia đơn vị bầu cử và phân bổ số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử. Sự gắn bó giữa ĐBQH với cử tri phụ thuộc rất lớn vào quy mô đơn vị bầu cử, số lượng ĐBQH được bầu ở đơn vị bầu cử. Do vậy, ở nước ta, trước mắt khi chưa thể tổ chức đơn vị bầu cử một đại biểu thì chỉ nên quy định mỗi đơn vị bầu cử bầu không quá 2 đại biểu. Không tổ chức nhiều đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu như hiện nay. Số lượng đại biểu được bầu càng ít thì sự gắn bó, liên hệ với cử tri càng mật thiết, trách nhiệm của đại biểu trước cử tri càng cao, phân định được trách nhiệm cá nhân của mỗi đại biểu với trách nhiệm của "tập thể" các đại biểu trong đơn vị bầu cử. Hướng lâu dài là cần nghiên cứu chia nhỏ các đơn vị bầu cử dựa trên nguyên tắc bình đẳng về số dân và tổ chức các đơn vị bầu cử một đại diện.

- *Thứ hai,* bên cạnh việc hạn chế số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử, cần tăng tính cạnh tranh trong bầu cử thông qua việc tăng số người ứng cử đồng thời với việc nâng cao chất lượng ứng cử viên, tổ chức vận động bầu cử rộng rãi, thực chất và hướng đến việc tranh cử. Thông qua đó, cử tri có điều kiện để đối thoại, tìm hiểu về năng lực, trình độ của người ứng cử, nắm bắt đầy đủ thông tin về các ứng cử viên và có nhiều cơ hội lựa chọn khi bỏ phiếu bầu cử. Có như vậy mới bảo đảm thực chất quyền bầu cử của cử tri, khuyến khích được cử tri tham gia các cuộc bầu cử một cách có trách nhiệm. ĐBQH mới thấy hết được trách nhiệm của mình trước sự tín nhiệm của cử tri, nhận thức một cách rõ ràng về tầm quan trọng của mối liên hệ với cử tri đối với việc

9 Năm 1979, cử tri ở đơn vị bầu cử số 4 của tỉnh Thanh Hóa đã bỏ phiếu bãi miễn tư cách ĐBQH đối với ông Hoàng Văn Hoan. Đây là lần đầu tiên và duy nhất cho đến nay cử tri trực tiếp bỏ phiếu bãi miễn đại biểu.

10 Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2003 của Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa XI về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.

tiếp tục được tái cử trong những nhiệm kỳ tiếp theo.

- *Thứ ba,* khuyến khích cử tri tham gia quá trình bầu cử, bảo đảm thực chất quyền bầu cử của công dân. Để làm được điều này, trước hết phải khắc phục những hạn chế trong quá trình dự kiến, phân bổ cơ cấu, thành phần ĐBQH. Giải pháp chung là giảm số lượng các cơ cấu, thành phần đại biểu; chuyển các cơ cấu có tính bắt buộc sang cơ cấu mang tính mở, có tính định hướng và khuyến khích thực hiện. Thu hút sự tham gia của cử tri vào tất cả các bước của quá trình chuẩn bị bầu cử, nhất là hội nghị lấy ý kiến nhận xét của cử tri nơi cư trú, nơi công tác để giới thiệu đại biểu và tham gia vào quá trình vận động bầu cử. Chương trình hành động, vận động bầu cử của các ứng cử viên được đăng tải công khai và phổ biến rộng rãi để cử tri nghiên cứu, tìm hiểu trước khi bầu cử, đồng thời là cơ sở để cử tri và các cơ quan có thẩm quyền đánh giá về mức độ hoàn thành trách nhiệm của đại biểu, kết quả thực hiện lời hứa trước cử tri khi ứng cử.

- *Thứ tư,* trong việc phân bổ, giới thiệu đại biểu ứng cử cần lưu ý phân bổ các ứng cử viên ở trung ương tái cử tại các tỉnh, thành phố mà họ đang là ĐBQH. Đối với đại biểu đang công tác tại địa phương, nên giới thiệu, phân bổ về ứng cử ở đơn vị bầu cử đã được bầu trước đây. Thực tế các cuộc bầu cử vừa qua cho thấy, mặc dù có đặt ra tiêu chí phân bổ, giới thiệu tái cử tại địa phương đang là ĐBQH nhưng rất nhiều ứng cử viên tái cử đã chủ động đăng ký để được giới thiệu về ứng cử ở địa phương khác. Điều này, một mặt làm gián đoạn mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri, mặt khác không tạo ra được cơ sở, điều kiện thuận lợi cho cử tri đánh giá về ứng cử viên khi bỏ phiếu bầu cử, ràng buộc trách nhiệm của đại biểu trước cử tri, nhất là đối với đại biểu tái cử.

- *Thứ năm,* quy định cụ thể quy trình, thủ tục cử tri bãi nhiệm ĐBQH khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri. Bãi nhiệm đại biểu là một trong các hình thức dân chủ trực tiếp cơ bản nhất. Do vậy, quy định cụ thể vấn đề này là một bước hiện thực hóa quyền hiến định của cử tri, qua đó tăng cường trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri. Tuy nhiên, việc bãi nhiệm là một thủ tục phức tạp, trải qua nhiều bước, mất nhiều thời gian, công sức, kinh phí. Hơn nữa, việc tổ chức để cử tri bãi nhiệm đại biểu đương nhiên sẽ phát sinh hệ lụy là phải tổ chức bầu cử bổ sung ĐBQH. Chính vì vậy, tổ chức để cử tri bãi nhiệm ĐBQH chỉ nên thực hiện trong bối cảnh thực sự cần thiết và trong điều kiện các đơn vị bầu cử đã được đổi mới theo hướng chia nhỏ với số lượng dân cư và địa giới phù hợp.

Hoàn thiện chế độ bầu cử ĐBQH để hướng đến một chế độ bầu cử dân chủ, trong đó quyền bầu cử của công dân được bảo đảm một cách thực chất, cử tri có điều kiện để quyết định đến kết quả bầu cử, khả năng trúng cử của ứng cử viên cũng như cơ hội tái cử của ĐBQH trong các nhiệm kỳ tiếp theo. Đó là giải pháp quan trọng và căn cơ nhất để việc xác lập và duy trì mối liên hệ chặt chẽ, có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri nơi ứng cử trở thành động lực, là nhu cầu tự thân của mỗi cá nhân ĐBQH ■

QUYỀN CỦA TRẺ EM KHUYẾT TẬT

Đào Mộng Điệp*
Phan Vĩnh Tuấn Anh**
* TS, Khoa Luật Kinh tế, Đại học Luật Huế.
** Đại học Luật Huế

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quyền, trẻ em khuyết tật, pháp luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 03/04/2017
Biên tập: 15/06/2017
Duyệt bài: 19/06/2017

Tóm tắt:

Quyền của người khuyết tật nói chung và trẻ em khuyết tật nói riêng được xếp vào nhóm dân cư phải được các quốc gia bảo vệ. Nhận thức này đã được phản ánh trong các công ước quốc tế và hành lang pháp lý của các quốc gia. Quyền của trẻ em khuyết tật đã được ghi nhận trong pháp luật Việt Nam. Song nhận thức và thi hành quyền của trẻ em khuyết tật vẫn còn nhiều rào cản. Pháp luật điều chỉnh về vấn đề này vẫn còn hạn chế, bất cập, còn khoảng cách giữa việc ghi nhận về văn bản pháp luật và thực tiễn áp dụng. Nghiên cứu, đánh giá một số quyền của trẻ em khuyết tật và vấn đề hoàn thiện, bảo đảm thực thi hiệu quả pháp luật về quyền của trẻ em khuyết tật chính là nội dung được trao đổi trong bài viết này.

Article Infomation:

Keywords: rights, children with disability, laws

Article History:

Received: 03 Apr. 2017
Edited: 15 Jun. 2017
Appproved: 19 Jun. 2017

Abstract:

The rights of people with disabilities in general and children with disabilities in particular belong to the vunerable group protected by the government. This awareness is reflected in the international conventions and the national legal framework. The rights of children with disabilities have been recognized in Vietnamese laws. But awareness and enforcement of the rights of children with disabilities still have several obstacles. The legal provisions on this issue are still limited and inadequate, there is a gap between the recognition of legal documents and the practical application. Reviews and assesments of a number of the rights of children with disabilities and proposed improvements of the effective implementation of the law on the rights of children with disabilities are the core contents discussed in this article.

1. Trẻ em khuyết tật và quyền của trẻ em khuyết tật

Trẻ em là một thuật ngữ được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Công ước của Liên hiệp quốc (LHQ) về Quyền trẻ em quy định: "Trẻ em có nghĩa là bất kỳ người nào

dưới 18 tuổi, trừ trường hợp pháp luật có thể được áp dụng với trẻ em đó quy định tuổi thành niên sớm hơn"[1]. Trong một số trường hợp, khái niệm trẻ em cũng được tiếp cận dưới góc độ người chưa thành niên. Theo đó, người chưa thành niên được xác định "là trẻ em hay người trẻ tuổi"[2]. Thuật ngữ người chưa thành niên có nội hàm cùng thuật ngữ trẻ em cũng được quy định trong Bản quy tắc của LHQ về Bảo vệ người chưa thành niên bị tước quyền tự do, theo đó, "người chưa thành niên là người dưới 18 tuổi"[3]. Sự giao thoa của hai khái niệm trẻ em và người chưa thành niên cũng được ghi nhận trong Từ điển Black is Law Dictionary, "người chưa thành niên là trẻ em và trẻ em là người dưới 18 tuổi"[4] . Trong khi đó, pháp luật Việt Nam lại tiếp cận khái niệm trẻ em và người chưa thành niên dưới các khía cạnh khác nhau.

Theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015, người chưa thành niên được xác định: "Người từ đủ mười tám tuổi trở lên là người thành niên. Người chưa đủ mười tám tuổi là người chưa thành niên"[5]. Trong khi đó, Luật Trẻ em xác định: "Trẻ em là người dưới 16 tuổi"[6].

Thuật ngữ người khuyết tật cũng được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Có quan điểm cho rằng, người khuyết tật là "công dân hạng hai"[7], người thuật ngữ khuyết tật được xếp đồng nghĩa với thuật ngữ người tàn tật. Có quan điểm tiếp cận người khuyết tật dưới góc độ từ thiện. Do đó, người khuyết tật cần sự trợ giúp đặc biệt từ phía xã hội và người khuyết tật khó có cơ hội hoà nhập vào môi trường xung quanh cũng như khả năng thay đổi môi trường sống và sự tác động đến ý thức hệ của cộng đồng đối với họ. Với cách tiếp cận này, họ thụ động trong cách được hưởng các quyền mà pháp luật quy định. Có quan điểm tiếp cận người khuyết tật dưới góc độ y tế, theo đó, người khuyết tật được Nhà nước chữa trị và với mục tiêu làm cho người khuyết tật trở lại trạng thái bình thường bằng can thiệp y tế[8]. Bên cạnh đó, tiếp cận dựa trên quyền của người khuyết tật cũng nhận được nhiều sự quan tâm của xã hội[9]. Mặc dù có nhiều cách tiếp cận khác nhau, tuy nhiên những cách tiếp cận đó đã góp phần tạo ra một bước đột phá mới trong tư duy, nhận thức của cộng đồng về quyền đối với người khuyết tật nói chung và trẻ em khuyết tật nói riêng ở nước ta .

Theo quy định của Công ước về Quyền của người khuyết tật năm 2006,

---

1 Điều 1 Công ước LHQ về Quyền trẻ em.
2 Điểm 2 Bản quy tắc Tiêu chuẩn tối thiểu của tổ chức LHQ về áp dụng pháp luật người chưa thành niên được Đại hội đồng LHQ thông qua ngày 29/11/1985.
3 Bản quy tắc của LHQ về bảo vệ người chưa thành niên bị tước quyền tự do được Đại hội đồng LHQ thông qua ngày 14/12/1990.
4 Trần Thắng Lợi (2012), Hoàn thiện pháp luật về lao động chưa thành niên trong điều kiện hội nhập quốc tế.
5 Quốc hội (2015), Bộ luật Dân sự.
6 Điều 1 Luật Trẻ em.
7 Đào Mộng Điệp, Thực trạng và định hướng nghiên cứu, giảng dạy pháp luật về người khuyết tật tại Trường Đại học Luật Huế, Hội thảo khoa học "Chia sẻ kinh nghiệm giảng dạy và nghiên cứu pháp luật người khuyết tật trong các cơ sở đào tạo luật", Đại học Luật Hà Nội, 2015.
8 Đào Mộng Điệp, Thực trạng và định hướng nghiên cứu, giảng dạy pháp luật về người khuyết tật tại Trường Đại học Luật Huế, tlđd.
9 Nguyễn Trung, Giảng dạy ngoại khoá Luật Người khuyết tật Việt Nam – Cảm nghĩ của một cộng tác viên, Tạp chí Luật học, 10/2013.

người khuyết tật "bao gồm những người bị suy giảm về thể chất, thần kinh, trí tuệ hay giác quan trong một thời gian dài, có ảnh hưởng qua lại với hàng loạt những rào cản có thể cản trở sự tham gia đầy đủ với hiệu quả của người khuyết tật vào xã hội trên cơ sở bình đẳng với những người khác"[10]. Phù hợp với Công ước quốc tế, trẻ em khuyết tật có thể được hiểu là: "Người dưới 16 tuổi có sự biến đổi bất thường về hình thái hay chức năng của bộ phận nào đó trong cơ thể gây ảnh hưởng đáng kể đến các hoạt động của cuộc sống trên cơ sở bình đẳng với những người khác".

Quyền của người khuyết tật nói chung và trẻ em khuyết tật nói riêng được ghi nhận trong rất nhiều văn kiện quốc tế[11] và pháp luật quốc gia[12]. Quyền của trẻ em khuyết tật được xem là những thuộc tính tự nhiên gắn với chính bản thân họ. Trẻ em khuyết tật được hưởng các quyền con người một cách bình đẳng, không bị phân biệt đối xử với các đối tượng khác trong xã hội. Mặt khác, trẻ em khuyết tật cũng tham gia vào cộng đồng như những công dân thực thụ khi tiếp cận và thực hiện các loại quyền đã được thừa nhận dưới phương diện pháp lý. Theo đó, quyền của trẻ em khuyết tật có những đặc trưng cơ bản của quyền con người nói chung như: i) tính phổ biến; ii) tính đặc thù; iii) tính không thể bị tước bỏ; iv) tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quyền[13].

2. Nội dung quyền của trẻ em khuyết tật

2.1 Quyền chăm sóc sức khoẻ

Theo quy định của pháp luật nước ta, Nhà nước có chính sách để hỗ trợ, bảo đảm mọi trẻ em nói chung và trẻ em khuyết tật nói riêng được chăm sóc sức khỏe, ưu tiên cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, trẻ em dân tộc thiểu số, trẻ em đang sinh sống tại các xã biên giới, miền núi, hải đảo và các xã có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Đồng thời, pháp luật cũng quy định, Nhà nước bảo đảm thực hiện các biện pháp theo dõi sức khỏe định kỳ cho trẻ em theo độ tuổi, chăm sóc dinh dưỡng, sức khỏe ban đầu và tiêm chủng cho trẻ em; phòng, chống tai nạn, thương tích trẻ em, tư vấn và hỗ trợ trẻ em trong việc chăm sóc sức khỏe sinh sản, sức khỏe tình dục phù hợp với độ tuổi theo quy định của pháp luật. Nhà nước đóng, hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho trẻ em theo quy định của pháp luật về bảo hiểm y tế phù hợp với độ tuổi, nhóm đối tượng và

10 Điều 1 Công ước về Quyền của người khuyết tật năm 2006.

11 Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền năm 1948; Công ước về các Quyền dân sự, chính trị năm 1966; Tuyên bố về Quyền của những người thiểu năng tâm thần năm 1971; Tuyên bố về Quyền của người khuyết tật năm 1975; Các nguyên tắc về bảo vệ người bị thiểu năng tâm thần và tăng cường chính sách sức khoẻ tâm thần năm 1991; Các quy tắc tiêu chuẩn về bình đẳng hoá các cơ hội cho người khuyết tật năm 1993; Công ước của LHQ về Quyền của người khuyết tật năm 2006; Công ước số 100 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ cho một số công việc có giá trị ngang nhau năm 1951; Công ước số 111 về Phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp năm 1958; Công ước số 159 về Phục hồi chức năng lao động và việc làm của người khuyết tật năm 1983; Bản Quy tắc thực hành trong quản lý người khuyết tật tại công sở năm 2002…

12 Việt Nam đã ban hành Hiến pháp năm 2013, Luật Trẻ em năm 2016, Luật Người khuyết tật năm 2010, Bộ luật Lao động năm 2012, Luật Giáo dục nghề nghiệp… và các nghị định hướng dẫn thi hành để tạo hành lang pháp lý cho trẻ em khuyết tật được bảo vệ và thực thi có hiệu quả quyền của mình trên thực tế.

13 Xem thêm Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009; Tài liệu một số kiến thức pháp luật về quyền con người dành cho giáo viên dạy môn Giáo dục công dân, môn Pháp luật, Nguyễn Duy Lãm, Nguyễn Thị Tố Nga (CB), Bộ Tư pháp, 2012; Vũ Ngọc Bình, LHQ và pháp luật quốc tế về quyền con người , http://www.crights.org.vn/home.asp?id-107&langid=1.

phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội từng thời kỳ. Nhà nước khuyến khích cơ quan, tổ chức, gia đình, cá nhân ủng hộ, đầu tư nguồn lực để bảo vệ và chăm sóc sức khỏe cho trẻ em, ưu tiên cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

Trẻ em khuyết tật được khám bệnh, chữa bệnh và sử dụng các dịch vụ y tế phù hợp, được hưởng chính sách bảo hiểm y tế. Pháp luật cũng khuyến khích tổ chức, cá nhân hỗ trợ thực hiện khám bệnh, chữa bệnh cho người khuyết tật và quy định trách nhiệm của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh. Trẻ em khuyết tật được thực hiện biện pháp khám bệnh, chữa bệnh phù hợp, trong trường hợp trẻ em khuyết tật đặc biệt nặng và trẻ em khuyết tật nặng có chế độ ưu đãi về khám bệnh, chữa bệnh. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định các biện pháp phòng ngừa và phát hiện sớm khuyết tật; xác định khuyết tật bẩm sinh đối với trẻ em sơ sinh để kịp thời có biện pháp điều trị và chỉnh hình, phục hồi chức năng phù hợp.

Trẻ em khuyết tật được phục hồi chức năng thông qua Viện Chỉnh hình, phục hồi chức năng; Trung tâm Chỉnh hình, phục hồi chức năng; Bệnh viện Điều dưỡng, phục hồi chức năng; Khoa Phục hồi chức năng của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh; Bộ phận Phục hồi chức năng của cơ sở bảo trợ xã hội; cơ sở khác. Ngoài ra, trẻ em khuyết tật còn được tạo điều kiện, hỗ trợ phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng.

2.2 Quyền giáo dục

Giáo dục đào tạo được xem là quốc sách hàng đầu, đầu tư cho con người là đầu tư cho quá trình phát triển. Đối với trẻ em khuyết tật, quyền giáo dục là một loại quyền đặc biệt. Loại quyền này gắn liền với hoạt động về trí tuệ và sử dụng trí tuệ là công cụ để tiếp thu các kiến thức được truyền thụ. Tuy nhiên, trẻ em khuyết tật về trí tuệ gặp những rào cản lớn khi thực thi loại quyền này. Chính vì vậy, pháp luật đã có những quy định mang tính ưu tiên cho đối tượng đặc thù này.

Pháp luật quy định về các ưu đãi đối với trẻ em khuyết tật như: được học tập phù hợp với nhu cầu và khả năng của người khuyết tật; được nhập học ở độ tuổi cao hơn so với độ tuổi quy định đối với giáo dục phổ thông; được ưu tiên trong tuyển sinh; được miễn, giảm một số môn học hoặc nội dung và hoạt động giáo dục mà khả năng của cá nhân không thể đáp ứng; được miễn, giảm học phí, chi phí đào tạo, các khoản đóng góp khác; được xét cấp học bổng, hỗ trợ phương tiện, đồ dùng học tập. Ngoài ra, trẻ em khuyết tật cũng gặp những khó khăn nhất định trong quá trình thực thi quyền giáo dục vì các nhu cầu riêng cần được hỗ trợ trong quá trình học tập. Do đó, trẻ em khuyết tật được cung cấp phương tiện, tài liệu hỗ trợ học tập dành riêng trong trường hợp cần thiết; người khuyết tật nghe, nói được học bằng ngôn ngữ ký hiệu; người khuyết tật nhìn được học bằng chữ nổi Braille theo chuẩn quốc gia. Đặc biệt, pháp luật quy định ba hình thức giáo dục cho trẻ em khuyết tật bao gồm: giáo dục hòa nhập, giáo dục bán hòa nhập và giáo dục chuyên biệt. Đồng thời pháp luật cũng quy định trách nhiệm của cơ sở giáo dục, Trung tâm Hỗ trợ phát triển giáo dục hòa nhập trong bảo đảm quyền giáo dục cho trẻ em khuyết tật.

2.3 Quyền dạy nghề và quyền làm việc

Dạy nghề giữ vai trò quan trọng tạo nguồn nhân lực bổ sung vào thị trường lao động, đặc biệt là nguồn nhân lực từ trẻ em khuyết tật. Để ghi nhận trẻ em khuyết tật

được hưởng quyền dạy nghề, trong pháp luật đã ghi rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc hỗ trợ tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật học nghề, được tư vấn học nghề miễn phí, lựa chọn và học nghề theo khả năng, năng lực bình đẳng như những người khác. Pháp luật cũng quy định trách nhiệm của cơ sở dạy nghề trong việc bảo đảm điều kiện dạy nghề cho trẻ em khuyết tật. Pháp luật cũng mở ra nhiều cơ hội để giải quyết việc làm cho trẻ em khuyết tật sau khi được học nghề và bồi dưỡng đào tạo nâng cao trình độ.

