

TẠP CHÍ

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

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



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



Số 17 (496)

Kỳ 1 - Tháng 9/2024

- ❖ KHÁI NIỆM QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ VẤN BÀN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LUẬT BAN HÀNH VẤN BÀN QUY PHẠM PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH
- ❖ CƠ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT RỦI RO TỪ TRÍ TUỆ NHÂN TẠO Ở VIỆT NAM
- ❖ GÁNH NẶNG CỦA THUỐC LÁ VÀ MỘT SỐ HẠN CHẾ TRONG CHÍNH SÁCH THUẾ VÀ GIÁ THUỐC LÁ Ở VIỆT NAM

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

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

Mục lục Số 17/2024

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3 Khái niệm quy phạm pháp luật và văn bản quy phạm pháp luật trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành

Đinh Dũng Sỹ

- 9 Cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ trí tuệ nhân tạo ở Việt Nam

Phan Vũ

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 20 Hoàn thiện Dự thảo Luật Tư pháp người chưa thành niên nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay

Đỗ Đức Hồng Hà

- 28 Góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật Tư pháp người chưa thành niên

Đào Phương Thanh

CHÍNH SÁCH

- 33 Gánh nặng của thuốc lá và một số hạn chế trong chính sách thuế và giá thuốc lá ở Việt Nam

Đinh Công Luận

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 41 Hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

Nguyễn Thị Thục

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

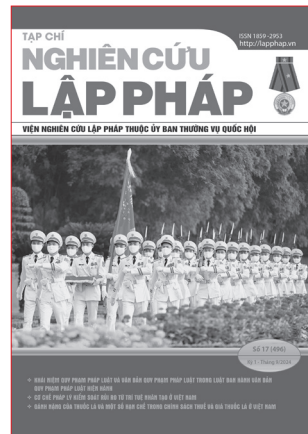
- 49 Biện pháp quản lý hành chính về công khai thông tin môi trường của doanh nghiệp ở Trung Quốc và gợi mở cho Việt Nam

Tạ Thị Thùy Trang

CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

- 57 Hoàn thiện pháp luật về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ở nước ta

Nguyễn Đặng Phương Truyền



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiến (Chủ tịch)
GS. TSKH. Đào Trí Úc
GS. TS. Nguyễn Minh Đức
TS. Hoàng Xuân Hòa
TS. Lê Hải Đường
TS. Lương Minh Tuấn (Thư ký)
PGS. TS. Trương Hồ Hải
PGS. TS. Bùi Nguyên Khánh
PGS. TS. Tô Văn Hòa
GS. TS. Vũ Công Giao
PGS. TS. Ngô Huy Cường
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

TỔNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN VĂN BIÊN

TRỤ SỞ:

35 NGŨ QUYÊN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI
ĐT: 08048376
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

NGUYỄN THỊ HẢI LÀNH
VŨ TRẦN MINH

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

SỐ 92/GP-BTTTT NGÀY 10/04/2024 CỦA
BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO:

HÀ NỘI: 08044732

TÀI KHOẢN:

0991000023097
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM -
CHI NHÁNH TÂY HỒ
MÃ SỐ THUẾ: 0104003894
IN TẠI: Công ty TNHH MTV In báo
Hà Nội mới; 35 Nhà Chung - phường
Hàng Trống - Hoàn Kiếm - Hà Nội

GIÁ: 25.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Nghi lễ thượng cờ cấp quốc gia chào mừng Quốc khánh 2/9 tại Quảng trường Ba Đình, Hà Nội

Nguồn: Báo Nhân dân điện tử

LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

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

Legis No 17/2024

STATE AND LAW

- 3 The Concepts of Normative Regulations and Normative Documents in the Law on Promulgation of Normative Documents

Dinh Dung Sy

- 9 Legal Mechanism for Controlling Risks from Artificial Intelligence in Vietnam

Phan Vu

DISCUSSION OF BILL

- 20 Improvements of the Bill of Law on Juvenile Justice for Requirements of Judicial Reform in Vietnam

Do Duc Hong Ha

- 28 Suggestions on Improvements of the Bill of Law on Juvenile Justice

Dao Phuong Thanh

POLICIES

- 33 The Burden of Tobacco and Shortcomings in Tobacco Taxation and Price Policies in Vietnam

Dinh Cong Luan

LEGAL PRACTICE

- 41 Improvements of the Legal Regulations on State Management Decentralization, Power Decentralization between the Government and Local Authorities for Requirements of Modern National Governance

Nguyen Thi Thuc

FOREIGN EXPERIENCE

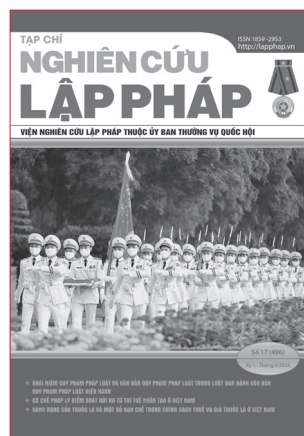
- 49 Administrative Management Measures on Environmental Information Disclosure by Enterprises in China and Suggestions for Vietnam

Ta Thi Thuy Trang

LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

- 57 Improvements of the Legal Regulations on the Organization of Functional Agencies under the Provincial People's Committee in our Country

Nguyen Dang Phuong Truyen



EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)
Prof. Dr. Dao Tri Uc
Prof. Dr. Nguyen Minh Duc
Dr. Hoang Xuan Hoa
Dr. Le Hai Duong
Dr. Luong Minh Tuan (Secretary)
Assoc. Prof. Dr. Truong Ho Hai
Assoc. Prof. Dr. Bui Nguyen Khanh
Assoc. Prof. Dr. To Van Hoa
Prof. Dr. Vu Cong Giao
Assoc. Prof. Dr. Ngo Huy Cuong
Assoc. Prof. Dr. Vu Hong Anh

CHIEF EDITOR:

Dr. TRAN VAN BIEN

OFFICE:

35 NGO QUYEN - HOAN KIEM - HA NOI
TEL: 08048376
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

DESIGN:

NGUYEN THI HAI LANH
VU TRAN MINH

LISENCE OF PUBLISMENT:

NO. 92/GP-BTTTT DATED 10 APRIL
2024 BY MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 08044732

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES
THE JSC BANK FOR FOREIGN TRADE
OF VIETNAM - TAY HO BRANCH
TAX CODE: 0104003894
PRINTED AT: Ha Noi moi Newspaper
Printing One-Member Limited Liability
Company; 35 Nha Chung - Hang Trong -
Hoan Kiem - Ha Noi

PRICE: 25.000 VND

Cover: National Flag-hoisting Ceremony
for Celebration of the National
Day on 02 September at Ba Dinh
Square, Hanoi.

Source: The People's electronic news

KHÁI NIỆM QUY PHẠM PHÁP LUẬT VÀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

PGS. TS. ĐINH DŨNG SỸ

Nguyên Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quy phạm pháp luật; văn bản quy phạm pháp luật; hệ thống pháp luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 29/06/2024

Phản biện : 26/08/2024

Duyệt bài : 28/08/2024

Tóm tắt:

Khái niệm quy phạm pháp luật và văn bản quy phạm pháp luật là hai khái niệm cơ bản trong nhận thức về pháp luật, hệ thống pháp luật của một quốc gia và cũng là hai khái niệm then chốt của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, trong pháp luật thực định cũng như trong nghiên cứu lý thuyết còn có sự khác nhau nhất định trong cách tiếp cận và đưa ra định nghĩa về hai khái niệm này. Để phục vụ cho việc nghiên cứu, sửa đổi toàn diện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành trong thời gian tới, tác giả bài viết phân tích, trao đổi và làm rõ các yếu tố mang tính bản chất của hai khái niệm nêu trên.

Article Information:

Keywords: Normative regulations; normative documents; legal system.

Article History:

Received : 29 Jun. 2024

Peer Reviewed : 26 Aug. 2024

Approved : 28 Aug. 2024

Abstract:

The concept of normative regulations and the one of normative documents are two essential concepts in the perception of laws and the legal system of a country, and they are also two key definitions of the Law on Promulgation of Normative Documents. However, there are differences in the approach and definition of these two concepts between practical laws and theoretical research. For the reviews and comprehensive revision of the current Law on Promulgation of Normative Documents in the coming time, within this article, the author provides an analysis, discussions, and clarifications of the essential elements of the two concepts mentioned above.

1. Về khái niệm quy phạm pháp luật

Quy phạm pháp luật, chế định pháp luật, ngành luật... là những thành tố tạo nên cấu trúc nội tại của hệ thống pháp luật một quốc gia. Trong đó, quy phạm pháp luật (QPPL) là thành tố cốt lõi nhất. Vì vậy, khái niệm QPPL là khái niệm có tính then chốt để nghiên cứu các yếu tố bản chất của pháp luật cũng như nhận diện các yếu tố bản chất của văn bản QPPL - một nguồn luật chính yếu trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật BHVBQPPL) đã giải thích: “QPPL là quy tắc xử sự chung,

có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”.

Ở góc độ nghiên cứu lý thuyết, theo cuốn giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội, QPPL được định nghĩa: “là quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh quan hệ xã hội theo những định hướng và nhằm đạt được những

mục đích nhất định”¹. Hoặc “QPPL là quy tắc xử sự (quy tắc hành vi) do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận, có tính bắt buộc chung, thể hiện ý chí nhà nước, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội”².

Qua các định nghĩa về QPPL của Luật BHVBQPPL và các giáo trình nói trên cho thấy, có những khác biệt nhất định trong ý tứ cũng như trong sử dụng từ ngữ, cách biểu đạt khác nhau giữa khái niệm trong pháp luật thực định của các nhà lập pháp với các khái niệm về lý thuyết của các nhà nghiên cứu, giảng dạy. Nhưng về cơ bản, các yếu tố bản chất, là thuộc tính của QPPL đã được nhận thức và quan niệm thống nhất trong những định nghĩa nói trên.

Dưới góc độ của pháp luật thực định, quan niệm về QPPL cũng được hoàn thiện dần theo các đạo luật về ban hành văn bản QPPL các năm 1996, 2008 và 2015. Mặc dù các đạo luật năm 1996 và 2008 không đưa ra định nghĩa về QPPL, nhưng khái niệm QPPL đã gián tiếp được đề cập thông qua định nghĩa về văn bản QPPL tại Điều 1 của hai luật này³. Theo đó, QPPL trong hai đạo luật này được hiểu là những “quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung” được thể hiện trong các văn bản QPPL do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện. Và theo tác giả, định nghĩa QPPL theo Luật BHVBQPPL hiện hành là khái niệm tương đối hoàn thiện và được thừa nhận rộng rãi trong thực tiễn pháp luật. Theo định nghĩa nói trên của Luật BHVBQPPL hiện hành thì QPPL hàm chứa 4 yếu tố: (1) Là quy tắc xử

sự chung, có tính bắt buộc chung; (2) Do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện; (3) Được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân; được áp dụng trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định; (4) Chỉ do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành. Các cuốn giáo trình của Trường Đại học Luật Hà Nội và Đại học Quốc gia Hà Nội thì chỉ đề cập đến hai yếu tố của QPPL đó là: Những quy tắc xử sự chung; do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện. Do vậy, thiết nghĩ cũng cần phải phân tích rõ hơn các yếu tố bản chất và không bản chất - cũng có thể gọi là yếu tố cần và đủ của khái niệm trên để nhận diện đúng bản chất của QPPL cũng như sự tồn tại của chúng trong thực tiễn đời sống pháp luật.

Tác giả cho rằng, hai yếu tố quan trọng nhất cấu thành nên bản chất của QPPL đó là: (1) QPPL là những quy tắc xử sự, có giá trị pháp lý bắt buộc chung; (2) Được Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện. Đó cũng là hai yếu tố cần của một QPPL, là thuộc tính nói lên bản chất của QPPL và cũng là thuộc tính, là bản chất của pháp luật. Chủ nghĩa thực chứng pháp lý (theo trường phái pháp luật thực định) cho rằng, pháp luật là hiện tượng phái sinh từ Nhà nước. Theo đó, “*có một mối quan hệ gắn kết của pháp luật với Nhà nước, mà cụ thể là pháp luật được quy định bởi Nhà nước. Tính được quy định bởi Nhà nước được coi là dấu hiệu cơ bản nhất của pháp luật; pháp luật có tính bắt buộc nên nguyên tắc “chỉ tuân theo pháp luật” là nguyên tắc hoạt động của các cơ quan, tổ chức, bao gồm cả Tòa án*”⁴. Dù các

¹ Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 317.

² Xem: Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2007), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 379.

³ Điều 1 Luật BHVBQPPL năm 2008 định nghĩa về văn bản QPPL như sau: “*Văn bản QPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này..., trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội*”.

⁴ Xem: Đào Trí Úc (2015), *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 143.

QPPL được thông qua ở bất cứ quốc gia hay thể chế chính trị nào cũng phải hàm chứa hai yếu tố bản chất này. Theo đó, đây là những yếu tố mang tính khách quan, không bị chi phối bởi yếu tố chủ quan của nhà làm luật. Và đó cũng là hai điểm khác biệt về mặt bản chất của QPPL với các loại quy phạm xã hội (QPXH) khác tồn tại trong xã hội, như quy phạm đạo đức, các nghi lễ và chuẩn mực tôn giáo, phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa...

Các QPXH giống các QPPL ở chỗ, chúng đều là những quy tắc xử sự, quy tắc hành vi, nhưng khác ở chỗ, chúng không phải do Nhà nước đặt ra mà được hình thành một cách tự phát, được mọi người trong xã hội hoặc các thành viên của những tổ chức nhất định tự định chế và tự giác thực hiện. Và, nếu có người nào đó không thực hiện thì họ có thể bị mất tư cách thành viên của tổ chức đó hoặc bị xã hội, cộng đồng phê phán, lên án. Nhà nước không can dự trực tiếp vào việc định chế nên các QPXH này cũng như việc tuân thủ chúng nhưng Nhà nước có vai trò định hướng, thừa nhận và dẫn dắt xã hội hình thành, tôn trọng những QPXH đó thông qua các chủ trương, chính sách của Đảng cầm quyền và của Nhà nước. Ví dụ: chính sách của Nhà nước về tôn giáo; sự tôn trọng hoặc thừa nhận của Nhà nước đối với luật tục, hương ước; tôn trọng và khuyến khích mọi người tuân theo và phát huy những tập quán, truyền thống, những giá trị văn hóa tốt đẹp; khuyến răn, hướng dẫn mọi người từ bỏ những phong tục, tập quán lạc hậu, không phù hợp với thuần phong mỹ tục của dân tộc, với xu thế phát triển của thời đại. Đó là vai trò định hướng, dẫn dắt của Nhà nước trong việc hình thành, tồn tại và phát triển của các QPXH.

Các QPPL khác các QPXH khác ở chỗ, chúng được sinh ra từ yếu tố quyền lực nhà nước. Nhà nước, với vai trò và sứ mệnh là tổ chức quyền lực công, để quản lý một đất

nước, một xã hội có trật tự, phát triển theo đường lối của đảng cầm quyền thì Nhà nước cần và có quyền định chế nên những QPPL để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, các hành vi của con người, định hướng phát triển xã hội. Chính vì thế, các QPPL do Nhà nước định ra trở thành những quy phạm mang yếu tố của quyền lực công, tức là chúng trở thành những quy tắc xử sự chung và bắt buộc mọi người phải thực hiện. Và nếu ai đó không tuân thủ các quy tắc xử sự chung đó thì sẽ bị buộc phải thực hiện bởi Nhà nước, thậm chí sẽ bị buộc thực hiện bằng những biện pháp cưỡng chế mạnh mẽ hoặc bị áp dụng các chế tài xử lý vi phạm cũng do chính pháp luật đặt ra. *“Thuộc tính do các cơ quan nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện là thuộc tính thể hiện sự khác biệt cơ bản giữa QPPL với các loại QPXH khác”*⁵.

Các dấu hiệu khác của QPPL như: được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân; được áp dụng trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định; chỉ do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành là những dấu hiệu đủ cho một quy phạm được xác định là QPPL. Theo quan điểm của tác giả, các dấu hiệu này là không thể thiếu cho việc nhận diện một QPPL trong đời sống xã hội, nhưng chúng không phản ánh bản chất pháp lý vốn có của QPPL.

Đối tượng áp dụng nhiều hay ít, phạm vi điều chỉnh rộng hay hẹp, hiệu lực điều chỉnh dài hay ngắn phụ thuộc vào mục đích, yêu cầu điều chỉnh của văn bản có chứa QPPL đó. Nói cách khác, phạm vi hiệu lực về không gian, thời gian của QPPL, của văn bản QPPL căn cứ vào yêu cầu khách quan của thực tiễn pháp luật. Tuy nhiên, điều đó lại phụ thuộc khá nhiều vào ý chí chủ quan (nhận thức, quan điểm) của nhà làm luật.

⁵ Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), t.lđd, tr. 317.

Cũng như vậy, cơ quan hay người có thẩm quyền được ban hành QPPL hay văn bản QPPL được xác định khác nhau ở mỗi quốc gia khác nhau, thậm chí trong một quốc gia, hình thức văn bản QPPL và thẩm quyền ban hành chúng cũng được quy định khác nhau ở những giai đoạn lịch sử khác nhau. Các yếu tố này phụ thuộc khá nhiều vào quan điểm, tư tưởng của đảng cầm quyền và truyền thống lập pháp của mỗi quốc gia cũng như bị chi phối bởi các hệ quan điểm của các trường phái pháp luật, hệ thống pháp luật khác nhau⁶.

Một điểm khác biệt nữa giữa định nghĩa QPPL của Luật BHVBQPPL và định nghĩa về mặt lý thuyết trong các cuốn giáo trình nói trên cũng cần chú ý và phân tích thêm đó là: Định nghĩa trong pháp luật thực định chỉ đề cập đến các QPPL do Nhà nước ban hành, còn định nghĩa trong các giáo trình thì ngoài QPPL do Nhà nước ban hành còn đề cập đến loại QPPL được Nhà nước thừa nhận. Sự khác nhau giữa hai định nghĩa này có thể là ở chỗ, dưới góc độ lý thuyết, các nhà nghiên cứu lý luận phải giải quyết tổng thể, đề cập đầy đủ các loại QPPL trong các nguồn luật khác nhau của hệ thống pháp luật. Vì các nhà nghiên cứu cho rằng, “các QPPL được chứa đựng, thể hiện, tồn tại trong các nguồn pháp luật. Mỗi quốc gia thường sử dụng nhiều nguồn pháp luật khác nhau như văn bản QPPL, tập quán pháp, tiền lệ pháp, điều ước quốc tế”⁷. Điều đó có nghĩa là các QPPL không chỉ tồn tại ở hệ thống văn bản QPPL (hệ thống pháp luật thành văn), mà còn tồn tại trong các nguồn luật khác của hệ thống

pháp luật. Còn trong Luật BHVBQPPL thì nhà làm luật chỉ đề cập đến một nguồn luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam là hệ thống văn bản QPPL - hệ thống văn bản QPPL này chỉ có thể được ban hành bởi các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền theo quy định của luật. Điều đó giải thích vì sao trong khái niệm QPPL của Luật BHVBQPPL chỉ có QPPL do Nhà nước ban hành. Cũng tức là Luật BHVBQPPL không đề cập đến loại QPPL được Nhà nước thừa nhận.

Những phân tích nói trên về các yếu tố cần và đủ của khái niệm QPPL cho thấy, tại sao có sự khác nhau giữa định nghĩa về QPPL trong pháp luật thực định so với trong nghiên cứu lý thuyết. Điều đó cũng thể hiện hai cách tiếp cận khác nhau xuất phát từ những mục tiêu khác nhau. Nghiên cứu lý luận là luận giải bản chất của khái niệm QPPL về mặt lý thuyết, từ đó giúp nhận thức rõ hơn, đầy đủ hơn về hiện tượng pháp luật. Còn mục tiêu định nghĩa trong pháp luật thực định là thực tiễn hóa khái niệm lý thuyết về QPPL, để nhận thức chính xác và rõ ràng về chúng trong đời sống xã hội.

Định nghĩa về QPPL trong Luật BHVBQPPL hiện hành đã mô tả đầy đủ các yếu tố có tính bản chất của QPPL cũng như các yếu tố có tính phái sinh để nhận diện QPPL cũng như văn bản QPPL trong đời sống xã hội. Tuy nhiên, để bảo đảm tính logic giữa những giá trị bản chất, cốt lõi với những yếu tố phái sinh của hiện tượng pháp luật nói chung, QPPL nói riêng, có thể nên diễn đạt lại khái niệm QPPL trong Luật BHVBQPPL như sau: “QPPL là quy tắc xử sự, có hiệu lực

⁶ Ví dụ như sự khác biệt trong truyền thống lập pháp của các hệ thống pháp luật trên thế giới: Hệ thống pháp luật Anh - Mỹ (Common law) thì thiên về thông lệ; hệ thống pháp luật châu Âu lục địa (Civil law) lại thiên về hệ thống pháp luật thành văn. Về thẩm quyền ban hành và hình thức văn bản QPPL ở các nước cũng rất khác nhau, ngay ở Việt Nam cũng thay đổi qua từng thời kỳ. Ví dụ: Theo Luật BHVBQPPL năm 1996 thì Nghị quyết và Nghị định của Chính phủ đều là văn bản QPPL, nhưng đến Luật BHVBQPPL năm 2008 thì Chính phủ chỉ được quyền ban hành Nghị định là văn bản QPPL; được quyền ban hành Nghị quyết nhưng không được chứa QPPL (tức Nghị quyết của Chính phủ không còn là văn bản QPPL nữa).

⁷ Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), tldđ, tr. 340.

bắt buộc chung, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện, được áp dụng lặp đi, lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định”.

2. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Điều 2 Luật BHVBQPPL định nghĩa:

“Văn bản QPPL là văn bản có chứa QPPL, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này.

Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản QPPL”.

Một số giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật ở một số cơ sở đào tạo đại học ngành luật hiện nay cũng đưa ra định nghĩa về văn bản QPPL. Cụ thể như: *“Văn bản QPPL là văn bản do các chủ thể có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục, hình thức do pháp luật quy định, trong đó có chứa đựng các quy tắc xử sự chung để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội”⁸⁾.*

Khái niệm trong Luật BHVBQPPL đưa ra 4 dấu hiệu về văn bản QPPL như sau: Là văn bản có chứa QPPL; được ban hành theo đúng thẩm quyền; đúng hình thức; đúng trình tự, thủ tục theo luật định.

Tác giả cho rằng, đoạn thứ nhất trong định nghĩa của Luật BHVBQPPL là hoàn toàn chính xác và không có bình luận thêm về khía cạnh này. Tuy nhiên, đoạn thứ hai của định nghĩa khẳng định: *“Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản QPPL”* có vẻ như chưa hoàn toàn chính xác về kỹ thuật lập pháp. Cụm từ

“không phải là văn bản QPPL” nói trên cần phải được cân nhắc lại một cách thận trọng. Vì nếu không coi chúng là văn bản QPPL thì không thể xử lý chúng theo quy định tại Chương XV, từ Điều 162 đến Điều 167 của Luật BHVBQPPL *“Về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL”*. Và như vậy tức là Luật BHVBQPPL đã khuyết thiếu, không có những quy định về xử lý những văn bản có sai sót như được định nghĩa. Trường hợp, nếu các văn bản loại này bị xử lý theo các quy định của Chương XV Luật BHVBQPPL thì sẽ mâu thuẫn với chính đoạn 2 định nghĩa về văn bản QPPL tại Điều 2 nói trên. Tuy nhiên, thực tế là các văn bản có sai sót kiểu này đều bị xử lý căn cứ vào các quy định tại Chương XV *“Về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL”*. Sự thiếu rõ ràng hoặc gây mâu thuẫn nói trên, tác giả làm rõ trong hai giả thiết sau đây:

Trường hợp thứ nhất, nội dung văn bản không phù hợp với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản đó. Nếu một văn bản có chứa đựng QPPL mà được ban hành sai thẩm quyền nhưng nội dung của các QPPL là đúng thì sẽ được xử lý như thế nào? Ví dụ: Luật giao cho Chính phủ quy định chi tiết một hoặc một số nội dung của một đạo luật nào đó và thẩm quyền quy định chi tiết nội dung đó phải là Chính phủ ban hành dưới hình thức nghị định, nhưng nội dung đó lại được quy định và ban hành bởi một thông tư của một Bộ trưởng. Thông tư này được ban hành đều đúng về nội dung quy phạm, về trình tự, thủ tục, chỉ sai về thẩm quyền, thậm chí có trường hợp chỉ sai thẩm quyền đối với một hoặc một vài nội dung mà không phải toàn bộ nội dung của thông tư đó, nếu chúng ta phủ nhận ngay tính quy phạm của loại văn bản này và không coi nó là văn bản QPPL thì về mặt thực tiễn là không thuyết phục. Tác giả cho rằng, loại văn bản kiểu như ví dụ trên vẫn là văn bản QPPL (loại văn bản QPPL có khiếm khuyết) nhưng

⁸⁾ Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), t.lđd, tr. 289.

được ban hành sai thẩm quyền (hoặc chỉ có một số nội dung sai thẩm quyền) và phải bị xử lý để chúng trở thành văn bản QPPL theo đúng quy định của Luật BHVBQPPL. Trường hợp nói trên hoặc tương tự như ví dụ nói trên trong thực tế rất dễ xảy ra và sẽ được xử lý theo quy định tại Chương XV Luật BHVBQPPL “Về giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL”. Và điều ai cũng nhận thấy là, nếu không coi loại văn bản có sai sót về thẩm quyền này là văn bản QPPL thì không thể xử lý theo những quy định của Chương XV Luật BHVBQPPL được.

Trường hợp thứ hai, một văn bản có chứa đựng QPPL, được ban hành đúng thẩm quyền, nhưng sai về hình thức hoặc trình tự, thủ tục. Trường hợp sai về hình thức, thể thức có hai dạng: (1) hình thức văn bản không phù hợp với nội dung của văn bản đó (ví dụ: Nội dung trong một quyết định của Thủ tướng Chính phủ chứa QPPL, nhưng lại được ban hành dưới hình thức một quyết định hành chính cá biệt); (2) sai về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản (ví dụ: một văn bản QPPL nhưng không ghi năm ban hành trên ký hiệu ở đầu văn bản theo quy định). Còn các trường hợp sai về trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành văn bản là loại sai sót cũng rất dễ xảy ra trong thực tế, và nếu chỉ thiếu một thủ tục nào đó trong toàn bộ quy trình sẽ không được thừa nhận là văn bản QPPL. Như vậy, theo định nghĩa trên, nếu một văn bản chứa đựng QPPL, được ban hành đúng thẩm quyền, nhưng sai về hình thức, thể thức hoặc trình tự, thủ tục trong soạn thảo, ban hành mà vì thế chúng ta phủ nhận, không coi đó là văn bản QPPL thì cũng không thuyết phục và cũng không có cơ sở để xử lý chúng theo quy định của Chương XV Luật BHVBQPPL như nói ở trên.

Như vậy, đoạn thứ hai trong định nghĩa văn bản QPPL tại Điều 2 Luật BHVBQPPL nói trên đã dẫn đến hai hệ quả không đúng là:

- Nếu không coi chúng là văn bản QPPL thì không thể xử lý chúng theo quy định tại Chương XV của Luật BHVBQPPL “Về giám sát, kiểm tra, xử lý *văn bản QPPL*”. Điều đó cũng có nghĩa là Luật BHVBQPPL hiện hành chưa có những quy định về xử lý những văn bản có sai sót kiểu này.

- Ngược lại, nếu các văn bản loại này bị xử lý theo các quy định của Chương XV Luật BHVBQPPL thì sẽ dẫn đến mâu thuẫn, thiếu thống nhất trong chính các quy định của Luật này. Và thực tế là đang có sự mâu thuẫn giữa quy định và thực tiễn áp dụng, vì dù không thừa nhận những văn bản có khiếm khuyết nói trên là văn bản QPPL nhưng chúng vẫn được xử lý với tư cách là những văn bản QPPL theo quy định tại Chương XV. Như vậy, quy định trên đây của Luật BHVBQPPL là có vấn đề.

Từ những luận giải nói trên tác giả quan niệm rằng, loại văn bản có chứa QPPL nếu sai về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục nhưng nội dung của các QPPL là đúng đắn thì không nên phủ nhận, coi chúng không phải là văn bản QPPL như định nghĩa tại Điều 2 Luật BHVBQPPL, mà nên quan niệm chúng là loại “*văn bản QPPL có khiếm khuyết*” và cần phải được xử lý về mặt kỹ thuật theo các quy định tại Chương XV Luật BHVBQPPL để “*biến*” chúng trở thành văn bản QPPL với đầy đủ các yếu tố luật định. Từ đó, tác giả kiến nghị, cần sửa lại đoạn 2 Điều 2 Luật BHVBQPPL hiện hành như sau: “*Văn bản có chứa QPPL nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền hoặc có sai sót về hình thức, trình tự, thủ tục thì được xử lý theo quy định tại Chương XV của Luật này*”, để bảo đảm tính học thuật của khái niệm văn bản QPPL, đồng thời tránh những mâu thuẫn không đáng có của Luật cũng như những nhận thức không thống nhất trong thực tiễn áp dụng ■

CƠ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT RỦI RO TỪ TRÍ TUỆ NHÂN TẠO Ở VIỆT NAM

ThS. PHAN VŨ

Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trí tuệ nhân tạo; kiểm soát rủi ro; cơ chế quản lý; hoàn thiện pháp luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/08/2024

Phản biện : 26/08/2024

Duyệt bài : 29/08/2024

Article Information:

Keywords: Artificial intelligence; controlling risks; regulatory mechanisms; improving the law.

Article History:

Received : 08 Aug. 2024

Peer Reviewed : 26 Aug. 2024

Approved : 29 Aug. 2024

Tóm tắt:

Sự phát triển vượt bậc của trí tuệ nhân tạo (AI) trong những năm gần đây với tiềm năng rộng lớn và khả năng ứng dụng sâu rộng đã làm thay đổi nhiều khía cạnh của cuộc sống con người. Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực, AI đem lại một số quan ngại về mặt đạo đức và pháp lý. Do đó, việc chủ động nghiên cứu, rà soát để hoàn thiện các cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ AI là cần thiết để tăng “sức đề kháng” của hệ thống pháp luật của Việt Nam trước các vấn đề chưa có tiền lệ có thể phát sinh trong lĩnh vực còn mới mẻ này. Trong bài viết này, tác giả phân tích nhu cầu kiểm soát rủi ro từ AI, thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ AI, từ đó rút ra một số kiến nghị nâng cao mức độ sẵn sàng của hệ thống pháp luật trước rủi ro từ trí tuệ nhân tạo ở Việt Nam.

Abstract:

The remarkable development of artificial intelligence (AI) in recent years has transformed several aspects of our life with its vast potential and wide-ranging applications. However, alongside the positive impacts, AI also raises several ethical and legal concerns. Therefore, it is necessary to proactively research and review the legal mechanisms for controlling risks from AI in order to increase the resilience of Vietnam's legal system against unprecedented issues that may arise in this novel field. Within this article, the author gives an analysis of the need to control risks from AI, the current state of legal mechanisms for controlling AI risks in Vietnam, and from there, provides a number of recommendations to enhance the readiness of the legal system to address risks from artificial intelligence in Vietnam.

