

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953
www.nclp.org.vn



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



Số 21 [373]

Kỳ 1 - Tháng 11/2018

- ❖ VIỆC TỔ CHỨC THẨM TRA DỰ ÁN LUẬT, DỰ ÁN PHÁP LỆNH CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI
- ❖ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THƯƠNG LƯỢNG TẬP THỂ
- ❖ HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG BÁO CHÍ

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 21/2018

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Việc tổ chức thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

TS. Nguyễn Đình Quyền
ThS. Đinh Thanh Hương

- 9** Giám sát của cơ quan dân cử đối với việc giải quyết kiến nghị của cử tri

ThS. Nguyễn Trường Giang

- 14** Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước - thực trạng và một số kiến nghị

TS. Hoàng Minh Hội

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 21** Hoàn thiện pháp luật về thương lượng tập thể

PGS. TS. Lê Thị Hoài Thu

CHÍNH SÁCH

- 28** Thuế thuốc lá ở Việt Nam: Cải cách là rất cần thiết để đạt được mục tiêu sức khỏe

TS. Kidong Park

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 32** Thực tiễn thi hành pháp luật về thủy lợi và những vấn đề đặt ra

Nguyễn Vinh Hà - Trần Ngọc Hoa

- 38** Hoàn thiện quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí

TS. Cao Vũ Minh

- 47** Phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính ở Việt Nam hiện nay

TS. Trần Thị Hải Yến

- 52** Về cơ chế đảm bảo quyền khiếu nại vụ việc cạnh tranh

ThS. Trần Anh Tú

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Thủ tục truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân ở một số quốc gia và những gợi mở cho Việt Nam

PGS. TS. Nguyễn Hoàng Anh



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS. TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS. TS. ĐÌNH 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: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
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: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

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

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN HÀ NỘI

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Phòng Biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đón nhận Huân chương Lao động hạng Ba của Chủ tịch nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Ảnh: Lâm Hiến

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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

Legis No 21/2018

STATE AND LAW

- 3** Verification of the Bills of Law and Draft Ordinances by the Ethnic Council and Committees under the National Assembly
Dr. Nguyen Dinh Quyen
LLM. Dinh Thanh Huong
- 9** Supervision by the Citizen-voted Entities toward the Resolution of the Voter's Petitions
LLM. Nguyen Truong Giang
- 14** Supervision of the Vietnam Fatherland Front and other Socio-political Institutions in the Controlling Mechanisms of State Power - Status and Recommendations
Dr. Hoang Minh Hoi

DISCUSSION OF BILLS

- 21** Improvements of Legal Regulations on Collective Bargaining
Prof. Dr. Le Thi Hoai Thu

POLICIES

- 28** Tobacco Taxation in Vietnam: Reform Essential for Achievement of Health Goals
Dr. Kidong Park

LEGAL PRACTICE

- 32** Practical Enforcement of Law on Irrigation and Outstanding Issues
Nguyen Vinh Ha
Tran Ngoc Hoa
- 38** Improvements of Legal Regulations on on Sanctioning of Administrative Violations in Press Activities
Dr. Cao Vu Minh
- 47** Decentralization of Administrative Authority for Recruitment of Public Servants in Vietnam
Dr. Tran Thi Hai Yen
- 52** Mechanisms for Assurance of the Complaination Right of Competition Cases
LLM. Tran Anh Tu

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Procedures for Corporate Criminal Procedure in Foreign Countries and Suggestions for Vietnam
Prof. Dr. Nguyen Hoang Anh



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

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

BUI HUYEN

LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY HANOI PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19.500 VND

VIỆC TỔ CHỨC THẨM TRA DỰ ÁN LUẬT, DỰ ÁN PHÁP LỆNH CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI¹

Nguyễn Đình Quyền*
Đình Thanh Hương**

* TS. Nguyễn Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp.

** ThS. Phó Trưởng Ban Quản lý khoa học, Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: thẩm tra dự án luật, pháp lệnh; cơ quan chủ trì thẩm tra; cơ quan soạn thảo

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 31/08/2018

Biên tập : 12/09/2018

Duyệt bài : 15/09/2018

Article Infomation:

Keywords: Verification of bills of law and draft ordinances; the agency in charge of the verification; drafting agency.

Article History:

Received : 31 Aug. 2018

Edited : 12 Sep. 2018

Approved : 15 Sep. 2018

Tóm tắt:

Trong điều kiện nay, khi phần lớn các đại biểu Quốc hội nước ta đang làm việc theo chế độ không chuyên trách, hầu hết các dự án luật được giao cho các bộ, ngành soạn thảo, thì việc nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc nâng cao chất lượng các văn bản luật do Quốc hội thông qua.

Abstract

Under current condition, most of the National Assembly deputies do not work as full-time basis and nearly all of the bill of laws are initially drafted by the relevant ministries. Therefore, improvement of the performance quality of the Ethnic Council and Committees under the National Assembly plays a very important role in increasing the quality of legal documents approved by the National Assembly.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, công tác thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng Dân tộc (HĐDT) và các Ủy ban của Quốc hội ngày

càng đi vào chiều sâu: một mặt, xem xét tính hợp hiến, tính thống nhất, tính đồng bộ cả về nội dung và hình thức thể hiện của các dự án luật, pháp lệnh trong tổng thể hệ thống

1 Nghiên cứu này là kết quả thuộc phạm vi Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Hoạt động của Đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm - Những vấn đề lý luận và thực tiễn” của Viện Nghiên cứu lập pháp do TS. Nguyễn Đình Quyền làm chủ nhiệm.

các văn bản đã, đang trù liệu ban hành; mặt khác, xem xét tính khoa học, tính phù hợp với thực tiễn, phù hợp với nguyện vọng, ý chí của nhân dân. Việc cân nhắc, xem xét một cách thận trọng tất cả các ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh đã và đang làm cho công tác thẩm tra dự án luật, pháp lệnh ngày càng phong phú, khoa học và toàn diện hơn. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, khi phần lớn các đại biểu Quốc hội (ĐBQH) làm việc theo chế độ không chuyên trách, hầu hết các dự án luật được giao cho các bộ, ngành soạn thảo, thì việc nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc nâng cao chất lượng các văn bản luật do Quốc hội thông qua.

1. Tổ chức thẩm tra Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Theo quy định của Điều 47 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, Ủy ban Pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, ĐBQH và kiến nghị về luật, pháp lệnh của ĐBQH.

Có thể khẳng định rằng, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (CTXDLPL) là một định hướng quan trọng trong công tác lập pháp của Nhà nước ta, đồng thời cũng đặt ra mục tiêu để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phấn đấu thực hiện. Việc xây dựng và ban hành CTXDLPL đã bước đầu được gắn với chương trình phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hàng năm, gắn với việc từng bước đổi mới quy trình xây dựng pháp luật, trên cơ sở những yêu cầu bức xúc của cuộc sống. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc xây dựng, thẩm tra, cho ý kiến và xem xét thông qua dự kiến Chương trình còn thiếu những cơ sở khoa học và căn cứ thực tiễn; còn mang tính chất sự vụ tác chiến, chưa có một chiến lược toàn diện.

Qua các nhiệm kỳ của Quốc hội, việc thực hiện CTXDLPL hàng năm thường không đạt được 100% vì các lý do sau: *một*

là, các cơ quan quản lý nhà nước đều có nhu cầu ban hành văn bản pháp luật, pháp lệnh trong lĩnh vực mà bộ ngành mình quản lý; *hai là*, việc thẩm tra thường thiếu những căn cứ thực tiễn để xác định tính cần thiết, thứ tự ưu tiên của việc đưa một dự án vào Chương trình, cũng như quá trình chuẩn bị, khả năng nghiên cứu, soạn thảo dự án đó; *ba là*, nhiều dự án được đưa vào Chương trình mới chỉ dừng lại ở tên gọi, chưa xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh cũng như những nội dung cơ bản của dự án; *bốn là*, việc tổ chức thẩm tra dự kiến Chương trình thường thiếu khâu khảo sát thực tiễn, chưa làm việc cụ thể với các cơ quan có liên quan về đề nghị đưa các dự án vào dự kiến Chương trình; không nắm được tiến độ, khả năng và chất lượng soạn thảo....

Khi Quốc hội xem xét để quyết định đưa một dự án vào CTXDLPL hàng năm, Quốc hội đã phải xem xét toàn diện các mặt của tính cần thiết ban hành văn bản được đưa vào Chương trình. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng và trình các dự án luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra lại đi xem xét, chứng minh việc cần thiết hoặc không cần thiết ban hành văn bản. Chúng tôi cho rằng, việc xem xét sự cần thiết ban hành văn bản luật, pháp lệnh và thứ tự ưu tiên phải được làm rõ ngay từ khi lập Chương trình, có như vậy mới đáp ứng yêu cầu của công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm tính khoa học, tính có căn cứ và khả thi của CTXDLPL đã được Quốc hội quyết định.

2. Phân công thẩm tra dự án luật, pháp lệnh sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua

Việc sớm phân công cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra đối với các dự án luật, pháp lệnh sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan hữu quan có kế hoạch phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai thực hiện CTXDLPL của Quốc hội. Kinh nghiệm cho thấy, việc phân công hợp lý, đúng chức năng, chuyên môn của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra là một trong những yếu

tổ quan trọng thúc đẩy quá trình xây dựng, thẩm tra và bảo đảm chất lượng các dự án.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015, thẩm quyền thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội được quy định cụ thể hơn. Đây là cơ sở pháp lý để Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) phân công thẩm tra dự án luật, pháp lệnh cho HĐDT, từng Ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, việc triển khai những quy định này thực tế không đơn giản và không phải trong mọi trường hợp, việc phân công cho HĐDT, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh đều đã khoa học, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan.

Điều đáng lưu ý là trong nhiều luật, pháp lệnh thường chứa đựng những nội dung rất quan trọng về hoạt động quản lý nhà nước đối với từng lĩnh vực mà luật, pháp lệnh quy định và nội dung này có quan hệ mật thiết, không thể tách rời với pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là về phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước của từng cơ quan ở trung ương hoặc từng cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp này, Ủy ban Pháp luật cho dù chỉ với tư cách là Ủy ban tham gia thẩm tra, song vẫn có một trách nhiệm lớn và không thể thiếu trong việc cho ý kiến về những dự án luật, pháp lệnh do HĐDT, các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra.

3. Chuẩn bị cuộc họp thẩm tra

Khoản 4 Điều 63 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định, cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, ĐBQH *trình dự án, dự thảo báo cáo, giải trình, cung cấp thông tin, tài liệu* về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo. Quá trình thực hiện quy định này cho thấy, trong một số trường hợp, dự án luật, pháp lệnh đã được trình Quốc hội, UBTVQH và đưa vào chương trình kỳ họp Quốc hội, phiên họp của UBTVQH, nhưng

lại thiếu các thông tin, tư liệu cần thiết và trong nhiều trường hợp, các thông tin này lại mang ý nghĩa quyết định cho việc thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Chẳng hạn như, khi soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo chưa tiến hành tổng kết thực tiễn thi hành, chưa lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan, chưa có ý kiến chính thức của từng thành viên Ban soạn thảo về dự án mà chủ yếu là ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các nội dung của dự án hoặc chưa được thảo luận tập thể tại cơ quan có thẩm quyền trình... Thực tế cho thấy, khi chưa có đủ thông tin, tư liệu cần thiết, nhất là ý kiến của các cơ quan có liên quan tới nội dung quy định của dự án luật, pháp lệnh mà theo yêu cầu vẫn phải tiến hành thẩm tra, thì việc xử lý các hậu quả sau đó gặp không ít khó khăn, tốn nhiều thời gian và như vậy thường là phải thẩm tra lại. Chúng tôi cho rằng, trong các trường hợp này, Thường trực HĐDT hoặc các Ủy ban của Quốc hội cần báo cáo và đề nghị UBTVQH chưa đưa dự án đó vào chương trình kỳ họp Quốc hội hoặc phiên họp của UBTVQH; đồng thời yêu cầu cơ quan soạn thảo phải hoàn thiện các bước theo quy định của pháp luật và bảo đảm cung cấp đầy đủ các thông tin cần thiết trước khi tiến hành cuộc họp thẩm tra để trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định.

4. Các phương thức tổ chức cuộc họp thẩm tra dự án luật, pháp lệnh

Theo quy định của khoản 1 Điều 66 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, việc thẩm tra bao gồm các giai đoạn thẩm tra sơ bộ và thẩm tra chính thức. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tổ chức cuộc họp thẩm tra được tiến hành bằng các phương thức linh hoạt hơn, theo các hình thức sau:

- Họp toàn thể HĐDT hoặc các Ủy ban chủ trì thẩm tra với sự tham gia của đại diện Thường trực Ủy ban hữu quan tại một địa điểm hoặc phân chia làm hai bộ phận tổ chức họp thẩm tra ở phía Bắc và phía Nam.

- Họp chung giữa Thường trực Ủy ban chủ trì thẩm tra với đại diện Thường trực Ủy ban tham gia thẩm tra.

- Hội Thường trực HĐDT hoặc Ủy ban chủ trì thẩm tra mở rộng bao gồm các thành viên trong Thường trực và một số thành viên khác không nằm trong Thường trực Ủy ban.

- Hội Thường trực HĐDT hoặc Ủy ban chủ trì thẩm tra kết hợp gửi lấy ý kiến tất cả các thành viên của cơ quan chủ trì thẩm tra. Bộ phận Thường trực tổng hợp ý kiến để xây dựng thành ý kiến thẩm tra của HĐDT hoặc Ủy ban.

- Cá biệt, tổ chức họp toàn thể cơ quan chủ trì thẩm tra với toàn thể Ủy ban tham gia thẩm tra.

Như vậy, trên thực tế, việc tổ chức phiên họp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội vượt ra ngoài các phương thức được quy định tại Điều 66 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Sở dĩ có tình trạng trên là do hầu hết các thành viên của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội làm việc theo chế độ không chuyên trách, lại cư trú, công tác tại nhiều địa phương; chức năng chính của họ không phải duy nhất làm nhiệm vụ ĐBQH, càng không phải là thường xuyên, chuyên nghiệp nghiên cứu, xem xét để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh mà là đảm nhiệm công việc ở các cơ quan, ngành, địa phương, nơi họ công tác; nhiều người còn là cán bộ chủ chốt ở các cơ quan, địa phương đó. Vì vậy, việc tổ chức họp toàn thể HĐDT hoặc Ủy ban thường xuyên để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh gặp rất nhiều khó khăn. Thực tiễn cho thấy, không phải tất cả các dự án luật, pháp lệnh đều được toàn thể HĐDT hoặc các Ủy ban tổ chức họp thẩm tra, nhất là đối với các dự án luật, pháp lệnh phải trình và thẩm tra nhiều lần. Đối chiếu với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số (khoản 1 Điều 66 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015) thì đây là một trong những tồn tại cần được sớm xem xét và có phương án khắc phục trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Thực tiễn cho thấy, việc tổ chức họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban hoặc phối hợp toàn thể giữa cơ quan chủ trì và cơ quan

tham gia thì chất lượng thẩm tra được bảo đảm một cách toàn diện hơn, đồng thời thể hiện rõ được chính kiến, quan điểm của toàn thể Ủy ban đối với từng vấn đề của dự án thông qua nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Do ý kiến của các thành viên được xuất phát từ tính chất đặc thù của từng địa phương, từng ngành, từng lĩnh vực hoạt động của họ nên nội dung các vấn đề của dự án sẽ được phát hiện và làm rõ hơn để đi đến biểu quyết nhất trí hoặc không nhất trí. Các hình thức tổ chức thẩm tra khác đều có những mặt hạn chế nhất định. Ví dụ, trường hợp họp Thường trực để thẩm tra, đồng thời gửi dự án kèm theo Tờ trình đề lấy ý kiến bằng văn bản của từng thành viên Ủy ban, sau đó tập họp lại thành báo cáo thẩm tra là một cách làm có nhiều hạn chế, vì các thành viên do không được trực tiếp thảo luận về các vấn đề thuộc nội dung của dự án, thiếu thông tin của các thành viên Ủy ban ở các địa phương, ngành, lĩnh vực khác; do đó, ý kiến nêu ra khó có thể có sự cân nhắc toàn diện. Trường hợp phiên họp thẩm tra thiếu quá nhiều các thành viên nên không có điều kiện biểu quyết; trong trường hợp này, báo cáo thẩm tra thường đề cập những loại ý kiến của thành viên HĐDT hoặc Ủy ban về một số vấn đề, nhưng thiếu quan điểm của đa số thành viên theo nguyên tắc biểu quyết tập thể, quyết định theo đa số về các vấn đề của dự án. Như vậy sẽ làm hạn chế chất lượng tham mưu cho Quốc hội, UBTVQH trong việc thảo luận, xem xét và quyết định thông qua.

Việc tổ chức phối hợp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội cũng đặt ra những vấn đề cần nghiên cứu làm rõ, rút kinh nghiệm. Trên thực tế, việc tham gia thẩm tra của HĐDT hoặc các Ủy ban hữu quan thường chỉ do đại diện của bộ phận Thường trực tham gia và phát biểu ý kiến, thậm chí trong một số trường hợp chỉ ý kiến cá nhân của các thành viên trong Thường trực hoặc chỉ là sự tham gia của chuyên viên nghiên cứu của các cơ quan này. Theo quy định của pháp luật, trong quá trình thẩm tra,

HĐDT, Ủy ban tham gia thẩm tra có thể gửi ý kiến của mình cho Ủy ban chủ trì thẩm tra. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội làm việc này cũng chưa nhiều; một số ít trường hợp có gửi ý kiến bằng văn bản đến cơ quan chủ trì thẩm tra những cũng chỉ là ý kiến của Thường trực hoặc đại diện Thường trực. Như vậy, rõ ràng là giữa quy định của pháp luật và thực tiễn vẫn còn có khoảng cách, hay tính khả thi của các quy định hiện hành còn hạn chế. Đây cũng là một vấn đề cần được khắc phục trong công tác tổ chức cũng như xem xét lại tính khả thi các quy định của pháp luật.

5. Tiến hành thảo luận tại phiên họp thẩm tra

Khoản 3 Điều 63 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định, cơ quan chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

Sau khi nghe Chủ tọa phiên họp (thường là Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch HĐDT; Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội) nêu ra yêu cầu của phiên họp thẩm tra; đại diện lãnh đạo cơ quan soạn thảo được thừa ủy quyền của cơ quan có quyền trình dự án luật, pháp lệnh đọc Tờ trình về nội dung của dự án trong đó đề cập cả những vấn đề có ý kiến khác nhau trong quá trình soạn thảo; đồng thời trả lời, giải thích những vấn đề mà thành viên của cơ quan thẩm tra quan tâm. Sau đó, người chủ trì cuộc họp có thể mời các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan và các chuyên gia phát biểu những vấn đề có liên quan, kể cả ý kiến phát biểu tham mưu của bộ phận giúp việc. Các thành viên HĐDT, Ủy ban thảo luận về các quan điểm, nguyên tắc, nội dung và cách thể hiện của dự án. Kết thúc phiên họp, chủ tọa kết luận, tóm lược ý kiến chung của cuộc họp thẩm tra, đồng thời đề nghị cơ quan soạn thảo phát biểu ý kiến nghiên cứu tiếp thu chỉnh lý, hoàn thiện dự án.

Trong trường hợp có những vấn đề lớn liên quan tới chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước và các ý kiến tại cuộc họp thẩm tra giữa cơ quan soạn thảo dự án luật với cơ quan chủ trì thẩm tra còn nhiều khác biệt, chưa thống nhất thì các cơ quan này có trách nhiệm báo cáo lên cấp có thẩm quyền để cho ý kiến chỉ đạo trước khi trình báo cáo thẩm tra trước Quốc hội hoặc UBTVQH.

Thực tế phát sinh vấn đề cần xử lý là sau khi có phiên họp thẩm tra của HĐDT hoặc Ủy ban của Quốc hội thì cơ quan soạn thảo dự án tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm tra để chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh và làm lại tờ trình, dự án mới để trình ra trước Quốc hội, UBTVQH. Trong trường hợp này, cơ quan thẩm tra thường không có điều kiện về thời gian để tổ chức họp toàn thể thẩm tra lại dự án đã được tiếp thu chỉnh lý; do đó, bộ phận thường trực của cơ quan thẩm tra sẽ xử lý vấn đề này. Như vậy, báo cáo thẩm tra có thể không phản ánh hết được toàn diện ý kiến của tất cả các thành viên Ủy ban. Đây là vấn đề cần được rút kinh nghiệm ở khâu tổ chức thực hiện.

6. Trình báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh

Trình báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh là một trong những hệ quả quan trọng của hàng loạt các hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Việc một dự án luật, pháp lệnh được soạn thảo để trình Quốc hội, UBTVQH có bảo đảm chất lượng hay không phụ thuộc một phần không nhỏ vào chất lượng của quá trình thẩm tra. Do đó, việc nâng cao chất lượng các báo cáo thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội là một yêu cầu cấp thiết.

Thông thường, nội dung của báo cáo thẩm tra nêu ý kiến về: các quan điểm, sự cần thiết phải ban hành, phạm vi quy định, đối tượng điều chỉnh, nội dung lớn của dự án, một số vấn đề cụ thể, tên gọi, bố cục dự án, kỹ thuật soạn thảo văn bản, kiến nghị một số biện pháp bảo đảm triển khai thực hiện văn bản trong cuộc sống... Một trong những yêu cầu của nội dung báo cáo thẩm tra là

phải nêu lên được chính kiến, quan điểm của HĐDT, Ủy ban về những vấn đề được nhất trí, không nhất trí hoặc còn có ý kiến khác nhau để làm cơ sở cho ĐBQH thảo luận và Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định. Trên thực tế, các báo cáo thẩm tra không chỉ nêu lên chính kiến của HĐDT, Ủy ban về toàn bộ nội dung của Dự án (ví dụ, đối với Dự án Bộ luật Dân sự, trong Tờ trình của Chính phủ trình xin ý kiến Quốc hội đi sâu vào thảo luận 11 vấn đề; nhưng báo cáo thẩm tra ngoài việc nêu ra chính kiến của Ủy ban về các vấn đề mà Chính phủ trình, còn báo cáo thẩm tra về từng phần, từng chương, từng điều của Dự án Luật). Những ý kiến này thường được thể hiện dưới các hình thức như: ý kiến nhất trí của HĐDT, các Ủy ban; ý kiến đa số thành viên HĐDT hoặc Ủy ban; ý kiến bảo lưu của một hoặc một số thành viên HĐDT hoặc Ủy ban...

Việc thể hiện được chính kiến của tập thể HĐDT hoặc Ủy ban trong báo cáo thẩm tra là rất quan trọng và cần thiết; tuy nhiên, không phải bao giờ nó cũng được thực hiện một cách đầy đủ. Sở dĩ có tình trạng này là do cách thức tổ chức thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của HĐDT, các Ủy ban như đã nêu trên không bảo đảm được đông đủ thành viên tham dự (có khi không đủ quá bán thành viên tham dự). Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều trường hợp báo cáo thẩm tra của HĐDT hoặc các Ủy ban chỉ nêu được các loại ý kiến khác nhau chứ không nêu được ý kiến của đa số, thiểu số HĐDT hoặc Ủy ban. Đồng thời, đối với những dự án được trình UBTVQH nhiều lần và mỗi lần cơ quan trình dự án lại chỉnh lý dự thảo, hoàn thiện tờ trình mới thì HĐDT, Ủy ban khó có điều kiện để tổ chức họp toàn thể để thẩm tra nhiều lần. Tình trạng này làm cho báo cáo thẩm tra chưa phản ánh được ý kiến của toàn thể HĐDT, Ủy ban.

Ngoài ra, báo cáo thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội cũng cần thể hiện được ý kiến chỉ đạo của các cấp lãnh đạo Đảng và Nhà nước về những vấn đề lớn của dự án luật, pháp lệnh; trong một số trường

hợp còn phải thể hiện quan điểm của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đối với các ý kiến chỉ đạo đó. Những ý kiến này vừa là cơ sở cho việc thảo luận, thông qua, vừa là phương thức để thực hiện nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là công tác lập pháp của Quốc hội. Trong trường hợp dự án được lấy ý kiến các ngành, các cơ quan hữu quan, ý kiến nhân dân, báo cáo cũng cần thể hiện được ý kiến và quan điểm của các cơ quan thẩm tra về nội dung các ý kiến đó. Đây cũng là một trong những cơ sở thực tiễn quan trọng để Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Việc trình bày báo cáo thẩm tra, nếu so sánh về mặt hình thức, có nhiều điểm giống việc thẩm định một dự án kinh tế, một luận chứng kinh tế - kỹ thuật và việc thẩm định này phải được tuân thủ theo thủ tục, nội dung do pháp luật quy định. Chính vì vậy, một báo cáo thẩm tra cần được quy định cụ thể về hình thức thể hiện, những nội dung cơ bản và đặc biệt cần nêu rõ những quan điểm của cơ quan thẩm tra đối với những vấn đề được đặt ra, giải quyết trong báo cáo thẩm tra. Kinh nghiệm cho thấy, với những báo cáo thẩm tra có chất lượng tốt, quan điểm, lập luận có tính thuyết phục, rõ ràng, sẽ là một trong những căn cứ hết sức quan trọng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thảo luận, xem xét thông qua dự án luật, pháp lệnh; giúp cho ĐBQH, UBTVQH, Quốc hội căn cứ để tỏ thái độ của mình về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và bảo đảm tiết kiệm được thời gian, vật chất trong việc xem xét, quyết định thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Với cách đặt vấn đề trên đây, việc nghiên cứu để thống nhất phương thức tổ chức thực hiện, cũng như quy chuẩn hóa cách thể hiện, nâng cao chất lượng báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đang là yêu cầu cần được nghiên cứu toàn diện, sâu sắc, phù hợp với thực tế ■

GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ ĐỐI VỚI VIỆC GIẢI QUYẾT KIẾN NGHỊ CỦA CỬ TRI¹

Nguyễn Trường Giang*

* ThS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quốc hội; Hội đồng nhân dân; hoạt động giám sát; kiến nghị của cử tri

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/10/2018

Biên tập : 18/10/2018

Duyệt bài : 22/10/2018

Article Information:

Keywords: National Assembly; People Council; supervision; petitions of voters

Article History:

Received : 09 Oct. 2018

Edited : 18 Oct. 2018

Approved : 22 Oct. 2018

Tóm tắt:

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm quan trọng của hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri là trách nhiệm, yêu cầu cấp bách không những của cơ quan dân cử mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức khác. Để bảo đảm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, trong thời gian tới chúng ta cần tiếp tục hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động giám của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Abstract

Proper awareness of the position, role and importance of supervision toward the resolution of the voter's petitions is required as responsibility of and urgent requirements not only for the citizen-voted entities, but also for the governmental ones, as well as the economic organizations and other organizations. In order to ensure the improvement of the quality and efficiency of the supervision of the resolution of the voter's petitions, it needs further improvements to the law on the supervision by the National Assembly, People Council

Giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri được hiểu là việc cơ quan có thẩm quyền giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động giải quyết kiến nghị của cử tri của cơ quan, tổ chức, cá nhân, qua đó kịp thời có những biện pháp để bảo đảm quyền lợi của cử tri.

Giám sát là hoạt động khó khăn, phức tạp nhưng lại có vai trò rất quan trọng trong quản lý nhà nước. Muốn nâng cao chất lượng giám sát của cơ quan dân cử trong giải quyết các kiến nghị của cử tri trước hết phải nhận thức đúng vai trò hoạt động giám sát.

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm

1 Bài viết có sử dụng kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Bộ “Hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri - Thực trạng và giải pháp” do ThS. Nguyễn Trường Giang làm chủ nhiệm.

quan trọng của hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri là trách nhiệm, yêu cầu cấp bách không những đối với cơ quan dân cử mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức khác. Phải coi giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri như là một động lực phát triển, để ngăn chặn mọi yếu kém, khuyết điểm của các cơ quan, chứ không phải nhằm tìm tòi những mặt yếu kém, mặt chưa tốt như nhận thức lâu nay của một số cá nhân, tổ chức.

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn vai trò hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, các cơ quan dân cử mới xác định đúng mục đích và nhiệm vụ của hoạt động giám sát. Ngoài ra, chỉ khi nhận thức đúng đắn vai trò của giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, mới giúp cơ quan dân cử xây dựng được niềm tin, động lực phát huy hết tinh thần trách nhiệm và khả năng làm việc của mình trong hoạt động giám sát. Đây là yếu tố bên trong, giúp các cơ quan dân cử vượt qua mọi khó khăn, trở ngại khi tiến hành hoạt động giám sát. Mặt khác, có nhận thức đúng đắn vai trò của hoạt động giám sát mới giúp Hội đồng nhân dân (HĐND), Thường trực HĐND, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) cũng như các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chịu sự giám sát của các cơ quan này trong giải quyết kiến nghị của cử tri, xây dựng được mối quan hệ đúng đắn, phối hợp kiểm tra trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Ngược lại, nếu thiếu sự nhận thức đúng đắn trên thì mọi nỗ lực về đổi mới hoạt động giám sát giải quyết kiến nghị của cử tri sẽ không có ý nghĩa.

Hoạt động việc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri phải được tiến hành theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng đảm bảo cho hoạt động giám sát tiến hành một cách khách quan, tránh tùy tiện. Trước đây, do pháp luật quy định chưa rõ, hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri được thực hiện một cách khác nhau. Hiện nay, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ

chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 đã quy định khá cụ thể về hình thức, trình tự giám sát cũng như nhiệm vụ và quyền hạn của các bên tham gia giám sát đối với giải quyết kiến nghị của cử tri.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, luật, kiến nghị của cử tri, trong thời gian vừa qua, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã thực hiện nhiều cuộc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri. Có thể kể đến những cuộc giám sát sau: giám sát về “Tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của pháp luật” và ban hành Nghị quyết về tăng cường các biện pháp phòng, chống oan, sai và bảo đảm bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự; giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông trường, lâm trường quốc doanh, giai đoạn 2004-2014”; giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2010-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp”; giám sát “về tình hình thực thi chính sách, pháp luật về quản lý an toàn thực phẩm giai đoạn 2011-2016”; giám sát “việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, giai đoạn 2011 – 2016”; giám sát “Việc thực hiện chính sách pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011- 2016”, v.v..