Trong lĩnh vực việc làm, bảo đảm quyền làm việc và có việc làm luôn là bài toán khó mang tính toàn cầu, đặc biệt là quyền làm việc của trẻ em khuyết tật. Pháp luật quy định vai trò của Nhà nước trong điều tiết các quan hệ lao động, tạo mọi điều kiện để người khuyết tật tham gia vào thị trường lao động. Nhà nước tạo điều kiện để trẻ em khuyết tật phục hồi chức năng lao động, được tư vấn việc làm miễn phí, có việc làm và làm việc phù hợp với sức khỏe và đặc điểm của người khuyết tật. Pháp luật cũng quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân không được từ chối tuyển dụng trẻ em khuyết tật có đủ tiêu chuẩn tuyển dụng vào làm việc hoặc đặt ra tiêu chuẩn tuyển dụng trái quy định của pháp luật nhằm hạn chế cơ hội làm việc của trẻ em khuyết tật. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định trách nhiệm của người sử dụng lao động bố trí sắp xếp công việc, bảo đảm điều kiện và môi trường làm việc phù hợp cho trẻ em khuyết tật. Đồng thời, pháp luật cũng ghi nhận quyền bình đẳng trong lĩnh vực việc làm của trẻ em khuyết tật, quyền không bị phân biệt đối xử trong lĩnh vực việc làm, quyền tự tạo việc làm của trẻ em khuyết tật dưới sự bảo trợ của Nhà nước và sự hỗ trợ của người sử dụng lao động. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định trách nhiệm và chế độ ưu đãi của người sử dụng lao động khi sử dụng trẻ em khuyết tật vào làm việc. Các ưu đãi dành cho doanh nghiệp thông thường là những ưu đãi về thuế, sự hỗ trợ về vốn, kỹ thuật, vật tư cho các doanh nghiệp sử dụng trẻ em khuyết tật.

2.4 Quyền bảo trợ xã hội

Bảo trợ xã hội được xem là một bộ phận của hệ thống an sinh xã hội. Vì vậy, khi đánh giá tốc độ phát triển văn minh của một quốc gia, tiêu chí để đo lường chính là hệ thống an sinh xã hội trong quốc gia đó. Thông qua bảo trợ xã hội, Nhà nước tiến hành phân phối lại thu nhập cho người nghèo và những người dễ bị tổn thương, trẻ em khuyết tật, tác động lên nghèo đói và bất bình đẳng xã hội.

Pháp luật quy định chế độ trợ cấp xã hội, hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng cho trẻ em khuyết tật, trong đó, những đối tượng hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng bao gồm người khuyết tật đặc biệt nặng và người khuyết tật nặng. Để tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật được hưởng bảo trợ xã hội, pháp luật cũng ghi nhận đối tượng được hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng, mức trợ cấp xã hội hàng tháng, mức hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng đối với từng loại đối tượng trẻ em khuyết tật.

Không chỉ thế, pháp luật cũng quy định chế độ nuôi dưỡng người khuyết tật trong cơ sở bảo trợ xã hội và các chế độ khác về bảo trợ xã hội cho trẻ em khuyết tật. Đồng thời, pháp luật quy định trách nhiệm của cơ sở chăm sóc trẻ em khuyết tật người khuyết tật trong việc tuân thủ điều kiện hoạt động của cơ sở chăm sóc trẻ em khuyết tật; thực hiện đầy đủ các quy chuẩn về nuôi dưỡng, cung

cấp dịch vụ tư vấn, trợ giúp trẻ em khuyết tật tương ứng với từng loại cơ sở, thực hiện cải tạo, nâng cấp cơ sở vật chất chưa bảo đảm điều kiện tiếp cận đối với trẻ em khuyết tật.

3. Một số nhận xét, đánh giá quyền của trẻ em khuyết tật

Nhìn nhận một cách khách quan, quyền của trẻ em khuyết tật trong pháp luật nước ta về cơ bản đã bước đầu đáp ứng được những yêu cầu đặt ra trong các văn kiện pháp lý quốc tế về nhân quyền. Hệ thống pháp luật Việt Nam đã góp phần quan trọng trong việc ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền của trẻ em khuyết tật. Thông qua hành lang pháp lý này, việc thực thi quyền của trẻ em khuyết tật ngày càng được củng cố, bảo vệ và phát triển phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị và xã hội Việt Nam. Bên cạnh đó, trong điều kiện hội nhập và toàn cầu hoá quốc tế như hiện nay, pháp luật về quyền của trẻ em khuyết tật vẫn còn những những hạn chế sau đây:

Thứ nhất, quy định của pháp luật về quyền của trẻ em khuyết tật còn tản mạn ở nhiều văn bản pháp luật; việc xác định độ tuổi trẻ em chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Quyền của trẻ em khuyết tật được điều chỉnh trong các văn bản pháp luật khác nhau như: Hiến pháp, Luật Trẻ em, Luật Người khuyết tật, Bộ luật Lao động và nhiều văn bản dưới luật. Điều này tạo ra những khó khăn nhất định trong quá trình tổ chức thi hành.

- Các văn bản pháp lý quốc tế xác định độ tuổi trẻ em mang tính mở; trong đó, xác định độ tuổi trẻ em có nội hàm với độ tuổi của lao động chưa thành niên. Trong khi đó, biên độ để xác định độ tuổi trẻ em của pháp luật nước ta thấp hơn so với thông lệ quốc tế. Điều này gây khó khăn trong cách xác định các biện pháp bảo đảm quyền của trẻ em khuyết tật.

Thứ hai, quy định của pháp luật về việc làm cho trẻ em khuyết tật còn thiếu cụ thể, ảnh hưởng tới việc bảo đảm quyền có việc làm của trẻ em.

Quy định của pháp luật về việc làm cho trẻ em khuyết tật còn mang tính định khung, chủ yếu dưới dạng khuyến khích, kêu gọi, khẩu hiệu, chưa quy định cụ thể những vấn đề liên quan đến chính sách miễn giảm, ưu đãi về thuế, quỹ quốc gia về việc làm, nguồn kinh phí và cách thực hiện nguồn kinh phí để bảo đảm và thực thi chính sách đối với trẻ em khuyết tật… Đặc biệt, quy định cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng từ 30% tổng số lao động trở lên là người khuyết tật nói chung và trẻ em khuyết tật nói riêng được hỗ trợ, ưu đãi tuỳ theo tỷ lệ lao động là người khuyết tật, mức độ khuyết tật của người lao động và quy mô doanh nghiệp là một bất cập, thiếu sự bình đẳng giữa cơ sở sản xuất, kinh doanh có sử dụng lao động là người khuyết tật với cơ sở sản xuất, kinh doanh không sử dụng lao động là người khuyết tật.

Thứ ba, quy định về dạy nghề cho trẻ em khuyết tật chưa đầy đủ.

Quy định của pháp luật về dạy nghề cho trẻ em khuyết tật còn bỏ trống nhiều vấn đề như: i) chưa luật hoá các tiêu chí về cơ sở doanh nghiệp và cơ sở sản xuất kinh doanh sử dụng nhiều lao động trẻ em khuyết tật; ii) chưa quy định trẻ em khuyết tật được học nghề, bổ túc nghề, đào tạo lại nghề tại các cơ sở dạy nghề được miễn, giảm học phí; iii) chưa luật hoá các nội dung liên quan đến vấn đề giúp đỡ lao động là người khuyết tật phục hồi chức năng lao động. Chưa luật hoá các điều kiện, nội dung, hình thức và cơ chế

hỗ trợ trẻ em khuyết tật phục hồi chức năng lao động, chưa quy định cụ thể trách nhiệm của các doanh nghiệp trong tạo điều kiện hỗ trợ, giúp đỡ trẻ em khuyết tật bị tai nạn lao động được phục hồi chức năng lao động. Ngoài ra, quy định về mức hỗ trợ học phí, đào tạo nâng cao trình độ, chuyển đổi nghề còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Đặc biệt, thiếu vắng các danh mục nghề đào tạo đối với các dạng tật, danh mục đối với các cơ sở đăng ký đào tạo nghề cho trẻ em khuyết tật…

Thứ tư, quy định về mức bảo trợ xã hội cho trẻ em khuyết tật chưa đáp ứng yêu cầu hiện nay.

Pháp luật hiện hành quy định mức chuẩn để xác định mức trợ cấp xã hội hàng tháng là 270.000 đồng (hệ số 1). Khi mức sống tối thiểu của dân cư thay đổi thì mức chuẩn trợ cấp cũng sẽ thay đổi cho phù hợp với tình hình thực tế của từng đối tượng bảo trợ xã hội. Trong khi đó, hiện nay mức lương tối thiểu chung áp dụng tính chế độ bảo hiểm xã hội, tính mức lương cho cán bộ, công chức, viên chức là 1.300.000 đồng. Nếu căn cứ vào mức tiền lương tối thiểu như hiện nay, thì rõ ràng sự thay đổi mức trợ cấp cho trẻ em khuyết tật hưởng bảo trợ xã hội chưa đáp ứng được tình hình hiện nay. Điều này dẫn đến sự bất hợp lý giữa mức thụ hưởng của trẻ em khuyết tật và sự thay đổi của điều kiện kinh tế - xã hội.

Thứ năm, cơ chế đảm bảo việc thực hiện quyền của trẻ em khuyết tật chưa đáp ứng yêu cầu.

Thực tế thực hiện các cơ chế bảo vệ quyền của trẻ em khuyết tật cho thấy, cơ chế thúc đẩy, bảo vệ và phòng ngừa để nâng cao hiệu quả thực thi quyền của trẻ em khuyết tật chưa được chú trọng. Đặc biệt là cơ chế phòng ngừa thông qua các kênh tuyên truyền, truyền thông, tư vấn, thông tin, tập huấn… chưa đáp ứng được yêu cầu bảo vệ quyền trẻ em khuyết tật hiện nay.

Thứ sáu, chế tài áp dụng đối với các hành vi vi phạm quyền của trẻ em khuyết tật chưa tương xứng với yêu cầu bảo vệ quyền trẻ em khuyết tật.

Pháp luật quy định trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quy định của pháp luật về quyền của trẻ em khuyết tật thì tuỳ theo mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự[14]. Tuy nhiên, khi có hành vi vi phạm pháp luật về quyền của trẻ em khuyết tật xảy ra thì việc áp dụng chế tài lại nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, gây rất nhiều khó khăn cho các chủ thể trong quá trình áp dụng.

Trong thời gian tới, để nâng cao chất lượng và hiệu quả thực thi quyền của trẻ em khuyết tật, chúng ta cần hoàn thiện quy định của pháp luật về quyền trẻ em khuyết tật nhằm sớm khắc phục những hạn chế nêu trên. Đồng thời, cần chú trọng việc xây dựng một cách có hiệu quả các cơ chế thực hiện quyền của trẻ em khuyết tật; đẩy mạnh cơ chế bảo vệ thông qua các cơ quan quản lý về trẻ em khuyết tật; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý trong bảo đảm việc thực hiện quyền của trẻ em khuyết tật kết hợp với cơ chế phòng ngừa, thường xuyên tuyên truyền và tập huấn quyền của trẻ em khuyết tật ■

14 Điều 105 Luật Trẻ em.

CÔNG BỐ BẢN ÁN, QUYẾT ĐỊNH CỦA TÒA ÁN VIỆT NAM

Ngô Thu Trang *
Nguyễn Thế Đức Tâm* *
* Vụ Pháp luật dân sự - kinh tế, Bộ Tư pháp.
** Học viên cao học, Đại học Paris II, Cộng hòa Pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: công bố bản án, xét xử công khai, quyền tiếp cận thông tin.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 03/04/2017
Biên tập: 08/06/2017
Duyệt bài: 12/06/2017

Tóm tắt:

Bài viết tìm hiểu các cam kết quốc tế của Việt Nam, cụ thể là trong các điều ước của luật nhân quyền quốc tế và luật thương mại quốc tế, cũng như các quy định của pháp luật Việt Nam có liên quan đến công bố bản án, quyết định của Tòa án. Từ đó, bài viết bình luận và đưa ra khuyến nghị đối với một số vấn đề được quy định tại Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Article Infomation:

Keywords: publication of judgments, public trial, right to access information.

Article History:

Received: 03 Apr. 2017
Edited: 08 Jun 2017
Appproved: 12 Jun 2017

Abstract:

This article is to review the international commitments of Vietnam, particularly the treaties on the international human rights law and international trade law, as well as, the relevant provisions of Vietnamese law concerning the publication of judgments and decisions. Based on its analysis, the article also provides comments and recommendations on a number of relevant issues stipulated in the Resolution No. 03/2017/NQ-HDTP by the Council of Judges of the Supreme People's Court

Bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật là một trong những yêu cầu quan trọng trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN. Điều này đã được thể hiện tại Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Theo đó, một trong bốn phương hướng cải cách tư pháp là "hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người"[1] và một trong bảy nhiệm vụ cải cách tư pháp là "hoàn thiện chính sách, pháp luật hình sự, pháp luật dân sự và thủ tục tố tụng tư pháp", trong đó có "từng bước thực hiện việc công

1 Mục II.1.1. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

khai hóa các bản án, trừ những bản án hình sự về tội xâm phạm an ninh quốc gia hoặc liên quan đến thuần phong, mỹ tục"[2].

Công bố bản án, quyết định của Tòa án là một trong những hình thức công khai hóa thông tin trong lĩnh vực tư pháp nhằm mục đích bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Điều này thể hiện sự công khai, minh bạch, dân chủ của Nhà nước ta, góp phần nâng cao niềm tin của nhân dân vào Đảng và Nhà nước. Công bố bản án, quyết định của Tòa án là một hình thức tuyên truyền pháp lý hiệu quả, giúp các cá nhân, tổ chức có hiểu biết đầy đủ về pháp luật và thực thi pháp luật trên thực tế. Mặt khác, công bố bản án, quyết định của Tòa án giúp tăng cường sự giám sát của toàn xã hội đối với các hoạt động tư pháp, góp phần ngăn chặn và đẩy lùi các sai sót, thậm chí là các hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng.

Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) lần đầu tiên hướng dẫn chi tiết việc công bố bản án, quyết định của Tòa án. Đây được xem là một bước tiến quan trọng trong quá trình cải cách tư pháp của Đảng và Nhà nước.

1. Cam kết quốc tế của Việt Nam liên quan đến công bố bản án, quyết định của Tòa án

Yêu cầu công bố bản án, quyết định của Tòa án, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, có thể được tìm thấy trong nhiều điều ước quốc tế khác nhau mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên, trong đó nổi bật là các quy định tại Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) và tại các Hiệp định của Tổ chức Thương mại Thế giới (World Trade Organization - WTO).

1.1 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị

Quyền con người trong lĩnh vực tư pháp, trong đó có quyền được xét xử công bằng và công khai, được ghi nhận rộng rãi trong luật nhân quyền quốc tế. Trước tiên, các Điều 10 và 11 Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ghi nhận các nguyên tắc như nguyên tắc xét xử công bằng và công khai, nguyên tắc suy đoán vô tội và nguyên tắc pháp chế (nulla poena sine lege). ICCPR có các quy định nhằm cụ thể hóa các nguyên tắc trên. Theo đó, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án được đề cập tại khoản 1 Điều 14 ICCPR như sau: "Mọi người đều bình đẳng trước Tòa án. Khi quyết định bất kỳ cáo buộc hình sự nào hoặc các quyền và nghĩa vụ trong bất kỳ vụ án dân sự nào, mọi người đều có quyền được xét xử công bằng và công khai bởi Tòa án có thẩm quyền, độc lập, khách quan, được thành lập theo luật. Báo chí và công chúng có thể không được phép tham dự một phần hoặc toàn bộ vụ xét xử vì lý do đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc vì lợi ích cuộc sống riêng tư của các bên, hoặc trong chừng mực thật cần thiết, theo ý kiến của Tòa án, trong hoàn cảnh đặc biệt mà việc xét xử công khai có thể làm phương hại đến lợi ích của công lý. Tuy nhiên, *mọi bản án trong vụ án hình sự hoặc*

2 Mục II.2.1. Nghị quyết số 49-NQ/TW tlđd.

vụ việc dân sự phải được công khai, trừ trường hợp vì lợi ích của người chưa thành niên hoặc vụ việc liên quan đến tranh chấp hôn nhân hoặc giám hộ trẻ em".

Về nguyên tắc, tất cả các vụ xét xử hình sự và dân sự đều phải được tiến hành bằng lời nói và công khai. Việc xét xử công khai bảo đảm sự minh bạch của quá trình tố tụng cũng như bảo vệ quyền lợi của cá nhân nói riêng và cả xã hội nói chung. Tòa án phải cung cấp thông tin về thời gian và địa điểm của vụ xét xử đến công chúng và phải cung cấp cơ sở vật chất phù hợp để những người quan tâm có thể tham dự vụ xét xử[3]. Yêu cầu xét xử công khai không nhất thiết phải áp dụng đối với thủ tục phúc thẩm[4] và thủ tục tiền thẩm (pre-trial)[5].

Khoản 1 Điều 14 ICCPR cũng ghi nhận các căn cứ mà dựa vào đó, Tòa án có thể không cho phép công chúng tham dự vụ xét xử. Cụ thể, báo chí và công chúng có thể không được phép tham dự một phần hoặc toàn bộ vụ xét xử vì lý do đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc vì lợi ích cuộc sống riêng tư của các bên, hoặc trong chừng mực thật cần thiết, theo ý kiến của Tòa án, trong hoàn cảnh đặc biệt mà việc xét xử công khai có thể làm phương hại đến lợi ích của công lý. Ngay cả trong các trường hợp đặc biệt kể trên, bản án, bao gồm chứng cứ, các lập luận và kết luận quan trọng, phải được công khai, trừ trường hợp vì lợi ích của người chưa thành niên hoặc vụ việc liên quan đến tranh chấp hôn nhân hoặc giám hộ trẻ em[6].

1.2 Các Hiệp định của Tổ chức Thương mại Thế giới

Lý do mà Tổ chức Thương mại Thế giới yêu cầu công bố hoặc công khai các luật lệ và quyết định của Thành viên là để bảo đảm sự minh bạch trong các biện pháp ảnh hưởng đến các chính phủ, thương nhân và người có quyền. Nếu không có việc công bố hoặc công khai, các đối tượng trên có thể không biết về các biện pháp được áp dụng đối với họ. Nói cách khác, việc công bố hoặc công khai tạo cơ hội cho các đối tượng trên biết và làm quen với các luật lệ và quyết định có thể được áp dụng hoặc ảnh hưởng đến họ[7]. Yêu cầu công bố hoặc công khai các luật lệ và quyết định của Thành viên được ghi nhận nổi bật tại khoản 1 Điều X Hiệp định chung về Thuế quan và thương mại (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) và khoản 1 Điều 63 Hiệp định về các khía cạnh liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPS).

Theo khoản 1 Điều X GATT: "Các luật, các quy định, *các quyết định tư pháp* và các quyết định hành chính để áp dụng chung, do Thành viên ban hành, liên quan đến việc phân loại hoặc định giá sản phẩm vì mục đích hải quan, hoặc đến suất thuế quan, thuế hoặc phí, hoặc đến các yêu cầu, hạn chế hoặc cấm nhập khẩu hoặc xuất khẩu hoặc thanh toán, hoặc ảnh hưởng đến việc

3 Communication No. 215/1986, Van Meurs v. The Netherlands, para. 6.2.
4 Communication No. 301/1988, R.M. v. Finland, para. 6.4.
5 Communication No. 819/1998, Kavanagh v. Ireland, para. 10.4.
6 UN Human Rights Committee (2007), General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, CCPR/C/GC/32, para. 29.
7 EC – IT Products (2010), WT/DS377/R, para. 7.1085.

mua bán, phân phối, vận tải, bảo hiểm, lưu kho, giám định, trưng bày, chế biến, pha trộn hoặc sử dụng khác, *phải được công bố nhanh chóng theo cách thức mà các chính phủ và thương nhân có thể làm quen với chúng*. Các thỏa thuận ảnh hưởng đến chính sách thương mại quốc tế đang có hiệu lực giữa chính phủ hoặc một cơ quan của chính phủ của một Thành viên và chính phủ hoặc một cơ quan của chính phủ của một Thành viên khác cũng phải được công bố. Các quy định tại khoản này không yêu cầu bất kỳ Thành viên nào phải tiết lộ thông tin mật có thể cản trở việc thực thi pháp luật hoặc trái lợi ích công cộng hoặc gây thiệt hại cho lợi ích thương mại hợp pháp của doanh nghiệp, bất kể là công hay tư".

Theo khoản 1 Điều 63 TRIPS: "Các luật, các quy định, *các quyết định tư pháp cuối cùng* và các quyết định hành chính để áp dụng chung, do Thành viên ban hành, liên quan đến đối tượng của Hiệp định này (sự sẵn có, phạm vi, việc thụ đắc, việc thực thi và việc ngăn ngừa sự lạm dụng các quyền sở hữu trí tuệ) *phải được công bố, hoặc nếu việc công bố không khả thi, phải được công khai, bằng ngôn ngữ quốc gia, theo cách thức mà các chính phủ và người có quyền có thể làm quen với chúng.* Các thỏa thuận liên quan đến đối tượng của Hiệp định này đang có hiệu lực giữa chính phủ hoặc một cơ quan của chính phủ của một Thành viên và chính phủ hoặc một cơ quan của chính phủ của một Thành viên khác cũng phải được công bố".

