ISSN 1859 -2953
https://lapphap.vn

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

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

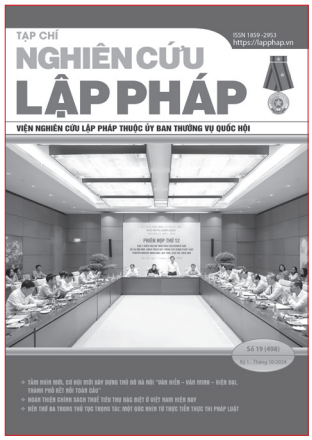
Số 19 (498)
Kỳ 1 - Tháng 10/2024

- TẦM NHÌN MỚI, CƠ HỘI MỚI XÂY DỰNG THỦ ĐÔ HÀ NỘI "VĂN HIẾN – VĂN MINH – HIỆN ĐẠI, THÀNH PHỐ KẾT NỐI TOÀN CẦU"
- HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH THUẾ TIÊU THỤ ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY
- BÊN THỨ BA TRONG THỦ TỤC TRỌNG TÀI: MỘT GÓC NHÌN TỪ THỰC TIỄN THỰC THI PHÁP LUẬT

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

https://lapphap.vn

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



Mục lục Số 19/2024

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

3 Tầm nhìn mới, cơ hội mới xây dựng Thủ đô Hà Nội "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại, Thành phố kết nối toàn cầu"

Trần Sỹ Thanh

10 Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền lập pháp

Nguyễn Anh Phương

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

20 Đánh giá tác động của các phương án thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá điếu thông qua mô hình mô phỏng thuế thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới

Angela Pratt - Mark Goodchild - Nguyễn Tuấn Lâm

CHÍNH SÁCH

29 Hoàn thiện chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt ở Việt Nam hiện nay

Trương Huỳnh Thắng - Phạm Quang Huy

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

36 Bên thứ ba trong thủ tục trọng tài: một góc nhìn từ thực tiễn thực thi pháp luật

Phạm Duy Nghĩa

42 Luật Phá sản năm 2014 - một số hạn chế và giải pháp hoàn thiện

Đỗ Mạnh Phương

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

53 Thực tiễn và xu hướng phát triển của hệ thống bầu cử một số quốc gia trên thế giới

Lê Thị Thiều Hoa - Nguyễn Việt Phương Anh

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:
TS. Nguyễn Văn Hiền (Chủ tịch)
GS. TSKH. Đào Trí Úc
GS. TS. Nguyễn Minh Đức
TS. Hoàng Xuân Hòa
TS. Lê Hải Đường
TS. Lương Minh Tuân (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 Cương
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

TỔNG BIÊN TẬP:
TS. TRẦN VĂN BIÊN

TRỤ SỞ:
35 NGÔ QUYỀN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI
ĐT: 08048376
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: https://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

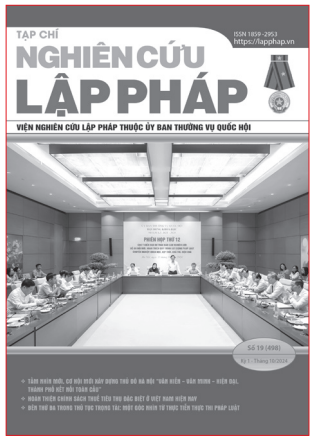
Ảnh bìa: Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Khắc Định chủ trì Phiên họp thứ 12 Hội đồng khoa học của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Nguồn: Cổng TTĐT Quốc hội.

LEGISLATIVE STUDIES

https://lapphap.vn

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



Legis No 19/2024

STATE AND LAW

3 New Vision, New Ppportunity for Development of Hanoi Capital of "Culture - Civilization - Modernity, a Globally Connection City"

Tran Sy Thanh

10 Improvement of Controlling Mechanism for the Agency Exercising Executive Power over the Agency Exercising Legislative Power

Nguyen Anh Phuong

DISCUSSION OF BILL

20 Assessment of the Impacts of Special Consumption Tax Options on Cigarettes through the Tobacco Tax Simulation Model of World Health Organization

Angela Pratt - Mark Goodchild - Nguyen Tuan Lam

POLICIES

29 Improvement of the Policy for Special Consumption Taxation in Vietnam

Truong Huynh Thang – Pham Quang Huy

LEGAL PRACTICE

36 The Third Parties in Arbitration: a Perspective from Law Enforcement Practice

Pham Duy Nghia

42 Law on Bankruptcy of 2014 - Indentified Shortcomings and Recommendations

Do Manh Phuong

FOREIGN EXPERIENCE

53 Practices and Development Trends of Electoral Systems in number of Countries in the World

Le Thi Thieu Hoa – Nguyen Viet Phuong Anh

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: https://lapphap.vn

DESIGN:

NGUYEN THI HAI LANH
VU TRAN MINH

LISENCE OF PUBLISHMENT:

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: Vice Chairman of the National Assembly Nguyen Khac Dinh chaired the 12th Meeting Session of the Scientific Council of the National Assembly Standing Committee.

Source: Portal of the National Assembly.

TẦM NHÌN MỚI, CƠ HỘI MỚI XÂY DỰNG THỦ ĐÔ HÀ NỘI "VĂN HIẾN - VĂN MINH - HIỆN ĐẠI, THÀNH PHỐ KẾT NỐI TOÀN CẦU"

TRẦN SỸ THANH
Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hà Nội; Thủ đô, Văn hiến - Văn minh - Hiện đại; Thành phố kết nối toàn cầu.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/10/2024
Phản biện : 06/10/2024
Duyệt bài : 07/10/2024

Tóm tắt:

Nội dung bài viết nhận diện, phân tích những thời cơ và vận hội mới cũng như những khó khăn, thách thức trong phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn tới; trên cơ sở đó, đưa ra các định hướng phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn 2050. Với tầm nhìn mới, cơ hội mới, Hà Nội sẽ phát triển mạnh mẽ thành một Thủ đô "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại", "có mức sống và chất lượng cuộc sống cao, kinh tế, văn hóa, xã hội phát triển toàn diện, đặc sắc và hài hòa; tiêu biểu cho cả nước; có trình độ phát triển ngang tầm thủ đô các nước phát triển trong khu vực và trên thế giới" và trở thành thành phố toàn cầu.

Article Infomation:

Keyworks: Hanoi; Capital; Culture - Civilization - Modernity; global connection city.

Article History:

Received : 02 Oct. 2024
Peer Reviewed : 06 Oct. 2024
Approved : 07 Oct. 2024

Abstract:

This article focuses on identifying and analyzing new opportunities and lucky chances as well as difficulties and challenges in developing Hanoi Capital in the coming period; on that basis, the directorial orientation is given for the development of Hanoi Capital toward 2030, with a vision to 2050. With a new vision and new opportunities, Hanoi is to develop strongly to a Capital of "Culture - Civilization - Modernity", "with high living standards and quality of life, comprehensive, unique and harmonious economic, cultural and social development; typical for the whole country; with development level on par with the capitals of developed countries in the region and the world" and become a global city.

1. Thời cơ và vận hội mới để phát triển Thủ đô Hà Nội

Đất nước ta nói chung và Thủ đô Hà Nội nói riêng đang bước vào thời kỳ phát triển mới với vị thế và tiềm lực mới.

Chiến lược phát triển đất nước trong thời kỳ mới hướng đến mục tiêu: Phấn đấu đến năm 2030, nước ta trở thành nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao và đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Từ khát vọng hòa bình của cả dân tộc trong những năm tháng chiến tranh, nay chuyển sang khát vọng phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc như di chúc của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã căn dặn: "Thắng giặc Mỹ ta sẽ xây dựng lại hơn mười ngày nay"[1], điều đó tạo niềm tin và động lực vô cùng to lớn để phát triển Thủ đô, xây dựng đất nước.

Trong những năm gần đây, Trung ương đã ban hành nhiều văn kiện quan trọng như: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030; Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy

[1] "*Còn non, còn nước, còn người, thắng giặc Mỹ ta sẽ xây dựng lại hơn mười ngày nay*". Xem: Di chúc của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, năm 2012.

hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 17/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Nghị quyết số 33-NQ/TW về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước… với những định hướng, nhiệm vụ, giải pháp và lộ trình rất cụ thể. Trong đó, Thủ đô Hà Nội luôn được xác định đóng vai trò quan trọng, là cực tăng trưởng, trở thành đô thị hiện đại, thông minh, dẫn dắt và tạo hiệu ứng lan tỏa[2].