1. Trí tuệ nhân tạo và nhu cầu kiểm soát rủi ro từ trí tuệ nhân tạo

Sự phát triển trí tuệ nhân tạo (artificial intelligence - AI) ở mức độ cao là một trong những thành tựu nổi bật của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Trong giai đoạn trước, năng lực học máy (machine learning) của AI bị giới hạn bởi khối lượng dữ liệu đầu vào khiến khả năng thu thập, xử lý thông tin còn hạn chế. Tuy nhiên, trong giai đoạn từ năm 2010 đến nay, mức độ phổ cập rộng rãi của Internet, sự bùng nổ của dữ liệu lớn và năng lực xử lý dữ liệu ngày

càng cao của máy tính đã kết hợp với nhau tạo ra môi trường thuận lợi để AI phát triển “thông minh” hơn¹, với minh chứng rõ ràng nhất là các hệ thống AI tạo sinh (generative AI) có khả năng sáng tạo ra dữ liệu phái sinh “*mô phỏng cấu trúc và đặc điểm của dữ liệu đầu vào... bao gồm hình ảnh, video, âm thanh, văn bản và nội dung kỹ thuật số khác*” (Điều 3(p) Sắc lệnh của Tổng thống Hoa Kỳ về phát triển và sử dụng AI an toàn, bảo mật và đáng tin cậy)².

Không chỉ hoạt động với hiệu suất và độ chính xác cao hơn, các hệ thống AI phức tạp

¹ Bernard Marr, “Artificial Intelligence 101: Its Evolution, Implications And Possibilities”, Forbes, 08/02/2024, <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2024/02/08/understanding-ai-in-2023-its-definition-role-and-impact/>, truy cập ngày 17/7/2024.

² Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, 30/10/2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>, truy cập ngày 04/8/2024.

ngày càng được phổ biến rộng rãi tới người dùng phổ thông; các lớp rào cản kinh tế - kỹ thuật đối với người dùng phổ thông lần lượt được dỡ bỏ. Người dùng không cần có kiến thức về ngôn ngữ lập trình để tương tác với AI, do các hệ thống AI hướng đến đối tượng là người dùng phổ thông đều có khả năng xử lý ngôn ngữ tự nhiên (natural language processing) mà không cần người dùng sử dụng các câu lệnh. Bên cạnh đó, trong quá trình mở rộng phạm vi tiếp cận và thương mại hóa AI, trải nghiệm người dùng ngày càng được đề cao và tối ưu hóa. Ngoài ra, do toàn bộ quá trình tiếp nhận, phân tích, xử lý dữ liệu được thực hiện tại hệ thống máy chủ của nhà cung cấp dịch vụ và chỉ kết quả xử lý được gửi về thiết bị thông minh của người dùng, người dùng có thể tiếp cận các hệ thống AI tân tiến mọi lúc, mọi nơi với giá thành rẻ³...

Tuy nhiên, song song với sự lạc quan về thành tựu phát triển và tiềm năng đột phá của AI là những quan ngại về đạo đức⁴ và rủi ro kỹ thuật⁵. Mặc dù niềm tin và lo ngại về sự phát triển vượt bậc của công nghệ là vấn đề chính đáng và đã tồn tại từ rất lâu trong lịch sử⁶, rủi ro đến từ AI rất đặc thù. Mặc dù AI là thành quả nghiên cứu, phát triển của con người, nhưng theo nghiên cứu tổng hợp của các chuyên gia AI đến từ hơn 30 quốc gia, hiểu biết của con người về AI trên thực tế là “rất hạn chế”⁷. Tại Hội nghị

thượng đỉnh của Liên minh Viễn thông quốc tế năm 2024, Sam Altman - Giám đốc điều hành của OpenAI - thừa nhận chưa thể diễn giải được cách ChatGPT “suy nghĩ”, mặc dù chính OpenAI là tổ chức đã nghiên cứu, phát triển ứng dụng ChatGPT. Ông so sánh sự khó đoán của AI như não bộ của con người - tương tự như việc con người chưa hiểu cách thức não bộ hoạt động ở cấp độ các tế bào thần kinh⁸. Trong khi cách thức hoạt động của AI cũng như các rủi ro không lường trước của nó chưa được khám phá đầy đủ và toàn diện, AI đã thâm nhập sâu vào thị trường tiêu dùng với xe tự hành, trợ lý ảo, hệ thống gợi ý và các công cụ AI trong ngành bán lẻ, thương mại điện tử, dịch vụ tài chính, y tế⁹. Vì vậy, việc nghiên cứu rủi ro, rà soát về mức độ sẵn sàng của các cơ chế kiểm soát rủi ro hiện hành và tiếp tục hoàn thiện cơ chế pháp lý là cần thiết để bảo đảm hiệu quả phòng ngừa, tăng “sức đề kháng” của hệ thống pháp luật trước các rủi ro mới đến từ AI.

2. Pháp luật về quản lý hoạt động trí tuệ nhân tạo ở một số quốc gia, khu vực

Trên thế giới, nhiều quốc gia, khu vực đã có động thái xây dựng khung khổ pháp lý về quản lý hoạt động AI và đạt được nhiều kết quả khác nhau.

Đạo luật AI của Liên minh châu Âu (EU)¹⁰ - một trong những khung pháp lý

³ ChatGPT, Pricing, <https://openai.com/chatgpt/pricing/>, truy cập ngày 18/7/2024.

⁴ Bernd Carsten Stahl (2021), “Artificial Intelligence for a Better Future - An Ecosystem Perspective on the Ethics of AI and Emerging Digital Technologies”, Springer, pp. 37-40.

⁵ Margot E. Kaminski (2023), “Regulating the Risks of AI”, Boston University Law Review, Vol. 103:1347, pp. 1350-1351.

⁶ David Glen Mick, Susan Fournier (1998), “Paradoxes of Technology: Consumer Cognizance, Emotions, and Coping Strategies”, Journal of Consumer Research, Vol. 25, Issue 2, pp. 123-143.

⁷ Daniel Privitera et al., “International Scientific Report on the Safety of Advanced AI - Interim Report”, AI Seoul Summit, May 2024, p.11, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6655982fdc15efddd1a842f/international_scientific_report_on_the_safety_of_advanced_ai_interim_report.pdf, truy cập ngày 20/7/2024.

⁸ Rachel Curry, “Sam Altman Says OpenAI Doesn't Fully Understand How GPT Works Despite Rapid Progress”, Observer, 30/5/2024, <https://observer.com/2024/05/sam-altman-openai-gpt-ai-for-good-conference/>, truy cập ngày 20/7/2024.

⁹ Shuili Du, Chunyan Xie (2021), “Paradoxes of artificial intelligence in consumer markets: Ethical challenges and opportunities”, Journal of Business Research, Vol. 129, p. 963.

¹⁰ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>, truy cập ngày 04/8/2024.

tiên phong trên thế giới được xây dựng để điều chỉnh việc phát triển và sử dụng AI - bảo đảm AI được phát triển và sử dụng an toàn, minh bạch và tôn trọng các quyền cơ bản của con người tại các quốc gia thành viên. Đạo luật phân loại quản lý các hệ thống AI theo mức độ rủi ro: (i) Hệ thống AI có mức độ rủi ro “không thể chấp nhận được” thì bị cấm; (ii) Hệ thống AI có mức độ rủi ro cao được quản lý chặt chẽ và phải được đăng ký trong cơ sở dữ liệu của EU; (iii) Hệ thống AI có mức độ rủi ro hạn chế có nghĩa vụ công khai thông tin với người dùng về việc họ đang tương tác với hệ thống AI; (iv) Không quản lý hệ thống AI có mức độ rủi ro thấp. Phần lớn nghĩa vụ luật định được quy định cho nhà cung cấp (nhà phát triển) hệ thống AI được triển khai tại EU. Người dùng chuyên nghiệp cũng có một số trách nhiệm nhất định, song thấp hơn đối tượng nói trên¹¹.

Mặc dù là một trong những quốc gia dẫn đầu về phát triển AI, Hoa Kỳ chưa ban hành khung pháp lý về quản lý AI ở cấp độ Liên bang; các hoạt động lập pháp liên quan đến AI chủ yếu được thực hiện cục bộ tại một số bang¹². Hiện nay, sự vững chắc của hệ thống pháp luật hiện hành của Hoa Kỳ kết hợp với sự linh hoạt của nhánh tư pháp

trong giải thích và áp dụng pháp luật để giải quyết tranh chấp liên quan đến công nghệ mới là cách tiếp cận của Hoa Kỳ về kiểm soát rủi ro từ AI¹³. Về hoạt động của nhánh hành pháp, Tổng thống Hoa Kỳ đã ban hành Sắc lệnh số 14110 ngày 30/10/2023 về phát triển và sử dụng AI an toàn, bảo mật và đáng tin cậy, trong đó yêu cầu các cơ quan hành pháp Liên bang xây dựng hệ thống quy chuẩn và cơ chế công khai thông tin để bảo đảm sự an toàn, tính bảo mật của AI (ví dụ, cơ chế “dán nhãn” nội dung do AI tạo ra; cơ chế thử nghiệm để phát hiện điểm yếu, rủi ro của mô hình AI)¹⁴; chỉ định cán bộ quản lý về AI tại đơn vị. Sắc lệnh được sự ủng hộ của 15 công ty hàng đầu về AI tại Hoa Kỳ¹⁵.

Trong cuộc đua để trở thành cường quốc về AI trên thế giới, Trung Quốc đang liên tục củng cố hệ thống pháp luật điều chỉnh các vấn đề liên quan đến AI. Ví dụ, ngày 10/7/2023, Bộ Công an và Cục Quản lý không gian mạng Trung Quốc đã phối hợp ban hành Sắc lệnh về các biện pháp quản lý tạm thời các dịch vụ AI tạo sinh¹⁶. Việc quản lý một số khía cạnh AI cũng được quy định tại một số văn bản như Quy định quản lý thuật toán khuyến nghị đối với dịch vụ thông tin Internet¹⁷; Quy định về quản lý tích hợp sâu các dịch vụ thông tin

¹¹ EU Artificial Intelligence Act, “High-level summary of the AI Act”, 27/02/2024, <https://artificialintelligenceact.eu/high-level-summary/>, truy cập ngày 04/8/2024.

¹² National Conference of State Legislature, “Artificial Intelligence 2024 Legislation”, 03/6/2024, <https://www.ncsl.org/technology-and-communication/artificial-intelligence-2024-legislation>, truy cập ngày 04/8/2024.

¹³ Xuan-Thao Nguyen, “US Approach to AI - Pleasing All Sides for Innovation”, Tọa đàm chuyên môn về trí tuệ nhân tạo, Bộ Tư pháp, 22/5/2024.

¹⁴ Tate Ryan-Mosley, Melissa Heikkilä, “Three things to know about the White House’s executive order on AI”, MIT Technology Review, 30/10/2023, <https://www.technologyreview.com/2023/10/30/1082678/three-things-to-know-about-the-white-houses-executive-order-on-ai/>, truy cập ngày 04/8/2024.

¹⁵ Vào tháng 7/2023, Sắc lệnh được Amazon, Anthropic, Google, Inflection, Meta, Microsoft và OpenAI cam kết tự nguyện tuân thủ. Vào tháng 9/2023, Adobe, Cohere, IBM, Nvidia, Palantir, Salesforce, Scale AI và Stability là những công ty AI tiếp theo cam kết tự nguyện tuân thủ Sắc lệnh. Nguồn: Xuan-Thao Nguyen, *ltd*.

¹⁶ 生成式人工智能服务管理暂行办法, Bộ Công an và Cục Quản lý không gian mạng Trung Quốc ban hành ngày 10/7/2023, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891752.htm, truy cập ngày 04/8/2024.

¹⁷ 互联网信息服务算法推荐管理规定, Bộ Công nghiệp và Công nghệ thông tin, Bộ Công an và Tổng cục Quản lý thị trường Nhà nước Trung Quốc ban hành ngày 31/12/2021, https://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm, truy cập ngày 06/8/2024.

Internet¹⁸; Thông báo về việc thử nghiệm các biện pháp đánh giá đạo đức công nghệ¹⁹... Ngoài ra, khác với hướng đi của EU và Hoa Kỳ, Trung Quốc đang hướng đến xây dựng đạo luật chung về các vấn đề pháp lý liên quan đến AI (Luật Trí tuệ nhân tạo). Đạo luật này đã được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban Thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 2023²⁰. Nội dung dự thảo đạo luật này có thể bao gồm từ chính sách ưu đãi, hỗ trợ phát triển AI; cơ chế bảo vệ quyền lợi người dùng; trách nhiệm của nhà phát triển, nhà cung cấp dịch vụ AI; trách nhiệm pháp lý của các bên trong phát triển, cung cấp và sử dụng AI đến các cơ chế đặc thù áp dụng cho hệ thống AI quan trọng²¹.

Những kinh nghiệm lập pháp của EU, Hoa Kỳ và Trung Quốc có thể gợi mở những hướng xây dựng pháp luật về quản lý AI tại Việt Nam trong thời gian tới.

3. Thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ trí tuệ nhân tạo ở Việt Nam

Trước khi phân tích các cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ AI, điều quan trọng là phải xác định đối tượng điều chỉnh mà các cơ chế pháp lý này cần hướng đến. Bản thân hệ thống AI chỉ là “*hệ thống dựa trên máy móc được thiết kế để hoạt động với các mức độ tự chủ khác nhau*”²², là “*công nghệ hướng đến việc mô phỏng trí thông minh của con người*...”²³; không phải là quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của quy phạm pháp

luật. Do đó, pháp luật không điều chỉnh AI mà chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình con người tương tác với nhau thông qua AI hoặc tương tác với AI.

Vì vậy, một số nhóm quan hệ xã hội phát sinh từ các hoạt động sau có thể bị điều chỉnh bởi pháp luật về AI, bao gồm: (i) Hoạt động nghiên cứu AI; (ii) Hoạt động huấn luyện, xây dựng thuật toán, mô hình AI (lập trình; thu thập và sử dụng dữ liệu để huấn luyện AI “thông minh” hơn); (iii) Hoạt động thương mại hóa AI (cung cấp sản phẩm, dịch vụ ứng dụng AI); và (iv) Hoạt động sử dụng các ứng dụng AI. Việc phân loại chỉ mang tính tương đối do có phát sinh một số điểm giao thoa giữa các nhóm đối tượng nêu trên (ví dụ, huấn luyện mô hình AI có thể trở thành một dịch vụ được thương mại hóa), song việc phân loại các quan hệ xã hội liên quan đến AI thành các nhóm theo các tiêu chí về mục tiêu, kết quả, chủ thể thực hiện, mức độ rủi ro... là cần thiết để hoạch định chính sách, pháp luật điều chỉnh mỗi nhóm quan hệ xã hội một cách hợp lý nhất.

Theo quy định pháp luật hiện hành, các cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ AI ở Việt Nam có thể phân loại thành 03 nhóm: Cơ chế các chủ thể tự kiểm soát rủi ro; cơ chế quản lý tiền kiểm và cơ chế quản lý hậu kiểm.

3.1. Các chủ thể tự kiểm soát rủi ro

Các chủ thể tham gia quan hệ dân sự có thể tự kiểm soát rủi ro từ AI trước hết thông qua việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ của

¹⁸ 互联网信息服务深度合成管理规定, Cục Quản lý không gian mạng và Bộ Công an Trung Quốc ban hành ngày 25/11/2022, https://www.cac.gov.cn/2022-12/11/c_1672221949354811.htm, truy cập ngày 06/8/2024.

¹⁹ 关于印发科技伦理审查办法(试行)的通知, Bộ Khoa học và Công nghệ Trung Quốc ban hành ngày 07/9/2023, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6908045.htm, truy cập ngày 06/8/2024.

²⁰ 张凌寒, “中国需要一部怎样的《人工智能法》?”, Legal Daily, 13/5/2024, http://www.legaldaily.com.cn/fxyj/content/2024-05/13/content_8995571.html, truy cập ngày 06/8/2024.

²¹ Etcetera Language Group, Inc., “*Artificial Intelligence Law of the People’s Republic of China (Draft for Suggestions from Scholars)*”, Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University, 02/5/2024, <https://cset.georgetown.edu/publication/china-ai-law-draft/>, truy cập ngày 06/8/2024.

²² Điều 3.1 Đạo luật Trí tuệ nhân tạo của EU.

²³ Khoản 8 Điều 3 Dự thảo Luật Công nghiệp công nghệ số kèm theo Công văn số 3071/BTTTT-CNICT ngày 26/7/2024 của Bộ Thông tin và Truyền thông về việc thẩm định Hồ sơ dự án Luật Công nghiệp công nghệ số.

các bên được quy định trong hợp đồng (ví dụ, nghĩa vụ bảo mật thông tin, phạm vi chịu trách nhiệm...). Đối với người dùng dịch vụ sử dụng AI, các điều khoản dịch vụ (*terms of service* - TOS) hoặc thỏa thuận người dùng cuối (*end-user license agreement* - EULA) quy định quyền và nghĩa vụ của các bên; cung cấp các cơ sở và hình thức giải quyết tranh chấp từ việc sử dụng dịch vụ. Trong trường hợp hợp đồng không quy định hoặc quy định không cụ thể thì việc xác định quyền và nghĩa vụ của các bên sẽ căn cứ vào quy định của pháp luật có liên quan (như pháp luật dân sự, sở hữu trí tuệ, bảo vệ người tiêu dùng...).

Nếu cá nhân, tổ chức chịu thiệt hại từ AI ngoài quan hệ hợp đồng, cơ chế bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng tại Chương XX Bộ luật Dân sự năm 2015 sẽ được áp dụng. Đối với AI chỉ đóng vai trò là công cụ trợ giúp cho con người, người sử dụng là chủ thể có quyền quyết định cuối cùng; do đó, trách nhiệm bồi thường thiệt hại sẽ thuộc về người có hành vi gây thiệt hại (khoản 1 Điều 584 Bộ luật Dân sự)²⁴. Đối với AI là sản phẩm, dịch vụ gây thiệt hại cho người tiêu dùng, người tiêu dùng có quyền được bồi thường thiệt hại nếu sản phẩm, dịch vụ “*không bảo đảm chất lượng hàng hóa, dịch vụ*” (Điều 608 Bộ luật Dân sự) hoặc “*có khuyết tật*” (Điều 34 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2023). Nằm ngoài các trường hợp trên, trong tình huống thiệt hại gây ra do lỗi của AI, AI (cụ thể là sản phẩm, ứng dụng sử dụng AI) sẽ được xác định là một loại tài sản và “*chủ sở hữu, người chiếm hữu tài sản phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại*” (khoản 3 Điều 584 Bộ luật Dân sự).

Nhìn chung, các cơ chế pháp lý hiện hành đã cho phép các chủ thể tham gia quan hệ dân sự tự kiểm soát rủi ro từ AI linh hoạt từ quá trình đàm phán, giao kết hợp đồng đến bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình khi xảy ra thiệt hại (tự bảo vệ hoặc thông qua cơ quan có thẩm quyền như Tòa án, trọng tài thương mại). Tuy nhiên, việc các bên tự kiểm soát rủi ro từ AI còn một số hạn chế. *Một là*, hiệu quả của cơ chế này phụ thuộc vào thiện chí và vị thế của các bên. Người dùng là bên yếu thế, thường phải ký những hợp đồng, thỏa thuận theo mẫu với những điều khoản bất lợi. Ví dụ, điều khoản sử dụng của ChatGPT quy định mọi tranh chấp phát sinh (kể cả trước thời điểm điều khoản sử dụng này được ban hành) đều được giải quyết bằng trọng tài thương mại; khiếu kiện tập thể bị cấm²⁵. Ngoài ra, trong bối cảnh công nghệ AI ngày càng phức tạp, việc các bên không nhận thức đầy đủ về bản chất, rủi ro của sản phẩm, dịch vụ sử dụng AI đều làm gia tăng đáng kể rủi ro các bên phải chịu. *Hai là*, cơ sở áp dụng quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng đối với những thiệt hại do AI gây ra cũng còn tranh cãi, như việc xác định chủ thể chịu trách nhiệm (nhà sản xuất AI hay người dùng AI để thực hiện hành vi gây thiệt hại), chứng minh yếu tố lỗi, sự tồn tại của mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và hành vi trái pháp luật²⁶.

3.2. Nhà nước kiểm soát rủi ro từ AI thông qua cơ chế tiền kiểm

Mặc dù khoa học quản lý có thể có định nghĩa khác về vấn đề này, trong phạm vi bài viết, cơ chế tiền kiểm được hiểu là việc Nhà nước đặt ra các điều kiện mà các chủ thể

²⁴ Xem thêm: Benedict See (2021), “*Paging Doctor Robot: Medical Artificial Intelligence, Tort Liability Liability, and Why Personhood May Be the Answer*”, Brooklyn Law Review, Vol. 87, Issue 1, pp. 426-428.

²⁵ OpenAI, “*Terms of use*”, 14/11/2023. Nguồn: <https://openai.com/policies/terms-of-use/>, truy cập ngày 23/7/2024.

²⁶ Claudio Novelli (2022), “*AI and Legal Personhood: A Theoretical Survey*”, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Dottorato di ricerca in Law, science and technology, pp. 127-130, https://amsdottorato.unibo.it/10392/1/Legal%20Personhood_A%20theoretical%20survey%20%281%29.pdf, truy cập ngày 17/7/2024; Đỗ Giang Nam, Đào Trọng Khôi (2022), “*Pháp luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trước thách thức của trí tuệ nhân tạo và công nghệ số mới nổi*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20 (468), tr. 8-13.

phải đáp ứng trước khi được phép thực hiện các hành vi thuộc đối tượng quản lý. Các điều kiện này được thể hiện bằng nhiều hình thức đa dạng, như các quy chuẩn kỹ thuật mà sản phẩm, dịch vụ phải đáp ứng; các giấy phép, giấy xác nhận, giấy chứng nhận, chứng chỉ; các điều kiện khác về chủ thể (là cá nhân đạt độ tuổi nhất định; có quyền sử dụng tài sản nhất định; có thỏa thuận, hợp đồng với chủ thể nhất định...) cần được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận, xác nhận, phê duyệt.

Về nguyên tắc, các cơ chế tiền kiểm đều phải được quy định trong luật để bảo đảm tính hợp hiến theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013: *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”*. Đối tượng cần được quản lý theo cơ chế tiền kiểm tương đối đa dạng, từ các hàng hóa, dịch vụ: (i) có bản chất nguy hiểm (ví dụ, Luật Năng lượng nguyên tử năm 2008); (ii) gây nguy hiểm khi sử dụng (ví dụ, Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ năm 2017); (iii) có thể gây nguy hiểm nếu không đáp ứng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật hoặc sử dụng sai mục đích, cách thức, liều lượng được khuyến cáo (ví dụ, Luật Phòng cháy và chữa cháy năm 2001, Luật Dược năm 2016); đến (iv) thường không nguy hiểm nhưng Nhà nước không khuyến khích để bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (ví dụ, Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2012). Đối với các hàng hóa, dịch vụ trên, pháp luật hướng đến kiểm soát toàn diện việc quản lý, kinh doanh, sử dụng, vận hành hàng hóa, dịch vụ.

Ngoài ra, một số ngành nghề Nhà nước không kiểm soát toàn diện mà chỉ quản lý hoạt động đầu tư kinh doanh, bao gồm *“ngành, nghề mà việc thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong ngành, nghề đó phải đáp ứng điều kiện cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”* (khoản 1 Điều 7 Luật Đầu tư năm 2020), được liệt kê tại Phụ lục IV của Luật Đầu tư. Bên cạnh đó, một số ngành, nghề quy định tại Điều 6 Luật Đầu tư bị cấm đầu tư kinh doanh, trừ trường hợp để phục vụ nghiên cứu, điều tra tội phạm, bảo vệ quốc phòng, an ninh.

Hiện nay, mức độ nguy hiểm của việc sử dụng AI chưa được nghiên cứu; các hoạt động của AI không phải là đối tượng điều chỉnh trực tiếp của bất cứ văn bản quy phạm pháp luật nào. Tuy nhiên, AI được sử dụng trong nhiều ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (ví dụ, ứng dụng AI vào đầu tư chứng khoán; đánh giá rủi ro trong kinh doanh bảo hiểm). Nhiều vấn đề có liên quan đến AI đang được quản lý theo cơ chế tiền kiểm tại các văn bản: Nghị định số 13/2023/NĐ-CP ngày 17/4/2023 của Chính phủ về bảo vệ dữ liệu cá nhân (liên quan đến hoạt động chuyển dữ liệu cá nhân ra nước ngoài); Nghị định số 52/2013/NĐ-CP ngày 16/5/2013 của Chính phủ về thương mại điện tử²⁷ (liên quan đến sản phẩm, dịch vụ sử dụng AI kinh doanh trên không gian mạng)... Như vậy, việc kiểm soát AI đang được thực hiện gián tiếp thông qua cơ chế tiền kiểm nói chung với các sản phẩm, dịch vụ ứng dụng AI. Trong tương lai, nếu xác định quản lý tiền kiểm các hoạt động liên quan đến AI (bất kể là nghiên cứu, huấn luyện, thương mại hóa hay sử dụng AI) là một lĩnh vực, vấn đề này sẽ cần được điều chỉnh trước hết tại một văn bản luật (hoặc

²⁷ Được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 08/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 và Nghị định số 85/2021/NĐ-CP ngày 25/9/2021 của Chính phủ.

ngiht quyết của Quốc hội trong trường hợp thí điểm²⁸). Tuy nhiên, vấn đề này cần được cân nhắc kỹ, bởi nếu thiết kế tùy tiện cơ chế tiền kiểm sẽ dễ phát sinh cơ chế xin - cho, trở thành rào cản kỹ thuật làm hạn chế cạnh tranh trên thị trường.

3.3. Nhà nước kiểm soát rủi ro từ AI thông qua cơ chế hậu kiểm

Trong phạm vi bài viết, cơ chế hậu kiểm được hiểu là việc Nhà nước đặt ra các quy tắc ứng xử để các chủ thể tự giác điều chỉnh hành vi của mình; Nhà nước chỉ can thiệp thông qua việc tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra việc chấp hành quy định của pháp luật và có biện pháp xử lý khi phát sinh hành vi vi phạm các quy tắc ứng xử đó.

Đặc trưng của cơ chế hậu kiểm là các quy định trách nhiệm của các chủ thể có độ mở cao. Trách nhiệm của các chủ thể có thể được thể hiện qua các nghĩa vụ (ví dụ, Bên kiểm soát dữ liệu cá nhân có nghĩa vụ thông báo cho chủ thể dữ liệu về xử lý dữ liệu cá nhân theo Điều 13 Nghị định số 13/2023/NĐ-CP; nhưng không cần đăng ký, thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi thực hiện hoạt động này); hoặc qua quy định cấm thực hiện một số hành vi nhất định (ví dụ, Điều 290 Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 cấm sử dụng mạng máy tính, mạng viễn thông, phương tiện điện tử thực hiện hành vi chiếm đoạt tài sản). Cơ chế hậu kiểm hướng đến kiểm soát hành vi thay vì kiểm soát các điều kiện của chủ thể; do đó, cơ chế hậu kiểm phát huy tác dụng khi có hành vi vi phạm

trách nhiệm của các chủ thể và thể hiện rõ nét nhất ở hệ thống chế tài hành chính và hình sự²⁹.

Về nguyên tắc, đối tượng xử lý vi phạm hành chính chỉ bao gồm cá nhân, tổ chức (Điều 5 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020); đối tượng chịu trách nhiệm hình sự chỉ bao gồm cá nhân, pháp nhân thương mại (khoản 1 Điều 8 Bộ luật Hình sự). Như vậy, hiện nay, AI không thể chịu trách nhiệm hành chính, hình sự kể cả khi hành vi vi phạm pháp luật có thể được xác định là do AI thực hiện. Có ý kiến cho rằng, dưới góc độ hiệu quả của trách nhiệm hình sự đối với AI, do AI là sản phẩm do con người tạo ra, được lập trình về khả năng tư duy, trí nhớ, suy đoán, hành động; không có khả năng nhận thức được hành vi của mình là trái pháp luật hay không cũng như không có khả năng nhận thức được ý nghĩa của chế tài xử lý, việc đặt ra trách nhiệm hình sự đối với bản thân thực thể AI hiện nay là không có ý nghĩa³⁰.

Thay vào đó, trách nhiệm hành chính, hình sự được áp dụng đối với các đối tượng sử dụng AI vào thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Trong Bộ luật Hình sự, việc sử dụng AI để thực hiện hành vi gây thiệt hại có thể cấu thành một số tội phạm trong lĩnh vực công nghệ thông tin, mạng viễn thông (từ Điều 285 đến Điều 294). Trong khi đó, việc xử phạt vi phạm hành chính được thực hiện theo Nghị định số 15/2020/NĐ-CP ngày 03/02/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực

²⁸ Điểm b khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định... Thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành”.

²⁹ Tuy nhiên, cần lưu ý chế tài hành chính, hình sự không phải là đặc thù của cơ chế hậu kiểm; các chế tài hành chính, hình sự cũng được áp dụng khi cá nhân, tổ chức vi phạm các quy định tiền kiểm (như vi phạm các điều kiện đầu tư, kinh doanh của các ngành, nghề đầu tư, kinh doanh có điều kiện).

³⁰ Lê Thị Vân Anh, “Trách nhiệm hình sự của các đối tượng liên quan đến trí tuệ nhân tạo”, Kỷ yếu Hội thảo kinh nghiệm quốc tế về trách nhiệm pháp lý của các đối tượng liên quan tới trí tuệ nhân tạo do Bộ Tư pháp và Tổ chức Hanns Seidel Foundation tổ chức ngày 10-11/7/2024 tại Hà Nội, tr. 54.

buu chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin và giao dịch điện tử; Nghị định của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh mạng (đang trong quá trình xây dựng)...

Qua những phân tích trên, hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành về cơ bản đáp ứng được yêu cầu kiểm soát rủi ro từ ứng dụng AI. Tuy nhiên, trong tương lai, các rủi ro từ ứng dụng AI có thể vượt ra ngoài những rủi ro truyền thống, cổ hữu; phát sinh một số rủi ro mới, chưa có tiền lệ như sau:

Thứ nhất, mức độ tự động hóa cao và khả năng tiếp cận người dùng với quy mô lớn của ứng dụng AI có thể bị lợi dụng để thực hiện các hành vi chưa vi phạm pháp luật một cách rõ ràng, nhưng có mục tiêu không trong sáng về mặt đạo đức, chưa phù hợp với các nguyên tắc cơ bản về chống phân biệt đối xử, bảo đảm các quyền tự do chính đáng của con người. Một ví dụ điển hình là hệ thống AI hỗ trợ người sử dụng lao động kiểm soát hành vi của người lao động tại nơi làm việc³¹; hoạt động giám sát này càng phổ biến với xu hướng làm việc từ xa³². Nhận diện nguy cơ của AI với công tác bảo vệ sức khỏe, an ninh, quyền cơ bản của con người và bảo đảm các nguyên tắc dân chủ, pháp quyền và bảo vệ môi trường trong khối EU³³, Điều 5 Đạo luật AI của EU đã quy định cấm phân phối, sử dụng các ứng dụng AI phân loại con người dựa trên đặc điểm nhạy cảm như chủng tộc, đảng phái, quan điểm chính trị, tôn giáo, khuynh hướng tính dục; chấm điểm hành vi của con người; xây dựng cơ

sở dữ liệu nhận diện khuôn mặt thông qua việc thu thập hình ảnh khuôn mặt từ Internet hoặc video giám sát mà không có mục tiêu, định hướng... Tại Việt Nam, việc bảo vệ các quan hệ xã hội nói trên được ghi nhận tại Hiến pháp và pháp luật về lao động, bình đẳng giới, người khuyết tật... nhưng chưa có cơ chế thực thi hữu hiệu, đặc biệt là trước khả năng xâm phạm từ ứng dụng AI.