Nhìn chung, khoản 1 Điều X GATT và khoản 1 Điều 63 TRIPS yêu cầu Thành viên phải công bố các luật lệ và quyết định của mình liên quan đến đối tượng của hiệp định tương ứng. Cụm từ "các luật, các quy định, các quyết định tư pháp cuối cùng và các quyết định hành chính để áp dụng chung" trong khoản 1 Điều 63 TRIPS gần như tương tự với cụm từ "các luật, các quy định, các quyết định tư pháp và các quyết định hành chính để áp dụng chung" trong khoản 1 Điều X GATT, chỉ khác là khoản 1 Điều 63 TRIPS sử dụng thuật ngữ "các quyết định tư pháp cuối cùng" trong khi khoản 1 Điều X GATT sử dụng thuật ngữ "các quyết định tư pháp". Việc sử dụng thuật ngữ "các quyết định tư pháp cuối cùng" trong khoản 1 Điều 63 TRIPS là để loại trừ các quyết định tư pháp còn có thể bị kháng cáo và các quyết định tư pháp mang tính tạm thời, ví dụ như quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời.

Khoản 1 Điều 63 TRIPS yêu cầu Thành viên phải công bố hoặc công khai các luật lệ và quyết định: (i) bằng ngôn ngữ quốc gia, và (ii) theo cách thức mà các chính phủ và người có quyền có thể làm quen với chúng.

Trên cơ sở đó, việc "công bố" và "công khai" có thể được phân biệt dựa trên phạm vi mà các luật lệ và quyết định được trình bày để các chính phủ và thương nhân có thể làm quen với chúng. Việc "công bố" thường yêu cầu sự đầu tư về nhân lực và công nghệ để bảo đảm rằng các luật lệ và quyết định có thể tiếp cận được và được trình bày theo cách mà các chính phủ và thương nhân có thể quen thuộc với chúng một cách tương đối hoàn chỉnh. Việc này có thể yêu cầu phải thiết lập một hệ thống cho phép người sử dụng tra cứu các văn bản liên quan trên cơ sở dữ liệu của Thành viên và bảo đảm rằng các tài liệu được trình bày theo cách có thể hiểu được. Do đó, việc đăng tải trực tuyến các luật lệ và quyết định nhưng theo cách thức khó tiếp cận thì vẫn không được xem là "công bố".

Tóm lại, nếu Thành viên muốn công bố các luật lệ và quyết định bằng cách đăng tải trực tuyến thì Thành viên phải bảo đảm rằng các chính phủ, thương nhân, người có quyền có thể tiếp cận được chúng và chúng phải được trình bày theo cách có thể hiểu được. Nếu Thành viên chỉ muốn công khai (mà không công bố) các luật lệ và quyết định thì Thành viên đó có nghĩa vụ chứng minh rằng việc công bố là không khả thi. Tuy nhiên, với sự phát triển của khoa học - công nghệ hiện nay, nếu một Thành viên cho rằng việc công bố là không khả thi thì luận điểm đó thường thiếu thuyết phục.

Ngoài ra, cần lưu ý rằng khoản 1 Điều X GATT yêu cầu Thành viên phải "công bố nhanh chóng" các luật lệ và quyết định, trong khi khoản 1 Điều 63 TRIPS chỉ yêu cầu Thành viên phải "công bố" mà không đề cập trực tiếp đến tiêu chí "nhanh chóng". Tuy nhiên, tính kịp thời cần được ngầm hiểu trong yêu cầu công bố, bởi vì mục tiêu của việc công bố là để các chính phủ và người có quyền làm quen với các luật lệ và quyết định của Thành viên. Việc công bố chậm trễ sẽ đi ngược lại với mục tiêu này. Trong trường hợp công bố chậm trễ, Thành viên có nghĩa vụ đưa ra lý do và chứng minh.

2. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về công bố bản án, quyết định của Tòa án

2.1 Văn bản quy định về công bố bản án, quyết định của Tòa án

Về mặt lý luận, quy định về công bố bản án, quyết định của Tòa án sẽ góp phần bảo đảm các quyền hiến định của công dân mà cụ thể là quyền tiếp cận thông tin (TCTT) theo Điều 25 Hiến pháp năm 2013 và quyền được xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai (khoản 2 Điều 31, khoản 3 Điều 103 Hiến pháp năm 2013). Mặc dù quyền TCTT của công dân đã được cụ thể hóa bằng Luật TCTT năm 2016, nhưng Luật lại không đề cập trực tiếp đến bản án, quyết định của Tòa án. Trong khi đó, quyền được xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai đã được quy định trong các luật tố tụng nhưng các luật này chỉ đề cập trực tiếp đến việc tuyên án công khai[8] mà không trực tiếp đề cập đến việc công bố bản án, quyết định của Tòa án sau khi tuyên án.

Theo quy định của khoản 2 Điều 22 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Hội đồng Thẩm phán TANDTC có nhiệm vụ, quyền hạn ban hành nghị quyết hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật[9]; lựa chọn quyết định giám đốc thẩm của Hội đồng Thẩm phán TANDTC, bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, có tính chuẩn mực của các Tòa án, tổng kết phát triển thành án lệ và công bố án lệ để các Tòa án nghiên cứu, áp dụng trong xét xử[10]. Với thẩm quyền của TANDTC, chúng tôi cho rằng, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án là cần thiết và văn bản về công bố bản án, quyết định của Tòa án được ban hành dưới hình thức Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán TANDTC là phù hợp vì những lý do[11] sau:

8 Các Điều 25, 327 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Khoản 2 Điều 15, Điều 267 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Khoản 2 Điều 16, Điều 195 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

9 Điểm b khoản 2 Điều 22 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

10 Điểm c khoản 2 Điều 22 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

11 Khoản 7 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Thứ nhất, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án cần được hướng dẫn để áp dụng đúng và thống nhất;

Thứ hai, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án cần được xem là một giai đoạn trong quá trình tổng kết thực tiễn xét xử và phát triển án lệ. Trong đó, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án góp phần nâng cao chất lượng của công tác phát triển án lệ.

Theo quy định của Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thể (i) chủ động đề xuất lựa chọn các bản án, quyết định của Tòa án hoặc (ii) tham gia góp ý đối với các bản án, quyết định của Tòa án được đề xuất lựa chọn để phát triển thành án lệ. Vai trò này chỉ có thể thực hiện được nếu công chúng được tiếp cận rộng rãi với bản án, quyết định của Tòa án, từ đó có cơ sở xem xét, so sánh, nghiên cứu và bình luận[12].

Về mặt thực tiễn, quy định về công bố bản án, quyết định của Tòa án là phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế. Số liệu của cuộc khảo sát 2.516 thẩm phán cấp tỉnh và cấp huyện được Ban chỉ đạo Cải cách tư pháp Trung ương thực hiện năm 2012 cho kết quả là trên 60% thẩm phán hoàn toàn ủng hộ việc công khai bản án[13]. Việc công bố bản án, quyết định của Tòa án giúp tăng cường sự giám sát của toàn xã hội đối với các hoạt động tư pháp, góp phần ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng oan, sai trong việc áp dụng pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng.

2.2 Các nguyên tắc công bố bản án, quyết định của Tòa án

Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP đưa ra bốn nguyên tắc[14] công bố bản án, quyết định của Tòa án:

Một là, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án phải tuân theo quy định của pháp luật về bảo đảm an ninh quốc gia, bí mật nhà nước, thuần phong, mỹ tục, bí mật điều tra, bí mật công tác, bí mật nghề nghiệp, bí mật kinh doanh; bảo vệ đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình, bảo vệ người dưới 18 tuổi; tôn trọng các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Hai là, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án không được xâm phạm lợi ích nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Quy định nêu trên có nội dung trùng với quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật TCTT năm 2016. Theo đó, công dân không được TCTT đối với thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến lợi ích của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng; gây nguy hại đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ.

Ba là, bản án, quyết định của Tòa án được công bố phải bảo đảm chính xác, kịp

12 Điểm d khoản 1 Điều 3, khoản 1 Điều 4 Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP.

13 Trịnh Hữu Long (2012), "Thẩm phán ủng hộ công khai bản án", trên http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20121124/tham-phan-ung-ho-cong-khai-ban-an/521927.html, truy cập ngày 27/03/2017.

14 Điều 2 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP.

thời, tạo thuận lợi cho việc tiếp cận; đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật và hướng dẫn tại Nghị quyết này.

Bốn là, không được sử dụng bản án, quyết định của Tòa án vào những mục đích trái pháp luật. Trong trường hợp tổ chức, cá nhân sử dụng bản án, quyết định của Tòa án vào những mục đích trái pháp luật thì sẽ chịu chế tài theo quy định của pháp luật có liên quan.

2.3 Phạm vi công bố bản án, quyết định của Tòa án

Phạm vi công bố bản án, quyết định của Tòa án là vấn đề trọng tâm khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật về công bố bản án, quyết định của Tòa án. Về vấn đề này, tồn tại hai loại quan điểm sau đây:

- Quan điểm thứ nhất cho rằng, cần công khai tất cả các loại bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, bao gồm bản án, quyết định trong các lĩnh vực hình sự, hành chính, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, trừ các trường hợp mà pháp luật cấm.

- Quan điểm thứ hai cho rằng, việc công khai các bản án, quyết định của Tòa án trong điều kiện hiện nay nên được tiến hành thận trọng và có lộ trình. Trước mắt, chỉ nên công khai các bản án, quyết định hình sự về tội phạm môi trường, tội phạm về trật tự quản lý kinh tế, chức vụ, xâm phạm sở hữu, ma túy, an toàn công cộng, trật tự công cộng và các tội phạm về trật tự quản lý hành chính[15].

Chúng tôi đồng tình với quan điểm thứ nhất. Việc công bố bản án, quyết định của Tòa án đã được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW với tinh thần "công khai hóa" và chỉ hạn chế công khai đối với một số loại bản án nhất định, đó là những bản án hình sự về tội xâm phạm an ninh quốc gia hoặc liên quan đến thuần phong, mỹ tục[16]. Luật TCTT năm 2016 cũng quy định theo hướng công dân được TCTT của cơ quan nhà nước, trừ một số thông tin không được tiếp cận và thông tin được tiếp cận có điều kiện theo quy định của luật[17]. Vì vậy, chúng tôi cho rằng Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP quy định việc công bố bản án, quyết định của Tòa án theo phạm vi rộng[18] là phù hợp.

Về các trường hợp bản án, quyết định của Tòa án không công bố trên Cổng Thông tin điện tử của Tòa án[19], chúng tôi có ý kiến như sau:

Một là, quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP thu hẹp phạm vi tiếp cận của công chúng đối với bản án, quyết định của Tòa án về vụ việc được Tòa án xét xử kín. Cụ thể, theo quy định của các luật tố tụng, trong trường hợp xét xử kín thì Hội đồng xét xử vẫn phải tuyên công khai phần mở đầu và phần quyết định của bản án[20], nghĩa là công chúng có thể tiếp cận

15 Thu Nguyệt (2017), "Công khai án trên mạng: Thách thức cho thẩm phán", trên http://plo.vn/phap-luat/cong-khai-an-tren-mang-thach-thuc-cho-tham-phan-677614.html, truy cập ngày 27/03/2017.
16 Mục II.2.1. Nghị quyết số 49-NQ/TW; tlđd.
17 Các Điều 5, 6, 7 Luật TCTT năm 2016.
18 Điều 3 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP.
19 Điều 4 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP.
20 Điều 327 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Điều 267 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Điều 195 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

với những phần này của bản án ngay từ khi tuyên án. Do đó, quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP cần được hiểu (hoặc sửa) theo hướng là bản án, quyết định về vụ việc được Tòa án xét xử kín thì không công bố toàn bộ nội dung (toàn văn) nhưng vẫn công bố phần mở đầu và phần quyết định.

Hai là, quy định tại khoản 2 Điều 4 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP sử dụng lại các căn cứ đã được xem xét tại khoản 1 để không công bố bản án, quyết định của Tòa án. Cụ thể, theo quy định của các luật tố tụng, Tòa án chỉ có thể xét xử kín trong một số trường hợp đặc biệt, đó là: (i) giữ bí mật nhà nước, (ii) giữ gìn thuần phong, mỹ tục của dân tộc, (iii) bảo vệ người chưa thành niên, (iv) giữ bí mật nghề nghiệp, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình của đương sự theo yêu cầu chính đáng của họ[21]. Như vậy, khi vụ việc được Tòa án xét xử, giải quyết công khai, nghĩa là trước đó Tòa án đã cân nhắc xem vụ việc này có thuộc một trong những trường hợp đặc biệt nêu trên hay không. Do đó, quyết định của Tòa án về việc xét xử kín hay xét xử, giải quyết công khai cần được tôn trọng, không cần và cũng không nên xem xét lại trong giai đoạn công bố bản án, quyết định của Tòa án. Lý do là trong trường hợp xét xử công khai thì Hội đồng xét xử phải tuyên công khai bản án[22], nghĩa là công chúng đã có thể tiếp cận với bản án ngay từ khi tuyên án. Vì vậy, việc khoản 2 Điều 4 Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP sử dụng lại các căn cứ: giữ bí mật nhà nước (điểm a), giữ bí mật kinh doanh (điểm b), giữ gìn thuần phong, mỹ tục của dân tộc (điểm c), bảo vệ người chưa thành niên (điểm d), giữ bí mật cá nhân, bí mật gia đình (điểm đ) để không công bố bản án, quyết định của Tòa án về vụ việc được xét xử, giải quyết công khai là chưa thật sự thuyết phục và cần được loại bỏ.

2.4 Cách thức công bố bản án, quyết định của Tòa án

Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP chỉ quy định hình thức công bố bản án, quyết định của Tòa án trên Cổng Thông tin điện tử của Tòa án. Hình thức này được xem là phù hợp bởi tính hiệu quả và tiết kiệm. Như đã phân tích trên đây, việc đăng tải trực tuyến các bản án, quyết định của Tòa án trên Cổng Thông tin điện tử của Tòa án có thể thỏa mãn tiêu chuẩn "công bố" của Tổ chức Thương mại Thế giới, miễn là hệ thống đó cho phép người sử dụng tra cứu các bản án, quyết định của Tòa án liên quan trên cơ sở dữ liệu và bảo đảm rằng các tài liệu được trình bày theo cách có thể hiểu được. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 1 Điều 18 Luật TCTT năm 2016, đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước là một trong những hình thức công khai thông tin. Do đó, việc công bố bản án, quyết định của Tòa án trên Cổng Thông tin điện tử của Tòa án là phù hợp với thông lệ quốc tế và pháp luật Việt Nam.

Luật TCTT năm 2016 quy định hai cách thức TCTT là (i) công dân tự do TCTT được cơ quan nhà nước công khai và (ii) yêu

21 Các Điều 25, 327 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Khoản 2 Điều 15, Điều 267 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Khoản 2 Điều 16, Điều 195 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

22 Điều 327 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Điều 267 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Điều 195 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin[23]. Việc đăng tải thông tin trên cổng thông tin điện tử chỉ là một hình thức công khai thông tin (cách thức thứ nhất), ngoài ra còn nhiều hình thức khác như công khai trên phương tiện thông tin đại chúng, đăng Công báo, niêm yết tại trụ sở cơ quan nhà nước và các địa điểm khác, thông qua việc tiếp công dân, họp báo, thông cáo báo chí, hoạt động của người phát ngôn của cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật[24], … Do đó, Hội đồng Thẩm phán TANDTC cần nghiên cứu để hướng dẫn cụ thể về các hình thức công khai khác, bảo đảm khả năng tiếp cận rộng rãi của công chúng đối với bản án, quyết định của Tòa án.

Ngoài ra, một vấn đề nữa cũng cần được lưu ý là hiệu lực theo thời gian của văn bản. Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/07/2017. Như vậy, bản án, quyết định về vụ việc được Tòa án xét xử, giải quyết kể từ ngày 01/07/2017 sẽ được công bố theo các quy định của văn bản này. Câu hỏi đặt ra là bản án, quyết định về vụ việc được Tòa án xét xử, giải quyết trước ngày 01/07/2017 mà đủ điều kiện công bố theo quy định tại Nghị quyết số 03/2017/NQ-HĐTP thì công chúng có thể tiếp cận hay không? Chúng tôi cho rằng, Hội đồng Thẩm phán TANDTC cần hướng dẫn rõ hơn về vấn đề này theo hướng tạo điều kiện thuận lợi để công chúng tiếp cận bản án, quyết định của Tòa án ■

LÝ LUẬN QUẢN LÝ GIÁ TRỊ CÔNG VÀ...

(Tiếp theo trang 11)

như quá trình hành chính nhà nhà nước, lý luận quản trị dân chủ, lý luận QLGTC đã bổ sung cho một số khiếm khuyết của dân chủ đại nghị, nhấn mạnh nhiều hơn đến dân chủ trực tiếp, chủ trương thực hiện cả dân chủ chính trị và dân chủ hành chính. Theo lý luận QLGTC, mở rộng sự tham gia của công dân vào quá trình quản lý công là một điều kiện không thể thiếu để tìm kiếm và sáng tạo giá trị công. Quá trình tìm kiếm và sáng tạo giá trị công không thể tách rời với quá trình hợp tác, tương tác, hiệp thương và đối thoại giữa chính phủ với công dân và các tổ chức của công dân. Do đó, để thực hiện tốt giá trị công, hoạt động quản trị của chính phủ phải là quản trị một cách dân chủ. Chính phủ cần thông qua việc thực hiện có hiệu quả một loạt cơ chế, như cơ chế công khai thông tin; cơ chế tư vấn, hiệp thương và phản biện; cơ chế tham gia của công dân; cơ chế hợp tác quản trị... để làm cho chính phủ thể hiện tốt hơn tính dân chủ, tính công khai, tính chia sẻ, tính tích hợp, tính hợp tác và tính đổi mới của nó ■

23 Điều 10 Luật TCTT năm 2016.
24 Khoản 1 Điều 18 Luật TCTT năm 2016.

NHỮNG ĐIỂM NỔI BẬT TRONG DỰ THẢO LUẬT QUY HOẠCH VÀ CÁC KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Trần Vang Phủ *
* GV, Khoa Luật - Trường Đại học Cần Thơ.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: lập quy hoạch, lấy ý kiến, điều chỉnh quy hoạch.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 12/06/2017
Biên tập: 14/08/2017
Duyệt bài: 16/08/2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích những điểm nổi bật của Dự thảo Luật Quy hoạch và đề xuất kiến nghị hoàn thiện một số quy định của Dự thảo luật này.

Article Infomation:

Keywords: planning, community consultation, planning amendment.

Article History:

Received: 12 Jun. 2017
Edited: 14 Aug. 2017
Appproved: 16 Aug. 2017

Abstract:

The Bill on Master Planning is expected to create a legal framework for planning activities among all of fiels and premote the using of resoures more effectively. This article is to analyse and comment on some issues regading planning activities in the Bill.

1. Những điểm nổi bật trong Dự thảo Luật

So với các bản Dự thảo Luật quy hoạch trước đây, bản Dự thảo Luật lần thứ 9 đã có những điều chỉnh, bổ sung với những điểm mới đáng ghi nhận sau:

Một là, Dự thảo Luật đã đưa ra các khái niệm rõ ràng về các loại quy hoạch, điều này giúp cho việc hiểu nội hàm của từng loại quy hoạch được rõ ràng và định hướng cho công tác lập, thẩm định, phê duyệt… quy hoạch được chính xác.

Hai là, các nguyên tắc cơ bản, quan trọng đã được quy định rõ tại Điều 4 Dự thảo Luật, trong đó có hai nguyên tắc hết sức quan trọng là: (i) bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa các loại quy hoạch; (ii) bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân trong hoạt động quy hoạch, đảm bảo hài hoà lợi ích của quốc gia và người dân, trong đó đã nhấn mạnh đến nguyên tắc bình đẳng giới trong hoạt động quy hoạch.

Ba là, đã có quy định tạo tiền đề cho

việc huy động mọi nguồn lực trong xã hội, sức sáng tạo của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch. Cụ thể, khoản 4 Điều 10 Dự thảo Luật quy định "Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động quy hoạch".

Bốn là, Dự thảo đã có những quy định về quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân đồng thời quy định về các hình thức lấy ý kiến đối với các nhóm chủ thể này. Quy định này góp phần tạo điều kiện thuận lợi để người dân nói chung tham gia vào quá trình quy hoạch cũng như phát huy vai trò giám sát của nhân dân.

Năm là, Dự thảo Luật đã quy định rõ quy hoạch của cấp tỉnh trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt phải được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, cho ý kiến và ban hành nghị quyết (Điều 65 Dự thảo Luật). Quy định này là phù hợp cả về lý luận cũng như thực tiễn: (i) xác định đúng vai trò, quyền lực của Hội đồng nhân dân; (ii) tăng tính giám sát và phản biện trong quá trình lập quy hoạch.

Sáu là, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã được nâng cao. Theo đó, Điều 67 Dự thảo Luật đã có những quy định về quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc trong quá trình lập quy hoạch là "chủ trì tổ chức giám sát và phản biện xã hội hoạt động quy hoạch… và tổ chức lấy ý kiến cộng đồng về quy hoạch… theo quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn".

2. Một số kiến nghị hoàn thiện Dự thảo Luật Quy hoạch

Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật Quy hoạch, chúng tôi đề xuất kiến nghị hoàn thiện Dự thảo Luật Quy hoạch như sau:

2.1 Đối với Điều 3, 4 Dự thảo Luật

Để thống nhất với quy định của các luật chuyên ngành khác, cần bổ sung cho Điều 3 Dự thảo Luật khái niệm về quy hoạch công trình ngầm. Bên cạnh đó, do đặc thù của loại quy hoạch này nên cần có một chương riêng quy định về trình tự lập quy hoạch, việc lấy ý kiến, cũng như nguyên tắc bồi thường thiệt hại cho người bị ảnh hưởng trong quá trình thực hiện xây dựng các loại công trình này.