Mối quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với các quốc gia trên thế giới ngày càng phát triển.

Việc củng cố và mở rộng quan hệ tầm đối tác chiến lược toàn diện đối với các quốc gia lớn như Trung Quốc, Nga, Ấn Độ, Hàn Quốc, Hoa Kỳ, Nhật Bản và Úc; việc tham gia Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA), Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ… vừa thể hiện vai trò và uy tín ngày càng cao của Việt Nam trên trường quốc tế, vừa đem lại nhiều cơ hội mở rộng thị trường cho các doanh nghiệp Việt Nam tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, tiếp cận những thành tựu khoa học - công nghệ và đổi mới sáng tạo, nâng cao năng lực sản xuất, xuất khẩu và cạnh tranh. Với vai trò là Thủ đô, trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ, hội nhập quốc tế của cả nước, Hà Nội có lợi thế đặc biệt.

Nhận thức đúng và rõ vai trò và vị trí của Thủ đô Hà Nội trong chiến lược phát triển đất nước, Đảng và Nhà nước đã có nhiều văn kiện quan trọng về Thủ đô Hà Nội với tầm nhìn mới và tư duy đột phá.

Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 05/5/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã đề ra định hướng phát triển đô thị Hà Nội như sau: Lấy sông Hồng là trục xanh, cảnh quan trung tâm, phát triển đô thị hài hòa hai bên sông; xây dựng mô hình thành phố trong Thủ đô tại khu vực phía Bắc (vùng Đông Anh, Mê Linh, Sóc Sơn) và phía Tây (vùng Hòa Lạc, Xuân Mai); xây dựng đô thị thông minh trên cơ sở phát triển khu vực hai bên trục Nhật Tân - Nội Bài; tập trung triển khai quy hoạch, đầu tư xây dựng, ổn định dân cư hai bên bờ sông Hồng và sông Đuống; quy hoạch phát triển không gian ngầm đô thị, không gian xanh và không gian công cộng... Những định hướng quan trọng được dựa trên cơ sở khoa học và dựa trên tổng kết thực tiễn lịch sử phát triển Thủ đô gắn với bối cảnh của thời đại và điều kiện hiện nay của Hà Nội, là cơ hội để Hà Nội tập trung nguồn lực phát triển, thể hiện tầm nhìn và khát vọng xây dựng và phát triển Thủ đô "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại". Nhiệm vụ xây dựng và phát triển Thủ đô là nhiệm vụ chính trị quan trọng đặc biệt trong chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, với tinh thần "cả nước vì Hà Nội, Hà Nội vì cả nước"; là trách nhiệm, nghĩa vụ của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân, của cả hệ thống chính trị; là nhiệm vụ hàng đầu của Đảng bộ, chính quyền và nhân dân Thủ đô Hà Nội". Có thể nói, Nghị quyết số 15-NQ/TW của Bộ Chính trị như một bản Cương lĩnh mới cho phát triển Thủ đô Hà Nội trong thời kỳ mới.

Luật Thủ đô năm 2024 vừa được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp thứ 7, là một bước cụ thể hóa những tư tưởng của

[2] Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Nghị quyết số 15-NQ/TW của Bộ Chính trị. Luật Thủ đô năm 2024 quy định về vị trí, vai trò của Thủ đô, chính sách, trách nhiệm xây dựng, phát triển, quản lý và bảo vệ Thủ đô; đặc biệt là mở ra cho Hà Nội được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội trong tổ chức bộ máy, trong phân cấp, phân quyền, trong huy động và khai thác các nguồn lực, trong thu hút, sử dụng nhân tài và nguồn nhân lực chất lượng cao…, phù hợp với những đặc thù của Hà Nội và yêu cầu của thực tiễn xây dựng, phát triển Thủ đô.

Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 và Đồ án Điều chỉnh Quy hoạch chung Thủ đô Hà Nội đến năm 2045, tầm nhìn đến năm 2065 đã được báo cáo Bộ Chính trị, Quốc hội và sẽ được Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt trong thời gian tới, mở ra nhiều không gian phát triển mới. Trong đó, nổi bật là phân bố không gian phát triển kinh tế - xã hội theo cấu trúc tâm - tuyến các hành lang, vành đai kinh tế và các trục phát triển, cùng với hệ thống hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại, gắn với việc huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, liên kết vùng, kết nối văn hóa và kết nối không gian số, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo; phát triển hài hòa đô thị và nông thôn. Phát triển không gian đô thị theo mô hình đô thị trung tâm và các thành phố trong Thủ đô, các đô thị vệ tinh, thị trấn sinh thái.

Hà Nội có nền tảng chính trị - xã hội ổn định, có nhiều lợi thế trong khai thác và phát huy các nguồn lực văn hóa, con người và phát triển khoa học - công nghệ và đổi mới sáng tạo.

Trải qua hơn 1000 năm lịch sử, đặc biệt là 70 năm xây dựng và trưởng thành từ ngày Thủ đô được giải phóng, hệ thống chính trị ở Thủ đô được bồi dưỡng, vun đắp, hoàn thiện và ngày nay trở thành một khối vững chắc, là cơ sở bảo đảm ổn định chính trị, xã hội, giữ vững an ninh, quốc phòng. Thủ đô Hà Nội được bạn bè thế giới biết đến như là một điểm đến an toàn và hấp dẫn bởi sự trách nhiệm của chính quyền, thân thiện của người dân và sự phong phú, đặc sắc của văn hóa.

Cùng với khoa học - công nghệ và đổi mới sáng tạo, văn hóa và các nguồn lực về văn hóa ngày càng đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển của mỗi quốc gia, vùng, địa phương trong xã hội hiện đại. Với lịch sử nghìn năm văn hiến và anh hùng, Thủ đô Hà Nội là nơi tập trung di sản văn hóa lớn nhất cả nước với hệ thống danh lam thắng cảnh, di tích lịch sử phong phú, các di sản văn hóa vật thể và phi vật thể đặc sắc[3], có cơ hội đánh giá, xác định thêm các di sản có khả năng được Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) công nhận là di sản thế giới. Hà Nội là trung tâm văn hóa, nghệ thuật lớn nhất cả nước, có điều kiện, cơ hội khai thác, phát huy giá trị của hệ thống thiết chế văn hóa phong phú của Trung ương trên địa bàn. Thủ đô Hà Nội là trung tâm thu hút và hội tụ nhân tài của cả nước. Trên địa bàn có khoảng 80% số trường đại học, viện nghiên cứu; 82% số phòng thí nghiệm trọng điểm quốc gia; 65% tổng số Giáo sư, Phó giáo sư, Tiến sĩ khoa học và Tiến sĩ đang sinh sống và làm việc, nhiều nghệ nhân, văn nghệ sĩ, là tiềm năng, nguồn lực vô giá, giúp Hà Nội thuận lợi trong việc

[3] Gồm 5.922 di tích được kiểm kê; trong đó, 2.624 di tích được xếp hạng (chiếm khoảng 1/3 tổng số di tích xếp hạng của cả nước); có 1.163 di tích/cụm di tích xếp hạng quốc gia (chiếm 1/4 tổng số di tích xếp hạng quốc gia của cả nước); 21 di tích/cụm di tích xếp hạng di tích quốc gia đặc biệt; 01 di sản thế giới; 1.441 di tích xếp hạng cấp thành phố. Đồng thời, có 1.793 di sản văn hóa phi vật thể, gồm 26 di sản văn hóa phi vật thể quốc gia; 03 di sản được Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) công nhận, gồm 01 di sản văn hóa thế giới (Khu di tích Hoàng thành Thăng Long), 01 di sản văn hóa phi vật thể thế giới (Hội Gióng) và 01 di sản tư liệu thế giới (Bia tiến sĩ Việt Nam); có 1.350 làng nghề và 1.700 lễ hội dân gian.

tiếp nhận, phổ biến tri thức, công nghệ mới trong thời kỳ mới. Đây là những tiềm năng to lớn để khai thác, phục vụ xây dựng và phát triển Thủ đô.