Ngoài ra, ứng dụng AI có thể bị lợi dụng để trực tiếp thực hiện hành vi vi phạm pháp luật hoặc che giấu hành vi vi phạm pháp luật trên quy mô lớn và mức độ phức tạp cao. Bên cạnh đó, việc ứng dụng AI dễ tiếp cận với cả người dùng phổ thông cũng làm phức tạp hóa công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm công nghệ cao, tội phạm trên không gian mạng. Vừa qua, tại Việt Nam cũng xuất hiện nhiều vụ việc lừa đảo chiếm đoạt tài sản bằng công nghệ ứng dụng AI³⁴. Tuy nhiên, đây là vấn đề có thể giải quyết thông qua nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

Thứ hai, trong tương lai khi AI ngày càng hoạt động ít phụ thuộc vào những thuật toán và dữ liệu đầu vào được con người cung cấp, AI có khả năng được xem xét trao tư cách pháp lý hay không? Giả sử, một hệ thống AI khuyến nghị hoặc tự đưa ra quyết định gây thiệt hại; được xác định là “có lỗi” đối với thiệt hại xảy ra. Dưới góc độ của khoa học pháp lý truyền thống, các hành vi gây thiệt hại của AI gắn liền với trách nhiệm pháp lý của nhà cung cấp dịch vụ AI hoặc người sử dụng ứng dụng AI. Tuy nhiên, đối với một số hệ thống AI có mức độ phức tạp cao,

³¹ Stephen Chen, “Chinese construction firms using AI to monitor workers’ safety ... but also to spot ‘loiterers’”, South China Morning Post, 06/7/2020, <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3091738/chinese-construction-firms-using-ai-monitor-workers-safety-also>, truy cập ngày 01/8/2024.

³² Hayden Field, “How Walmart, Delta, Chevron and Starbucks are using AI to monitor employee messages”, CNBC, 09/02/2024, <https://www.cnbc.com/2024/02/09/ai-might-be-reading-your-slack-teams-messages-using-tech-from-aware.html>, truy cập ngày 01/8/2024.

³³ Mục 8 phần mở đầu của Đạo luật Trí tuệ nhân tạo của EU.

³⁴ Thái Sơn, “Cảnh giác cao với tội phạm lừa đảo sử dụng trí tuệ nhân tạo”, Báo Nhân dân điện tử, 05/4/2024, <https://nhandan.vn/canh-giac-cao-voi-toi-pham-lua-dao-su-dung-tri-tue-nhan-cao-post746314.html>, truy cập ngày 01/8/2024.

nhà cung cấp dịch vụ và người dùng không thể lường trước hoặc kiểm soát được hành vi của AI một cách hợp lý. Trong trường hợp này, việc xác định trách nhiệm thuộc về nhà cung cấp dịch vụ AI hay người dùng AI còn phù hợp hay không³⁵? Có ý kiến cho rằng, việc trao cho hệ thống AI tư cách pháp lý (hoặc thành lập pháp nhân đại diện cho hành vi của AI) là cần thiết nhằm xác định trách nhiệm pháp lý của hệ thống AI trong bối cảnh AI ngày càng có khả năng tự quyết vượt ngoài phạm vi điều khiển và nhận thức của con người³⁶.

Thứ ba, việc huấn luyện mô hình AI đòi hỏi phải xử lý khối lượng dữ liệu rất lớn. Trong đó, nhiều dữ liệu có thể được thu thập, lưu trữ, xử lý, đăng tải trái pháp luật, như dữ liệu cá nhân hoặc các đối tượng được bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Tính hợp pháp của việc sử dụng các dữ liệu nói trên để huấn luyện mô hình AI là vấn đề đang tranh cãi trong các vụ tranh chấp dân sự. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, OpenAI đang bị kiện tập thể với cáo buộc đã “đánh cắp thông tin cá nhân, bao gồm cả những thông tin nhận dạng từ hàng trăm triệu người dùng Internet, bao gồm cả trẻ em, mà họ không được biết hoặc đồng ý”³⁷; The New York Times kiện OpenAI và Microsoft vì đã sử dụng các bài viết của tờ báo này để huấn luyện mô hình ngôn ngữ lớn GPT³⁸.

Từ các lý do trên, mặc dù các quy định hiện hành đã cơ bản đáp ứng được các yêu cầu về bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các chủ thể khỏi các rủi ro từ AI nhưng

vào thời điểm hiện tại, cần phải tiếp tục nghiên cứu một cách nghiêm túc, bài bản và có lộ trình hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam, nâng cao mức độ sẵn sàng của hệ thống pháp luật trước những rủi ro mới từ ứng dụng AI trong tương lai.

4. Một số đề xuất nâng cao mức độ sẵn sàng của hệ thống pháp luật trước rủi ro từ trí tuệ nhân tạo ở Việt Nam

Thứ nhất, cần lựa chọn phương thức kiểm soát rủi ro từ AI phù hợp. Như đã phân tích, có 03 nhóm cơ chế pháp lý kiểm soát rủi ro từ AI, bao gồm cơ chế các chủ thể tự kiểm soát rủi ro, cơ chế quản lý tiền kiểm và cơ chế quản lý hậu kiểm. Trong đó, ưu tiên hàng đầu là xây dựng hành lang pháp lý thông thoáng, linh hoạt, thống nhất, công bằng để các bên có thể chủ động tự bảo vệ hoặc thông qua các thiết chế giải quyết tranh chấp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đây là cách thức thể hiện sự tôn trọng quyền tự quyết, tự thỏa thuận của các bên; tận dụng các nguồn lực xã hội; hạn chế sự can thiệp quá mức của Nhà nước vào các quan hệ dân sự và phù hợp nhất với cơ chế thị trường.

Đối với những khía cạnh của AI mà thị trường không thể tự điều tiết và bắt buộc Nhà nước phải đặt vấn đề về quản lý trực tiếp, Nhà nước cũng cần phải xác định cơ chế tiền kiểm hay hậu kiểm là phù hợp để kiểm soát những rủi ro đặc thù của AI. Để trả lời câu hỏi này, chúng ta cần phải nhận diện một số khác biệt cơ bản giữa cơ chế tiền kiểm và cơ chế hậu kiểm như sau:

³⁵ Katherine B. Forrest, “*The Ethics and Challenges of Legal Personhood for AI*”, The Yale Law Journal, Volume 133, 22/4/2024. Nguồn: <https://www.yalelawjournal.org/forum/the-ethics-and-challenges-of-legal-personhood-for-ai>, truy cập ngày 01/8/2024.

³⁶ Claudio Novelli, *tlđđ*, pp. 153-154.

³⁷ Müge Fazlioglu, “*Training AI on personal data scraped from the web*”, International Association of Privacy Professionals, 08/11/2023, <https://iapp.org/news/a/training-ai-on-personal-data-scraped-from-the-web>, truy cập ngày 01/8/2024.

³⁸ Audrey Pope, “*NYT v. OpenAI: The Times’s About-Face*”, Harvard Law Review, 10/4/2024, <https://harvardlawreview.org/blog/2024/04/nyt-v-openai-the-times-about-face/>, truy cập ngày 01/8/2024.

- Về tính chất tuân thủ, cơ chế tiền kiểm đưa ra các quy trình, thủ tục chặt chẽ, rõ ràng, cụ thể và thường mang tính định lượng, do đó các chủ thể dễ tuân thủ hơn; hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan quản lý cũng được thống nhất. Việc các chủ thể tuân thủ đầy đủ các trình tự, thủ tục là “tám khiên” bảo vệ các chủ thể khỏi nhiều trách nhiệm pháp lý. Nói cách khác, khi các chủ thể hoàn thành nghĩa vụ pháp lý của mình và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận, xác nhận, chứng nhận, một phần rủi ro đã được chuyển cho cơ quan nhà nước nói trên. Trong khi đó, cơ chế hậu kiểm là phương thức quản lý có độ mở cao, linh hoạt hơn cho các chủ thể tự lựa chọn phương thức tuân thủ, nhưng dễ phát sinh rủi ro pháp lý trong quá trình thanh tra, kiểm tra, xác minh và xử lý vi phạm nếu không thống nhất cách hiểu, cách áp dụng với cơ quan quản lý nhà nước. Trong trường hợp này, các chủ thể phải chịu trách nhiệm toàn diện về hành vi của mình.

- Về chi phí tuân thủ, do bản chất của cơ chế tiền kiểm là các chủ thể phải đáp ứng các điều kiện trước khi tiến hành các hoạt động thuộc phạm vi quản lý, chi phí tuân thủ thường sẽ dồn vào giai đoạn chuẩn bị ban đầu. Sau giai đoạn này, các chi phí duy trì điều kiện hoạt động sẽ phát sinh nhưng thường với mức thấp hơn. Đồng thời, đối với cùng một điều kiện thì chi phí tuân thủ sẽ có sự tương đồng giữa các chủ thể (ví dụ, để được cấp một loại giấy phép thì các cá nhân, tổ chức sẽ phải bỏ ra khoản chi phí cơ bản như nhau). Ngược lại, chi phí tuân thủ khi áp dụng cơ chế hậu kiểm có thể được phân bổ linh hoạt trước, trong và sau khi tiến hành các hoạt động thuộc phạm vi quản lý; mức chi phí sẽ không cố định mà phụ thuộc vào phương thức tuân thủ mà các chủ thể lựa chọn để phù hợp với điều kiện về tổ chức, tài chính, nhân lực của mình.

- Về hiệu quả, cơ chế tiền kiểm có hiệu quả phòng ngừa rủi ro từ xa, trong khi cơ chế hậu kiểm hướng đến kiểm soát rủi ro đã thành hình, kiểm soát hậu quả và có tác dụng răn đe.

Do đó, cơ chế tiền kiểm là phù hợp hơn để điều chỉnh những vấn đề đã được xác định cụ thể, khoanh vùng được nội hàm đối tượng quản lý và phương pháp quản lý để đạt được các mục tiêu quản lý đối với mỗi đối tượng quản lý cụ thể (do cơ chế tiền kiểm quản lý về điều kiện chủ thể). Khi các vấn đề trên được xác định đầy đủ và chính xác, cơ chế tiền kiểm sẽ phòng ngừa tối đa những rủi ro có thể phát sinh. Trong khi đó, cơ chế hậu kiểm phát huy tác dụng khi quản lý những vấn đề chưa rõ ràng về đối tượng quản lý, chưa xác định được phải áp dụng điều kiện nào mới phù hợp; chỉ kiểm soát những hành vi gây thiệt hại đến trật tự quản lý nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Vì vậy, từ góc độ quản lý nhà nước, AI nên được quản lý theo cơ chế hậu kiểm.

Từ góc độ hiệu quả kinh tế - xã hội, hiện nay, công nghệ AI phát triển nhanh chóng với nhiều hình thức đa dạng, phong phú; mức độ cạnh tranh của ngành công nghiệp AI trên thế giới là rất cao, các sản phẩm, dịch vụ AI phát triển tại nước ngoài rất dễ tiếp cận tại thị trường Việt Nam. Do đó, nếu xác định AI là công nghệ cần ưu tiên phát triển ở Việt Nam, chúng ta cần có cơ chế quản lý thông thoáng, linh hoạt, tiết kiệm thời gian, chi phí tuân thủ để khuyến khích các cá nhân, tổ chức ở Việt Nam nghiên cứu, phát triển, thương mại hóa các hệ thống AI; ưu tiên quản lý hậu kiểm để hạn chế rào cản tiếp cận thị trường AI. Đây cũng là quan điểm quản lý nhà nước được nêu tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng: “*thực hiện phương thức, công cụ quản lý nhà nước chủ yếu bằng điều tiết gián tiếp, tăng cường hậu kiểm; giảm tối*

đa rủi ro pháp lý và chi phí tuân thủ đối với người dân và doanh nghiệp”³⁹.

Thứ hai, nhằm tạo điều kiện cho các bên tự kiểm soát rủi ro từ trí tuệ nhân tạo, Nhà nước cần hoàn thiện hệ thống pháp luật chung và pháp luật chuyên ngành liên quan đến vấn đề AI để tránh các khoảng trống pháp lý trong hoạt động nghiên cứu AI; huấn luyện, xây dựng thuật toán, mô hình AI; thương mại hóa AI và sử dụng các ứng dụng AI. Ngoài các nhóm quy định mà Thủ tướng Chính phủ đã giao cho các Bộ quản lý chuyên ngành rà soát theo Quyết định số 127/QĐ-TTg, pháp luật về bảo vệ dữ liệu cá nhân, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, lao động, bình đẳng giới, người khuyết tật... cũng cần được đặc biệt chú trọng nghiên cứu, rà soát để bảo vệ nhóm người dễ bị tổn thương khỏi những rủi ro đến từ AI.

Thứ ba, việc quản lý các hoạt động liên quan đến AI cần bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan, tiết kiệm thời gian, chi phí tuân thủ của cá nhân, tổ chức. Ngoài ra, hình thức quản lý cần được xem xét trên cơ sở phân loại hệ thống AI theo mức độ rủi ro (tương tự như Đạo luật AI của EU). Mức độ rủi ro của mỗi hệ thống AI cần phải được đánh giá toàn diện, minh bạch và công bằng theo quy mô, mức độ thông minh, mục đích sử dụng, lĩnh vực sử dụng và cách thức huấn luyện. Trong bối cảnh Chính phủ quyết tâm cắt giảm, đơn giản hóa ngành nghề kinh doanh có điều kiện, điều kiện kinh doanh⁴⁰ và cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia⁴¹, hình thức quản lý AI cần

phải được nghiên cứu một cách nghiêm túc, thận trọng; tránh quản lý “cào bằng” giữa các hệ thống AI với mức độ rủi ro khác nhau; tránh hiện tượng “không quản được thì cấm”; không hình sự hóa quan hệ kinh tế⁴². Đối với những ngành, nghề có ứng dụng AI nhưng đã có điều kiện đầu tư kinh doanh để kiểm soát rủi ro và cơ chế bảo đảm chất lượng sản phẩm, dịch vụ, cần phải tận dụng tối đa cơ chế kiểm soát đã quy định trong pháp luật hiện hành; tránh đặt thêm điều kiện quản lý ứng dụng AI trong ngành, nghề đó. Ngoài ra, việc xây dựng cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (regulatory sandbox) đối với hoạt động AI cũng nên được cân nhắc.

Thứ tư, Việt Nam cần tích cực, chủ động tham khảo kinh nghiệm quốc tế liên quan đến kiểm soát rủi ro từ AI để tăng tốc độ phản ứng chính sách, tránh tình trạng bị động trước những vấn đề pháp lý mới liên quan đến AI. Trong bối cảnh nhiều quốc gia có hệ thống AI phát triển trên thế giới đã và đang hình thành khung pháp lý về AI, việc pháp luật Việt Nam có sự hài hòa về quan điểm, định hướng, nguyên tắc chung được cộng đồng quốc tế thừa nhận trong quản lý AI sẽ tạo môi trường thuận lợi để thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài cũng như giúp doanh nghiệp Việt Nam tiếp cận thị trường nước ngoài dễ dàng hơn trong lĩnh vực AI. Minh chứng cho xu hướng này, Bộ Thông tin và Truyền thông đã tham khảo kinh nghiệm xác định hệ thống AI có rủi ro cao của EU tại Điều 65 Dự thảo Luật Công nghiệp công nghệ số⁴³ ■

³⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tập I, tr. 97.

⁴⁰ Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020 - 2025.

⁴¹ Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 05/01/2024 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2024.

⁴² Mục III.2 Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 10/10/2023 của Bộ Chính trị về xây dựng và phát huy vai trò của đội ngũ doanh nhân Việt Nam trong thời kỳ mới.

⁴³ Dự thảo 3 Luật Công nghiệp công nghệ số kèm theo Công văn số 3071/BTTTT-CNICT ngày 26/7/2024 của Bộ Thông tin và Truyền thông về việc thẩm định Hồ sơ dự án Luật Công nghiệp công nghệ số.

HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT TƯ PHÁP NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN NHẪM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CẢI CÁCH TƯ PHÁP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. ĐỖ ĐỨC HỒNG HÀ

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Tư pháp người chưa thành niên; tư pháp người chưa thành niên; người chưa thành niên.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/07/2024

Phản biện : 16/08/2024

Duyệt bài : 18/08/2024

Article Information:

Keywords: Law on Juvenile Justice; juvenile justice; the juvenile.

Article History:

Received : 24 Jul. 2024

Peer Reviewed : 16 Aug. 2024

Approved : 18 Aug. 2024

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết, tác giả kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện Dự thảo Luật Tư pháp người chưa thành niên nhằm góp phần khắc phục những hạn chế của pháp luật Việt Nam hiện hành về tư pháp người chưa thành niên.

Abstract:

Within the scope of this article, the author provides a number of recommendations to further clarify the necessity of developing and promulgating the Law on Juvenile Justice to contribute to overcoming the shortcomings and inadequacies of the current Vietnamese legal system.

Đảng, Nhà nước ta luôn xác định trẻ em được ưu tiên chăm sóc, giáo dục và bảo vệ đặc biệt thể hiện trong nhiều nghị quyết, văn kiện quan trọng; đặc biệt, Chỉ thị số 28-CT/TW ngày 25/12/2023 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc đã đề ra giải pháp “*phát triển hệ thống tư pháp thân thiện và bảo vệ trẻ em*”. Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: “*Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia vào các vấn đề*

về trẻ em” (khoản 1 Điều 37). Công ước của Liên hợp quốc về Quyền trẻ em năm 1989 mà Việt Nam là thành viên yêu cầu: “*Các quốc gia thành viên phải tìm cách thúc đẩy việc thiết lập những đạo luật, thủ tục, các cơ quan và thể chế áp dụng riêng cho những trẻ em bị tình nghi, bị cáo buộc hay bị xác nhận là đã vi phạm luật hình sự*” (khoản 3 Điều 40). Việt Nam đã có nhiều bộ luật, luật, văn bản dưới luật điều chỉnh về tư pháp đối với người chưa thành niên (NCTN). Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện hành điều chỉnh về vấn đề này cũng còn nhiều hạn chế.

1. Những hạn chế của pháp luật Việt Nam hiện hành về tư pháp người chưa thành niên

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về tư pháp NCTN còn tản mạn, nhiều tầng nấc, thiếu đồng bộ, bị cắt khúc, gây khó khăn khi áp dụng trong thực tiễn, cụ thể là:

- Pháp luật nội dung chủ yếu quy định mang tính nguyên tắc chung về hình phạt được ghi nhận trong Bộ luật Hình sự năm 2015 (BLHS) và các văn bản hướng dẫn thi hành; pháp luật về thủ tục tố tụng quy định bởi Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (BLTTHS) và các văn bản hướng dẫn thi hành; cơ chế thi hành án, thi hành biện pháp giám sát, giáo dục khi NCTN *được miễn trách nhiệm hình sự* lại được phân hóa thực hiện bởi 02 hệ thống văn bản với thứ bậc khác nhau¹.

- Cùng nội dung điều chỉnh về thủ tục tố tụng thân thiện đối với NCTN, ngoài việc điều chỉnh bởi BLTTHS, *còn có 03 loại văn bản hướng dẫn thi hành về vấn đề này được ban hành bởi các chủ thể khác nhau tương ứng với từng giai đoạn tố tụng khác nhau*², dẫn đến thiếu đồng bộ, cắt khúc.

- Tồn tại sự chồng lấn giữa các chế tài hành chính và hình sự về biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng (Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012) với biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng (BLHS).

Thứ hai, hệ thống hình phạt hiện hành còn một số sai sót, không thực hiện được trong thực tế; một số quy định chưa phù hợp với độ tuổi, đặc điểm, tính chất hành vi phạm tội của NCTN. Một số hình phạt không có sự phân hóa giữa NCTN và người trưởng thành³. Mức hình phạt tù tối đa áp dụng với NCTN vẫn còn rất nghiêm khắc. Điều kiện NCTN được tha tù trước hạn vẫn còn chặt chẽ⁴. Các biện pháp giám sát, giáo dục đã được quy định nhưng hầu như không được áp dụng, thiếu tính khả thi và còn nhiều bất cập. Các biện pháp xử lý chuyển hướng còn ít và mang tính hình thức, thiếu cơ chế phục hồi cho NCTN... Cụ thể:

- Các biện pháp giám sát, giáo dục hiện hành chưa phù hợp khi quy định: (1) áp dụng đồng thời biện pháp này cùng với việc miễn trách nhiệm hình sự, trong khi chưa có chế tài xử lý việc không chấp hành biện pháp giám sát, giáo dục dẫn đến thiếu sự tin tưởng từ cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng, nên biện pháp này ít hoặc không được áp dụng mà chủ yếu lựa chọn áp dụng hình phạt cải tạo không giam giữ hoặc tù có thời hạn cho hưởng án treo; (2) cho phép người đại diện hợp pháp của NCTN đồng ý áp dụng là một điều kiện độc lập để áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục, điều này không hoàn toàn phù hợp với Bình luận chung số 24 của Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hợp quốc; (3) các biện pháp giám sát,

¹⁾ (1) Nghị định số 37/2018/NĐ-CP ngày 10/3/2018 của Chính phủ về thi hành các biện pháp giám sát, giáo dục người dưới 18 tuổi phạm tội được miễn trách nhiệm hình sự; (2) Luật Thi hành án hình sự.

²⁾ (1) Thông tư liên tịch số 06/2018/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BLĐT BXH ngày 21/12/2018 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về phối hợp thực hiện quy định của BLTTHS về thủ tục tố tụng đối với người dưới 18 tuổi; (2) Thông tư số 02/2018/TT-TANDTC ngày 21/9/2018 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao quy định chi tiết việc xét xử vụ án hình sự có người tham gia tố tụng là người dưới 18 tuổi thuộc thẩm quyền của Tòa gia đình và NCTN; (3) Thông tư số 28/2020/TT-BCA ngày 26/3/2020 quy định trình tự, thủ tục tiếp nhận, phân loại, xử lý, giải quyết, tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố của lực lượng công an nhân dân.

³⁾ Ví dụ: hình phạt cảnh cáo.

⁴⁾ Ví dụ: không cho phép được tha tù đối với NCTN khi họ phạm tội 02 lần trở lên, nếu các tội đó của các em thuộc trường hợp ít nghiêm trọng, nghiêm trọng hoặc là đồng phạm không đáng kể.

giáo dục còn ít chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn.

- Thiếu quy định thời hạn về thực hiện nghĩa vụ đối với NCTN khi được áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng (Điều 94 BLHS). Biện pháp này, về bản chất tên gọi là một trình tự, thủ tục thực hiện, trong khi đó điểm a khoản 3 lại xác định xin lỗi bị hại và bồi thường thiệt hại là một trong những nghĩa vụ của người chấp hành án cũng chưa phù hợp. Theo đó, cần xác định nghĩa vụ này là một trong những biện pháp xử lý chuyên hướng.

- Một số biện pháp tư pháp áp dụng cho người đã thành niên như bồi thường thiệt hại, buộc xin lỗi công khai (Điều 48 BLHS) có tính chất tương đồng với nghĩa vụ của NCTN khi được áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng tại điểm a khoản 3 Điều 93 BLHS cũng chưa thật sự thống nhất.

- Biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng (Điều 96 BLHS) quy định chưa rõ ràng, thiếu căn cứ dẫn đến khó khăn khi áp dụng. Theo quy định tại Điều 90 BLHS: *“Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi phạm tội phải chịu trách nhiệm hình sự theo những quy định của Chương này; theo quy định khác của Phần thứ nhất của Bộ luật này không trái với quy định của Chương này”*, thì NCTN có thể bị áp dụng các biện pháp tư pháp tại Điều 46 BLHS (trừ điểm c khoản 1) và biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng tại Điều 96 BLHS là chưa phù hợp, thiếu công bằng. Mặt khác, trước đây, BLHS năm 1999 quy định 02 biện pháp tư pháp là giáo dục tại xã, phường, thị trấn và giáo dục tại trường giáo dưỡng. Tuy nhiên, BLHS hiện hành đã chuyển biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn thành biện pháp giám sát, giáo dục. Do đó, về bản chất có thể hiểu, biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng là một biện pháp giám sát, giáo dục.

Đồng thời, thiếu chế tài áp dụng đối với người dưới 18 tuổi bỏ trốn khỏi trường giáo dưỡng, khi bắt được đã trên 18 tuổi thì xử lý như thế nào.

- Phạm vi miễn trách nhiệm hình sự khi áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục đối với NCTN phạm tội còn hẹp đối với các trường hợp NCTN phạm tội từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi nếu thực hiện tội rất nghiêm trọng do lỗi vô ý; người từ 14 đến dưới 16 tuổi phạm tội rất nghiêm trọng như chuẩn bị phạm tội giết người, cố ý gây thương tích, cướp giật...

- Khoản 3 Điều 93 BLHS về miễn trách quy định một trong những nghĩa vụ NCTN phải thực hiện là tham gia các chương trình học tập, dạy nghề do địa phương tổ chức. Về bản chất, nghĩa vụ này không phải là nhiệm vụ khi bị áp dụng biện pháp miễn trách mà là một biện pháp chuyên hướng mới phù hợp.

- Căn cứ quyết định hình phạt cảnh cáo của người đã thành niên tại Điều 34 BLHS cũng được áp dụng đối với NCTN là chưa phù hợp, thiếu công bằng, chưa có tính đặc thù. Điều 34 BLHS quy định: *“Cảnh cáo được áp dụng đối với người phạm tội ít nghiêm trọng và có nhiều tình tiết giảm nhẹ, nhưng chưa đến mức miễn hình phạt”*. Theo đó, người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi không được áp dụng hình phạt này. Trong khi đó, đối tượng này nếu phạm tội rất nghiêm trọng quy định tại điểm b khoản 2 Điều 91 BLHS thì có thể được áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục *“Hòa giải tại cộng đồng”*. Như vậy, trường hợp này, nếu NCTN và bị hại không tự nguyện hòa giải được thì phải đưa vụ án ra xét xử, nhưng không được áp dụng hình phạt cảnh cáo là chưa phù hợp.

- Điều 99 BLHS quy định chỉ áp dụng hình phạt tiền đối với NCTN từ 16 tuổi đến

dưới 18 tuổi có thu nhập hoặc có tài sản là chưa bảo đảm công bằng, bình đẳng đối với NCTN từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phạm tội. Ví dụ, người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phạm tội tổ chức đua xe trái phép (Điều 265), đua xe trái phép (Điều 266) nếu có đủ điều kiện theo Điều 54 BLHS được áp dụng khoản 1 các điều này mà có tài sản thì không được áp dụng hình phạt tiền.

- Hình phạt áp dụng đối với NCTN vẫn còn quá nghiêm khắc, chưa phù hợp với xu hướng quốc tế hiện nay (Indonesia hình phạt cao nhất đối với NCTN là 10 năm; Đức là 10 năm; Corroatia 10 năm...), việc áp dụng mức hình phạt cao nhất đối với NCTN trong mọi tội phạm mà chưa có sự phân hóa theo từng loại tội phạm là chưa bảo đảm tính nhân văn, phù hợp với đặc điểm, lứa tuổi, nhận thức của NCTN. Đặc biệt, thiếu quy định mang tính nguyên tắc ưu tiên áp dụng các hình phạt không mang tính chất giam giữ dẫn đến thực tiễn xét xử tại các Tòa án trong thời gian qua chưa thật sự chú ý áp dụng các hình phạt này.

- Theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 103 BLHS, tổng hợp hình phạt tù đối với NCTN khi họ phạm tội trước lúc 18 tuổi nặng hơn hoặc bằng với tội phạm sau khi 18 tuổi, nhưng khi tổng hợp hình phạt tù cũng không quá mức hình phạt cao nhất là 18 năm tù đối với người từ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là thiếu công bằng với trường hợp người đã trên 18 tuổi khác hoặc trường hợp NCTN thực hiện tội phạm trước khi 16 tuổi tại điểm b khoản 2 Điều 103 BLHS.

- Căn cứ cho NCTN được hưởng án treo, hoãn chấp hành án phạt tù như người đã

trưởng thành tại Điều 65 và Điều 67 BLHS là chưa phù hợp, thiếu những quy định có tính chất đặc thù cho họ.

- Căn cứ tha tù trước hạn có điều kiện đối với NCTN còn nặng nề. Quy định không cho phép tha tù trước thời hạn đối với NCTN khi họ phạm tội 02 lần trở lên, nếu các tội đó thuộc trường hợp ít nghiêm trọng, nghiêm trọng hoặc là đồng phạm có vai trò không đáng kể... là cứng nhắc. Đồng thời, quy định thời điểm xét tha tù trước thời hạn có điều kiện đối với NCTN được chia thành 3 đợt trong một năm chưa phù hợp, không bảo đảm lợi ích tốt nhất cho NCTN.

Thứ ba, thủ tục tố tụng hình sự chưa thực sự thân thiện, phù hợp với tâm lý lứa tuổi, khả năng nhận thức và sự phát triển của NCTN; một số quy định chưa bảo đảm được lợi ích tốt nhất cho NCTN; thiếu thiết chế bảo vệ NCTN là bị hại, người làm chứng...:

- Hiện nay, trình tự, thủ tục tố tụng hình sự đối với NCTN được quy định tại Chương XXVIII BLTTHS. Tuy nhiên, đa phần các quy định này thể hiện trình tự, thủ tục dành cho NCTN là người bị buộc tội và trên cơ sở điều chỉnh một phần nhỏ trong hệ thống thủ tục tố tụng chung nên chưa hiệu quả, thiếu các quy định thân thiện, đặc biệt đối với NCTN là bị hại, người làm chứng trong vụ án hình sự. Mặt khác, các quy định về thủ tục tố tụng thân thiện được quy định trong nhiều loại văn bản với nhiều thứ bậc khác nhau⁵.

- Trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục quy định tại các Điều 426, 427, 428 và 429 BLTTHS còn thiếu cụ thể, chưa rõ ràng, chưa chặt chẽ, khi nào thì người có

⁵⁾ (1) Thông tư liên tịch số 01/2022/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BQP-BLĐTĐBXH ngày 18/02/2022; (2) Thông tư liên tịch số 06/2018/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BLĐTĐBXH ngày 21/12/2018; (3) Thông tư số 02/2018/TT-TANDTC ngày 21/9/2018 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; (4) Thông tư số 01/2017/TT-TANDTC ngày 28/7/2017 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

thảm quyền tiến hành tố tụng được quyền áp dụng, có bắt buộc phải có kết luận điều tra, bản cáo trạng hay chỉ cần có quyết định khởi tố bị can; các quyết định có bị khiếu nại, kháng nghị hay không; thiếu quy định về hiệu lực của các quyết định này. Việc tổ chức thi hành biện pháp giám sát, giáo dục NCTN được thực hiện bởi văn bản dưới luật chưa phù hợp⁶.

- Việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố, điều tra vụ án có NCTN bị buộc tội cơ bản áp dụng thủ tục chung như đối với người đã thành niên, thiếu tính thân thiện. Mặc dù nội dung này đã được hướng dẫn tại Thông tư số 43/2021/TT-BCA ngày 22/4/2021 của Bộ trưởng Bộ Công an, tuy nhiên cần pháp điển nội dung này thành Luật.

- Thiếu các quy định thân thiện khi thực hiện một số hoạt động điều tra, truy tố như nhận dạng, nhận biết giọng nói, đối chất, khám xét người, xem xét dấu vết trên thân thể đối với NCTN. Chưa quy định về yêu cầu đặc thù với người bào chữa cho NCTN cũng phải bảo đảm am hiểu tâm, sinh lý hoặc có kinh nghiệm giải quyết vụ án đối với NCTN.

- Việc tham gia tố tụng của người đại diện còn thiếu quy định về trường hợp không được đại diện cho NCTN. Quy định quyền và nghĩa vụ của người đại diện, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, nhà trường, cơ quan, tổ chức khác khi tham tố tụng trong cùng một điều luật (Điều 420 BLTTHS) không rõ ràng, khó khăn trong việc áp dụng.

- Quy định liên quan đến việc giữ bí mật thông tin của NCTN vẫn còn tùy nghi, việc tổ chức xét xử để bảo vệ người dưới 18

tuổi thì Tòa án “có thể” xét xử kín nhưng vẫn phải tuyên án công khai. Tuy nhiên, việc tuyên án công khai toàn bộ bản án vẫn chưa bảo đảm quyền bí mật cá nhân của bị cáo.

- Thời hạn tạm giam đối với NCTN phạm tội tuy đã được giảm đáng kể nhưng thời hạn này vẫn còn rất dài. Trong trường hợp phạm tội đặc biệt nghiêm trọng, NCTN có thể bị tạm giam đến 12 tháng, thậm chí dài hơn trong những trường hợp ngoại lệ theo quyết định của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Thời hạn này quá dài, so với khuyến nghị của Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hợp quốc⁷.

Thứ tư, một số cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên chưa được nội luật hóa đầy đủ; một số quy định chưa phù hợp với chuẩn mực quốc tế, cụ thể là:

- Chưa nội luật hóa một số quy định tại Điều 40 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em năm 1989: chưa bảo đảm quyền trợ giúp pháp lý miễn phí cho người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi; sự riêng tư của NCTN vẫn chưa được bảo đảm trong tất cả các giai đoạn tố tụng; chưa hình thành các cơ quan, tổ chức riêng cho NCTN bị coi là người bị buộc tội (các cơ quan này mới chỉ hình thành một phần tại Tòa án, cụ thể là Tòa gia đình và NCTN); chưa có nhiều biện pháp khác nhau về chăm sóc, hướng dẫn, giám sát, bảo trợ, các chương trình giáo dục, dạy nghề và những biện pháp thay thế khác.

- Chưa thể chế hóa một số quy định theo hướng dẫn của Quy tắc Bắc Kinh: BLTTHS yêu cầu tuyên án công khai các vụ án có NCTN là người phạm tội chưa bảo đảm sự riêng tư của NCTN theo hướng dẫn của

⁶ Nghị định số 37/2018/NĐ-CP ngày 10/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành các biện pháp giám sát, giáo dục người dưới 18 tuổi phạm tội được miễn trách nhiệm hình sự.

⁷ Theo Bình luận chung số 10, thời hạn tạm giam đối với NCTN phạm tội không nên quá 06 tháng.

Quy tắc Bắc Kinh⁸; mục 15 Quy tắc Bắc Kinh yêu cầu NCTN có quyền được trợ giúp pháp lý miễn phí nhưng nội dung này vẫn chưa được nội luật hóa (theo quy định của Luật Trợ giúp pháp lý thì đối tượng NCTN được trợ giúp miễn phí chỉ là người dưới 16 tuổi); chưa quy định báo cáo điều tra xã hội về hoàn cảnh sống, điều kiện dẫn đến phạm tội là một cơ sở để Tòa án xem xét, quyết định hình phạt.

Thứ năm, cơ chế bảo đảm sự tham gia của người có hiểu biết về tâm lý, xã hội trong quá trình tố tụng còn mờ nhạt, chưa ghi nhận điều kiện, nhiệm vụ và quyền hạn của người làm công tác xã hội trong tố tụng, thi hành án theo quy định tại Điều 72 Luật Trẻ em năm 2016. Đặc biệt, việc xem xét, áp dụng các biện pháp giam giữ chủ yếu do đánh giá của người có thẩm quyền tiến hành tố tụng, chưa có cơ chế đánh giá dựa trên báo cáo lý lịch xã hội về NCTN.

Pháp luật còn sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau về NCTN, thiếu đồng bộ. Bộ luật Dân sự, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Phòng, chống mua bán người, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính quy định “NCTN” là người chưa đủ 18 tuổi; BLHS, BLTTHS, Luật Thi hành án hình sự, Luật Đặc xá sử dụng thuật ngữ “*Người dưới 18 tuổi*”; Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá; Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia sử dụng thuật ngữ “*Người chưa đủ 18 tuổi*”; Luật Trẻ em, Luật Người khuyết tật lại quy định “*Trẻ em là người dưới 16 tuổi*”...

Thiếu các quy định về chi phí hỗ trợ cho người bị hại trong hoạt động tố tụng: Hành vi phạm tội có thể tác động nghiêm trọng và lâu dài đối với NCTN, đặc biệt là bạo lực tình dục, bạo lực gia đình. Nhiều trường hợp, NCTN và gia đình phải chịu các chi phí liên quan đến việc điều trị y tế khẩn cấp, chi phí liên quan đến quá trình tư pháp hình sự, chi phí cho dịch vụ tư vấn, phục hồi nhân phẩm nhưng không có khả năng chi trả ngay lập tức, trong khi đó vấn đề bồi thường cho họ chỉ được xem xét, giải quyết khi phán quyết của Tòa án có hiệu lực, dẫn đến nhiều khó khăn, áp lực cho bị hại⁹.

2. Góp ý một số nội dung của Dự thảo Luật Tư pháp người chưa thành niên

Thứ nhất, về quy trình xử lý chuyển hướng, tác giả cơ bản tán thành với quy định: NCTN được áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng thay thế quy trình tố tụng hình sự; trường hợp vi phạm nghĩa vụ, thì NCTN có thể bị thay đổi biện pháp xử lý chuyển hướng nghiêm khắc hơn là giáo dục tại trường giáo dưỡng mà không bị tiếp tục điều tra, truy tố, xét xử (trừ trường hợp phạm tội mới) nhằm bảo đảm chính sách hình sự nhất quán trong xử lý NCTN phạm tội chủ yếu nhằm mục đích giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa sai lầm, cải thiện nhận thức và hành vi, phát triển lành mạnh, trở thành công dân có ích cho xã hội mà không phải nhằm mục đích trừng phạt¹⁰.

Thứ hai, về mở rộng các trường hợp áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng, tác giả tán thành với đề xuất cần mở rộng các trường hợp được áp dụng xử lý chuyển

⁸) Quy tắc Bắc Kinh nhấn mạnh tầm quan trọng của việc không tiết lộ danh tính của NCTN vi phạm pháp luật nhằm ngăn ngừa sự miệt thị và cản trở quá trình phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng của NCTN.

⁹) Tòa án nhân dân tối cao (2024), Báo cáo số 32/BC-TANDTC ngày 26/4/2024 của Tòa án nhân dân tối cao tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về tư pháp NCTN, tr.20-30.

¹⁰) Theo Báo cáo số 32/BC-TANDTC của Tòa án nhân dân tối cao về tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về tư pháp NCTN, trong 06 năm (từ năm 2018 đến năm 2023), cả nước chỉ có 35 trường hợp NCTN được áp dụng biện pháp giám sát, giáo dục (trung bình mỗi năm có khoảng 06 trường hợp).

hướng để phù hợp với việc chuyển biến pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng thành biện pháp xử lý chuyển hướng, tạo cơ sở để thực thi tốt nguyên tắc của BLHS đó là “*chỉ áp dụng hình phạt tù có thời hạn với NCTN phạm tội khi xét thấy các hình phạt và biện pháp giáo dục và các biện pháp ngăn chặn khác không có tác dụng răn đe, phòng ngừa*”¹¹.

Thứ ba, về thẩm quyền áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng, tác giả cơ bản tán thành với quy định cả ba cơ quan (Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án) đều có thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng tại mỗi giai đoạn tố tụng; riêng biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng phải do Tòa án quyết định nhằm đáp ứng nguyên tắc nhanh chóng, kịp thời, giúp NCTN có đủ điều kiện luật định sẽ sớm được áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng.

Thứ tư, về kiểm sát hoạt động xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng, tác giả tán thành cần quy định Viện kiểm sát kiểm sát hoạt động xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng góp phần khắc phục bất cập của pháp luật hiện hành thiếu cơ chế giám sát việc áp

dụng, nhất là giám sát việc thi hành các biện pháp xử lý chuyển hướng.

Thứ năm, về hình phạt, tổng hợp hình phạt và các chế định khác liên quan đến hình phạt¹², tác giả cơ bản tán thành về cần giảm mức hình phạt đối với NCTN¹³ để bảo đảm thể chế hóa chính sách nhân văn, nhân đạo của Đảng, Nhà nước ta trong xử lý đối với NCTN phạm tội.

Thứ sáu, về rút ngắn thời hạn tố tụng, tác giả tán thành việc cần rút ngắn thời hạn tố tụng đối với vụ án có NCTN bị buộc tội theo hướng, thời hạn điều tra, thời hạn quyết định việc truy tố, thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm không quá một phần hai thời hạn tương ứng được quy định tại BLTTHS, trừ trường hợp vụ án có tính chất phức tạp, khắc phục bất cập trong thực tiễn thời gian qua, khi thời hạn tạm giam đối với NCTN đã hết, nhưng thời hạn tiến hành tố tụng vẫn còn dài và chưa kết thúc điều tra, truy tố, xét xử, thì phải trả tự do cho NCTN, gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án.

Thứ bảy, tuy nhiên, để hoàn thiện thêm Dự thảo Luật, bảo đảm thống nhất với quy định tại Điều 9 BLHS hiện hành¹⁴,

¹¹ Theo quy định hiện hành, NCTN phạm tội nghiêm trọng có thể bị tạm giam tới 08 tháng, phạm tội rất nghiêm trọng có thể bị tạm giam tới 11 tháng.

¹² Nếu Quốc hội tán thành trong Luật Tư pháp NCTN có quy định mức hình phạt và tổng hợp hình phạt.

¹³ Đối với người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi phạm tội thì không quá 15 năm tù; đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi phạm tội thì không quá 09 năm tù (giảm 03 năm so với quy định tương ứng của BLHS).

¹⁴ “**Điều 9. Phân loại tội phạm**

1. Căn cứ vào tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội được quy định trong Bộ luật này, tội phạm được phân thành 04 loại sau đây:

a) Tội phạm ít nghiêm trọng là tội phạm có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội không lớn mà mức cao nhất của khung hình phạt do Bộ luật này quy định đối với tội ấy là phạt tiền, phạt cải tạo không giam giữ hoặc phạt tù đến 03 năm;

b) Tội phạm nghiêm trọng là tội phạm có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội lớn mà mức cao nhất của khung hình phạt do Bộ luật này quy định đối với tội ấy là từ trên 03 năm tù đến 07 năm tù;

c) Tội phạm rất nghiêm trọng là tội phạm có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội rất lớn mà mức cao nhất của khung hình phạt do Bộ luật này quy định đối với tội ấy là từ trên 07 năm tù đến 15 năm tù;

d) Tội phạm đặc biệt nghiêm trọng là tội phạm có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội đặc biệt lớn mà mức cao nhất của khung hình phạt do Bộ luật này quy định đối với tội ấy là từ trên 15 năm tù đến 20 năm tù, tù chung thân hoặc tử hình”.

tao thuận lợi cho Tòa án khi quyết định hình phạt, cũng như bảo đảm công bằng trong việc xử lý NCTN phạm tội, cần quy định đồng bộ về mức hình phạt đối với NCTN, không loại trừ 05 tội¹⁵ như Điều 111 của Dự thảo Luật¹⁶. Ngoài ra, để Dự thảo Luật nhân đạo, nhân văn hơn, công bằng, khả thi hơn, hoàn thiện và đồng bộ hơn, cần: (1) quy định cả mức hình phạt thấp nhất có thể áp dụng đối với NCTN phạm tội; (2) cân nhắc

tăng mức hình phạt chung trong trường hợp NCTN phạm nhiều tội hoặc có nhiều bản án cao hơn mức hình phạt cao nhất so với trường hợp NCTN chỉ phạm một tội; (3) rà soát thêm BLHS để sửa đổi một số quy định về hình phạt và các chế định liên quan đến hình phạt, chấp hành hình phạt như: khái niệm hình phạt, mục đích áp dụng hình phạt, quyết định hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt được áp dụng¹⁷■

¹⁵ (1) Tội giết người; (2) Tội hiếp dâm; (3) Tội hiếp dâm người dưới 16 tuổi; (4) Tội cưỡng dâm người từ đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi; (5) Tội sản xuất trái phép chất ma túy.

¹⁶ Vì các tội này gây bức xúc cho xã hội hay xảy ra nhiều hay đều có hình phạt cao nhất là tù hình hoặc tù chung thân hay cần xử lý nghiêm khắc hơn để răn đe, phòng ngừa hay còn vì lý do gì khác? Nếu vì những lý do này thì theo chúng tôi là:

- Còn thiếu 03 tội cũng có hình phạt cao nhất là tù hình được quy định trong BLHS hiện hành tại các điều: Điều 250. Tội vận chuyển trái phép chất ma túy; Điều 251. Tội mua bán trái phép chất ma túy; Điều 299. Tội khủng bố.

- Còn thiếu 10 tội cũng có hình phạt cao nhất là tù chung thân được quy định trong BLHS hiện hành tại các điều: Điều 134. Tội cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác; Điều 151. Tội mua bán người dưới 16 tuổi; Điều 168. Tội cướp tài sản; Điều 169. Tội bắt cóc nhằm chiếm đoạt tài sản; Điều 171. Tội cướp giết tài sản; Điều 249. Tội tàng trữ trái phép chất ma túy; Điều 252. Tội chiếm đoạt chất ma túy; Điều 265. Tội tổ chức đua xe trái phép; Điều 303. Tội phá hủy công trình, cơ sở, phương tiện quan trọng về an ninh quốc gia; Điều 304. Tội chế tạo, tàng trữ, vận chuyển, sử dụng, mua bán trái phép hoặc chiếm đoạt vũ khí quân dụng, phương tiện kỹ thuật quân sự.

¹⁷ “**Điều 30. Khái niệm hình phạt**

Hình phạt là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất của Nhà nước được quy định trong Bộ luật này, do Tòa án quyết định áp dụng đối với người hoặc pháp nhân thương mại phạm tội nhằm tước bỏ hoặc hạn chế quyền, lợi ích của người, pháp nhân thương mại đó”.

“**Điều 31. Mục đích của hình phạt**

Hình phạt không chỉ nhằm trừng trị người, pháp nhân thương mại phạm tội mà còn giáo dục họ ý thức tuân theo pháp luật và các quy tắc của cuộc sống, ngăn ngừa họ phạm tội mới; giáo dục người, pháp nhân thương mại khác tôn trọng pháp luật, phòng ngừa và đấu tranh chống tội phạm”.

“**Điều 54. Quyết định hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt được áp dụng**

1. Tòa án có thể quyết định một hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt được áp dụng nhưng phải trong khung hình phạt liền kề nhẹ hơn của điều luật khi người phạm tội có ít nhất hai tình tiết giảm nhẹ quy định tại khoản 1 Điều 51 của Bộ luật này.

2. Tòa án có thể quyết định một hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt được áp dụng nhưng không bắt buộc phải trong khung hình phạt liền kề nhẹ hơn của điều luật đối với người phạm tội lần đầu là người giúp sức trong vụ án đồng phạm nhưng có vai trò không đáng kể.

3. Trong trường hợp có đủ các điều kiện quy định tại khoản 1 hoặc khoản 2 Điều này nhưng điều luật chỉ có một khung hình phạt hoặc khung hình phạt đó là khung hình phạt nhẹ nhất, thì Tòa án có thể quyết định hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt hoặc chuyển sang một hình phạt khác thuộc loại nhẹ hơn. Lý do của việc giảm nhẹ phải được ghi rõ trong bản án”.

Việc sửa đổi các quy định của BLHS hiện hành như trên nhằm bảo đảm đồng bộ với các quy định mới trong Luật Tư pháp NCTN, sau khi được Quốc hội thông qua.

GÓP Ý HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT TƯ PHÁP NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN

ThS. ĐÀO PHƯƠNG THANH

Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quyết định hình phạt; án treo; người dưới 18 tuổi phạm tội; người chưa thành niên phạm tội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 18/07/2024

Phản biện : 26/08/2024

Duyệt bài : 29/08/2024

Article Information:

Keywords: Decision on penalty; suspended sentence; offenders under 18 years old; juvenile offenders.

Article History:

Received : 18 Jul. 2024

Peer Reviewed : 26 Aug. 2024

Approved : 29 Aug. 2024

Tóm tắt:

Trong bài viết này, tác giả phân tích các chuẩn mực quốc tế đối với tư pháp người chưa thành niên, học tập kinh nghiệm lập pháp của một số quốc gia có hệ thống pháp luật về tư pháp người chưa thành niên tiêu biểu trên thế giới và trong khu vực là Đức, Singapore để chỉ ra sự cần thiết xây dựng điều luật quy định về căn cứ quyết định hình phạt, án treo đối với người chưa thành niên phạm tội cũng như đề xuất về vị trí và một số nội dung các điều luật đó.

Abstract:

Within this article, the author gives an analysis of the international standards for juvenile justice, and reviews the legislative experience of a number of countries with typical juvenile justice systems in the world and in the region, such as Germany, Singapore, to point out the need of the articles regulating the basis for deciding on penalties and for suspended sentences for juvenile offenders, as well as proposed positions and a number of relevant provisions of the law.

1. Đặt vấn đề

Trong Dự thảo Luật Tư pháp người chưa thành niên (NCTN)¹ (Dự thảo), các quy định về quyết định hình phạt, tổng hợp hình phạt, miễn giảm hình phạt và xóa án tích với NCTN phạm tội được quy định tại Mục 2 Chương VII, bao gồm 06 điều luật từ Điều 95 đến Điều 100, quy định về các nội dung: Quyết định hình phạt trong trường hợp chuẩn bị phạm tội, phạm tội chưa đạt (Điều 95); tổng hợp hình phạt trong trường hợp phạm nhiều tội (Điều 96); tổng hợp hình phạt của nhiều bản án (Điều 97); giảm mức hình phạt đã tuyên (Điều 98); tha tù trước thời hạn có

điều kiện (Điều 99) và xóa án tích (Điều 100). So với Chương XII - Các quy định đối với người dưới 18 tuổi phạm tội trong Bộ luật Hình sự hiện hành (BLHS), Dự thảo không bổ sung thêm hoặc xóa bỏ điều luật nào, mà sự thay đổi chủ yếu nằm ở việc giảm các mức tối đa của hình phạt và của thời hạn xóa án tích. Những thay đổi này là hoàn toàn phù hợp với chủ trương, quan điểm của Đảng ta về “tăng cường tính hướng thiện trong xử lý người phạm tội” được thể hiện trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, vừa bảo đảm phù hợp với thực

¹ Dự thảo được sử dụng trong bài viết này được đăng tải tại trang web chính thức của Tòa án nhân dân tối cao: <https://vbqp.toaan.gov.vn/webcenter/portal/htvb/chi-tiet-vbdt?dDocName=TAND326014>, truy cập ngày 10/7/2024.

tiền và truyền thống pháp lý của Việt Nam, đồng thời phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người, quyền trẻ em trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên như Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về Quyền trẻ em 1989...

Tuy nhiên, theo tác giả, Dự thảo hiện nay thiếu vắng hai quy định về căn cứ quyết định hình phạt và án treo đối với NCTN. Cụ thể, căn cứ quyết định hình phạt và án treo đối với NCTN phạm tội sẽ được áp dụng theo các điều luật chung là Điều 28 và 65 BLHS mà không có sự khoan hồng hay giảm nhẹ nào. Việc thiếu vắng hai quy định này một mặt không bảo đảm sự đồng bộ và toàn diện trong quy định về trách nhiệm hình sự của NCTN phạm tội², mặt khác cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của chuẩn mực quốc tế về tư pháp NCTN như: yêu cầu về tính chuyên biệt trong xử lý người dưới 18 tuổi phạm tội được nêu tại Điều 40 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em: “*Các quốc gia thành viên phải thúc đẩy việc thiết lập một lĩnh vực tư pháp NCTN chuyên biệt, trong đó đặc biệt chú trọng việc ban hành các đạo luật quy định trình tự, thủ tục, các cơ quan và thể chế áp dụng riêng cho NCTN vi phạm pháp luật*”³; yêu cầu bảo đảm lợi ích tốt nhất của NCTN... Vì vậy, Dự thảo nên bổ sung hai quy định này.

2. Bổ sung điều luật quy định về căn cứ quyết định hình phạt đối với người chưa thành niên phạm tội

Sự cần thiết của việc bổ sung điều luật: Hiện nay, căn cứ chung để quyết định hình phạt đối với phạm tội được quy định tại Điều 50 BLHS như sau:

“1. Khi quyết định hình phạt, Tòa án căn cứ vào quy định của Bộ luật này, cân nhắc

tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội, nhân thân người phạm tội, các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hình sự.

2. Khi quyết định áp dụng hình phạt tiền, ngoài căn cứ quy định tại khoản 1 Điều này, Tòa án căn cứ vào tình hình tài sản, khả năng thi hành của người phạm tội”.

Như vậy, căn cứ quyết định hình phạt bao gồm: 1) Quy định của BLHS; 2) Tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội; 3) Nhân thân người phạm tội; 4) Các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hình sự; 5) Tình hình tài sản, khả năng thi hành hình phạt của người phạm tội (đối với hình phạt tiền). Các căn cứ này được áp dụng chung cho cả người phạm tội là người đã thành niên và người phạm tội là NCTN. Với cách quy định này, có thể nhận thấy trong quyết định hình phạt đối với người phạm tội, căn cứ cần được quan tâm hàng đầu là quy định của BLHS, yếu tố nhân thân người phạm tội chỉ là yếu tố được xếp thứ ba trên tổng số năm căn cứ.

Mặc dù trong các nguyên tắc xử lý NCTN phạm tội được quy định tại Điều 91 BLHS có nêu rõ: “*việc xử lý người dưới 18 tuổi phạm tội phải căn cứ vào độ tuổi, khả năng nhận thức của họ về tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi phạm tội, nguyên nhân và điều kiện gây ra tội phạm*”⁴. Tuy nhiên, câu chữ của điều luật này cũng không thể hiện việc đưa yếu tố nhân thân là căn cứ quan trọng hàng đầu trong việc lựa chọn áp dụng các biện pháp xử lý hay quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội.

Trong khi đó, từ góc độ khoa học, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, những nguyên nhân quan trọng dẫn đến việc NCTN thực hiện tội

² Đào Phương Thanh, *Một số kiến nghị hoàn thiện quy định của Bộ luật Hình sự Việt Nam về trách nhiệm hình sự của người dưới 18 tuổi phạm tội*, Tạp chí Giáo dục và xã hội, số 6/2023, tr. 240.

³ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Tư pháp đối với người chưa thành niên*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020, tr. 35.

⁴ Khoản 1 Điều 91 BLHS.

phạm là do sự phát triển chưa toàn diện về mặt thể chất cũng như nhận thức, do thiếu sự quan tâm từ phía gia đình, do bị ảnh hưởng của môi trường sống⁵... đây đều là những nguyên nhân thuộc về yếu tố nhân thân người phạm tội. Do đó, trong việc xử lý NCTN phạm tội, đặc biệt là trong hoạt động quyết định hình phạt, cần chú trọng đến yếu tố này để bảo đảm hình phạt được áp dụng phù hợp, phát huy được hiệu quả giáo dục, phòng ngừa.

Ở góc độ pháp luật quốc tế, các yếu tố thuộc về nhân thân NCTN phạm tội luôn được quan tâm hàng đầu khi xem xét các vấn đề liên quan đến NCTN. Quy tắc thứ 5 trong Quy tắc Bắc Kinh quy định: *“phải bảo đảm rằng bất cứ việc xét xử nào đối với NCTN phạm tội phải luôn xem xét hoàn cảnh của người phạm tội cũng như hoàn cảnh dẫn đến hành vi phạm tội”*. Bên cạnh đó, quy tắc 17.1.a cũng khuyến nghị: *“Các biện pháp xử lý không những phải luôn phù hợp với hoàn cảnh và mức độ phạm tội, mà còn phải phù hợp với hoàn cảnh và nhu cầu của NCTN cũng như những nhu cầu của xã hội”*. Trực tiếp đề cập đến việc quyết định hình phạt đối với NCTN, quy tắc 16 yêu cầu *“trong tất cả các vụ án phải điều tra kỹ hoàn cảnh sống của NCTN hay những điều kiện dẫn đến phạm tội để tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan có thẩm quyền xét xử đưa ra một phán quyết công minh”*. Như vậy, khi quyết định hình phạt *“phải xem xét hoàn cảnh sống của họ, hoàn cảnh phạm tội làm các căn cứ quan trọng trong việc quyết định các biện pháp xử lý”*⁶.

Ở góc độ pháp luật quốc gia, nhiều nước trên thế giới trong đó có Singapore và Đức có quy định riêng về căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội. Theo luật pháp Singapore, ngoài quy định về nguyên tắc chung trong xử lý NCTN phạm tội, Luật về Tư pháp NCTN của Singapore vẫn có quy định riêng biệt về căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN. Theo quy định, khi quyết định biện pháp xử lý NCTN phạm tội, Tòa án thanh thiếu niên sẽ yêu cầu một báo cáo về người phạm tội với mục đích đưa ra một quyết định phù hợp nhất dựa trên việc đánh giá *tính chất nguy hiểm của tội phạm và đặc điểm của từng vụ án*⁷. Như vậy, có ba căn cứ được xem xét khi quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội ở Singapore là: 1) Nhân thân của NCTN thông qua báo cáo về người phạm tội; 2) Tính chất nguy hiểm của tội phạm; 3) Đặc điểm của từng vụ án.

Tương tự như vậy, ở Đức, ngoài nguyên tắc xử lý chung đối với NCTN phạm tội, khoản 2 Điều 17 Luật Tòa án hình sự NCTN quy định về nguyên tắc quyết định hình phạt đối với NCTN⁸. Theo đó, thẩm phán sẽ áp dụng hình phạt đối với thanh thiếu niên nếu, do khuynh hướng có hại của NCTN trong quá trình thực hiện hành vi, các biện pháp giám sát hoặc biện pháp kỷ luật không đủ cho mục đích giám sát hoặc nếu hình phạt đó là cần thiết vì mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội và mức độ lỗi của NCTN. Như vậy, căn cứ chính để quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội trong Luật Hình sự Đức

⁵ Xem thêm: Đào Phương Thanh, *Nghiên cứu đề xuất một số giải pháp phòng ngừa người dưới 18 tuổi phạm tội trên địa bàn tỉnh Hưng Yên*, Báo cáo tổng hợp đề tài nghiên cứu khoa học cấp tỉnh, 2024, tr. 120 - 128; B.R. Hergenhahn, *An Introduction to the History of Psychology*, Lưu Văn Hy dịch, Nxb. Thống kê, 2003, tr. 497; Trương Thị Khánh Hà, *Giáo trình Tâm lý học phát triển*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2013, tr. 176.

⁶ Trịnh Tiến Việt, *Đảm bảo quyền con người trong việc quyết định hình phạt đối với người dưới 18 tuổi phạm tội: những vấn đề lý luận, thực trạng và giải pháp*, trong cuốn *Tư pháp hình sự đối với người chưa thành niên*, Nxb. Công an nhân dân, 2022, tr. 251.

⁷ Đào Lệ Thu, *Tư pháp người chưa thành niên - từ mô hình đến thực tiễn Luật Tư pháp người chưa thành niên một số nước và những đề xuất đối với Việt Nam*, Kỷ yếu hội thảo “Tăng cường tư pháp cho người chưa thành niên”, Ban Nội chính Trung ương và Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), Hà Nội, 2016, tr. 40.

⁸ Tlđđ.

là sự đánh giá về nhân thân người phạm tội; tính chất, mức độ nguy hiểm và lỗi của người phạm tội ở thời điểm họ thực hiện tội phạm.

Có thể thấy, điểm chung của pháp luật Singapore và Đức là ngoài quy định về nguyên tắc xử lý chung thì vẫn có quy định riêng về căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội. Về mặt nội dung, căn cứ về nhân thân NCTN phạm tội luôn là căn cứ đầu tiên cần được xem xét khi quyết định hình phạt đối với các em.

Cuối cùng, nhìn vào chính các nội dung của Dự thảo, Chương VII - Các biện pháp xử lý chuyển hướng cũng có một điều luật riêng quy định về nguyên tắc xử lý chuyển hướng là Điều 30 và tại khoản 1 điều này quy định về các căn cứ cho việc áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng NCTN phạm tội, trong khi đó chương quy định về hình phạt lại không có quy định tương tự.

Những phân tích trên đã chỉ ra rằng, việc xây dựng một điều luật về căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội trong Dự thảo là có cơ sở và cần thiết.

Về vị trí của điều luật: Đây là điều luật làm cơ sở cho việc quyết định hình phạt riêng biệt đối với NCTN phạm tội, vì vậy, theo tác giả, điều luật bổ sung về căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội phải là điều luật đầu tiên trong mục quy định về quyết định hình phạt, trước điều luật quy định về quyết định hình phạt trong trường hợp chuẩn bị phạm tội, phạm tội chưa đạt.

Về nội dung của điều luật: Dựa vào các phân tích trên, tác giả kiến nghị quy định các căn cứ quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội bao gồm: 1) Độ tuổi, khả năng nhận thức và hoàn cảnh phạm tội của NCTN; 2) Quy định của BLHS; 3) Tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi; 4) Các tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng trách nhiệm hình sự. Trong đó, căn cứ thuộc về nhân thân của NCTN là

căn cứ đầu tiên cần được xem xét trong quyết định hình phạt đối với NCTN phạm tội.