Về Khoản 1 Điều 4 Dự thảo Luật quy định: "Hoạt động quy hoạch phải tuân theo quy định của Luật này, quy định của pháp luật khác có liên quan và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên", do đây là luật chung để điều chỉnh hoạt động lập, thẩm định, thực hiện các loại quy hoạch khác nhau nên có thể phát sinh trường hợp một số quy định của Luật Quy hoạch khác với quy định trong các luật khác có liên quan. Vì vậy, Điều 4 Dự thảo Luật cần quy định nguyên tắc lựa chọn áp dụng luật trong trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của Luật Quy hoạch với các luật khác có liên quan cũng như các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Cụ thể, cần quy định nguyên tắc sau đây: "Nếu quy định của Luật Quy hoạch và quy định trong các văn bản pháp luật khác về việc lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố, thực hiện, điều chỉnh, giám sát, đánh giá, kiểm tra, thanh tra quy hoạch; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động quy hoạch có sự khác nhau thì áp dụng quy định của Luật Quy hoạch; trường hợp các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác thì áp dụng theo quy định của các điều ước quốc tế đó".

2.2 Đối với Điều 20 Dự thảo Luật

Thứ nhất, cần bổ sung, xác định rõ nội hàm từ "cá nhân" tại khoản 2 được lấy ý kiến ở đây là ai. Cá nhân là các nhà khoa học, chuyên gia trong lĩnh vực quy hoạch đang cần lấy ý kiến, hay cá nhân là tất cả các cá nhân không giới hạn có đang cư trú tại khu vực có quy hoạch hay không đều có quyền góp ý cho đồ án của quy hoạch? Bên cạnh đó, bổ sung hình thức lấy ý kiến đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân bằng việc *tổ chức hội nghị, hội thảo,* và bỏ hình thức này ở khoản 3.

Thứ hai, cần bổ sung xác định rõ nội hàm khái niệm "cộng đồng" tại khoản 3 sẽ được lấy ý kiến; điều chỉnh các hình thức được áp dụng để lấy ý kiến cộng đồng. Theo quy định của khoản 3, việc lấy ý kiến cộng đồng được thực hiện bằng hình thức *đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan tổ chức lập quy hoạch, phát phiếu điều tra phỏng vấn, tổ chức hội nghị, hội thảo*. Chúng tôi cho rằng, trong trường hợp này, hình thức lấy ý kiến đối với cộng đồng là không phù hợp. Bởi lẽ, đồ án quy hoạch và các tài liệu liên quan không phải là một tài liệu chứa đựng các kiến thức phổ thông, và sẽ không có nhiều "cộng đồng" có kiến thức và có thể hiểu được trọn vẹn các nội dung của đồ án quy hoạch. Hệ quả là cả việc lấy ý kiến và góp ý đều không đạt được mục đích và chất lượng như mong muốn. Bên cạnh đó, nếu việc lấy ý kiến không hiệu quả thì không thể đảm bảo được tính giám sát, phản biện của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch, không phát huy được nguồn lực, trí tuệ từ nhân dân và đặc biệt là các quy hoạch có thể không phù hợp với thực tiễn tại khu vực được lập quy hoạch.

Vì những lý do trên, chúng tôi đề nghị khoản 3 bỏ hình thức lấy ý kiến cộng đồng thông qua hội nghị, hội thảo. Bên cạnh đó, để việc lấy ý kiến quy hoạch được hiệu quả, cần gửi các thuyết minh của đồ án quy hoạch đến người dân, bởi vì chỉ có hiểu được đồ án quy hoạch thì mới có thể có những góp ý phù hợp cả về lý luận và thực tiễn cho quy hoạch đang thực hiện.

Thứ ba, bổ sung quy định về việc các ý kiến góp ý nếu bằng văn bản thì phải được cơ quan có thẩm quyền trả lời bằng văn bản, đồng thời có sự gặp gỡ, đối thoại, giải trình, tiếp thu đối với những góp ý có nội dung không đồng ý hoặc bổ sung cho các nội dung của quy hoạch được lấy ý kiến vào khoản 4 Điều 20 Dự thảo Luật.

Thứ tư, bổ sung quy định về tỷ lệ ý kiến đồng thuận bắt buộc để các đồ án quy hoạch được thông qua. Với quy định này sẽ tăng chất lượng lấy ý kiến người dân trong quá trình lập quy hoạch, đồng thời quy định này có thể giúp nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc lập quy hoạch, vì để quy hoạch được thông qua thì quy hoạch đó phải khả thi, khoa học và góp phần hạn chế được tình trạng cục bộ, lợi ích nhóm trong quá trình lập quy hoạch.

Thứ năm, bổ sung quy trình cho việc tổ chức thực hiện lấy ý kiến nhân dân trong quá trình lập quy hoạch cũng như trách nhiệm phản hồi thông tin đến người dân trong quá trình lập quy hoạch vào khoản 5. Việc quy định quy trình như vậy sẽ đảm bảo được quyền tự do tiếp cận thông tin hợp pháp của người dân, đảm bảo quyền giám sát và phản biện xã hội của nhân dân, đồng

thời nâng cao trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong quá trình lập quy hoạch.

Thứ sáu, bổ sung quy định rõ, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến về quy hoạch sẽ thực hiện tất cả các hình thức được quy định tại Điều 20 hay chỉ thực hiện một hoặc một số hình thức.

Thứ bảy, chúng tôi cho rằng sẽ hợp lý hơn nếu nhập nội dung tại Điều 13 về *Quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân trong việc tham gia ý kiến và giám sát hoạt động quy hoạch* với Điều 20 về *Lấy ý kiến về quy hoạch*.

2.3 Về khoản 4 Điều 10 Dự thảo Luật

Khoản 4 Điều 10 Dự thảo Luật quy định: "Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động quy hoạch". Tuy nhiên, để quy định này thực sự đi vào đời sống và phát huy được tính dân chủ, sáng tạo của nhân dân trong việc lập quy hoạch, chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định về việc xây dựng cơ chế khuyến khích và cho phép cộng đồng dân cư được tự lập quy hoạch cho khu vực mình đang sinh sống, trên cơ sở phù hợp với các loại quy hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố. Với cơ chế này sẽ khuyến khích được sự chủ động tham gia một cách tích cực, hiệu quả và trách nhiệm của cộng đồng dân cư trong quá trình lập, thẩm định và thực hiện quy hoạch. Các nước Nhật Bản[1], Pháp[2], Hàn Quốc[3]… là những quốc gia đã rất thành công khi thực hiện quy hoạch với mô hình "bottom-up" này…

2.4 Về khoản 4 Điều 30 Dự thảo Luật

Khoản 4 Điều 30 Dự thảo Luật quy định: "Cơ quan tổ chức lập quy hoạch có trách nhiệm nghiên cứu, giải trình, tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ trình thẩm định quy hoạch và đồng thời gửi báo cáo giải trình tiếp thu kèm theo đến Hội đồng thẩm định". Chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định: báo cáo, thẩm định quy hoạch của Hội đồng thẩm định phải được công khai đầy đủ trên các phương tiện thông tin đại chúng, hoặc trên website của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để nhân dân giám sát trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trong một khoảng thời gian nhất định (ví dụ: ít nhất 30 ngày), trừ những nội dung thuộc bí mật quốc gia, quốc phòng, an ninh.

2.5 Đối với Điều 53 Dự thảo Luật

Điều 53 Dự thảo Luật quy định về trình tự, thủ tục và thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch. Thực tế cho thấy, trong quá trình triển khai thực hiện quy hoạch không tránh khỏi việc cần phải thay đổi một số nội dung để phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện tại, nên việc điều chỉnh quy

(Xem tiếp trang 56)

1 Tâm An, Quy hoạch và quản lý đô thị: Bài học kinh nghiệm từ Nhật Bản, http://www.acvn.vn/quy-hoach-va-quan-ly-do-thi-bai-hoc-kinh-nghiem-tu-nhat-ban.html, truy cập 8-8-2017.

2 Trung tâm dự báo và nghiên cứu đô thị, Xây dựng đô thị - Đối chiếu phương pháp và công cụ quy hoạch đô thị ở Việt Nam - Tổng hợp kinh nghiệm trong quá trình hợp tác giữa các địa phương của Pháp và Việt Nam. 2014.

3 Phua Shi Hui, Capability Development for the neighbourhood, https://www.google.com.vn/url?sa=t&rct=-j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQqMj86svVAhVEPrwKHQ-8Ao4QFggl-MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.clc.gov.sg%2Fdocuments%2Fbooks%2Fresearch-workshop%2F2017%2Fcapability-dev-for-the-neighbouhood.pdf&usg=AFQjCNG4oq4RYKIHZMF7qVvOHZloqaznQw, truy cập 10/8/2017.

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ CÔNG BỐ THÔNG TIN CỦA CÔNG TY NIÊM YẾT TRÊN THỊ TRƯỜNG CHỨNG KHOÁN ĐỂ ĐÁP ỨNG NHU CẦU HỘI NHẬP

Lê Vũ Nam *
* PGS.TS, Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: thị trường chứng khoán; công ty niêm yết; công bố thông tin của công ty niêm yết; pháp luật về công bố thông tin của công ty niêm yết.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 25/05/2017
Biên tập: 20/07/2017
Duyệt bài: 25/07/2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích thực trạng các quy định trong Thông tư số 155/2015/TT-BTC do Bộ Tài chính ban hành ngày 06/10/2015 về hướng dẫn công bố thông tin trên thị trường chứng khoán (Thông tư 155/2015/TT-BTC). Qua đó chỉ ra những hạn chế, bất cập làm cơ sở hình thành những kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định về công bố thông tin trên thị trường chứng khoán.

Article Infomation:

Keywords: securities market; listed company; disclosure of information of listed companies; law on information disclosure of listed companies.

Article History:

Received: 25 May 2017
Edited: 20 Jul. 2017
Appproved: 25 Jul. 2017

Abstract:

This article provides the analysis of the existing regulations in the Circular No. 155/2015 /TT-BTC dated October 6, 2015 issued by the Ministry of Finance guiding the disclosure of information on the securities market, also gives a number of limitations in these provisions as the basis for recommendations, proposals for improvements of the legal provisions on information disclosure to the securities market.

1. Dẫn nhập

Minh bạch và công khai thông tin là một trong những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức và hoạt động của thị trường chứng khoán (TTCK). Tại Việt Nam, nguyên tắc này được quy định tại khoản 2 Điều 4 Luật Chứng khoán năm 2006 và đã trở thành nguyên tắc chi phối xuyên suốt

quá trình tổ chức và hoạt động của TTCK Việt Nam và cũng là nghĩa vụ quan trọng của các chủ thể tham gia thị trường, trong đó có các công ty niêm yết (CTNY). Để bảo đảm cho TTCK hoạt động minh bạch, lành mạnh, công bằng và đúng pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, CTNY phải thực hiện nghĩa vụ công bố các thông tin về tình hình tài chính, tình hình hoạt động và các thông tin quan trọng khác một cách đầy đủ, trung thực, kịp thời, công bằng và chính xác[1].

Từ những ngày đầu thành lập TTCK, Nhà nước đã rất quan tâm đến việc hình thành khung pháp lý điều chỉnh hoạt động công bố thông tin (CBTT) trên TTCK trên cơ sở tiếp thu những kinh nghiệm của thế giới và vận dụng một cách có chọn lọc vào điều kiện, hoàn cảnh và những đặc thù của Việt Nam. Đến nay, theo chúng tôi, Việt Nam đã hình thành các quy định về CBTT trên TTCK nói chung và về CBTT của CTNY nói riêng tương đối đầy đủ, đáp ứng cơ bản các yêu cầu ngày càng cao của thị trường. Ngoài các quy định mang tính định khung trong Luật Chứng khoán năm 2006, hoạt động CBTT của các CTNY chủ yếu được điều chỉnh bằng các văn bản dưới hình thức Thông tư do Bộ Tài chính ban hành. Gần đây nhất là Thông tư số 155/2015/TT-BTC hướng dẫn công bố thông tin trên TTCK do Bộ Tài chính ban hành ngày 06/10/2015 (Thông tư 155/2015/TT-BTC). Nhìn chung, Thông tư 155/2015/TT-BTC đã có những điểm tiến bộ rõ rệt, khắc phục được khá nhiều những hạn chế, bất cập tồn tại trong Thông tư số 52/2012/TT-BTC do Bộ Tài chính ban hành ngày 05/04/2012 hướng dẫn công bố thông tin trên TTCK (Thông tư 52/2012/TT-BTC). Tuy nhiên, Thông tư 155/2015/TT-BTC vẫn còn nhiều quy định chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và nhu cầu phát triển, hội nhập của TTCK Việt Nam theo hướng tiếp tục tạo môi trường đầu tư minh bạch, thông thoáng nhằm huy động các nguồn vốn trong và ngoài nước phục vụ phát triển kinh tế của đất nước.

2. Đánh giá thực trạng các quy định về công bố thông tin của công ty niêm yết trong Thông tư 155/2015/TT-BTC

2.1 Những điểm tiến bộ

Thông tư 155/2015/TT-BTC gồm 37 Điều và 10 Chương, về cơ bản mang tính kế thừa các quy định của Thông tư 52/2012/TT-BTC nhưng đã có nhiều quy định thể hiện sự đột phá, khắc phục những hạn chế, bất cập tồn tại trong Thông tư 52/2012/TT-BTC. Mặt tiến bộ của Thông tư này thể hiện trên các khía cạnh sau:

Một là, quy định về thời hạn CBTT về các báo cáo tài chính (BCTC) đã hợp lý và linh hoạt hơn. Bên cạnh việc giữ nguyên quy định về thời gian CBTT về BCTC quý của các công ty đại chúng (CTĐC), đối với CTNY có quy mô lớn là 20 ngày, kể từ ngày kết thúc quý như trước đây, Thông tư còn bổ sung quy định cho phép trong trường hợp các chủ thể này là công ty mẹ phải lập BCTC hợp nhất hoặc BCTC tổng hợp và nếu không thể hoàn thành việc BCTC quý trong thời hạn trên thì Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) sẽ xem xét gia hạn thời gian công bố về BCTC quý khi có yêu cầu bằng văn bản, nhưng tối đa không quá 30

1 Về các nguyên tắc trong hoạt động công bố thông tin trên TTCK xem: Lê Vũ Nam (2003), "Hoàn thiện khung pháp lý về công bố thông tin trên thị trường chứng khoán Việt Nam", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, tr. 65-72.

ngày kể từ ngày kết thúc quý (khoản b điểm 3 Điều 11). Chúng tôi cho rằng, quy định thời hạn CBTT về BCTC quý theo Thông tư 155/2015/TT-BTC là chặt chẽ, hợp lý và linh hoạt hơn, giảm thiểu sự kéo dài không cần thiết. Việc rút ngắn thời hạn CBTT về BCTC quý của CTĐC, CTNY quy mô lớn là công ty mẹ là do BCTC của các đối tượng này không yêu cầu phải kiểm toán, không bắt buộc phải soát xét, nên về mặt khách quan, công ty sẽ không bị phụ thuộc vào bất kỳ một đối tượng nào trong việc hoàn thiện BCTC quý. Hơn nữa, việc rút ngắn thời hạn này là do nhu cầu của thị trường và nhà đầu tư luôn mong muốn nhận được thông tin BCTC quý sớm để họ có thể ra những quyết định đầu tư.

Riêng đối với BCTC bán niên, Thông tư 155/2015/TT-BTC vẫn giữ nguyên quy định của Thông 52/2012/TT-BTC nhưng có bổ sung thêm quy định trường hợp CTĐC, CTNY là công ty mẹ - công ty con, tập đoàn… thì phải lập BCTC bán niên, BCTC hợp nhất thì không phải tự động gia hạn như quy định cũ mà việc gia hạn sẽ được cơ quan quản lý xem xét nếu đúng là công ty không thể hoàn thành BCTC trong thời hạn 45 ngày thì sẽ cho gia hạn đến 60 ngày. Quy định như vậy, vẫn đảm bảo thời hạn CBTT về BCTC bán niên như trước đây nhưng đã tạo nên tính linh hoạt, chặt chẽ, phù hợp với thực tế hơn.

Hai là, Thông tư 155/2015/TT-BTC sử dụng khái niệm "người nội bộ" chặt chẽ và bao quát hơn khái niệm "cổ đông nội bộ" trong Thông tư 52/2012/TT-BTC. Theo đó, người nội bộ trong CTĐC bao gồm: "a) Thành viên Hội đồng quản trị; b) Thành viên Ban kiểm soát, thành viên Ban kiểm toán nội bộ; c) Giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Phó giám đốc hoặc Phó tổng giám đốc hoặc các chức danh quản lý tương đương do Đại hội đồng cổ đông hoặc Hội đồng quản trị bổ nhiệm; cá nhân giữ chức danh quản lý khác có thẩm quyền nhân danh công ty ký kết giao dịch của công ty theo quy định tại Điều lệ công ty; d) Giám đốc Tài chính, Kế toán trưởng, Trưởng phòng Tài chính kế toán, người phụ trách kế toán; đ) Người đại diện theo pháp luật, người được ủy quyền công bố thông tin". Rõ ràng, việc sử dụng "người nội bộ" trong Thông tư 155/2015/TT-BTC vừa mang tính bao quát hơn các đối tượng phải CBTT và không phụ thuộc vào việc họ có phải là cổ đông hay không, tránh trường hợp cổ đông là những người giữ các chức vụ quản lý quan trọng trong công ty "lách luật" bằng cách không nắm giữ cổ phiếu, không là cổ đông thì không nằm trong danh mục phải CBTT. Đây là hướng đi đúng và có lợi cho sự phát triển lành mạnh của TTCK, góp phần khắc phục các vướng mắc trong thực tiễn áp dụng các quy định về CBTT của CTNY trên thị trường thời gian vừa qua.

Ba là, Thông tư 155/2015/TT-BTC chính thức quy định nghĩa vụ của CTNY phải CBTT định kỳ hàng năm về phát triển bền vững. Nghĩa vụ này được thể hiện tại Mục 6, Phần II của Phụ lục 4 quy định về Báo cáo thường niên của CTNY. Nội dung CBTT về phát triển bền vững bao gồm các vấn đề về môi trường và xã hội như: quản lý nguồn nguyên vật liệu, vấn đề tiêu thụ năng lượng và tiêu thụ nước, việc tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường, trách nhiệm đối với người lao động, báo cáo liên quan đến trách nhiệm đối với cộng đồng địa phương, báo cáo liên quan đến hoạt động thị trường vốn xanh theo hướng dẫn của UBCKNN. Nghĩa vụ nêu trên không áp dụng đối với

các CTNY hoạt động trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Việc quy định nghĩa vụ CBTT về phát triển bền vững của CTNY trong báo cáo thường niên là phù hợp với thông lệ quốc tế và xu thế hội nhập cũng như những thách thức về môi trường đang đặt ra trên phạm vi toàn cầu đòi hỏi không những các Chính phủ mà còn cả doanh nghiệp, đặc biệt là CTNY có nghĩa vụ phải tham gia giải quyết. Tuy nhiên, đằng sau đó cũng cho thấy nỗ lực trong việc đáp ứng các yêu cầu minh bạch và đáp ứng các tiêu chí xếp hạng của Tổ chức MSCI (Morgan Stanley Capital International)[2] trong việc nâng hạng TTCK Việt Nam lên nhóm các TTCK mới nổi, nhằm thu hút thêm nguồn vốn đầu tư nước ngoài để phục vụ phát triển kinh tế. Đồng thời, đó cũng là bước chuẩn bị nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và hoạt động quản trị công ty (QTCT) của các CTNY tại Việt Nam vốn so với các nước trong khu vực và thế giới đang tụt hậu rất xa. Theo các chuyên gia, vấn đề phát triển bền vững cũng là một trong những tiêu chí để các tổ chức quốc tế đánh giá tính minh bạch và hoạt động QTCT của doanh nghiệp nói chung và CTNY nói riêng[3].

Bốn là, Thông tư 155/2015/TT-BTC đã có cách tiếp cận mới về ngôn ngữ trong hoạt động CBTT. Theo đó, hoạt động CBTT của các Sở Giao dịch chứng khoán (SGDCK) và Trung tâm Lưu ký chứng khoán (TTLKCK) phải được công bố bằng tiếng Việt và tiếng Anh. Đối với các chủ thể khác, kể cả CTĐC và CTNY thì CBTT được thực hiện bằng tiếng Việt, việc công bố bằng tiếng Anh vẫn dừng lại ở yêu cầu mang tính khuyến khích và nội dung thông tin công bố bằng ngôn ngữ này chỉ mang tính tham khảo (khoản 4 Điều 3). Sỡ dĩ những quy định về CBTT bằng tiếng Anh đối với CTNY vẫn chưa có những bứt phá như đã trình bày ở trên là do trong quá trình lấy ý kiến phản hồi của thị trường cho Dự thảo Thông tư thay thế Thông tư 52/2012/TT-BTC, nhiều CTĐC và CTNY cho rằng, CBTT thông tin bằng tiếng Anh sẽ gặp nhiều khó khăn như: tính pháp lý của nội dung bằng tiếng Anh, cần có thời gian hợp lý cho việc CBTT bằng tiếng Anh vì còn liên quan đến công tác biên dịch, nguồn nhân lực còn thiếu và yếu… Tuy nhiên, điều đáng ghi nhận là Thông tư 155/2015/TT-BTC đã quy định nghĩa vụ CBTT bằng tiếng Anh của hai chủ thể quan trọng trên TTCK là SGDCK và TTLKCK. Có thể nói, đây là hai chủ thể mà thông tin được công bố từ đây được đánh giá là chính thống nhất. Theo quy định, các CTNY khi CBTT đều phải đồng thời báo cáo cho SGDCK và được SGDCK công bố lại trên các phương tiện của mình. Hơn nữa, đây là hai chủ thể được đầu tư bài bản nhất về cơ sở vật chất, phương tiện CBTT và nguồn nhân lực để có thể CBTT đồng thời bằng tiếng Việt và cả tiếng Anh. Đặc biệt, yêu cầu trong các Phụ lục kèm theo Thông tư 155/2015/TT-BTC, bao gồm những mẫu biểu về CBTT được trình bày bằng tiếng Việt và tiếng Anh. Có thể nói, giải pháp về ngôn ngữ CBTT như quy định trong Thông

2 Về các tiêu chí xếp hạng cho TTCK, xem Khuất Thị Kiều Vân, Giới thiệu các tiêu chí xếp hạng TTCK của MSCI, tại: http://www.ssc.gov.vn/ubck/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/vi/aptcnoidungchitietjspx?id=906&_afrLoop=3985407310388 1812&_afrWindowMode=0#%40%3FafrLoop%3D3985407310388 1812%26id%3D906%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1adhcfm0w3_9, truy cập ngày 12/04/2017..