Tại các kỳ họp, Quốc hội đã từng bước đổi mới hình thức chất vấn và lựa chọn một số thành viên Chính phủ để trả lời chất vấn về một số nhóm vấn đề quan trọng được nhiều đại biểu Quốc hội, cử tri và Nhân dân quan tâm. Quốc hội đã chất vấn nhiều Bộ trưởng. Tại các phiên chất vấn, các thành viên Chính phủ trả lời trực tiếp vào nội dung, nhận trách nhiệm cá nhân và đề xuất giải pháp để thực hiện có hiệu quả những vấn đề đã trả lời trước Quốc hội và cử tri cả nước. Sau phiên chất vấn, Quốc hội đều có

Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn.

UBTVQH đã thực hiện giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về kết hợp phát triển kinh tế gắn với bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn chiến lược (trọng tâm là các địa bàn Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ)”; “Về kết quả quá trình hội nhập kinh tế quốc tế từ khi Việt Nam là thành viên Tổ chức Thương mại thế giới”; “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn vay nước ngoài giai đoạn 2011- 2016” v.v..

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã tổ chức hoạt động giám sát chuyên đề thuộc lĩnh vực phụ trách như: “Việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp Nhà nước và hệ thống ngân hàng”; “Việc thực hiện chính sách pháp luật về phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước cho phát triển một số sự nghiệp kinh tế giai đoạn 2011-2015”; “Tình hình thực hiện Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật”; “Về hiệu quả các dự án sử dụng nguồn vốn ODA đối với giáo dục đào tạo”; “Về thực hiện chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo”; “Tình hình thực hiện Luật Thanh niên giai đoạn 2007-2014”; “Việc thi hành pháp luật thi hành án hình sự”; “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông”...

Trong thời gian qua, thông qua hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri, Quốc hội, UBTVQH đã yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, tiếp thu, khắc phục những tồn tại, hạn chế, giải quyết thỏa đáng tâm tư nguyện vọng của cử tri và Nhân dân trên nhiều lĩnh vực như: Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Biểu giá bán lẻ điện theo quy định của Luật Điện lực, bảo đảm việc hỗ trợ thông qua giá điện đúng đối tượng là hộ nghèo, hộ gia đình có thu nhập thấp; ban hành quy định về cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án điện gió; ban hành chính sách đối với người có uy tín cao trong đồng bào dân tộc thiểu số; chế độ đối với thanh niên xung phong đã hoàn thành nhiệm vụ trong kháng chiến; quy định hỗ trợ một phần kinh phí đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện đối

với giáo viên mầm non có thời gian công tác từ trước năm 1995, nhưng chưa đủ điều kiện được hưởng chế độ hưu trí; sửa đổi, bổ sung một số điều trong Nghị định về kinh doanh nước sạch, trong đó có việc sửa đổi quy định bất hợp lý về người sử dụng nước không sử dụng hoặc sử dụng không đến 4m³, nhưng vẫn phải trả tiền như người sử dụng 4m³; quản lý sử dụng đất nông, lâm trường; sản xuất và tiêu thụ lúa gạo, bảo đảm cho người nông dân sản xuất lúa có lãi; chính sách đối với người dân tái định cư các công trình thủy điện; về giải quyết khó khăn cho ngư dân; về kinh doanh xăng, dầu và sử dụng Quỹ bình ổn giá xăng, dầu; về miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập cho đối tượng nghèo, cận, nghèo và đối tượng chính sách khác, khắc phục tình trạng lạm thu trong các cơ sở giáo dục và đào tạo công lập; chính sách đối với cán bộ người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn; về nhà ở đối với người thu nhập thấp ở đô thị, công nhân ở các khu công nghiệp và nhà ở cho học sinh, sinh viên; chính sách đào tạo nghề cho người lao động bị thu hồi đất; hướng dẫn về tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ theo quy định của Bộ luật Hình sự...

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc giải quyết kiến nghị của cử tri vẫn còn có hạn chế sau: các cơ quan của Quốc hội còn chưa quan tâm đúng mức, tiếp thu đầy đủ các kiến nghị của cử tri trong việc thẩm tra, đánh giá tác động của một số dự án luật; chưa khai thác hiệu quả các ý kiến, kiến nghị của cử tri, chưa lấy đó làm cơ sở, làm căn cứ thực tiễn để xem xét, đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; việc tổ chức hội nghị, hội thảo lấy ý kiến đóng góp cho các dự án luật đôi khi còn mang tính hình thức, chưa thực sự hiệu quả; một số nội dung được nhiều cử tri quan tâm, kiến nghị các cơ quan của Quốc hội tổ chức giám sát như: giám sát quản lý, sử dụng ngân sách; giám sát việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh vẫn chưa được quan tâm tổ chức thực hiện thường xuyên; trong quá trình giám sát, việc đánh giá kết quả tổ chức thi hành luật, pháp lệnh của cơ quan

có thẩm quyền nhiều khi còn chung chung, chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người đứng đầu chịu sự giám sát; việc theo dõi, đôn đốc, giám sát công tác tổ chức thực hiện các kết luận giám sát, nghị quyết của Quốc hội về giám sát còn chưa được quan tâm đúng mức nên hiệu quả giám sát còn chưa cao...

Nhằm góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc giải quyết kiến nghị của cử tri, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

Hoàn thiện phương thức giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri

Điều 31, 74 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 chỉ quy định về trình tự các cơ quan thường trực cơ quan dân cử xem xét báo cáo việc giải quyết kiến nghị của cử tri (cơ quan có thẩm quyền trình bày báo cáo; cơ quan thường trực cơ quan dân cử thảo luận; chủ tọa phiên họp kết luận); sau đó cơ quan thường trực cơ quan dân cử chỉ đạo xây dựng báo cáo giám sát kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri và dự thảo nghị quyết về việc giải quyết kiến nghị của cử tri trình cơ quan dân cử trong kỳ họp gần nhất.

Quy định trên cho thấy, hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri của cơ quan thường trực của cơ quan dân cử khá đơn điệu, thụ động và khó đảm bảo tốt chất lượng giám sát. Bởi thực tế, nội dung của các báo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri thường không phải lúc nào cũng phản ánh đầy đủ sự hài lòng của cử tri. Bên cạnh đó, quy định cũng không xác định rõ về thời gian mà các cơ quan có thẩm quyền sau khi nhận được kiến nghị của cử tri phải có phản hồi về kết quả xử lý các kiến nghị đó.

Chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định

về hình thức UBTVQH giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri thông qua hình thức phản hồi của cử tri về kết quả giải quyết đó, tức là, quy định cụ thể về việc lấy ý kiến của cử tri về những vấn đề mà họ kiến nghị có được cơ quan có thẩm quyền xử lý kịp thời, đầy đủ, đúng quy định pháp luật hay không.

Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về hậu giám sát đối với việc giải quyết các kiến nghị của cử tri để kịp thời yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý những vấn đề mới phát sinh. Ngoài ra, UBTVQH cần ban hành nghị quyết hướng dẫn việc triển khai Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, trong đó quy định rõ về việc phối hợp giữa các cơ quan của cơ quan dân cử và các cơ quan nhà nước khác trong việc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri.

Hoàn thiện quy định về đối tượng, phạm vi giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri

Thực tế cho thấy, phạm vi giám sát rộng của Quốc hội, HĐND, các chủ thể giám sát của Quốc hội và HĐND, của các công cụ giám sát trước hết xuất phát từ quan niệm về quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội và quyền lực nhà nước ở địa phương của HĐND². Do đó, để có thể xác định đúng phạm vi giám sát, cần quan niệm giám sát của Quốc hội là việc theo dõi các hoạt động của hành pháp có hiệu quả, tin cậy, minh bạch và trung thực không, để đảm bảo rằng các khoản tiền được Quốc hội phê duyệt sẽ được sử dụng một cách hợp pháp, có hiệu quả, và đúng mục đích đã đề ra³. Tương tự như vậy, giám sát của HĐND cũng không nên được coi là bao trùm lên tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương⁴.

Thực chất, nội dung giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri chính là việc giám sát của cơ quan dân cử đối với cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp, trong đó chủ yếu

- 2 Văn phòng Quốc hội, Viện Chính sách công và pháp luật, Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam – Vấn đề và giải pháp, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 171
- 3 John K. Johnson, Robert T. Nakamura, Tài liệu hướng dẫn định hướng cho nghị sỹ mới được bầu, sách dịch, Ngân hàng Thế giới và Ban Công tác đại biểu, Hà Nội, 2011.
- 4 Văn phòng Quốc hội, Viện Chính sách công và pháp luật, Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam – Vấn đề và giải pháp, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 171

là là cơ quan hành pháp. Nhưng, sự giám sát đối với cơ quan hành pháp thường mang tính chất chính trị, có nghĩa là tập trung vào hoạt động chính trị của Chính phủ, Ủy ban nhân dân (UBND) và các thành viên, mặc dù đôi khi được thực hiện bằng các hình thức pháp lý. Nội dung của giám sát tập trung vào trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của Chính phủ, của UBND. Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Quốc hội, UBND trước HĐND hàm ý trách nhiệm về các chính sách của Chính phủ, UBND (có những trường hợp đó là trách nhiệm về hành vi đạo đức của các thành viên Chính phủ, UBND). Trách nhiệm giải trình của Chính phủ/UBND và của các thành viên Chính phủ/UBND hàm ý nghĩa vụ phải trả lời trước Quốc hội và nhân dân về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình được giao. Khác với trách nhiệm phải làm, giải trình hàm ý báo cáo, giải thích về những gì đã làm hoặc không làm theo trách nhiệm đó.

Chính vì thế, để đảm bảo chất lượng giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, đối tượng và phạm vi giám sát của Quốc hội và HĐND cần được thu hẹp, trước mắt Quốc hội chỉ nên tập trung giám sát đối với hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên của Chính phủ. Không chỉ giám sát của toàn thể Quốc hội tại kỳ họp, mà giám sát của UBND, HĐND và các Ủy ban, Đoàn ĐBQH cũng chỉ nên tập trung vào Chính phủ và các bộ. Điều này vừa góp phần làm cho Chính phủ mạnh lên, hạn chế được tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy hành pháp, vừa bảo đảm tính pháp quyền của hành pháp⁵. Việc giới hạn phạm vi giám sát như vậy phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động của Quốc hội⁶. Quan trọng nhất, hoạt động giám sát sẽ không bị trùng lặp, không bị dàn trải, thiếu tập trung, tốn kém nguồn lực, công sức, thời gian.

Tương tự như vậy, giám sát của HĐND các cấp chỉ nên tập trung vào hoạt động của

UBND cùng cấp, các cơ quan chuyên môn hoặc chức danh của UBND. Điều này phù hợp với nguyên tắc “HĐND chỉ giám sát cơ quan chịu trách nhiệm trước mình”. Trong thực tế, HĐND gần như không có đủ khả năng thực hiện hết chức năng giám sát và cũng không cần thiết phải giám sát tới tận công dân, tổ chức kinh tế. Đối tượng giám sát của HĐND hướng tới chủ yếu, quan trọng nhất là UBND, đây là cơ quan do HĐND bầu ra và chịu trách nhiệm trước HĐND. Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân là đối tượng giám sát của HĐND nhưng có sự hạn chế nhất định về phạm vi, nội dung giám sát. Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân chấp hành pháp luật chủ yếu trong lĩnh vực tố tụng mà việc thực hiện luật tố tụng đã có những quy định riêng, có sự giám sát nội tại như xét xử phúc thẩm, xét xử tái thẩm, giám đốc thẩm... Bên cạnh đó, một trong những nguyên tắc của tố tụng là khi xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, quyết định của tòa án là nhân danh nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, vì vậy, chỉ có thể đánh giá, hủy bản án bởi một bản án khác. HĐND gần như không thể tiến hành giám sát, nếu có thì chỉ là pháp luật về tổ chức cơ quan tư pháp.

Việc Quốc hội tập trung giám sát Chính phủ, HĐND tập trung giám sát UBND vừa đảm bảo nguyên tắc của hoạt động giám sát là Quốc hội, HĐND, vừa đảm bảo nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam, đảm bảo tính khả thi trong thực tế. Đây cũng là xu hướng, mô hình của các nước trên thế giới khi cơ quan dân cử chỉ tập trung giám sát cơ quan hành pháp do mình bầu, bổ nhiệm. Điều này thực sự có ý nghĩa khi khối lượng kiến nghị của cử tri gửi đến các cơ quan dân cử ngày càng tăng, do đó, việc khoanh vùng đối tượng giám sát sẽ “giảm tải” cho cơ quan dân cử, qua đó có những biện pháp kịp thời nhằm đảm bảo những kiến nghị của cử tri được cơ quan chức năng giải quyết tốt nhất■

5 Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội, trong Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chủ biên, Hà Nội, 2005, tr. 437

6 Văn phòng Quốc hội, Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới, Hà Nội, 2015.

GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM VÀ CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ XÃ HỘI TRONG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Hoàng Minh Hội*

* TS. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giám sát, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước; giám sát và kiểm soát; giám sát của Mặt trận Tổ quốc; giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 30/09/2018

Biên tập : 11/09/2018

Duyệt bài : 13/09/2018

Article Infomation:

Keywords: supervision; controlling mechanisms of state power; supervision and controlling; supervision of the Fatherland Front; supervision of socio-political institutions.

Article History:

Received : 30 Sep. 2018

Edited : 11 Sep. 2018

Approved : 13 Sep. 2018

Tóm tắt:

Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội có vị trí và vai trò quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Hoạt động giám sát của các thiết chế này góp phần bảo đảm quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, ngăn ngừa tình trạng lạm quyền.

Abstract

The Fatherland Front and other socio-political institutions holds an important role and position in controlling mechanism of the state power. Supervision activity of these institutions provides significant contributions to assurance of proper application and efficiency of state power as well as prevention of misconduct of state power.

1. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (QLNN) là một chỉnh thể thống nhất, gồm thể chế pháp lý và các thiết chế có mối

quan hệ tác động qua lại, vận động nhịp nhàng, ăn khớp cùng hướng đến việc mục tiêu của hoạt động kiểm soát QLNN, bảo đảm QLNN được sử dụng đúng và hiệu quả. Hiện nay, kiểm soát QLNN ở nước ta được thực hiện thông qua hai cơ chế là cơ chế

kiểm soát QLNN giữa các cơ quan nhà nước (CQNN) (các CQNN vận hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mình tự kiểm soát lẫn nhau: cơ quan thực hiện quyền lập pháp - Quốc hội, cơ quan thực hiện quyền hành pháp - Chính phủ, cơ quan thực hiện quyền tư pháp - Tòa án nhân dân)¹ được gọi là cơ chế kiểm soát QLNN bên trong bộ máy nhà nước và cơ chế kiểm soát QLNN bên ngoài nhà nước. Cơ chế kiểm soát QLNN bên ngoài bao gồm giám sát của Đảng cầm quyền, Mặt trận Tổ quốc (MTTQ), các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và giám sát trực tiếp của các cá nhân.

Hoạt động giám sát của MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội là một trong những hình thức của cơ chế kiểm soát QLNN. Đó là hoạt động theo dõi, quan sát, xem xét của MTTQ và Công đoàn, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên Cộng sản (TNCS) Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ (LHPN), Hội Cựu chiến binh (CCB) nhằm tác động, định hướng các đối tượng bị giám sát thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Khác với cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước, hậu quả pháp lý trong cơ chế pháp lý kiểm soát quyền từ bên ngoài không có tính cưỡng chế nhà nước mà kết quả kiểm soát được thể hiện dưới dạng kiến nghị hoặc thông qua dư luận xã hội, gửi “thông điệp” đến CQNN, người có thẩm quyền để xử lý đối với cán bộ, công chức, viên chức, các CQNN có hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ.

Giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội là một bộ phận của cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN, hướng đến mục tiêu bảo đảm QLNN được sử dụng đúng mục đích, đạt hiệu quả, ngăn ngừa và hạn chế tình trạng lạm quyền, tham nhũng

QLNN. Cơ chế kiểm soát QLNN phải bảo đảm tính độc lập tương đối của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội; đồng thời, phải bảo đảm sự kết hợp giữa các hình thức giám sát của Nhà nước (giám sát Quốc hội, HĐND), hoạt động kiểm tra, thanh tra của Nhà nước với các hình thức giám sát của MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội. Do vậy, mô hình giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội phải bảo đảm các thiết chế giám sát không bị phụ thuộc vào đối tượng chịu sự giám sát. Pháp luật phải bảo đảm MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội không bị lệ thuộc vào chính đối tượng bị giám sát, phản biện về ngân sách, biên chế. Ngoài ra, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội phải thể hiện được hết vai trò giám sát của mình một cách chủ động và độc lập với các chủ thể giám sát khác. Các CQNN, cán bộ, công chức, viên chức và người có thẩm quyền phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung giám sát; trao đổi những vấn đề liên quan theo đề nghị của chủ thể giám sát; góp ý vào dự thảo báo cáo giám sát khi được chủ thể giám sát đề nghị. CQNN, người có thẩm quyền phải tổ chức thực hiện và trả lời kiến nghị giám sát bằng văn bản cho chủ thể giám sát của Nhân dân theo quy định.

2. Thực trạng hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Thời gian qua, Đảng ta đã có nhiều chủ trương, chính sách nhằm phát huy vai trò bảo đảm quyền làm chủ, quyền giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đối với bộ máy nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội (sửa đổi, bổ sung năm

1 Xem: Nguyễn Đăng Dung (2017), Kiểm soát quyền lực nhà nước, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội. tr. 70; Trần Ngọc Đường (chủ nhiệm), (2014) Báo cáo khoa học Đề tài khoa học cấp Bộ: Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở nước ta, (do Viện Nghiên cứu Lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội chủ trì). Hà Nội, tr. 7.

2011 khẳng định: “Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội”². Nghị quyết Đại hội XI (năm 2011) của Đảng khẳng định: “MTTQ và các đoàn thể nhân dân... thực hiện dân chủ, giám sát và phản biện xã hội”³. Gần đây, Bộ Chính trị ban hành Quyết định 217 về ban hành quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội; Quyết định 218-QĐ/TW về ban hành Quy định việc MTTQ Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội và nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền. Nghị quyết Đại hội XII (năm 2016) của Đảng ta khẳng định cần phải “tăng cường hơn nữa sự gắn kết giữa giám sát của Quốc hội với kiểm tra, giám sát của Đảng, MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội và giám sát của nhân dân”⁴.

Pháp luật xác định địa vị pháp lý MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội trong thực hiện nhiệm vụ giám sát đối với bộ máy nhà nước với các hình thức và phương pháp giám sát phù hợp với địa vị pháp lý của mỗi thiết chế. Trên thực tế, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội phối hợp và tham gia các hoạt động giám sát với Quốc hội và HĐND các cấp; thường xuyên “cử đại diện tham gia các đoàn giám sát do Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND, các ban của HĐND tiến hành đã giúp Ủy ban MTTQ phát hiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, xử lý những vi phạm pháp luật trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước”⁵. Hoạt động phối hợp này đã tạo

ra bầu không khí cởi mở và tạo ra sự đồng thuận giữa chủ thể và các đối tượng giám sát trong việc tìm kiếm giải pháp để giải quyết những kiến nghị về giám sát.

Bên cạnh những kết quả trên đây, giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội trong cơ chế kiểm soát QLNN tồn tại những bất cập, hạn chế sau:

Một là, chưa có sự phối hợp giữa giám sát của nhân dân đại diện là MTTQ với giám sát của cơ quan mang tính QLNN. Các chủ thể trong tiến hành giám sát còn rời rạc, thiếu đồng bộ, hiệu quả giám sát của MTTQ cũng như của hệ thống giám sát chưa cao. Việc phối hợp giải quyết kiến nghị của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, các Bộ, ngành nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu và nguyện vọng của nhân dân; vẫn còn tình trạng một số kiến nghị giám sát giải quyết kéo dài, không dứt điểm, có sự đùn đẩy, né tránh của các cơ quan chức năng. Tương tự, trách nhiệm của một số CQNN trong việc xử lý hậu quả hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội chưa xác định cụ thể, rõ ràng. Bên cạnh đó, “việc theo dõi sau giám sát còn buông lỏng, thiếu sự kiểm tra, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị. Điều này ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động giám sát và uy tín của các đoàn giám sát”⁶.

Hai là, mô hình hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội chưa độc lập với các CQNN. Các thiết chế này vẫn lệ thuộc vào chính đối tượng bị giám sát, phản biện về ngân sách, biên chế. Về cơ bản, nguồn kinh phí để MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện nhiệm vụ giám sát chưa có nguồn độc lập, “cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước đối với MTTQ, các đoàn thể

- Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011), Hà Nội. tr. 8-9.
- Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội. tr. 246.
- Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội. tr. 178.
- Bùi Thị Nguyệt Thu: Hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam - Thực tiễn và một số kiến nghị. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, nguồn: <http://tcdepl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=287>
- <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri/item/35255702-giam-sat-phan-bien-xa-hoi-thiet-thuc-voi-cuoc-song-nhan-dan.html>

chính trị - xã hội còn bất cập; một số quy định về tổ chức, hoạt động và cơ chế quản lý tài chính, tài sản đối với tổ chức công đoàn chưa phù hợp”⁷.

Trên thực tế, kinh phí, cơ sở vật chất để phục vụ hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị- xã hội đối với các CQNN chủ yếu phụ thuộc vào CQNN và chủ doanh nghiệp cho nên tính độc lập khách quan trong kiểm tra, giám sát còn hạn chế. Trên thực tế, MTTQ các cấp mới chỉ đóng vai trò là cơ quan phối hợp, là cơ quan tham gia thực hiện giám sát chứ chưa thể hiện được hết vai trò giám sát của mình một cách chủ động với các chủ thể kiểm soát QLNN khác.

Ba là, pháp luật chưa tạo ra cơ chế công khai cung cấp thông tin trong hoạt động giám sát, chưa xác định rõ trình tự, thủ tục và trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc tiếp nhận giải quyết kiến nghị giám sát. Do vậy, một số kiến nghị, phản ánh về kết quả hoạt động giám sát của MTTQ gửi đến CQNN chưa kịp thời xử lý, hoặc chưa được giải quyết thấu đáo. Trên thực tế, việc giải quyết, trả lời ý kiến của một số bộ, ngành, các cơ quan chức năng còn hình thức.

Bốn là, MTTQ các cấp sử dụng các hình thức giám sát đối với các đối tượng giám sát chưa đa dạng và đồng bộ. Pháp luật quy định bốn hình thức giám sát cơ bản của MTTQ là: nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; tổ chức đoàn giám sát; thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân (TTND) được thành lập ở cấp xã, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng (GSĐTCCĐ); tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên ở các cấp, MTTQ địa phương và kể cả Trung ương mới chỉ chú trọng vào hình thức giám sát tổ chức đoàn giám sát mà chưa

quan tâm thích đáng các hình thức giám sát khác. Trong đó, sử dụng hình thức nghiên cứu, xem xét văn bản, giám sát văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân chưa được quan tâm đúng mức. Như vậy, việc sử dụng hình thức giám sát nào đối với từng nội dung giám sát chưa được MTTQ tính toán hiệu quả. Trên thực tế, sử dụng hình thức giám sát như tổ chức các đoàn giám sát lại gặp không ít khó khăn như: việc tổ chức phức tạp, đòi hỏi nhiều nhân sự tham gia; tốn kém về kinh phí, phương tiện, việc bố trí thời gian... Vai trò giám sát của các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với bộ máy nhà nước rất mờ nhạt, chủ yếu là một số quy định về trách nhiệm của các tổ chức này trong việc động viên đoàn viên, hội viên và nhân dân tham gia giám sát một số lĩnh vực quản lý hành chính liên quan đến chức năng của tổ chức đó.

Năm là, giám sát của MTTQ phần nhiều mới được thể hiện qua các phát hiện, nêu ý kiến tại các kỳ họp, phiên họp của các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng giám sát, chưa có những phương thức giám sát đúng nghĩa và giám sát hầu như mới chủ yếu ở cấp cơ sở. Nhiều đề xuất, kiến nghị của Mặt trận chưa được CQNN, chính quyền các cấp xem xét, giải quyết và trả lời, mặc dù một số lĩnh vực đã có quy định của pháp luật. Ở nhiều địa phương, MTTQ chưa tiến hành thường xuyên các hoạt động giám sát theo chuyên đề; việc tổ chức giám sát còn dựa nhiều vào báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát. Ở một số nơi, việc theo dõi sau giám sát của MTTQ còn bị buông lỏng, thiếu sự kiểm tra, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị. Công tác giám sát việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh ít được quan tâm; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của MTTQ hiệu quả chưa cao.

7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Nguồn: phapluat.vn

Sáu là, MTTQ sử dụng hình thức giám sát thông qua hoạt động TTND và GSĐTCCĐ vẫn còn hạn chế. Pháp luật quy định Ban TTND là một thiết chế bán chuyên trách thực hiện giám sát mang tính xã hội. Tuy nhiên, địa vị pháp lý cũng như thiết kế mô hình hoạt động của Ban TTND lại cùng một đạo luật với Thanh tra Nhà nước - Luật Thanh tra năm 2010. Điều đó cho thấy đang có sự lúng túng, khó khăn trong việc tìm kiếm mô hình phù hợp bảo đảm hiệu quả hoạt động giám sát của thiết chế này⁸. Thêm vào đó, tuy là cùng được quy định trong một văn bản luật nhưng không hề có sự liên hệ, hỗ trợ nhau giữa Thanh tra Nhà nước và TTND ở cấp chính quyền cơ sở và các CQNN trong việc xử lý kết quả giám sát của Ban TTND. Như vậy, có ý kiến cho rằng “việc quy định về TTND trong Luật Thanh tra là chưa hợp lý, dễ dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hoạt động giám sát của tổ chức do nhân dân bầu ra với hoạt động kiểm tra, thanh tra của CQNN”⁹.

Bảy là, hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội còn nhiều bất cập và chưa đạt hiệu quả cao. Cụ thể, nội dung giám sát của Công đoàn rộng, thiếu cụ thể hóa những nhiệm vụ giám sát theo chức năng của Công đoàn. Trong khi đó chưa có chế tài trong thi hành kết luận giám sát nên hiệu quả giám sát đang bị hạn chế¹⁰. Công tác kiểm tra, tham gia, giám sát của Công đoàn ở một số nơi còn hình thức¹¹. Tương tự, Hội Nông

dân thực hiện nhiệm vụ giám sát đối với các CQNN còn bất cập. Đó là, “một số nơi công tác kiểm tra, giám sát chưa được thường xuyên; nội dung kiểm tra, giám sát còn sơ sài, thiếu cụ thể; việc triển khai thực hiện Quyết định 217 và Quyết định 218 của Bộ Chính trị còn chậm”¹². Đoàn TNCS triển khai thực hiện Hướng dẫn 47 của Ban Bí thư Trung ương Đoàn (Hướng dẫn số 47 HD/TWĐTN-BKT về hướng dẫn thực hiện quy chế giám sát và phản biện xã hội) ở cơ sở còn hạn chế, thụ động¹³. Một số tổ chức Đoàn chưa thực sự quan tâm đến công tác kiểm tra, giám sát. Vì vậy, việc tham mưu đề xuất nội dung kiểm tra ở một số đơn vị chưa sâu. Trong khi đó, Hội LHPN ở một số địa phương thực hiện nhiệm vụ giám sát còn “lúng túng, chưa tích cực thúc đẩy việc thực hiện các chủ trương chính sách liên quan đến phụ nữ và bình đẳng giới. Việc mở rộng tính liên hiệp của tổ chức Hội còn hạn chế”¹⁴. Hoạt động của Hội CCB trong giám sát còn thiếu chiều sâu; việc đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng cho hội viên khi bị vi phạm chưa mạnh; việc phát hiện, đề xuất xử lý vi phạm các chính sách, pháp luật sau chiến tranh (thương binh giả, bệnh binh giả, hưởng chế độ khác không đúng...) của các tổ chức, cá nhân còn chưa kịp thời¹⁵.

Tám là, việc giải quyết, trả lời ý kiến của một số bộ, ngành, các cơ quan chức năng

-
- 8 Hoàng Minh Hội (2015), Hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Luận án TS. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr. 98.
 - 9 Chính phủ (2010), Tờ trình số: 20/TTr-CP về Luật Dự án Thanh tra (sửa đổi), <http://www.caicachanhchinh.gov.vn>
 - 10 Hoàng Phong (2017), Công đoàn tham gia giám sát, phản biện và góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền, Tạp chí Dân vận, số 9/2017. Nguồn: <http://danvan.vn>
 - 11 Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam (2013), Báo cáo tóm tắt của Ban Chấp hành Tổng LĐLĐVN khóa X. Nguồn: <https://laodong.vn>, truy cập 28/7/2013.
 - 12 Ban Chấp hành Trung ương Hội Nông dân Việt Nam (2015), Báo cáo tổng kết công tác Hội và phong trào nông dân năm 2014 phương hướng, nhiệm vụ năm 2015. Hà Nội.
 - 13 Ban Chấp hành Trung ương Đoàn TNCS HCM (2017), Số: 17 - BC/UBKTTWĐ Về công tác kiểm tra, giám sát nửa đầu nhiệm kỳ và trọng tâm công tác kiểm tra, giám sát từ nay đến hết nhiệm kỳ Đại hội Đoàn X (2012 - 2017). tr. 16.
 - 14 Ban chấp hành Trung ương Hội LHPN Việt Nam Khóa XI (2017), Báo cáo chính trị trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Hội LHPN Việt Nam. tr. 13.
 - 15 Trần Ngọc Đường (2014), Báo cáo Khoa học Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở nước ta, tđđd.

còn hình thức trong khi chưa có cơ chế áp dụng biện pháp chế tài thích hợp đối với các CQNN và người có thẩm quyền trong việc không hoặc chậm tiếp nhận và xử lý kết quả giám sát do MTTQ kiến nghị.