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã mở ra cho Hà Nội cơ hội đẩy nhanh lộ trình dẫn đầu cả nước về chuyển đổi số, về công nghệ thông tin, về chỉ số cạnh tranh, về đổi mới sáng tạo, về an toàn, an ninh mạng.

Thúc đẩy mạnh mẽ các ngành có mức độ sẵn sàng cao như công nghệ thông tin, điện tử - viễn thông; an toàn, an ninh mạng; công nghiệp chế tạo thông minh và một số ngành công nghiệp mới. Cơ hội để phát triển các mô hình nông nghiệp hiện đại; ứng dụng các công nghệ mới trong sản xuất nông nghiệp. Cơ hội phát triển các ngành dịch vụ dựa trên nền tảng công nghệ số như tài chính ngân hàng, với sự phát triển nhanh chóng của các hình thức thanh toán số… Các xu hướng lớn, nổi bật trong công nghệ 4.0 như ứng dụng Internet vạn vật (IoT), dữ liệu lớn (Big data), trí tuệ nhân tạo (AI), công nghệ chuỗi khối (Blockchain)… được coi là những lĩnh vực quan trọng giúp khu vực dịch vụ phát triển mạnh hơn và thể hiện vai trò động lực rõ rệt hơn cho tăng trưởng kinh tế Thủ đô giai đoạn tới. Thủ đô có nguồn nhân lực quy mô lớn, chất lượng tương đối cao, nơi tập trung nhiều viện nghiên cứu, thiết kế, tư vấn, chuyển giao khoa học, công nghệ, cơ sở sáng tạo văn hóa nghệ thuật, trường đại học lớn… với đội ngũ đông đảo các nhà khoa học và chuyên gia trình độ cao của cả nước. Xu thế phát triển thời đại dựa trên khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo cho phép Hà Nội tận dụng ưu thế, cơ hội để đi nhanh, đi xa hơn.

2. Những khó khăn, thách thức trong phát triển Thủ đô Hà Nội giai đoạn tới

Bên cạnh những thời cơ, thuận lợi để phát triển Thủ đô đến năm 2030, Hà Nội sẽ phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức trong giai đoạn tới:

- *Các yêu cầu phát triển Thủ đô "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại", Thành phố toàn cầu* đặt ra trong bối cảnh thực trạng Hà Nội còn rất nhiều khó khăn trong phát triển kinh tế, xây dựng và quản lý đô thị. Có thể kể đến như: tăng trưởng chưa thực sự ổn định, bền vững; các vấn đề về phát triển đô thị, nhiều bất cập nảy sinh trong quá trình đô thị hóa nhanh; mâu thuẫn giữa yêu cầu bảo tồn và phát triển, nhất là khu vực phố cũ, khu vực nội đô lịch sử; tình trạng quá tải đối với hệ thống hạ tầng kinh tế - xã hội; khoảng cách giàu - nghèo có xu hướng gia tăng; các vấn đề vệ sinh an toàn thực phẩm, dịch bệnh, tệ nạn xã hội, diễn biến phức tạp... Đây là những thách thức Hà Nội phải giải quyết nhanh để đạt được mục tiêu thành phố "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại".

- *Khả năng cạnh tranh, thu hút đầu tư trong và ngoài nước khó khăn hơn*. Hội nhập sâu rộng cũng khiến Hà Nội đối mặt với nguy cơ trở thành thị trường tiêu thụ các sản phẩm kém chất lượng, đồng thời không bảo vệ được sản xuất trong nước khi các hàng rào thuế quan được gỡ bỏ, các hàng rào kỹ thuật lại kém hiệu quả. Đồng thời, Hà Nội cũng đối mặt với khả năng chịu ảnh hưởng mạnh hơn do biến động hoạt động sản xuất khu vực đầu tư nước ngoài và một số thị trường lớn (như Hoa Kỳ đối với xuất khẩu và Trung Quốc đối với nhập khẩu). Ngoài ra, sự cạnh tranh, đặc biệt là đối với các sản phẩm công nghiệp cũng khiến Hà Nội gặp khó khăn trong việc củng cố và phát triển các thị trường mới trong điều kiện nhiều nước đang phát triển cùng chọn chiến lược hướng về xuất khẩu để thúc đẩy tăng trưởng.

- *Sức ép về gia tăng dân số đã và đang tạo nhiều áp lực trong quá trình phát triển.* Tốc độ gia tăng dân số cơ học vào Hà Nội tăng đều qua các năm và xu thế sẽ tiếp tục tăng trong những năm tới. Tình trạng di dân tự do đến Hà Nội đã, đang làm tăng áp lực quản lý

đối với các cấp chính quyền Thủ đô, gây quá tải hạ tầng giao thông, quá tải hệ thống giáo dục, y tế, nhất là khu vực đô thị trung tâm, tăng áp lực đối với công tác an sinh xã hội, bảo trợ xã hội… làm ảnh hưởng lớn đến tình hình trật tự xã hội, đến quá trình phát triển văn minh đô thị và tăng áp lực đối với công tác bảo vệ môi trường. Công tác thu gom, xử lý chất thải, nước thải chưa đáp ứng yêu cầu, tình trạng úng ngập cục bộ chưa được khắc phục triệt để…

- *Các giá trị về lịch sử - văn hóa của quốc gia hội tụ ở Thủ đô ngàn năm văn hiến đặt ra các yêu cầu về bảo tồn, phát huy*. Các giá trị này cần được phát triển và tích hợp với tinh hoa văn hóa nhân loại để định hình bản sắc, trở thành nguồn lực phát triển của Hà Nội. Phát triển khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, chuyển đổi số và đổi mới sáng tạo chưa đáp ứng yêu cầu. Hệ thống y tế Thủ đô, nhất là y tế dự phòng, y tế cơ sở chưa thực sự bền vững.

- *Các vấn đề về an ninh phi truyền thống là thách thức rất lớn trong quá trình phát triển.* An ninh phi truyền thống ở Hà Nội xuất hiện dưới nhiều dạng thức như: biến đổi khí hậu và thiên tai, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, an ninh nguồn nước, an ninh mạng và tội phạm sử dụng công nghệ cao, an ninh thông tin… đang có những diễn biến phức tạp, theo chiều hướng bất lợi đối với cuộc sống con người, thách thức sự phát triển bền vững của Thủ đô.

3. Định hướng phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn 2050

Trong thời kỳ tới, Thủ đô Hà Nội sẽ phấn đấu vượt qua khó khăn, thách thức, tranh thủ các cơ hội và tận dụng xu thế phát triển của thời đại để xây dựng và phát triển.

Quan điểm phát triển Thủ đô

- Khơi dậy khát vọng phát triển Thủ đô "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại", xanh, thông minh, ngang tầm thủ đô các nước phát triển trong khu vực và trên thế giới. Thống nhất cao trong nhận thức về vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng và yêu cầu, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội, tạo bước chuyển có tính đột phá trong huy động sức mạnh tổng hợp, khai thác hiệu quả tiềm năng, lợi thế của Thủ đô, kết hợp với nguồn lực trong nước và quốc tế, xây dựng và phát triển Thủ đô xứng đáng là trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trái tim của cả nước; trung tâm lớn về văn hóa, giáo dục và đào tạo, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, kinh tế và hội nhập quốc tế có sức lan tỏa để thúc đẩy vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Thủ đô và cả nước cùng phát triển.

- Phát triển Thủ đô nhanh, bền vững, bao trùm, hội nhập quốc tế, gắn với quá trình chuyển đổi xanh, chuyển đổi số, phát triển kinh tế tuần hoàn. Khai thác và sử dụng hiệu quả các lợi thế về địa chính trị, địa kinh tế, điều kiện tự nhiên. Bảo tồn, phát huy bản sắc, văn hóa, lịch sử nghìn năm văn hiến, các giá trị di sản văn hóa vật thể và phi vật thể của vùng đất Thăng Long - Hà Nội. Văn hóa và con người vừa là mục tiêu, vừa là nền tảng, là động lực, nguồn lực đặc biệt quan trọng để phát triển Thủ đô với con người là trung tâm, hạt nhân của sự phát triển. Giáo dục và đào tạo, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, nguồn nhân lực chất lượng cao, nhân tài là trụ cột cốt lõi trong xây dựng và phát triển Thủ đô.