3 Tạ Thanh Bình (2015), "Thông tư số 155/2015/TT-BTC nới rộng phạm vi người phải công bố thông tin", Tạp chí Chứng khoán Việt Nam, số 206, tr. 15-17.

tư 155/2015/TT-BTC là chấp nhận được với các điều kiện hiện tại của Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, để thật sự hội nhập với TTCK khu vực và quốc tế, trong tương lai gần, cần quy định việc CBTT trên TTCK phải được thực hiện đồng thời bằng tiếng Việt và tiếng Anh áp dụng cho tất cả các chủ thể có nghĩa vụ CBTT.

Năm là, Thông tư 155/2015/TT-BTC đã quy định về người CBTT cụ thể hơn, khắc phục những hạn chế trước đó. Nếu như trong Thông tư 52/2012/TT-BTC chỉ quy định người CBTT của tổ chức mà không đề cập đến người CBTT của cá nhân gây khó khăn cho quá trình áp dụng và quy trách nhiệm thì Thông từ 155/2015/TT-BTC đã quy định cụ thể về người CBTT của tổ chức và cá nhân. Theo các quy định này thì: a) *Trường hợp 1:* Các đối tượng CBTT là tổ chức phải thực hiện nghĩa vụ CBTT thông qua 01 người đại diện theo pháp luật hoặc 01 cá nhân là người được ủy quyền CBTT của tổ chức đó (khoản 1 Điều 2); b) *Trường hợp 2:* Nhà đầu tư thuộc đối tượng CBTT là cá nhân có thể tự thực hiện nghĩa vụ CBTT hoặc ủy quyền cho 01 tổ chức (CTCK, công ty quản lý quỹ, CTĐC, thành viên lưu ký, TTLKCK hoặc tổ chức khác) hoặc 01 cá nhân khác thực hiện nghĩa vụ CBTT (khoản 2 Điều 4). Theo một số tác giả, quy định này nhằm hạn chế các vi phạm của nhà đầu tư cá nhân, cũng như khuyến khích việc nhà đầu tư cá nhân ủy quyền cho các định chế chuyên nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm, tính chuyên nghiệp trong hoạt động CBTT[4].

Sáu là, hủy bỏ thời hạn 72 giờ trong hoạt động CBTT bất thường của CTĐC và CTNY và bổ sung quy định về nghĩa vụ CBTT về tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài của CTĐC và CTNY. Những thay đổi này hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế, hạn chế nguy cơ giao dịch nội gián và găm giữ thông tin, đồng thời cũng phù hợp với quy định chặt chẽ và minh bạch hơn về tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài theo Nghị định số 60/2015/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 58/2012/NĐ-CP ngày 20/07/2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán.

2.2 Những hạn chế, bất cập

Bên cạnh những điểm tiến bộ và tích cực nêu trên, chúng tôi cho rằng, các quy định về CBTT của CTNY trong Thông tư 155/2015/TT-BTC vẫn còn một số hạn chế, chưa hoàn thiện cần tiếp tục được trao đổi, thảo luận và phân tích, đánh giá dưới góc độ thực tiễn cũng như lý luận nhằm tiếp tục hoàn thiện. Theo chúng tôi, đó là các quy định liên quan đến những vấn đề sau đây:

- *Vấn đề CBTT tự nguyện:* Việc Thông tư 155/2015/TT-BTC chưa đề cập và chính thức điều chỉnh hoạt động CBTT tự nguyện là một hạn chế. Ở các nước có TTCK phát triển, hoạt động CBTT tự nguyện đã được pháp luật ghi nhận, điều chỉnh và trở thành thông lệ khá phổ biến trong hoạt động CBTT của các chủ thể trên TTCK[5]. CBTT tự nguyện của CTNY là hoạt động CBTT của CTNY về những thông tin không nằm

4 Tạ Thanh Bình (2015), "Thông tư 155/2015/TT-BTC thay thế Thông tư 52/2012/TT-BTC góp phần nâng cao tính minh bạch thông tin trên thị trường chứng khoán", Tạp chí Chứng khoán Việt Nam, số 205, tr. 39-42.

5 Việt Nam - Mô hình và bước đi, Nxb. TP. Hồ Chí Minh, tr. 125.

trong danh mục mà pháp luật bắt buộc phải công bố và dựa trên cơ sở tự nguyện. Tuy vậy, CTNY vẫn phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, đầy đủ và công bằng của thông tin và không được lợi dụng CBTT tự nguyện để tác động đến giá chứng khoán và thực hiện các hành vi trục lợi khác. Việc pháp luật điều chỉnh hoạt động CBTT tự nguyện sẽ làm đa dạng hóa các loại thông tin và khuyến khích các CTNY minh bạch hơn trong hoạt động của mình, góp phần thúc đẩy QTCT hiệu quả. Thực tiễn hoạt động của TTCK Việt Nam thời gian qua cho thấy, đã có không ít CTNY tự nguyện công bố các thông tin không nằm trong danh mục mà pháp luật quy định công bố như: thông tin về lễ động thổ triển khai dự án, thông tin về lễ ký kết hợp đồng hợp tác, thông tin về hoạt động từ thiện… nhưng việc công bố này chỉ dựa trên nguyên tắc "làm những gì mà luật không cấm" chứ chưa được luật hóa thành những quy định cụ thể. Thiết nghĩ, pháp luật cần ghi nhận và khuyến khích các chủ thể của TTCK nói chung và CTNY nói riêng CBTT tự nguyện. Vì suy cho cùng, công khai và minh bạch không những là một chuẩn mực quan trọng trong quá trình QTCT mà còn là một tiêu chí đánh giá đạo đức trong kinh doanh.

- *Vấn đề CBTT bằng tiếng Anh:* Mặc dù như đã trình bày, Thông tư 155/2015/TT-BTC đã có những điểm tiến bộ rất đáng trân trọng khi quy định nghĩa vụ phải đồng thời CBTT bằng tiếng Việt và tiếng Anh của SGDCK và TTLKCK, các chủ thể khác chỉ dừng lại ở mức độ khuyến khích CBTT bằng tiếng Anh. Tuy nhiên, Thông tư chưa quy định cơ chế khuyến khích cụ thể. Theo chúng tôi, cơ chế khuyến khích cần được xây dựng dựa trên những lợi ích nhất định về vật chất hoặc tinh thần mà chủ thể tự nguyện CBTT bằng tiếng Anh cần phải có dưới các hình thức ghi nhận, khen thưởng, vinh danh, xếp hạng CTNY thực hiện CBTT tốt nhất… Được như vậy sẽ tạo ra động lực để động viên, khuyến khích một cách thực sự để CTNY quan tâm đầu tư và xây dựng kế hoạch, lộ trình cho việc CBTT bằng tiếng Anh. Đây có thể được xem là "giai đoạn chuyển tiếp" để các CTNY tiến tới CBTT bằng cả tiếng Anh và tiếng Việt.

- *Về phương tiện CBTT:* Thông tư 155/2015/TT-BTC không có những quy định mang tính đột phá về phương tiện CBTT. Theo khoản 1 Điều 5 của Thông tư, các phương tiện CBTT trên TTCK gồm có: a) Trang thông tin điện tử (website) của tổ chức là đối tượng CBTT; b) Hệ thống CBTT của UBCKNN; c) Trang thông tin điện tử của SGDCK; d) Trang thông tin điện tử của TTLKCK; đ) Các phương tiện thông tin đại chúng khác theo quy định của pháp luật (báo in, báo điện tử...). Từ quy định trên, có mấy vấn đề cần lưu ý và bàn luận. Trước hết, các phương tiện CBTT chủ yếu là các phương tiện điện tử mà thiếu vắng các phương tiện truyền thống, trong đó có Bản tin TTCK (Bản tin TTCK). Ở hầu hết các nước có TTCK phát triển, Bản tin TTCK đã trở thành một kênh thông tin cung cấp đầy đủ các thông tin trên thị trường như: thông tin về giao dịch chứng khoán, thông tin về CTĐC và CTNY, thông tin về quản lý và các dịch vụ trên thị trường, thông tin về nền kinh tế… Bản tin TTCK có thể do SGDCK, Hiệp hội các nhà đầu tư chứng khoán hoặc một đơn vị truyền thông phát hành hàng ngày. Tại Việt Nam, ngay từ khi TTCK Việt Nam chính thức đi vào hoạt động ngày 28//07/2000 thì Bản tin TTCK đầu tiên cũng được phát hành để

phục vụ các nhà đầu tư do Trung tâm Giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (TTGDCK TP. Hồ Chí Minh) - tiền thân của SGDCK TP. Hồ Chí Minh ngày nay - phát hành. Bản tin TTCK từng được các văn bản pháp luật về CBTT trên TTCK ghi nhận như một phương tiên CBTT chính thống trên thị trường. Các Bản tin này nhanh chóng nhận được sự quan tâm chú ý của các nhà đầu tư. Tuy nhiên, đến khoảng năm 2008 thì các Bản tin trên TTCK đã ngưng, không xuất bản nữa. Thiết nghĩ, việc phát hành và phân phối các Bản tin về chứng khoán sẽ giúp làm đa dạng các phương tiện CBTT và cách thức tiếp cận thông tin về chứng khoán, phù hợp với thông lệ quốc tế. Một vấn đề nữa là, hiện nay rất nhiều các CTCK công bố và cung cấp thông tin về giao dịch chứng khoán, về hoạt của CTĐC và TCNY thông qua các bài phân tích, đánh giá của các chuyên gia, các nhà môi giới trên các website. Trong các bài phân tích này, tác giả thường phân tích, đánh giá về chất lượng các loại chứng khoán niêm yết, đồng thời đưa ra nhận định xu hướng, tình hình thị trường… nhưng chưa được pháp luật điều chỉnh và xem như một phương tiện CBTT trên thị trường. Khoảng trống pháp lý này đã tạo kẽ hở để cho không ít các trường hợp thông tin về TTCK được nhiều CTCK phân tích, đánh giá và đưa ra các khuyến nghị cho nhà đầu tư mua bán chứng khoán nhưng không đảm bảo tính khách quan, có nguy cơ vụ lợi, ảnh hưởng đến tính minh bạch của thị trường và lợi ích của nhà đầu tư. Do vậy, pháp luật cần điều chỉnh đối với loại hình "công bố thông tin thứ cấp" kiểu này. Trong đó, cần quy định trách nhiệm về tính khách quan, trung thực của những phân tích, khuyến nghị liên quan đến việc mua bán chứng khoán trên thị trường.

- *Việc xây dựng chỉ số công khai và minh bạch của CTNY:* Nhằm khuyến khích các CTNY công khai và minh bạch hơn nữa trong hoạt động của mình, đồng thời góp phần thúc đẩy hoạt động QTCT của các CTNY ngày càng tốt hơn, cần có sự đánh giá và xếp loại các CTNY về mức độ công khai và minh bạch thông tin dựa trên những tiêu chí và cơ sở nhất định. Ở nhiều nước, chỉ số công khai và minh bạch thông tin luôn được chú trọng xây dựng và công bố hàng năm đối với các CTNY. Như tại Singapore, từ năm 2009, các chỉ số về minh bạch thông tin công ty được thay thế bằng chỉ số quản trị và minh bạch thông tin (Governance and Transparency Index - GTI) được xây dựng bởi Thời báo Business Times, Trung tâm QTCT, các học viện và tổ chức (Centre for Governance, Institutions and Organizations - CGIO) thuộc Đại học Quốc gia Singapore. Chỉ số này gồm 2 nhóm chính: QTCT và minh bạch thông tin với điểm số đánh giá cao nhất cho mỗi nhóm lần lượt là 75 điểm và 25 điểm dựa trên những tiêu chí nhất định về QTCT và minh bạch, công khai thông tin[6]. Cơ sở và minh chứng để tiến hành đánh giá là các báo cáo thường niên, các thông tin đã được CTNY công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng và các website của mình. Tại Đài Loan, năm 2003, Viện Nghiên cứu Chứng khoán và hợp đồng tương lai (Securities and Futures Institute - SFI) phối hợp với SGDCK Đài Loan và Trung tâm Giao dịch chứng khoán phi tập trung của

6 Nguyễn Thúy Anh, Trần Thị Phương Thảo, Bùi Thu Hiền (2013), "Xây dựng chỉ số minh bạch thông tin đối với công ty niêm yết", Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 14, tr. 21-30

vùng lãnh thổ này đã công bố Hệ thống xếp hạng mức độ công bố và minh bạch hóa thông tin (Information Disclosure and Transparency Ranking System - IDTRS) để đo lường và xếp hạng mức độ minh bạch và công khai thông tin đối với tất cả các CTNY trên TTCK Đài Loan dựa trên 5 tiêu chí cơ bản: 1) Sự tuân thủ CBTT bắt buộc; 2) Thời hạn nộp và công bố các loại báo cáo; 3) Việc CBTT về dự báo tài chính; 4) CBTT trong các báo cáo thường niên và 5) CBTT trên các website. Tương tự, trên TTCK Hoa Kỳ cũng tồn tại một loại chỉ số minh bạch và CBTT (Transparency and Disclosure - T&D) do Tổ chức Định mức tín nhiệm Standard and Poors (S&P) xây dựng và công bố để đánh giá và xếp hạng mức độ công khai và minh bạch thông tin của các CTNY trên TTCK[7].

Tại Việt Nam, việc đánh giá và xếp loại về vấn đề minh bạch và công khai thông tin chưa nhận được sự quan tâm đúng mức của các nhà hoạch định chính sách. Hiện chỉ có SGDCK Hà Nội đã xây dựng và đưa vào áp dụng "Chương trình CBTT và minh bạch" nhằm đánh giá, xếp loại về mức độ công khai và minh bạch thông tin cho tất cả các CTNY tại SGDCK Hà Nội theo những tiêu chí và số điểm tương ứng cho từng năm và bắt đầu thực hiện từ năm 2013. Việc đánh giá, xếp hạng sẽ do một Hội đồng do SGDCK Hà Nội lập ra và được công bố vào tháng 10 hàng năm, 30 CTNY có điểm cao nhất sẽ được vinh danh[8]. Chúng ta có thể thấy rằng, cách làm của SGDCK Hà Nội là cần thiết và phù hợp với kinh nghiệm các nước, nhưng vẫn còn mang tính chất bột phát và chưa mang tính chất đồng bộ, thiếu vắng những cơ sở pháp lý cụ thể, vì vậy hiệu quả chưa cao, chưa thu hút được sự quan tâm của nhà đầu tư. Thiết nghĩ, trong các văn bản pháp luật của Việt Nam về TTCK và CBTT trên TTCK cần có điều khoản ghi nhận tính chất pháp lý của những hoạt động này.

3. Một số kiến nghị

Chúng tôi cho rằng, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định của Thông tư 155/2015/TT-BTC về CBTT của CTNY trên TTCK cần tập trung các định hướng sau đây:

Thứ nhất, chính thức thừa nhận giá trị pháp lý và điều chỉnh hoạt động CBTT tự nguyện. Theo đó, các chủ thể của TTCK bao gồm cả các CTNY ngoài việc thực hiện nghĩa vụ công bố các thông tin định kỳ, thông tin bất thường và thông tin theo yêu cầu, còn được quyền công bố những thông tin khác liên quan đến các hoạt động của công ty không nằm trong danh mục các thông tin bắt buộc phải công bố. Việc công bố các thông tin này có thể thực hiện thông qua các phương tiện thông tin đại chúng do pháp luật quy định hoặc các phương tiện khác không trái với pháp luật và phải đảm bảo tính trung thực, chính xác, kịp thời. CTNY phải chịu trách nhiệm về nội dung thông tin công bố. Việc CBTT tự nguyện cần có cơ chế khuyến khích như cộng thêm điểm thưởng khi xem xét chấm điểm đánh giá về QTCT hoặc đánh giá về tính công khai và minh bạch của CTNY. Nếu những nội dung đề xuất trên được chính thức luật hóa sẽ góp phần đa dạng hóa các loại thông tin và khuyến khích các CTNY minh bạch hơn trong hoạt động của mình, góp phần

7 Nguyễn Thúy Anh, Trần Thị Phương Thảo, Bùi Thu Hiền (2013), tlđd, tr. 21-30.

8 Xem: Thông tin chương trình công bố thông tin và minh bạch 2015, tại: http://hnx.vn/web/goc-dau-tu/su-kien/-/asset_publisher/zAs0/content/thong-tin-chuong-trinh-cbtt-va-minh-bach, truy cập ngày 22/03/2017.

thúc đẩy QTCT hiệu quả, hạn chế việc găm giữ thông tin để trục lợi, giúp TTCK hoạt động lành mạnh hơn.

Thứ hai, cần có quy định mang tính bắt buộc tất cả các chủ thể trên TTCK thực hiện CBTT phải bằng tiếng Việt và cả tiếng Anh. Sở dĩ cần quy định như vậy là vì, TTCK Việt Nam đã được thành lập và hoạt động được hơn 16 năm với sự tham gia ngày càng nhiều hơn các nhà đầu tư nước ngoài và đang trong giai đoạn kết nối với TTCK khu vực và quốc tế. Trong tương lai không xa, khả năng các nhà đầu tư nước ngoài có thể truy cập thông tin về TTCK Việt Nam và đặt lệnh giao dịch chứng khoán từ bất kỳ địa điểm nào trên thế giới là hoàn toàn có thể. Ngoài ra, khi các chủ thể trên TTCK phải thực hiện nghĩa vụ CBTT bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh sẽ tạo điều kiện để nhà đầu tư nước ngoài được tiếp cận thông tin như nhà đầu tư trong nước, góp phần đáng kể vào việc nâng cao tính minh bạch của TTCK và đối xử công bằng giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài.

Thứ ba, cần tiếp tục đa dạng hóa các phương tiện CBTT. Theo chúng tôi, các phương tiện CBTT quy định tại khoản 1 Điều 5 của Thông tư 155/2015/TT-BTC còn bó hẹp, chưa bao quát hết các phương tiện truyền tải thông tin đến công chúng hiện nay. Với sự phát triển và sức lan tỏa nhanh trong cộng đồng facebook thì phương tiện này có thể trở thành kênh thông tin nhanh và quan trọng trên TTCK. Do vậy, việc pháp luật chính thức thừa nhận facebook là một phương tiện thông tin đại chúng và phương tiện CBTT trên TTCK cũng cần được cân nhắc. Bên cạnh đó, các nhà làm luật cũng cần xem xét và chính thức công nhận Bản tin TTCK là một phương tiện CBTT quan trọng của thị trường. Điều này là hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện của Việt Nam là không phải nhà đầu tư nào và lúc nào cũng có thể truy cập internet để tiếp cận các thông tin về TTCK nói chung và thông tin về các CTNY nói riêng. Rút kinh nghiệm từ việc phát hành Bản tin TTCK do các SGDCK thực hiện trước đây gặp nhiều khó khăn trong khâu phát hành, việc phát hành Bản tin này nên giao cho một đơn vị truyền thông có uy tín thực hiện để đảm bảo tính độc lập và tính chuyên nghiệp.

Thứ tư, cần có quy định làm cơ sở pháp lý để xây dựng chỉ số công khai và minh bạch của CTNY trên TTCK Việt Nam và thừa nhận tính pháp lý của hoạt động xếp hạng mức độ công khai hóa thông tin của các CTNY. Việc xếp hạng và công bố kết quả xếp hạng về mức độ minh bạch và công khai thông tin của CTNY phải dựa trên những tiêu chí tương ứng với các mức điểm số nhất định trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của thế giới và thực tiễn hoạt động của TTCK Việt Nam. Đối tượng được đánh giá, xếp hạng là tất cả các CTNY ở SGDCK TP. Hồ Chí Minh và SGDCK Hà Nội. Để đảm bảo tính minh bạch và khách quan, chuyên nghiệp, chúng tôi đề nghị hoạt động đánh giá, chấm điểm và xếp loại về mức độ minh bạch, công khai trong hoạt động CBTT của CTNY phải được thực hiện bởi một tổ chức độc lập hoặc một hội đồng độc lập. Việc xây dựng chỉ số công khai và minh bạch của các CTNY sẽ góp phần giúp cho TTCK Việt Nam hoạt động ngày càng minh bạch hơn và cũng là cơ sở quan trọng để đánh giá chuẩn xác và công bằng hơn mức độ công khai hóa thông tin và hoạt động của các CTNY./.

MỘT SỐ BÌNH LUẬN VỀ QUY CHẾ THI TRUNG HỌC PHỔ THÔNG QUỐC GIA VÀ XÉT CÔNG NHẬN TỐT NGHIỆP TRUNG HỌC PHỔ THÔNG

Cao Vũ Minh *
* TS, Giảng viên khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thông tư số 04/2017/TT-BGDĐT, trung học phổ thông, bất cập, hạn chế.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 07/07/2017
Biên tập: 27/07/2017
Duyệt bài: 31/07/2017

Tóm tắt:

Quy chế thi trung học phổ thông quốc gia và xét tốt nghiệp trung học phổ thông ban hành kèm theo Thông tư số 04/2017/TT-BGDĐT đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác tổ chức và thực hiện việc thi trung học phổ thông quốc gia được diễn ra nghiêm túc, thành công. Tuy nhiên, một số quy định trong Quy chế vẫn còn nhiều bất cập. Bài viết đánh giá, phân tích các quy định này và kiến nghị các giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện.