3. Bổ sung điều luật quy định về án treo đối với người chưa thành niên phạm tội

Sự cần thiết của việc bổ sung điều luật: Dự thảo không có quy định riêng về án treo áp dụng đối với NCTN phạm tội, do đó, các quy định áp dụng đối với người phạm tội là NCTN và người đã thành niên đều thực hiện theo Điều 65 BLHS. Thực tế này dẫn đến một số điểm hạn chế như sau:

Một là: Thời gian thử thách của án treo đối với NCTN theo quy định hiện nay tương đối dài. Theo Điều 65 BLHS, thời gian thử thách của án treo được áp dụng chung đối với NCTN phạm tội và người đã thành niên phạm tội là từ 01 năm đến 05 năm. Trong khi đó, Dự thảo Luật Tư pháp NCTN lại không có quy định riêng về án treo áp dụng với NCTN phạm tội, hay nói cách khác là không có sự giảm nhẹ nào trong quy định về thời gian thử thách đối với NCTN phạm tội. Đặt trong tương quan so sánh với thời hạn để NCTN giáo dục, cải tạo ở các biện pháp xử lý chuyển hướng cho thấy, thời gian thử thách của án treo cao gấp 2,5 lần thời hạn cao nhất của các biện pháp xử lý chuyển hướng (các biện pháp cầm tiếp xúc; cầm đến một địa điểm; giáo dục tại xã, phường, thị trấn và giáo dục tại trường giáo dưỡng theo các điều 38, 39, 40, 41 của Dự thảo có thời hạn tối đa là 02 năm). Điều đó cho thấy, yêu cầu về tính chuyên biệt trong xử lý người dưới 18 tuổi phạm tội được trực tiếp đặt ra tại Điều 40 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em mà Việt Nam là thành viên chưa được đáp ứng tốt. Bên cạnh đó, thời gian thử thách tương đối dài đồng nghĩa với việc trong thời gian này, NCTN bị hạn chế các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ theo Điều 87 và Điều 92 Luật Thi hành án hình sự năm 2019, ảnh hưởng phần nào đến các hoạt động học tập, lao động... của NCTN bị kết án.

Hai là: Hậu quả pháp lý trong trường hợp NCTN vi phạm điều kiện thử thách của án treo là tương đối nghiêm khắc và không có sự khác biệt so với người đã thành niên bị kết án. Theo khoản 5 Điều 65 BLHS, trong thời gian thử thách, nếu NCTN được hưởng án treo cố ý vi phạm nghĩa vụ theo quy định của Luật Thi hành án hình sự 02 lần trở lên, thì Tòa án có thể quyết định buộc người đó phải chấp hành hình phạt tù của bản án đã cho hưởng án treo. Trường hợp NCTN thực hiện hành vi phạm tội mới thì Tòa án buộc người đó phải chấp hành hình phạt của bản án trước và tổng hợp với hình phạt của bản án mới. Kinh nghiệm của quốc gia có quy định tương tự như quy định về án treo của Việt Nam là Đức cho thấy, có thể có biện pháp xử lý khác nếu NCTN phạm tội vi phạm điều kiện thử thách của án treo. Theo các quy định tại Chương 5 Luật Tòa án hình sự NCTN của Đức, thời gian thử thách của án treo là 01 đến 02 năm, nếu người dưới 18 tuổi phạm tội vi phạm nghĩa vụ hoặc phạm tội mới thì Tòa án có thể đưa ra phương án xử lý là gia hạn thời gian thử thách lên 04 năm⁹. Tham khảo kinh nghiệm này, tác giả cho rằng, quy định về án treo đối với người dưới 18 tuổi phạm tội cũng nên quy định hậu quả pháp lý là gia hạn thời gian thử thách trong trường hợp người dưới 18 tuổi phạm tội vi phạm nghĩa vụ theo quy định của Luật Thi hành án hình sự 02 lần trở lên nhằm “*thể hiện nội dung nhân đạo của chính sách hình sự, tạo điều kiện cho người phạm tội cải tạo tốt*”¹⁰.

Với các phân tích trên, tác giả cho rằng, Dự thảo cần nghiên cứu bổ sung điều luật quy định về án treo áp dụng đối với NCTN phạm tội.

Về vị trí của điều luật: Trong BLHS Việt Nam, án treo được quy định tại Điều 65 trong Chương 9 - Thời hiệu thi hành bản án, miễn

chấp hành hình phạt, giảm thời hạn chấp hành hình phạt. Về mặt bản chất, án treo là biện pháp miễn chấp hành hình phạt tù có điều kiện. Vì vậy, theo tác giả, điều luật bổ sung về án treo đối với NCTN phạm tội trong Dự thảo sẽ nằm ở mục 2 Chương VII và được đặt trước điều luật về tha tù trước thời hạn có điều kiện (tức là Điều 99 Dự thảo).

Về nội dung của điều luật: các nội dung của điều luật thể hiện được các nội dung giảm nhẹ như sau:

1) Khi xử phạt tù không quá 03 năm, căn cứ vào nhân thân của người phạm tội và các tình tiết giảm nhẹ, nếu xét thấy không cần phải bắt chấp hành hình phạt tù, thì Tòa án cho hưởng án treo và ấn định thời gian thử thách từ 06 tháng đến 03 năm và thực hiện các nghĩa vụ trong thời gian thử thách theo quy định.

2) Trong thời gian thử thách, nếu người được hưởng án treo cố ý vi phạm nghĩa vụ theo quy định của Luật Thi hành án hình sự 02 lần trở lên, thì Tòa án có thể quyết định gia hạn thời gian thử thách lên tối đa là 05 năm hoặc buộc người đó phải chấp hành hình phạt tù của bản án đã cho hưởng án treo. Trường hợp thực hiện hành vi phạm tội mới thì Tòa án buộc người đó phải chấp hành hình phạt của bản án trước và tổng hợp với hình phạt của bản án mới.

Có thể khẳng định, các quy định của Dự thảo Luật Tư pháp NCTN đã thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng trong xử lý NCTN phạm tội; đáp ứng tốt yêu cầu của các chuẩn mực quốc tế về tư pháp NCTN nói riêng và về quyền trẻ em nói chung. Tuy nhiên, một số nội dung của Dự thảo Luật vẫn cần được tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng tốt hơn nữa các yêu cầu đặt ra đối với công cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm do NCTN thực hiện ở nước ta trong giai đoạn hiện nay ■

⁹ University of Fribourg, *Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law - Research on Alternatives to the Deprivation of Liberty in Eight Countries*, Switzerland, 2008.

¹⁰ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Hình sự Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2017, tr. 380.

GÁNH NẶNG CỦA THUỐC LÁ VÀ MỘT SỐ HẠN CHẾ TRONG CHÍNH SÁCH THUẾ VÀ GIÁ THUỐC LÁ Ở VIỆT NAM

ThS. ĐINH CÔNG LUẬN
Viện Nghiên cứu lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thuế tiêu thụ đặc biệt; thuế theo tỷ lệ phần trăm; thuế tuyệt đối; Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/08/2024
Phản biện : 29/08/2024
Duyệt bài : 30/08/2024

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết, tác giả trình bày tác động tiêu cực của thuốc lá đối với sức khỏe con người và sự phát triển bền vững của quốc gia; đánh giá thực trạng tiêu thụ thuốc lá, phân tích các hạn chế của chính sách thuế đối với thuốc lá tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất phương án áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá điều trong Dự thảo Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt (sửa đổi).

Article Information:

Keywords: Special consumption tax; percentage tax; lump-sum tax; Law on Special Consumption Tax.

Article History:

Received : 15 Aug. 2024
Peer Reviewed : 29 Aug. 2024
Approved : 30 Aug. 2024

Abstract:

Within the scope of the article, the author provides discussions of the negative impact of tobacco on human health and the sustainable development of a country; assessment of the current situation of tobacco consumption and also an analysis of the shortcomings of the applicable tax policy on tobacco in Vietnam; and accordingly proposes a roadmap to apply a special consumption tax on tobacco in the Bill of Law on Special Consumption Tax (amended).

1. Tác động của thuốc lá đối với sức khỏe, chi phí kinh tế và sự phát triển

1.1. Tác động của thuốc lá đối với sức khỏe

Theo kết quả nghiên cứu gánh nặng bệnh tật toàn cầu năm 2013, dinh dưỡng và sử dụng thuốc lá là hai yếu tố có nguy cơ cao nhất gây ra gánh nặng bệnh tật¹ ở Việt Nam².

Những người không hút thuốc nhưng thường xuyên hít phải khói thuốc một cách thụ động cũng mắc các bệnh giống như người hút thuốc. Mỗi năm thuốc lá gây ra trên 8 triệu ca tử vong trên toàn thế giới; trong đó, hơn 7 triệu ca tử vong do sử dụng thuốc lá trực tiếp và khoảng 1,2 triệu ca tử vong gây ra bởi phơi nhiễm với khói thuốc thụ động³. Tại Việt Nam, có trên 40.000 ca tử vong

¹) Gánh nặng bệnh tật đo lường theo số năm sống khỏe mạnh bị mất đi, sử dụng chỉ số DALYs (số năm sống được điều chỉnh theo mức độ bệnh tật).

²) Global Burden of Disease Study - Institute for Health Metrics and Evaluation, 2013.

³) <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>.

mỗi năm do các bệnh liên quan đến sử dụng thuốc lá. Con số này sẽ tăng lên thành 70.000 ca/năm vào năm 2030, nếu Việt Nam không thực hiện ngay các biện pháp phòng, chống tác hại thuốc lá hiệu quả⁴.

1.2. Tác động của thuốc lá đối với chi phí kinh tế và sự phát triển

1.2.1. Tác động của thuốc lá đối với chi phí kinh tế

Hút thuốc lá gây ra bệnh tật và tử vong sớm, vì thế tạo ra gánh nặng về kinh tế đối với gia đình và xã hội. Kết quả nghiên cứu gần đây cho thấy chi phí kinh tế hàng năm cho việc sử dụng thuốc lá ở Việt Nam ước tính lên tới 108.000 tỷ đồng, tương đương 1,14% GDP (năm 2022), bao gồm: 16.400 tỷ đồng từ chi phí y tế trực tiếp cho khám, chữa bệnh, 5.900 tỷ đồng từ chi phí gián tiếp do bệnh tật bao gồm thu nhập bị mất đi do giảm năng suất lao động, nghỉ ốm, chăm sóc người ốm và 85.800 tỷ đồng do tử vong sớm⁵. Con số này lớn hơn gấp 5 lần so với đóng góp vào ngân sách nhà nước từ nguồn thu thuế đối với thuốc lá. Ngoài ra, hàng năm tại Việt Nam chi tiêu cho việc mua thuốc lá các loại để sử dụng tiêu tốn khoảng 49.000 tỷ đồng⁶. Đây là những chi phí lớn, có thể tác động tiêu cực đối với sự thịnh vượng của người dân trong hiện tại cũng như trong tương lai. Mặc dù ngành công nghiệp thuốc lá có những đóng góp cho ngân sách quốc gia (khoảng 17.600

tỷ đồng năm 2022⁷), mức thu thuế từ thuốc lá chỉ chiếm khoảng 0,3% GDP của Việt Nam và chưa bằng 1/5 chi phí kinh tế mà thuốc lá gây ra cho xã hội. Như phân tích ở trên, giá trị đóng góp của ngành công nghiệp thuốc lá cho xã hội không đủ để bù đắp những tổn thất về kinh tế và sức khỏe do tiêu thụ thuốc lá gây ra đối với các cá nhân, gia đình và xã hội. Trong khi đó, nếu số tiền chi tiêu cho thuốc lá được sử dụng để mua các hàng hóa, dịch vụ thiết yếu khác thì 11,2% hộ nghèo sẽ thoát nghèo⁸.

1.2.2. Tác động của thuốc lá đối với sự phát triển

Theo báo cáo của Tổ chức Y tế thế giới (WHO) về thuốc lá và các mục tiêu phát triển bền vững, việc sản xuất và tiêu thụ thuốc lá không chỉ ảnh hưởng tới mục tiêu sức khỏe và cuộc sống, mà còn có tác động lớn tới hầu hết các mục tiêu còn lại⁹.

Về phát triển kinh tế, người sử dụng thuốc lá có nguy cơ rất cao gây ra những căn bệnh hiểm nghèo cho chính mình và những người người khói thuốc thụ động. Do đó, các gia đình không thể tránh khỏi những khoản chi phí để khám, chữa bệnh và chăm sóc y tế cho chính bản thân người hút thuốc và cả những người hút thuốc thụ động trong gia đình. Phần lớn những người chết do bệnh liên quan đến thuốc lá là những người trong độ tuổi lao động¹⁰. Mỗi người dân Việt Nam

⁴ Lyvy DT, Bales S, Lam NT, Nikolayev L (2006), *The role of public policies in reducing smoking and deaths caused by smoking in Vietnam: results from the Vietnam tobacco policy simulation model*, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2005.08.043>, truy cập ngày 7/8/2024.

⁵ Bales S., *Chi phí y tế do sử dụng thuốc lá: ước tính cập nhật cho Việt Nam*, Hội Khoa học Kinh tế y tế Việt Nam, tháng 6/2023.

⁶ Quỹ Phòng chống tác hại thuốc lá, Bộ Y tế, *Ước tính từ tổng tiêu thụ thuốc lá năm 2020*.

⁷ Bales S., *Chi phí y tế do sử dụng thuốc lá: ước tính cập nhật cho Việt Nam*, Hội Khoa học Kinh tế y tế Việt Nam, tháng 6/2023.

⁸ World Health Organization (2004), *Tobacco and Poverty: a Vicious Circle*.

⁹ WHO Framework Convention on Tobacco Control Secretariat (2017), *The WHO framework convention on tobacco control: an Accelerator for Sustainable Development*.

¹⁰ Bales S., *Chi phí y tế do sử dụng thuốc lá: ước tính cập nhật cho Việt Nam*, Hội Khoa học Kinh tế y tế Việt Nam, tháng 6/2023.

bị bệnh tật hoặc tử vong do các bệnh liên quan đến thuốc lá đều làm suy giảm quy mô và chất lượng nguồn lao động cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Vấn đề này sẽ trở nên rõ rệt hơn trong 10 - 20 năm tới khi nhóm người hút thuốc lớn hiện nay bắt đầu phải đối mặt với những tác động đến sức khỏe của việc sử dụng thuốc lá. Có thể khẳng định rằng, tiêu thụ thuốc lá kéo dài tình trạng nghèo của các hộ gia đình và làm giảm mức độ tăng trưởng, phát triển kinh tế của quốc gia.

Về phát triển xã hội, sản xuất và tiêu thụ thuốc lá có tác động lớn tới phát triển giáo dục, vấn đề về nước sạch và vệ sinh môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Về phát triển giáo dục, trẻ em có thể phải nghỉ học để chăm sóc người thân bị bệnh tật (do thuốc lá) hoặc trẻ em phải đi làm để kiếm sống, bù đắp cho số tiền công, tiền lương của người lớn bị mất, bị giảm do bệnh tật do thuốc lá gây ra. Việc hút thuốc lá (trực tiếp và thụ động) ở thanh thiếu niên dẫn đến các vấn đề về chất lượng học tập, suy giảm về nhận thức¹¹. Đối với vấn đề nước sạch và vệ sinh môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, có thể thấy việc sản xuất và tiêu thụ thuốc lá có tác động tiêu cực nghiêm trọng tới môi trường ở nhiều khía cạnh. Quá trình sản xuất thuốc lá tiêu tốn một lượng lớn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là nước và đất nông nghiệp. Để trồng cây thuốc lá, người ta phải sử dụng nhiều hóa chất như phân bón, thuốc trừ sâu, gây ô nhiễm nguồn nước và đất, bao gồm cả nước ngầm. Việc trồng thuốc lá cũng là nguyên nhân gây suy thoái đất đai, làm đất mất chất dinh dưỡng nhanh hơn so với các loại cây trồng khác, làm tăng thêm

tình trạng mất an ninh lương thực khi đất trở nên không phù hợp hoặc kém hiệu quả hơn cho mục đích trồng cây lương thực. Ngoài ra, rác thải từ việc tiêu thụ thuốc lá, đặc biệt là đầu mẩu thuốc lá, là một trong những loại rác thải phổ biến nhất trên toàn cầu. Các chất độc hại từ đầu mẩu như nicotin, chì và các kim loại nặng khác ngấm vào đất và nước, ảnh hưởng tới hệ sinh thái và chất lượng nguồn nước. Hơn nữa, việc sản xuất giấy cuộn và bao bì cho thuốc lá góp phần làm tăng nạn phá rừng, từ đó gây tổn hại đến đa dạng sinh học và gia tăng lượng khí thải nhà kính. WHO ước tính hằng năm có khoảng 5% diện tích rừng bị phá để trồng cây thuốc lá cũng như lấy gỗ để sấy thuốc lá¹².

2. Thực trạng tiêu thụ thuốc lá và sức mua thuốc lá ở Việt Nam

2.1. Thực trạng tiêu thụ thuốc lá ở Việt Nam

Theo kết quả khảo sát tình hình hút thuốc ở người trưởng thành ở một số tỉnh, thành phố năm 2020¹³, Việt Nam vẫn nằm trong số quốc gia có tỷ lệ người hút thuốc cao nhất trên thế giới, cụ thể như sau:

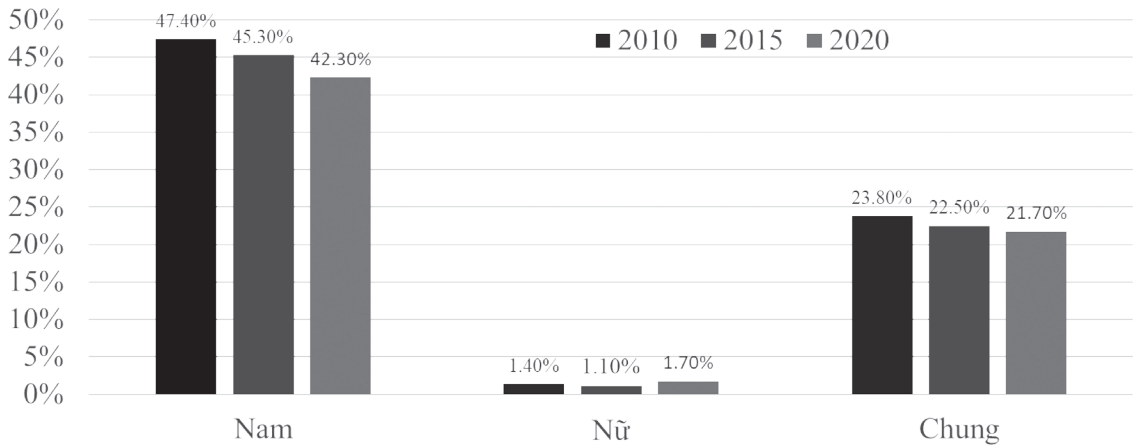
- Tỷ lệ hút thuốc ở nam giới là 42,3%, nữ giới là 1,7% (trung bình cứ 2 nam giới có 1 người hút thuốc);
- 15,4 triệu người Việt Nam trên 15 tuổi hiện đang hút thuốc lá;
- 56% người không hút thuốc phơi nhiễm với khói thuốc tại nhà;
- Phơi nhiễm với khói thuốc ở nơi công cộng vẫn ở mức cao: 30,9% tại nơi làm việc, 78,1% ở nhà hàng, 86,2% ở quán bar/cafe/trà.

¹¹ L. Anderko, J. Braun, and P. Auinger (2010), *Contribution of tobacco smoke exposure to learning disabilities, J. Obstet. Gynecol. neonatal Nurs.*, vol. 39, no. 1, pp. 111-117.

¹² <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255574/9789241512497-eng.pdf>.

¹³ Thông tin tại cuộc họp nhóm kỹ thuật về phòng, chống tác hại thuốc lá do Quỹ Phòng, chống tác hại của thuốc lá, Bộ Y tế tổ chức ngày 7-8/4/2023 tại Hà Nội.

Biểu đồ 1: Tỷ lệ sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành Việt Nam giai đoạn 2010-2020

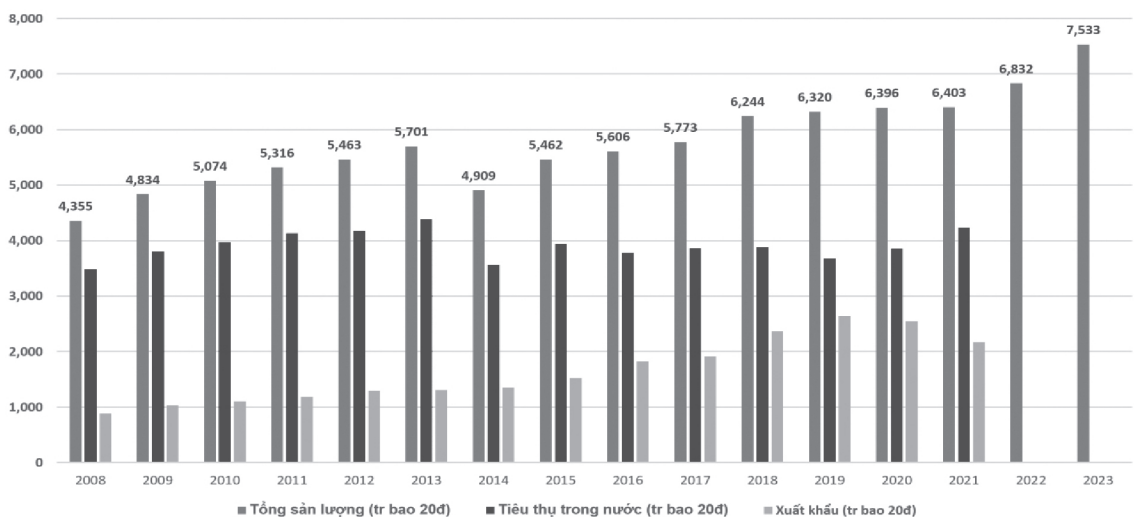


(Nguồn: Bộ Y tế, WHO, HealthBridge (2022), *Hỏi đáp về thuế thuốc lá tại Việt Nam*)

Theo Báo cáo về tình hình sử dụng thuốc lá toàn cầu của WHO năm 2023, tỷ lệ người trưởng thành (tính chung cho cả nam giới và nữ giới) sử dụng thuốc lá hàng ngày tại Việt Nam chiếm 19%, là mức tương đối cao so với các quốc gia trong khu vực như Campuchia (14%), Philippines (16%), Malaysia (17%), Singapore (13%)¹⁴. Như vậy, qua từng giai đoạn, tỷ lệ người trưởng thành hút thuốc hàng ngày đã có xu hướng giảm, nhưng tốc độ giảm chậm (Biểu đồ 1).

Do giá thuốc lá ngày càng rẻ hơn tương đối so với thu nhập nên lượng thuốc lá tiêu thụ trong nước vẫn duy trì ở mức cao. Cụ thể, trong hơn 10 năm qua, sản lượng thuốc lá tiêu thụ hàng năm tại Việt Nam luôn đạt ở mức 4.000 triệu bao thuốc lá (loại bao 20 điếu). Đặc biệt đáng lưu ý, giai đoạn từ 2019-2021, sản lượng tiêu thụ thuốc lá đã gia tăng đáng kể. Tình hình tiêu thụ thuốc lá tại Việt Nam hơn 10 năm qua được thể hiện tại Biểu đồ 2 dưới đây.

Biểu đồ 2: Tiêu thụ thuốc lá tại Việt Nam giai đoạn 2008-2023 (triệu bao 20 điếu)



(Nguồn: Niên giám thống kê năm 2024, *Quỹ Phòng chống tác hại của thuốc lá năm 2022*)

¹⁴ WHO (2023), *Report on the Global Tobacco Epidemic, Protect People from Tobacco Smoke*, p. 144.

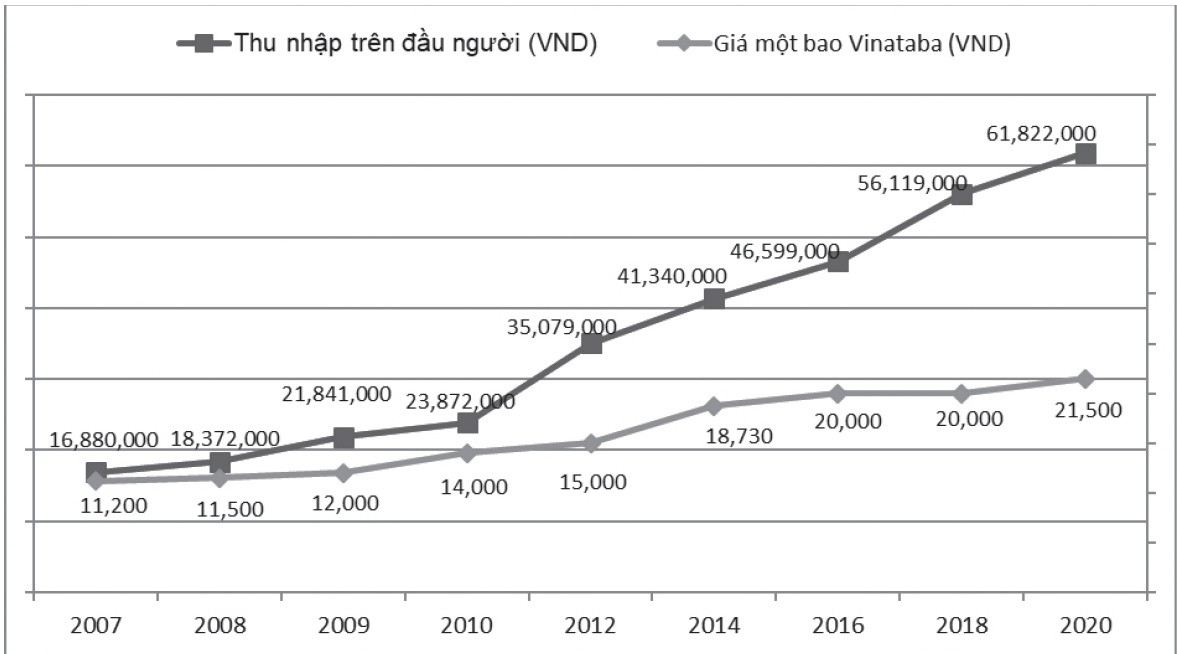
2.2. Sức mua thuốc lá hiện tại ở Việt Nam

Thu nhập của người dân Việt Nam tăng nhanh hơn mức tăng giá thuốc lá, nghĩa là thuốc lá trở nên “rẻ đi tương đối” so với thu nhập. Do đó, sức mua thuốc lá của người dân đã tăng lên nhiều trong những năm qua (xem Biểu đồ 3).

Theo Tổng cục thống kê, thu nhập danh nghĩa của người Việt Nam năm 2022 đạt

95.600.000 đồng/người/năm¹⁵ trong khi đó giá bán một bao thuốc lá Vinataba chỉ là 21.900 đồng/bao, mức tăng giá không đáng kể so với năm 2020. Có thể thấy rằng, trong những năm gần đây, thu nhập của người Việt Nam tăng nhanh hơn rất nhiều so với mức tăng giá bán thuốc lá. Hay nói cách khác, sức mua thuốc lá (tính theo giá trị tương đối) của người Việt Nam rất lớn so với giá bán thuốc lá.

Biểu đồ 3: Giá bán lẻ thuốc lá và thu nhập đầu người tại Việt Nam giai đoạn 2007-2020



(Nguồn: Bộ Y tế, WHO, HealthBridge (2022), *Hỏi đáp về thuế thuốc lá tại Việt Nam*)

Để đánh giá rõ hơn nữa về sức mua thuốc lá, các chuyên gia trên thế giới đã đưa ra một chỉ số có tên là “Giá thuốc lá tính theo phần trăm thu nhập quốc dân trên đầu người” viết tắt theo tiếng Anh là RIP (Relative Income Price). Chỉ số này được tính bằng phần trăm thu nhập cần thiết để mua 100 bao thuốc lá (20 điếu mỗi bao). Nếu RIP càng nhỏ tức là thuốc lá càng rẻ, dễ mua.

Chỉ số RIP của Việt Nam trong thời kỳ 2010 đến 2020 có xu hướng giảm đều, từ khoảng 4,49% năm 2010 giảm xuống còn 2,63% năm 2020¹⁶. Có nghĩa là giá thuốc lá giảm đều so với thu nhập, tức là sức mua thuốc lá tăng đều trong thời kỳ này. Cũng theo Báo cáo về tình hình sử dụng thuốc lá toàn cầu của WHO năm 2023, giá thuốc lá tại Việt Nam rẻ hơn so với thu nhập kể từ năm 2012 đến nay¹⁷.

¹⁵ Tổng cục thống kê, *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội quý IV và năm 2022*, <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2022/12/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-quy-iv-va-nam-2022/> truy cập ngày 09/8/2024.

¹⁶ WHO (2021), *Report on the Global Tobacco Epidemic*.

¹⁷ WHO (2023), *Report on the Global Tobacco Epidemic, Protect People from Tobacco Smoke*, p. 144.

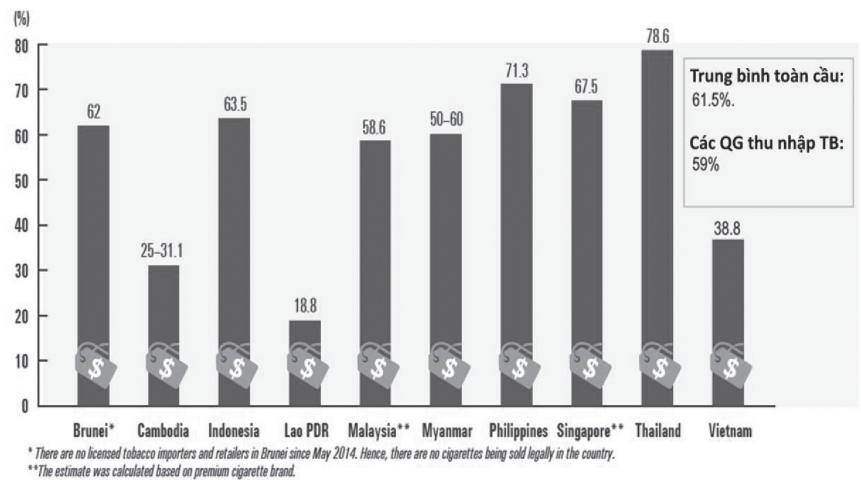
3. Thuế thuốc lá và sự bất cập về giá thuốc lá ở Việt Nam

Theo Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) năm 2008 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2014, hiện nay Việt Nam đang áp dụng thuế suất thuế TTĐB theo tỷ lệ là 75% và giá tính thuế là giá bán ra của nhà sản xuất hay nhập khẩu. Khi tính theo chuẩn quốc tế đó là “tỷ trọng thuế trong giá bán lẻ”, thì tỷ trọng thuế của Việt Nam (bao gồm cả thuế giá trị gia tăng) chỉ ở mức 38,85% (2020), thuộc nhóm rất thấp so với thế giới và trong khu vực¹⁸. Tỷ trọng này thấp hơn rất nhiều so với mức khuyến cáo của WHO (75%), thấp hơn khá nhiều so với mức trung bình toàn cầu (61,5%); thấp hơn mức trung bình của các quốc gia có thu nhập trung bình (59%) và thấp hơn đa số các nước ASEAN (xem Biểu đồ 4).