- Phát triển đô thị xanh, văn minh, hiện đại, giàu bản sắc, là động lực phát triển chính của Thủ đô, tạo hiệu ứng lan tỏa, liên kết với các đô thị vùng đồng bằng sông Hồng và cả nước. Phát triển nông thôn hiện đại, nông nghiệp sinh thái, nông dân văn minh, có bản sắc. Phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, thông minh, trong đó ưu tiên phát triển hạ tầng giao thông kết nối, giao thông công cộng, hạ tầng số, hạ tầng khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo.

- Bảo vệ môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học. Phát triển theo hướng phù hợp điều kiện tự nhiên, hướng đến mục tiêu đạt mức phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050.

- Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội với quốc phòng, an ninh; bảo đảm an ninh, an toàn tuyệt đối Thủ đô trong mọi tình huống. Tích cực chủ động hội nhập quốc tế, mở rộng các hoạt động đối ngoại, xây dựng hình ảnh Thủ đô Hà Nội văn hiến, thanh bình và thịnh vượng, thành phố toàn cầu.

Mục tiêu phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050

- Đến năm 2030, Thủ đô Hà Nội là thành phố "Văn hiến - Văn minh - Hiện đại", xanh, thông minh, nơi hội tụ tinh hoa văn hóa, nơi đáng đến và lưu lại, nơi đáng sống và cống hiến; hội nhập quốc tế sâu rộng, có sức cạnh tranh cao, có trình độ phát triển ngang tầm Thủ đô các nước phát triển trong khu vực; là trung tâm, động lực thúc đẩy phát triển vùng đồng bằng sông Hồng và cả nước; trung tâm kinh tế tài chính lớn, cực tăng trưởng có vai trò dẫn dắt kinh tế của cả nước, có tầm ảnh hưởng trong khu vực; trung tâm hàng đầu cả nước về giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo. Xây dựng người Hà Nội hào hoa, thanh lịch, nghĩa tình, tiêu biểu cho văn hóa, lương tri và phẩm giá con người Việt Nam.

Các nhiệm vụ trọng tâm

Về bảo vệ môi trường và cảnh quan:

- Giải quyết căn bản ô nhiễm môi trường không khí và môi trường nước; xóa bỏ tình trạng ngập, úng cục bộ; xử lý nước thải, làm sống lại các dòng sông, khai thác tiềm năng lợi thế không gian mặt nước của hệ thống sông, ao hồ để tạo cảnh quan môi trường đặc sắc của Thủ đô, với sông Hồng là trục cảnh quan trung tâm, là không gian văn hóa, phát triển thương mại, dịch vụ và du lịch.

- Phát triển các hành lang xanh, nêm xanh, tăng diện tích cây xanh, xanh hóa khu vực nội đô; Chú trọng kiểm soát, thay thế để giảm các nguồn gây ô nhiễm môi trường không khí, giảm phát thải khí nhà kính, tăng cường sử dụng năng lượng sạch, áp dụng công nghệ tiên tiến và thân thiện với môi trường.

Về phát triển đô thị và nông thôn:

- Phát triển giao thông công cộng, cơ bản hoàn thành hệ thống đường sắt đô thị, đường vành đai, các cầu qua sông Hồng trước năm 2035; giải quyết căn bản tình trạng ùn tắc tại các cửa ngõ của Thủ đô và khu vực nội đô.

- Bảo tồn, tôn tạo các khu phố cổ, phố cũ; phát huy giá trị văn hóa, lịch sử, các công trình kiến trúc tiêu biểu gắn với phát triển du lịch bền vững. Cải tạo các khu chung cư cũ, các khu nhà ở không bảo đảm tiêu chuẩn an toàn phòng, chống cháy nổ, cứu hộ, cứu nạn.

- Phát triển đô thị theo hướng xanh, thông minh, hiện đại, có hệ thống hạ tầng và dịch vụ đồng bộ, tạo cơ hội việc làm, thu hút dân cư từ đô thị trung tâm và tạo động lực lan tỏa phát triển khu vực nông thôn; phát triển các mô hình rừng trong phố để khai thác các tiềm năng, lợi thế và tạo sức hấp dẫn của Thủ đô. Xây dựng mô hình thành phố trong Thủ đô để tạo động lực phát triển hài hòa các khu vực đô thị và nông thôn.

- Phát triển khu vực nông thôn đáp ứng các tiêu chuẩn, tiêu chí (đặc biệt về kiến trúc cảnh quan, môi trường, hạ tầng) theo hướng nông nghiệp sinh thái, nông thôn hiện đại, nông dân văn minh, có không gian sống trong lành, chất lượng sống không thấp hơn khu vực đô thị. Phát triển không gian kiến trúc, cảnh quan vùng nông thôn của Thủ đô mang đậm nét văn hóa truyền thống, đặc sắc của vùng đồng bằng Bắc Bộ.

Về phát triển kinh tế:

- Cơ cấu lại kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng dựa vào khoa học, công

nghệ và đổi mới sáng tạo; Phát triển kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn và kinh tế chia sẻ; Hoàn thành công nghiệp hóa, hiện đại hóa trước năm 2030.

- Ưu tiên phát triển công nghiệp vi mạch bán dẫn và trí tuệ nhân tạo, công nghệ số, các ngành mới nổi; phát triển khu công nghiệp công nghệ cao, sinh thái, thu hút các tập đoàn lớn trên thế giới thực hiện các chương trình trọng điểm của Thủ đô. Mở rộng, hiện đại hóa nâng cao chất lượng ngành dịch vụ, thương mại, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ; phát triển dịch vụ logistics, xây dựng các trung tâm phân phối để trở thành trung tâm đầu mối trung chuyển đa phương tiện, kết nối liên vùng và quốc tế. Hiện đại hóa ngành dịch vụ tài chính - ngân hàng để Hà Nội là trung tâm tài chính quốc gia, định hướng mang tầm quốc tế. Phát triển du lịch và công nghiệp văn hóa thành ngành kinh tế mũi nhọn của Thủ đô - Thành phố toàn cầu.

- Phát triển kinh tế đô thị gắn với tổ chức, khai thác có hiệu quả các không gian phát triển. Phát triển các mô hình kinh tế ban đêm phù hợp đối với từng khu vực, gắn với khai thác không gian văn hóa - lịch sử, phố cổ - hồ Tây - sông Hồng và các khu vực có tiềm năng, lợi thế, tạo nên nét đặc sắc, hấp dẫn của Hà Nội.

Về phát triển văn hóa, xã hội:

- Hình thành các không gian văn hóa đặc sắc, tiêu biểu, thúc đẩy phát triển công nghiệp văn hóa, công nghiệp sáng tạo. Thực hiện đầy đủ, kịp thời các sáng kiến và cam kết của Thủ đô Hà Nội khi gia nhập Mạng lưới các thành phố sáng tạo của UNESCO. Ưu tiên bảo tồn, khai thác, phát huy hiệu quả các di sản văn hóa, lịch sử, nâng tầm di sản bằng công nghệ số. Nghiên cứu, đề nghị UNESCO ghi danh di sản thế giới đối với một số không gian văn hóa, di sản đặc trưng của Thủ đô Hà Nội. Xây dựng một số công trình kiến trúc hiện đại mang tính biểu tượng thời kỳ mới của Thủ đô.

- Giải quyết dứt điểm tình trạng thiếu trường, thiếu lớp, bảo đảm điều kiện tiếp cận giáo dục thuận lợi, phù hợp theo độ tuổi với chất lượng giáo dục hướng đến tiêu chuẩn quốc tế, đào tạo công dân toàn cầu.

- Xây dựng hệ thống y tế Thủ đô tiên tiến, hiện đại, chuyên sâu, đáp ứng toàn diện nhu cầu chăm sóc sức khỏe nhân dân, là trung tâm lớn về y tế của cả nước và khu vực.