Article Infomation:

Keywords: Circular No. 04/2017/TT-BGDDT, comment, shortcomings, limitations.

Article History:

Received: 07 Jul. 2017
Edited: 27 Jul. 2017
Appproved: 31 Jul. 2017

Abstract:

The statute of the national high school examination and the consideration of high school graduation which have been issued together with Circular No. 04/2017/TT-BGDDT have created an seriously and successfully important legal basis for the organization and implementation of the examination. However, some of the provisions in the Regulation are still inadequate. The article contributes some short comments to improve the provisions of this Regulation.

Kỳ thi trung học phổ thông (THPT) quốc gia năm 2017 đã kết thúc và được đánh giá là thành công, an toàn, đúng quy chế[1]. Để có được thành công này, ngoài sự cố gắng của hàng vạn con người tham gia vào khâu tổ chức và thực hiện thì còn phải đề cao vai trò của Quy chế thi THPT quốc gia và xét tốt nghiệp THPT ban hành kèm theo Thông tư số 04/2017/TT-BGDĐT ngày 25/01/2017 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo (sau đây gọi chung là Quy chế). Các quy định rõ ràng, cụ thể trong Quy chế đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác tổ chức và thực hiện việc thi THPT quốc gia được diễn ra nghiêm túc, thành công. Tuy nhiên, một số quy định trong Quy

1 Báo Điện tử VTV, Kỳ thi THPT quốc gia năm 2017 được đánh giá là thành công, ngày 24/06/2017. Truy cập http://vtv.vn/giao-duc/ky-thi-thpt-quoc-gia-nam-2017-duoc-danh-gia-la-thanh-cong-20170624192052613 .htm.

chế vẫn còn nhiều bất cập. Nhiều quy định pháp luật chưa cụ thể, rõ ràng, đã gây khó khăn trong việc áp dụng vào thực tiễn. Bài viết đóng góp một số bình luận ngắn nhằm hoàn thiện các quy định trong Quy chế.

1. Những bất cập trong Quy chế

Thứ nhất, quy định về các vật dụng được mang vào phòng thi vừa thừa lại vừa thiếu, có sự mâu thuẫn và chồng chéo

Điểm b khoản 4 Điều 14 Quy chế quy định: "*Chỉ được mang vào phòng thi* bút viết, bút chì, compa, tẩy, thước kẻ, thước tính; máy tính bỏ túi không có chức năng soạn thảo văn bản, không có thẻ nhớ (theo quy định trong hướng dẫn tổ chức thi THPT quốc gia hằng năm của Bộ Giáo dục và Đào tạo); Atlat Địa lý Việt Nam đối với môn thi Địa lý (do Nhà xuất bản Giáo dục Việt Nam ấn hành, không được đánh dấu hoặc viết thêm bất cứ nội dung gì); các loại máy ghi âm và ghi hình chỉ có chức năng ghi thông tin mà không truyền được thông tin và không nhận được tín hiệu âm thanh, hình ảnh trực tiếp nếu không có thiết bị hỗ trợ khác". Trong khi đó, cũng trong điều khoản này nhưng điểm c lại quy định: "*Không được mang vào phòng thi* vũ khí, chất gây nổ, gây cháy, đồ uống có cồn, giấy than, bút xóa, tài liệu, thiết bị truyền tin hoặc chứa thông tin có thể lợi dụng để gian lận trong quá trình làm bài thi và quá trình chấm thi".

Một câu hỏi đặt ra là nếu căn cứ vào hai điều khoản trên thì những vật dụng như nước uống đóng chai (không phải đồ uống có cồn), bìa đựng hồ sơ của thí sinh… có được mang vào phòng thi hay không? Nếu căn cứ vào điểm c khoản 4 Điều 14 Quy chế thì những vật dụng này không bị cấm mang vào phòng thi - có nghĩa thí sinh vẫn được phép mang vào phòng thi. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào điểm b khoản 4 Điều 14 Quy chế thì những vật dụng này lại không được mang vào phòng thi. Như vậy, cách quy định những vật dụng chỉ được mang vào phòng thi và những vật dụng không được mang vào phòng thi như trong Quy chế là không cần thiết, trong nhiều trường hợp lại tạo ra sự phủ định lẫn nhau.

Có ý kiến cho rằng, quy định thêm những vật dụng không được mang vào phòng thi là nhằm nhấn mạnh tính quan trọng của điều khoản này. Tuy nhiên, việc liệt kê những vật dụng được mang vào phòng thi đã rất rõ ràng nên không cần phải có thêm bất cứ một quy định nào về các vật dụng cấm mang vào phòng thi. Theo chúng tôi, Quy chế chỉ cần quy định chi tiết, cụ thể những vật dụng "chỉ được mang vào phòng thi" là đã đầy đủ vì ngoài những vật dụng đã được liệt kê, tuyệt nhiên thí sinh không thể mang những vật dụng khác vào phòng thi.

Thứ hai, các hình thức kỷ luật và nguyên tắc áp dụng chế tài kỷ luật đối với công chức, viên chức vi phạm quy chế thi chưa phù hợp với pháp luật hiện hành

Theo Quy chế, nếu công chức, viên chức vi phạm quy chế thi thì có thể bị áp dụng các hình thức kỷ luật: "khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc, chuyển đi làm công tác khác". Tuy nhiên, quy định về các hình thức kỷ luật công chức, viên chức như trong Quy chế không phù hợp với Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 và các nghị định quy định cụ thể về trách nhiệm kỷ luật của công chức, viên chức.

Cụ thể, theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Nghị định số 34/2011/NĐ-CP

của Chính phủ ngày 17/5/2011 về xử lý kỷ luật đối với công chức thì có sáu hình thức kỷ luật áp dụng đối với công chức theo thứ tự từ nhẹ đến nặng là: khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc. Tương tự, theo quy định của Luật Viên chức năm 2010 và Nghị định số 27/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6/4/2012 về trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm bồi thường, hoàn trả của viên chức thì có bốn hình thức kỷ luật áp dụng đối với viên chức là: khiển trách, cảnh cáo, cách chức, buộc thôi việc. Như vậy, theo pháp luật hiện hành, không tồn tại hình thức kỷ luật hạ ngạch đối với công chức và viên chức. Dẫu biết rằng Quy chế quy định chi tiết về xử lý kỷ luật đối với công chức, viên chức vi phạm quy chế thi nhưng cũng không thể trái với Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 bởi các đạo luật này do Quốc hội ban hành và có hiệu lực pháp lý cao nhất trong việc xử lý kỷ luật công chức, viên chức. Phải chăng Quy chế lại viện dẫn các hình thức kỷ luật được nêu trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 vốn dĩ đã bị bãi bỏ?

Trước đây, theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 thì công chức vi phạm kỷ luật có thể gánh chịu hình thức kỷ luật hạ ngạch. Tuy nhiên, hạ ngạch được quy định là hình thức kỷ luật là không có căn cứ khoa học. Ngạch thể hiện trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, là năng lực đã được công nhận, cũng giống như đã tốt nghiệp một trình độ đào tạo và được cấp bằng, không thể bằng quyết định kỷ luật để đánh giá trình độ của họ thấp hơn. Chẳng hạn không thể hạ ngạch chuyên viên xuống cán sự được. Tương tự, không thể hạ trình độ đại học xuống trình độ trung cấp được[2]. Chính vì những bất hợp lý đó nên khi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010 có hiệu lực, hình thức kỷ luật hạ ngạch đã không còn được duy trì. Việc Quy chế quy định một hình thức kỷ luật mới áp dụng đối với công chức, viên chức là chưa phù hợp với các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.

Bên cạnh các hình thức kỷ luật khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc, Quy chế còn "khai sinh" thêm hình thức kỷ luật "chuyển đi làm công tác khác". Tuy nhiên, việc Quy chế "khai sinh" thêm hình thức kỷ luật "chuyển đi làm công tác khác" là không có cơ sở. Tuy Quy chế không quy định trực tiếp nhưng sự "có mặt" của biện pháp "chuyển đi làm công tác khác" trong Điều 48 Quy chế về *Xử lý cán bộ tham gia tổ chức thi và cá nhân liên quan khác vi phạm quy chế thi* đã cho chúng ta biết "ý đồ" của nhà làm luật là đã xem đây là một hình thức kỷ luật. Nếu không xem "chuyển đi làm công tác khác" là một hình thức kỷ luật thì đưa nó vào Điều 48 Quy chế làm gì?

Như đã trình bày, Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 và các nghị định quy định cụ thể về trách nhiệm kỷ luật không quy định hình thức kỷ luật "chuyển đi làm công tác khác" đối với công chức, viên chức. Về bản chất, "chuyển đi làm công tác khác" không phải là một hình thức kỷ luật mà có "bóng dáng" của biện pháp "bố trí công tác khác" được quy định tại Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Cụ thể, theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 thì công chức hai năm liên tiếp hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế

2 Nguyễn Cảnh Hợp, Thể chế công vụ, Nxb. Tư pháp, năm 2011, tr. 277.

về năng lực hoặc có hai năm liên tiếp, trong đó một năm hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và một năm không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức có thẩm quyền *bố trí công tác khác*[3]. Do đó, chúng tôi cho rằng "chuyển đi làm công tác khác" chỉ là một biện pháp nghiệp vụ được áp dụng đối với công chức không hoàn thành nhiệm vụ hay có hạn chế trong năng lực công tác chứ không phải là một hình thức kỷ luật.

Theo Quy chế, công chức, viên chức có một trong các hành vi sai phạm như: Đưa đề thi ra ngoài khu vực thi hoặc đưa bài giải từ ngoài vào phòng thi trong lúc đang thi; Làm lộ đề thi, mua, bán đề thi; Gian dối trong việc sửa chữa học bạ, hồ sơ của thí sinh… sẽ bị buộc thôi việc *hoặc* đề nghị truy cứu trách nhiệm hình sự (TNHS). Với quy định này có thể hiểu mỗi hành vi sai phạm chỉ có thể gánh chịu chế tài kỷ luật (buộc thôi việc) hoặc chế tài hình sự. Tuy nhiên, điều khoản này chưa phù hợp với các quy định về áp dụng chế tài đối với công chức, viên chức vi phạm quy chế thi.

Căn cứ vào quy định pháp luật thì đề thi chưa công bố thuộc danh mục bí mật Nhà nước độ "Tối mật"[4]. Do đó, nếu công chức, viên chức có hành vi cố ý làm lộ đề thi, mua, bán đề thi thì có thể bị truy cứu TNHS về Tội cố ý làm lộ bí mật nhà nước; tội chiếm đoạt, mua bán, tiêu hủy tài liệu bí mật nhà nước được quy định tại Điều 337 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017). Chế tài đối với hành vi này lên đến 15 năm tù. Trường hợp công chức, viên chức có hành vi vi phạm bị Tòa án kết án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị buộc thôi việc[5]. Trong đó, hình phạt tù là chế tài TNHS và buộc thôi việc là chế tài trách nhiệm kỷ luật. Như vậy, công chức, viên chức có hành vi vi phạm thì vừa có thể gánh chịu trách nhiệm kỷ luật, vừa có thể gánh chịu TNHS. Do đó, Quy chế đưa ra quy định "bị buộc thôi việc *hoặc* đề nghị truy cứu TNHS" đã tạo ra sự ngộ nhận là người vi phạm chỉ có thể gánh chịu một trong hai loại trách nhiệm pháp lý vừa nêu.

Thứ ba, nhiều quy định trong Quy chế không có sự nhất quán

Để đảm bảo kỳ thi trung học phổ thông quốc gia diễn ra an toàn, nghiêm túc và minh bạch, Quy chế cho phép thí sinh tham gia giám sát bằng việc được mang và sử dụng các loại máy ghi âm và ghi hình (máy chỉ có chức năng ghi thông tin mà không truyền được thông tin, không nhận được tín hiệu âm thanh, hình ảnh trực tiếp nếu không có thiết bị hỗ trợ khác) để ghi nhận chứng cứ và chuyển cho những người có trách nhiệm xử lý[6]. Tuy nhiên, cũng chính quy định này đã tạo ra sự không nhất quán với các điều khoản khác trong Quy chế.

Cụ thể, điểm i khoản 5 Điều 14 cho phép thí sinh được ra khỏi phòng thi và khu vực thi sau khi hết hai phần ba thời gian làm bài của buổi thi và phải nộp lại toàn bộ bài thi, đề thi, giấy nháp trước khi ra khỏi phòng thi (chỉ áp dụng đối với buổi thi môn tự luận).

3 Khoản 3, Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

4 Điều 16 Quy chế quy định: Đề thi, hướng dẫn chấm, đáp án, thang điểm chưa công bố thuộc danh mục bí mật Nhà nước độ "Tối mật".

5 Điều 79 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Điều 57 Luật Viên chức năm 2010.

6 Báo Điện tử VTV, Thí sinh được tham gia giám sát kỳ thi trung học phổ thông 2017, ngày 20/6/2017. http://vtv.vn/giao-duc/thi-sinh-duoc-tham-gia-giam-sat-ky-thi-thpt-2017-20170620103908887.htm

Mục đích của quy định này là nhằm hạn chế tối đa tình trạng đưa đề thi ra ngoài, từ đó có thể dẫn đến những tiêu cực phát sinh như tình trạng giải đề, phát tán bài giải… Tuy nhiên, Quy chế chỉ quy định cán bộ coi thi thu lại toàn bộ bài làm, đề thi, giấy nháp chứ không quy định thu lại máy ghi âm và ghi hình mà thí sinh được phép mang vào phòng thi. Như vậy, nếu thí sinh ghi âm và ghi hình đề thi và rời khỏi phòng thi sau hai phần ba thời gian làm bài của buổi thi thì khả năng "lọt" đề thi ra ngoài là hoàn toàn có thể. Từ quy định cho phép mang máy ghi âm và ghi hình vào phòng thi để chống tiêu cực có thể dẫn đến một tiêu cực khác là hiện tượng mang đề thi ra khỏi phòng thi khi chưa hết thời gian làm bài của buổi thi. Trong thời đại công nghệ thông tin phát triển như hiện nay thì chỉ cần đề thi "lọt" ra ngoài và được giải trong vòng vài phút là đã có thể phát sinh tiêu cực chứ chưa nói là đến vài chục phút[7].

Kỳ thi Trung học phổ thông quốc gia năm 2017 là năm đầu tiên xuất hiện bài thi tổ hợp môn gồm Khoa học xã hội (Lịch sử, Địa lý, Giáo dục công dân) và Khoa học tự nhiên (Vật lý, Hóa học, Sinh học). Thí sinh sẽ làm bài thi tổ hợp môn với 120 câu trắc nghiệm trong khoảng thời gian 150 phút trên cùng một tờ giấy thi. Mỗi môn thành phần có thời gian làm bài 50 phút. Nếu thí sinh dự thi cả ba môn thi thành phần hay chỉ thi một môn thành phần thì không có vấn đề gì đáng nói. Tuy nhiên, nếu thí sinh dự thi hai môn thi thành phần thì phát sinh nhiều bất cập. Cụ thể, nếu thí sinh thi hai môn thi thành phần liên tiếp thì ngay sau khi hết giờ làm bài của môn thi thành phần thứ nhất, thí sinh phải dừng bút, cán bộ coi thi thu đề thi và giấy nháp của thí sinh. Sau đó, cán bộ coi thi phát đề thi môn thi thành phần tiếp theo và giấy nháp mới. Khi hết giờ làm bài môn thi thành phần thứ hai, cán bộ coi thi thu đề thi, giấy thi, giấy nháp của thí sinh và cho thí sinh ra về dưới sự hướng dẫn của cán bộ giám sát. Trường hợp thí sinh thi hai môn thi thành phần không liên tiếp thì ngay sau khi hết giờ làm bài của môn thi thành phần thứ nhất, thí sinh phải dừng bút, nộp đề thi, giấy nháp cho cán bộ coi thi. Thí sinh phải ngồi nguyên vị trí, giữ trật tự, úp Phiếu trả lời trắc nghiệm xuống mặt bàn và bảo quản Phiếu trả lời trắc nghiệm trong suốt thời gian chờ thi môn thành phần tiếp theo[8]. Như vậy, nếu thí sinh thi hai môn thi thành phần liên tiếp thì chỉ có vỏn vẹn 100 phút để tư duy, làm bài, chỉnh sửa và nộp bài. Ngược lại, nếu thí sinh thi hai môn thi thành phần không liên tiếp thì sẽ có trọn vẹn 150 phút để tư duy, làm bài, chỉnh sửa và nộp bài. Cùng tham gia hai môn thi thành phần nhưng tại sao khoảng thời gian tư duy, suy nghĩ về bài thi lại có sự khác nhau lớn đến như vậy? Tất nhiên, khi xây dựng Quy chế, nhà làm luật đã tính đến phương án phòng ngừa là khi kết thúc môn thi thành phần, cán bộ coi thi phải thu lại đề thi, giấy nháp để thí sinh không thể tiếp tục làm bài môn thành phần đó. Quy chế có thể không cho phép thí sinh làm bài trong 50 phút chờ thi môn thành phần tiếp theo nhưng không thể cấm thí sinh nhớ, tư duy, suy nghĩ về bài thi môn thành phần đã

7 Kỳ thi trung học phổ thông quốc gia năm 2017 có một môn thi tự luận là Văn (120 phút). Như vậy, sau 80 phút làm bài, thí sinh sẽ được phép rời khỏi phòng thi và khu vực thi. Nếu thí sinh mang đề thi ra ngoài thì trong vòng 40 phút còn lại, đề thi có thể đã được giải hoàn tất và phát tán rộng rãi.

8 Xem thêm Phụ lục IV Công văn số 417/BGDĐT-KTKĐCLGD hướng dẫn thực hiện Quy chế thi trung học phổ thông quốc gia và xét công nhận tốt nghiệp ngày 10/2/2017 của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

làm trước đó. Quan trọng hơn là thí sinh thi hai môn thi thành phần không liên tiếp sẽ có cơ hội rất lớn trong việc tư duy, suy nghĩ và chỉnh sửa bài thi môn thành phần đã làm trước đó - điều mà thí sinh thi hai môn thi thành phần liên tiếp không thể có được. Thiết nghĩ, bất cập này cần được khắc phục để trong tương lai, nếu vẫn duy trì bài thi tổ hợp môn thì không tạo ra sự bất bình đẳng giữa các thí sinh thi hai môn thi thành phần không liên tiếp và thí sinh thi hai môn thi thành phần liên tiếp.

Trong quá trình thi, vai trò của cán bộ coi thi là rất quan trọng. Nhằm tạo ra chuẩn mực pháp lý rõ ràng, nhà làm luật quy định chi tiết trách nhiệm của từng cán bộ coi thi. Cụ thể, khi có hiệu lệnh, cán bộ coi thi thứ nhất gọi tên thí sinh vào phòng thi, cán bộ coi thi thứ hai dùng Thẻ dự thi và Danh sách ảnh của thí sinh để đối chiếu, nhận diện thí sinh, hướng dẫn thí sinh ngồi đúng chỗ quy định. Khi có hiệu lệnh, cán bộ coi thi thứ nhất đi nhận đề thi, cán bộ coi thi thứ hai nhắc nhở thí sinh những điều cần thiết về kỷ luật phòng thi. Khi có hiệu lệnh, cán bộ coi thi thứ nhất giơ cao phong bì đề thi để thí sinh thấy rõ cả mặt trước và mặt sau còn nguyên nhãn niêm phong, yêu cầu hai thí sinh chứng kiến và ký vào biên bản xác nhận bì đề thi còn nguyên nhãn niêm phong. Khi thí sinh bắt đầu làm bài, cán bộ coi thi thứ nhất đối chiếu ảnh trong Thẻ dự thi và Danh sách ảnh của thí sinh với thí sinh để nhận diện thí sinh, ghi rõ họ tên và ký vào các tờ giấy thi, giấy nháp của thí sinh; cán bộ coi thi thứ hai bao quát chung. Có thể nói, Quy chế quy định rất tỉ mỉ trách nhiệm của từng cán bộ coi thi. Tuy nhiên, trách nhiệm đánh số báo danh cho thí sinh - một công việc quan trọng của cán bộ coi thi lại không được đề cập đến trong Quy chế. Công việc đánh số báo danh rất quan trọng, liên quan đến nhiều vấn đề khác như phát đề thi trắc nghiệm, ngăn ngừa tiêu cực… nhưng lại không rõ trách nhiệm thuộc về cán bộ coi thi thứ nhất hay cán bộ coi thi thứ hai? Do pháp luật không quy định cụ thể nên tạo ra sự tùy nghi trong áp dụng. Theo khảo sát của chúng tôi, có điểm thi quy định cán bộ coi thi thứ nhất đánh số báo danh, có điểm thi lại quy định cán bộ coi thi thứ hai thực hiện công việc này[9].