Chín là, MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội các cấp chủ yếu cử đại diện tham gia các đoàn giám sát do các CQNN tổ chức, chưa chủ trì tổ chức được nhiều các hoạt động giám sát độc lập¹⁶. Nhiều lĩnh vực hoạt động giám sát tuy có cơ chế đầy đủ, rõ ràng, hoặc pháp luật quy định cụ thể trình tự, thủ tục thực hiện, nhưng việc xem xét, xử lý của cơ quan chủ quản không thực hiện đúng các quy định về thời hiệu giải quyết vụ việc, làm cho hoạt động giám sát trong nhiều trường hợp không được giải quyết kịp thời và dứt điểm, gây bức xúc cho công dân và khó khăn cho cán bộ Mặt trận thực thi công việc giám sát¹⁷. Bên cạnh đó, các thông tin về chính sách đầu tư của Nhà nước hầu như chưa được công khai, minh bạch để nhân dân thấy được lợi ích và trách nhiệm của mình, cũng là trở ngại lớn cho hoạt động giám sát của Mặt trận và dễ phát sinh các “điểm nóng” về khiếu kiện¹⁸.

Những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ nguyên nhân sau:

- Việc thể chế hoá các chủ trương, quan điểm của Đảng về chức năng giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội còn chậm. Nhiều quy định về giám sát của Mặt trận trong Hiến pháp, pháp luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác chưa quy định cụ thể và đầy đủ về trách nhiệm, cơ chế, hậu quả pháp lý, cũng như những điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội;

- Trong các văn bản pháp luật vẫn còn thiếu những quy định cụ thể về trách nhiệm của các CQNN trong việc giải quyết, trả lời những phát hiện, kiến nghị của MTTQ;

- Các điều kiện bảo đảm cho MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện chức năng giám sát ở một số nơi chưa đầy đủ;

- Kinh phí hoạt động của Mặt trận các cấp, nhất là cấp cơ sở hiện nay còn rất nhiều khó khăn;

- Trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ở một số địa phương còn nhiều hạn chế; số lượng cán bộ chuyên trách của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội ít. Một bộ phận cán bộ làm công tác giám sát năng lực còn hạn chế, chưa yên tâm công tác, thiếu nhiệt tình và trách nhiệm trong công việc.

3. Một số kiến nghị

Để bảo đảm hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay có hiệu quả, cần thực hiện các giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục ban hành văn bản hướng dẫn quy định về hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội của Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 theo hướng: bổ sung các biện pháp theo dõi quá trình tiếp nhận và trả lời việc tiếp nhận kiến nghị của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền đối với các kiến nghị giám sát; bổ sung các chế tài đối với trường hợp không tiếp nhận, hoặc tiếp nhận nhưng trả lời không đúng thời gian luật định của cơ quan, người có thẩm quyền đối với kiến nghị giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội.

16 <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Binh-luan/2018/51088/Mat-tran-To-quo-Viet-Nam-cac-cap-tang-cuong-thuc-hien.aspx>

17 <https://baomoi.com/phan-huy-vai-tro-cua-mat-tran-trong-viec-giam-sat-cac-chuong-trinh-du-an-dau-tu-o-vung-dong-bao-dan-toc-thieu-so/c/24519242.epi>

18 <https://baomoi.com/phan-huy-vai-tro-cua-mat-tran-trong-viec-giam-sat-cac-chuong-trinh-du-an-dau-tu-o-vung-dong-bao-dan-toc-thieu-so/c/24519242.epi>

Thứ hai, xây dựng cơ chế công khai về việc tiếp thu, điều chỉnh, sửa đổi bổ sung của cơ quan và người có thẩm quyền đối với các kiến nghị giám sát của nhân dân, kiến nghị giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đối với các CQNN, cán bộ, công chức.

Thứ ba, xây dựng quy chế phối hợp giữa cơ quan MTTQ với các tổ chức của Đảng, CQNN; cần coi giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội là một nhu cầu tất yếu trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Do vậy, xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội đối với các CQNN phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của cơ chế kiểm soát QLNN hiện nay.

Thứ tư, xây dựng cơ chế hoạt động, huy động và phát huy tiềm năng của các thành viên rộng lớn của MTTQ trong hoạt động giám sát, tham mưu ý kiến của các cá nhân tiêu biểu, phát huy ưu thế của các chuyên gia, các Hội đồng tư vấn của MTTQ; huy động mang lưới cộng tác viên, các đoàn viên, hội viên là các nhà khoa học trên các lĩnh vực để tham gia hoạt động giám sát của MTTQ và tổ chức chính trị - xã hội; tăng cường xây dựng, mở rộng đội ngũ cộng tác viên có sức khỏe, nhiệt tình, trách nhiệm với từng công việc, sự kiện được giao là một yêu cầu tất yếu và lâu dài trong xu hướng thực hiện chủ trương tinh giảm biên chế của Đảng và Nhà nước.

Thứ năm, đổi mới phương thức hoạt động giám sát: Khác với hoạt động giám sát của các CQNN, giám sát của MTTQ có tính xã hội. Do vậy, để đạt hiệu quả cao cần xây dựng cơ chế tiếp thu, giải trình những kiến nghị của MTTQ trong hoạt động giám sát. Theo đó, khi lập chương trình, kế hoạch và lựa chọn nội dung giám sát cần phải quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của chủ thể giám sát cũng như nghĩa vụ của đối tượng bị giám sát; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến nội dung và đối tượng chịu sự giám sát phải trả

lời bằng văn bản trong thời gian nhất định về kiến nghị giám sát của MTTQ; xác định trách nhiệm của người đứng đầu các CQNN trả lời kiến nghị giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội trong thời gian quy định.

Thứ sáu, đổi mới hình thức giám sát: Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 quy định bốn hình thức giám sát của MTTQ. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động giám sát MTTQ các cấp chưa sử dụng tốt và đồng bộ các hình thức giám sát, chủ yếu là tổ chức các đoàn giám sát trong khi hình thức giám sát này cần phải phải bố trí lực lượng, thời gian, kinh phí để tổ chức thực hiện giám sát mới đạt hiệu quả cao. Do vậy, căn cứ vào nội dung giám sát được xác định MTTQ các cấp cần phối, kết hợp nhiều hình thức giám sát trong đó chú trọng việc cử cán bộ, chuyên gia tham gia các đoàn giám sát của các CQNN, hay nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trên cơ sở ý kiến của người dân, doanh nghiệp liên quan đến chủ trương, chính sách lớn.

Thứ bảy, cùng với việc lựa chọn và phối hợp sử dụng các hình thức giám sát theo quy định của pháp luật, MTTQ các cấp cần hoàn thiện cơ chế tiếp nhận và xử lý thông tin từ các tầng lớp nhân dân, từ xã hội thông qua các phương tiện truyền thông, báo chí để kịp thời nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của nhân dân trên cơ sở đó có kiến nghị giám sát phù hợp, đúng đắn.

Thứ tám, thực hiện tốt nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các CQNN. Bởi vì, công khai, minh bạch là biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa các hành vi tiêu cực, các biểu hiện làm sai lệch làm suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; là điều kiện cần để thực hiện nhiệm vụ giám sát có hiệu quả. Công khai, minh bạch đòi hỏi các chủ thể giám sát MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội phải được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác nội dung và đối tượng cần phải giám sát■

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THƯƠNG LƯỢNG TẬP THỂ

Lê Thị Hoài Thu*

* PGS. TS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: thương lượng tập thể, quan hệ lao động, thỏa ước lao động tập thể.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/10/2018

Biên tập : 20/10/2018

Duyệt bài : 25/10/2018

Tóm tắt:

Thương lượng tập thể là một trong những cách thức hiệu quả nhằm xây dựng mối quan hệ lao động ổn định và bền vững. Về cơ bản, các quy định của pháp luật Việt Nam về thương lượng tập thể được đánh giá là thống nhất và tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn bỏ sót một số nội dung quan trọng, khó áp dụng hoặc mới chỉ được áp dụng trong phạm vi hẹp.

Article Infomation:

Keywords: Collective bargaining; labour relationship; collective labour agreement

Article History:

Received : 11 Oct. 2018

Edited : 20 Oct. 2018

Approved : 25 Oct. 2018

Abstract

Collective bargaining is one of the most effective methods to establish a stable and sustainable labour relationship. Basically, the provisions under the Vietnam laws on collective bargaining are considered as relatively consistent and comprehensive. However, these regulations do not, in some exten, cover a number of important contents that are difficult to be applied or have been applied only in the narrow areas.

1. Khái niệm thương lượng tập thể trong quan hệ lao động

Trong quan hệ lao động (QHLĐ), thương lượng được hiểu là một quá trình thỏa thuận nhằm đạt tới sự thống nhất ý chí giữa người sử dụng lao động (NSDLĐ) và người lao động (NLĐ) về việc mua bán, sử dụng hàng hóa sức lao động và giải quyết những vấn đề phát sinh trong QHLĐ. Trong đó, thương lượng tập thể là cách thức được

Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đặc biệt quan tâm, khuyến khích thực hiện vì ý nghĩa và tầm quan trọng của nó trong việc ổn định QHLĐ. Đối với nhiều quốc gia trên thế giới, nhất là các quốc gia phát triển, “thương lượng tập thể” là một khái niệm quen thuộc. Nhưng ở Việt Nam, nó lại là một khái niệm khá mới mẻ, nhất là ở phương diện pháp lý.

Điều 2 Công ước số 154 (năm 1981) của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) về xúc

tiền thương lượng tập thể được coi là khái niệm chính thức về thương lượng tập thể: “Trong Công ước này, thuật ngữ “thương lượng tập thể” áp dụng cho mọi cuộc thương lượng giữa một bên là một NSDLĐ, một nhóm NSDLĐ hoặc một hay nhiều tổ chức của NSDLĐ, với một bên là một hay nhiều tổ chức của NLĐ, để:

a) Quy định những điều kiện lao động và sử dụng lao động;

b) Giải quyết những mối quan hệ giữa những NSDLĐ với những NLĐ;

c) Giải quyết những mối quan hệ giữa những NSDLĐ hoặc các tổ chức của họ với một hoặc nhiều tổ chức của NLĐ”¹.

Có thể thấy, chủ thể trong thương lượng tập thể sẽ bao gồm đại diện của các bên trong QHLD tập thể; đồng thời, mục đích của thương lượng tập thể nhằm giải quyết các vấn đề có liên quan đến lợi ích tập thể của NLĐ và NSDLĐ trong QHLD chủ yếu là xác lập các điều kiện lao động, điều kiện sử dụng lao động và vấn đề việc làm hoặc điều tiết các QHLD. Thương lượng tập thể có thể xem là hình thức đối thoại xã hội ở mức cao nhất. Điều này có nghĩa là, nếu sử dụng nó một cách hiệu quả sẽ đạt được những kết quả rất tích cực. Nếu thương lượng tập thể được sử dụng như một biện pháp để xác lập những thỏa thuận chung giữa các bên về điều kiện lao động, việc làm, tiền lương... thì kết quả cao nhất của thương lượng tập thể chính là sự ra đời của thỏa ước tập thể. Hoặc nếu thương lượng tập thể được sử dụng như một phương thức để giải quyết các tranh chấp lao động tập thể thì kết quả của việc thương lượng thành công sẽ dẫn tới thỏa thuận chung giữa các bên tranh chấp để giải quyết nội dung tranh chấp đó. Chính vì vậy, ILO cũng khuyến cáo các nước thành viên về việc nên nhìn nhận thương lượng tập

thể như một quá trình trao đổi, thảo luận và thống nhất ý chí giữa các bên về một hoặc một số vấn đề chung liên quan đến lợi ích của tập thể NLĐ và NSDLĐ trong QHLD ở các cấp độ khác nhau.

Thương lượng tập thể có thể giúp cân bằng vị thế của NLĐ và NSDLĐ trong QHLD. Điều này càng có ý nghĩa khi vốn dĩ trong QHLD, NLĐ thường ở vào vị trí thế yếu so với NSDLĐ vì nhiều nguyên nhân khác nhau. Thương lượng tập thể có thể phòng ngừa, giảm thiểu hoặc loại bỏ những mâu thuẫn, tranh chấp về quyền và lợi ích giữa các bên trong QHLD.

2. Thực trạng pháp luật về thương lượng tập thể ở Việt Nam hiện nay

Nhìn chung, các quy định về thương lượng tập thể trong Bộ luật Lao động năm 2012 (BLLĐ năm 2012) và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành cơ bản là thống nhất, áp dụng được yêu cầu thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng trong lĩnh vực lao động, QHLD cũng như yêu cầu của cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi cho QHLD, thị trường lao động phát triển, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển và ổn định chính trị của đất nước. Các quy định này cũng được đánh giá là tương đối phù hợp với tiêu chuẩn lao động quốc tế về thương lượng tập thể, phù hợp với xu thế chung của thời đại, phục vụ đặc lực cho công cuộc hội nhập quốc tế của Việt Nam. Phương pháp thỏa thuận - phương pháp chủ đạo của luật lao động, đã được sử dụng khá triệt để trong chế định pháp luật này. Đây là phương pháp phù hợp với QHLD do BLLĐ điều chỉnh và phù hợp với yêu cầu của chế định thương lượng tập thể. Vì vậy, cơ bản các quy định về thương lượng tập thể là khả thi.

Tuy nhiên, nếu chiếu theo những yêu

1 Tổ chức Lao động quốc tế (2004), Một số công ước và khuyến nghị của Tổ chức Lao động quốc tế, Nxb. Lao động và Xã hội.

cầu của tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp, khả thi của hệ thống pháp luật nêu trên thì vẫn còn những hạn chế sau đây:

Một là, các quy định về thương lượng tập thể ở nước ta hiện nay chưa đầy đủ, đồng bộ, thống nhất với quy định trong các chế định pháp luật khác có liên quan.

Với cách đặt vị trí trong kết cấu của BLLĐ và với nội dung của các quy định về thương lượng tập thể tại Mục 2 Chương V của BLLĐ, dường như các quy định này mới hướng tới mục tiêu xây dựng QHLD hài hòa, ổn định, tiên bộ, phòng ngừa tranh chấp lao động, đình công, mà chưa hướng tới mục tiêu giải quyết tranh chấp lao động tập thể, đình công. Vì vậy, nhiều người đã cho rằng đây là một thiếu sót của BLLĐ năm 2012 khi quy định về thương lượng tập thể.

BLLĐ quy định thương lượng tập thể trong hai phạm vi: phạm vi doanh nghiệp và phạm vi ngành. BLLĐ năm 2012 cũng quy định thỏa ước lao động tập thể là kết quả cao nhất của thương lượng tập thể. Điều đáng lưu ý ở đây là ngoài thỏa ước tập thể doanh nghiệp và thỏa ước tập thể ngành, BLLĐ năm 2012 có quy định về các loại thỏa ước khác (tức là ở những phạm vi khác, như: thỏa ước tập thể nhóm doanh nghiệp, thỏa ước tập thể địa phương, thỏa ước tập thể vùng, thỏa ước tập thể khu công nghiệp, khu chế xuất...). Vậy, nếu không quy định về thương lượng tập thể ở những phạm vi này, sẽ không có cơ sở pháp lý để xây dựng thỏa ước nhóm doanh nghiệp, thỏa ước tập thể địa phương, thỏa ước tập thể vùng, thỏa ước khu công nghiệp, khu chế xuất... Điều này sẽ tương tự với các quy định về tranh chấp và giải quyết tranh chấp lao động tập thể, quy định về đình công và giải quyết đình công. Thực tế ở Việt Nam hiện nay cũng đã có thỏa ước tập thể nhóm doanh nghiệp, có những vụ tranh chấp lao động tập thể, đình công vượt ra ngoài phạm vi doanh nghiệp và phạm vi ngành.

Bên cạnh đó, các quy định về thương lượng tập thể doanh nghiệp và thỏa ước tập thể ngành hiện nay cũng còn có khiếm khuyết sau: chưa có quy định về nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện để xác định đại diện tham gia thương lượng tập thể, nhất là thương lượng tập thể cấp ngành; một số quy định chưa thực sự rõ ràng nên dẫn đến những cách hiểu và áp dụng khác nhau (quy định về mục đích, nội dung, trách nhiệm của các thủ thể liên quan trong thương lượng tập thể...).

Hai là, quy định về chủ thể thương lượng tập thể hiện nay khó triển khai thực hiện trên thực tế.

Về phía NLD, theo quy định, ban chấp hành công đoàn cơ sở hoặc ban chấp hành công đoàn cấp trên trực tiếp của công đoàn cơ sở (đối với doanh nghiệp không có tổ chức công đoàn cơ sở) là người đại diện cho tập thể lao động tham gia thương lượng tập thể cấp doanh nghiệp. Quy định này nảy sinh các vấn đề trong thực tiễn chưa giải quyết được là:

- Doanh nghiệp có tổ chức công đoàn cơ sở nhưng ban chấp hành công đoàn không đứng ra đại diện cho tập thể lao động thương lượng tập thể thì ai sẽ là người đại diện cho tập thể lao động trong trường hợp này?

- Doanh nghiệp có tổ chức công đoàn cơ sở nhưng ban chấp hành công đoàn không đủ uy tín, tập thể lao động (hoặc phần lớn NLD) không muốn ban chấp hành công đoàn cơ sở đứng ra đại diện cho tập thể lao động thương lượng tập thể thì ai sẽ là người đại diện cho tập thể lao động trong trường hợp này?

- Số lượng cán bộ công đoàn làm việc tại các tổ chức công đoàn cấp trên trực tiếp của công đoàn cơ sở (công đoàn quận, huyện, thị xã, công đoàn khu công nghiệp, khu chế xuất...) hiện nay rất hạn chế và không tiếp xúc hàng ngày với đơn vị sử dụng lao động. Liệu ban chấp hành công đoàn cấp trên trực tiếp có đủ thời gian và nhân lực, đủ sự am

hiểu về nội bộ của đơn vị sử dụng lao động để đứng ra đại diện cho tập thể lao động tham gia quá trình thương lượng tập thể và thương lượng một cách hiệu quả hay không? Về vấn đề này có quan điểm cho rằng: “Việc cho phép công đoàn cấp trên cơ sở là chủ thể nghiêm nhiên có quyền đại diện cho NLĐ tại các doanh nghiệp chưa có công đoàn cơ sở thương lượng tập thể và ký kết thỏa ước lao động tập thể là không phù hợp với tiêu chuẩn lao động quốc tế (Điều 4 của Công ước số 98 của ILO: Quyền được tự nguyện và độc lập của tập thể NLĐ trong tham gia thương lượng chưa được đảm bảo), không nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của NLĐ tại đơn vị, gây ra sự chậm trễ, khó khăn cho hoạt động đối thoại, tham vấn...”².

Về phía NSDLĐ, BLLĐ năm 2012 chỉ quy định chung NSDLĐ hoặc đại diện của NSDLĐ là chủ thể thương lượng tập thể trong QHLD. Đối với trường hợp thương lượng tập thể trong phạm vi một doanh nghiệp thì việc xác định chủ thể thương lượng tập thể của phía doanh nghiệp không khó khăn. Tuy nhiên, đối với thương lượng tập thể cấp ngành, việc xác định đại diện của NSDLĐ lại không đơn giản. Các tổ chức đại diện cho NSDLĐ chủ yếu hiện nay là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh các Hợp tác xã Việt Nam hầu như chưa được hình thành và duy trì theo ngành. Hơn nữa, hiện nay, việc phân chia các doanh nghiệp hoạt động theo ngành cũng chỉ có tính chất tương đối, thậm chí không phân chia được bởi với quyền tự do kinh doanh ngày càng được mở rộng, một doanh nghiệp có thể có ngành nghề kinh doanh thuộc nhiều ngành, nhóm ngành kinh tế kỹ thuật khác nhau. Từ đó làm cho việc xác định tổ chức đại diện của NSDLĐ theo ngành là rất khó khăn,

thậm chí không thể xác định được.

Ba là, các quy định về thương lượng tập thể của BLLĐ năm 2012 chưa đáp ứng hết nhu cầu của cuộc sống hiện tại và cũng chưa dự liệu được những nhu cầu mới phát sinh trong tương lai. Điều này thể hiện:

- Nhu cầu thương lượng tập thể và ký thỏa ước lao động tập thể trong phạm vi bộ phận doanh nghiệp hiện nay là có thật. Tuy nhiên, việc được hay không được phép tổ chức thương lượng tập thể và ký kết thỏa ước lao động tập thể bộ phận doanh nghiệp đang là câu hỏi để ngỏ trong quy định của BLLĐ. Mặc dù trong một số tài liệu giảng dạy chuyên ngành luật³ có viết là thương lượng tập thể và ký thỏa ước tập thể có thể diễn ra trong phạm vi bộ phận doanh nghiệp; trong khi đó cũng có quan điểm cho rằng, pháp luật không cấm thì được làm, nhưng xét ở phương diện pháp lý thì ai sẽ là chủ thể được công nhận “chính danh” đại diện cho mỗi bên tham gia thương lượng tập thể và ký thỏa ước tập thể bộ phận doanh nghiệp? Nếu một thỏa ước bộ phận doanh nghiệp được ký kết nhưng NSDLĐ (doanh nghiệp) không chấp nhận thì hậu quả pháp lý của nó như thế nào? Khi làm thủ tục gửi hồ sơ thỏa ước bộ phận doanh nghiệp liệu Sở Lao động - Thương binh và Xã hội có quyền từ chối tiếp nhận hay không?... Đây chính là nguyên nhân dẫn đến những cách hiểu và áp dụng pháp luật khác nhau trên thực tế, gây nhiều khó khăn, phiền hà cho các bên liên quan.

- Nhu cầu ký thỏa ước lao động tập thể nhóm doanh nghiệp, thỏa ước tập thể khu công nghiệp, khu chế xuất, thỏa ước vùng cũng là có thật⁴, thậm chí với những phân tích nêu trên về sự khó khăn trong việc triển khai thỏa ước tập thể ngành thì xu hướng nổi

2 Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Báo cáo tổng kết thi hành BLLĐ năm 2012.

3 Xem thêm Giáo trình Luật lao động của Trường Đại học Luật Hà Nội, Khoa Luật Đại học quốc gia, Khoa Luật Viện Đại học Mở Hà Nội.

4 Xem: Báo cáo của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (năm 2016) về tình hình thực hiện thí điểm thương lượng và ký kết thỏa ước lao động tập thể ngành, nhóm doanh nghiệp.

lên lại là ký thỏa ước lao động tập thể nhóm doanh nghiệp, thỏa ước tập thể khu chế xuất, khu công nghiệp... Tuy nhiên, toàn bộ quy định của BLLĐ năm 2012 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành hiện nay chưa có quy định nào về vấn đề này, ngoài một quy định chung về loại thỏa ước lao động tại khoản 1 Điều 73 BLLĐ năm 2012 (Thỏa ước lao động tập thể gồm thỏa ước lao động tập thể doanh nghiệp, thỏa ước lao động tập thể ngành và hình thức thỏa ước lao động tập thể khác do Chính phủ quy định).

Bốn là, các quy định về thương lượng tập thể mặc dù được coi là một sự tiến bộ vượt bậc của BLLĐ năm 2012, nhưng so với yêu cầu của cơ chế kinh tế thị trường thì quy định này lại là khá chậm. QHLD hình thành trên cơ sở thỏa thuận được chính thức thừa nhận rộng rãi ở nước ta kể từ khi Pháp lệnh Hợp đồng lao động năm 1990 có hiệu lực thi hành, đặc biệt là từ khi BLLĐ được thông qua ngày 23/6/1994. Tuy nhiên, phải đến BLLĐ năm 2012, thương lượng tập thể mới được chính thức quy định. Các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành BLLĐ năm 2012 về thương lượng tập thể còn chậm hơn: ngày 12/01/2015 Chính phủ mới ban hành Nghị định số 05/2015/NĐ-CP (chậm gần 2 năm so với yêu cầu), ngày 31/7/2015 Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội mới ban hành Thông tư số 29/2015/TT-BLĐTBXH (chậm hơn 2 năm so với thời điểm BLLĐ năm 2012 có hiệu lực thi hành).

Việc chậm trễ quy định về thương lượng tập thể và chậm trễ trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành đã làm hạn chế tính đồng bộ của pháp luật về thương lượng tập thể, gây khó khăn, lúng túng và thiếu thống nhất trong quá trình tổ chức thực hiện, làm hạn chế hiệu quả điều chỉnh pháp luật.

Năm là, nếu cho rằng, mục đích của thương lượng tập thể chỉ là ký kết thỏa ước lao động tập thể, vô hình chung đã làm

giảm ý nghĩa và tầm quan trọng của thương lượng tập thể. Thực tiễn đời sống lao động đã chứng minh, ký kết thỏa ước lao động tập thể chỉ là một dạng kết quả, có thể là kết quả quan trọng bậc nhất của thương lượng tập thể. Ngoài ra, thương lượng tập thể còn có thể mang đến nhiều kết quả khác, như: sửa đổi, bổ sung hợp đồng lao động; ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản nội bộ của NSDLĐ quy định quyền lợi, nghĩa vụ của NLĐ mà không phải thỏa ước lao động tập thể (nội quy lao động, các loại quy chế, bộ quy tắc ứng xử...); giải quyết nội dung của tranh chấp lao động tập thể các loại, giải quyết đình công... Vì vậy, chúng ta cần nhìn nhận một cách khách quan hơn ý nghĩa của thương lượng tập thể trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật.

3. Một số khuyến nghị

Một là, cần đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật; khẩn trương thực hiện chủ trương xây dựng pháp luật thực sự là hoạt động chuyên nghiệp, có bộ máy chuyên trách xây dựng pháp luật.

Hai là, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung một số quy định của BLLĐ năm 2012 nhằm bảo đảm tốt hơn sự toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp và khả thi của các quy định pháp luật về thương lượng tập thể ở nước ta. Cụ thể là:

- *Bổ sung quy định về thương lượng tập thể ở những phạm vi khác phạm vi doanh nghiệp và ngành (thương lượng tập thể nhóm doanh nghiệp, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu vực...).*

- *Sửa đổi quy định về mục đích thương lượng tập thể (Điều 66 BLLĐ năm 2012).*

Cần sửa đổi Điều 66 BLLĐ năm 2012 theo hướng quy định đầy đủ hơn về mục đích của thương lượng tập thể (thương lượng tập thể là quyền của các bên để giải quyết bất kỳ vấn đề gì phát sinh trong QHLD, bao gồm cả việc ký kết, sửa đổi, bổ sung thỏa ước lao

động tập thể, giải quyết tranh chấp lao động, giải quyết đình công...). Trên cơ sở đó sửa đổi, bổ sung các quy định khác có liên quan.

- *Sửa đổi quy định về nguyên tắc thương lượng tập thể* (Điều 67 BLLĐ năm 2012).

Hiện tại, nguyên tắc thương lượng tập thể được quy định tại Điều 67 BLLĐ năm 2012. Trong đó nội dung quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều này không phải là những vấn đề mang tính nguyên tắc (khoản 2 quy định về hình thức hoặc ký thương lượng tập thể; khoản 3 quy định về địa điểm thương lượng tập thể). Vì vậy, nên đưa khoản 2, khoản 3 ra khỏi Điều 67 và nên quy định thành một điều riêng hoặc đưa về các điều khác cho phù hợp hơn.

- *Sửa đổi quy định về nội dung thương lượng tập thể* (Điều 70 BLLĐ năm 2012).

Do Điều 70 BLLĐ năm 2012 quy định chưa rõ quyền của các bên trong lựa chọn nội dung thương lượng tập thể, vì vậy, khi áp dụng Điều 70 BLLĐ năm 2012 trên thực tế có hai cách hiểu khác nhau: cách hiểu thứ nhất cho rằng, với quy định tại Điều 70 BLLĐ năm 2012 thì phải hiểu là trong bất kỳ cuộc thương lượng tập thể nào, hai bên phải thương lượng đủ các nội dung đã quy định từ khoản 1 đến khoản 4 Điều 70 BLLĐ; cách hiểu thứ hai cho rằng, mặc dù khoản 1, 2, 3, 4 Điều 70 BLLĐ năm 2012 quy định như vậy nhưng trên thực tế các bên có thể thương lượng đủ các nội dung này hoặc chỉ thương lượng về một hoặc một số nội dung mà các bên đang có vướng mắc, đang thực sự quan tâm, thậm chí chỉ thương lượng các nội dung khác thuộc quy định tại khoản 5 Điều 70 BLLĐ.

Chúng tôi cho rằng, ý kiến thứ hai hợp lý hơn, nó phù hợp với bản chất của thương lượng, với yêu cầu thực tiễn của QHLD, nhu cầu thực sự của các bên và mang lại ý nghĩa đích thực của thương lượng tập thể. Vì vậy, Điều 70 cần được sửa đổi theo hướng quy

định rõ quyền của các bên trong việc lựa chọn các nội dung thương lượng tập thể.

- *Sửa đổi quy định về đại diện các bên tham gia thương lượng tập thể* (Điều 69 BLLĐ năm 2012).

Sửa đổi Điều 69 BLLĐ năm 2012 theo hướng quy định rõ nguyên tắc, điều kiện, tiêu chí... để lựa chọn người đại diện của mỗi bên tham gia thương lượng tập thể, nhất là trong trường hợp có nhiều tổ chức đại diện của các bên trong phạm vi thương lượng tập thể. Ngoài ra, quy định về đại diện của tập thể lao động cần được sửa đổi cho phù hợp với cam kết của Việt Nam tại Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương - CPTPP (đa tổ chức đại diện NLĐ).

- *Sửa đổi quy định về trách nhiệm của tổ chức công đoàn, tổ chức đại diện NSDLĐ và cơ quan quản lý nhà nước về lao động trong thương lượng tập thể* (Điều 72 BLLĐ năm 2012).