- Bảo đảm và nâng cao hiệu quả chính sách an sinh xã hội toàn diện, đa tầng, bao trùm, bền vững, tiến bộ, công bằng, bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội, chất lượng cuộc sống cho nhân dân.

Về phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo:

- Tập trung thu hút đầu tư vào Khu công nghệ cao Hòa Lạc và các trung tâm đổi mới sáng tạo, các trung tâm tài chính, quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ đầu tư thiên thần, các tổ chức khoa học và công nghệ, các trường đại học, viện nghiên cứu trên địa bàn.

- Có cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội về thu hút, sử dụng và đãi ngộ nguồn nhân tài, đặc biệt là các chuyên gia bậc cao, những nhà phát minh, sáng chế trong nước và trên thế giới đến sinh sống, làm việc tại Hà Nội.

Tiếp nối truyền thống lịch sử hào hùng, vẻ vang của dân tộc, chính quyền và nhân dân Thủ đô quyết tâm xây dựng Hà Nội trở thành Thành phố toàn cầu, xanh - thông minh - thanh bình - thịnh vượng, xứng tầm đại diện vị thế nước Việt Nam hùng cường, thịnh vượng; với hình ảnh đặc trưng: *"Thủ đô văn hiến - kết nối toàn cầu - thanh lịch hào hoa - phát triển hài hòa - thanh bình thịnh vượng - chính quyền phục vụ - doanh nghiệp số, doanh nghiệp cống hiến - xã hội số, xã hội niềm tin - người dân hạnh phúc"* ■

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC CỦA CƠ QUAN THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP ĐỐI VỚI CƠ QUAN THỰC HIỆN QUYỀN LẬP PHÁP

ThS. NGUYỄN ANH PHƯƠNG
Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Kiểm soát quyền lực; quyền hành pháp; quyền lập pháp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 17/07/2024

Phản biện : 20/09/2024

Duyệt bài : 22/09/2024

Tóm tắt:

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng được xác định là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị, trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, trong bài viết này, tác giả phân tích, luận giải một số vấn đề liên quan đến cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền lập pháp; từ đó đề xuất giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả cơ chế này.

Article Infomation:

Keyworks: Power control; executive power; legislative power.

Article History:

Received : 17 Jul. 2024

Peer Reviewed : 20 Sep. 2024

Approved : 22 Sep. 2024

Abstract:

Development and improvement of the Socialist rule-of-law state of Vietnam of the People, by the People, for the People under the leadership of the Party are determined as a key task of innovating the political system in compliance with the principle that state power as a whole belongs to the People. In order to contribute to improving the mechanism of assignment, coordination, and mutual control among the state agencies in the exercise of the powers of legislative, executive, and judicial agencies, within this article, the author provides an analysis and clarifications of several matters related to the mechanism to control the power of the agency exercising executive power over the agency exercising legislative power and also proposes relevant recommendations to ensure the effectiveness of this mechanism.

1. Về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2001 đã bổ sung vào Điều 2 nội dung: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"*. Lần đầu tiên, ba *"nhánh"* quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp được ghi nhận trong Hiến pháp ở nước ta. Đến Hiến pháp năm 2013 (Hiến pháp hiện hành), nội dung khoản 3 Điều 2 đã khẳng định lại, đồng thời bổ sung thêm yêu cầu quyền lực nhà nước phải được kiểm soát: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, **kiểm soát** giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"*. Điều này đặt ra yêu cầu có các quy định pháp lý xác định rõ ràng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, cơ chế kiểm soát quyền lực của từng cơ quan thực hiện các quyền hành pháp, quyền lập pháp và quyền tư pháp nói riêng.

Theo quy định tại Điều 69 Hiến pháp năm 2013: *"Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao*

đối với hoạt động của Nhà nước"[1]. Trong khi đó, Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Vì thế, có thể cho rằng, việc quy định Quốc hội là "cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất" vô hình trung đã *"đóng khung"* vai trò, vị trí thứ bậc cao hơn, quan trọng hơn của Quốc hội so với các "nhánh quyền" khác, gây khó khăn cho các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp trong việc kiểm soát quyền lực của cơ quan lập pháp.

Tuy nhiên, theo tác giả, việc ghi nhận này không có nghĩa "hạ thấp" vai trò quan trọng của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp, mà còn phù hợp cả về lý luận và thực tiễn đặc thù của Việt Nam. Bởi lẽ, ở cấp Trung ương hiện nay theo quy định, nước ta chỉ có duy nhất cuộc bầu cử toàn quốc theo định kỳ để lựa chọn ra các đại biểu Quốc hội, hợp thành cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân[2]; Nhân dân là chủ thể, là *"gốc"* của quyền lực nhà nước[3], đã thống nhất trao cho Quốc hội lập pháp có quyền lập hiến (Quốc hội lập hiến) - quyền tạo ra bản *"khế ước"* nền tảng, cơ bản nhất của quốc gia[4]. Từ việc ghi nhận Quốc hội là "cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân" đến "cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất" là thể hiện sự thống nhất của nguyên lý tất cả quyền lực nhà nước đều ở nơi dân; nhưng đồng thời "quyền lực nhà nước" cũng có thể được Nhân dân thông qua Quốc hội lập hiến và Hiến pháp, ủy quyền cho các cơ quan khác của Nhà nước để thực thi chức năng, nhiệm vụ theo pháp định. Ngoài ra, trên cơ sở Hiến pháp, với ý nghĩa là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội là cơ quan duy nhất có tính chính đáng để "hợp pháp hóa" theo trình tự, thủ tục thành lập ra các cơ quan nhà nước hoạt động theo nhiệm kỳ, phân công, phối hợp thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và "quyết định" chức danh người đứng đầu của các cơ quan này[5].

Theo quy định hiện hành, Quốc hội là "cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất"[6] và Hội đồng nhân dân là "cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương"[7], còn có hàm ý nhấn mạnh nguồn gốc hình thành "cơ quan quyền lực nhà nước" là thông qua bầu cử và được Nhân dân ủy thác; cũng để phân biệt với "cơ quan hành chính nhà nước cao nhất" (Chính phủ) và cơ quan "thực hiện quyền tư pháp" (Tòa án). Tuy nhiên, điều này không đồng nhất "quyền lực nhà nước" với "cơ quan quyền lực nhà nước"; cũng không có nghĩa chỉ Quốc hội và Hội đồng nhân dân

---

1) Đối chiếu với Điều thứ 22 Hiến pháp năm 1946 quy định: *"Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa"*. Nếu bỏ qua sự khác nhau khi bàn về "học thuật" giữa khái niệm "quyền" và "quyền lực nhà nước" trong hai bản Hiến pháp, thì có thể thấy sự tương đồng trong nhận thức về vị trí ("quyền" cao nhất) của Quốc hội trong mối quan hệ với các cơ quan khác trong tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta. Xem thêm: Locke J, *Two Treatises of Government,* ed. Thomas Hollis (A. Millar et al., 1764), John Locke cho rằng cơ quan lập pháp có quyền lực tối cao…

2) *"Lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới"*. Xem J. Rousseau, *Bàn về Khế ước xã hội - Du Contrat Social*, Hoàng Thanh Đạm dịch, Nxb. Lý luận chính trị, 2004, tr. 100.

3) Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 khẳng định nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.

4) Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Edited by Sálvio M. Soares, MetaLibri, 2008, v1.0p.

5) Khác với mô hình chính thể Cộng hòa Tổng thống mà tiêu biểu là Hoa Kỳ, cử tri bầu các nghị sĩ và bầu Tổng thống theo các quy trình, thủ tục riêng. Xem thêm: Điều I, Điều II Hiến pháp Hoa Kỳ và Điều XII Tu chính án thông qua ngày 27/7/1804, Constitution of the United States, https://constitution.congress.gov/constitution/.

6) Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

7) Điều 113 Hiến pháp năm 2013 và Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

mới có "quyền lực nhà nước" còn các cơ quan khác của Nhà nước không có những quyền hạn mang tính quyền lực nhà nước. Ngay tại Điều 6 Hiến pháp năm 2013 cũng đã khẳng định: Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và *thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*.