Thứ tư, thẩm quyền "tước quyền vào học của thí sinh vi phạm quy chế thi" quy định chưa chính xác

Điều 49 Quy chế quy định, nếu thi sinh vi phạm quy chế thi thì tùy theo tính chất, mức độ của hành vi sẽ bị hủy bỏ kết quả thi, bị tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó và tước quyền dự thi trong hai năm tiếp theo. Theo quy định trên, thẩm quyền ban hành quyết định hủy bỏ kết quả thi, tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó và tước quyền dự thi trong hai năm tiếp theo thuộc về Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo. Tuy nhiên, quy định thẩm quyền "tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó" đối với thí sinh vi phạm của Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo là không có cơ sở cả về lý luận lẫn thực tiễn. Về logic, sau khi có kết quả thi, thí sinh được dùng kết quả đó xét tuyển vào các trường đại học, cao đẳng. Sau đó, các trường sẽ xét duyệt hồ sơ và ban

9 Ví dụ, tại các điểm thi Trần Đại Nghĩa, Phan Văn Hòa, Hiếu Phụng (Hội đồng thi tỉnh Vĩnh Long), Trưởng điểm thi yêu cầu cán bộ coi thi thứ nhất đánh số báo danh. Tuy nhiên, tại các điểm thi Phạm Hùng, Nguyễn Văn Thiệt, Mang Thít (Hội đồng thi tỉnh Vĩnh Long), Trưởng điểm thi lại yêu cầu cán bộ coi thi thứ hai đánh số báo danh.

hành Quyết định công nhận thí sinh trúng tuyển. Quyết định công nhận thí sinh trúng tuyển sẽ do trường đại học, cao đẳng ban hành[10]. Trên cơ sở Quyết định công nhận trúng tuyển, thí sinh sẽ được vào học tại trường đại học, cao đẳng. Do đó, về mặt lý luận, thẩm quyền "tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó" đối với thí sinh vi phạm phải thuộc về chính trường đại học, cao đẳng đã ban hành Quyết định công nhận thí sinh trúng tuyển chứ không thể thuộc về Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo. Dưới góc độ thực tiễn, Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo với trường đại học, cao đẳng là hai chủ thể hoàn toàn độc lập với nhau. Do đó, quyết định "tước quyền vào học đối với thí sinh vi phạm quy chế thi" của Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo không đương nhiên có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với các trường đại học, cao đẳng. Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo cũng không phải là cấp trên trực tiếp của trường đại học, cao đẳng nên không thể dùng quyết định của mình để "phủ định" Quyết định công nhận thí sinh trúng tuyển của trường đại học, cao đẳng.

Thứ năm, quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo không rõ ràng

Theo Quy chế, cá nhân, tổ chức có quyền khiếu nại, tố cáo đối với những vấn đề liên quan đến việc thi cử và việc khiếu nại, tố cáo phải theo quy định của pháp luật. Theo "quy định của pháp luật" ở đây, trước hết là phải theo Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố cáo năm 2011 vì hai đạo luật này là những văn bản có giá trị pháp lý cao nhất điều chỉnh hoạt động khiếu nại, tố cáo.

Quy chế quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong kỳ thi thuộc về Hội đồng thi[11]. Tuy nhiên, thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Hội đồng thi lại không được điều chỉnh trong Luật Khiếu nại năm 2011. Theo Luật Khiếu nại năm 2011 thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại bao giờ cũng thuộc về cá nhân chứ không thuộc về tập thể[12]. Trong khi đó, Hội đồng thi là một tập thể do Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo ra quyết định thành lập[13]. Như vậy, dẫu biết rằng Quy chế cho phép cá nhân, tổ chức có quyền khiếu nại nhưng cơ sở pháp lý cho việc khiếu nại được quy định trong văn bản nào thì pháp luật hoàn toàn không nói đến. Các văn bản pháp luật hiện hành không quy định, Quy chế cũng chỉ quy định rất sơ sài về vấn đề này.

Tương tự, thẩm quyền giải quyết tố cáo được quy định trong Quy chế cũng mâu thuẫn với Luật Tố cáo năm 2011. Theo Luật Tố cáo năm 2011 thì thẩm quyền giải quyết tố cáo được quy định từ Điều 12 đến Điều 17. Tuy nhiên, trong các điều luật này hoàn

10 Ví dụ, Quyết định số 1633/QĐ-HĐTSĐHCĐ ngày 01/9/2016 của Hội đồng tuyển sinh Trường Đại học Công đoàn về việc công nhận thí sinh đạt điểm trúng tuyển hệ đại học chính quy năm 2016.

11 Xem thêm Điều 8 Quy chế.

12 Cao Vũ Minh, Để khiếu nại xứng tầm là một quyền hiến định, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 10, năm 2012.

13 Khoản 1 Điều 8 quy chế quy định: "Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo ra quyết định thành lập Hội đồng thi và các Ban của Hội đồng thi (bao gồm lãnh đạo các Ban) để thực hiện các công việc của kỳ thi.
Thành phần Hội đồng thi
- Chủ tịch: Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo hoặc Phó Giám đốc được Giám đốc ủy quyền;
- Phó Chủ tịch: Lãnh đạo Sở Giáo dục và đào tạo, lãnh đạo trường đại học, cao đẳng phối hợp. Trường hợp đặc biệt, Phó Chủ tịch có thể là Trưởng các phòng, ban của Sở Giáo dục và đào tạo;
- Các ủy viên: Lãnh đạo các phòng, ban thuộc Sở Giáo dục và đào tạo; lãnh đạo phòng, ban và tương đương của trường đại học, cao đẳng phối hợp. Ủy viên thường trực là lãnh đạo Phòng Khảo thí của Sở Giáo dục và đào tạo".

toàn không quy định thẩm quyền giải quyết tố cáo của Hội đồng thi như cách quy định trong Quy chế.

Thứ sáu, sự khiếm khuyết về kỹ thuật lập pháp trong Quy chế

Khi ban hành một văn bản quy phạm pháp luật thì các chủ thể có thẩm quyền cần chú trọng không chỉ đến tính hợp pháp mà còn phải chú trọng tính hợp lý của văn bản. Tính hợp lý của văn bản bên cạnh yêu cầu về sự kịp thời, khả thi thì ngôn ngữ sử dụng trong văn bản phải rõ ràng, ngắn gọn, dễ đọc, dễ hiểu. Sự chính xác của ngôn ngữ trong văn bản là cần thiết. Nếu viết sai chính tả, thiếu chữ hay thừa chữ thì xem như không đạt yêu cầu về kỹ thuật lập pháp.

Khoản 1 Điều 3 Quy chế quy định: "Để xét công nhận tốt nghiệp THPT, thí sinh học chương trình Giáo dục THPT phải dự thi bốn bài thi, gồm ba bài thi *độc* là Toán, Ngữ văn, Ngoại ngữ và một bài thi do thí sinh tự chọn trong số hai bài thi tổ hợp; thí sinh học chương trình giáo dục thường xuyên cấp THPT phải dự thi ba bài thi, gồm hai bài thi *độc lập* là Toán, Ngữ văn và một bài thi do thí sinh tự chọn trong số hai bài thi tổ hợp". Theo chúng tôi, Quy chế đã sử dụng thuật ngữ không chính xác bởi không thể có "bài thi *độc*" mà phải là "bài thi *độc lập*". Sự sai sót này không ảnh hưởng nhiều đến chất lượng của văn bản và không tạo ra sự khó hiểu đối với người đọc. Tuy nhiên, nhằm đảm bảo tính chuẩn xác của ngôn ngữ thì phải tiến hành sửa đổi khiếm khuyết này.

2. Các giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện Quy chế

Thứ nhất, tình trạng thừa quy phạm pháp luật là điều không cần thiết. Tiết kiệm pháp luật không đơn thuần chỉ là cắt, giảm chi phí về thời gian, công sức, tiền bạc cho việc xây dựng và ban hành pháp luật mà còn phải loại bỏ những quy phạm pháp luật thừa trong hệ thống pháp luật, thậm chí trong từng văn bản pháp luật[14]. Nhằm đảm bảo yếu tố tiết kiệm pháp luật, hạn chế tình trạng vừa thừa vừa thiếu các quy định pháp luật, nhà làm luật cần bãi bỏ quy định về những vật dụng "không được mang vào phòng thi". Có thể "ngụ ý" của nhà làm luật là muốn "nhấn mạnh" nếu thí sinh mang những vật dụng cấm vào phòng thi sẽ bị áp dụng hình thức đình chỉ thi[15]. Tuy nhiên, sự "nhấn mạnh" này là không cần thiết và gây mâu thuẫn với các điều khoản khác. Theo chúng tôi, một khi đã quy định những vật dụng chỉ được phép mang vào phòng thi thì không cần thiết phải quy định những vật không được mang vào phòng thi. Bỏ quy định về "những vật dụng không được mang vào phòng thi" sẽ đảm bảo tính thống nhất giữa các quy định trong cùng một văn bản quy phạm pháp luật. Nếu muốn đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa, có thể tích hợp điểm c khoản 4 Điều 14 vào điểm b, khoản 3 Điều 49 Quy chế. Theo đó, khoản 3 Điều 49 sẽ được sửa đổi như sau:

"3. Đình chỉ thi đối với các thí sinh vi phạm một trong các lỗi sau đây:

a) Đã bị cảnh cáo một lần nhưng trong giờ thi môn đó vẫn tiếp tục vi phạm quy chế thi ở mức khiển trách hoặc cảnh cáo;

b) Mang vào phòng thi vũ khí, chất gây nổ, gây cháy, đồ uống có cồn, giấy

14 Hoàng Thị Kim Quế, Tiết kiệm pháp luật và lãng phí pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 19, năm 2011.

15 Điểm b, khoản 3 Điều 49 Quy chế quy định: "Thí sinh mang vật dụng trái phép theo quy định tại Điều 14 Quy chế này vào phòng thi sẽ bị đình chỉ thi".

than, bút xóa, tài liệu, thiết bị truyền tin hoặc chứa thông tin có thể lợi dụng để gian lận trong quá trình làm bài thi và quá trình chấm thi"...

Thứ hai, cần bãi bỏ các quy định về hình thức kỷ luật "hạ ngạch", "chuyển đi làm công tác khác" trong Quy chế nhằm tạo ra sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Biện pháp "chuyển đi làm công tác khác" nếu cần thì phải được minh định trong một điều khoản khác chứ không nằm "lẩn khuất" trong những điều luật về các hình thức kỷ luật.

Công chức, viên chức có hành vi vi phạm quy chế thi thì vừa có thể gánh chịu trách nhiệm kỷ luật, vừa có thể gánh chịu TNHS. Do đó, Quy chế cần phải thể hiện rõ nội dung này. Theo chúng tôi, cần sửa đổi điểm d khoản 1 Điều 48 như sau: "người có một trong các hành vi sai phạm sau đây thì bị buộc thôi việc; tùy theo hành vi vi phạm có thể bị truy cứu TNHS".

Thứ ba, nhằm giải quyết bất cập trong quy định thí sinh có thể mang máy ghi âm và ghi hình có chứa nội dung đề thi ra khỏi phòng thi khi chưa hết thời gian làm bài của buổi thi, cần bổ sung trong Quy chế quy định về việc gửi giữ máy ghi âm và ghi hình tại điểm thi. Theo đó, đối với các môn tự luận, thí sinh có thể ra khỏi phòng thi và khu vực thi sau khi hết hai phần ba thời gian làm bài của buổi thi với điều kiện là phải nộp lại toàn bộ bài thi, đề thi, giấy nháp. Đối với máy ghi âm và ghi hình thì thí sinh phải gửi giữ tại điểm thi cho đến khi kết thúc thời gian làm bài mới được nhận lại. Máy ghi âm và ghi hình sẽ được niêm phong trước sự chứng kiến của thí sinh và được bảo quản trong hòm, tủ hay két sắt của điểm thi.

Điều 16 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật". Bình đẳng không có nghĩa là chia đều sự giàu sang hay nghèo khó mà là chia đều các cơ hội. Các rào cản về cơ hội chính là con đẻ của sự bất công[16]. Pháp luật phải là một đại lượng công bằng và phải là một thiết chế đảm bảo cho sự bình đẳng của công dân. Với ý nghĩa đó, nếu thí sinh thi hai môn thi thành phần, cho dù có liên tiếp hay không liên tiếp thì phải được đảm bảo về cơ hội là như nhau. Do đó, nên thiết kế mỗi môn thi thành phần sẽ được làm trên một tờ giấy thi độc lập. Khi kết thúc môn thi đó, thí sinh phải nộp lại giấy thi. Tất nhiên, khi thực hiện theo cách thức này, số tờ giấy thi sẽ nhiều hơn nhưng đổi lại chúng ta sẽ đảm bảo được yếu tố công bằng về cơ hội cho các thí sinh.

Bên cạnh đó, vấn đề đánh số báo danh đóng vai trò quan trọng. Do đó, trách nhiệm đánh số báo danh thuộc về cán bộ coi thi nào cần được minh định. Hiện nay, Quy chế quy định: "cán bộ coi thi thứ hai hướng dẫn thí sinh ngồi đúng chỗ quy định". Do đó, sẽ là hợp lý nếu trách nhiệm đánh số báo danh tại phòng thi thuộc về cán bộ coi thi thứ hai. Tư duy logic cho phép ta kết luận rằng khi cán bộ coi thi thứ hai tiến hành đánh số báo danh thì mới có thể hướng dẫn thí sinh ngồi đúng số báo danh một cách nhanh chóng và hiệu quả nhất.

Thứ tư, như đã trình bày, quy định Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo có quyền "tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó" đối với thí sinh vi phạm là không có

16 Nguyễn Sĩ Dũng, Những nghịch lý của thời gian, Nxb. Thời đại, năm 2011, tr. 165.

cơ sở. Ngoài ra, nếu chỉ căn cứ vào Điều 49 Quy chế thì sẽ không rõ ràng về thủ tục áp dụng. Do đó, cần sửa đổi Điều 49 Quy chế theo hướng Giám đốc Sở Giáo dục và đào tạo công bố công khai hành vi vi phạm trên các phương tiện thông tin đại chúng đồng thời có văn bản đề nghị trường đại học, cao đẳng "tước quyền vào học ở các trường ngay trong năm đó" đối với thí sinh vi phạm. Trên cơ sở đó, trường đại học, cao đẳng sẽ ban hành quyết định tước quyền vào học.

Thứ năm, tiến hành rà soát các quy định về khiếu nại, tố cáo trong Quy chế nhằm đảm bảo việc giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng thẩm quyền, đúng thủ tục. Theo chúng tôi, nếu không quy định cụ thể, rõ ràng về vấn đề khiếu nại, tố cáo sẽ gây ra nhiều khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật, đồng thời cũng không đạt hiệu quả trong việc thực hiện quyền này của cá nhân, tổ chức trên thực tế.

Cuối cùng, sự chính xác của ngôn ngữ trong văn bản là cần thiết vì như thế sẽ không gây ra sự mâu thuẫn, thiếu nhất quán giữa các điều khoản. Do đó, cần sửa đổi cụm từ "bài thi độc" thành "bài thi độc lập" tại khoản 1 Điều 3 Quy chế. Sửa đổi này tuy nhỏ nhưng rất quan trọng vì đảm bảo tính chính xác, khuôn mẫu của văn bản quy phạm pháp luật ■

NHỮNG ĐIỂM NỔI BẬT TRONG ...

(Tiếp theo trang 37)

hoạch sau khi đã được phê duyệt là điều cần thiết. Tuy nhiên, để hạn chế tình trạng"quy hoạch con" phá vỡ quy hoạch tổng thể hoặc không thực hiện đúng mục tiêu ban đầu của quy hoạch, chúng tôi kiến nghị bổ sung quy định về việc lấy ý kiến cũng như tham vấn các chuyên gia, cộng đồng dân cư nơi có quy hoạch trước khi thực hiện việc điều chỉnh.

*

Quy hoạch là một trong những công cụ hữu hiệu để giúp các cấp, các ngành cụ thể hoá các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, đảm bảo quốc phòng - an ninh và môi trường. Đồng thời, quy hoạch cũng là công cụ quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo, điều hành và thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - chính trị - xã hội. Với vai trò quan trọng như vậy, việc xây dựng một khung pháp lý thống nhất điều chỉnh hoạt động quy hoạch là hết sức cần thiết và đáp ứng được yêu cầu về cả lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, để Dự thảo Luật quy hoạch sau khi được thông qua có tính khả thi cao thì cần xem xét điều chỉnh, bổ sung một số vấn đề còn nhiều ý kiến để Luật được hoàn chỉnh hơn, trong đó cần có quy định cụ thể hơn về việc lấy ý kiến quy hoạch cũng như tạo điều kiện để khuyến khích các tầng lớp nhân dân, các thành phần kinh tế tham gia vào quá trình lập, thẩm định và thực hiện cũng như giám sát quy hoạch ■

MÔ HÌNH THANH TRA QUỐC HỘI CỦA THỤY ĐIỂN, PHẦN LAN VÀ CÁC GIÁ TRỊ THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM[1]

Đỗ Quí Hoàng *
Thái Thị Thu Trang **
* ThS, GV Khoa Luật Quốc tế, Đại học Luật Hà Nội.
** ThS, GV Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thanh tra Quốc hội, cơ quan nhân quyền, kiểm soát quyền lực, Ombudsman, NHRIs.

Lịch sử bài viết:
Nhận bài: 11/06/2017
Biên tập: 19/07/2017
Duyệt bài: 26/07/2017

Tóm tắt:
Bài viết phân tích mô hình Thanh tra Quốc hội (Parliamentary Ombudsman) ở Thụy Điển và Phần Lan, nêu lên một số giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo.

Article Infomation:

Keywords: Parliamentary Ombudsman, human right agency, power control, Ombudsman, NHRIs.

Article History:
Received: 11 Jun. 2017
Edited: 19 Jul. 2017
Appproved: 26 Jul. 2017

Abstract:
The article provides analysis of the model of the Parliamentary Ombudsman in Sweden and Finland, and points out the values as reference for Vietnam.

1. Mô hình thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan

1.1 Mô hình thanh tra Quốc hội Thụy Điển

Thụy Điển là quốc gia được biết đến như là "cái nôi" của mô hình Thanh tra Quốc hội. Theo lịch sử, vào năm 1697, khi Charles Đại đế XII trở thành Quốc vương của Thụy Điển, mô hình Thanh tra *Ombudsman* lần đầu tiên đã được hình thành. Từ đó, cơ sở

1 Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp cơ sở "Vị trí, vai trò của Thanh tra Quốc hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực ở một số nhà nước pháp quyền hiện đại".

pháp lý cho việc thành lập và hoạt động của mô hình Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển được ghi nhận tại nhiều văn bản pháp lý. Đầu tiên, mô hình này được ghi nhận tại Hiến pháp Thụy Điển. Theo đó, Quốc hội có quyền thiết lập một hoặc nhiều Thanh tra Quốc hội và quy định thẩm quyền cho thiết chế này[2]. Để cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, mô hình Thanh tra Quốc hội còn được điều chỉnh trong một đạo luật chuyên biệt: Đạo luật về Quốc hội (The Riksdag Act). Trong đạo luật riêng biệt này, thẩm quyền của Thanh tra Quốc hội đã được đề cập khá chi tiết[3]. Đạo luật đã làm rõ thêm các nhiệm vụ, cách thức hoạt động, phương thức tổ chức và nghĩa vụ báo cáo cũng như một loạt các hướng dẫn quan trọng khác cho Thanh tra Quốc hội Thụy Điển. Ngoài ra, thiết chế Thanh tra Quốc hội còn được quy định tại một số văn bản khác như Hướng dẫn hành chính dành cho Thanh tra Quốc hội; Đạo luật về truy cập công đối với các thông tin và bí mật, v.v. Như vậy, có thể nhận thấy, cơ sở pháp lý cho sự tồn tại và hoạt động của mô hình Thanh tra Quốc hội Thụy Điển tương đối toàn diện và đồng bộ, giúp cho thiết chế Thanh tra Quốc hội làm việc đúng đắn, hiệu quả, tránh được những sai sót, lạm quyền hay các vi phạm không đáng có trong quá trình hoạt động.

Vai trò của Thanh tra Quốc hội

Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển đóng vai trò như một trụ cột trong vấn đề kiểm soát quyền lực của Quốc hội cũng như các cơ quan khác. Kiểm soát quyền lực được coi là nhiệm vụ lớn nhất, quan trọng nhất mà Thanh tra Quốc hội thực hiện. Vai trò kiểm soát quyền lực của Thanh tra Quốc hội thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, xem xét, đánh giá lại những hoạt động của Quốc hội và Chính phủ. Theo đó, Thanh tra Quốc hội có quyền đặt ra những câu hỏi chất vấn đối với toàn thể Chính phủ, Ủy ban Hiến pháp của Quốc hội...; kiểm tra lại những việc làm của các Bộ trưởng cũng như các quyết định xử lý công việc của Chính phủ...; thậm chí, trong nhiều trường hợp, Thanh tra Quốc hội còn có thể tiến hành một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các Bộ trưởng trong Nội các;

Thứ hai, Thanh tra Quốc hội có quyền kiểm soát các hoạt động tư pháp nhằm đảm bảo rằng các cơ quan của Chính phủ nói chung và các cơ quan tư pháp nói riêng đối xử bình đẳng với công dân theo đúng các quy định của pháp luật;

Thứ ba, kiểm toán các hoạt động tài chính của Nhà nước. Nhiệm vụ này được tiến hành bởi một Văn phòng Kiểm toán quốc gia riêng biệt có sự tham gia của các Thanh tra viên với chức năng đánh giá hiệu quả những nguồn vốn mà Chính phủ đã sử dụng cũng như cách thức chúng được sử dụng như thế nào... Có thể thấy, thẩm quyền của các Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển tương đối rộng, bao trùm lên cả ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng như trên toàn bộ hệ thống chính quyền ở cả trung ương và địa phương. Hơn nữa, chính vì các Thanh tra được chỉ định trực tiếp bởi Quốc hội nên họ hoàn toàn độc lập trong các quyết định của mình và chỉ phải báo cáo, chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội.

2 Chương 13, Điều 6, Mục Kiểm soát Nghị viện, Hiến pháp Thụy Điển.
3 Chương 8 Điều 11, Chương 9 Điều 8 của Đạo luật về Nghị viện.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Quốc hội

Thứ nhất, Thanh tra Quốc hội Thụy Điển tiếp nhận và giải quyết các đơn thư khiếu nại, phàn nàn về những vấn đề, những quyết định không công bằng của các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Bất cứ cá nhân công dân nào cảm thấy rằng mình bị xử lý sai hay bị đối xử bất bình đẳng đều có thể đệ trình đơn khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội (Complaint Letter - Thư phàn nàn). Điểm thú vị là bất cứ ai cũng có quyền khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội mà không nhất thiết phải là công dân của Thụy Điển. Đây là một quy định rất tiến bộ và hiệu quả, góp phần ngăn chặn và xử lý triệt để tất cả những sai sót, vi phạm phát sinh trên thực tế. Bên cạnh việc tiếp nhận thụ động các đơn thư khiếu nại, Thanh tra Quốc hội cũng có thể chủ động khởi xướng một thủ tục điều tra khi thấy có vấn đề phát sinh.