Hiện tại Điều 72 BLLĐ năm 2012 quy định chung về trách nhiệm của tổ chức công đoàn, tổ chức đại diện NSDLĐ và cơ quan quản lý nhà nước về lao động trong thương lượng tập thể. Theo chúng tôi, quy định như vậy chưa hợp lý, vì mỗi cơ quan, tổ chức có chức năng, nhiệm vụ riêng, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mình thì mỗi cơ quan, tổ chức sẽ có trách nhiệm chung và những trách nhiệm riêng đối với thương lượng tập thể. Do vậy, cần sửa đổi Điều 72 BLLĐ năm 2012 theo hướng có khoản quy định về trách nhiệm chung của các cơ quan, tổ chức trên, có một số khoản quy định trách nhiệm riêng của từng cơ quan, tổ chức.

Ba là, cần sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan trực tiếp đến thương lượng tập thể.

Để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật, việc sửa đổi, bổ sung các quy định về thương lượng tập thể phải đi đôi với việc sửa đổi, bổ sung các quy định khác có

liên quan trong BLLĐ và các văn bản quy phạm pháp luật khác, cụ thể như sau:

- Quy định về tổ chức đại diện của NLD.

Hiện nay, tổ chức đại diện duy nhất của NLD trong QHLD là công đoàn thuộc hệ thống Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam. Quy định này không còn phù hợp với Hiệp định CPTPP mà Việt Nam đã phê chuẩn. Để đảm bảo thực hiện cam kết của mình trong Hiệp định này, các quy định về đại diện NLD cần phải sửa đổi theo hướng, bổ sung quy định về đại diện khác của NLD không thuộc hệ thống Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam.

- Khẩn trương ban hành Luật về Hội để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thành lập và hoạt động của tổ chức đại diện NLD không thuộc hệ thống Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam và tổ chức đại diện của NSDLĐ.

- Bổ sung các quy định về đại diện của NSDLĐ trong BLLĐ.

- Sửa đổi các quy định về thỏa ước lao động tập thể, giải quyết tranh chấp lao động tập thể, đình công, nhất là những quy định về phạm vi ký kết thỏa ước lao động tập thể, phạm vi tranh chấp lao động tập thể và phạm vi đình công nhằm đảm bảo thống nhất với phạm vi thương lượng tập thể sau khi sửa đổi.

Bón là, sớm phê chuẩn các công ước của ILO về thương lượng tập thể (Công ước số 87 và Công ước số 98); chuẩn bị triển khai thực hiện CPTPP; tham khảo kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật về thương lượng tập thể của các nước khác trong quá trình hoàn thiện pháp luật về thương lượng tập thể.

Năm là, cần chú trọng khâu tổ chức thực hiện pháp luật để pháp luật về thương lượng tập thể có tính khả thi.

Hoàn thiện pháp luật, nếu hiểu theo nghĩa đầy đủ, không chỉ là khâu xây dựng pháp luật, mà còn bao gồm cả khâu tổ chức

thực hiện. Bởi vì, nếu khâu tổ chức thực hiện không tốt thì dù bản thân văn bản quy phạm pháp luật có tốt đến đâu thì nó cũng không đi vào cuộc sống hoặc đi vào cuộc sống một cách không hiệu quả, từ đó làm giảm hiệu quả của toàn hệ thống pháp luật nói chung.

Vì vậy, cần chú trọng khâu tổ chức thực hiện khi pháp luật về thương lượng tập thể có hiệu lực thi hành, từ khâu phổ biến, tuyên truyền, hướng dẫn triển khai thực hiện đến khâu kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về thương lượng tập thể và xử lý trách nhiệm của các chủ thể liên quan.

Sáu là, về kỹ thuật lập pháp.

- Nghiên cứu sắp xếp lại vị trí các quy định về thương lượng tập thể trong BLLĐ để đảm bảo thể hiện đúng và đủ mục đích của thương lượng tập thể, đồng thời giải quyết được mối quan hệ của thương lượng tập thể với đối thoại tại nơi làm việc, thỏa ước lao động tập thể, giải quyết tranh chấp lao động, đình công, tổ chức đại diện của NLD, tổ chức đại diện của NSDLĐ và các nội dung có liên quan khác.

- Các quy định về thương lượng tập thể trong BLLĐ cần cụ thể, tránh ban hành nhiều văn bản quy định chi tiết. Trường hợp nhất thiết phải quy định chi tiết thì cần tuân thủ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, đảm bảo văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng ngày với BLLĐ sửa đổi.

- Rà soát, sửa lại tất cả các quy định sử dụng thuật ngữ chưa rõ ràng, thiếu chặt chẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau ■

THUẾ THUỐC LÁ Ở VIỆT NAM: CẢI CÁCH LÀ RẤT CẦN THIẾT ĐỂ ĐẠT ĐƯỢC MỤC TIÊU SỨC KHỎE

Kidong Park*

* Trưởng đại diện Tổ chức Y tế thế giới tại Việt Nam

Thông tin bài viết:

Từ khóa: thuốc lá, thuế thuốc lá, cải cách thuế thuốc lá

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/11/2018

Biên tập : 06/11/2018

Duyệt bài : 07/11/2018

Tóm tắt:

Bài viết thảo luận về những hạn chế của hệ thống thuế thuốc lá ở Việt Nam, bao gồm phương pháp đánh thuế và thuế suất trong tương quan so sánh với các quốc gia khác và đưa ra các khuyến nghị về cải cách thuế thuốc lá cho những năm tiếp theo.

Article Information:

Keywords: tobacco; tobacco taxation; tobacco taxation reform

Article History:

Received : 03 Nov. 2018

Edited : 06 Nov. 2018

Approved : 07 Nov. 2018

Abstract

The article provides discussions of the limitations of the tobacco taxation system in Vietnam, which includes the taxation method and taxation rates in a comparison with those with a number of countries, and also provides recommendations to the tobacco taxation reform for the coming years.

Từ khóa:

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể về kinh tế và y tế trong những thập niên gần đây. Tuy nhiên, hiện cũng đang phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng do sự gia tăng nhanh chóng của các

bệnh không lây nhiễm (NCD)¹, gây ra tổn thất kinh tế to lớn từ chi phí điều trị y tế và mất năng suất lao động do ốm đau và tử vong sớm, đe dọa khả năng phát triển bền vững của đất nước.

1 Bệnh không lây nhiễm bao gồm các bệnh ung thư, bệnh tim mạch, đái tháo đường, bệnh phổi tắc nghẽn mạn tính, hen phế quản và các bệnh không lây nhiễm khác (theo Bộ Y tế, Chiến lược quốc gia Phòng chống bệnh không lây nhiễm giai đoạn 2015-2025)

Việc sử dụng thuốc lá ở Việt Nam, một trong những yếu tố nguy cơ chính của các bệnh không lây nhiễm, đã bắt đầu giảm nhưng vẫn ở mức cao với gần một phần hai số nam giới trưởng thành hiện đang hút thuốc lá. Một trong những lý do chính cho việc sử dụng thuốc lá cao ở Việt Nam là do giá thuốc lá thấp và những bất cập trong hệ thống thuế thuốc lá hiện hành.

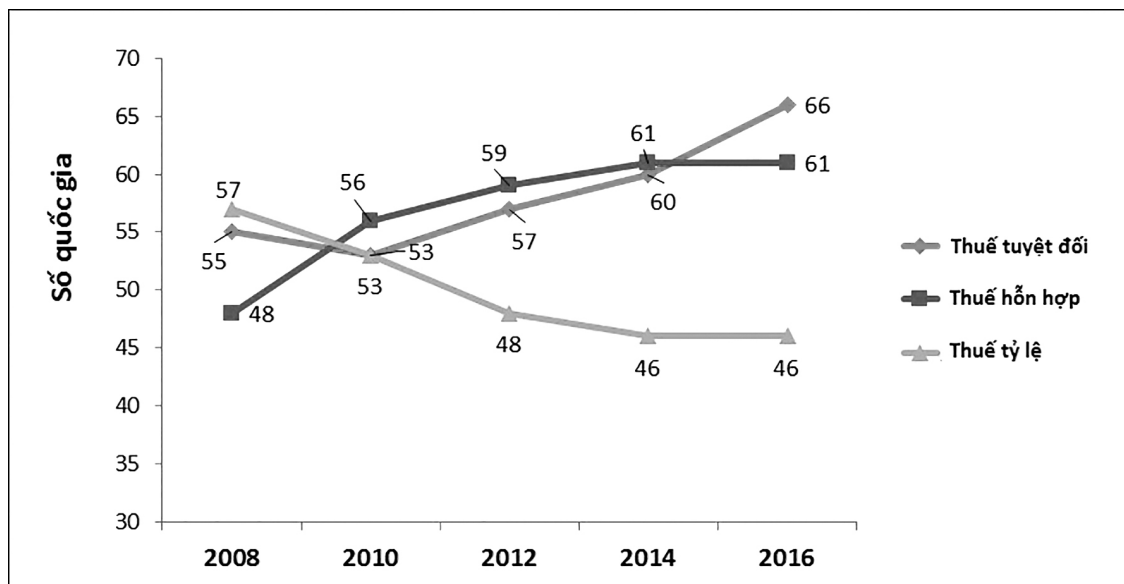
Chiến lược quốc gia Phòng, chống tác hại của thuốc lá đến năm 2020 được Chính phủ phê duyệt đặt mục tiêu giảm tỷ lệ hút thuốc ở nam giới trưởng thành xuống còn 39% vào năm 2020. Mục tiêu này sẽ không đạt được, trừ khi thuế thuốc lá được tăng

thuốc lá bao gồm: thuế tuyệt đối, thuế theo tỷ lệ phần trăm và thuế hỗn hợp với khái niệm cụ thể như sau:

Thuế “tuyệt đối” là loại thuế thu một khoản tiền thuế nhất định trên mỗi đơn vị của sản phẩm như theo bao thuốc, theo trọng lượng, theo tút, theo điếu. Ví dụ, Singapore thu thuế tuyệt đối ở mức 8 đô la Singapore trên mỗi bao thuốc lá 20 điếu.

Thuế “tỷ lệ phần trăm” được tính là tỷ lệ % theo giá của sản phẩm tại một thời điểm nhất định trong chuỗi cung ứng như giá xuất xưởng, giá bán buôn, hay giá bán lẻ. Ở Việt Nam, thuế thuốc lá được thu theo tỷ lệ phần trăm trên giá xuất xưởng của sản

Hình 1: Ba cách đánh thuế TTĐB áp dụng trên thế giới



(Nguồn: Số liệu từ báo cáo của WHO về Nạn dịch thuốc lá toàn cầu, 2017)

mạnh và phương pháp đánh thuế được cải cách trong những năm tới.

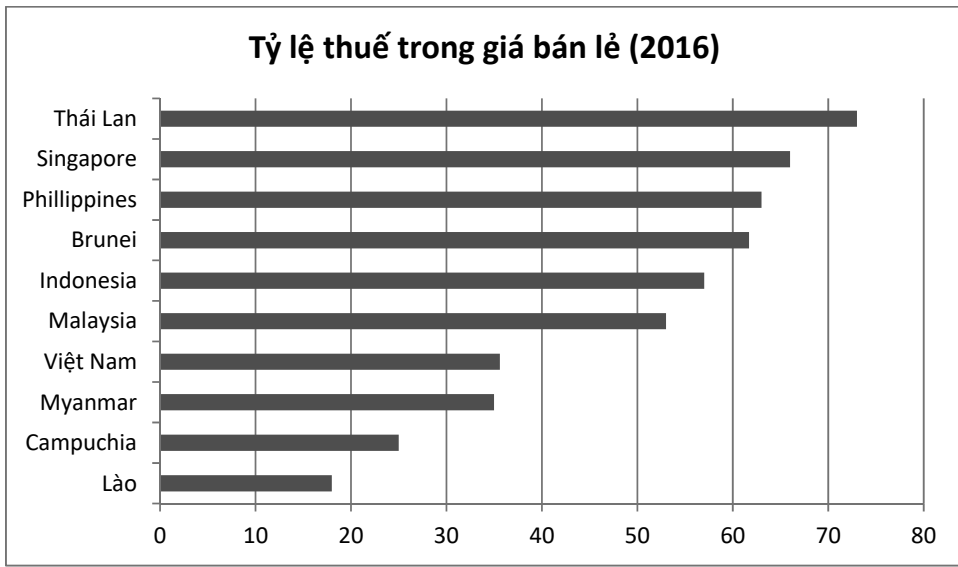
Phương pháp đánh thuế thuốc lá hiện hành của Việt Nam tồn tại nhiều hạn chế

Trên toàn cầu, có ba phương pháp đánh thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) với

phẩm thuốc lá.

Phương pháp đánh thuế tuyệt đối có những ưu thế rõ rệt như: 1) giúp giảm các sản phẩm thuốc lá giá rẻ trên thị trường, qua đó làm giảm sự tiếp cận và sử dụng thuốc lá ở trẻ em và thanh thiếu niên; 2) làm giảm

Hình 2: Tỷ trọng thuế thuốc lá trong giá bán lẻ của các nước trong khu vực (2016)



(Nguồn: Số liệu từ báo cáo của WHO về Nạn dịch thuốc lá toàn cầu, 2017)

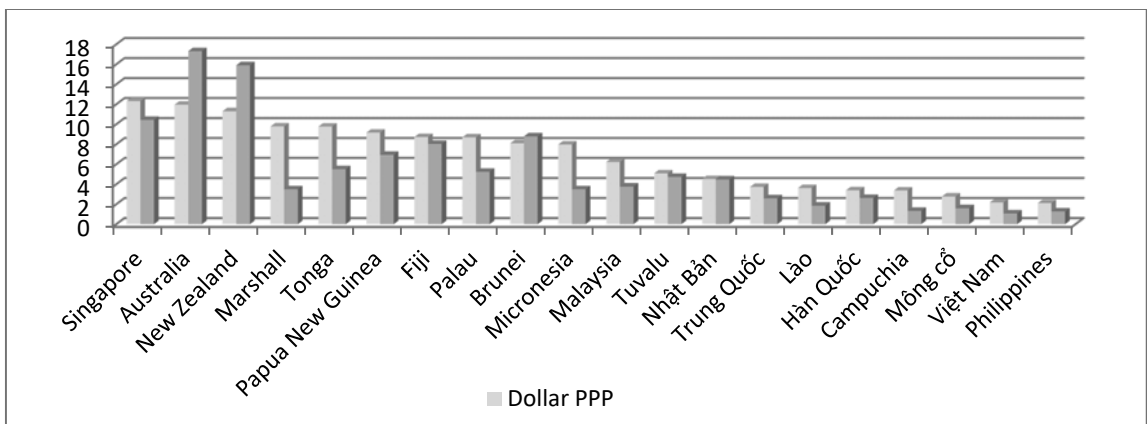
nguy cơ chuyển giá giữa các nhà sản xuất và các công ty phân phối; và 3) dễ quản lý và dễ dự đoán mức thu ngân sách từ thuế hơn.

Phương pháp đánh thuế thuốc lá theo tỷ lệ phần trăm hiện đang được sử dụng ở Việt Nam có một số nhược điểm như: 1) làm tăng nguy cơ chuyển giá của các nhà sản xuất; 2) khuyến khích sự sẵn có của thuốc

lá giá rẻ - qua đó tăng khả năng tiếp cận và sử dụng thuốc lá ở trẻ em và thanh thiếu niên; và 3) làm giảm hiệu quả của việc tăng thuế, vì người tiêu dùng dễ chuyển sang các thương hiệu giá rẻ hơn khi thuế tăng thay vì bỏ thuốc lá.

Trên toàn cầu, số lượng các quốc gia áp dụng hệ thống đánh thuế theo tỷ lệ đang

Hình 3: Giá một bao thuốc lá nhãn phổ biến nhất ở Việt Nam, tính theo đô la quốc tế (PPP), so với các nước khác trong khu vực Tây Thái Bình Dương (2014)



(Nguồn: Số liệu từ báo cáo của WHO về Nạn dịch thuốc lá toàn cầu, 2015)

ngày càng giảm xuống và có xu hướng chuyển đổi sang hệ thống thuế tuyệt đối hoặc thuế hỗn hợp. Số quốc gia áp dụng thuế theo tỷ lệ đã giảm từ 57 quốc gia năm 2008 xuống còn 46 quốc gia năm 2016. Trong khi đó, số quốc gia áp dụng thuế hỗn hợp đã tăng từ 48 lên 61 quốc gia trong cùng giai đoạn. Số quốc gia áp dụng thuế tuyệt đối cũng tăng từ 48 lên 66 quốc gia (*Hình 1*).

Tại khu vực Đông Nam Á, hầu hết các quốc gia cũng đang áp dụng thuế tuyệt đối hoặc hỗn hợp. Hiện có 5 quốc gia đang áp dụng hệ thống thuế tuyệt đối (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore), 2 quốc gia áp dụng thuế hỗn hợp (Lào, Thái Lan) và chỉ có duy nhất 3 quốc gia còn đang áp dụng thuế theo tỷ lệ (Việt Nam, Campuchia và Myanmar).

Ở các quốc gia hiện đang áp dụng hệ thống thuế hỗn hợp thì xu hướng là sẽ dựa vào phần thuế tuyệt đối nhiều hơn (tức là tăng mức thuế tuyệt đối).

Mức thuế và giá thuốc lá ở Việt Nam còn thấp

Không chỉ sử dụng hệ thống thuế thuốc lá với nhiều bất cập, mức thuế thuốc lá ở Việt Nam cũng đang rất thấp. Hiện nay, chuẩn quốc tế để đo lường mức thuế thuốc lá là tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ.

Thuế thuốc lá ở Việt Nam theo Luật thuế hiện hành là bằng 70% giá xuất xưởng, tuy nhiên khi tính theo chuẩn quốc tế, là tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ, thì tỷ lệ thuế ở Việt Nam (bao gồm cả thuế VAT) chỉ chiếm khoảng 36% giá bán lẻ. Tỷ lệ này thấp hơn rất nhiều so với trung bình thế giới, ước tính khoảng 56% trên giá bán lẻ.

So sánh với các nước trong khu vực Đông Nam Á, thuế thuốc lá ở Việt Nam cũng ở mức thấp, đứng thứ 7 trong tổng số 10 quốc gia trong khu vực, xem *Hình 2* dưới đây.

Chính vì thuế thấp, nên giá thuốc lá ở Việt Nam cũng thuộc loại rất rẻ so với các nước trên thế giới.

Để so sánh công bằng giá thuốc lá giữa các quốc gia có mức thu nhập khác nhau, giá được tính bằng đồng đô la PPP (còn gọi là đô la ngang giá sức mua hay là đô la quốc tế), trong đó đã tính đến sự khác biệt về thu nhập ở các quốc gia khác nhau. Kết quả cho thấy, khi so sánh giá của thương hiệu thuốc lá phổ biến nhất trong số 20 quốc gia có dữ liệu, giá thuốc lá ở Việt Nam xếp thứ 19, gần thấp nhất, trong số 20 nước (*Hình 3*). Giá nguyên bản tính theo đô la Mỹ (USD) cũng được cung cấp (cột màu đỏ) để tham khảo.

Khuyến nghị

Tóm lại, có thể kết luận thuế thuốc lá ở Việt Nam hiện ở mức rất thấp, đồng thời hệ thống đánh thuế còn nhiều bất cập.

Nhằm giảm sử dụng thuốc lá, đem lại lợi ích cho sức khỏe của người dân Việt Nam, thuế thuốc lá ở Việt Nam cần được tăng mạnh và đều đặn cho tới khi đạt tỷ lệ thuế ở mức 70% trên giá bán lẻ, theo như khuyến cáo của Tổ chức Y tế Thế giới. Bên cạnh đó, Việt Nam cần bắt đầu bổ sung một phần thuế tuyệt đối vào cơ cấu thuế để làm giảm bớt những bất cập của hệ thống thuế hoàn toàn dựa vào tỷ lệ phần trăm như hiện hành.

Việc tăng thuế bằng cách áp thuế tuyệt đối ở mức 5.000 đồng trên mỗi bao thuốc lá ở Việt Nam sẽ giúp giảm 1,8 triệu người hút thuốc và ngăn ngừa gần 1 triệu ca tử vong sớm do các bệnh liên quan đến thuốc lá gây ra trong tương lai. Mức tăng thuế này cũng sẽ giúp Việt Nam đạt được mục tiêu giảm hút thuốc đặt ra trong Chiến lược quốc gia Phòng, chống tác hại của thuốc lá đến năm 2020■

THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ THỦY LỢI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Nguyễn Vinh Hà*

Trần Ngọc Hoa**

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

** Phó Vụ trưởng Vụ Khoa học Công nghệ và Môi trường, Văn phòng Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp luật về thủy lợi, quản lý thủy lợi, đầu tư cho thủy lợi

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 17/09/2018

Biên tập : 03/10/2018

Duyệt bài : 07/10/2018

Tóm tắt:

Hoạt động thủy lợi đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế của một quốc gia có thể mạnh về nông nghiệp như Việt Nam. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, khái niệm và cách tiếp cận hoạt động thủy lợi đã có nhiều thay đổi. Vì vậy, cần phải có những đánh giá việc thực thi pháp luật và xác định rõ các thách thức để hoàn thiện hệ thống pháp luật về thủy lợi đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

Article Information:

Keywords: irrigation legal regulations; irrigation management; investment for irrigation

Article History:

Received : 17 Sep. 2018

Edited : 03 Oct. 2018

Approved : 07 Oct. 2018

Abstract

Irrigation plays an important role in such agricultural economy of Vietnam. In the context of in-depth international integration, the concept and approach of irrigation activity have been changed. Therefore, it is necessary to conduct assessments of the current law enforcement and clarifications of the challenges to improve the irrigation legal system for the irrigation requirements in practice.

1. Thực tiễn thi hành pháp luật về thủy lợi

1.1 Những kết quả đạt được

Một là, pháp luật về thủy lợi luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, hoàn thiện. Đến nay, hệ thống pháp luật về thủy lợi đã được ban hành với trên 100 văn bản, trong đó quan trọng phải kể đến như: Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ Công trình thủy lợi (CTTL) là văn bản quy định toàn diện nhất

về hoạt động thủy lợi, các luật liên quan trực tiếp đến thủy lợi như Luật Tài nguyên nước, Luật Đê điều, Luật Phòng, chống thiên tai và nhiều luật có liên quan khác như Luật Ngân sách nhà nước (NSNN), Luật Xây dựng, Luật Giao thông đường thủy nội địa; Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công....

Triển khai thực hiện Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL và các văn bản luật

liên quan, Chính phủ, các bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như: Nghị định số 143/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết các nội dung về khai thác, bảo vệ, quản lý nhà nước về công trình thủy lợi; Nghị định số 154/2007/NĐ-CP ngày 15/10/2007, Nghị định 115/2008/NĐ-CP ngày 14/11/2008 và gần đây là Nghị định số 67/2012/NĐ-CP ngày 10/9/2012 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 143/2003/NĐ-CP của Chính phủ về quy định mức thu thủy lợi phí và miễn thủy lợi phí, chính sách đối với tổ chức quản lý, khai thác CTTL và việc NSNN cấp bù do thực hiện miễn thủy lợi phí; Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính về khai thác và bảo vệ CTTL; Nghị định số 151/2007/NĐ-CP ngày 10/10/2007 về hoạt động của tổ hợp tác; Nghị định số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 02/8/2007 về quản lý an toàn đập, trong đó quy định về các nội dung khảo sát, thiết kế và thi công xây dựng đập, quản lý đảm bảo an toàn đập và vùng hạ du, quản lý nhà nước về an toàn đập và nhiều văn bản khác¹. Trên cơ sở các văn bản này, các địa phương cũng đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn, cụ thể hóa theo thực tiễn địa phương, đưa pháp luật về thủy lợi vào cuộc sống, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho công tác quản lý nhà nước về thủy lợi.

Hai là, có sự hoàn thiện về tổ chức, bộ máy, hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về thủy lợi; hình thành hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về thủy lợi từ Trung ương đến cơ sở, góp phần quản lý chuyên sâu hơn hoạt động này. Đồng thời, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước được tăng cường trên cơ sở phân định rõ trách nhiệm các bộ, ngành và địa phương trong công tác quản lý. Cụ thể, ở Trung ương, quản lý thủy lợi được giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NNVPTNN) chủ trì thực hiện quản lý; phối hợp quản lý có các bộ như: Bộ Tài nguyên và môi trường (quản lý phân khai thác, sử dụng tài nguyên nước), Bộ Công thương (quản lý phân thủy điện), Bộ Giao thông vận tải (quản lý phân giao thông thủy nội địa, xây dựng cầu, cống). Ở địa phương là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với cơ quan tham mưu là Sở NNVPTNN, Chi cục thủy lợi hoặc Chi cục thủy lợi và Phòng chống lụt, bão. Việc hoàn thiện tổ chức bộ máy, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý đã góp phần hiệu quả cho công tác thực thi pháp luật về thủy lợi được chuyên sâu hơn, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về thủy lợi.

Ba là, đầu tư cho xây dựng, nâng cấp, sửa chữa CTTL được tăng cường. Mỗi năm, NSNN đầu tư hàng trăm ngàn tỷ đồng cho xây dựng mới, nâng cấp, tu bổ công trình đê điều, công trình thủy lợi, hồ chứa nước thủy điện, thủy lợi. Với sự đầu tư rất lớn của Nhà nước, sự đóng góp của nhân dân, đã xây

1 Cụ thể: Quyết định số 256/2013/QĐ-TTg ngày 09/11/2006 ban hành quy chế đấu thầu, đặt hàng giao kế hoạch thực hiện sản xuất cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước. Bộ BNNPTNT đã ban hành các Thông tư số 33/2008/TT-BNNPTNT hướng dẫn thực hiện một số điều thuộc Nghị định số 72/2007/NĐ-CP; Thông tư số 45/2009/TT-BNNPTNT ngày 24/7/2009 hướng dẫn lập và phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi; Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12/10/2009 hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 56/2010/TT-BNNPTNT ngày 01/10/2010 quy định một số nội dung trong hoạt động của các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi; Thông tư số 40/2011/TT-BNNPTNT ngày 27/5/2011 quy định năng lực tổ chức, cá nhân tham gia quản lý khai thác công trình thủy lợi; Quyết định số 2891/QĐ-BNN-TL ngày 12/10/2009 hướng dẫn xây dựng định mức kinh tế - kỹ thuật trong công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 26/2008/TT-BTC ngày 28/03/2008, Thông tư số 36/2009/TT-BTC ngày 28/03/2008; Thông tư số 41/2013/TT-BTC ngày 11/04/2013 hướng dẫn thực hiện thủy lợi phí; Thông tư số 26/2008/TT-BTC hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 154/2007/NĐ-CP về việc xác nhận diện tích đất được miễn và không được miễn thủy lợi phí, việc lập dự toán, cấp phát, thanh, quyết toán khoản cấp bù thủy lợi phí.

dựng được 904 hệ thống thủy lợi lớn và vừa có quy mô diện tích phục vụ từ 200 ha trở lên, trong đó có 110 hệ thống thủy lợi lớn (diện tích phục vụ lớn hơn 2.000 ha); xây dựng trên 10.000 trạm bơm, 5.500 công tưới tiêu, 100.234.000 kênh mương, 26.000km đê các loại. Đã xây dựng được 6.831 hồ chứa các loại, với tổng dung tích trữ 50 tỷ m³, trong đó có 150 hồ thủy điện với tổng dung tích trữ khoảng 39,6 tỷ m³, 6.681 hồ thủy lợi với tổng dung tích 10,28 tỷ m³. Các hồ chứa đã và đang phục vụ chủ yếu cho sản xuất nông nghiệp, phát điện, cấp nước sinh hoạt và phát triển kinh tế, bảo đảm tưới cho 800.000 ha đất canh tác (90% diện tích đất canh tác); cung cấp trên 56 tỷ KWh điện³; phục vụ hoạt động của trên 1.000 nhà máy nước ở gần 800 đô thị với tổng công suất cấp nước sạch khoảng 7,4 triệu m³/ngày. Đã xây dựng được trên 6.151 km đê sông, 2.488 km đê biển, 25.869 km bờ bao ngăn lũ đầu vụ hè thu ở Đồng bằng sông Cửu Long; 254.815 km kênh mương các loại, đã kiên cố hóa được 51.856 km, tạo sự chủ động trong công tác thủy lợi, chủ động phòng, chống lũ và bảo vệ đời sống dân sinh. Các hệ thống thủy lợi góp phần ngăn mặn cho 0,87 triệu ha, cải tạo chua phèn 1,6 triệu ha, tiêu nước cho trên 1,72 triệu ha đất nông nghiệp và cấp khoảng 6 tỷ m³ nước phục vụ sinh hoạt và công nghiệp. Các hệ thống CTTL còn tạo điều kiện phát triển đa dạng hoá cây trồng nông nghiệp, chuyển dịch cơ cấu cây trồng, nâng hiệu suất sử dụng đất, phân bố lại nguồn nước tự nhiên, cải tạo đất, cải tạo môi trường theo chiều hướng có lợi cho sản xuất và sinh hoạt; hình thành và phát triển các vùng chuyên canh cây trồng, vật nuôi, như: lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long và Đồng bằng sông Hồng, cao su và cà phê ở Miền Đông Nam bộ, Tây Nguyên, chè

ở trung du và miền núi phía Bắc... Ngoài ra, các hệ thống thủy lợi đã góp phần cải tạo môi trường sinh thái, trong đó một số công trình đã được khai thác phát triển du lịch, một số hệ thống thủy lợi đã làm cho các vùng đất khô cằn ở khu vực miền Trung và Tây Nguyên trở thành những vùng đất trù phú.

Bốn là, đã có sự đổi mới về tổ chức, cơ chế quản lý, khai thác, bảo vệ CTTL. Các địa phương đã xây dựng và từng bước hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý, khai thác CTTL như: mô hình Công ty quản lý khai thác cấp tỉnh (có 86 doanh nghiệp trên cả nước), mô hình Chi cục thủy lợi kiêm quản lý khai thác, mô hình Trung tâm quản lý khai thác, mô hình Ban quản lý khai thác; mô hình Tổ hợp tác dùng nước đối với CTTL nhỏ, nội đồng (với 16.238 tổ chức). Việc đổi mới tổ chức, cơ chế quản lý khai thác CTTL đã tạo thuận lợi cho khai thác hiệu quả hơn CTTL, bám sát hơn nhu cầu sử dụng thực tế. Nhìn chung, kết quả phục vụ tưới, tiêu của CTTL được cải thiện, hầu hết các công trình được duy tu, bảo dưỡng đảm bảo an toàn, tạo nguồn nước tưới ổn định, tăng diện tích tưới chủ động. Đặc biệt các doanh nghiệp đã thực hiện mở rộng sản xuất, kinh doanh đảm bảo tăng doanh thu, khai thác triệt để các nguồn thu từ dịch vụ cấp nước, tận dụng cơ sở hạ tầng, tiềm lực tài chính và nguồn nhân lực giàu kinh nghiệm để tổ chức các dịch vụ cung ứng, lắp đặt sửa chữa thiết bị cơ khí, xây dựng công trình, tư vấn thiết kế CTTL.