Vì vậy, vấn đề quan trọng hơn chính là sớm khắc phục sự thiếu vắng hoặc chồng chéo trong những quy định cụ thể, cả trong Hiến pháp hiện hành và các văn bản pháp luật liên quan, giúp định hình rõ hơn cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nhằm bảo đảm tính thống nhất, tính hiệu lực, hiệu quả.

Đã có nhiều định nghĩa khái niệm về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và có sự tương đồng khi cho rằng, cơ chế này bao gồm các thành tố là thể chế pháp lý và các thiết chế. Theo tác giả, *cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là tổng thể thống nhất các quy định pháp lý về quy trình tổ chức bộ máy nhà nước, phương thức phân công thực hiện quyền lực và phối hợp hoạt động nhằm bảo đảm việc xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật hiệu quả, ngăn chặn nguy cơ lạm quyền.*

Trong cơ chế này, có thể có các cách tiếp cận theo hướng *"phân loại"* cụ thể hơn thành: cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp, cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp, cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp; hoặc cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp; của cơ quan tư pháp trong kiểm soát các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền lập pháp; và của cơ quan thực hiện quyền hành pháp đối với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền tư pháp…

Đồng thời, có thể rút ra phương thức *"phân công, phối hợp, kiểm soát"* hợp lý với điều kiện nước ta hiện nay là: (1) Nhân dân, thông qua Quốc hội lập hiến và Hiến pháp (2) tổ chức thành lập và phân công rành mạch các cơ quan nhà nước có chức năng thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; từ đó, (3) các cơ quan này cần có sự phối hợp chặt chẽ để thực hiện tốt và bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước; đồng thời (4) có sự kiểm tra, chế ước quyền lực lẫn nhau một cách cân bằng, hiệu quả thông qua quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đã được pháp luật quy định.

2. Phân tích, đánh giá một số quy định pháp luật về cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền lập pháp

2.1. Về cơ chế để cơ quan hành pháp kiểm soát quyền lực của cơ quan lập pháp

Nếu như Hiến pháp năm 1992 quy định tại Điều 83: *"Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp"*, thì đến Hiến pháp năm 2013 đã có sự điều chỉnh, Điều 69 quy định: *"Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp"*… Việc bỏ đi cụm từ "cơ quan duy nhất" là để phù hợp với ý nghĩa ở nước ta, quyền lập hiến được Nhân dân "khế ước" ủy quyền cho Quốc hội nhưng việc sửa đổi Hiến pháp hay làm Hiến pháp sau đó phải được lấy ý kiến nhân dân và trưng cầu ý dân[8]. Tuy nhiên, điều đó *không có nghĩa* là "ngầm định" rằng nếu không phải "cơ quan duy nhất" thì những cơ quan khác của Nhà nước cũng có chung "quyền lập pháp" với Quốc hội[9].

[8] Xem: Điều 120 Hiến pháp năm 2013. Trong đó quy định việc trưng cầu ý dân do Quốc hội quyết định.

[9] Mặc dù trong thực tiễn ở một số quốc gia, ví dụ như Hoa Kỳ, Tổng thống cũng có khi đóng vai "nhà lập pháp", thậm chí được "ví như Chủ tịch Quốc hội" bởi sự ảnh hưởng mạnh của Tổng thống đến cơ quan lập pháp. Xem: Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee & Eric Schickler (2019), Congress and Its Members, 17th Ed. CQ Press.

Vì thế, nếu diễn giải theo cách "chia tách" quyền lập pháp ra thành từng nhiệm vụ cụ thể theo trình tự, thủ tục và các giai đoạn của quy trình lập pháp[10], thì cũng *không nên* đánh đồng việc thực hiện quyền lập pháp của cơ quan lập pháp - dựa trên nguyên tắc phân công quyền lực nhà nước - với việc tham gia triển khai thực hiện "quy trình lập pháp" (quy trình xây dựng và ban hành luật) trong từng giai đoạn cụ thể, với nhiều chủ thể khác nhau. Cho nên, *không thể* dựa vào cách diễn giải này để suy luận rằng Chính phủ hành pháp đồng thời cũng là một "chủ thể" quan trọng của quyền lập pháp[11] do có tham gia vào một số công đoạn trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh. Vấn đề kiểm soát một "nhánh" của quyền lực nhà nước (ví dụ lập pháp) nên được thiết kế với mục tiêu tìm ra phương thức phân công nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể một cách hợp lý, mấu chốt nhất nhằm giới hạn quyền lực của cơ quan đó (lập pháp). Tuy nhiên, *không nên hiểu* là trong cơ chế kiểm soát, các cơ quan ở nhánh còn lại (hành pháp, tư pháp) cùng thực hiện quyền lực đó (quyền lập pháp), vì có thể dẫn đến tình trạng chồng chéo chức năng, cạnh tranh nhau gây ảnh hưởng hoặc cho phép sự can thiệp quá sâu của cơ quan khác, lấn át cơ quan được phân công thực hiện (nguy cơ lạm quyền).

Với cách tiếp cận như vậy, có thể thấy, mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung yêu cầu quyền lực nhà nước phải được kiểm soát. Tuy nhiên, cơ chế thực hiện việc kiểm soát của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp ở nước ta *chưa được quy định cụ thể hoặc chưa luận giải rõ ràng, thuyết phục*. Trong khi chưa có những sửa đổi căn bản ở tầm hiến định, theo tác giả, việc tham gia có chất lượng vào quy trình xây dựng và ban hành luật, pháp lệnh trong phạm vi thẩm quyền, chính là cách thức và điều kiện pháp lý cũng như thực tiễn đòi hỏi, mà cơ quan hành pháp có thể thực hiện hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan lập pháp.

Cụ thể, theo Điều 84 Hiến pháp năm 2013 quy định, Chính phủ có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn *"đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, UBTVQH quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH"*.

Trên cơ sở đó, Điều 7 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, UBTVQH[12].

Theo Điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Chính phủ có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, dự án pháp lệnh trước UBTVQH thì có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Khoản 1 Điều 43 quy định Chính phủ lập đề nghị về *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* trình UBTVQH. Khoản 1 Điều 44, đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình và kiến nghị về luật, pháp lệnh thì trước khi trình UBTVQH, cơ quan, tổ chức,

[10] Theo quy định cụ thể tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

[11] Tham khảo thêm Hiến pháp Hoa Kỳ, ngay tại khoản 1 Điều I đã khẳng định: Toàn bộ quyền lực lập pháp được thừa nhận tại bản Hiến pháp này sẽ được trao cho Nghị viện Hoa Kỳ - "All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States", https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm.

[12] Xem thêm từ Điều 8 đến Điều 22 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

đại biểu Quốc hội gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, văn bản kiến nghị về luật, pháp lệnh... để Chính phủ cho ý kiến.

Như vậy, với cơ chế hiện hành thì Chính phủ đã được giao quyền hạn rất quan trọng ngay từ giai đoạn đầu của quy trình lập pháp. Theo đó, Chính phủ có thể chủ động tác động đến chương trình nghị sự của Quốc hội bằng việc lập đề nghị về *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* trình UBTVQH. Trên thực tế, số lượng dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ trình là áp đảo so với các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Ví dụ, theo Báo cáo công tác nhiệm kỳ 2011-2016 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, trình bày tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khóa XIII, trong nhiệm kỳ Chính phủ đã trình và được Quốc hội, UBTVQH thông qua 95 luật, pháp lệnh, chiếm 86% tổng số luật, pháp lệnh được ban hành (chưa tính 7 dự án luật được trình thông qua tại kỳ họp thứ 11)[13]. Điều này là phù hợp với xu thế ngày càng gia tăng vai trò của Chính phủ trong việc thực thi chính sách, pháp luật, sự lớn mạnh của hệ thống cơ quan hành chính và tầm quan trọng của việc điều hành nền kinh tế - xã hội trong thời đại ngày nay[14]. Chính phủ và các bộ, ngành nói chung có sự am hiểu sâu về nhiều lĩnh vực chuyên môn, cũng như có nhu cầu ban hành chính sách, pháp luật để điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong đời sống xã hội, hỗ trợ, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế phát triển, duy trì, bảo đảm chính sách an sinh xã hội và đạt được các mục tiêu phát triển bền vững...