Theo kết quả khảo sát, nghiên cứu thị trường về giá bán lẻ thuốc lá tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh do Trường Đại học Y tế công cộng và Tổ chức HealthBridge Canada tại Việt Nam thực hiện năm 2023¹⁹, Việt Nam có khoảng 40 nhãn hiệu thuốc lá có giá bán lẻ dưới 10.000 đồng/bao 20 điếu, có nhiều nhãn hiệu chỉ có mức giá 7.000 đồng đến 8.000 đồng/bao. Với mức giá thuốc lá bán lẻ thấp như vậy, thuốc lá rất dễ tiếp cận với người có thu nhập thấp và người mới hút, kể cả người chưa thành niên.

Từ năm 2008 đến nay, Việt Nam thực hiện 3 lần tăng thuế TTĐB đối với thuốc lá với mức tăng mỗi lần chỉ là 5% và khoảng cách thời gian giữa các lần tăng thuế khá dài [lần 1 vào năm 2008 với mức tăng thuế suất từ 55% lên 65%; lần 2 vào năm 2016 (sau 8 năm) từ 65% lên 70%; lần 3 vào năm 2019 (sau 3 năm) từ 70% lên 75%]. Mặc dù mức thuế suất thuế TTĐB là 75% nhưng được đánh trên giá bán của nhà sản xuất hoặc nhà nhập khẩu nên tỷ trọng thuế tính trên giá bán lẻ chỉ chiếm 38,85% như đã trình bày ở phần trên.

Biểu đồ 4: Tỷ trọng thuế thuốc lá trên giá bán lẻ của Việt Nam rất thấp so với các nước ASEAN và trung bình toàn cầu (2020)



(Nguồn: WHO report on the global tobacco epidemic 2021)

Nhiều chuyên gia cho rằng, các mức tăng thuế TTĐB của Việt Nam trong thời gian qua không làm tăng đáng kể giá bán lẻ trên thị trường. Nếu xem xét loại thuốc lá phổ biến trên thị trường có giá bán lẻ là 10.000 đồng/bao, giá xuất xưởng do nhà sản xuất đưa ra chỉ ở mức 4.000 đồng/bao. Với việc tăng thuế suất thuế TTĐB từ 70% lên 75%, giá xuất xưởng sau thuế TTĐB chỉ làm giá bán lẻ 1 bao thuốc lá tăng 200 đồng. Thực tế, việc tăng thuế chỉ tác động làm cho giá bán

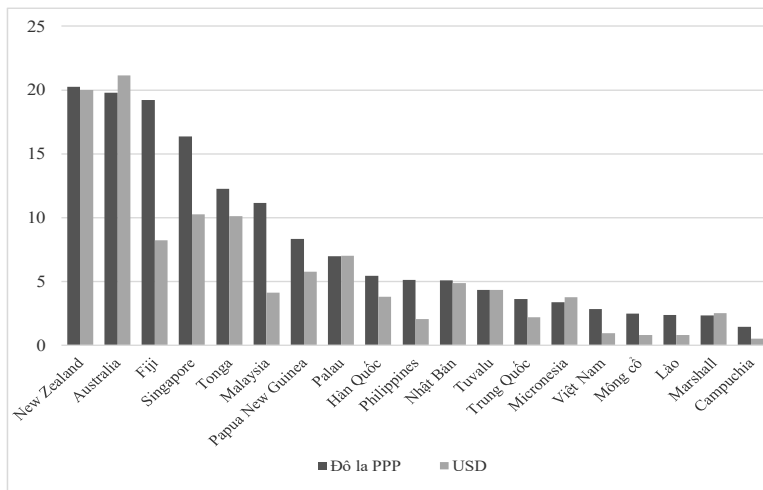
¹⁸ WHO (2021), *Report on the Global Tobacco Epidemic 2021*, web annex IX: Tobacco taxes, prices and affordability, Table 9.1.

¹⁹ Trường Đại học Y tế công cộng, HealthBridge (2024), *Báo cáo Điều tra giá bán lẻ thuốc lá điếu ở Việt Nam năm 2023*.

lẻ thuốc lá tăng thêm 2%. Tương tự như vậy, khi xem xét loại thuốc lá có giá bán 20.000 đồng/bao thì việc tăng thuế TTĐB chỉ làm giá bán lẻ trên thị trường tăng 300 đồng/bao. Tuy nhiên, khi tính đến yếu tố lạm phát trung bình là 4% và thu nhập của người dân tăng trung bình là 5% thì các lần tăng thuế TTĐB đối với thuốc lá tác động không đáng kể tới hành vi tiêu dùng hay làm giảm sản lượng

tính theo đô la quốc tế (còn gọi là đô la ngang giá sức mua PPP và đã tính tới yếu tố mức thu nhập và giá cả ở các nước khác nhau), giá một bao thuốc nhả phổ biến nhất ở Việt Nam (Vinataba) chỉ là 2,82 đô la PPP (tương đương khoảng 0.9 USD). Với mức giá này, giá thuốc lá bán lẻ ở Việt Nam đứng thứ 15, gần thấp nhất trong số 19 quốc gia khu vực Tây Thái Bình Dương (xem Biểu đồ 5).

Biểu đồ 5: Giá một bao thuốc lá nhả 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 (2020)



(Nguồn: WHO report on the global tobacco epidemic 2021)

thuốc lá tiêu thụ trong các năm đó. Các chuyên gia kết luận rằng, sau khi giá thuốc lá bán lẻ được điều chỉnh theo yếu tố lạm phát, giá thuốc lá bán lẻ trung bình tại Việt Nam dường như không thay đổi sau hơn 10 năm. Cụ thể, sau khi điều chỉnh theo yếu tố lạm phát, giá bán lẻ thuốc lá trung bình năm 2010 là 15.100 đồng/bao, năm 2015 là 14.100 đồng/bao và năm 2020 là 14.700 đồng/bao²⁰.

Chính vì tỷ trọng thuế trong giá bán lẻ rất thấp nên giá thuốc lá ở Việt Nam cũng thuộc loại rẻ nhất so với các nước trên thế giới và trong khu vực. Khi so sánh giá bán lẻ thuốc lá

4. Kiến nghị cải cách chính sách về thuế thuốc lá

Theo tiến sĩ Angela Pratt - Trưởng đại diện WHO tại Việt Nam, “tăng thuế thuốc lá là biện pháp hiệu quả nhất để giảm mức tiêu thụ nhanh và trong thời gian ngắn... Chính phủ cần nhắc áp dụng mức thuế cao nhất có thể để đạt được hiệu quả giảm tiêu thụ thuốc lá trong thời gian tới. Giá bán lẻ thuốc lá ở Việt Nam rất rẻ, rẻ hơn hầu hết các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới. Chúng ta cần phải

làm cho giá thuốc lá trở nên đắt đỏ để có thể gần như ngay lập tức tác động đến mức tiêu thụ sản phẩm này. Như vậy, sẽ cần có mức tăng thuế thuốc lá đủ cao”²¹.

Cũng theo đại diện của WHO, tăng thuế dẫn đến tăng giá bán thuốc lá là giải pháp quan trọng, đóng góp khoảng 60% hiệu quả trong việc giảm tỷ lệ sử dụng thuốc lá. Đồng thời, tăng thuế là biện pháp hiệu quả giúp tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước và thúc đẩy tiến trình đạt được các mục tiêu phát triển bền vững như Ngân hàng thế giới và WHO khuyến cáo.

²⁰ Giá bán lẻ thuốc lá được điều chỉnh theo lạm phát được xác định tại các cuộc khảo sát tình hình sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành các năm 2010, 2015, 2020 (GATS 2010, GATS 2015 và P-GATS 2020).

²¹ Phát biểu tại Hội thảo tập huấn “Cung cấp thông tin cho báo chí về các giải pháp phòng ngừa các bệnh không lây nhiễm” ngày 20-22/9/2023 tại Quảng Ninh.

Trong khi đó, Dự thảo lần 2 Luật thuế TTĐB (sửa đổi) đã được lấy ý kiến rộng rãi theo Công văn số 6059/BTC-CST ngày 11/6/2024 của Bộ Tài chính, cơ quan chủ trì soạn thảo xây dựng biểu thuế suất thuế TTĐB đối với thuốc lá điều gồm thuế suất tỷ lệ (%) và mức thuế tuyệt đối. Về thuế suất tỷ lệ (%), Dự thảo Luật giữ nguyên mức thuế suất 75% như hiện nay. Về mức thuế tuyệt đối, cơ quan chủ trì soạn thảo xây dựng 2 phương án mức thuế tuyệt đối đánh trên 1 bao thuốc lá điều. Với phương án 1, áp dụng mức thuế 2.000 đồng/bao từ năm 2026, từ năm 2027, 2028, 2029 sẽ điều chỉnh tăng dần mỗi năm 2.000 đồng/bao và đến năm 2030 sẽ đánh thuế 10.000 đồng/bao. Với phương án 2, áp dụng mức thuế 5.000 đồng/bao từ năm 2026, từ năm 2027, 2028, 2029 sẽ điều chỉnh tăng dần mỗi năm 1.000 đồng/bao và đến năm 2030 sẽ đánh thuế 10.000 đồng/bao.

Với hai phương án về mức thuế tuyệt đối như Dự thảo Luật, tác giả cho rằng phương án 2 có tính đột phá hơn về giá bán thuốc lá điều trên thị trường. Theo đó, khi được áp dụng, phương án 2 sẽ làm tăng giá bán lẻ thuốc lá điều ít nhất 5.000 đồng mỗi bao ngay từ năm 2026 và sẽ không còn các nhãn hiệu thuốc lá có giá bán lẻ ở mức rất thấp (dưới 10.000 đồng/bao) như hiện nay. Tuy nhiên, mức tăng giá thuốc lá bán lẻ các năm tiếp theo chỉ ở mức 1.000 đồng/bao sẽ không theo kịp mức lạm phát và mức tăng thu nhập của người dân. Điều này dẫn đến rào cản về giá của thuốc lá sẽ bị xói mòn và không hạn chế được hành vi tiêu dùng của người dân. Mặt khác, với mức thuế tuyệt đối 10.000 đồng/bao từ năm 2030, tác giả cho rằng tỷ trọng thuế (gồm tất cả sắc thuế được áp dụng) trong giá bán lẻ trung bình của thuốc lá điều chưa đạt mức tối thiểu 75% như khuyến nghị của WHO. Với hai phương án này, sự tác động để kiểm soát tốt hơn việc tiêu dùng cho

mặt hàng thuốc lá, góp phần bảo vệ sức khỏe người dân được dự báo sẽ chưa đạt như kỳ vọng. Việt Nam sẽ khó đạt được mục tiêu của Chiến lược quốc gia về phòng, chống tác hại của thuốc lá là giảm tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới xuống dưới 36% vào năm 2030.

Tác giả cho rằng, phương án về Biểu thuế TTĐB đối với thuốc lá điều cần phải được xây dựng đột phá hơn nữa, cụ thể như sau:

- Đối với thuế suất (%), áp dụng với mức thuế suất 75% cho năm 2026, 2027; từ năm 2028 đến năm 2030 mỗi năm tăng 5% và đạt mức thuế suất 90% từ năm 2030. Đối với thuốc lá điều sản xuất trong nước, giá tính thuế là giá bán buôn của nhà sản xuất trong nước. Mức thuế suất 90% từ năm 2030 và giá tính thuế như phương án này tương tự như phương án đánh thuế tỷ lệ được Thái Lan áp dụng đối với thuốc lá vào năm 2016, 2017 trước khi cải cách chuyển sang hệ thống thuế hỗn hợp từ 2018²².

- Đối với mức thuế tuyệt đối, áp dụng mức thuế 5.000 đồng/bao từ năm 2026, từ năm 2027, 2028, 2029 sẽ điều chỉnh tăng dần mỗi năm 2.500 đồng/bao và đến năm 2030 sẽ đánh thuế 15.000 đồng/bao. Phương án này cũng phù hợp với đề xuất của Bộ Y tế và khuyến nghị của WHO.

Với phương pháp thuế hỗn hợp như khuyến nghị ở trên, tác giả cho rằng Việt Nam sẽ tạo ra được một rào cản vững chắc về giá thuốc lá đối với hành vi tiêu dùng của người sử dụng. Giá bán lẻ thuốc lá sau khi điều chỉnh mức lạm phát và tăng trưởng về thu nhập hàng năm vẫn bảo đảm tạo ra một rào cản nhất định khi so sánh tương đối với mức thu nhập của người dân. Điều này vừa giúp Việt Nam đạt được mục tiêu của Chiến lược quốc gia về phòng, chống tác hại của thuốc lá và gia tăng được nguồn thu thuế cho ngân sách nhà nước■

²²⁾ Bộ Y tế, WHO, HealthBridge (2022), *Hỏi đáp về thuế thuốc lá tại Việt Nam*, tr. 34.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN GIỮA CHÍNH PHỦ VÀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

ThS. NGUYỄN THỊ THỤC
Học viện Hành chính quốc gia.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Phân cấp, phân quyền; phân định thẩm quyền; Chính phủ; chính quyền địa phương; quản trị quốc gia hiện đại.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/08/2023

Phản biện : 25/06/2024

Duyệt bài : 27/06/2024

Tóm tắt:

Phân quyền, phân cấp là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước và nhất là để tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ và phát huy tính năng động, quyền tự chủ của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn mỗi cấp trong bối cảnh mới. Vấn đề đặt ra hiện nay cần tiếp tục phân định rõ thẩm quyền của trung ương và địa phương để vừa trao quyền phù hợp, khai thác thế mạnh của địa phương vừa bảo đảm thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực trong cả nước. Trong bài viết này, tác giả đề cập đến vấn đề phân cấp, phân quyền và hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương từ góc độ quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam.

Article Information:

Keywords: Power decentralization, state management decentralization; Government; local government; modern national governance.

Article History:

Received : 24 Aug. 2023

Peer Reviewed : 25 Jun. 2024

Approved : 27 Jun. 2024

Abstract:

Power decentralization, state management decentralization are major policies of the Party and State in the innovation process of organization and operation of the state administrative apparatus, and especially to enhance the effectiveness and efficiency of the Government's operations and promote the dynamism and autonomy of local governments on the basis of clearly defining the tasks and powers of each level in the new context. The current concern is the necessity to clearly delineate the authority of the central and local levels to both delegate appropriate powers, promote the local strengths, and assure consistency in institutions, policies, strategies, and approved master plans for industries and fields nationwide. Within this article, the author addresses the matters of power decentralization and state management decentralization and gives recommendations for further improvements of the legal regulations on power decentralization and state management decentralization between the government and local authorities from the perspective of modern national governance in Vietnam.

1. Pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương

Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương là vấn đề lớn trong tổ chức quyền lực nhà nước và

phân cấp, phân quyền là hình thức pháp lý quan trọng để giải quyết mối quan hệ giữa các cấp, giữa trung ương và địa phương. Trong mỗi thời kỳ khác nhau, quan hệ này chịu nhiều tác động bởi ý chí nhà cầm quyền nhưng trong bối cảnh hiện nay, vấn đề phân

cấp, phân quyền chịu ảnh hưởng xu hướng phát triển của xã hội hiện đại về dân chủ pháp quyền, hội nhập quốc tế, quản trị quốc gia hiện đại, từ đó đòi hỏi hoàn thiện chính sách, pháp luật về phân cấp, phân quyền ngày càng sâu rộng hơn.

Phân cấp được hiểu là “*phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp quản lý...*” và phân quyền (theo chiều dọc) là “*phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp không can thiệp vào công việc của nhau, nhưng cấp trên có quyền kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật*”¹.

Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương*”. Đây là cơ sở hiến định để các luật về tổ chức bộ máy và luật chuyên ngành quy định cụ thể thẩm quyền giữa trung ương và mỗi cấp chính quyền theo hướng đẩy mạnh phân quyền, phân cấp quản lý nhằm nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu lực, hiệu quả trong quản lý công hiện đại.

Dưới góc độ pháp lý, cụ thể hóa Hiến pháp, phân quyền cho chính quyền địa phương được quy định cụ thể như sau²: (i) Phải được quy định trong luật và luật phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà chính quyền địa phương không được phân cấp, ủy quyền cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác; (ii) Chính

quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền; (iii) Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương.

Khác với phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương được quy định³: (i) Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác; (ii) Phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp; (iii) Phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; (iv) Cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp; (v) Việc phân cấp chuyển tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước

¹ GS.TS. Phạm Hồng Thái, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, TS. Nguyễn Ngọc Chí (Đồng chủ biên) (2011), *Phân cấp quản lý nhà nước*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 10.

² Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

³ Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước đã phân cấp.

Hướng dẫn và quy định chi tiết về phân cấp, phân quyền, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 21/3/2016 về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị quyết 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành và lĩnh vực. Theo các quy định trên, phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương đã được thực hiện trên nhiều ngành, lĩnh vực. Trong thời gian gần đây, quy định về phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được chú trọng đối với 10 ngành, lĩnh vực⁴.

2. Quản trị quốc gia hiện đại và yêu cầu đặt ra đối với pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương

2.1. Bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại

Quản trị theo quan niệm chung (nghĩa rộng), thường đề cập đến hoạt động quản lý trong tổ chức, là vấn đề bộ máy quản lý của một tổ chức phải thực hiện, quản trị tồn tại trong mọi hoạt động mọi tổ chức, không kể tổ chức đó là Nhà nước hay tư nhân. Quản trị là sự tác động có định hướng

của chủ thể quản trị lên đối tượng quản trị nhằm đạt được mục tiêu cao nhất. Mục tiêu của quản trị là tìm ra phương thức thích hợp để thực hiện công việc hiệu quả nhất với chi phí các nguồn lực ít nhất trong tổ chức. Có học giả cho rằng, quản trị là sự tác động có định hướng của chủ thể quản trị lên đối tượng quản trị nhằm đạt được mục tiêu cao nhất, là “*quy trình mà một tổ chức hay một xã hội tự quản lý, thực hiện việc kiểm tra chính mình mà không có sự can thiệp từ yếu tố bên ngoài, từ thiết chế quyết lực hay chính trị nào*”⁵. Từ các quan niệm trên, có thể thấy, quản trị bao gồm các yếu tố sau: (i) Chủ thể quản trị, đối tượng quản trị; (ii) Luôn hướng tới mục tiêu đặt ra; (iii) Sử dụng những nguồn lực cần thiết để đạt được mục tiêu và khi sử dụng nguồn lực này phải dựa trên những kế hoạch được chủ thể quản trị thông qua. Theo các cấp độ khác nhau, quản trị gồm nhiều loại: quản trị doanh nghiệp; quản trị tập đoàn; quản trị dự án; quản trị trong tổ chức phi lợi nhuận; quản trị toàn cầu; quản trị nhà nước.

Thuật ngữ “Quản trị quốc gia hiện đại” lần đầu tiên được đề cập trong văn kiện Đại hội lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam, là loại quản trị đặc biệt gắn liền với việc sử dụng quyền lực nhà nước⁶, được hiểu là *hoạt động đa chủ thể, trong đó Nhà nước giữ vai trò trung tâm, ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để giải quyết các*

⁴) a) Ngành, lĩnh vực nội vụ, gồm: Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; đơn vị sự nghiệp công lập; tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức, vị trí việc làm; b) Ngành, lĩnh vực tài nguyên và môi trường, gồm: Biển và hải đảo; c) Ngành, lĩnh vực thông tin và truyền thông, gồm: Phát thanh và truyền hình; d) Ngành, lĩnh vực văn hóa, gồm: Điện ảnh; đ) Ngành, lĩnh vực y tế, gồm: Khám bệnh, chữa bệnh; e) Ngành, lĩnh vực xây dựng, gồm: Hoạt động đầu tư xây dựng; kiến trúc; quy hoạch; phát triển đô thị; g) Ngành, lĩnh vực khoa học và công nghệ, gồm: Hoạt động khoa học và công nghệ; h) Ngành, lĩnh vực lao động, thương binh và xã hội, gồm: Quản lý người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; an toàn, vệ sinh lao động; i) Ngành, lĩnh vực tài chính, gồm: Thu ngân sách nhà nước; chi ngân sách nhà nước; quản lý nợ công; phí và lệ phí; tài sản công; k) Ngành, lĩnh vực kế hoạch và đầu tư, gồm: Quản lý đầu tư; đầu tư công; đầu tư nước ngoài.

⁵) James N. Rosenau (1995), *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1, No. 1, p. 14-15.

⁶) Trong bài viết, quan niệm về quản trị quốc gia hiện đại được giới hạn trong phạm vi quản trị công trong khu vực Nhà nước.

vấn đề của quốc gia một cách hiệu quả nhất trên cơ sở các nguyên tắc chuẩn mực mang tính phổ quát xác định nhằm đưa quốc gia phát triển theo hướng hiện đại⁷. Có thể thấy, quản trị quốc gia hiện đại đề cập 03 phương diện chủ yếu là: (i) Mô hình quản trị đa chủ thể, lấy người dân là trung tâm, vai trò nhà nước chủ yếu là điều tiết mạng lưới, thông qua công cụ chính sách, pháp luật; (ii) Phương thức quản trị hướng vào sự hợp tác giữa các chủ thể, thúc đẩy người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội tham gia vào hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật; (iii) Bảo đảm sự tự chủ của các chủ thể tham gia quản trị quốc gia hiện đại, đòi hỏi sự phân cấp, phân quyền sâu rộng.

2.2. Yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại đối với pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương

Một là, pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương phải bảo đảm tính pháp quyền.

Tính pháp quyền là sự bắt buộc các cá nhân, các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương phải tuân thủ, dựa trên pháp luật, chịu sự giám sát và bảo đảm công khai, trách nhiệm giải trình. Phân cấp, phân quyền đòi hỏi phải có một khung pháp lý hoàn thiện, công bằng, khả thi, đồng bộ và được thực hiện một cách nghiêm chỉnh, không thiên vị. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành đều khẳng định và quy định về các nguyên tắc phân cấp, phân quyền. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chưa đạt được kết quả như mong muốn vì quy định về vấn đề này còn có những hạn chế

nhất định, chính sách phân cấp, phân quyền trong hành chính nhà nước chưa phát huy hiệu quả cao.

Sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương trong một số lĩnh vực chưa hợp lý hoặc thiếu rõ ràng, dẫn đến bất cập, hạn chế. Còn có hiện tượng gần đây việc phân cấp, phân quyền rất rộng mà chưa tính đến năng lực quản lý, dẫn đến nhiều vụ việc tiêu cực, tham nhũng như trong lĩnh vực đất đai. Hoặc phân cấp trong quản lý ngân sách quá hẹp, không tạo sự tự chủ cho chính quyền cấp dưới trong thực hiện nhiệm vụ được giao, chưa khắc phục được hoàn toàn cơ chế xin - cho. Theo đánh giá của chuyên gia Ngân hàng Thế giới (WB): “Chính phủ Việt Nam đã làm rất tốt việc tạo ra các chính sách mang tính định hướng, dẫn đường. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện tại các địa phương sẽ có những vướng mắc mang tính thực tiễn, mà có thể khung khổ pháp lý chưa thể theo kịp. Vì vậy, nên có một cơ chế linh hoạt, trao quyền nhiều hơn cho các địa phương, Chính phủ giám sát và kiểm tra”⁸.

Để bảo đảm thực hiện phân cấp, phân quyền giữa cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương, Chính phủ, các bộ, ngành phải nắm các vấn đề quan trọng, những chiến lược lớn như hoạch định chính sách vĩ mô, quyết định tới con đường phát triển của đất nước, còn chính quyền địa phương là các cơ quan thực thi phải giải quyết tốt công việc cụ thể liên quan đến quyền và lợi ích của nhân dân, trực tiếp cung ứng dịch vụ công. Do vậy, cơ quan nhà nước ở trung ương nên tập trung vào

⁷ PGS.TS. Nguyễn Bá Chiến (chủ nhiệm đề tài) (2021), Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài thuộc chương trình khoa học trọng điểm cấp Bộ “Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”, tr. 30 - 31.

⁸ VOV, Quốc tế đánh giá khả quan triển vọng kinh tế Việt Nam 2023, <https://vov.vn/kinh-te/quoc-te-danh-gia-kha-quan-trien-vong-kinh-te-viet-nam-2023-post>, truy cập ngày 30/12/2022.

xây dựng chính sách, pháp luật, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất về mặt thể chế, còn mỗi địa phương được phân quyền tự chủ trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn. Mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương thể hiện tính chất của phân quyền hành chính, mức độ phân quyền giữa trung ương và địa phương, nên phạm vi thẩm quyền của chính quyền địa phương phản ánh trực tiếp nhất mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Chính phủ. Việc lựa chọn lĩnh vực, nhiệm vụ quyền hạn phân cấp cần căn cứ vào tính đặc thù địa phương, tận dụng tiềm năng của các địa phương và cần có kiểm tra, giám sát, sự hỗ trợ, hướng dẫn kịp thời đối với các lĩnh vực được phân công, phân cấp. Sau khi phân cấp rõ ràng cho chính quyền địa phương, còn lại thuộc nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của chính quyền trung ương, trong đó vai trò của Chính phủ là quan trọng.

Thực tiễn thời gian qua còn có tình trạng các cơ quan trung ương, Chính phủ vẫn ôm đồm giải quyết nhiều vụ việc cụ thể, có tính vi mô; trong khi đó, các cơ quan nhà nước cấp dưới, chính quyền địa phương thì trông chờ vào hướng dẫn, chỉ đạo của trung ương, có tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan, bộ, ngành, giữa trung ương và địa phương. Chẳng hạn, theo thống kê gần đây, trong năm 2022, TP. Hồ Chí Minh có 584 văn bản hỏi ý kiến và Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có 604 văn bản trả lời, hầu hết các vấn đề đều thuộc thẩm quyền của Thành phố⁹. Nguyên nhân của tình trạng này là do hệ quả việc phân cấp, phân quyền chưa dứt khoát, rành mạch và việc sợ trách nhiệm, không dám làm, không dám tham mưu, đề xuất còn xảy ra khá phổ biến.

Mặt khác, pháp luật điều chỉnh về phân cấp, phân quyền vẫn thiếu chế tài xử lý khi

các chủ thể vi phạm quy định. Phân cấp, phân quyền trên một số ngành, lĩnh vực chưa hợp lý, chưa tính tới đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và khả năng quản lý, điều hành; chưa phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, thiếu đồng bộ về thẩm quyền quyết định và tiêu chí, chuẩn về nguồn lực, điều kiện bảo đảm thực hiện đã làm hạn chế việc phát huy lợi thế, tính chủ động, sáng tạo của các địa phương. Phân cấp, phân quyền chưa gắn với cải cách thủ tục hành chính nên cơ chế xin - cho đối với các vấn đề đã phân cấp cho cấp dưới vẫn còn tồn tại; các quy định về quy hoạch, tiêu chuẩn, quy chuẩn, tiêu chí, điều kiện, định mức kinh tế - kỹ thuật ở một số ngành, lĩnh vực chậm được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời, gây khó khăn cho việc thực hiện các nhiệm vụ được giao theo phân cấp.

Hai là, pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương phải bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân trong quản trị quốc gia.

Để đáp ứng yêu cầu minh bạch như tiêu chí quản trị quốc gia hiện đại thì cần hiện thực hóa quyền tiếp cận thông tin, đây là phương tiện và cũng là sự thể hiện mức độ minh bạch của quản trị quốc gia. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và Nghị định số 13/2018/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật này đã được ban hành ở nước ta. Tuy nhiên, hiện vẫn còn thiếu các biện pháp cụ thể để bảo đảm thực thi pháp luật về vấn đề này. Vì vậy, yêu cầu về minh bạch quá trình thực hiện phân cấp, phân quyền vẫn còn nhiều hạn chế, ảnh hưởng tới hiệu lực, hiệu quả trong quá trình thực hiện, nhất là từ phía chính quyền địa phương được giao nhiệm vụ. Các quyết định được ban hành thiếu tính minh bạch trong cả quá trình ra quyết định và tổ chức

⁹ Viết Tuấn, *Thủ tướng: Chăm dứt tình trạng sợ trách nhiệm, không dám làm*, <https://vnexpress.net/thu-tuong-cham-dut-tinh-trang-so-trach-nhiem-khong-dam-lam-4595313.html>, truy cập ngày 19/4/2023.

thực hiện quyết định nên khó kiểm soát, dẫn đến không ít sai phạm khi thực hiện nhiệm vụ được phân cấp quản lý, ví dụ còn tồn tại nhiều vi phạm phân cấp quản lý trong lĩnh vực đất đai, ngân sách... ở một số địa phương thời gian vừa qua.

Về trách nhiệm giải trình trong yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại¹⁰, trước hết là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao với nhân dân và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó. Trách nhiệm giải trình có mối quan hệ với minh bạch vì trên cơ sở minh bạch thì mới xác định, thực hiện trách nhiệm giải trình. Nếu thiếu sự rành mạch trong phân định thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước thì sẽ không bảo đảm thực hiện trách nhiệm giải trình. Vì vậy, phân định rõ ràng thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn là cơ sở của trách nhiệm giải trình.

Trong mối quan hệ thực tại giữa các cơ quan nhà nước ở cấp trung ương, phân định rõ ràng giữa quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, tập thể Chính phủ với cá nhân các Bộ trưởng để khắc phục tình trạng chông chéo trong chỉ đạo, điều hành của các cơ quan nhà nước ở trung ương với chính quyền địa phương. Mặt khác, trong quy trình hoạch định chính sách, ra quyết định nếu bị chi phối bởi nhiều cấp tham mưu, xin ý kiến, can thiệp thì có thể dẫn tới tình trạng người có thẩm quyền đưa ra quyết định có lúc không nắm được vấn đề chính sách, từ đó khó phân định trách nhiệm giải trình để xác định trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao.

Nâng cao hiệu lực của quản trị quốc gia thì cơ chế trách nhiệm giải trình cần

được thực thi nghiêm túc theo cách hiểu toàn diện, bao gồm cả trách nhiệm hành chính, trách nhiệm chính trị, trách nhiệm nghề nghiệp. Việc ban hành các quyết định quản lý phải được cân nhắc để bảo đảm sự đúng đắn và hợp lý, bao gồm trong cả việc sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu đề ra. Không chỉ vậy, nguyên tắc này đòi hỏi phải tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc quản lý các nguồn lực đó. Quản trị hiệu quả cũng cần có cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công và phòng chống tham nhũng.

Bên cạnh đó, yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi phải có các quy định pháp luật rõ ràng và phù hợp để thu hút đông đảo sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách. Sự tham gia của người dân càng nhiều, càng tích cực, bảo đảm “dân biết, dân làm, dân bàn, dân kiểm tra, dân thụ hưởng” thì mới tạo điều kiện thuận lợi cho việc thiết lập, kiểm soát và thực hiện trách nhiệm giải trình.

Ba là, pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương phải bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả.

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, yêu cầu về tính kịp thời đặt ra rõ ràng và lớn hơn vì hành pháp chịu trách nhiệm chính trong việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu hằng ngày của người dân. Sự công kênh của bộ máy Chính phủ, sự phân cấp, phân quyền còn thiếu rõ ràng, chông chéo nhiệm vụ, quyền hạn đang là cản trở cho việc bảo đảm tính kịp thời theo yêu cầu quản trị quốc gia.