Năm là, công tác thanh tra, kiểm tra được tăng cường; đã phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật, góp phần khai thác, bảo vệ hiệu quả CTTL, đưa công tác thực thi pháp luật về thủy lợi đi vào nề nếp. Theo kết quả thanh tra, kiểm tra của Bộ NNVTNT⁴, mỗi năm phát hiện trên 60

- 2 Báo cáo tổng kết thi hành Pháp lệnh khai thác và bảo vệ CTTL của Bộ NNVTNT kèm theo Tờ trình số 197/TTr-CP của Chính phủ trình Quốc hội về dự án Luật Thủy lợi.
- 3 Báo cáo số 122/BC-CT, ngày 10/12/2016 của Bộ Công thương về tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về thủy lợi và quản lý, vận hành khai thác công trình đập, hồ chứa nước thủy điện.
- 4 Báo cáo số 10619/BC-BNN-TCTL, ngày 12/2/2017 về thực thi chính sách pháp luật về thủy lợi của Bộ NNVTNT.

ngàn vụ vi phạm pháp luật về khai thác, bảo vệ CTTL. Nguyên nhân chính là do nhận thức của người dân chưa đầy đủ, đối tượng vi phạm chủ yếu là người dân nghèo, khó áp dụng biện pháp cưỡng chế, các vi phạm chủ yếu là vi phạm hành lang bảo vệ CTTL. Ngoài ra, còn có nguyên nhân là do quy định phạm vi hành lang bảo vệ giữa các văn bản pháp luật còn chưa rõ và không thống nhất giữa các Luật, ngay cả Luật Đê điều và Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL cũng chưa thống nhất trong quy định đối với cấp đê, cấp đập, kênh chìm và đầu mối trạm bơm; chưa có quy định cụ thể về hành lang bảo vệ bờ kè các đoạn bờ sông, biển không có đê...

1.2 Những hạn chế, bất cập

Thứ nhất, Việt Nam chưa có hệ thống pháp luật riêng về thủy lợi. Hệ thống pháp luật thủy lợi hiện hành là sự tích hợp giữa pháp luật về tài nguyên nước, pháp luật về phòng chống thiên tai, pháp luật về đê điều, pháp luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, pháp luật về thủy lợi. Do vậy, việc thực thi pháp luật thủy lợi trong một số lĩnh vực còn có sự chồng chéo, mâu thuẫn như: trong lĩnh vực quy hoạch, cấp phép xả thải vào CTTL, phân công trách nhiệm các bộ tham gia khai thác, sử dụng dòng sông, sử dụng tài nguyên nước trong lưu vực; trong quản lý chất lượng nước; trong thực hiện trách nhiệm bảo vệ CTTL; một số quy định còn chưa phù hợp với tình hình thực tế như các quy định về tài chính trong thủy lợi, định mức thu thủy lợi phí. Tiếp cận về quản lý thủy lợi còn bất cập, vẫn mang tính đơn ngành, nặng về bao cấp nhà nước, chưa chủ động về khâu cấp nước nên chưa khuyến khích hoạt động thủy lợi phát triển, chưa đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong tình hình mới. Quản lý thủy lợi còn thiếu đồng bộ giữa các khâu, thiếu quy định về điều tra cơ bản, quy hoạch thủy lợi, điều chỉnh quy hoạch; đầu tư xây dựng, nâng cấp công trình, hệ thống công trình thủy lợi; công trình cấp nước sạch nông thôn; quản lý môi trường nước công trình thủy lợi; vận hành công trình; tổ chức quản lý; thủy lợi phí,

chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; thiếu cơ chế chính sách tạo động lực để người dân tham gia xây dựng, quản lý khai thác CTTL nội đồng; thiếu thể chế ràng buộc quyền lợi và trách nhiệm của người đứng đầu với hiệu quả sử dụng tiền vốn, tài sản, lao động của Nhà nước.

Thứ hai, tổ chức quản lý nhà nước về thủy lợi ở địa phương còn mỏng, nhân lực yếu và thiếu, đặc biệt ở cấp huyện, xã nên ảnh hưởng đến chức năng tham mưu trong quản lý phát triển thủy lợi, trong kiểm tra, giám sát, phát hiện, chấn chỉnh kịp thời các sai phạm, đặc biệt là công tác quản lý hồ chứa, đê điều do huyện quản lý. Ở nhiều địa phương, việc quản lý còn chưa có sự đồng bộ giữa cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cơ quan quản lý đầu tư xây dựng công trình ảnh hưởng nhiều đến việc quản lý, đánh giá chất lượng công trình sau đầu tư cũng như việc bàn giao quản lý, sử dụng CTTL..

Thứ ba, đầu tư cho công tác thủy lợi còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu, hạ tầng thủy lợi còn yếu kém, thất thoát nước còn lớn. Nhiều CTTL lớn, được xây dựng từ những năm 60, 70 đến nay đã bắt đầu xuống cấp nhưng kinh phí duy tu, bảo dưỡng còn thấp. Việc đầu tư xây dựng CTTL chủ yếu lấy từ nguồn NSNN nên rất hạn chế; việc huy động kinh phí từ khu vực tư nhân cho xây dựng, nâng cấp CTTL còn gặp nhiều khó khăn do chưa có cơ chế tài chính thu hút. Mặt khác, do chưa tiếp cận quản lý thủy lợi phục vụ đa mục tiêu nên việc đầu tư từ NSNN xây dựng CTTL còn hạn chế, còn tình trạng cát cứ giữa các ngành (ví dụ xây công ngăn mặn có thể kết hợp làm cầu giao thông, hoặc xây hồ chứa thủy lợi có thể kết hợp với thủy điện...) nên hiệu quả đầu tư còn chưa cao.

Thứ tư, quy định về tài chính trong quản lý, khai thác CTTL còn mang nặng tính bao cấp; thiếu động lực để nâng cao năng suất lao động, chủ yếu dựa vào nguồn thu từ NSNN, phương thức cấp phát và nghiệm thu không dựa vào chất lượng dịch vụ. Cơ chế

tài chính chưa đồng bộ, nhất là khi thực hiện chính sách miễn thủy lợi phí, việc cấp và sử dụng thủy lợi phí còn nhiều bất cập. Thiếu chính sách khuyến khích, tạo động lực trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi; chưa có chính sách khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng nước tiết kiệm. Nhiều địa phương quy định mức thu thủy lợi phí nội đồng thấp, chưa điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế. Một số địa phương miễn toàn bộ thủy lợi phí từ đầu mỗi đến mặt ruộng, người dân ở một số địa phương cho rằng Chính phủ miễn hoàn toàn thủy lợi phí cho sản xuất nông nghiệp nên không nộp thủy lợi phí nội đồng, ảnh hưởng đến hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước.

Thứ năm, công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết, ngăn ngừa và xử phạt các hành vi vi phạm công trình còn nhiều hạn chế do chưa hình thành được hệ thống tổ chức thanh tra chuyên ngành. Cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý khai thác CTTL chưa phù hợp, nên hiệu lực, hiệu quả chưa cao.

2. Yêu cầu đặt ra đối với công tác thủy lợi trong thời gian tới

Công tác thủy lợi trong thời gian tới chịu tác động lớn của thiên tai, biến đổi khí hậu và nước biển dâng nên hoạt động thủy lợi phải đối mặt với nguy cơ hạn hán, xâm nhập mặn, ngập úng đòi hỏi nâng cao chất lượng, năng lực hoạt động của hệ thống CTTL. Do vậy, đòi hỏi công tác quản lý thủy lợi cần phải đổi mới theo hướng chủ động tạo nguồn nước, sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả.

Phát triển kinh tế - xã hội làm gia tăng nhu cầu sử dụng nước cho dân sinh và các ngành kinh tế nên đòi hỏi ngành thủy lợi phải chủ động trong việc cấp nước, đa dạng hóa và nâng cao chất lượng dịch vụ thủy

lợi. Điều này đòi hỏi ngành thủy lợi phải đổi mới cơ chế quản lý thủy lợi phù hợp với cơ chế thị trường; thu hút nguồn lực đầu tư xây dựng công trình; đổi mới phương thức cung cấp sản phẩm, dịch vụ thủy lợi và có cơ chế tài chính phù hợp để thu hút đầu tư cho phát triển thủy lợi, giảm gánh nặng đầu tư từ NSNN, đồng thời nâng cao chất lượng dịch vụ thủy lợi.

Việt Nam tham gia ký kết nhiều thỏa thuận, cam kết quốc tế về thủy lợi, bảo vệ nguồn nước ngày càng nhiều, yêu cầu ngày càng cao, đòi hỏi phải có sự đổi mới thể chế, quy định pháp luật để bảo đảm tính tương thích. Bên cạnh đó, những bất cập trong thực thi pháp luật về thủy lợi thời gian qua cũng đòi hỏi cần phải đổi mới cách tiếp cận quản lý và hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này để việc quản lý được toàn diện, đồng bộ trong tất cả các hoạt động thủy lợi; khắc phục bất cập, yếu kém trong quản lý.

3. Một số kiến nghị nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về thủy lợi hiện nay

Một là, sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật về thủy lợi theo định hướng đổi mới công tác quản lý thủy lợi của Đảng và Nhà nước⁵, đó là: (1) thủy lợi phải phục vụ đa ngành, đa mục tiêu, góp phân phòng, chống giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ môi trường sinh thái, từng bước thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng; (2) xã hội hóa công tác thủy lợi, thực hiện phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm, sử dụng hiệu quả nguồn lực của Nhà nước, đồng thời huy động được nguồn lực, sự tham gia của tổ chức, cá nhân trong hoạt động thủy lợi; (3) chuyển đổi cơ chế tài chính trong hoạt động thủy lợi, từ cơ chế “thủy lợi phí” sang “giá dịch vụ thủy lợi”, thay đổi nhận thức coi công tác thủy lợi mang tính phục vụ sang tính dịch vụ, đưa hoạt động thủy lợi tiếp cận với cơ chế thị trường nhằm giảm gánh nặng

5 Nghị quyết số 26 NQ/TU ngày 5/8/2008 của Hội nghị lần thứ VII Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Nông nghiệp, nông dân, nông thôn; Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 tại Hội nghị lần thứ tư của Ban chấp hành Trung ương khóa XI về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại hóa vào năm 2020.

đầu tư từ NSNN; nâng cao chất lượng dịch vụ thủy lợi, ý thức, trách nhiệm của người sử dụng dịch vụ thủy lợi, coi việc chi trả dịch vụ thủy lợi là một chi phí đầu vào trong sản xuất, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước; (4) hoạt động thủy lợi phải là tổng hợp các giải pháp nhằm tích trữ nước, điều hòa, chuyên, phân phối, cấp, tưới, tiêu, thoát nước cho các mục đích (không như quan niệm trước đây chỉ hiểu thủy lợi liên quan đến tưới tiêu phục vụ nông nghiệp); (5) quản lý thủy lợi phải dựa trên cơ sở khoa học và kinh nghiệm thực tiễn về công tác thủy lợi; đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

Hai là, đổi mới tổ chức quản lý về thủy lợi theo hướng phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý khai thác công trình thủy lợi, nâng cao hiệu quả đầu tư, hiệu quả khai thác, sử dụng công trình thủy lợi. Việc tổ chức, khai thác CTTL phải bảo đảm tính đa mục tiêu, thứ tự ưu tiên; dựa trên điều tra tài nguyên và nhu cầu sử dụng nước để bảo đảm khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên và nâng cao chất lượng dịch vụ thủy lợi (ở một số nước có pháp luật về quản lý nước hiện đại như Úc, quản lý nước được thực hiện trên cơ sở điều tra nhu cầu sử dụng nước, cấp hạn mức sử dụng nước, người dân được mua bán quota này⁶).

Ba là, tăng cường đầu tư cho thủy lợi từ nhiều nguồn vốn, tập trung cho đầu tư xây dựng hạ tầng CTTL theo hướng sử dụng đa mục tiêu. Nhà nước đầu tư cho CTTL lớn, có tầm quan trọng đặc biệt, CTTL ở vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn, CTTL khó thu hồi vốn. Tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng CTTL phục vụ sản xuất, kinh doanh phát triển kinh tế - xã hội và thu tiền từ bán sản phẩm, dịch vụ thủy lợi. Điều này sẽ nâng cao chất lượng dịch vụ thủy lợi, đa dạng hóa các loại hình dịch vụ thủy lợi; huy động sự tham gia của xã hội cho công tác thủy lợi, đồng thời, giảm gánh nặng từ NSNN.

Bốn là, đổi mới cơ chế tài chính trong hoạt động thủy lợi, coi thủy lợi là một loại hình cung cấp dịch vụ thiết yếu cho xã hội; tổ chức cá nhân cung cấp dịch vụ được thu tiền để bù đắp chi phí sản xuất, đồng thời tổ chức, cá nhân sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi phải trả tiền. Nhà nước sẽ hỗ trợ đối với việc sử dụng, sản phẩm dịch vụ công ích trong một số lĩnh vực và ở địa bàn điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn.

Năm là, tăng cường quản lý nhà nước trong hoạt động thủy lợi, phân công rõ trách nhiệm các bộ, ngành trong khai thác sử dụng nước (ngành nông nghiệp, ngành công thương, ngành giao thông, ngành tài nguyên và môi trường), tránh chồng chéo trong tổ chức thực hiện và sử dụng hiệu quả nguồn đầu tư từ NSNN, sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; phân cấp rõ trách nhiệm chính quyền địa phương trong xây dựng công trình, tổ chức khai thác, bảo đảm an toàn CTTL trên địa bàn.

Sáu là, tăng cường tuyên truyền, đào tạo, nâng cao nhận thức, pháp luật về thủy lợi đối với các cấp quản lý, các công ty/doanh nghiệp khai thác CTTL để quản lý, khai thác, sử dụng hiệu quả CTTL.

Bảy là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về thủy lợi để việc thực hiện pháp luật được nghiêm minh, tạo môi trường pháp lý lành mạnh trong hoạt động thủy lợi, phục vụ tốt phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tám là, đẩy mạnh việc nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ trong công tác quản lý, chú trọng công tác nghiên cứu dự báo, các giải pháp công nghệ trong xây dựng CTTL thích ứng với thiên tai và biến đổi khí hậu; giải quyết các vấn đề mà thực tiễn hoạt động thủy lợi đang đặt ra.

Chín là, đẩy mạnh hoạt động hợp tác quốc tế, ứng dụng kinh nghiệm của các nước vào thực tiễn Việt Nam ■

6 Đạo luật về Nước năm 2007 của Úc (Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về quản lý nước), Bộ NNVTNT, tháng 6/2016

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG BÁO CHÍ

Cao Vũ Minh*

* TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Báo chí năm 2016, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, nội dung thông tin trong hoạt động báo chí.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/08/2018

Biên tập : 22/08/2018

Duyệt bài : 28/09/2018

Article Infomation:

Keywords: Press Law of 2016; administrative violation; administrative sanction; information content in press activities

Article History:

Received : 15 Aug. 2018

Edited : 22 Aug. 2018

Approved : 28 Sep. 2018

Tóm tắt:

Để bảo đảm hiệu quả công tác đấu tranh, phòng chống vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí thì xử phạt hành chính được xem là một giải pháp hữu hiệu. Hiện nay, việc xử phạt hành chính đối với các vi phạm trong hoạt động báo chí được thực hiện theo Nghị định số 159/2013/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 12/11/2013. Trong bối cảnh Luật Báo chí năm 2016 đã có hiệu lực pháp luật thì Nghị định số 159/2013/NĐ-CP cần được sửa đổi, bổ sung nhằm tạo ra sự thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Abstract

For further efficiency of the fighting and prevention of administrative violations in the press activities, the administrative sanction are considered as an effective method. The administrative sanction for violations in press activities is currently enforced under Decree No. 159/2013/ND-CP issued by the Government on November 12, 2013. In the context of the Press Law of 2016 has taken its enforcement, the Decree No. 159/2013/ND-CP should be amended for proper consistence in the legal system.

1. Tình hình xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí

Trong các loại hình truyền thông đại chúng, báo chí là sản phẩm chứa đựng thông tin mang tính năng động nhất. Báo chí bao gồm các loại hình báo in, báo nói, báo hình,

báo điện tử. Tính đến tháng 6/2017, theo thống kê của Bộ Thông tin và Truyền thông, cả nước có 982 cơ quan báo chí, tạp chí được cấp phép hoạt động. Cụ thể, số lượng báo in là 193 (Trung ương 86; địa phương: 107); Tạp chí (Trung ương: 525, địa phương:

114); báo điện tử là 150. Thống kê cho thấy có 17.297 nhà báo được cấp thẻ¹.

Vi phạm hành chính (VPHC) trong hoạt động báo chí tuy không phổ biến như VPHC trong các lĩnh vực an ninh trật tự, giao thông đường bộ nhưng lại gây ra hậu quả vô cùng nghiêm trọng. Do mang tính truyền thông rộng rãi nên bất cứ một VPHC nào trong hoạt động báo chí cũng gây ra những tổn hại sâu sắc cho xã hội. Chính vì vậy, việc xử phạt hành chính đối với các vi phạm trong hoạt động báo chí được xem là một trong những biện pháp quan trọng và được sử dụng nhiều nhất nhằm bảo đảm hiệu quả cho hoạt động quản lý nhà nước về báo chí.

Trong 5 năm, từ 2011-2015, Bộ Thông tin và Truyền thông đã xử lý 242 lượt cơ quan báo chí vi phạm. Trong đó, cảnh cáo 11 lượt cơ quan báo chí, phạt tiền 231 lượt cơ quan báo chí với tổng số tiền hơn 4,6 tỷ đồng; tước quyền sử dụng 1 tháng và thu hồi 2 giấy phép thiết lập trang thông tin điện tử trên Internet đối với 2 cơ quan báo chí, tịch thu một tên miền “.vn”. Các chủ thể có thẩm quyền cũng đã thu hồi 121 thẻ nhà báo, trong đó 95 trường hợp thu hồi do cơ quan báo chí dừng hoạt động, do nhà báo chuyển công tác; 26 trường hợp bị thu hồi do vi phạm. Riêng năm 2015, Bộ Thông tin và Truyền thông đã xử lý hành vi hành chính 37 trường hợp cơ quan báo chí vi phạm, phạt tiền 33 lượt cơ quan báo chí với số tiền phạt hơn 1,5 tỷ đồng, phạt cảnh cáo đối với 4 trường hợp, phạt tiền gần 800 triệu đồng đối với 18 tổ chức, cá nhân vi phạm trong quản lý, cung cấp, sử dụng thông tin trên mạng Internet². Trong năm 2016, các cơ quan quản lý nhà nước về thông tin và truyền thông đã ban hành hơn 300 quyết định xử phạt VPHC.

Trong đó, đáng chú ý là xử phạt trên 50 cơ quan báo chí thông tin sai sự thật về nước mắm có hàm lượng thạch tín vượt ngưỡng quy định³.

Hiện nay, việc xử phạt VPHC trong hoạt động báo chí được thực hiện theo Nghị định số 159/2013/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 12/11/2013. Đứng trước bối cảnh Luật Báo chí năm 2016 đã có hiệu lực pháp luật⁴ thì Nghị định số 159/2013/NĐ-CP cần được sửa đổi, bổ sung nhằm tạo ra sự thống nhất trong hệ thống pháp luật.

2. Những bất cập, hạn chế trong Nghị định số 159/2013/NĐ-CP

Thứ nhất, Nghị định số 159/2013/NĐ-CP chưa quy định chế tài xử phạt đối với một số hành vi bị nghiêm cấm trong Luật Báo chí năm 2016.

Điều 9 Luật Báo chí năm 2016 (Luật Báo chí) liệt kê các hành vi bị nghiêm cấm nhưng không quy định chế tài cụ thể đối với từng hành vi. Như vậy, đối với những hành vi bị nghiêm cấm này, nếu cấu thành VPHC thì sẽ bị xử phạt theo Nghị định số 159/2013/NĐ-CP (Nghị định 159). Đối chiếu các hành vi bị nghiêm cấm trong Luật Báo chí với các chế tài xử phạt trong Nghị định 159, hành vi bị cấm nêu tại khoản 1, 2, 3, 4 Điều 9 Luật Báo chí có thể bị xử phạt theo chế tài quy định tại khoản 6 Điều 8 Nghị định 159; hành vi “tiết lộ bí mật đời tư của cá nhân” nêu tại khoản 5 Điều 9 Luật Báo chí có thể bị xử phạt theo chế tài quy định tại khoản 2 Nghị định 159; đối với hành vi “tiết lộ thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước” quy định tại khoản 5 Điều 9 Luật Báo chí thì tùy theo tính chất, mức độ cũng như yếu tố lỗi có thể bị truy cứu về “Tội cố ý làm lộ bí mật nhà nước” (Điều 337) hay “Tội vô ý

1 Bộ Thông tin và Truyền thông, Báo cáo tổng kết năm 2016 và triển khai công tác năm 2017 của Hội nghị báo chí toàn quốc, Hà Nội, năm 2016, tr. 3.

2 Bình Minh, Đánh giá toàn cảnh hoạt động báo chí toàn quốc năm 2015, xem tại: <http://infonet.vn/danh-gia-toan-canhh-loat-dong-bao-chi-toan-quoc-nam-2015-post187366.info>, cập nhật lúc 10:00 ngày 15/03/2017.

3 Cao Vũ Minh - Bùi Thị Hoài, Xử phạt VPHC về nội dung thông tin trong hoạt động báo chí - Thực trạng và giải pháp, Tạp chí Nghề luật số 2, năm 2018.

4 Luật Báo chí năm 2016 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2017.

làm lộ bí mật nhà nước” (Điều 338) trong Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 (BLHS); hành vi “Thông tin cô sù ý các hủ tục, mê tín, dị đoan; thông tin về những chuyện thần bí gây hoang mang trong xã hội, ảnh hưởng xấu đến trật tự, an toàn xã hội và sức khỏe của cộng đồng” và “Kích động bạo lực; tuyên truyền lối sống đồi trụy; miêu tả tỉ mỉ những hành động dâm ô, hành vi tội ác; thông tin không phù hợp với thuần phong mỹ tục Việt Nam” quy định tại khoản 6, khoản 7 Điều 9 Luật Báo chí sẽ bị xử phạt theo chế tài quy định tại khoản 3, khoản 5 Điều 8 Nghị định 159. Hành vi “Thông tin sai sự thật, xuyên tạc, vu khống, xúc phạm uy tín của cơ quan, tổ chức, danh dự, nhân phẩm của cá nhân” quy định tại khoản 8 Điều 9 Luật Báo chí sẽ bị xử phạt theo chế tài quy định tại khoản 4, khoản 6 Điều 8 Nghị định 159. Như vậy, còn các hành vi bị nghiêm cấm “quy kết tội danh khi chưa có bản án của Tòa án” (khoản 8); “thông tin ảnh hưởng đến sự phát triển bình thường về thể chất và tinh thần của trẻ em” (khoản 9) hoàn toàn không tìm thấy chế tài trong Nghị định 159. Đối chiếu với BLHS năm 2015 cũng không thể xác định được tội danh tương ứng. Theo chúng tôi, sẽ rất khiên cưỡng nếu truy cứu trách nhiệm hình sự đối với cơ quan báo chí thực hiện hành vi đăng, phát “thông tin ảnh hưởng đến sự phát triển bình thường về thể chất và tinh thần của trẻ em” và “quy kết tội danh khi chưa có bản án của Tòa án”. Các hành vi này tuy nguy hiểm cho xã hội nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, nếu xử phạt VPHC cũng không được vì Nghị định số 159/2013/NĐ-CP không quy định chế tài đối với các hành vi này. Như vậy, dấu biệt “thông tin ảnh hưởng đến sự phát triển bình thường về thể chất và tinh thần của trẻ em” và “quy kết tội danh khi chưa có bản án của Tòa án” là hành vi bị cấm theo Điều 9 Luật Báo chí nhưng chế tài xử lý thế nào thì lại không được quy định rõ ràng.

Thứ hai, hình thức xử phạt VPHC trong Nghị định 159 với chế tài được nêu trong Luật Báo chí chưa thống nhất với nhau.

Liên quan đến xử phạt VPHC trong hoạt động báo chí, Nghị định 159 quy định bốn hình thức xử phạt là cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật VPHC, tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng. Cảnh cáo thì quá nhẹ, do đó, hình thức phạt tiền được xem là hình thức bổ sung trong việc trừng trị hành vi vi phạm. Do tính biến động của giá tiền Việt Nam nên chế tài phạt tiền nhanh chóng trở nên lỗi thời và “bất lực” trong việc điều chỉnh hành vi vi phạm. Nhiều VPHC liên quan đến hoạt động báo chí được quy định trong Nghị định 159 lại có mức tiền phạt thấp hơn rất nhiều so với Nghị định số 02/2011/NĐ-CP nên không mang tính răn đe⁵. Đơn cử, theo Nghị định số 02/2011/NĐ-CP, hành vi “minh họa, rút tít không phù hợp nội dung thông tin, làm cho người đọc hiểu sai nội dung thông tin” sẽ chịu mức tiền phạt từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng (điểm b, khoản 2, Điều 7) thì theo Nghị định 159, mức tiền phạt đã được giảm xuống chỉ còn 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng (điểm b, khoản 1, Điều 8). Hiện nay, hình thức xử phạt có ý nghĩa trừng trị, răn đe hiệu quả là *tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng và tịch thu tang vật VPHC*. Tuy nhiên, hình thức xử phạt này chỉ là hình thức xử phạt bổ sung và cũng được áp dụng rất hạn chế trong một số trường hợp cụ thể.

Khoản 1 Điều 59 Luật Báo chí quy định: “cơ quan báo chí, tổ chức tham gia hoạt động báo chí vi phạm quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị *cảnh cáo, phạt tiền* và bị áp dụng biện pháp *thu hồi, tịch thu* ấn phẩm, băng đĩa ghi âm, ghi hình; *đình bản tạm thời* hoặc *thu hồi giấy phép trong hoạt động báo chí*”. Chế tài “cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu ấn phẩm, băng

5 Nghị định số 159/2013/NĐ-CP thay thế Nghị định số 02/2011/NĐ-CP.

đĩa ghi âm, ghi hình” được nêu tại khoản 1 Điều 59 Luật Báo chí chính là hình thức xử phạt *cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật VPHC* được quy định trong Nghị định 159.

Chế tài “*thu hồi* ấn phẩm, băng đĩa ghi âm, ghi hình” được nêu tại khoản 1 Điều 59 Luật Báo chí chính là biện pháp khắc phục hậu quả “buộc thu hồi sản phẩm báo chí, sản phẩm in, xuất bản phẩm vi phạm các quy định của pháp luật” được quy định trong Điều 3 Nghị định 159. Chế tài “*đình bản tạm thời*” nêu tại khoản 1 Điều 59 Luật Báo chí tuy không được nhắc đến trong Nghị định 159 nhưng đây chính là hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng” được quy định trong văn bản này.

Theo Từ điển Từ và ngữ Việt Nam thì “*đình bản*” là “dừng lại, không in và phát hành nữa”⁶, còn “*tạm thời*” là “không lâu dài, chỉ trong một khoảng thời gian ngắn”⁷. Như vậy, chế tài “*đình bản tạm thời*” có nghĩa là “không được in và phát hành báo chí trong một khoảng thời gian ngắn”. Hiểu theo cách này “*đình bản tạm thời*” chính là “tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng” bởi khi bị tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động báo chí trong một khoảng thời gian thì chủ thể VPHC không thể tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép hoạt động báo chí - tức là không được phát hành báo chí trong khoảng thời gian này⁸. Tuy Luật Xử lý VPHC năm 2012 có quy định hình thức xử phạt “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*” nhưng chúng tôi cho rằng, chế tài “*đình bản tạm thời*” chính là “tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề

có thời hạn” chứ không phải “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*”.

Dưới góc độ pháp lý, “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*” được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPHC trong trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng hoặc có khả năng thực tế gây hậu quả nghiêm trọng đối với tính mạng, sức khỏe con người, môi trường. Vi phạm trong hoạt động báo chí tuy nguy hiểm cho xã hội nhưng không gây hậu quả nghiêm trọng hoặc có khả năng thực tế gây hậu quả nghiêm trọng đối với tính mạng, sức khỏe con người, môi trường nên không thể “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*”. Về thực tiễn thì hiện nay các vi phạm liên quan đến hoạt động báo chí chỉ bị áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép từ 01 đến 03 tháng” chứ không bị “*đình chỉ hoạt động có thời hạn*”.

Các chế tài *cảnh cáo; phạt tiền; thu hồi, tịch thu* ấn phẩm, băng đĩa ghi âm, ghi hình; *đình bản tạm thời* đã được định danh cụ thể. Tuy nhiên, chế tài “*thu hồi* giấy phép trong hoạt động báo chí” thì hoàn toàn không tìm thấy hình thức xử phạt tương ứng trong Nghị định 159. Có lẽ đây là một chế tài mới và hoàn toàn độc lập với các hình thức xử phạt được quy định tại Nghị định này?

Bên cạnh đó, tuy Nghị định 159 có quy định chế tài “*buộc thu hồi* giấy phép”, nhưng đây là biện pháp khắc phục hậu quả chứ không phải hình thức xử phạt. Khác với bản chất pháp lý của hình thức xử phạt là làm thiệt hại đến tình trạng ban đầu vốn có của người vi phạm về quyền sở hữu tài sản

6 Nguyễn Lân, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, tr. 637.

7 Nguyễn Lân, Tlđd, tr. 1634.

8 Khoản 1 Điều 25 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định: “tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Trong thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, cá nhân, tổ chức không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề”.