Thứ hai, Thanh tra Quốc hội có quyền khởi tố những vụ án vi phạm thủ tục truy cứu trách nhiệm đối với các quan chức về một tội không nghiêm trọng. Tuy nhiên, các kết luận, ý kiến tư vấn của Thanh tra Quốc hội không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý mà chỉ có tính khuyến nghị. Thanh tra Quốc hội còn có quyền lập báo cáo về hành vi hay quyết định của các cơ quan công quyền không phù hợp hoặc trái với pháp luật hiện hành. Thanh tra Quốc hội cũng có thể đề xuất ý kiến tư vấn nhằm bảo đảm sự áp dụng thống nhất và đúng đắn các quy định của pháp luật; đề nghị thay đổi quy chế hoạt động của Chính phủ hoặc Quốc hội... Có thể thấy, mặc dù quyền hạn của Thanh tra Quốc hội tương đối rộng, tuy nhiên, đa phần những kết luận, ý kiến của Thanh tra Quốc hội chỉ mang tính tham vấn và khuyến nghị. Điều này không có ý nghĩa rằng, những kết luận của Thanh tra Quốc hội không đưa lại giá trị gì trên thực tế. Bởi lẽ chính những ý kiến, kết luận của Thanh tra Quốc hội sẽ đóng vai trò và là cơ sở vô cùng quan trọng cho Quốc hội cũng như các cơ quan có thẩm quyền khác tiến hành những thủ tục tố tụng tiếp theo về sau.

Về tổ chức của Thanh tra Quốc hội

Thanh tra Quốc hội sẽ do Quốc hội bầu ra với nhiệm kỳ bốn năm và có thể được bầu lại. Mặc dù không có quy định chính thức rằng thành viên Thanh tra Quốc hội phải là một luật gia nhưng trên thực tế, các Thanh tra Quốc hội là những người đã được đào tạo bài bản về pháp luật. Trước những năm 1940, luật pháp Thụy Điển quy định chỉ có đàn ông mới có thể được bầu làm Thanh tra Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến năm 1941, quy định này chính thức được bãi bỏ và phụ nữ có thể trở thành Thanh tra Quốc hội. Hiện nay, Văn phòng Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển có bốn người, hai Thanh tra viên là nam và hai Thanh tra viên là nữ[4]. Mỗi Thanh tra viên phụ trách riêng từng mảng lĩnh vực của mình và một trong bốn Thanh tra viên sẽ có một người giữ chức vụ Trưởng Thanh tra. Trưởng Thanh tra chịu trách nhiệm quản lý, đưa ra quyết định và phân bố các lĩnh vực hoạt động cho các Thanh tra viên khác. Tuy vậy, Trưởng Thanh tra cũng không thể can thiệp vào hoạt động trong lĩnh vực cụ thể của một Thanh tra viên khác. Thêm vào đó, mỗi Thanh tra viên hoạt động tương đối độc lập và chịu trách nhiệm cá nhân trực tiếp trước Quốc hội về hành vi

4 Trưởng Thanh tra Quốc hội Elisabet Fura, Thanh tra viên Lars Lindström, Thanh tra viên Cecilia Renfors, Thanh tra viên Stefan Holgersson.

của mình. Mỗi năm, các Thanh tra viên sẽ phải đệ trình báo cáo thường niên lên Quốc hội cũng như Ủy ban thường trực về Hiến pháp. Sau đó, các Thanh tra viên cũng có thể phải đưa ra những báo cáo bằng văn bản riêng của mình nếu như Quốc hội có yêu cầu trong từng trường hợp cụ thể[5].

Thực tiễn hoạt động

Thanh tra Quốc hội Thụy Điển là mô hình lâu đời, do đó, thiết chế này đã trở nên thân thuộc với người dân Thụy Điển. Trên thực tế, Thanh tra Quốc hội Thụy Điển luôn phát huy được vai trò của mình, đã góp phần không nhỏ trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người dân. Trung bình mỗi năm, Thanh tra Quốc hội tiếp nhận lượng vụ việc lớn, với khoảng trên 5.500 khiếu nại khác nhau trên nhiều lĩnh vực. Trong năm 2014 - 2015, có 7.358 trường hợp được báo cáo tới Thanh tra để giải quyết, trong đó, 7.143 trường hợp là do các cá nhân gửi đến; 78 trường hợp được tự khởi xướng bởi Thanh tra và 137 trường hợp liên quan đến lĩnh vực lập pháp mới - lĩnh vực mà Thanh tra Quốc hội được trao cơ hội để thể hiện ý kiến, quan điểm của mình đối với các đạo luật của Chính phủ. Sang năm 2015 - 2016 có 8.040 trường hợp mới đã được gửi tới Thanh tra Quốc hội (tăng so với năm trước đó là 682 trường hợp (9,3%)[6].

Kể từ 01/7/2011, Thanh tra Quốc hội có thêm một đơn vị đặc biệt trực thuộc với tên gọi là đơn vị *OPCAT* với nhiệm vụ giám sát để đảm bảo cho các đối tượng là cá nhân đang bị tước đoạt quyền tự do thân thể không bị đối mặt với các hình phạt dã man, tra tấn hay các biện pháp trừng phạt phi nhân đạo khác. Sở dĩ có sự phát sinh này trong cơ cấu của Thanh tra Quốc hội là do yêu cầu từ Nghị định thư của Công ước về Chống tra tấn của Liên hiệp quốc năm 2002. Nghị định thư này yêu cầu các quốc gia thành viên có nghĩa vụ triển khai một cơ chế quốc gia để theo dõi về vấn đề này. Trên thực tế, thay mặt cho các Thanh tra viên, đơn vị OPCAT thường xuyên có những chuyến viếng thăm đến các cơ sở có cá nhân bị tước đoạt quyền tự do để kiểm tra và báo cáo về vấn đề có hay không việc sử dụng nhục hình, tra tấn từ phía các cơ quan nhà nước. Như vậy, trong cơ cấu của Thanh tra Quốc hội đã được tích hợp thêm một đơn vị thành viên, hoạt động độc lập nhưng có chức năng tương tự với các Thanh tra viên. Đây cũng là một điểm mới thường thấy trong các mô hình thanh tra hiện đại ngày nay.

1.2 Thanh tra Quốc hội Phần Lan

Thiết chế Thanh tra Quốc hội của Phần Lan bắt nguồn trực tiếp từ Thụy Điển và là thiết chế Thanh tra Quốc hội lâu đời thứ hai trên thế giới (chỉ đứng sau Thụy Điển)[7]. Mô hình Thanh tra Quốc hội của Phần Lan được thiết lập từ Hiến pháp năm 1919 ngay khi quốc gia này giành lại được độc lập sau hơn 100 năm cai trị của đế chế Sa hoàng Nga. Thanh tra viên của Quốc hội Phần Lan đầu tiên được lựa chọn vào ngày 19/12/1919, là ông Erik Alopeus. Về tổ chức, trong thời gian đầu, nhiệm kỳ của Thanh tra viên là một năm. Sau đó, quy định về nhiệm kỳ đã thay đổi thành ba năm vào năm 1933. Và kể từ năm 1957 đến nay, nhiệm kỳ này được

5 Xem thêm tại https://www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/
6 Xem thêm biểu đồ tại https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/; truy cập 25/5/2017
7 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/othercountries/index.htx; truy cập 20/4/2017

quy định là bốn năm[8].

Cơ sở pháp lý

Thanh tra Quốc hội Phần Lan được Hiến pháp năm 1999 quy định tại Điều 38, Chương 4 (chương về hoạt động của Quốc hội). Ngoài Điều 38, Thanh tra Quốc hội còn được đề cập tới tại một số điều khoản khác như Điều 27, Điều 109, Điều 112, Điều 113... Theo đó, Quốc hội Phần Lan có quyền chỉ định một Thanh tra Quốc hội và hai Phó Thanh tra với nhiệm kỳ bốn năm[9]. Quốc hội có thẩm quyền lựa chọn Trưởng Thanh tra và hai Phó Thanh tra. Trước khi đưa ra cho Quốc hội lựa chọn, các ứng cử viên cho chức vụ Thanh tra Quốc hội sẽ phải trải qua một đợt sàng lọc dưới hình thức bỏ phiếu kín do Ủy ban Hiến pháp tiến hành.

Thiết chế Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn được cụ thể hóa trong một văn bản riêng biệt, đó là Đạo luật về Thanh tra Quốc hội (the Parliamentary Ombudsman Act). Đạo luật này quy định thẩm quyền giám sát tính hợp pháp trong các hành vi của bộ máy công quyền; vấn đề khiếu nại tố cáo và việc điều tra giải quyết khiếu nại tố cáo; công tác thanh tra, kiểm tra; quyền đưa ra sáng kiến riêng, v.v...

Như vậy, giống như mô hình Thanh tra Quốc hội Thụy Điển, việc thành lập và hoạt động của Thanh tra Quốc hội Phần Lan có thể được quy định tại nhiều văn kiện pháp lý khác nhau; tuy nhiên, về cơ bản, thiết chế này luôn phải được hiến định tại văn kiện pháp lý có giá trị cao nhất, đó là Hiến pháp. Đây cũng là điểm tương đồng dễ dàng nhận thấy đối với Thanh tra Quốc hội tại các quốc gia áp dụng mô hình này. Cùng với đó, để thể chế hoá các quy định trong Hiến pháp, mô hình Thanh tra Quốc hội tại cả Thụy Điển và Phần Lan còn được điều chỉnh trong một (hay một số) đạo luật chuyên biệt.

Về vai trò

Thanh tra Quốc hội của Phần Lan là cơ quan của Quốc hội, hoạt động độc lập để thực hiện chức năng giám sát, thanh tra và đánh giá các hoạt động của bộ máy công quyền. Khác với Thụy Điển, mặc dù không được phép tiến hành các cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các Bộ trưởng trong nội các, nhưng vị trí, vai trò và chức năng của mô hình Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn được mở rộng sang lĩnh vực kiểm soát các hoạt động tư pháp của Tòa án nhằm hạn chế hành vi lạm quyền cũng như những sai phạm của giới công chức ngành Tòa án đối với các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Nhiệm vụ, quyền hạn

Thứ nhất, Thanh tra Quốc hội Phần Lan có nhiệm vụ giám sát tính hợp pháp trong hoạt động của các cơ quan công quyền và các công chức trong bộ máy nhà nước bao gồm: Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ, các Bộ trưởng, Tòa án các cấp… Việc giám sát nhằm đảm bảo rằng các cơ quan và cán bộ công chức tuân thủ pháp luật một cách triệt để và thực hiện đúng đắn nhiệm vụ của mình. Khác với Thụy Điển, ngoài các cơ quan trong bộ máy nhà nước, quyền giám sát của Thanh tra Quốc hội còn mở rộng đến những lĩnh vực hay những cá nhân khác khi họ đang thực hiện các nhiệm vụ có tính chất công[10] (ví dụ như các nhân viên hoạt động trong nhà thờ, các quỹ trợ cấp thất nghiệp, lương hưu hay các dịch vụ phúc lợi xã hội,

8 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/history.htx
9 Xem thêm tại www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf
10 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/act-ombudsman.htx

bảo hiểm...).

Thứ hai, để đạt được hiệu quả giám sát, cũng giống với Thụy Điển, pháp luật Phần Lan trao cho Thanh tra Quốc hội quyền được tiếp nhận và giải quyết các đơn thư khiếu nại về hoạt động các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Theo quy định của Điều 2 Đạo luật về Thanh tra Quốc hội, bất kỳ cá nhân nào cũng đều có thể nộp đơn khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội để phản ánh về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan công quyền hay một quan chức nào đó, có thể là khiếu nại cho chính bản thân mình nhưng cũng có thể thực hiện khiếu nại thay cho người khác hoặc cùng với những người khác (khiếu nại tập thể). Người gửi đơn khiếu nại không nhất thiết phải là công dân Phần Lan.

Thứ ba, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn nhiệm vụ giám sát việc đảm bảo thực hiện các quyền cơ bản của con người. Điều này đã được chính thức ghi nhận kể từ khi Phần Lan sửa đổi Hiến pháp vào năm 1995. Cũng giống như Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội Phần Lan cũng đảm nhận vai trò của cơ quan bảo vệ quốc gia theo quy định của Công ước về Chống tra tấn của Liên hiệp quốc. Nếu như tại Thụy Điển, cơ quan này là một đơn vị đặc biệt (đơn vị OPCAT) trực thuộc cơ cấu tổ chức của Thanh tra Quốc hội, thì ở Phần Lan, Thanh tra Quốc hội trực tiếp đảm nhận nhiệm vụ này. Để thực hiện nhiệm vụ, Thanh tra Quốc hội thường xuyên tổ chức các chuyến viếng thăm, kiểm tra tại những nơi có các đối tượng bị tước đoạt quyền tự do về thân thể nhằm đảm bảo cho các đối tượng này không bị đối mặt với các hình phạt dã man, tra tấn, bức cung, nhục hình hay các biện pháp trừng phạt phi nhân đạo khác. Thanh tra Quốc hội có quyền truy cập vào tất cả hồ sơ, hệ thống thông tin dữ liệu của nơi giam giữ, kể cả những dữ liệu bí mật về các cuộc thẩm vấn phạm nhân; có quyền yêu cầu sự hỗ trợ tới từ phía các chuyên gia, bác sĩ, các nhà chuyên môn đặc thù để hỗ trợ cho công tác điều tra... Cùng với đó, từ kết quả giám sát của mình, Thanh tra Quốc hội cũng có quyền đưa ra những kiến nghị nhằm cải thiện tình hình[11].

Về tổ chức

Tổ chức của Thanh tra Quốc hội Phần Lan khá tương đồng với mô hình của Thụy Điển. Các Thanh tra và Phó Thanh tra đều phải do Quốc hội lựa chọn với nhiệm kỳ bốn năm và có thể được tái bổ nhiệm khi kết thúc nhiệm kỳ. Trong trường hợp có căn cứ rõ ràng cho rằng, các Thanh tra đã thực hiện những hành vi vi phạm pháp luật, vượt quá thẩm quyền giám sát, lợi dụng chức vụ quyền hạn để trục lợi, Quốc hội có quyền điều tra, khởi tố và bãi miễn Thanh tra Quốc hội trước thời hạn trong nhiệm kỳ đương nhiệm.

Thực tiễn hoạt động

Giống với mô hình của Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội của Phần Lan hàng năm cũng giải quyết một lượng công việc rất lớn. Năm 2016, số lượng khiếu nại gửi tới Thanh tra là 4.919 vụ việc. Ngoài khiếu nại, Thanh tra Quốc hội đã nhận được khoảng 300 yêu cầu các loại và các thông tin khác từ công chúng. Đây không phải là những khiếu nại và chúng đã được các chuyên gia pháp lý chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ tư vấn

11 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/tasks/opcat.htx

cho thành viên của công chúng[12]. Như vậy chứng tỏ người dân đã khá tin tưởng vào cơ chế bảo vệ quyền con người của Thanh tra Quốc hội, đồng thời thấy được tính hiệu quả của mô hình này trên thực tế.

Trong lĩnh vực lập pháp, Thanh tra Quốc hội Phần Lan cũng đóng góp không nhỏ. Theo số liệu năm 2014, trong hoạt động của các cơ quan của Quốc hội Phần Lan, có tới 29 phiên điều trần được các ủy ban của Quốc hội tiến hành có sự tham gia của các Thanh tra. Trong đó, Ủy ban Hiến pháp thực hiện 6 phiên, Ủy ban Pháp chế thực hiện 8 phiên, Ủy ban Hành chính 5 phiên, Ủy ban Y tế - Xã hội 4 phiên, Ủy ban Tài chính 1 phiên[13]. Thanh tra Quốc hội có quyền đề xuất các ý kiến về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới pháp luật, trong đó tập trung vào các mảng thuộc phạm vi giám sát của mình, đặc biệt là các vấn đề trong hoạt động của bộ máy nhà nước và lĩnh vực quyền con người...

2. Một số giá trị Việt Nam có thể tham khảo

Có thể nói, kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ nhân quyền là những vấn đề cốt lõi của một nhà nước dân chủ. Đối với Việt Nam - với khẳng định là Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân thì đảm bảo kiểm soát quyền lực và nâng cao, thúc đẩy quyền con người là mối quan tâm hàng đầu của Đảng và Nhà nước ta. Nghiên cứu về mô hình Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển và Phần Lan trên đây có thể rút ra một số gợi mở mà Việt Nam có thể tham khảo sau đây:

Thứ nhất, Thanh tra Quốc hội là thiết chế kiểm soát quyền lực độc lập, hỗ trợ hiệu quả cho cơ chế kiểm soát quyền lực truyền thống

Thanh tra Quốc hội là một trong những thiết chế kiểm soát quyền lực có chức năng mang tính chuyên biệt (thanh tra) chứ không nằm trong các nhánh quyền lực truyền thống (lập pháp, hành pháp, tư pháp). Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp trao, Thanh tra Quốc hội dựa trên nguyên tắc độc lập, do đó đảm bảo được tính khách quan, vốn là một yếu tố quan trọng để kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả. Do vậy, Việt Nam có thể tham khảo mô hình này nhằm đẩy mạnh cơ chế kiểm soát quyền lực trong giai đoạn hiện nay.

Thứ hai, Thanh tra Quốc hội giúp người dân phát huy khả năng thực hiện quyền dân chủ trực tiếp

Thông qua quy định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan có thể thấy, pháp luật đã tạo ra cơ chế tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân tương đối dễ dàng, thuận lợi. Điều này đã giúp người dân phản ánh được những bức xúc, vướng mắc của mình đối với những hoạt động của cơ quan chính quyền nhiều hơn so với việc người dân gửi khiếu nại, tố cáo trực tiếp cho các cơ quan nhà nước, đặc biệt là trong khiếu nại hành chính, đồng thời nếu Thanh tra Quốc hội đã tiếp nhận và tiến hành điều tra thì đó là một áp lực lớn cho các cơ quan chính quyền có liên quan, buộc họ phải đưa ra câu trả lời kịp thời, thỏa đáng. Như vậy,

12 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/work/complaints.htx; truy cập 25/5/2017

13 Xem thêm tại http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/work/hearings.htx; truy cập 25/5/2017

hoạt động của Thanh tra Quốc hội đã như một "cây cầu nối" giúp người dân lại gần hơn với chính quyền, góp phần nâng cao vai trò của người dân trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Ở Việt Nam, hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân đã được ghi nhận, nhưng chúng ta chưa có một cơ quan riêng, hoạt động một cách chuyên nghiệp, chuyên tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân, mà có rất nhiều cơ quan nhà nước có nhiệm vụ này. Điều này dẫn đến tình trạng người dân còn gặp nhiều khó khăn khi xác định cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận khiếu nại, tố cáo đối với từng loại vụ việc. Ngoài ra, bản thân các cơ quan nhà nước cũng đang bị quá tải hoặc chậm trễ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo vì không đủ nhân lực, cơ sở vật chất và thẩm quyền để thực hiện[14]. Do vậy, để tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp, Việt Nam cần lập thiết chế Thanh tra Quốc hội như là một cơ quan chuyên tiếp nhận giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân và tổ chức, trang bị một đội ngũ cán bộ có năng lực, được cung cấp cơ sở vật chất cần thiết để thực hiện hoạt động này.

Thứ ba, việc thành lập Thanh tra Quốc hội sẽ góp phần nâng cao năng lực giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển và Phần Lan đều do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động của mình trước Quốc hội, sẵn sàng tiến hành điều tra các vụ việc cụ thể theo yêu cầu của Quốc hội. Điều này sẽ giúp Quốc hội nắm bắt kịp thời và xử lý các sai phạm hay hạn chế trên thực tế của các cơ quan nhà nước nói chung và hệ thống cơ quan hành chính nói riêng. Bên cạnh đó, thông qua các phát hiện của mình, Thanh tra Quốc hội còn kiến nghị với Quốc hội các vấn đề nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật hay nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước. Do vậy, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế khá phù hợp với nhu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

Thứ tư, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế bảo vệ quyền con người dựa trên cơ chế giám sát quyền lực công

Thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan đều là những thiết chế mang tính hỗn hợp - vừa là thiết chế kiểm soát quyền lực đồng thời đóng vai trò như một cơ quan bảo vệ quyền con người. Hai chức năng này hỗ trợ cho nhau, hoạt động của Thanh tra Quốc hội giúp cho bộ máy công quyền hoạt động tốt hơn, hạn chế những hành vi xâm phạm đến quyền con người, qua đó bảo vệ quyền con người hiệu quả hơn. Vì vậy, Việt Nam có thể tham khảo mô hình này với vai trò là cơ quan bảo vệ quyền cho người dựa trên cơ chế giám sát quyền lực công thay vì tách bạch hai chức năng này cho hai cơ quan để tránh cồng kềnh bộ máy nhà nước. Mặt khác, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế nhân quyền có tính quốc tế, "thiết chế này có quan hệ quốc tế rộng rãi trong lĩnh vực nhân quyền. Điều này cho phép Thanh tra Quốc hội phát triển hoạt động của mình ra ngoài phạm vi quốc gia"[15] ■

14 Ví dụ: Ban Dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân nhưng chỉ gửi lại cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết và tiếp nhận báo cáo giải quyết của các cơ quan đó chứ không có thẩm quyền tiến hành điều tra.

15 Mai Văn Thắng, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học tập 31 số 2/ 2015, tr. 57, 58