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã cho thấy, đổi mới về hoạt động của bộ máy cần chú trọng từ cơ cấu tổ

¹⁰ Lê Anh Tuấn (chủ nhiệm đề tài) (2021), Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài “Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”, Bộ Nội vụ, tr. 70 - 71.

chức bộ máy. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập và yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại thì yếu tố cơ cấu, tổ chức và phân định nhiệm vụ, quyền hạn ngày càng đóng vai trò quan trọng. Hệ thống các cơ quan nhà nước không thể năng động và hoạt động hiệu quả nếu bộ máy chồng chéo, nặng nề.

Pháp luật về phân cấp, phân quyền cần hướng tới phân định thẩm quyền hợp lý rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong nội bộ các cơ quan nhà nước ở trung ương và giữa trung ương với địa phương. Để thực thi tốt thì cần đến bộ máy công quyền tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và năng lực thực hiện, tiếp nhận nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền của địa phương.

3. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại

Một là, hoàn thiện quy định về thẩm quyền, phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn trong mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, xác định vị trí của từng cơ quan nhà nước trung ương, từng cấp chính quyền; xác định rõ những nhiệm vụ mà chính quyền trung ương sẽ phân cấp hoặc không phân cấp.

Với Chính phủ, cần căn cứ vào từng nhóm chức năng, nhiệm vụ để phân cấp, phân quyền rành mạch. Chính phủ chỉ tập trung hoạch định, điều tiết chính sách vĩ mô và hạn chế việc phải giải quyết các công việc có tính chất sự vụ. Quy định rõ trách nhiệm của Bộ trưởng với tư cách là thành viên Chính phủ, trách nhiệm của Bộ trưởng với tư cách là người đứng đầu ngành, lĩnh vực để hạn chế việc đẩy trách nhiệm quyết định các vấn đề cụ thể của ngành, lĩnh vực lên Thủ tướng Chính phủ.

Tập trung hoàn thiện quy định về quyền hạn, nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cùng với việc đẩy mạnh phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương. Đây là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ, khắc phục được tình trạng quá tải về công việc, giảm số lượng công việc ở các đầu mối của các bộ, cơ quan ngang bộ hiện nay.

Mặt khác, hoàn thiện về cơ cấu tổ chức của Chính phủ theo hướng tinh giản, gọn nhẹ phải giảm đầu mối, giảm số lượng các bộ. Tăng cường tổ chức hợp lý các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực để giải quyết bài toán cố hữu lâu nay là sự chồng chéo, giao thoa về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ. Thực hiện nguyên tắc “một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính” và giảm bớt đầu mối cơ quan trực thuộc Chính phủ đưa về các Bộ.

Hai là, quy định rõ về cơ chế, phương thức thực hiện, nhiệm vụ, quyền hạn, chế tài xử lý vi phạm phân cấp, phân quyền tạo nên khung pháp lý đồng bộ, hoàn chỉnh, thống nhất về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ với chính quyền địa phương.

Để khắc phục việc đùn đẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, ỷ lại vào trung ương thì “*Khi phân cấp nhiệm vụ cho chính quyền địa phương, cần ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về đối tượng, phạm vi, điều kiện, tiêu chuẩn phân cấp và chế tài xử lý cụ thể khi vi phạm trong lĩnh vực phân cấp... Rà soát để loại bỏ các quy định cần có ý kiến chấp thuận hoặc xin ý kiến của cơ quan nhà nước cấp trên đối với những vấn đề đã được quy định bằng tiêu chí, tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình và đã*

được phân cấp quản lý”¹¹. Đồng thời với việc tăng cường trách nhiệm, tính minh bạch và giải trình của các địa phương cũng phải được quy định rõ ràng.

Hoàn thiện hệ thống quy định phân cấp, phân quyền thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch theo hướng:

(i) Rà soát các luật chuyên ngành về phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương, phát hiện những bất hợp lý cần tiếp tục điều chỉnh lại theo hướng tăng cường phân cấp, phân quyền nhiều hơn, mạnh hơn cho chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực thi pháp luật và cung ứng dịch vụ công. Bộ, cơ quan ngang bộ tập trung vào việc xây dựng thể chế, chính sách, cơ chế và thanh tra, kiểm tra và chỉ đảm nhiệm những việc nào mà chính quyền địa phương không có đủ điều kiện và năng lực để thực hiện.

(ii) Tăng cường kịp thời, hiệu lực, hiệu quả của phân cấp, phân quyền trên cơ sở tiếp tục rà soát, khắc phục các chồng chéo hoặc giao thoa về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa các Bộ, cơ quan ngang bộ cũng như giữa Bộ với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đang làm hạn chế quan hệ phối hợp và chia sẻ thông tin quản lý giữa các ngành, các cấp trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Đồng thời quy định cụ thể về bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao về năng lực đáp ứng, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình.

(iii) Đối với những nội dung đã được xác định phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, cần trao quyền cho chính quyền địa phương cấp tỉnh thẩm quyền ban

hành văn bản quy phạm pháp luật quy định một số loại tiêu chuẩn, quy chuẩn, chuẩn mực quan trọng phù hợp với phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này, trên cơ sở biên độ mà chính quyền trung ương quy định ở mức tối thiểu hoặc tối đa tùy từng lĩnh vực, như¹²: các định mức tiêu chuẩn tài chính; tiêu chuẩn cán bộ, công chức và các chuẩn về chất lượng dịch vụ công; về mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của chính quyền địa phương; về thủ tục hành chính; môi trường.

Ba là, hoàn thiện quy định về cơ chế kiểm soát, thanh tra, kiểm tra của trung ương đối với địa phương.

Đây là một yêu cầu căn bản nhằm bảo đảm phân cấp, phân quyền nhưng phải luôn giữ cho chính quyền trung ương vững mạnh, tập trung để giải quyết những vấn đề quan trọng của đất nước và vẫn bảo đảm sự kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương.

Cần ghi nhận, bổ sung các quy định pháp luật về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc huy động sự tham gia của người dân và tổ chức đoàn thể vào việc hoạch định và giám sát chính sách, cơ chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của các cơ quan công quyền. Tăng cường sự tham gia của nhân dân vào quá trình tổ chức và hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương, cũng như đối với việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả thực thi chính sách, loại trừ lợi ích nhóm và bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch, thực hiện trách nhiệm giải trình trong quản trị quốc gia hiện đại ■

¹¹ TS. Nguyễn Thị Kim Chung, *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức Chính phủ*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 4/2020.

¹² TS. Nguyễn Văn Cương (chủ biên) (2015), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 243 - 244.

BIỆN PHÁP QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH VỀ CÔNG KHAI THÔNG TIN MÔI TRƯỜNG CỦA DOANH NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

ThS. TẠ THỊ THÙY TRANG

Khoa Luật, Trường Đại học Thương mại.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Công khai thông tin môi trường, biện pháp quản lý, pháp luật Trung Quốc.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/05/2024

Phản biện : 26/08/2024

Duyệt bài : 28/08/2024

Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích các biện pháp quản lý hành chính của pháp luật Trung Quốc về công khai thông tin môi trường của doanh nghiệp, đồng thời rút ra những gợi mở cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về công khai thông tin môi trường của doanh nghiệp.

Article Information:

Keywords: Environmental information disclosure; management measures; law of China.

Article History:

Received : 23 May 2024

Peer Reviewed : 26 Aug. 2024

Approved : 28 Aug. 2024

Abstract:

Within the scope of this article, the author provides an analysis of the administrative management measures of the law of China on disclosure of the environmental information by enterprises and also proposes a number of suggestions for Vietnam in improving the legal regulation on disclosure of environmental information by enterprises.

1. Biện pháp quản lý công khai thông tin môi trường của doanh nghiệp ở Trung Quốc

Ngày 18/12/2021, Bộ Sinh thái và Môi trường (MEE) của Trung Quốc đã ban hành “*Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp*” (Biện pháp) có hiệu lực vào ngày 08/02/2022. Các biện pháp này thể hiện nỗ lực mới nhất của Trung Quốc nhằm tiêu chuẩn hóa và bắt buộc các doanh nghiệp phải báo cáo môi trường - xã hội - quản trị (ESG) nhằm đạt được các mục tiêu về phát thải khí hậu

và các mục tiêu môi trường khác. Các biện pháp này cũng nhằm củng cố hơn nữa hệ thống tín nhiệm xã hội doanh nghiệp của Trung Quốc và cung cấp một công cụ pháp lý để Chính phủ buộc các thực thể thị trường phải chịu trách nhiệm về những hành vi vi phạm luật pháp và tiêu chuẩn môi trường.

1.1. Doanh nghiệp phải công khai thông tin môi trường

Doanh nghiệp phải công khai thông tin môi trường (TTMT) được quy định cụ thể tại chương 2 Biện pháp theo hai nhóm chính như sau:

Thứ nhất, các doanh nghiệp bị ảnh hưởng bởi Biện pháp này chủ yếu liên quan đến những doanh nghiệp có “tác động môi trường cao và nhận được sự quan tâm cao của công chúng”. Những doanh nghiệp này bao gồm¹:

- Doanh nghiệp có nguồn thải chất ô nhiễm lớn;

- Các doanh nghiệp bắt buộc phải trải qua các cuộc kiểm toán sản xuất sạch bắt buộc theo các biện pháp kiểm toán sản xuất sạch: 1) Các doanh nghiệp xả chất ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn quốc gia hoặc địa phương; 2) Các doanh nghiệp vượt quá giới hạn tiêu thụ năng lượng quy định cho một đơn vị sản phẩm và do đó cấu thành “tiêu thụ năng lượng cao”; 3) Các doanh nghiệp sử dụng nguyên liệu thô độc hại, có hại để sản xuất hoặc thải ra các chất độc hại, có hại trong quá trình sản xuất.

Thứ hai, các doanh nghiệp niêm yết đại chúng (và các doanh nghiệp con của họ), các doanh nghiệp phát hành trái phiếu cũng có thể phải công khai thông tin về môi trường nếu họ bị phạt vì vi phạm sinh thái hoặc môi trường theo bất kỳ cách nào sau đây trong năm trước²:

- Đã bị điều tra hình sự;
- Đã bị phạt trên 100.000 nhân dân tệ;
- Đã bị xử phạt liên tục hằng ngày theo quy định của pháp luật do vi phạm môi trường;
- Đã buộc phải hạn chế hoặc đình chỉ sản xuất;
- Đã bị thu hồi giấy phép sinh thái hoặc môi trường;

- Người đại diện theo pháp luật, người chịu trách nhiệm chính, người phụ trách hoặc người chịu trách nhiệm trực tiếp khác tại doanh nghiệp đã bị xử phạt vi phạm hành chính do vi phạm về sinh thái và môi trường.

Các Sở Sinh thái và Môi trường cấp tỉnh có trách nhiệm lập danh sách các doanh nghiệp trong phạm vi quyền hạn của mình được yêu cầu cung cấp thông tin về môi trường. Trước khi hoàn thiện danh sách, các cơ quan chức năng phải công bố trên trang web của Chính phủ và lấy ý kiến phản hồi của công chúng trong tối thiểu 10 ngày làm việc. Doanh nghiệp có trách nhiệm công bố TTMT từ ngày 01/01 đến ngày 31/12 năm trước, trước ngày 15/3 hằng năm³.

1.2. Nội dung và thời gian công khai thông tin môi trường của doanh nghiệp

Theo Điều 12 Biện pháp, đối với báo cáo công khai TTMT hằng năm theo quy định pháp luật, các doanh nghiệp là đối tượng công khai TTMT phải công khai 8 loại thông tin, bao gồm:

- (1) Thông tin cơ bản của doanh nghiệp, bao gồm thông tin về sản xuất của doanh nghiệp và bảo vệ môi trường (BVMT);
- (2) Quản lý môi trường, bao gồm giấy phép hành chính sinh thái và môi trường, thuế BVMT, bảo hiểm trách nhiệm ô nhiễm môi trường và đánh giá tín dụng BVMT;
- (3) Sản xuất, quản lý và thải các chất gây ô nhiễm, bao gồm các cơ sở ngăn ngừa ô nhiễm, phát thải chất ô nhiễm, thải chất độc hại và nguy hiểm, cũng như sản xuất, lưu trữ, vận chuyển, sử dụng, xử lý và tự giám sát chất thải rắn công nghiệp và chất thải nguy hại;
- (4) Lượng khí thải carbon,

¹ Điều 7, 8 Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

² Điều 8, 9 Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

³ Điều 19 Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

bao gồm cả khối lượng phát thải và cơ sở phát thải; (5) Cơ chế ứng phó khẩn cấp về sinh thái và môi trường, bao gồm thông tin về kế hoạch khẩn cấp đối với khủng hoảng hoặc thảm họa môi trường và ứng phó khẩn cấp với thời tiết bị ô nhiễm nặng; (6) Vi phạm về môi trường; (7) Bất kỳ TTMT đặc biệt nào khác được pháp luật yêu cầu phải cung cấp từ năm hiện tại; (8) Bất kỳ TTMT nào khác theo quy định của pháp luật.

Các doanh nghiệp trải qua kiểm toán sản xuất sạch bắt buộc phải công bố các thông tin sau:

- Lý do phải trải qua kiểm toán sản xuất sạch bắt buộc;

- Kết quả thực hiện, đánh giá và kiểm tra các cuộc kiểm toán sản xuất sạch bắt buộc;

- Cả doanh nghiệp niêm yết đại chúng và doanh nghiệp phát hành trái phiếu huy động vốn thông qua phát hành cổ phiếu, trái phiếu, biên lai lưu ký, kỳ phiếu trung hạn, trái phiếu ngắn hạn, trái phiếu siêu ngắn, chứng khoán hóa tài sản và vay ngân hàng đều phải công bố thêm thông tin, bao gồm: số tiền định dạng tài trợ hằng năm và mục tiêu đầu tư; thông tin về biến đổi khí hậu và bảo vệ sinh thái, môi trường của các dự án được đầu tư bằng vốn tài trợ.

Các doanh nghiệp có thể thực hiện các thay đổi đối với báo cáo thường niên mà họ đã nộp bằng cách nộp một báo cáo đặc biệt, trong đó cũng phải giải thích lý do sửa đổi. Các doanh nghiệp đôi khi có thể được yêu cầu nộp báo cáo đột xuất trong suốt cả năm. Chúng thường được sử dụng để cung cấp thông tin về thay đổi chi tiết doanh nghiệp, giấy phép hành chính, cập nhật về hình thức xử phạt hành chính, thay đổi

người đại diện theo pháp luật và thông tin đặc biệt khác phát sinh trong suốt cả năm.

1.3. Giới hạn thông tin môi trường phải công khai của doanh nghiệp

Dữ liệu và cách diễn đạt liên quan mà các doanh nghiệp sử dụng trong báo cáo công khai thông tin phải tuân thủ *Nguyên tắc định dạng về công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp* do MEE ban hành kèm theo Biện pháp.

Các Biện pháp nêu ra các điều khoản về cách xử lý dữ liệu môi trường theo pháp luật về dữ liệu của Trung Quốc. Cụ thể, việc công bố TTMT liên quan đến bí mật nhà nước, công nghệ cao hoặc công nghệ cốt lõi chiến lược và bí mật kinh doanh trong các lĩnh vực quan trọng phải được thực hiện “theo quy định của pháp luật và quy định liên quan”⁴.

Mặc dù không được nêu rõ ràng, nhưng điều này có thể liên quan đến các luật và quy định khác nhau của Trung Quốc về các yêu cầu bảo mật dữ liệu để xử lý thông tin nhạy cảm hoặc thông tin có tầm quan trọng quốc gia, cùng nhiều thông tin khác. Điều này có thể bao gồm “dữ liệu cốt lõi quốc gia” và “dữ liệu quan trọng”. Các thuật ngữ này là một danh mục dữ liệu riêng được đưa ra bởi Luật An ninh mạng vào năm 2017 và gần đây đã được quy định trong Luật Bảo mật dữ liệu. Theo Điều 21 Luật Bảo mật dữ liệu, “dữ liệu cốt lõi” là dữ liệu “liên quan đến an ninh quốc gia, huyết mạch của nền kinh tế quốc gia, các khía cạnh quan trọng của sinh kế người dân và lợi ích công cộng lớn”. “Dữ liệu cốt lõi” phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ hơn “dữ liệu quan trọng”, bao gồm lệnh cấm xuất khẩu hoàn toàn và yêu cầu tất cả “dữ liệu cốt lõi” phải được bản địa hóa.

⁴ Chương 1: “Những quy định chung” Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

“Dữ liệu quan trọng” phải tuân theo yêu cầu bảo mật ở cấp độ cao hơn (bảo mật “cấp ba”). Định nghĩa “dữ liệu quan trọng” trong Luật này bao gồm “Dữ liệu cơ bản quốc gia về dân số, sức khỏe, tài nguyên và môi trường (TN&MT)”. Tuy nhiên, các điều khoản này vẫn chưa được xác định rõ ràng và chưa có yêu cầu bảo mật cụ thể nào đối với dữ liệu hoặc thông tin nhạy cảm về môi trường được đưa ra.

1.4. Chế tài xử lý hành vi vi phạm

Các doanh nghiệp vi phạm các yêu cầu được nêu trong Biện pháp do không cung cấp TTMT hoặc cung cấp thông tin sai lệch hoặc không chính xác có thể phải chịu mức phạt từ 10.000 nhân dân tệ đến 100.000 nhân dân tệ⁵.

Các doanh nghiệp thực hiện bất kỳ hành vi nào sau đây có thể phải chịu mức phạt lên tới 50.000 nhân dân tệ:

- Không đáp ứng yêu cầu của hướng dẫn công bố TTMT;
- Công bố TTMT quá thời hạn quy định;
- Không tải TTMT lên Hệ thống công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

Các khoản tiền phạt vi phạm yêu cầu công bố TTMT cũng sẽ được ghi vào hồ sơ tín dụng của công ty. Điều này có thể gây ra hậu quả xấu đối với điểm tín dụng doanh nghiệp, dẫn đến các chế tài và hậu quả tiếp theo, chẳng hạn như thiệt hại về danh tiếng,

bắt buộc phải đình chỉ sản xuất hoặc bỏ lỡ đầu thầu các hợp đồng với Chính phủ.

2. Những gợi mở cho Việt Nam

Trung Quốc và Việt Nam là hai nước láng giềng, có các điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ban đầu tương đương nhau trong nhiều lĩnh vực. Kể từ khi cải cách kinh tế ở Trung Quốc năm 1978 và ở Việt Nam năm 1986 đến nay, hai quốc gia đều đã đạt được những thành tựu ấn tượng, nhưng cũng chịu ảnh hưởng ô nhiễm môi trường nặng nề, đặc biệt là Trung Quốc. Ô nhiễm không khí trầm trọng tại thủ đô của Trung Quốc đã thu hút sự chú ý của giới truyền thông toàn cầu và trở thành vấn đề cấp bách ở quốc gia này. Trong nhiều năm, tình trạng ô nhiễm tại đây đã được ví như là “sương mù” và khiến cuộc sống của người dân gặp không ít khó khăn⁶. Trung Quốc phát động “cuộc chiến xanh” giành lại chất lượng không khí tại các thành phố, một trong các biện pháp là yêu cầu công khai TTMT của doanh nghiệp. Với việc ban hành và thực hiện Luật BVMT mới vào năm 2015 và Báo cáo đánh giá về công khai thông tin trách nhiệm môi trường của các công ty niêm yết Trung Quốc được công bố năm 2017, mức độ công bố thông tin xanh nói chung của các công ty niêm yết tại Trung Quốc đã được cải thiện ở mức độ lớn hơn⁷. Mức độ ô nhiễm ở Trung Quốc năm 2021 đã giảm 42% so với năm 2013, khiến Trung Quốc trở thành quốc gia điển hình về chống ô nhiễm môi trường ở khu vực⁸.

⁵ Chương 5. Biện pháp quản lý công bố thông tin pháp lý về môi trường của doanh nghiệp.

⁶ Hải Vân (2023), *Từ thành phố ô nhiễm nhất thế giới, Bắc Kinh bước vào kỷ nguyên không khí sạch*, <https://baotintuc.vn/the-gioi/tu-thanh-pho-o-nhiem-nhat-the-gioi-bac-kinh-buoc-vaao-ky-nguyen-khong-khi-sach-20210823163127426.htm>

⁷ Cheng Peng, Wenting Fu, Hui Jiang, Yu Zou (2022), “*The impact of environmental information disclosure on enterprises’ green preference of outbound investment: Evidence from China*”, *Sec. Organizational Psychology*, Vol. 13, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.985727>.

⁸ H.Hà (t/h) (2023), *Người dân Trung Quốc sống thọ hơn nhờ “cuộc chiến chống ô nhiễm”*, <https://dangcongsan.vn/the-gioi/nhung-van-de-toan-cau/nguoi-dan-trung-quoc-song-tho-hon-nho-cuoc-chien-chong-o-nhiem-645487.html>.

Ở Việt Nam, trong lĩnh vực môi trường, công khai TTMT được nhắc tới lần đầu tiên dưới góc độ quyền tiếp cận thông tin được ghi nhận một cách ngắn gọn tại Điều 10 Luật BVMT năm 1993. Luật BVMT năm 2020 tiếp tục ghi nhận, đề cao vai trò của hoạt động công khai TTMT nói chung và của doanh nghiệp nói riêng. Mặc dù không có khuôn mẫu chung cho mọi quốc gia, nhưng cách tiếp cận và xây dựng pháp luật về công khai TTMT của Trung Quốc ít nhiều cho thấy sự thống nhất trong nhận thức và hành động. Vì vậy, pháp luật về công khai TTMT của doanh nghiệp ở Trung Quốc sẽ là những gợi mở khoa học giúp Việt Nam tiếp tục xây dựng, hoàn thiện pháp luật về công khai TTMT của doanh nghiệp một cách cụ thể, đầy đủ và hiệu quả. Theo đó, pháp luật Việt Nam cần chú ý đến một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần mở rộng đối tượng doanh nghiệp phải công khai TTMT

Hiện nay, pháp luật Việt Nam mới chỉ tập trung điều chỉnh hoạt động công khai TTMT của doanh nghiệp trong một số lĩnh vực như: xây dựng và kinh doanh hạ tầng khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp⁹ hoặc theo ngành khoáng sản¹⁰, hoặc có sử dụng, xả thải vào tài nguyên nước¹¹ hoặc đó là doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán¹². Trong khi đó, trên thực tế, doanh nghiệp có thể đăng ký những ngành, nghề mà pháp luật không cấm. Chỉ tính riêng danh mục ngành, nghề kinh doanh có điều kiện được ban hành kèm theo Phụ lục IV Luật Đầu tư năm 2020 cũng đã tới 227

ngành. Xây dựng công trình kỹ thuật hạ tầng và ngành khai thác khoáng sản cũng chỉ là hai trong số hơn hai trăm ngành kinh doanh có điều kiện đó. Thậm chí, theo quy định hiện hành, cụ thể là Thông tư số 01/2023/TT-BXD quy định chế độ báo cáo định kỳ thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Xây dựng, chỉ riêng hoạt động thuộc lĩnh vực xây dựng cũng được chia thành nhiều lĩnh vực, loại công trình khác nhau; cụ thể như đầu tư xây dựng dân dụng, công nghiệp, giao thông, nông nghiệp và phát triển nông thôn, hạ tầng kỹ thuật. Nếu chỉ quy định các doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường mới phải công khai TTMT có thể dẫn đến “bỏ lọt” các doanh nghiệp có nguy cơ gây tác động xấu đến môi trường, đặc biệt với các dự án mà cộng đồng dân cư quan tâm và quan ngại sẽ ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Doanh nghiệp phải công khai TTMT cần được quy định mở rộng hơn, chi tiết hơn và theo lộ trình để bảo đảm phù hợp với thực tiễn.

Thứ hai, cần quy định cụ thể quy trình lập danh sách các doanh nghiệp phải công khai TTMT trong năm

Hiện nay, pháp luật Việt Nam hoàn toàn chưa có quy định cụ thể về quy trình này. Danh sách này nên được đề xuất bởi cơ quan cấp huyện để bảo đảm tính bao quát cũng như giảm thiểu công việc cho cấp tỉnh. Sở TN&MT cấp tỉnh sẽ thẩm định, sau đó báo cáo lên Bộ TN&MT và lấy ý kiến phản hồi của cộng đồng dân cư trong một khoảng thời gian thích hợp. Sau thời gian phản hồi, Bộ TN&MT sẽ công khai

⁹ Điều 114 Luật BVMT năm 2020.

¹⁰ Điều 7 Nghị định số 158/2016/NĐ-CP quy định về báo cáo kết quả hoạt động khoáng sản, báo cáo tình hình quản lý nhà nước về khoáng sản.

¹¹ Khoản 1 Điều 6 Luật Tài nguyên nước năm 2012.

¹² Thông tư số 96/2020/TT-BTC ngày 16/11/2020 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về hướng dẫn công bố thông tin trên thị trường chứng khoán.

danh sách trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc làm này nên được diễn ra định kỳ, thường xuyên để doanh nghiệp và người dân chủ động theo dõi.

Thứ ba, cần quy định thống nhất hình thức và định dạng mẫu báo cáo TTMT bắt buộc cần công khai của doanh nghiệp

Các số liệu doanh nghiệp khác nhau sử dụng để báo cáo về cùng một chủ đề hay như phương pháp tính toán số liệu đều không được quy định. Ví dụ, các doanh nghiệp có được phép công khai TTMT của mình bằng cách sử dụng nhiều thước đo khác nhau để mô tả cùng một chủ đề hoặc một số liệu để minh chứng cho nhiều chủ đề đều chưa được quy định. Thực tế hiện nay, việc công khai TTMT bước đầu đã được thực hiện tại các Sở TN&MT địa phương cũng như một số cơ sở sản xuất lớn đã thực hiện công khai thông tin chất lượng môi trường. Tuy nhiên, việc công khai TTMT của cơ quan nhà nước chủ yếu qua hình thức liệt kê số liệu quan trắc thông qua trang thông tin điện tử¹³ hoặc thông qua các kết luận thanh tra dưới dạng tài liệu đính kèm¹⁴. Còn doanh nghiệp công khai TTMT thường trên trang thông tin điện tử của mình hoặc bằng bảng điện tử đặt tại trụ sở. TTMT được doanh nghiệp công khai cũng chỉ chủ yếu là các thông tin về thành phần môi trường không khí và nước¹⁵.

TTMT của doanh nghiệp phải công khai khi không thống nhất về cách thức và nội dung mẫu báo cáo sẽ gây khó khăn trong việc thu thập, quản lý và đối chiếu thông tin. Bản thân người dân cũng lúng túng không biết tìm kiếm thông tin về môi trường của doanh nghiệp mình quan tâm

từ đâu, như thế nào. Qua đó, cũng cho thấy Việt Nam đang thiếu hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về các TTMT trong phạm vi cả nước. Thông thường, dưới áp lực bên ngoài như dư luận truyền thông và dư luận xã hội, các doanh nghiệp khi đó sẽ thường chọn cách công khai những thông tin không có nội dung thực chất. Đây thật sự là vấn đề đáng quan tâm, lo ngại. Việc quy định thống nhất mẫu báo cáo và các TTMT bắt buộc cần công khai của doanh nghiệp sẽ tăng cường khả năng so sánh thông tin, từ đó giảm bớt sự tùy tiện và chủ quan trong quá trình công khai TTMT. Tất nhiên, doanh nghiệp phải đưa vào bản báo cáo theo mẫu chung thống nhất đó phần giải thích về nguồn thông tin được công khai và những thay đổi so với các kỳ công khai trước đó.

Thứ tư, cần xác định rõ nội hàm của khái niệm công khai TTMT

Quy định hiện hành chưa rõ chủ thể nào có quyền tiếp cận TTMT, có thể tiếp cận trực tiếp hay bắt buộc tiếp cận gián tiếp thông qua đại diện. Luật Tiếp cận thông tin của các quốc gia, trong đó có Việt Nam đều quy định về những thông tin, tài liệu mật liên quan đến an ninh quốc gia, bí mật kinh doanh, nghề nghiệp... không được công bố công khai hay không được tiếp cận. Khoản 1 Điều 2 Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 quy định: “*Bí mật nhà nước là thông tin có nội dung quan trọng do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xác định căn cứ vào quy định của Luật này, chưa công khai, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc*”. Phạm vi bí mật nhà nước trong đó gồm thông tin về TN&MT bao gồm tài nguyên nước, môi

¹³ <https://pcd.monre.gov.vn/quan-trac-moi-truong-dinh-ky>.

¹⁴ <https://monre.gov.vn/Pages/cong-khai-thong-tin-ket-luan-thanh-tra.aspx>.

¹⁵ <https://www.suntorypepsico.vn/vi/news/index/ket-qua-quan-trac-nuoc-thai-tu-dong-lien-tuc-27-08-2024-hmp>.

trường, địa chất, khoáng sản, khí tượng thủy văn, đất đai, biển, hải đảo, đo đạc và bản đồ¹⁶. Tuy nhiên, do các quy định hiện hành chưa giải thích hay xác định cụ thể về tiêu chí, điều kiện của thông tin được coi là “thông tin gây nguy hại hoặc ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng; tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác”, hay thông tin nào là “cần thiết vì lợi ích công cộng, sức khỏe của cộng đồng” nên rất khó hình dung nội hàm TTMT bị hạn chế công khai.

Vì vậy, để bảo đảm cho quy định về công khai TTMT được thực thi có hiệu quả, trước hết, Nhà nước cần bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, trên cơ sở giới hạn phạm vi tiếp cận thông tin của công dân. Cụ thể, Nhà nước phải rà soát và hệ thống lại các tiêu chí xác định những thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh nào là những thông tin không được phép tiếp cận, nhằm hạn chế tối đa việc viện dẫn các lý do không chính đáng để từ chối việc cung cấp thông tin cho công dân, tổ chức.

Thứ năm, cần quy định công khai TTMT là tiêu chí tiếp cận nguồn vốn tín dụng xanh

Hiện nay, không chỉ ở Trung Quốc, rất nhiều quốc gia khác đang coi xếp hạng tín dụng là một trong những phương pháp được sử dụng phổ biến nhất để đánh giá mức độ tin cậy của một doanh nghiệp. Ở Việt Nam, do tầm quan trọng của việc

công khai TTMT của doanh nghiệp chưa thực sự được quan tâm nên những năm vừa qua Nhà nước ta chưa ban hành nhiều chính sách cũng như các quy định pháp luật về vấn đề này. Ngày 10/01/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 08/2022/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật BVMT, theo đó chỉ đưa ra danh mục hoạt động BVMT được ưu đãi, hỗ trợ, chứ không đặt ra các quy định nghiêm ngặt về TTMT được công khai trong hồ sơ, bao gồm 3 nhóm: Dự án đầu tư ngành nghề thu gom, xử lý, tái chế hoặc tái sử dụng chất thải; doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ, thiết bị, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về BVMT; hoạt động BVMT không phải là hoạt động đầu tư kinh doanh. Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước, giai đoạn 2017 - 2021, dư nợ cấp tín dụng của hệ thống ngân hàng đối với các lĩnh vực xanh có mức tăng trưởng dư nợ bình quân đạt hơn 25%/năm, cao hơn tốc độ tăng bình quân tín dụng chung của nền kinh tế. Đến cuối năm 2022, dư nợ tín dụng đối với các dự án xanh đạt gần 500.000 tỷ đồng (chiếm khoảng 4,2% tổng dư nợ nền kinh tế). Các tổ chức tín dụng cho vay các dự án xanh như nông nghiệp xanh, năng lượng tái tạo, năng lượng sạch và vệ sinh môi trường¹⁷.