9 Ngày 16/7/2018, Cục trưởng Cục Báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông Lưu Đình Phúc đã ký Quyết định số 140/QĐ-XPVPHC xử phạt VPHC trong lĩnh vực báo chí, xuất bản đối với Báo Tuổi trẻ. Theo đó, Báo Tuổi trẻ bị phạt 220.000.000 đồng, đồng thời bị tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động báo chí điện tử (*đình bản*) với Báo Tuổi trẻ online trong thời gian ba tháng.

hay quyền nhân thân¹⁰, biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu mà vi phạm đã gây ra, đã làm thay đổi, hoặc khôi phục những quyền, lợi ích hợp pháp bị VPHC xâm hại.

Theo Nghị định số 06/2016/NĐ-CP ngày 18/01/2016 của Chính phủ về quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ phát thanh, truyền hình thì *Giấy phép cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền* do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho đơn vị cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền khi đơn vị này thỏa mãn tất cả các điều kiện quy định tại Điều 12 Nghị định số 06/2016/NĐ-CP¹¹. Do đó, đơn vị cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền không được mua bán, chuyển nhượng, cho thuê, cho mượn Giấy phép cung cấp dịch vụ phát thanh, truyền hình trả tiền dưới mọi hình thức¹². Nếu đơn vị cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền bán, chuyển nhượng, cho thuê, mượn Giấy phép cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền dưới mọi hình thức sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng, đồng thời bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc thu hồi giấy phép” (khoản 2 và khoản 8 Điều 16 Nghị định 159). Như vậy, chế tài “buộc thu hồi giấy phép” được quy định trong Nghị định 159 nhằm mục đích *khôi phục lại tình trạng ban đầu* chứ không nhằm mục đích chấm dứt hoạt động của đơn vị cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền. Trong khi đó, chế tài “thu hồi giấy phép trong hoạt động báo chí” quy định trong Luật Báo chí nếu được áp dụng sẽ dẫn đến tình trạng là chấm dứt luôn hoạt động của cơ quan báo chí.

Một điều rất đáng suy ngẫm là Luật Xử lý VPHC năm 2012 không quy định bất cứ một hình thức xử phạt hay biện pháp khắc phục hậu quả nào được áp dụng nhằm mục đích chấm dứt hoạt động của cơ quan báo chí. Nghị định 159 cũng không áp dụng chế tài hành chính nhằm chấm dứt hoạt động của cơ quan báo chí. Vậy câu hỏi được đặt ra là chế tài “thu hồi giấy phép trong hoạt động báo chí” quy định trong Luật Báo chí - một biện pháp cưỡng chế có mục đích chấm dứt hoạt động của cơ quan báo chí dựa trên cơ sở pháp lý nào?

Thứ ba, biện pháp khắc phục hậu quả được quy định trong Nghị định 159 không chính xác và không bao quát các VPHC xảy ra trên thực tế.

VPHC có thể gây ra những hậu quả nhất định với mức độ khác nhau cả về mặt vật chất lẫn tinh thần. Do đó, việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả được xem là một giải pháp hữu hiệu nhằm khắc phục các hậu quả do VPHC gây ra. Khoản 3 Điều 3 Nghị định 159 liệt kê “buộc xin lỗi” là một biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, đối với các VPHC cụ thể liên quan đến hoạt động báo chí, Chính phủ lại quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc cải chính, xin lỗi” (Điều 8). Nói cách khác, Điều 3 Nghị định 159 chỉ quy định biện pháp khắc phục hậu quả “buộc xin lỗi” chứ không có biện pháp “buộc cải chính, xin lỗi” như cách quy định tại Điều 8 Nghị định này.

Dưới góc độ ngôn ngữ, “xin lỗi” là “nhận khuyết điểm của mình và đề nghị được miễn thứ”¹³, còn “cải chính” là “sửa lại cho đúng”¹⁴. Như vậy, áp dụng biện pháp

10 Nguyễn Cửu Việt, Giáo trình luật Hành chính Việt Nam, Nxb. *Chính trị quốc gia*, Hà Nội, 2013, tr. 524.

11 Có thể xem thêm Thông tư số 19/2016/TT-BTTTT của Bộ Thông tin và truyền thông quy định biểu mẫu Tờ khai đăng ký, Đơn đề nghị cấp Giấy phép, Giấy Chứng nhận, Giấy phép và Báo cáo nghiệp vụ theo quy định tại Nghị định số 06/2016/NĐ-CP về quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ phát thanh, truyền hình.

12 Điểm g khoản 2 Điều 10 Nghị định số 06/2016/NĐ-CP quy định nghĩa vụ của đơn vị cung cấp dịch vụ truyền hình trả tiền là “không được mua bán, chuyển nhượng, cho thuê, cho mượn Giấy phép cung cấp dịch vụ phát thanh, truyền hình trả tiền dưới mọi hình thức”.

13 Nguyễn Lâm, Tlđđ, tr. 2088.

14 Nguyễn Lâm, Tlđđ, tr. 220.

khắc phục hậu quả “buộc xin lỗi” chỉ là việc yêu cầu người vi phạm phải nhận khuyết điểm của mình. Trong khi đó, việc áp dụng biện pháp “buộc cải chính, xin lỗi” không chỉ nhằm mục đích yêu cầu người vi phạm phải nhận khuyết điểm mà còn phải chỉnh sửa nội dung thông tin báo chí lại cho đúng. Trong trường hợp này, sự thiếu chính xác về thuật ngữ đã dẫn đến những thay đổi đáng kể về nội dung, ý nghĩa, mục đích khi áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả vào thực tiễn.

Bên cạnh đó, các biện pháp khắc phục hậu quả trong Nghị định 159 tuy nhiều nhưng không bao quát được hết các hành vi vi phạm. Từ đó dẫn đến thực trạng là nhiều VPHC lẽ ra phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả để khôi phục lại tình trạng ban đầu do VPHC gây ra nhưng lại không bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng. Đơn cử, những vi phạm như “đăng, phát thông tin sai sự thật gây ảnh hưởng nghiêm trọng”, “đăng, phát thông tin xuyên tạc, vu khống nhằm xúc phạm danh dự, uy tín của tổ chức, danh dự, nhân phẩm của cá nhân”, “đăng, phát thông tin kích động bạo lực, dâm ô, đồi trụy”, “đăng, phát các tác phẩm đã có quyết định cấm lưu hành hoặc tịch thu”... thì việc cải chính, xin lỗi là cần thiết. Tuy nhiên, nếu chỉ cải chính, xin lỗi bằng một bài viết ngắn và “để mặc” sự tồn tại của các thông tin sai sự thật, xuyên tạc, vu khống, kích động bạo lực, dâm ô, đồi trụy thì trong nhiều trường hợp còn lợi bất cập hại. Nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu mà vi phạm đã gây ra thì nhà làm luật cần phải quy định rõ ràng bên cạnh việc *cải chính, xin lỗi*, còn phải gỡ bỏ bài viết sai phạm ngay lập tức. Điều 42 Luật Báo chí rất hợp lý khi quy định: “đối với báo chí điện tử, ngoài việc đăng, phát lời cải chính, xin lỗi còn phải gỡ bỏ ngay thông tin sai sự thật đã đăng, phát”.

Điều 3 Nghị định 159 quy định biện pháp khắc phục hậu quả “buộc gỡ bỏ xuất bản phẩm điện tử vi phạm các quy định của pháp luật” nhưng đáng tiếc, Điều 8 Nghị định này lại không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả này đối với các vi phạm liên quan đến nội dung thông tin trong hoạt động báo chí. Bất cập này dẫn đến thực trạng là người có thẩm quyền xử phạt bị “trói tay” khi không tìm thấy cơ sở pháp lý vững chắc để buộc người vi phạm phải gỡ bỏ bài viết “công bố tài liệu, thư riêng của cá nhân khi chưa được sự đồng ý của chủ sở hữu hợp pháp tài liệu, bức thư đó”, “tiết lộ bí mật đời tư khi chưa được sự đồng ý của người đó” bởi trong trường hợp này, các thông tin có thể không sai sự thật nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 42 Luật Báo chí¹⁵.

Thứ tư, Nghị định 159 vẫn còn chứa đựng nhiều tiêu chí định tính trong việc xác định hành vi vi phạm, chưa mô tả rõ ràng, cụ thể về hành vi vi phạm để có thể phân biệt các hành vi vi phạm với nhau.

Khoản 1 Điều 2 Nghị định 159 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý VPHC (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017) đưa ra các yêu cầu cần phải tuân thủ khi quy định về VPHC. Một trong các yêu cầu cần được tuân thủ là “VPHC phải được mô tả rõ ràng, cụ thể để có thể xác định và xử phạt được trong thực tiễn”. Tuy nhiên, yêu cầu này vẫn chưa được nghiêm chỉnh tuân thủ trong Nghị định 159. Đơn cử, Nghị định vẫn dùng những quy định tùy nghi làm căn cứ để xác định tính chất, mức độ của hành vi vi phạm. Theo đó, hành vi “đăng, phát thông tin sai sự thật nhưng chưa gây ảnh hưởng nghiêm trọng” (khoản 2, Điều 8) sẽ có mức phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng. Tương tự, cũng hành vi trên nhưng “gây ảnh hưởng

15 Các thông tin “kích động bạo lực”, “tiết lộ bí mật đời tư khi chưa được sự đồng ý của người đó” có thể không phải là thông tin sai sự thật nhưng việc đăng, phát những thông tin này mang tính tiêu cực cho xã hội nên bị xử phạt. Tuy nhiên, theo Điều 42 Luật Báo chí năm 2016 thì nếu đó không phải là thông tin sai sự thật thì cơ quan nhà nước không có quyền yêu cầu chủ thể vi phạm gỡ bỏ thông tin này.

ngghiêm trọng” sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng (khoản 3, Điều 8), còn ở mức độ “gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng” sẽ bị phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng (khoản 5, Điều 8). Bất cập phát sinh là trong Nghị định 159 không có bất kỳ quy định nào đưa ra căn cứ để xác định đâu là hành vi *chưa gây ảnh hưởng nghiêm trọng, gây ảnh hưởng nghiêm trọng* hay *gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng*. Quy định tùy nghi như vậy sẽ tạo ra cách áp dụng pháp luật không thống nhất.

Điểm b khoản 3 Điều 8 Nghị định quy định: “phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với hành vi miêu tả tở mĩ hành động dâm ô trong các tin, bài, ảnh”. Tuy nhiên, điểm b khoản 5 Điều 8 Nghị định cũng quy định xử phạt hành vi “đăng, phát thông tin kích động dâm ô, đồi trụy” với mức chế tài nặng hơn rất nhiều (phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng). Thực tế, hành vi miêu tả tở mĩ hành động dâm ô trong các tin, bài, ảnh hoàn toàn có thể mang tính chất kích động dâm ô, đồi trụy. Ngược lại, các thông tin kích động dâm ô, đồi trụy vẫn có thể là những tin, bài, ảnh miêu tả tở mĩ về hành động dâm ô. Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định 159, “miêu tả tở mĩ hành động dâm ô trong các tin, bài, ảnh” và “đăng, phát thông tin kích động dâm ô, đồi trụy” là hai hành vi có mức phạt khác nhau. Trong khi đó, nếu đây là hai hành vi khác nhau thì cũng không có cơ sở để phân biệt, còn nếu giống nhau thì mức phạt tiền lại khác nhau.

Tương tự, điểm h khoản 3 Điều 8 Nghị định quy định: “hành vi sử dụng hình ảnh bản đồ Việt Nam nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không đúng chủ quyền quốc gia” sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng. Trong khi đó, điểm a khoản 4 Điều 8 Nghị định lại quy định xử phạt hành vi “đăng, phát bản đồ Việt Nam nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không

đúng chủ quyền quốc gia” với mức tiền phạt từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng. Theo chúng tôi, hai hành vi này có tính chất giao thoa với nhau và rất khó có cơ sở phân biệt một cách rõ ràng trong mọi trường hợp. Điều 8 Nghị định quy định xử phạt nội dung thông tin trong hoạt động báo chí. Do đó, muốn xử phạt hành vi “sử dụng hình ảnh bản đồ Việt Nam nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không đúng chủ quyền quốc gia” thì trước hết việc sử dụng hình ảnh bản đồ Việt Nam (không thể hiện hoặc thể hiện không đúng chủ quyền quốc gia) này phải được thể hiện trên một ấn phẩm báo chí. Nghịch lý ở chỗ là khi đã được thể hiện trên ấn phẩm báo chí cụ thể thì người có thẩm quyền có thể xử phạt về hành vi “đăng, phát bản đồ Việt Nam nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không đúng chủ quyền quốc gia” với mức tiền phạt nặng hơn rất nhiều.

Thứ năm, “điều khoản chuyển tiếp” trong Nghị định 159 được quy định không rõ ràng, tạo ra nhiều cách hiểu khác nhau.

Trên thực tế, “điều khoản chuyển tiếp” là vấn đề có ý nghĩa thực tiễn quan trọng. Điều hiển nhiên là khi ban hành một văn bản quy phạm pháp luật mới, phải xử lý những quan hệ phát sinh trong khi áp dụng văn bản quy phạm pháp luật cũ còn chưa kết thúc, còn kéo dài sang tận lúc văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực¹⁶. Nếu không có “điều khoản chuyển tiếp” sẽ dẫn đến tình trạng “luật của quốc gia” để trống, tạo cơ hội cho “luật địa phương”, thậm chí là “lệ” phát huy tác dụng và như thế thì “luật địa phương” sẽ như “trăm hoa đua nở”, gây rối loạn hệ thống pháp luật. Với tư duy đó, Điều 37 Nghị định 159 quy định về điều khoản chuyển tiếp như sau: “đối với hành vi VPHC trong hoạt động báo chí, xuất bản xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thì hành mà sau đó mới bị phát hiện hoặc đang xem xét, giải quyết thì áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm”.

16 Nguyễn Cửu Việt, *Một luật hay hai luật?*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (số chủ đề Hiến kế Lập pháp) số 24, 2007.

Như đã trình bày, so với Nghị định số 02/2011/NĐ-CP (Nghị định 02), Nghị định 159 đã giảm mức tiền phạt đối với nhiều hành vi vi phạm. Tuy nhiên, đối với một số hành vi vi phạm, Nghị định 159 lại tăng thời gian áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Điều này dẫn đến thực trạng là một VPHC nếu xử phạt theo Nghị định 159 thì mức tiền phạt thấp hơn nhưng thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép lại dài hơn so với xử phạt theo Nghị định 02. Ngược lại, một VPHC nếu xử phạt theo Nghị định 02 thì mức tiền phạt cao hơn nhưng thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép lại ngắn hơn so với xử phạt theo Nghị định 159.

Ví dụ, theo Nghị định 02 thì hành vi “đăng, phát các tác phẩm đã có quyết định cấm lưu hành hoặc tịch thu” bị phạt tiền từ 30.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng và bị tước quyền sử dụng giấy phép báo chí từ 90 ngày đến 180 ngày, tương đương 03 tháng đến 06 tháng (khoản 5, khoản 6 Điều 7). Theo Nghị định 159 thì hành vi “đăng, phát các tác phẩm đã có quyết định cấm lưu hành hoặc tịch thu” bị phạt tiền từ 70.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng và bị tước quyền sử dụng giấy phép báo chí từ 01 tháng đến 03 tháng (khoản 6, khoản 7 Điều 8). Trong trường hợp này thì quy định nào được xem là có lợi khi áp dụng cho tổ chức, cá nhân vi phạm?

Có quan điểm cho rằng, phạt tiền là hình thức xử phạt chính nên người có thẩm quyền lựa chọn xử phạt theo mức tiền phạt thấp hơn thì chính là “áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm”. Quan

điểm khác lại cho rằng, việc áp dụng hình thức phạt chính như phạt tiền lại không gây nên nhiều ảnh hưởng đến đời sống của cá nhân, tổ chức bằng tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Do đó, người có thẩm quyền lựa chọn xử phạt theo chế tài mà có thời gian tước quyền sử dụng giấy phép ít hơn thì chính là “áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm”. Rõ ràng, việc xem xét để đánh giá “áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm” không phải là đơn giản và chắc chắn sẽ tạo ra cách hiểu cũng như áp dụng pháp luật không thống nhất. Chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ hai và cho rằng thời gian tước quyền sử dụng giấy phép báo chí càng dài thì càng gây bất lợi cho người vi phạm bởi tước quyền sử dụng giấy phép báo chí có thể gây ra thiệt hại về vật chất còn lớn hơn gấp nhiều lần so với số tiền phạt chính¹⁷. Tuy nhiên, đây chỉ là những quan điểm mang tính học thuật, nghiên cứu chứ không phải quy định chính thức của Nhà nước nên không mang tính khuôn mẫu. Những người làm công tác thực tiễn rất cần các quy định rõ ràng từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về “điều khoản chuyển tiếp” nhằm tạo ra cách áp dụng pháp luật thống nhất.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Trong bối cảnh Luật Báo chí đã có hiệu lực thì việc tiếp tục duy trì Nghị định 159 là điều không hợp lý lẫn không hợp pháp¹⁸. Hiện nay, Chính phủ đang gấp rút soạn thảo Nghị định quy định xử phạt vi phạm trong hoạt động báo chí nhằm sửa đổi, bổ sung Nghị định 159. Tuy nhiên, sau bản Dự thảo

17 Khảo sát 30 nhà báo thì có đến 28/30 (chiếm tỷ lệ 93%) cho rằng người có thẩm quyền áp dụng thời gian tước quyền sử dụng giấy phép báo chí ngắn hơn thì sẽ có lợi hơn cho người vi phạm.

18 Khoản 4 Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định: “VBQPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành, văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”. Nghị định số 159/2013/NĐ-CP được ban hành trên cơ sở Luật Báo chí năm 1989 (sửa đổi, bổ sung năm 1999). Khi Luật Báo chí năm 2016 có hiệu lực và thay thế Luật Báo chí năm 1989 (sửa đổi, bổ sung năm 1999) thì lẽ ra Chính phủ phải ban hành nghị định mới nhằm sửa đổi, bổ sung, thay thế Nghị định số 159/2013/NĐ-CP.

Nghị định lần 2 ngày 5/6/2017¹⁹ thì từ đó đến nay, Chính phủ vẫn chưa ban hành nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 159. Trên cơ sở đó, chúng tôi có một số ý kiến nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt VPHC trong hoạt động báo chí:

Thứ nhất, bổ sung chế tài xử phạt đối với hành vi bị cấm “thông tin ảnh hưởng đến sự phát triển bình thường về thể chất và tinh thần của trẻ em” và “quy kết tội danh khi chưa có bản án của Tòa án”. Theo chúng tôi, nếu không quy định chế tài đối với các hành vi này sẽ gây ra nhiều khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật, đồng thời cũng không đạt hiệu quả trong việc ngăn chặn, phòng ngừa những hành vi vi phạm trên thực tế.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung các chế tài xử phạt VPHC liên quan đến nội dung thông tin trong hoạt động báo chí.

Đối với hình thức *phạt tiền*, cần sửa đổi theo hướng tăng mức xử phạt đối với các hành vi vi phạm.

Đối với hình thức xử phạt *đình bản tạm thời*, như đã trình bày, “đình bản tạm thời” chính là “tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn”. Tuy tên gọi khác nhau nhưng bản chất hoàn toàn trùng khớp với nhau. Vì vậy, cần lưu ý thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề đối với hành vi vi phạm phải được quy định thành khung thời gian cụ thể, khoảng cách giữa thời gian tước tối thiểu và tối đa không quá lớn²⁰.

Hiện nay, Luật Xử lý VPHC năm 2012 không xem “thu hồi giấy phép trong hoạt động báo chí” là một hình thức xử phạt. Do đó, nếu thừa nhận chế tài này thì chỉ nên xem đây là biện pháp khắc phục hậu quả và áp dụng đối với trường hợp một chủ thể VPHC khi “mua bán, chuyển nhượng, cho thuê, cho mượn Giấy phép trong hoạt động báo chí trái pháp luật”. Nói cách khác,

việc áp dụng biện pháp này nhằm hướng đến mục đích khôi phục lại tình trạng ban đầu chứ không nhằm mục đích chấm dứt hoạt động của chủ thể sở hữu hợp pháp đối với giấy phép hoạt động báo chí đó.

Thứ ba, sửa đổi tên của biện pháp khắc phục hậu quả “buộc xin lỗi” thành “buộc cải chính, xin lỗi” nhằm bảo đảm về mặt kỹ thuật lập pháp. Đối với xử phạt hành chính liên quan đến nội dung thông tin trong hoạt động báo chí, cần bổ sung vào Điều 8 Nghị định 159 biện pháp khắc phục hậu quả “buộc gỡ bỏ xuất bản phẩm điện tử vi phạm các quy định của pháp luật”.

Thứ tư, cần tiến hành rà soát để loại bỏ những tiêu chí định tính trong các hành vi vi phạm liên quan đến hoạt động báo chí. Cụ thể, những tiêu chí như “chưa gây ảnh hưởng nghiêm trọng”, “gây ảnh hưởng nghiêm trọng” hay “gây ảnh hưởng rất nghiêm trọng” không rõ ràng, cụ thể và gây khó khăn cho người có thẩm quyền xử phạt. Bên cạnh đó, cần mô tả rõ ràng, cụ thể về hành vi vi phạm để có thể phân biệt các hành vi vi phạm với nhau, từ đó tạo hành lang pháp lý vững chắc cho công tác xử phạt trong thực tiễn.

Cuối cùng, cần tiếp thu cách quy định về “Điều khoản chuyển tiếp”²¹ trong một số nghị định về xử phạt VPHC. Cụ thể, có thể quy định “Điều khoản chuyển tiếp” như sau:

“Điều... Điều khoản chuyển tiếp

1. Các hành vi vi phạm đã lập biên bản VPHC trước ngày Nghị định này có hiệu lực thì áp dụng Nghị định số 159/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ để xử phạt.

2. Các hành vi vi phạm được lập biên bản VPHC từ ngày Nghị định này có hiệu lực thì áp dụng Nghị định này để xử phạt”■

19 Xem thêm Dự thảo Nghị định quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực báo chí, xuất bản (Dự thảo lần 2 ngày 5/6/2017) tại website: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Vi-pham-hanh-chinh/Nghi-dinh-quy-dinh-xu-phat-vi-pham-hoat-dong-bao-chi-xuat-ban-2017-357207.aspx>.

20 Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

21 Nghị định số 67/2017/NĐ-CP ngày 25/05/2017 xử phạt VPHC trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí; Nghị định số 64/2018/NĐ-CP ngày 07/05/2018 xử phạt VPHC trong lĩnh vực giống vật nuôi, thức ăn chăn nuôi, thủy sản.

PHÂN CẤP THẨM QUYỀN TUYỂN DỤNG CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Trần Thị Hải Yến*

* TS. Học viện Hành chính Quốc gia

Thông tin bài viết:

Từ khóa: thẩm quyền, công chức, thẩm quyền hành chính, phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 30/03/2018

Biên tập : 10/04/2018

Duyệt bài : 14/04/2018

Article Infomation:

Keywords: authority; public servants; administrative authority; authority decentralization to recruit public servants

Article History:

Received : 30 Mar. 2018

Edited : 10 Apr. 2018

Approved : 14 Apr. 2018

1. Thẩm quyền, thẩm quyền hành chính, phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính

Theo từ điển Cambridge, thẩm quyền là: “Quyền hoặc năng lực về đạo đức hoặc pháp lý hoặc khả năng kiểm soát; một nhóm

Tóm tắt:

Tuyển dụng công chức là hoạt động nhằm bổ sung người cho các vị trí còn trống trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Mục tiêu của việc tuyển dụng công chức là khả năng thu hút, giữ chân và phát triển những người vừa có đức, vừa có tài kiến tạo đất nước, có nguyện vọng làm việc trong khu vực công. Tuy nhiên, hiện nay việc tổ chức tuyển dụng còn chưa hiệu quả, chưa gắn sát với nhu cầu sử dụng, đặc biệt, việc phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước còn nhiều bất cập.

Abstract

Recruitment of public servants is an activity aimed at supplementing human resource for the vacancies in public agencies. The goal of recruitment of public servants is to attract, retain and develop persons who are both virtuous and knowledgeable to develop the country and also desired to work in the public sector. However, the recruitment arrangement is not carried in effective manner, not closely linked with the needs of employments, and especially the authority decentralization to recruit public servants in public administrative agencies does appear several inadequacies.

người có trách nhiệm chính thức đối với một khu vực hoạt động cụ thể”¹, điều đó có nghĩa là khả năng kiểm soát của cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân đối với một cá nhân hoặc tổ chức cụ thể.

Theo từ điển Oxford, thẩm quyền là:

1 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/authority>.

“Quyền lực hoặc quyền ra lệnh, ra quyết định và buộc phải tuân theo; quyền hành động theo một cách cụ thể, được ủy quyền từ một người hoặc cơ quan”², tức là quyền lực ra quyết định mà buộc cá nhân, tổ chức phải tuân theo hoặc có thể được ủy quyền từ người hoặc cơ quan này sang cơ quan khác.

Thẩm quyền được hiểu theo nghĩa cơ bản nhất là phương tiện pháp lý để thực hiện những *chức năng, nhiệm vụ* được nhà nước trao. Bộ máy nhà nước ở quốc gia nào cũng có ba chức năng cơ bản: quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Từ đó hình thành nên thẩm quyền lập pháp, thẩm quyền hành pháp, thẩm quyền tư pháp. Mỗi thẩm quyền có các cơ quan và những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Trong các loại thẩm quyền của các cơ quan nhà nước thì thẩm quyền hành chính có vai trò quan trọng.

Thẩm quyền hành chính nhà nước (HCNN) được phân cấp cho các cơ quan, đơn vị hành chính, có thể được ủy quyền theo hệ thống và được chuyển giao ra ngoài hệ thống HCNN. Chủ thể của thẩm quyền HCNN là hệ thống cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức nhà nước thuộc hệ thống cơ quan HCNN hoặc ủy quyền cho cơ quan HCNN không nằm trong hệ thống HCNN; bao gồm: Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ; Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp... hoặc có thể được ủy quyền theo quy định của pháp luật.

Phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính

Trước đây, thẩm quyền tuyển dụng công chức của Việt Nam chưa được phân cấp. Cụ thể là, khi các tỉnh cần có thêm biên chế (01 biên chế hoặc nhiều hơn) hoặc cần tuyển chọn công chức có trình độ cao về công tác tại các địa phương... đều phải xin cơ quan nhà nước ở cấp trên (chủ yếu là Bộ Nội vụ).

Trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế

thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế, Đảng và Nhà nước đã đề ra các chủ trương, chính sách để quản lý các mặt của nền kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó có vấn đề phân cấp tuyển dụng công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương khóa VII đã quy định: “Phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền. Tập trung vào trung ương quy định những vấn đề vĩ mô. Đồng thời, phân cấp quản lý để phát huy tính chủ động và tinh thần trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương”³. Như vậy, Đảng ta đã có chủ trương phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước.

Các Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ VIII, IX, X, XI, XII, XIII cũng đều nhấn mạnh đến vấn đề phân cấp trong quản lý nhà nước nói chung, phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức nói riêng. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Điều 67 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công chức.

- Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công chức.

- Bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc quản lý nhà nước về công chức theo phân công, phân cấp của Chính phủ.

- UBND cấp huyện trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc quản lý nhà nước về công chức theo phân cấp của UBND cấp tỉnh.

2 <https://en.oxforddictionaries.com/definition/authority>.

3 Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8, khóa VII, Nxb. Chính trị Quốc gia, 1995, Hà Nội, tr. 25.

Khoản 3, khoản 4 Điều 39 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định: “Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tuyển dụng và phân cấp tuyển dụng công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc quyền quản lý. UBND cấp tỉnh tuyển dụng và phân cấp tuyển dụng công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc quyền quản lý”.

Điều 9 Nghị định số 112/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 5/12/2011 về công chức xã, phường, thị trấn quy định: “Chủ tịch UBND cấp huyện tổ chức tuyển dụng công chức cấp xã theo quy định của Nghị định này và Quy chế tổ chức tuyển dụng công chức cấp xã của UBND cấp tỉnh, trừ trường hợp đặc biệt trong tuyển dụng công chức cấp xã quy định tại Điều 21 Nghị định này”.

Như vậy, vấn đề tuyển dụng công chức hành chính ở Việt Nam đã được phân cấp tuyển dụng khá nhiều cho chính quyền địa phương. Tổ chức bộ máy HCNN theo quyết định cứng của Chính phủ, căn cứ vào hướng dẫn của trung ương, chính quyền cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế của từng địa phương, quyết định hoặc thành lập các tổ chức giúp việc hoặc các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công... xây dựng tổng biên chế của các cơ quan HCNN trình Thủ tướng quyết định số lượng cán bộ, công chức của UBND các cấp.

2. Thành tựu và những vấn đề đặt ra trong hoạt động phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính hiện nay

Một số thành tựu

- Đã có sự phân cấp thẩm quyền rõ ràng giữa cơ quan trung ương và cơ quan chính quyền địa phương về thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính. Nhiều việc do cơ quan trung ương thực hiện đã được phân quyền cho chính quyền địa phương. Chính vì vậy, các cơ quan HCNN ở trung ương như Bộ Nội vụ đã giảm bớt các công việc sự vụ, có nhiều thời gian và điều kiện hơn để quản lý vĩ mô, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật...

- Các cơ quan, đơn vị luôn bám sát

định hướng, quan điểm, đường lối của Đảng, các văn bản chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, lãnh đạo địa phương tích cực triển khai việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức. Đội ngũ công chức hành chính đã dần dần trưởng thành hơn thông qua các nhiệm vụ được phân cấp trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế.

- Việc phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức cho chính quyền địa phương như UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện... đã thể hiện được tính năng động, sáng tạo và nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức ở địa phương (như ở Đà Nẵng, Bình Dương, An Giang...). Từ đó, gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng. Công tác tuyển dụng công chức đã gắn với vị trí việc làm và cơ cấu công chức. Việc tổ chức tuyển dụng công chức đã đảm bảo công khai, dân chủ, khách quan, công bằng. Quy trình thực hiện tuyển dụng công chức theo vị trí việc làm của các cơ quan, tổ chức đơn vị đã được tổ chức nghiêm túc, công bằng cho mọi đối tượng tham gia dự tuyển.

Một số vấn đề đặt ra

Thứ nhất, hệ thống thể chế công vụ vẫn chưa đầy đủ, chưa tạo cơ sở pháp lý hoàn chỉnh cho hoạt động thực thi công vụ của công chức. Một số vấn đề về phân cấp tuyển dụng công chức chưa rõ ràng, vẫn còn duy trì cơ chế xin - cho. Việc tổ chức tuyển dụng như hiện nay vẫn chỉ mới chú trọng vào phẩm chất và trình độ đào tạo mà chưa chú trọng vào tuyển chọn người có năng lực. Chúng tôi cho rằng, bằng cấp chỉ là điều kiện cần chứ chưa phải là điều kiện đủ để công chức làm tốt việc thực thi công vụ. Ngoài bằng cấp còn phải có những yêu cầu khác như năng lực thực thi công vụ - đó là vấn đề mang giá trị cốt lõi của nền công vụ.

Luật Cán bộ, công chức năm 2008 không quy định về trường hợp tiếp nhận không qua thi tuyển, xét tuyển. Tuy nhiên, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/03/2010 về tuyển

dụng, sử dụng và quản lý công chức lại quy định về tiếp nhận không qua thi tuyển, xét tuyển. Quy định trên đã không đáp ứng được tiêu chí về tính minh bạch, tính thống nhất giữa các quy phạm pháp luật trong tuyển dụng công chức.

Theo quy định pháp luật, việc tuyển dụng công chức chủ yếu căn cứ vào bằng cấp và những bài thi môn kiến thức chung và môn kiến thức chuyên ngành, tin học, ngoại ngữ. Chúng tôi cho rằng, quy định đó là chưa đầy đủ. Chúng ta đang trong quá trình hội nhập quốc tế, vì vậy, ngoài kiến thức, cần phải có những kỹ năng cần thiết để đảm nhận công việc như kỹ năng phối hợp, kỹ năng giao tiếp... Bên cạnh đó, quy định về các môn thi chưa phù hợp để có thể tuyển chọn được người đáp ứng yêu cầu của chức danh công chức. Ví dụ, một số môn chuyên ngành đã có ở bậc đào tạo đại học, và một số môn chuyên ngành chưa có ở bậc đào tạo đại học như tổ chức cán bộ đã gây khó khăn cho việc tuyển dụng công chức.

Thứ hai, vẫn còn tình trạng gia đình trị, cục bộ, địa phương, cát cứ, mạnh ai nấy làm, chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa trung ương với địa phương. Ví dụ, ở Tiền Giang, “Qua kiểm tra 87 hồ sơ công chức được tiếp nhận không qua thi tuyển, phát hiện UBND tỉnh Tiền Giang tuyển dụng đặc biệt đối với 13 sinh viên có trình độ sau đại học ở trong nước; đại học, sau đại học ở nước ngoài theo chính sách thu hút của tỉnh mà không có văn bản gửi xin ý kiến của Bộ Nội vụ trước khi ban hành quyết định tuyển dụng; không thành lập hội đồng kiểm tra sát hạch”⁴.

Ở Thanh Hóa cũng đã có sai phạm trong tuyển dụng công chức xã, huyện. Chủ tịch UBND xã Hoàng Hợp Lê Huy Cường được UBND huyện Hoàng Hóa tiếp nhận giữ chức vụ Trưởng phòng Nông nghiệp khi đang là cán bộ cấp xã. UBND huyện Hoàng Hóa đã không đề nghị UBND tỉnh quyết định và không thành lập Hội đồng để

tổ chức sát hạch theo quy định⁵.

Qua các ví dụ trên, chúng ta thấy rằng các cơ quan nhà nước ở cấp dưới đã lạm quyền, không thực hiện đúng quy trình tuyển dụng, sử dụng công chức theo quy định pháp luật.

Thứ ba, chất lượng công tác thi tuyển đối với công chức hành chính còn hạn chế, chưa chú trọng đến năng lực thực thi công vụ. Do đó, vẫn còn tồn tại tình trạng “thừa vẫn thừa, thiếu vẫn thiếu” - thừa những người không làm được việc, thiếu những người làm được việc trong các cơ quan HCNN hiện nay.

3. Một số giải pháp hoàn thiện phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức

Thứ nhất, cần quy định rõ ràng, cụ thể hơn về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của cơ quan HCNN ở trung ương với cơ quan HCNN ở địa phương trong việc phê duyệt kế hoạch tuyển dụng, ra quyết định tuyển dụng... nhằm bảo đảm cho cơ quan nhà nước hoạt động đúng quy định của pháp luật hiện hành. Nghiên cứu thay đổi quy định về tổ chức, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan HCNN ở địa phương theo hướng có tính độc lập cao hơn để tránh việc cơ quan HCNN ở địa phương phụ thuộc quá nhiều vào cơ quan HCNN trung ương và giảm thiểu được sự chông chéo hoặc bỏ lọt các vi phạm trong công tác tuyển dụng công chức.

Cần ban hành các văn bản đúng thẩm quyền, không mâu thuẫn, chông chéo nhằm tạo lập một hành lang pháp lý thống nhất, đồng bộ và thông suốt đối với việc phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức. Tiếp tục sửa đổi, bổ sung văn bản hướng dẫn việc phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức; xây dựng chính sách thu hút, đãi ngộ thỏa đáng đối với đội ngũ công chức...

Thứ hai, các cơ quan HCNN ở trung ương, cụ thể là Bộ Nội vụ cần tập trung vào

4 <https://tuoitre.vn/nhieu-sai-pham-trong-tuyen-dung-cong-chuc-tai-tien-giang-1331328.htm>.

5 <http://dantri.com.vn/xa-hoi/thanh-hoa-nhieu-sai-pham-trong-tuyen-dung-cong-chuc-xa-huyen-20171213080748206.htm>.

các hoạt động có tầm quan trọng đối với sự phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan HCNN. Mặt khác, trong quá trình chuyển đổi từ một nền hành chính tập trung sang một nền hành chính mới cần có sự kết hợp đúng đắn giữa tập trung với phân cấp, phân quyền. Thực hiện chuyển giao một số thẩm quyền của trung ương cho các cơ quan hành chính địa phương và các tổ chức dưới các hình thức đa dạng như uỷ quyền, phân cấp, xã hội hoá.

Thứ ba, các cơ quan HCNN ở địa phương phải năng động, chủ động, sáng tạo trong hoạt động được phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính.

Mỗi một cơ quan HCNN ở địa phương đều có những đặc trưng riêng biệt về kinh tế, xã hội, về vị trí địa lý, phong tục, tập quán... bởi vậy, các cơ quan HCNN ở trung ương không thể nào hiểu và thoả mãn được đầy đủ các nhu cầu của từng cơ quan HCNN địa phương. Để gần dân hơn, tìm hiểu và thoả mãn tốt nhu cầu của dân cũng như thực hiện tốt hơn chức năng quản lý nhà nước, cần phải có sự phân cấp trong quản lý HCNN, trong đó có việc phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính.

Thứ tư, cần có sự kiểm soát chặt chẽ về sự phân cấp tuyển dụng công chức HCNN ở trung ương đối với các cơ quan HCNN ở địa phương. Việc kiểm soát thẩm quyền tuyển dụng công chức bao gồm: việc thông báo thi tuyển, xét tuyển công chức; tiếp nhận hồ sơ dự thi, hồ sơ xét tuyển; việc đáp ứng các tiêu chuẩn, điều kiện của hồ sơ dự thi tuyển, xét

tuyển đối với đội ngũ công chức HCNN.

Thứ năm, nâng cao năng lực cho đội ngũ quản lý và tổ chức tuyển dụng. Để thực hiện việc phân cấp tuyển dụng công chức nói chung và công chức hành chính nói riêng có hiệu quả, mỗi cán bộ, công chức làm công tác tổ chức cán bộ phải thật sự gương mẫu, có đạo đức nghề nghiệp, chấp hành nghiêm chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước. Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý nhà nước cần chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng. Đổi mới chương trình và phương pháp đào tạo, bồi dưỡng công chức hướng tới đào tạo, bồi dưỡng theo vị trí - việc làm. Điều quan trọng là phải tăng cường nhận thức cho đội ngũ công chức làm công tác tuyển dụng bằng cách mở những lớp đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, chuyên môn về thủ tục tuyển dụng công chức ở các cơ quan cho những người làm công tác tuyển dụng để họ nắm vững được quy trình, thủ tục, nguyên tắc, phương thức... tuyển dụng tránh dẫn đến sai sót trong bất cứ khâu nào.

Phân cấp thẩm quyền tuyển dụng công chức hành chính có ý nghĩa quan trọng, có vai trò quyết định đến chất lượng của đội ngũ công chức hành chính, đảm bảo có được một đội ngũ công chức “vừa hồng, vừa chuyên”. Từ đó, góp phần xây dựng, hoàn thiện chế độ công vụ, công chức đáp ứng yêu cầu quản trị tốt, xây dựng chính phủ kiến tạo và hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới nhằm xây dựng đội ngũ công chức mẫn cán, khoa học, chuyên nghiệp, hiện đại■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hồ Chí Minh về đạo đức cách mạng, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010.
2. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8, khóa VII, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995.
3. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, 2016.
4. Luật Cán bộ, công chức năm 2008.
5. Nghị định số 112/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/03/2010 quy định về công chức xã, phường, thị trấn.
6. <http://baophapluat.vn/tu-phap/to-chuc-thi-hanh-phap-luat-nhieu-han-che-100804.html>
7. <https://tuoitre.vn/nhieu-sai-pham-trong-tuyen-dung-cong-chuc-tai-tien-giang-1331328.htm>.
8. <http://dantri.com.vn/xa-hoi/thanh-hoa-nhieu-sai-pham-trong-tuyen-dung-cong-chuc-xa-huyen-20171213080748206.htm>.
9. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/authority>.
10. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/authority>.

VỀ CƠ CHẾ ĐẢM BẢO QUYỀN KHIẾU NẠI VỤ VIỆC CẠNH TRANH

Trần Anh Tú*

* ThS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật cạnh tranh; vụ việc cạnh tranh; thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh; khiếu nại vụ việc cạnh tranh

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/08/2018

Biên tập : 10/09/2018

Duyệt bài : 13/09/2018

Article Infomation:

Keywords: Competition Law; competition cases; resolution procedures for competition cases; complination to competition cases

Article History:

Received : 20 Aug. 2018

Edited : 10 Sep. 2018

Approved : 13 Sep. 2018

Tóm tắt:

Nội dung quy định về quyền khiếu nại vụ việc cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh năm 2018 đã có khá nhiều thay đổi so với quy định của Luật Cạnh tranh năm 2004. Mặc dù chưa được thực thi, song các thay đổi này dường như vẫn chưa thực sự đủ tốt để khuyến khích, tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân thực thi quyền khiếu nại của mình.

Abstract

Legal regulations on the right to complain about the competition cases in the Competition Law of 2018 has been relatively amended in comparison to the those provisions of the Competition Law of 2004. Although not yet being enforced, these amendments do seem good enough to encourage and facilitate organizations and individuals to exercise their right of complanation.

1. Đặt vấn đề

Trên bình diện chung, nếu hiểu “tổ quyền” là “quyền của tổ chức, cá nhân cầu viện tới công lý để bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của mình khi các quyền và lợi ích đó bị xâm phạm” thì trong bất kỳ lĩnh vực pháp luật nào, việc ghi nhận và đảm bảo, khuyến khích thực thi các quyền này luôn là vấn đề hết sức quan trọng trong một nhà nước pháp quyền.

Trong lĩnh vực pháp luật cạnh tranh, “tổ quyền” được hiểu là quyền của doanh nghiệp (thương nhân), người tiêu dùng có thể khiếu nại hay khởi kiện lên cơ quan quản lý cạnh tranh, tòa án trong trường hợp quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại bởi hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh. Việc ghi nhận và đảm bảo quyền khiếu nại hay khởi kiện của thương nhân, người tiêu dùng nhằm chống lại các hành vi cạnh tranh

không lành mạnh, đặc biệt là các hành vi hạn chế cạnh tranh gây thiệt hại cho họ là một nội dung hết sức quan trọng trong pháp luật cạnh tranh của bất kỳ quốc gia nào bởi nó không chỉ đảm bảo cho công lý được thực thi mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến tính hiệu quả của pháp luật cạnh tranh tại quốc gia đó. Bảo đảm quyền khiếu nại, khởi kiện trong thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh là một nguyên tắc cần thiết và rất quan trọng trong xây dựng và thực thi pháp luật cạnh tranh của các quốc gia trên thế giới.

Do tính chất rất đặc thù của pháp luật cạnh tranh là có sự pha trộn giữa “luật công” và “luật tư”, thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh là sự pha trộn giữa thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp, nên tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, vụ việc cạnh tranh sẽ được khởi xướng bởi sự chủ động nhập cuộc của cơ quan có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm hoặc từ các khiếu nại hay khởi kiện của các tổ chức, cá nhân bị vi phạm. Chính vì vậy, việc thực hiện quyền khiếu nại của các tổ chức, cá nhân là một kênh quan trọng để phát hiện ra hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh để từ đó cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động điều tra, xử lý theo pháp luật cạnh tranh. Do đó, để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật cạnh tranh, để phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi phạm pháp luật cạnh tranh, ngoài việc ghi nhận, nhất thiết cần có những giải pháp phù hợp nhằm khuyến khích việc thực hiện quyền khiếu nại của mọi tổ chức, cá nhân.

2. Quy định của pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay về quyền khiếu nại vụ việc cạnh tranh

Ở nước ta hiện nay, quyền khiếu nại về hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của tổ chức, cá nhân được ghi nhận tại Điều 77 Luật Cạnh tranh 2018 với nội dung: “Tổ chức, cá nhân cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại do hành vi vi phạm quy định của pháp luật về cạnh tranh (sau đây gọi chung là bên khiếu nại) có quyền

khiếu nại đến Ủy ban Cạnh tranh quốc gia”.

Theo quy định của pháp luật cạnh tranh, thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh theo yêu cầu của bên khiếu nại được thực hiện như sau:

2.1. Việc mở thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh theo yêu cầu của bên khiếu nại

Đơn khiếu nại của tổ chức, cá nhân khi đảm bảo đủ các điều kiện và được cơ quan cạnh tranh (Ủy ban Cạnh tranh quốc gia) thụ lý theo thẩm quyền sẽ trở thành một trong hai căn cứ pháp lý để thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh được mở ra. Theo quy định của Điều 80 Luật Cạnh tranh năm 2018, Thủ trưởng Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh ra quyết định điều tra vụ việc cạnh tranh trong trường hợp việc khiếu nại vụ việc cạnh tranh đã đáp ứng yêu cầu theo quy định và được thụ lý (không thuộc trường hợp bị trả lại hồ sơ khiếu nại).

2.2. Việc tiếp nhận và thụ lý khiếu nại

- Sau khi tiếp nhận hồ sơ khiếu nại, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia trong thời hạn 07 ngày chỉ xem xét tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ. Nếu hồ sơ đảm bảo đầy đủ, hợp lệ theo yêu cầu, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia sẽ thông báo cho bên khiếu nại về việc tiếp nhận hồ sơ khiếu nại (Điều 78 Luật Cạnh tranh 2018).

Trong thời hạn 15 ngày tiếp theo, Ủy ban Cạnh tranh quốc gia tiếp tục xem xét hồ sơ khiếu nại có thỏa mãn yêu cầu của Khoản 3 Điều 77 hay không để yêu cầu bổ sung hồ sơ trong thời hạn tối đa là 45 ngày (kể cả trường hợp gia hạn 15 ngày). Hồ sơ khiếu nại theo quy định tại Khoản 3 Điều 77 bao gồm: a) Đơn khiếu nại theo mẫu do Ủy ban Cạnh tranh quốc gia ban hành; b) Chứng cứ để chứng minh các nội dung khiếu nại có căn cứ và hợp pháp; c) Các thông tin, chứng cứ liên quan khác mà bên khiếu nại cho rằng cần thiết để giải quyết vụ việc. Mặc dù tiêu chí đánh giá trong lần thứ hai này không được Luật quy định rõ nhưng ta có thể hiểu rằng,

việc xem xét sẽ theo các “tiêu chí nội dung” trên cơ sở việc đánh giá kỹ càng các căn cứ, thông tin mà hồ sơ khiếu nại đã cung cấp.

- Việc tiếp nhận hồ sơ khiếu nại của Ủy ban Cạnh tranh quốc gia sẽ được thông báo đồng thời cho cả bên khiếu nại và bên bị khiếu nại (Khoản 1 Điều 78). Đây có lẽ cũng là một quy định thể hiện rõ hơn sự chặt chẽ, tính chất “tư pháp” của thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh, bởi lẽ, khi được thông báo sớm về việc bị khiếu nại sẽ đảm bảo tốt hơn quyền “bào chữa” của bên bị khiếu nại, đảm bảo tính “tranh tụng” trong tố tụng cạnh tranh, mặc dù tại thời điểm đó, thủ tục điều tra vụ việc cạnh tranh (điều tra trong tố tụng) hoàn toàn chưa mở ra. Chính quy định này đã tạo ra một loại chủ thể tham gia tố tụng mới là bên bị khiếu nại để phân biệt với bên bị điều tra (bên bị khiếu nại chỉ trở thành bên bị điều tra trong trường hợp Ủy ban Cạnh tranh quốc gia ra quyết định điều tra).

Luật Cạnh tranh năm 2018 còn quy định trong thời gian Ủy ban Cạnh tranh quốc gia xem xét và yêu cầu bổ sung hồ sơ, bên khiếu nại có quyền rút đơn khiếu nại và hành vi này sẽ dẫn đến hệ quả pháp lý là Ủy ban Cạnh tranh quốc gia dừng việc xem xét hồ sơ khiếu nại.

2.3. Nghĩa vụ chứng minh của bên khiếu nại

Điều 77 Luật Cạnh tranh 2018 quy định, bên khiếu nại có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ để chứng minh hành vi vi phạm. Bên khiếu nại phải nộp kèm Hồ sơ khiếu nại chứng cứ để chứng minh các nội dung khiếu nại là có căn cứ và hợp pháp cùng các thông tin, chứng cứ liên quan khác mà bên khiếu nại cho rằng cần thiết để giải quyết vụ việc. Như vậy, nghĩa vụ chứng minh của bên khiếu nại được áp dụng chung cho cả vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, vụ việc hạn chế cạnh tranh và vụ việc vi phạm các

quy định về tập trung kinh tế.

2.4. Thời hiệu và cách tính thời hiệu khiếu nại

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 77 Luật Cạnh tranh 2018, thời hiệu khiếu nại vụ việc cạnh tranh là 03 năm và cách tính thời hiệu là kể từ ngày hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh được thực hiện.

3. Một số nhận xét về việc đảm bảo quyền khiếu nại vụ việc cạnh tranh ở Việt Nam.

3.1. Về yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh gây ra

Trong nội dung giải quyết vụ việc cạnh tranh tại cơ quan cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay không đặt ra vấn đề giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại của tổ chức, cá nhân do hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh gây ra. Điều 110 Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định, “tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về cạnh tranh gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác thì phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”. Về nguyên tắc, sau khi quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh có hiệu lực, tổ chức, cá nhân cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh sẽ có quyền khởi kiện tại tòa dân sự theo thẩm quyền để yêu cầu bồi thường thiệt hại căn cứ theo các quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Tuy nhiên, việc áp dụng các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng đối với yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh gây ra là điều rất bất hợp lý vì thiệt hại trong cạnh tranh là một loại thiệt hại đặc thù và rất khó chứng minh, đồng thời mức bồi thường theo Bộ luật Dân sự (Điều 585) sẽ không thể vượt quá mức thiệt hại thực tế xảy ra. Theo thông lệ chung trên thế giới, vấn đề bồi thường thiệt hại sẽ do cơ quan tư pháp

có thẩm quyền giải quyết¹, nhưng pháp luật cạnh tranh các nước thường có những quy định riêng với cơ chế khởi kiện và mức bồi thường rất đặc thù để điều chỉnh vấn đề kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh gây ra.

Như vậy, việc thực hiện quyền khiếu nại theo Luật Cạnh tranh sẽ không mang lại những “bồi hoàn” về vật chất và tinh thần cho người bị thiệt hại bởi hành vi vi phạm Luật Cạnh tranh. Để đạt được mục đích này, họ phải theo đuổi một vụ kiện khác theo một quy trình tố tụng khác - tố tụng dân sự tại Tòa án. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, khi thực hiện quyền khiếu nại để mở thủ tục cạnh tranh, bên khiếu nại thực chất chỉ quan tâm tới lợi ích của mình chứ không hẳn đã quan tâm tới mục đích bảo vệ cạnh tranh trên thị trường bởi đó là trách nhiệm của Nhà nước. Do đó, khi mục đích chính của họ (đòi bồi thường thiệt hại) không đạt được thì việc họ cung cấp thông tin về hành vi vi phạm cho cơ quan cạnh tranh sẽ dễ dàng hơn nhiều việc họ thực hiện quyền khiếu nại, bởi trong trường hợp này, họ sẽ không mất thời gian, chi phí để theo đuổi vụ việc, lại không bị ràng buộc bởi nghĩa vụ chứng minh. Thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh trong trường hợp này chỉ đơn giản là việc cơ quan cạnh tranh với chức năng “nửa hành chính - nửa tư pháp” của mình, tiến hành các hoạt động điều tra, xác minh để ra phán quyết và áp dụng các chế tài hành chính đối với bên có hành vi vi phạm. Trong thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh, dường như Nhà nước “được lợi” nhiều hơn bên khiếu nại. Cơ quan cạnh tranh thông qua việc xử lý hành vi vi phạm thực hiện được chức năng chính của mình là điều tiết và bảo vệ cạnh tranh trên thị trường nhưng mục đích của bên khiếu nại là yêu cầu bồi thường thiệt hại thì lại không đạt được.

Khi tính chất “hành chính” trở thành nổi trội hơn tính chất “tư pháp” trong thủ tục giải quyết vụ việc cạnh tranh, quy trình tố tụng cạnh tranh lúc này sẽ được xây dựng theo hướng nhằm đảm bảo việc xử lý vụ việc cạnh tranh nhanh, gọn, linh hoạt, hướng đến mục đích bảo vệ thị trường hơn là chi tiết, chặt chẽ nhằm đảm bảo tối đa quyền và lợi ích hợp pháp cho các tổ chức, cá nhân như thủ tục tư pháp.

3.2. Về thời hiệu khiếu nại:

Việc Luật Cạnh tranh năm 2018 xác định thời hiệu khiếu nại là 3 năm nhưng áp dụng chung cho cả vụ việc cạnh tranh không lành mạnh và vụ việc hạn chế cạnh tranh được coi là chưa phù hợp với đặc trưng của các vụ việc hạn chế cạnh tranh và thông lệ quốc tế.

Đặc trưng của các hành vi hạn chế cạnh tranh thường diễn ra kéo dài, liên tục. Các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh thường có xu hướng được “che giấu” nhằm tránh bị xử lý bởi cơ quan có thẩm quyền nên rất khó bị phát hiện và chứng minh. Trong khi đó, do khả năng tác động xấu và phạm vi ảnh hưởng rộng đến trật tự cạnh tranh trong nền kinh tế, nên yêu cầu đối với cơ quan cạnh tranh trong việc điều tra, xử lý những hành vi này lại rất lớn. Kinh nghiệm thực thi pháp luật chống hạn chế cạnh tranh trên thế giới đã cho thấy có những hành vi gây hạn chế cạnh tranh (đặc biệt là hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh) kéo dài từ 5 - 10 năm, thậm chí, có trường hợp kéo dài đến 40 năm gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng cho nền kinh tế².

Bên cạnh đó, việc Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định thời hiệu khiếu nại chung cho các loại vụ việc cạnh tranh (bao gồm vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, vụ việc hạn chế cạnh tranh và vụ việc vi phạm các

1 UNCTAD, Luật mẫu về cạnh tranh (Hoàng Xuân Bắc dịch), 2000, tr. 8

2 Cục Quản lý cạnh tranh, Luật Chống độc quyền Nhật Bản và kinh nghiệm thực thi; 2007, tr. 104

quy định về tập trung kinh tế) là không phù hợp với tính chất của các loại vụ việc này và có thể chính cách quy định như vậy đã dẫn đến hệ quả là thời hiệu dành cho vụ việc hạn chế cạnh tranh quá ngắn. Đa số các hành vi cạnh tranh không lành mạnh xâm phạm và gây thiệt hại một cách trực tiếp cho một đối thủ cạnh tranh cụ thể nào đó, có thể xác định được (ví dụ: như hành vi dèm pha, bôi nhọ, chỉ dẫn gây nhầm lẫn, xâm phạm bí mật kinh doanh...), do đó, về nguyên tắc, pháp luật cạnh tranh không lành mạnh được xây dựng theo thiên hướng “luật tư”. Ngược lại, các hành vi hạn chế cạnh tranh xâm hại tới môi trường cạnh tranh, trật tự nền kinh tế và người tiêu dùng nói chung, do đó, được điều chỉnh theo nguyên tắc và yêu cầu của “luật công” (tất nhiên, sự phân biệt giữa “luật công” hay “luật tư” ở đây chỉ có ý tương đối)³. Do đó, thời hiệu để khiếu nại hay điều tra một vụ việc hạn chế cạnh tranh không thể quy định chung với thời hiệu của một vụ việc cạnh tranh không lành mạnh.

3.3. Về cách tính thời hiệu khiếu nại

Theo quy định tại Điều 77, Điều 80 Luật Cạnh tranh năm 2018, thời hiệu khiếu nại vụ việc cạnh tranh được tính từ thời điểm hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về cạnh tranh được thực hiện.

Hành vi vi phạm luật cạnh tranh nói chung thường có đặc tính là kéo dài, lặp đi, lặp lại, vì vậy, thời hiệu sẽ được bắt đầu tính từ thời điểm hành vi vi phạm cuối cùng diễn ra. Trên thực tế, sẽ xảy ra trường hợp hành vi vi phạm đã diễn ra trong một thời gian dài mới bị phát hiện và khi phát hiện thì thời hiệu khiếu nại đã hết nhưng những tác động xấu, bất lợi cho môi trường cạnh tranh hay những thiệt hại mà hành vi đó gây ra hoặc có thể gây ra cho đối thủ cạnh tranh và người tiêu dùng vẫn còn tồn tại thì việc điều tra, xử lý

cũng không thể diễn ra. Vấn đề này sẽ không có gì phải bàn cãi trong trường hợp đây là một thủ tục tố tụng được thiết kế nhằm giải quyết một vấn đề thuộc về lĩnh vực “luật tư” thuần túy, trong khi đó, cần nhấn mạnh rằng, tố tụng cạnh tranh là một loại tố tụng có sự pha trộn giữa các yếu tố của “luật công” và “luật tư”. Hiện nay, Luật Cạnh tranh của rất nhiều nước trên thế giới sử dụng cách tính thời hiệu kể từ thời điểm bên khiếu nại hoặc cơ quan có thẩm quyền phát hiện ra hành vi vi phạm, đặc biệt là trong các khiếu nại (khởi kiện) có kèm theo yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại. Thậm chí có những quốc gia sử dụng hai loại thời hiệu tương ứng với hai cách tính thời hiệu cho cùng một khiếu nại. Điều 33 Luật Thương mại lành mạnh Đài Loan năm 1999 quy định: “Quyền đòi bồi thường thiệt hại sẽ bị bãi bỏ nếu không thực hiện trong vòng 02 năm kể từ khi người đòi bồi thường biết hành vi vi phạm và biết người chịu trách nhiệm về thiệt hại đó hoặc trong vòng 10 năm kể từ khi xác nhận là có hành vi vi phạm”.

3.4. Về nghĩa vụ chứng minh của bên khiếu nại

Việc Luật Cạnh tranh quy định bên khiếu nại có nghĩa vụ chứng minh nội dung khiếu nại của mình là có căn cứ và hợp pháp trong cả hai loại vụ việc là vụ việc cạnh tranh không lành mạnh và vụ việc hạn chế cạnh tranh là chưa hợp lý và cần được xem xét lại bởi những lý do:

- Đối với vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, do pháp luật chống cạnh tranh không lành mạnh, như đã phân tích ở trên, được xem là theo thiên hướng “luật tư” nên trong thủ tục giải quyết các vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, người ta sẽ không ngạc nhiên nếu pháp luật quy định nghĩa vụ chứng minh thuộc về bên khiếu nại.