Tuy nhiên, hiện nay số lượng các tổ chức tín dụng tham gia hoạt động cấp tín dụng xanh mới khoảng 43 tổ chức¹⁸. So với Trung Quốc, có thể nói, hệ thống tổ chức tín dụng ở Việt Nam hiện nay chịu ít áp lực hơn trong việc BVMT. Khi một vấn đề môi trường nảy sinh, giới truyền

¹⁶ Điều 7 Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018.

¹⁷ Dương Văn Bôn (2023), “Xu hướng phát triển tín dụng xanh ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp”, <https://kinhtevadubao.vn/xu-huong-phat-trien-tin-dung-xanh-o-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-29151.html>.

¹⁸ Thùy Linh (2023), “Thiếu cơ chế cho tín dụng xanh”, <https://nhandan.vn/thieu-co-che-cho-tin-dung-xanh-post772054.html>.

thông thường “đổ lỗi” cho doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước, nhưng chưa bao giờ nhắc đến các tổ chức tín dụng cho doanh nghiệp vay tiền. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành ở Việt Nam vẫn thiếu các quy định, các tiêu chí đo lường cụ thể để cấp tín dụng xanh. Do đó, việc đưa hoạt động công khai TTMT thành một trong các tiêu chí đánh giá tiếp cận tín dụng sẽ giúp doanh nghiệp dễ tiếp cận, mang tính khuyến khích, vừa đủ chặt chẽ để tránh “tẩy xanh”.

Thứ sáu, cần quy định chế tài xử phạt chủ thể vi phạm công khai TTMT bảo đảm tính răn đe hơn nữa

Hiện nay, đã có các quy định riêng về xử phạt hành vi không công khai thông tin và không cung cấp thông tin, cụ thể:

(1) Xử phạt hành vi không công khai thông tin về danh sách các điểm thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ theo quy định; dữ liệu về môi trường trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ theo quy định; không công khai thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lý rủi ro đối với môi trường và đa dạng sinh học khi nghiên cứu tạo ra, phát triển công nghệ sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen.

(2) Xử phạt hành vi không cung cấp thông tin đối với trường hợp nhà phân phối không cung cấp thông tin cho nhà sản xuất theo quy định, cung cấp thông tin sai lệch trong hồ sơ đăng ký cấp phép khảo nghiệm sinh vật biến đổi gen, hồ sơ cấp Giấy chứng nhận an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, hồ sơ cấp Giấy xác nhận; hành vi cung cấp sai thông tin, số liệu về dự án trong báo cáo đánh giá tác động môi trường; không thực hiện kê khai chứng từ chất thải nguy hại trực tuyến trên hệ thống thông tin của Bộ TN&MT hoặc

thông qua thư điện tử khi có yêu cầu bằng văn bản của cơ quan có thẩm quyền.

Ngoài hình thức xử phạt tiền, các tổ chức cá nhân vi phạm sẽ bị áp dụng biện pháp công khai thông tin trên trang thông tin điện tử hoặc báo của Bộ TN&MT, Sở TN&MT, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi xảy ra vi phạm hành chính hoặc cơ quan chủ quản của người có thẩm quyền đã xử phạt vi phạm hành chính trong các trường hợp sau: bị tước quyền sử dụng Giấy phép môi trường; bị đình chỉ hoạt động gây ô nhiễm môi trường hoặc bị đình chỉ hoạt động của cơ sở gây ô nhiễm môi trường; bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả vi phạm buộc di dời địa điểm đến vị trí phù hợp với quy hoạch và sức chịu tải của môi trường; vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội.

Tuy nhiên, dễ dàng nhận thấy, việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT mới chỉ quy định chế tài xử phạt với các bên liên quan không cung cấp thông tin, cung cấp thông tin không đúng cho cơ quan quản lý nhà nước. Trong khi đó, chúng ta lại thiếu chế tài đối với các cơ quan quản lý hay các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không công khai TTMT cho người dân theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, việc áp dụng các loại trách nhiệm hành chính một cách nghiêm khắc là cần thiết để góp phần hạn chế các vi phạm pháp luật về vấn đề này. Theo đó, nên sửa đổi mức phạt tiền theo hướng không quy định mức trần như hiện nay mà nên quy định mức phạt theo tỷ lệ gây thiệt hại cho môi trường. Đồng thời, cần nâng mức phạt tiền đối với vi phạm các quy định về công khai TTMT lên cao hơn, phù hợp với quy định về mức phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT■

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN THUỘC ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH Ở NƯỚC TA

ThS. NGUYỄN ĐẶNG PHƯƠNG TRUYỀN

Phân hiệu Học viện Hành chính quốc gia tại TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Cơ quan chuyên môn; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; bộ máy hành chính nhà nước.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 29/06/2023

Phản biện : 18/05/2024

Duyệt bài : 22/05/2024

Article Information:

Keywords: Functional agencies; Provincial People's Committee; state administrative apparatus.

Article History:

Received : 29 Jun. 2024

Peer Reviewed : 18 May 2024

Approved : 22 May 2024

Tóm tắt:

Nội dung bài viết phân tích những bất cập của pháp luật về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, từ đó đưa ra những kiến nghị hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Abstract:

This article provides an analysis of the inadequacies of the legal regulations on the organization of functional agencies under the Provincial People's Committee, accordingly provides a number of recommendations for further improvements of the related legal regulations to meet the requirements of promoting the organizational reform, develop the administrative apparatus of State of a socialist rule of law in our country today.

1. Những hạn chế trong quy định về các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hiện nay

Việc ban hành Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 và Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh đã góp phần đáp ứng yêu cầu hoàn thiện tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh ở nước ta, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trên các ngành, lĩnh vực ở địa phương. Tuy nhiên, hiện nay quy định về tổ chức các cơ quan

chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh ở nước ta vẫn còn một số hạn chế cần tiếp tục hoàn thiện. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, về sử dụng thuật ngữ để chỉ các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh

Nghiên cứu những quy định trước đây về các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh cho thấy, trong nhiều giai đoạn Chính phủ dùng thuật ngữ “Sở và cơ quan tương đương Sở” thông qua quy định “*Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh gồm có Sở và cơ quan tương đương Sở (sau đây gọi chung là Sở)*”¹. Tuy nhiên, khi Chính phủ ban hành Nghị định số 24/2014/NĐ-CP lại dùng thuật ngữ “Sở và

¹ Xem: Nghị định số 171/2004/NĐ-CP ngày 29/9/2004 và Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008.

*cơ quan ngang Sở*². Quy định này chưa bảo đảm phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), theo đó Luật này quy định: “*Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh gồm có các Sở và cơ quan tương đương Sở*”. Như vậy, quy định hiện hành về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh chưa có sự thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương trong sử dụng thuật ngữ để chỉ các cơ quan chuyên môn³. Mặt khác, hiện nay có một số cơ quan ở cấp tỉnh được các văn bản quy phạm pháp luật gọi là “*cơ quan tương đương Sở*” nhưng các cơ quan này không phải là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Cụ thể, Nghị quyết số 1004/2020/UBTVQH14 ngày 18/9/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thành lập và quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định: “*Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là cơ quan tương đương Sở*”⁴.

Thứ hai, về nguyên tắc tổ chức và hoạt động các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh

Trong các quy định về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước thì “nguyên tắc tổ chức và hoạt động” là quy định quan trọng, định hướng cho việc thiết lập tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước. Đối với các cơ quan hành chính nhà nước thì nghị định của Chính phủ quy định về Bộ, cơ quan ngang Bộ và các nghị định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện đều có quy định này.

Đối với cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, lần đầu tiên tại Điều 2 Nghị định số

171/2004/NĐ-CP ngày 29/6/2004 quy định 04 nguyên tắc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/2/2008 thì 04 nguyên tắc tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn và 04 nguyên tắc này được giữ nguyên trong Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP). Theo đó, nguyên tắc tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh được quy định như sau:

“1. *Bảo đảm thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND cấp tỉnh và sự thống nhất, thông suốt, quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.*

2. *Tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, tổ chức Sở quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; không nhất thiết ở Trung ương có Bộ, cơ quan ngang Bộ thì cấp tỉnh có tổ chức tương ứng.*

3. *Phù hợp với điều kiện tự nhiên, dân số, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước.*

4. *Không chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn với các tổ chức thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ đặt tại địa phương*”⁵.

Tuy nhiên, các nguyên tắc này chỉ mới dừng lại quy định việc tổ chức (thiết kế) các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, chưa có quy định về nguyên tắc hoạt động, chế độ làm việc của các cơ quan chuyên môn. Hiện nay, các thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (tương ứng) cũng

² Xem: khoản 2 Điều 1 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP.

³ Hiện nay, Nghị định số 37/2014/NĐ-CP xác định cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện gồm có Phòng và cơ quan tương đương Phòng là phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

⁴ Xem: khoản 3 Điều 1 Nghị quyết số 1004/2020/UBTVQH14.

⁵ Xem: Điều 2 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP).

không có quy định cụ thể về nguyên tắc hoạt động, chế độ làm việc của các cơ quan chuyên môn. Thực tế cho thấy, các quy định về các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước đều có quy định về nguyên tắc hoạt động, chế độ làm việc của cơ quan, tổ chức đó. Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP) chỉ quy định: “*Sở thuộc UBND cấp tỉnh làm việc theo chế độ thủ trưởng và theo Quy chế làm việc của UBND cấp tỉnh, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ*”. Thiết nghĩ, cần phải có quy định cụ thể về nguyên tắc tổ chức, hoạt động và chế độ làm việc của cơ quan chuyên môn.

Thứ ba, quy định các cơ quan chuyên môn đặc thù ở cấp tỉnh

Trước đây, Nghị định số 24/2014/NĐ-CP quy định các cơ quan chuyên môn đặc thù được tổ chức ở một số địa phương bao gồm Sở Ngoại vụ, Ban Dân tộc, Sở Quy hoạch - Kiến trúc và các cơ quan chuyên môn đặc thù khác. “*Cơ quan chuyên môn đặc thù khác chỉ được tổ chức khi thật cần thiết, phù hợp với đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương*”⁶. Nghị định số 107/2020/NĐ-CP đã bổ sung thêm Sở Du lịch cũng là một trong bốn Sở đặc thù bên cạnh Sở Ngoại vụ, Ban Dân tộc, Sở Quy hoạch - Kiến trúc. Tuy nhiên, quy định hiện hành không còn quy định “mở” cho phép UBND các tỉnh thành lập cơ quan chuyên môn đặc thù khác ngoài các Sở đã được Chính phủ quy định. Thực tế, trường hợp của TP. Hồ Chí Minh có nhu

cầu thành lập “Sở An toàn thực phẩm”, tuy nhiên, trong khoảng thời gian dài Thành phố vẫn chưa thể thành lập Sở này mà vẫn thí điểm mô hình “Ban Quản lý an toàn thực phẩm”⁷. Bên cạnh đó, các Sở này được thành lập chưa bảo đảm nguyên tắc “đa ngành, đa lĩnh vực” trong tổ chức và hoạt động.

Thứ tư, về quy định cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh

Nghị định số 24/2014/NĐ-CP quy định cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh gồm: Văn phòng; Thanh tra; Phòng chuyên môn, nghiệp vụ; Chi cục, Đơn vị sự nghiệp công lập⁸. Nghị định này cũng quy định không nhất thiết các cơ quan chuyên môn đều có Thanh tra, Chi cục, Đơn vị sự nghiệp. So với Nghị định số 13/2008/NĐ-CP trước đó thì Nghị định 24/2014/NĐ-CP bổ sung quy định mới là không nhất thiết các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh phải có Thanh tra, riêng Văn phòng UBND cấp tỉnh có Cổng thông tin điện tử. Hiện nay, Nghị định số 107/2020/NĐ-CP quy định cơ cấu tổ chức của Sở, gồm: Phòng chuyên môn, nghiệp vụ; Thanh tra (nếu có); Văn phòng (nếu có); Chi cục và tổ chức tương đương (nếu có); Đơn vị sự nghiệp công lập (nếu có). Như vậy, so với Nghị định số 24/2014/NĐ-CP, Nghị định số 107/2020/NĐ-CP có quy định khác: Trong cơ cấu của cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh thì “Phòng chuyên môn, nghiệp vụ” là đơn vị bắt buộc phải có còn các đơn vị còn lại (nếu có). Tuy nhiên, Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 về thực hiện cơ chế một

⁶ Xem: Điều 9 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP.

⁷ Trong dự thảo nghị quyết thay thế Nghị quyết 51/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm cơ chế chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh, UBND Thành phố cũng đề xuất thành lập Sở An toàn thực phẩm. Ngày 24/6/2023, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 98/2023/QH15 thay thế Nghị quyết 51/2017/QH14 chính thức cho phép Hội đồng nhân dân Thành phố “*thành lập Sở An toàn thực phẩm là cơ quan chuyên môn thuộc UBND Thành phố...*” (Điều 9). Tuy nhiên, các địa phương khác nếu có nhu cầu thành lập Sở An toàn thực phẩm thì vẫn chưa có quy định thống nhất. Hiện nay, ngoài TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng là địa phương thứ hai được phép thành lập Sở này theo Nghị quyết số 136/2024/QH15 ngày 26/6/2024 của Quốc hội (khoản 3 Điều 5), mặc dù vậy quy định này là quy định về “**thí điểm**” một số cơ chế, chính sách đặc thù”.

⁸ Xem: Điều 5 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP.

cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính quy định: “*Trung tâm Phục vụ hành chính công là đơn vị hành chính đặc thù thuộc Văn phòng UBND cấp tỉnh*”⁹⁾. Như vậy, trong cơ cấu của Văn phòng UBND cấp tỉnh có “*đơn vị hành chính đặc thù*” và đơn vị hành chính đặc thù này xét về tính chất không phải là Phòng chuyên môn, nghiệp vụ; Thanh tra; Văn phòng; Chi cục và tổ chức tương đương; Đơn vị sự nghiệp công lập. Điều này cho thấy sự thiếu thống nhất trong quy định hiện nay.

Thứ năm, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh

Nghị định số 158/2018/NĐ-CP ngày 22/11/2018 quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính dùng thuật ngữ “*tổ chức hành chính*” và “*tổ chức hành chính khác*” để chỉ các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đã gây ra sự thiếu thống nhất. Nghị định số 158/2018/NĐ-CP quy định “*Tổ chức hành chính là tổ chức được giao chức năng tham mưu giúp người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước hoặc tổ chức thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực hoặc tham mưu về công tác quản trị nội bộ của cơ quan, tổ chức và được thành lập theo quy định của pháp luật*” (khoản 1 Điều 3). Quy định này chưa bảo đảm tính thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các quy định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Theo quy định hiện nay, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh không chỉ có nhiệm vụ tham mưu cho người đứng đầu cơ quan - Chủ tịch UBND cấp tỉnh mà còn có nhiệm vụ rất quan trọng là tham mưu cho UBND cấp tỉnh trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước ở địa phương.

Về chức năng, nhiệm vụ các cơ quan chuyên môn hiện nay, nhằm bảo đảm thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của

UBND cấp tỉnh và sự thống nhất, thông suốt, quản lý ngành, lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở, Nghị định số 107/2020/NĐ-CP đã có những sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ cho các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Theo đó, bổ sung nhiệm vụ của Sở Nội vụ trong tham mưu, giúp UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về những người hoạt động không chuyên trách ở thôn, tổ dân phố; tín ngưỡng. Bổ chức năng kiểm soát thủ tục hành chính của Sở Tư pháp do chức năng này đã được chuyển về Văn phòng UBND cấp tỉnh. Bổ quy định tham mưu cho UBND tỉnh trong quản lý vật liệu xây dựng, bổ quy định chức năng về quản lý an toàn thực phẩm của Sở Công Thương. Bổ sung chức năng tham mưu quản lý nhà nước về công nghiệp hỗ trợ, tiểu thủ công nghiệp; khuyến công; dịch vụ thương mại; quản lý cạnh tranh; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; hội nhập kinh tế quốc tế của Sở Công Thương. Bổ sung nhiệm vụ của Sở Tài nguyên và Môi trường trong tham mưu giúp UBND tỉnh quản lý chất thải rắn. Bổ chức năng của Sở Xây dựng trong tham mưu cho UBND tỉnh quản lý chất thải rắn thông thường tại đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng vì chức năng này được chuyển cho Sở Tài nguyên và Môi trường. Đối với Thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh, chức năng tham mưu về quy hoạch xây dựng và kiến trúc do Sở Quy hoạch - Kiến trúc thực hiện. Đối với Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, đổi chức năng “*dạy nghề*” thành “*giáo dục nghề nghiệp*” (trừ các trường sư phạm) để phù hợp với quy định của Luật Giáo dục đại học sửa đổi. Đổi chức năng “*an toàn lao động*” thành “*an toàn, vệ sinh lao động*”; thay cụm từ “*bảo vệ và chăm sóc trẻ em*” thành “*trẻ em*” cho phù hợp với quy định của Luật Trẻ em. Bổ sung quy định đối với các địa phương có Sở Du lịch thì chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà

⁹⁾ Xem: khoản 2 Điều 7 Nghị định số 61/2018/NĐ-CP.

nước về du lịch do Sở Du lịch thực hiện. Bổ sung chức năng cho Thanh tra tỉnh trong tham mưu giúp UBND tỉnh quản lý nhà nước về tiếp công dân, trước đây chức năng này thuộc Văn phòng UBND tỉnh. Bổ sung quy định chức năng về kiểm soát thủ tục hành chính cho Văn phòng UBND cấp tỉnh. Đồng thời, bổ sung quy định trường hợp không tổ chức riêng Sở Ngoại vụ, Ban Dân tộc thì chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ngoại vụ, dân tộc do Văn phòng UBND cấp tỉnh thực hiện.

Mặc dù, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn đã được sửa đổi, bổ sung phù hợp hơn so với trước đây, tuy nhiên, hiện nay các quy định này vẫn chưa bảo đảm sự thống nhất. Ví dụ, Nghị định số 107/2020/NĐ-CP đã bỏ quy định chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về “quản lý an toàn thực phẩm” của Sở Công thương nhưng Thông tư số 04/2022/TT-BCT ngày 28/11/2022 của Bộ trưởng Bộ Công Thương hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan chuyên môn về công thương thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh vẫn quy định một trong những nhiệm vụ của Sở Công Thương là: “*triển khai thực hiện công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm từ khâu sản xuất, chế biến, bảo quản, vận chuyển, kinh doanh đối với các loại rượu, bia, nước giải khát, sản phẩm sữa chế biến, dầu thực vật, sản phẩm chế biến từ bột, tinh bột, bánh, mứt, kẹo, bao bì chứa thực phẩm thuộc trách nhiệm quản lý của ngành công thương và các sản phẩm khác, an toàn thực phẩm đối với các chợ, siêu thị, trung tâm thương mại và các cơ sở thuộc hệ thống dự trữ, phân phối hàng hóa thực phẩm thuộc phạm vi quản lý của Sở*”¹⁰.

2. Một số kiến nghị

Từ những phân tích trên, để tiếp tục hoàn thiện các quy định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, tác giả có một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, quy định về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh có chức năng tham mưu đa ngành, đa lĩnh vực; phù hợp với đặc thù đơn vị hành chính cấp tỉnh và đáp ứng yêu cầu cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Các quy định của pháp luật về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đã được ban hành và từng bước hoàn thiện đã giúp UBND cấp tỉnh thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước của mình. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn những bất cập. Do đó cần tiến hành tổ chức tổng kết các quy định pháp luật về cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh để có những đánh giá và tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng xác định: “*Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định*”¹¹. Văn kiện cũng đề ra chủ trương: “*Thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực hiệu quả*”¹² và phải “*xây dựng mô hình chính quyền đô thị gắn với quản trị đô thị hiệu quả*”¹³. Do đó, trong thời gian tới cần tiếp tục thể chế hóa quan điểm của Đại hội XIII và tinh thần Hiến pháp năm 2013 để thiết lập tổ chức các cơ quan chuyên môn của

¹⁰ Xem: điểm i khoản 4 Điều 2.

¹¹ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 178.

¹² Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 178.

¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 259.

UBND cấp tỉnh một cách linh hoạt, sáng tạo, đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia, quản trị địa phương. Trong đó, cần đặc biệt quan tâm đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn ở những thành phố tổ chức chính quyền đô thị. Vì vậy, cần tiếp tục triển khai mở rộng việc thực hiện thí điểm tổ chức chính quyền đô thị ở một số đô thị và tổng kết, rút kinh nghiệm để hoàn thiện khung pháp lý để tiếp tục đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị, hướng đến việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị ở tất cả các đơn vị hành chính đô thị trên cả nước và có sự phân định với mô hình chính quyền nông thôn, hải đảo, chính quyền ở đơn vị hành chính kinh tế - đặc biệt. Do đó, cần quy định về các cơ quan chuyên môn bảo đảm tính thống nhất trong cả nước, đồng thời có tính đến đặc thù kinh tế, xã hội của mỗi địa phương, đặc biệt các cơ quan chuyên môn này phải phù hợp với đặc điểm của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

Bên cạnh đó, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới xác định: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; tổ chức các bộ, các cơ quan chuyên môn đa ngành, đa lĩnh vực; giảm hợp lý số lượng các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện*”. Do đó, trong giai đoạn tới, cần tiếp tục giảm các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh theo hướng sáp nhập các cơ quan chuyên môn hiện có để thành lập các cơ quan chuyên môn đa ngành, đa lĩnh vực; các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh cần có sự phân định giữa các đô thị (các thành phố trực thuộc Trung ương) và các tỉnh, trong đó lưu ý việc thiết kế các cơ quan

chuyên môn giữa các tỉnh loại I cũng cần có sự khác biệt với các tỉnh loại II và loại III.

Trong thiết kế các cơ quan chuyên môn đặc thù, cần quan tâm đến nguyên tắc “đa ngành, đa lĩnh vực”. Hiện nay, bốn cơ quan chuyên môn đặc thù (Sở Ngoại vụ, Ban Dân tộc, Sở Du lịch, Sở Quy hoạch - Kiến trúc) được tổ chức ở một số địa phương chưa thật sự bảo đảm nguyên tắc này, bởi lẽ các Sở này chỉ tham mưu một hoặc một ít lĩnh vực quản lý nhà nước. Cụ thể, Sở Ngoại vụ tham mưu quản lý nhà nước về công tác ngoại vụ và công tác biên giới lãnh thổ quốc gia (đối với những tỉnh có đường biên giới); Ban Dân tộc tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác dân tộc; Sở Du lịch tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực du lịch; Sở Quy hoạch - Kiến trúc (được thành lập ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) tham mưu, giúp UBND Thành phố thực hiện chức năng quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng, kiến trúc.

Thứ hai, sửa đổi, thống nhất sử dụng thuật ngữ gọi chung các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định “*Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh gồm có các Sở và cơ quan tương đương Sở*”. Như vậy, cần sửa đổi quy định hiện hành về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và thống nhất sử dụng thuật ngữ “*cơ quan tương đương Sở*” thay vì “*cơ quan ngang Sở*” cho phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành.

Một phương án khác cũng có thể tính đến là trong quá trình tiếp tục hoàn thiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương, có thể cân nhắc sử dụng thuật ngữ “*Sở và cơ quan ngang Sở*”, “*Phòng và cơ quan ngang Phòng*” để chỉ các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện. Điều này sẽ thống nhất với quy định

của Trung ương khi đề cập về cơ cấu tổ chức Chính phủ có “Bộ và cơ quan ngang Bộ”.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh trong tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên các ngành, lĩnh vực

Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn cần được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực; bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo, bỏ sót chức năng, nhiệm vụ các cơ quan chuyên môn. Hiện nay, một số lĩnh vực quản lý nhà nước của UBND cấp tỉnh được giao cho các cơ quan chuyên môn chưa có sự thống nhất, còn trùng lặp, chồng chéo, điển hình là lĩnh vực an toàn thực phẩm. Ngày 21/10/2022, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị số 17-CT/TW về tăng cường bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm trong tình hình mới. Chỉ thị nêu rõ các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm cần triển khai trong thời gian tới nhằm đạt mục tiêu: bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm. Để nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về an ninh, an toàn thực phẩm, Chỉ thị đã nêu rõ nhiệm vụ: “*Cần sớm kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo hướng thống nhất chỉ một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm từ Trung ương tới địa phương*”. Do đó, cần nghiên cứu để quy định cơ quan chuyên môn nào là cơ quan có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

Ngoài ra, một vấn đề đặt ra cần tiếp tục có những nghiên cứu để định hướng hoàn thiện về tổ chức chính quyền địa phương đó là nghiên cứu vai trò của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh trong tham mưu cho UBND cấp tỉnh thực hiện liên kết vùng để bảo đảm mối quan hệ của chính quyền địa phương cấp tỉnh với tổ chức bộ máy quản lý

vùng trong liên kết vùng. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng xác định: “*Xây dựng quy hoạch, tổ chức không gian lãnh thổ quốc gia một cách hợp lý, phát huy tốt nhất các lợi thế đặc thù của mỗi vùng, địa phương và tăng cường tính liên kết nội vùng và liên vùng để tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu, tạo không gian phát triển mới*”¹⁴, “*...Xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng và thể chế điều phối phát triển kinh tế vùng đủ mạnh*”¹⁵. Do đó, xây dựng cơ chế liên kết vùng giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là vấn đề quan trọng nhằm bảo đảm tăng cường liên kết vùng, qua đó thúc đẩy phát triển địa phương, vùng và quốc gia một cách nhanh, bền vững. Vấn đề thiết lập một tổ chức bộ máy để quản lý trong liên kết vùng và mối quan hệ của tổ chức quản lý này với chính quyền địa phương cấp tỉnh là vấn đề cần quan tâm hoàn thiện vì nhiều vấn đề trong quản trị nhà nước hiện nay cần được giải quyết trên cơ sở liên kết vùng. Bên cạnh đó, Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 21/4/2022 của Chính phủ về Các nhiệm vụ, giải pháp hoàn thiện thể chế liên kết vùng kinh tế - xã hội đã xác định: “*Xây dựng bộ máy vùng có đủ thẩm quyền, năng lực và nguồn lực để thực hiện hiệu quả vai trò chỉ đạo, điều phối và tạo thuận lợi cho các chính quyền địa phương thực hiện liên kết vùng*”. Do vậy, cần bổ sung và quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn trong tham mưu giúp UBND cấp tỉnh thực hiện “*liên kết vùng và thể chế điều phối phát triển kinh tế vùng đủ mạnh*” nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, gắn với sự phát triển kinh tế - xã hội của vùng.

Thứ tư, sửa đổi quy định về cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và thẩm quyền quy định hướng dẫn cơ cấu, tổ chức của các cơ quan chuyên môn

¹⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 251.

¹⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 251.

Tổ chức bộ máy của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh hiện nay có những thay đổi nhất định. Tuy nhiên, cần tiếp tục có những sửa đổi để bảo đảm cho tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn hoạt động hiệu lực, hiệu quả và phù hợp hơn. Do đó, tác giả kiến nghị sửa đổi quy định về cơ cấu tổ chức của các Sở tại Điều 5 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 107/2020/NĐ-CP), trong đó quy định cơ cấu tổ chức của Sở gồm: (i) Văn phòng, (ii) Phòng chuyên môn, nghiệp vụ; (iii) Thanh tra (theo quy định của pháp luật về thanh tra); (iv) Chi cục (nếu có); (v) Đơn vị sự nghiệp công lập (nếu có); (vi) tổ chức hành chính khác (nếu có).

Bên cạnh đó, quy định hiện hành đã trao thẩm quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hướng dẫn thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Sở theo ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý đối với cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh thay vì phải phối hợp với Bộ Nội vụ. Điều này phù hợp với nguyên tắc “*một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm chính*” và phù hợp với thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật¹⁶. Đồng thời, trao thẩm quyền cho UBND cấp tỉnh quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng Sở và quyết định cơ cấu tổ chức của từng Sở. Quy định này mặc dù trao quyền chủ

động cho các địa phương, tuy nhiên do thiếu quy định và hướng dẫn thống nhất của Trung ương dẫn đến các địa phương đã quy định cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn rất khác nhau; việc sáp nhập, tổ chức lại các cơ quan, đơn vị thuộc Sở không dựa trên chức năng, nhiệm vụ của ngành, lĩnh vực có liên quan mà chỉ vì tiêu chí đủ số lượng biên chế để thành lập phòng thuộc Sở. Thậm chí, có địa phương còn thành lập tổ chức thuộc Sở chưa thống nhất với quy định chung của pháp luật chuyên ngành, ví dụ việc thành lập “Phòng Thanh tra - Cải cách hành chính”¹⁷; “Phòng Thanh tra - Hành chính tổng hợp”¹⁸; “Phòng Thanh tra - Hỗ trợ tư pháp”¹⁹; “Phòng Hỗ trợ tư pháp - Thanh tra”²⁰... Luật Thanh tra năm 2022 và các quy định có liên quan đã quy định thống nhất tổ chức thuộc cơ cấu của Sở là “Thanh tra Sở”²¹ và người đứng đầu Thanh tra Sở gọi là “Chánh Thanh tra”. Tuy nhiên, nếu theo cách tổ chức của các địa phương nêu trên, “Thanh tra Sở” lại được gọi là Phòng và người đứng đầu được gọi là “Trưởng phòng” sẽ không bảo đảm tính thống nhất.

Do đó, tác giả kiến nghị cần có quy định giao Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ quy định thống nhất cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc ngành, lĩnh vực quản lý của Bộ và quy định thống nhất dựa trên tiêu chí thành lập tổ chức hành chính do Chính phủ quy định■

¹⁶ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã bãi bỏ thẩm quyền ban hành Thông tư liên tịch giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ với nhau. Trước đây chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn sẽ do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực phối hợp với Bộ trưởng Bộ Nội vụ hướng dẫn bằng Thông tư liên tịch. Hiện nay, được hướng dẫn bằng Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực.

¹⁷ Xem: Quyết định số 16/2022/QĐ-UBND ngày 15/4/2022 của UBND tỉnh Bến Tre quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Nội vụ tỉnh Bến Tre.

¹⁸ Xem: Quyết định số 20/2021/QĐ-UBND ngày 09/8/2021 của UBND tỉnh Phú Yên về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Phú Yên.

¹⁹ Xem: Quyết định 31/2021/QĐ-UBND ngày 22/10/2021 của UBND tỉnh Bến Tre quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre.

²⁰ Xem: Quyết định số 1148/QĐ-UBND ngày 28/4/2021 của UBND tỉnh Khánh Hoà về sắp xếp cơ cấu tổ chức Sở Tư pháp.

²¹ Xem Mục 5 từ Điều 26 đến Điều 29 Luật Thanh tra năm 2022.