3 Nguyễn Như Phát, Lê Anh Tuấn, Một số quy định về tố tụng cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 213 tháng 1/2006, tr. 41-50

- Đối với vụ việc hạn chế cạnh tranh, do mục đích của pháp luật chống hạn chế cạnh tranh là để kiểm soát các hành vi xâm hại trật tự cạnh tranh, cấu trúc thị trường và thông qua đó để bảo vệ, duy trì cạnh tranh. Theo mục đích này, pháp luật chống hạn chế cạnh tranh phải là “luật công”, để bảo vệ trật tự công và các lợi ích công. Do đó, việc điều tra, xử lý các hành vi vi phạm là thuộc về nhiệm vụ, chức năng của cơ quan cạnh tranh. Chính vì vậy, về nguyên tắc, đối với loại việc này, khi thực hiện quyền khiếu nại, bên khiếu nại chỉ cần đưa ra căn cứ khiếu nại, còn nghĩa vụ chứng minh phải thuộc về cơ quan cạnh tranh⁴. Thậm chí, ngay trong các vụ việc hạn chế cạnh tranh cũng cần phân biệt nghĩa vụ chứng minh giữa loại việc thỏa thuận hạn chế cạnh tranh với loại việc lạm dụng quyền lực thị trường. Hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh là loại hành vi khó phát hiện và chứng minh nhất (vì thông thường các chủ thể thực hiện hành vi này do biết tính trái luật của hành vi và chế tài rất nặng có thể phải đón nhận nếu bị phát hiện nên thường cố tình “che giấu”), để thu thập được chứng cứ chứng minh đòi hỏi phải có cơ quan điều tra với đầy đủ thẩm quyền, các nhân viên điều tra có kinh nghiệm, kỹ năng,

nghịệp vụ, do đó, nghĩa vụ chứng minh sẽ hoàn toàn thuộc về cơ quan cạnh tranh. Đối với hành vi lạm dụng quyền lực thị trường, hành vi thường biểu hiện ra bên ngoài, dễ nhận thấy trong mối quan hệ với đối tác, khách hàng (ví dụ hành vi ấn định giá, phân biệt đối xử, áp dụng các điều kiện thương mại bất lợi...), nhưng việc xác định điều kiện chủ thể (có quyền lực thị trường hay không) lại là vấn đề không dễ dàng với bên khiếu nại. Trong những vụ việc này, theo kinh nghiệm thực thi pháp luật cạnh tranh của các quốc gia trên thế giới, người ta tìm cách san sẻ nghĩa vụ chứng minh giữa người khiếu nại và người bị nghi vấn lạm dụng quyền lực thị trường; quyền điều tra và kết luận được dành cho cơ quan cạnh tranh. Thủ tục thu thập chứng cứ, đánh giá chứng cứ và phán quyết của cơ quan cạnh tranh được tiến hành tương tự như cơ quan tư pháp⁵.

Như vậy, cách quy định chung về nghĩa vụ chứng minh cho bên khiếu nại như hiện nay trong pháp luật cạnh tranh sẽ không khuyến khích, thậm chí gây khó khăn cho việc thực hiện quyền khiếu nại của các tổ chức, cá nhân, hạn chế khả năng phát hiện, điều tra và xử lý các vi phạm pháp luật cạnh tranh■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Công thương, *Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội đối với dự thảo Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*, ngày 11/10/2017;
2. Chính phủ, *Tờ trình tóm tắt về Dự án Luật Cạnh tranh (sửa đổi)*, ngày 6/9/2017;
3. Cục Quản lý cạnh tranh, *Luật Chống độc quyền Nhật Bản và kinh nghiệm thực thi*; 2007;
4. Trần Thúc Linh, *Danh từ pháp luật lược giải*, Nhà sách Khai trí, Sài Gòn, 1964;
5. UNCTAD, *Luật mẫu về cạnh tranh* (Hoàng Xuân Bắc dịch), 2000;
6. Phạm Duy Nghĩa, *Chuyên khảo Luật kinh tế*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004;
7. Nguyễn Như Phát, Lê Anh Tuấn, *Một số quy định về tố tụng cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 213, tháng 1/2006, tr. 41-50.

4 Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004, tr. 830

5 Phạm Duy Nghĩa, Chuyên khảo Luật kinh tế, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004; tr. 842-843

THỦ TỤC TRUY CỨU TRÁCH NHIỆM HÌNH SỰ ĐỐI VỚI PHÁP NHÂN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Anh*

* PGS.TS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp nhân; truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân; thoả thuận hoãn truy tố, thoả thuận miễn truy tố; các quyền tố tụng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 28/02/2018

Biên tập : 17/03/2018

Duyệt bài : 22/03/2018

Article Information:

Keywords: legal entity; corporate criminal procedure; deferred prosecution agreement, non-prosecution agreement; procedure rights.

Article History:

Received : 28 Feb. 2018

Edited : 17 Mar. 2018

Approved : 22 Mar. 2018

Tóm tắt:

Nhiều quốc gia trên thế giới quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân, nhưng với thủ tục truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân khác biệt, thể hiện qua hai mô hình: Mỹ và các quốc gia Civil Law. Sự khác biệt này được lý giải từ những triết lý khác nhau về vai trò của nhà nước, của cơ quan tư pháp, từ lịch sử và từ mục tiêu thực dụng hay lý tưởng của pháp luật. Hai mô hình trên có thể gợi mở về triển vọng áp dụng ở Việt Nam, khi Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định thủ tục truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân cơ bản vẫn dựa trên thủ tục truy cứu trách nhiệm hình sự chung.

Abstract

Several countries around the world recognize the criminal liability of a legal entity with different criminal procedures for prosecuting the criminal liability, based on two basic models: the United States and the continental countries. This distinction is explained by different philosophies on the role of the state, the judiciary, on the history and the purposes of legal system. The two models may be suggestive of the prospects for application in Vietnam, as the Criminal Procedure Code of 2015 provides regulations on the procedure for prosecuting the criminal liability of legal entities based on general criminal proceedings.

1. Đặt vấn đề

Pháp nhân, do tính trừu tượng và sáng tạo của nó, luôn là chủ đề say mê trong giới luật học. Lần đầu tiên, sự ra đời của khái niệm pháp nhân ở các nước châu Âu lục địa đã gây nên những tranh luận lớn lao. Ở

Pháp, bày tỏ nghi ngờ về sự hiện hữu của pháp nhân, Gaston Jèze đã có câu nói nổi tiếng: “Tôi không bao giờ ăn trưa với một pháp nhân”; để phản bác lại, Jean Claude Soyer - một học giả Pháp - đã tuyên bố: “Tôi cũng không (ăn trưa) cùng pháp nhân,

nhưng lại thường xuyên phải chi trả các hoá đơn của nó”¹.

Cho đến nay, những tranh luận về việc nên thừa nhận hay không thừa nhận sự tồn tại của pháp nhân đã trôi qua. Ngày càng, cùng với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội, vai trò của pháp nhân ngày càng mở rộng, những tranh luận về trách nhiệm hình sự (TNHS) của pháp nhân cũng lắng dần. Trên thực tế, cho đến nay, hầu hết các quốc gia trên thế giới đã ghi nhận về TNHS của pháp nhân².

Tuy nhiên, mặc dù cùng ghi nhận về TNHS của pháp nhân, nhưng không phải các quốc gia đều có những quy định thống nhất về thủ tục truy cứu TNHS của pháp nhân. Đặc biệt là trong việc quy định các quyền, nghĩa vụ của pháp nhân trong tố tụng hình sự (TTHS). Sự khác biệt này xuất phát từ việc cần phải giải quyết hai mâu thuẫn: một bên là các khó khăn trong truy cứu TNHS pháp nhân, bên kia là những đòi hỏi bảo đảm các quyền tố tụng.

Tự do và nhân phẩm con người là những giá trị thiêng liêng, bền vững và gắn bó với xã hội dân chủ, nhà nước pháp quyền. Trong TTHS, quyền, tự do của con người là lĩnh vực dễ bị tổn thương hơn cả và cũng có nguy cơ chịu những tổn hại lớn lao nhất. Bởi vậy, bảo vệ quyền của người tham gia tố tụng là nguyên tắc cơ bản của TTHS. Tuy nhiên, không phải bao giờ việc tuân thủ các đòi hỏi về quyền tố tụng cũng đồng nhất với sự dễ dàng trong điều tra, truy tố tội phạm, đặc biệt trong trường hợp của pháp nhân.

So với truy cứu trách nhiệm của thể nhân, việc truy cứu trách nhiệm của pháp nhân là phức tạp vì lý do sau:

Thứ nhất, do tội phạm trong môi trường kinh doanh thường không liên quan đến hành vi đơn lẻ của một người; chúng thường là kết quả của sự kết hợp của nhiều hành động hoặc lỗi lầm thuộc về những người khác nhau. Đây là hệ quả của sự phân chia lao động và sự phân cấp quá trình ra quyết định. Từ đó, việc xác định cá nhân nào có lỗi và chứng minh cá nhân nào chịu trách nhiệm cũng rất khó khăn;

Thứ hai, khả năng che giấu hành vi phạm tội của pháp nhân rất lớn: một thành viên làm sai có thể được nhiều thành viên khác “che giấu”, và “luật im lặng”, văn hoá ngầm của công ty có thể trở thành rào cản không thể vượt qua được đối với cơ quan nhà nước khi thu thập chứng cứ, điều tra vụ việc;

Thứ ba, chứng cứ, tài liệu thuộc về pháp nhân nắm giữ nên rất khó phát hiện và từ đó cản trở việc điều tra hình sự;

Thứ tư, các vi phạm của pháp nhân thường diễn ra trong các lĩnh vực phức tạp như chứng khoán, tài chính, đầu tư, thuế v.v.. nên việc điều tra một số vụ án hình sự của công ty tổn kém hàng triệu đô la do sự phức tạp về mặt kỹ thuật và thời gian dài.

Giải pháp nào khả dĩ dung hoà cả hai yêu cầu trên? Các quốc gia trên thế giới với hai mô hình tố tụng tiêu biểu: mô hình Mỹ và mô hình của các nước thuộc hệ thống pháp luật châu Âu lục địa (Civil law) đã có những giải pháp khác nhau về vấn đề này³. Sự khác biệt này được lý giải từ những triết lý khác nhau về vai trò của Nhà nước, của cơ quan tư pháp, từ xuất xứ và từ mục tiêu thực dụng hay lý tưởng của pháp luật.

1 Tham khảo: Florance BOUVARD, “L'écran de la personnalité morale à l'épreuve du droit des procédures collectives”, These, Paris XIII, 2000; L'écran de la personnalité morale”, <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/ecran-personnalite-morale-479034.html>

2 TS. Phan Thị Nhật Tài, Trịnh Tuấn Anh, “TNHS của pháp nhân dưới góc độ luật học so sánh”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật <http://tcdcp.l.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=410>, truy cập ngày 22/2/2018.

3 Bài viết chủ yếu dựa trên nguồn tư liệu: Dominik Brodowski, Manuel Espinoza de los Monteros de la Parra, Klaus Tiedemann, Joachim Vogel; “Regulating Corporate Criminal Liability”, Springer International Publishing Switzerland, 2014.

2. Mô hình Mỹ: thỏa thuận truy tố và việc hạn chế các quyền tố tụng đối với pháp nhân và thành viên của pháp nhân

Tại Hoa Kỳ, các công ty có thể bị buộc tội về hình sự đối với những tội phạm do cá nhân giám đốc, giám đốc điều hành và nhân viên cấp thấp thực hiện. Khả năng người đại diện pháp luật có thể bị buộc tội về hình sự đã tồn tại từ hơn 100 năm nay. Nền kinh tế phát triển ở Hoa Kỳ dẫn đến những cuộc điều tra vi phạm của pháp nhân sẽ đặc biệt phức tạp, khó khăn. Nhưng bù lại, các công tố viên Hoa Kỳ, người được hướng dẫn bởi nguyên tắc hợp lý, có thể quyết định trừng phạt hay không đối với hành vi phạm tội của pháp nhân.

Các công tố viên Hoa Kỳ sử dụng quyền hạn của họ để bắt buộc các công ty phải hợp tác trong việc xác định, truy tố và kết án người có trách nhiệm cá nhân. Để đổi lại nghĩa vụ hợp tác, các công ty được hưởng sự thương lượng - hoặc là một thỏa thuận hoãn truy tố (DPA), thậm chí cả một thỏa thuận miễn truy tố (NPA), kèm theo một khoản tiền phải nộp⁴.

Các thỏa thuận DPA và NPA được thiết kế theo mức độ của sự hợp tác của các công ty và các công tố viên có quyền tự quyết rất lớn trong việc thỏa thuận với pháp nhân để miễn, hoãn truy tố - đến mức có thể coi đây là cơ chế *mặc cả nhận tội*. Nhưng để đổi lại cơ hội miễn/hoãn truy tố này, các công tố viên đặt ra các điều kiện ràng buộc pháp nhân - nhằm đảm bảo pháp nhân bắt buộc phải hợp tác với họ. Các thỏa thuận này hữu hiệu đến mức các công ty ở Mỹ hợp tác đầy đủ với cơ quan công tố bằng cách từ bỏ các

quyền của mình, và không chỉ quyền của họ mà cả quyền của nhân viên của họ.

Như vậy, đối mặt với những khó khăn trong truy cứu TNHS của pháp nhân, hệ thống tư pháp Mỹ có giải pháp nhằm hạn chế khá nhiều các quyền của pháp nhân và cá nhân liên quan trong quá trình điều tra vụ việc. Đổi lại, chế độ mặc cả truy tố tạo ra ưu đãi lớn cho pháp nhân trong việc thỏa thuận dàn xếp để hoãn hoặc miễn truy cứu TNHS.

Sự hạn chế các quyền của nhân viên trong công ty - mà Nhà nước gián tiếp tác động thông qua vai trò của chủ doanh nghiệp - thể hiện như sau:

Thứ nhất, nhân viên trong công ty sẽ bị buộc phải hợp tác với cơ quan công tố. Hầu như trong mọi trường hợp điều tra vụ việc của pháp nhân, khi công tố viên yêu cầu thì nhân viên không có quyền im lặng. Việc nhân viên từ chối không hợp tác, không cung cấp chứng cứ sẽ dẫn đến hậu quả là anh ta sẽ bị đuổi việc. Như vậy chủ sử dụng lao động đã thay mặt Nhà nước mà buộc người lao động phải cung cấp bằng chứng trong điều tra.

Hậu quả là nhân viên bị đặt trước hai tình huống: hoặc là hợp tác với cơ quan điều tra hoặc là mất việc làm. Trên thực tế, họ không có sự lựa chọn tự do, do các công ty ép buộc họ phải hợp tác. Nhân viên công ty hầu như không được sử dụng quyền im lặng, thậm chí giữ bí mật công việc, nghề nghiệp.

Thứ hai, để đổi lại thỏa thuận miễn / hoãn truy tố, pháp nhân có thể buộc nhân viên của mình phải cung cấp chứng cứ cho cơ quan điều tra, ngay cả khi những thông tin, chứng cứ là bất lợi cho chính nhân viên

4 Ana Maria Neira Pena, "Corporate Criminal Liability: Tool or Obstacle to Prosecution?", trong "Regulating Corporate Criminal Liability", Chủ biên: Dominik Brodowski, Manuel Espinoza de los Monteros de la Parra, Klaus Tiedemann, Joachim Vogel; Springer International Publishing Switzerland, 2014, tr.198.

đó. Rõ ràng, trong trường hợp này, quyền của nhân viên đã bị hạn chế: một cá nhân thông thường nếu như biết rằng thông tin họ cung cấp có thể được sử dụng chống lại họ trong quá trình TTHS thì họ có thể từ chối làm chứng hay giữ im lặng để ngăn ngừa nguy cơ bị kết tội. Trên thực tế, việc người sử dụng lao động buộc người lao động phải cung cấp bằng chứng sẽ là được coi là một hành động nhân danh Nhà nước. Sự ép buộc này đối với nhân viên nên được quy cho Nhà nước, người sử dụng lao động có thể được coi là cánh tay điều hành của Chính phủ.

Thứ ba, sự hạn chế và từ bỏ quyền bào chữa. Để được coi là hợp tác với Chính phủ, công ty có thể cắt giảm những chi phí liên quan đến luật sư hay người bào chữa cho nhân viên của mình. Quyền được bào chữa, được thuê luật sư hay người bào chữa là quyền cơ bản của các cá nhân ở Hoa Kỳ. Việc từ bỏ các quyền đó phải là hoàn toàn tự nguyện, do cá nhân thực hiện theo ý chí của mình. Tuy nhiên, trong điều tra nội bộ các tội phạm doanh nghiệp, các pháp nhân hầu như từ bỏ đặc quyền thuê luật sư bào chữa. Liên quan đến chi phí luật sư, từ phía các công tố viên thì việc các công ty tạm ứng hay thanh toán phí luật sư cho nhân viên cũng có thể được coi là dấu hiệu của hành vi phi hợp tác. Bởi vậy, trước áp lực của công tố viên, các công ty thường cắt các khoản thanh toán liên quan đến chi phí pháp lý của nhân viên.

Năm 1906, Toà án Tối cao Hoa Kỳ đã tuyên rằng, một công ty không được hưởng đặc quyền của Tu chính án lần thứ năm (sửa đổi Hiến pháp lần thứ năm) liên quan đến quyền tự bào chữa vì đây là quyền áp dụng cho cá nhân chứ không phải cho các công

ty. Đồng thời, Toà án cho phép các công ty kiện Chính phủ về việc tịch thu hồ sơ của công ty (trên cơ sở sửa đổi Tu chính án thứ tư). Để giải thích cách đối xử khác biệt này, Toà án thừa nhận rằng phạm vi của quyền của pháp nhân không rộng rãi như các quyền được công nhận cho các cá nhân.

Tại sao ở Mỹ, các công ty lại gây sức ép buộc nhân viên của mình phải hợp tác với cơ quan điều tra? Lý do chính là, ở Mỹ, một bản cáo trạng đồng nghĩa với việc tuyên bố khai tử công ty. Sự hợp tác của pháp nhân chỉ có thể lý giải được từ lợi ích mang đến bởi các thoả thuận hoãn truy tố và thoả thuận không truy tố. Các công ty tìm mọi cách để có thể được miễn hay hoãn truy tố, đến mức tự chấp nhận từ bỏ rất nhiều quyền tố tụng. Bởi vậy, ở đây việc hợp tác không phải là tự nguyện mà thực hiện do sức ép.

Thực tế ở Hoa Kỳ cho thấy, hầu như trong mọi trường hợp, điều tra đều kết thúc mà không có một phiên toà chống lại công ty⁵. Đối lại cơ hội miễn hoặc hoãn truy tố, công ty phải cam kết tự khắc phục hậu quả vi phạm và phải nộp một khoản tiền phạt khổng lồ.

Nhưng ưu điểm lớn của mô hình Mỹ là tránh rủi ro phá sản doanh nghiệp, giữ vững việc làm cho người lao động trong các công ty, tập đoàn, và bởi vậy có lợi cho sự phát triển kinh tế. Hạn chế lớn nhất của mô hình này là công tố viên được trao quyền quá lớn, và hầu như các vi phạm của pháp nhân chỉ nằm trong tầm kiểm soát của công tố viên mà không bị giám sát bởi Toà án. Điều này có thể dẫn đến khả năng lạm dụng quyền lực của công tố viên. Bên cạnh đó, mô hình này cũng không khuyến khích sự phát triển của án lệ và pháp luật.

5 Ana Mari' a Neira Pena, "Corporate Criminal Liability: Tool or Obstacle to Prosecution?", sdd.

2. Mô hình châu Âu lục địa: nguyên tắc pháp quyền và sự bình đẳng giữa pháp nhân với thể nhân trong quá trình tố tụng

Trong truyền thống, các quốc gia Civil Law vốn không thừa nhận việc người đại diện pháp lý của pháp nhân bị truy cứu TNHS. Nhưng hiện tại, các hệ thống trách nhiệm pháp lý của pháp nhân đang lan rộng khắp Châu Âu và một số nước châu Mỹ Latinh. Thủ tục truy cứu TNHS của pháp nhân ở các quốc gia châu Âu lục địa khác biệt với mô hình Mỹ: ở đây không có quyền thoả thuận giữa công tố viên với pháp nhân; công tố viên không được tùy nghi quyết định. Cũng như vậy, không có sự khác biệt nhiều giữa pháp nhân và cá nhân trong quy trình tố tụng. Nói cách khác, các quyền, nghĩa vụ tố tụng của pháp nhân về cơ bản giống các quyền, nghĩa vụ tố tụng của cá nhân.

Mô hình Châu Âu lục địa áp dụng nguyên tắc hợp pháp trong truy cứu TNHS của pháp nhân. Theo nguyên tắc này, mọi tội phạm phải bị truy tố và bị trừng phạt. Do đó, công tố viên không có quyền đàm phán và quyết định đưa ra các khoản phí cho pháp nhân để đổi lại việc miễn/ hoãn truy tố. Đặc trưng ở một số quốc gia châu Âu lục địa là các quyền tố tụng của pháp nhân là rất rộng, về cơ bản ít khác biệt so với cá nhân. Ví dụ, ở Tây Ban Nha và Đức⁶:

- *Mô hình Tây Ban Nha.* Theo quy định của pháp luật hình sự Tây Ban Nha, pháp nhân được hưởng các quyền sau:

+ Quyền không buộc phải nhận mình

có tội. Ở Tây Ban Nha, phạm vi chủ thể của quyền không buộc phải nhận mình có tội đã được mở rộng theo luật sửa đổi gần đây, bao gồm cả thể nhân và pháp nhân. Quyền không buộc phải nhận mình có tội sẽ không cho phép áp dụng một quy tắc về thủ tục tố tụng dân sự cho phép đưa ra những kết luận tiêu cực từ những câu trả lời không rõ ràng hoặc lẩn tránh của bị đơn hoặc người đại diện của pháp nhân trong vụ việc hình sự.

+ Quyền không buộc phải khai báo. Luật pháp của về TNHS của pháp nhân đã theo xu hướng trao cho pháp nhân quyền tự vệ, chống lại sự buộc tội. Theo quy định của pháp luật hình sự Tây Ban Nha, trong quá trình TTHS, người đại diện của pháp nhân có quyền không buộc phải khai báo. Quy định này dẫn đến trường hợp, một nhân chứng tiềm năng có thể được chỉ định làm người đại diện và do đó được bảo vệ bởi quyền không làm chứng. Để khắc phục hạn chế này, luật TTHS của Tây Ban Nha đặt ra quy định về sự không tương thích giữa nhân chứng và đại diện của công ty (Điều 786 bis 1. II Le Crim).

+ Quyền bất khả xâm phạm về nơi cư trú. Quyền này dẫn đến sự hạn chế trong điều tra, khám xét văn phòng hoặc trụ sở hoạt động của công ty.

+ Quyền giữ bí mật nghề nghiệp của luật sư. Trong luật pháp Tây Ban Nha, quyền bảo vệ thông tin cung cấp cho luật sư bào chữa, quyền giữ bí mật nghề nghiệp hoặc bảo mật của luật sư chỉ bảo vệ các nội

6 Các thông tin được tham khảo từ: Ana Mar'ia Neira Pena, "Corporate Criminal Liability: Tool or Obstacle to Prosecution?"; Dominik Brodowski, "Minimum Procedural Rights for Corporations in Corporate Criminal Procedure", trong "Regulating Corporate Criminal Liability", Chủ biên: Dominik Brodowski, Manuel Espinoza de los Monteros de la Parra, Klaus Tiedemann, Joachim Vogel; Springer International Publishing Switzerland, 2014

dung tư vấn pháp lý liên quan đến việc bào chữa thủ tục tố tụng của các bên, có thể bao gồm cả tư vấn trước khi xét xử hoặc thủ tục ngoài tố tụng. Tuy nhiên, nguyên tắc bảo mật không bảo vệ các thông tin liên quan đến tài chính dịch vụ, dịch vụ đại lý - như tư vấn thuế, kế toán tài chính v.v.. Hệ quả của những quy định này là mang lại sự bảo vệ tốt hơn cho pháp nhân. Pháp nhân có xu hướng từ chối cung cấp các thông tin được bảo mật bởi quy tắc nghề nghiệp để nhằm mục đích tránh việc bị buộc tội.

- *Mô hình Cộng hoà Liên bang Đức.* Hiến pháp (Luật Cơ bản) của Đức không có các quy định trực tiếp liên quan đến các quyền, bảo đảm trong TTHS. Nhưng Toà án Hiến pháp và các học giả Đức thường xuyên dẫn chiếu đến các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, trong đó có nguyên tắc "lỗi cá nhân" (*nulla poena sine culpa*).

Tính đặc thù của tội phạm pháp nhân kéo theo các yêu cầu đặc biệt về truy cứu TNHS của công ty, nhưng sự đặc thù đó không bao giờ được biện minh cho việc vi phạm các quyền tố tụng. Một công ty không giống như một cá nhân, nhưng những cá nhân có hành vi vi phạm trong một công ty phải có các quyền tố tụng như những cá nhân bất kỳ khác. Theo các nhà nghiên cứu, dù Hiến pháp Đức không quy định nhưng về phía các nhà lập pháp hoàn toàn có những khả năng để tự do cấp cho các pháp nhân một tiêu chuẩn bảo vệ cao hơn là những gì quy định trong Hiến pháp⁷. Việc dành cho pháp nhân các quyền tố tụng ở mức độ bảo vệ cao hơn là sự lựa chọn được thực hiện bởi

các lý do sau:

Thứ nhất, việc trừng phạt pháp nhân gây ra các phản ứng phụ nghiêm trọng đối với người vô tội trong công ty. Tuy nhiên, một mối nguy hiểm khác biệt nằm ở sự xói mòn các tiêu chuẩn chung trong hệ thống công lý hình sự: sự khác biệt ở mức độ bảo vệ sẽ đòi hỏi lý giải về sự bất bình đẳng này; hoặc bất kỳ sự khác biệt nào liên quan đến TTHS đối với pháp nhân có thể tạo ra quy tắc và áp lực thực tế để hạ thấp các tiêu chuẩn khác trong thủ tục tố tụng đối với thể nhân.

Thứ hai, TNHS của pháp nhân có thể gây ra các hậu quả khá nghiêm trọng. Nếu tất cả tài sản của một người đang bị đóng băng hoặc nếu tất cả các cơ hội việc làm của anh ta đã biến mất, điều này có thể gây ra nhiều thiệt hại hơn cả việc phải đóng một khoản tiền phạt. Do đó, TNHS của pháp nhân - chủ yếu liên quan đến tài sản và tự do nghề nghiệp, sẽ có nhiều khả năng gây ra "sự cố tràn dầu" và do đó, cần được có những bảo vệ thủ tục tốt cho thể nhân.

Thứ ba, đó là lý do đảm bảo tính chuẩn xác của công lý hình sự. Hầu hết các nền văn hoá trên thế giới đều đề cao các quyết định hình sự, tính chính xác và tính toàn vẹn về đạo lý, so với các loại hình quyết định pháp luật khác. Hệ thống tư pháp hình sự phải đáp ứng được những mong đợi này. Và đảm bảo thủ tục rộng rãi là chìa khóa nền tảng để cung cấp nền tảng công lý, từ đó có thể có phán quyết hình sự với chất lượng và tính xác thực cao⁸.

7 Dominik Brodowski, *Minimum Procedural Rights for Corporations in Corporate Criminal Procedure*, tr. 219.

8 Dominik Brodowski, *Minimum Procedural Rights for Corporations in Corporate Criminal Procedure*, tr. 218-220.

3. Những gọi mở đối với Việt Nam

Ở Việt Nam, lần đầu tiên, Bộ luật TTHS năm 2015 đã đưa quy định về thủ tục truy cứu TNHS pháp nhân (Chương XXIX). Theo quy định của Điều 431, “Thủ tục tố tụng đối với pháp nhân bị tố giác, báo tin về tội phạm, kiến nghị khởi tố, bị điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án được tiến hành theo quy định của Chương này, đồng thời theo những quy định khác của Bộ luật này không trái với quy định của Chương này”. Tuy nhiên, Chương XXIX không tồn tại quy định nào thể hiện sự khác biệt giữa cá nhân và pháp nhân trong thực hiện các quyền, nghĩa vụ tố tụng. Từ đó có thể suy luận rằng, các quyền, bảo đảm và nghĩa vụ của pháp nhân hay thành viên của pháp nhân trong tố tụng được áp dụng ngang bằng như đối với thể nhân. Như vậy, chỉ trên bình diện pháp luật, có thể khẳng định rằng, việc quy định quyền, nghĩa vụ tố tụng của pháp nhân trong TTHS ở Việt Nam nghiêng về xu hướng của các quốc gia châu Âu lục địa - nghĩa là không có sự phân biệt nhiều giữa pháp nhân với thể nhân. Cơ chế thoả thuận truy tố hoàn toàn không hiện diện - do sự đòi hỏi của nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc bình đẳng và trách nhiệm của Nhà nước trong đấu tranh phòng, chống tội phạm.

Mô hình Việt Nam phù hợp với mục tiêu lý tưởng về vai trò của Nhà nước trong bảo đảm tính thống nhất của pháp luật, bảo đảm trật tự xã hội. Tuy nhiên, do không phân biệt giữa pháp nhân và thể nhân nên một cơ chế tố tụng chung được áp dụng đồng đều chắc chắn sẽ gây nên những khó khăn trong điều tra, khởi tố vụ án đối với pháp nhân - bởi những khó khăn đặc thù của quy trình tố tụng đối với pháp nhân chưa được xử lý. Cơ

quan điều tra, công tố sẽ phải đương đầu với áp lực khó cân bằng - giữa một bên là đòi hỏi về sự tôn trọng bảo đảm các quyền của pháp nhân (không phân biệt với thể nhân); nguyên tắc tuân thủ pháp luật trong điều tra - và một bên là mục tiêu đấu tranh phòng chống tội phạm nghiêm minh, triệt để, kịp thời.

Rõ ràng việc phân biệt những đặc thù của pháp nhân trong TTHS là quan trọng để thiết kế nên quy trình tố tụng phù hợp cho pháp nhân. Khi không tạo nên các quy trình riêng thì chắc chắn, việc điều tra, truy tố pháp nhân sẽ khó hơn nhiều so với thể nhân. Đổi lại, cơ quan tố tụng - thậm chí cơ quan hành chính - có thể được tăng cường những quyền can thiệp nhất định. Cũng có thể dự liệu về những thủ tục hành chính phát sinh đối với pháp nhân như đòi hỏi báo cáo định kỳ, nghĩa vụ công khai hồ sơ trong một số trường hợp hay lĩnh vực nhất định. Trước mắt, điều này có thể khắc phục được phần nào những khó khăn trong tố tụng, nhưng lại tăng gánh nặng thủ tục, giảm năng lực cạnh tranh trong kinh tế, và xét trên lý thuyết, thậm chí có thể gây tổn hại ít nhiều đến nguyên tắc pháp quyền. Tuy nhiên, cũng có thể thấy rằng, việc lựa chọn hướng đi nào sẽ hoàn toàn dựa trên các cân nhắc về chính trị và kinh tế, các nhà lập pháp sẽ phải lựa chọn giữa ưu tiên phát triển kinh tế hay duy trì sự công bằng, bình đẳng trong xã hội. Nhưng trong mọi trường hợp, sự lựa chọn phải dựa trên bối cảnh thực tiễn của quốc gia, trong đó nền tảng là hệ thống tư pháp và chế độ pháp quyền■