Theo khoản 2 Điều 52 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình thì Thủ tướng Chính phủ giao cho một bộ hoặc cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo… Tuy nhiên, trong giai đoạn *thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết,* thì trình tự xem xét, thông qua tại một, hai hoặc ba kỳ họp Quốc hội đều có quy định tương tự là UBTVQH chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo[15]. Đây là một trong những vấn đề còn nhiều tranh luận, cho rằng quy định này làm cho Ban soạn thảo bị "đổi vai", không được chủ trì việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo để có thể bảo vệ đến cùng quan điểm đề xuất chính sách, đề xuất lập pháp từ phía Chính phủ...

Nhưng vấn đề ngược lại cũng cần làm rõ là, nếu có một cơ chế để phía cơ quan, tổ chức, cá nhân trình dự án luật nói chung và Chính phủ nói riêng, mà theo đó, Quốc hội *sau cùng chỉ có khả năng* chờ biểu quyết chấp thuận hoặc không chấp thuận thông qua dự thảo luật, thì đó là cách làm cho cơ quan lập pháp "bị động" và quyền lập pháp đã bị hạn chế đến mức tiêu cực, bị lấn át bởi Chính phủ hành pháp. Bởi vì thực chất "giai đoạn Quốc hội" của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, khi đó đã bị rút gọn lại chỉ còn là lúc đại biểu Quốc hội bấm nút biểu quyết. Trong thực tiễn, Quốc hội được trao quyền lập pháp và lập pháp không phải chỉ đơn giản là trách nhiệm biểu quyết thông qua hay không thông qua dự án luật. Khi dự án luật được chính thức đưa vào chương trình làm việc của Quốc hội, bên cạnh việc lắng nghe quan điểm của tổ chức, cá nhân trình dự án luật, đại biểu Quốc hội còn phải lắng nghe ý kiến của Nhân dân, của cử tri nói chung và của những đối tượng sẽ bị tác động bởi chính sách, pháp luật nói riêng. Trên cơ sở đó, thông qua các diễn đàn chính thức, các đại biểu Quốc hội phải chủ động trong việc thảo luận,

[13] Xem: Toàn văn Báo cáo công tác nhiệm kỳ 2011-2016 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ngày 22/3/2016, https://chinhphu.vn/

[14] Mặc dù vậy, Chính phủ không được "độc quyền" trong việc "sáng quyền lập pháp".

[15] Khoản 7 Điều 74, khoản 2 Điều 75, điểm d khoản 3 Điều 75, khoản 4 Điều 76 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

phân tích, đánh giá chính sách và kỹ thuật lập pháp… để đi đến nhất trí quyết định theo đa số[16]; đồng thời, đưa ra được câu trả lời công khai, minh bạch và thuyết phục cử tri vì sao đề xuất chính sách, dự án luật được thông qua hay không được thông qua.

Bên cạnh đó, một vấn đề cũng được quan tâm là *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* hằng năm, sau khi được Quốc hội thông qua vẫn hay bị điều chỉnh. Nhiều dự án luật đã đưa vào chương trình nhưng vì nhiều lý do lại được rút, hoãn hoặc có những hồ sơ dự án luật được đưa vào chương trình làm việc nhưng thực tế chuẩn bị chưa tốt, chưa đáp ứng đúng thời hạn yêu cầu… Điều này dẫn đến sự hoài nghi về chất lượng phân tích, dự báo trước khi xây dựng chương trình chưa phù hợp, không theo kịp với thực tiễn kinh tế - xã hội; chất lượng soạn thảo một số hồ sơ trình, kiến nghị dự án luật, pháp lệnh; cũng như sự cần thiết của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm. Tuy nhiên, trước những diễn biến nhanh, sôi động của nền kinh tế số và sự phức tạp trong đời sống xã hội hiện đại, việc thay đổi, điều chỉnh chương trình làm luật, chương trình kỳ họp hoặc ngay cả thủ tục làm việc của Quốc hội cũng là điều bình thường, nếu mọi sự điều chỉnh được thực hiện đúng quy định, minh bạch và hợp lý.

2.2. Về chế định Chủ tịch nước trong mối quan hệ với Chính phủ và Quốc hội

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Chủ tịch nước là một thiết chế tương đối đặc biệt, có lúc là nguyên thủ quốc gia đồng thời là người đứng đầu Chính phủ theo Hiến pháp năm 1946[17], nhưng cũng có thể là một chế định độc lập, tách khỏi Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013[18]. Ngay cả khi không thuộc cơ quan hành pháp theo hiến định, nhưng Chủ tịch nước vẫn có một số thẩm quyền (mà có sự tương đồng với nhóm chức năng, quyền hạn của cơ quan thực hiện quyền hành pháp) có thể tác động đến quá trình tổ chức và thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, cả trong hoạt động đối nội và đối ngoại. Nhìn rộng hơn, với tư cách là người "thay mặt cho nước" hay "đứng đầu nhà nước" thì Chủ tịch nước vẫn có thể có những thẩm quyền tác động tới hoạt động của cả lĩnh vực lập hiến[19], lập pháp[20] và hành pháp[21]… Trên thực tế, Chủ tịch nước cũng có những quyền hạn "mang tính quyền lực nhà nước" và không mâu thuẫn với tính thống nhất của quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Tuy nhiên, việc tách riêng hay thuộc "nhánh hành pháp" là vấn đề có ảnh hưởng đến tính thực quyền và vai trò, vị trí của Chủ tịch nước trong mối quan hệ với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cần được nghiên cứu thêm trong điều kiện nước ta hiện nay.

Cụ thể hơn, Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định Chủ tịch nước có nhiệm vụ và quyền hạn *"công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh"*. Như vậy, sau khi Hiến pháp, luật được Quốc hội và pháp lệnh được UBTVQH thông qua, thì cần thêm giai đoạn Chủ tịch nước "công bố" để chính thức có hiệu lực thi hành trên thực tế, *"chậm nhất là mười lăm*

16) Walter Oleszek, Mark Oleszek, Elizabeth Rybicki, Bill Heniff (2016), *Congressional procedures and the Policy process*, SAGE Publications, CQ Press.

17) Điều thứ 44 Hiến pháp năm 1946: Chính phủ gồm có Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Phó chủ tịch và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng. Có thể có Phó Thủ tướng.

18) Theo Điều 86 Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại.

19) Điều 120 Hiến pháp năm 2013: Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

20) Ví dụ, xem khoản 2 Điều 83, khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 2013.

21) Ví dụ, Điều 90 Hiến pháp năm 2013.

ngày, kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại pháp lệnh"[22]. Trong thời hạn mười ngày kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, Chủ tịch nước có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh. *"Nếu pháp lệnh đó vẫn được UBTVQH biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất"*[23].

Đối chiếu với Hiến pháp năm 1946, tại Điều thứ 31 quy định: *"Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố"*. Trong khi đó, theo Hiến pháp hiện hành, Chủ tịch nước hay Thủ tướng Chính phủ đều không có thẩm quyền đề nghị Quốc hội thảo luận lại một dự luật sau khi Quốc hội đã biểu quyết thông qua. Luật phải được Chủ tịch nước công bố chậm nhất là mười lăm ngày[24]. Đối với luật được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì Chủ tịch nước công bố luật chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày được Quốc hội biểu quyết thông qua[25]. Như vậy, so sánh với Hiến pháp năm 2013, Hiến pháp năm 1946 đã trao cho Chủ tịch nước thẩm quyền "cao hơn", mang tính "cân bằng" hơn, khi mà Chủ tịch nước[26] có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được Nghị viện biểu quyết. Tất nhiên, quyền quyết định cuối cùng vẫn là Nghị viện để bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; nếu việc thảo luận lại mà Nghị viện vẫn đồng ý thông qua, thì Chủ tịch nước buộc phải ban bố luật. Đây cũng chính là một trong những quy định quan trọng, vừa có ý nghĩa thiết lập cơ chế mới, vừa là điều kiện bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ chế hành pháp kiểm soát lập pháp, nên được nghiên cứu, tham khảo.

3. Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp

3.1. Nâng cao vai trò, chất lượng đề xuất chính sách của Chính phủ

Hành pháp, trước hết được hiểu là thi hành pháp luật; cơ quan thực hiện quyền hành pháp là cơ quan chịu trách nhiệm thực thi pháp luật mà cơ quan lập pháp đã biểu quyết thông qua. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của kinh tế, xã hội và sự xuất hiện các học thuyết, lý thuyết mới thì ngành khoa học hành chính công và chính sách công cũng dần phát triển, tác động đến sự thay đổi nhận thức, điều chỉnh vị trí, vai trò của hệ thống cơ quan hành chính, trách nhiệm tham gia vào quá trình xây dựng, cũng như tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật. Dựa trên cơ sở lý thuyết về sự "phân đôi" chính trị - hành chính[27], xu hướng tách biệt giữa *hành pháp chính trị* và *hành pháp hành chính* cũng được các học giả trong nước đề cập đến. Trong đó nhấn mạnh vai trò của hành pháp chính trị là tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công, trong khi (một trong số) vai trò của hành pháp hành chính là thực thi chính sách, pháp luật.

22) Khoản 2 Điều 85 Hiến pháp năm 2013.
23) Điều 88 Hiến pháp năm 2013.
24) Khoản 2 Điều 85 Hiến pháp năm 2013.
25) Điều 80 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).
26) Lúc này thuộc Chính phủ, theo Điều thứ 44 Hiến pháp năm 1946.
27) Wilson, W (1887), *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Reprinted in 1997 in Classics of Public Administration, 2d ed. Woodrow Wilson cho rằng, cần có sự "phân đôi" chính trị - hành chính, hành chính cần tách khỏi chính trị, nhằm mục đích phân chia quyền lực giữa các nhà lãnh đạo chính trị với các công chức chuyên nghiệp trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Ở nước ta, một trong những nguồn quan trọng nhất của chính sách công đến từ Cương lĩnh chính trị và các văn kiện chính thức của Đảng. Trên cơ sở đó, tùy thuộc vào điều kiện, bối cảnh cụ thể mà các cơ quan nhà nước, trong phạm vi thẩm quyền được giao có trách nhiệm thể chế hóa các chính sách của Đảng thành chính sách, pháp luật của Nhà nước. Trong mối quan hệ với pháp luật, chính sách công có phạm vi rộng hơn, có thể được "chứa đựng" trong Hiến pháp, các VBQPPL, thậm chí là các văn kiện không chính thức và thường được thể hiện rõ trong quá trình Chính phủ hành pháp thực thi chính sách, pháp luật đã được ban hành, với rất nhiều lựa chọn công cụ chính sách khác nhau. Do đó, bên cạnh việc Chính phủ được quyết định ban hành một số chính sách trong phạm vi thẩm quyền, thì công tác xây dựng, đề xuất chính sách trong các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH cũng là thể hiện quá trình thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng; đồng thời, dựa vào những phân tích, đánh giá, tổng kết hoạt động thực tiễn thi hành chính sách, pháp luật, từ đó Chính phủ có thể sớm phát hiện các vấn đề nóng của xã hội, cần có phương án chính sách để ưu tiên giải quyết.

Vấn đề cần làm rõ là, mặc dù ban hành chính sách cụ thể để kịp thời giải quyết các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội hay định hướng các giá trị ưu tiên là một nhu cầu của Chính phủ, nhưng cơ quan hành pháp không phải và không thể là cơ quan duy nhất có quyền quyết định chính sách công. Đây là việc không có tính khả thi cả về lý luận và thực tiễn. Trong thời gian tới, Luật Ban hành VBQPPL cũng cần được sửa đổi theo hướng làm rõ *quy trình lập pháp theo giai đoạn thực chất là quy trình chính sách (hay quy trình hoạch định chính sách) được thiết kế để xây dựng, ban hành luật* của Quốc hội. Nói cách khác, *quy trình lập pháp đồng nhất với quy trình chính sách trong hoạt động lập pháp.* Do đó, trong quá trình đề xuất, soạn thảo, thảo luận và thông qua luật, pháp lệnh, nghị quyết, không nên hiểu có một quy trình hoạch định chính sách riêng rẽ, tách rời khỏi quy trình lập pháp; cũng không phải quy trình chính sách chỉ là một giai đoạn nhỏ trong quy trình lập pháp. Các nội dung đề xuất chính sách trong các dự thảo luật chỉ khi được Quốc hội thảo luận và chính thức thông qua thì mới trở thành chính sách công[28] và được triển khai thực thi bởi hệ thống cơ quan hành pháp.

Theo quy định hiện hành, thẩm quyền quyết định *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* hằng năm thuộc về Quốc hội[29], nhưng việc Chính phủ lập đề nghị về Chương trình xây dựng luật pháp lệnh; và trên thực tế, thường thì các "sáng kiến", đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh chủ yếu xuất phát từ phía Chính phủ, cho nên đây chính là cách thức hiệu quả mà Chính phủ có thể tác động đến chương trình nghị sự của Quốc hội[30], và qua đó, thực hiện cơ chế kiểm soát đối với cơ quan lập pháp.

Cần lưu ý rằng, mặc dù việc trình dự án luật, hoàn thiện hồ sơ, xây dựng nội dung ban đầu là trách nhiệm của nhiều chủ thể, trong đó có cơ quan hành pháp. Nhưng tất cả mới chỉ là đề xuất ở dạng dự thảo, chưa chính thức ban hành. Chỉ khi "cánh cửa cơ hội" hay "cửa sổ chính sách"[31] được mở ra, một dự án luật chính thức được đưa vào chương trình làm việc của Quốc hội, được thảo luận theo

[28)] Nguyễn Anh Phương (2021), Báo cáo tổng hợp Đề tài cấp Bộ: "*Nâng cao năng lực hoạch định chính sách của đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp: Thực trạng và giải pháp*", Viện Nghiên cứu lập pháp.

[29)] Xem Điều 31 và Điều 49 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

[30)] Theo khoản 8 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ, Nghị viện có quyền soạn thảo, làm ra luật. Trên thực tế, sáng kiến lập pháp có thể đến từ nhiều chủ thể khác nhau, nhưng chỉ có nghị sĩ mới có quyền trình dự án luật ra Nghị viện.

[31)] Kingdon, J (2011), Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed., New York: Pearson.

đúng trình tự, thủ tục, chương trình làm việc và được biểu quyết bởi đa số đại biểu Quốc hội, thì khi đó, quyền lập pháp, quyền quyết định những chính sách cơ bản của Quốc hội mới biểu hiện ra với ý nghĩa đầy đủ nhất. Vì thế, sự tác động, gây ảnh hưởng, kiểm soát quyền lực lập pháp từ phía Chính phủ, không phải là nhằm thiết lập một cơ chế bảo vệ đến cùng những quan điểm đề xuất bởi Chính phủ một cách miễn cưỡng, cứng nhắc; mà là một cơ chế được thiết kế để làm rõ trách nhiệm giải trình, Quốc hội và Chính phủ chịu trách nhiệm về những quyền hạn cụ thể được giao và để hoàn thành tốt, các cơ quan này phải phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng và hiệu quả, bảo đảm cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về Nhân dân. Sự hạn chế quyền lực nhà nước là nhằm tối đa hóa quyền lợi của Nhân dân.

Ngay cả ở trạng thái "lý tưởng" khi tất cả các đề xuất chính sách, các dự án luật mà Chính phủ trình đều được Quốc hội nhanh chóng, dễ dàng nhất trí và biểu quyết thông qua, thì điều đó cũng không được hiểu là Chính phủ có "quyền lập pháp" hay đóng vai trò chủ thể chính trong việc thực hiện quyền lập pháp. Nhưng nếu nhận thấy Quốc hội thiếu năng lực, trách nhiệm hoặc bị lạm quyền thì khi đó Nhân dân sẽ lên tiếng lấy lại quyền lực đã "khế ước" cho Quốc hội. Kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp, xét đến cùng có trách nhiệm và quyền hạn rất lớn thuộc về cử tri thông qua lá phiếu bầu. Nếu hoạt động đại diện dân cử không hiệu quả, không được người dân tín nhiệm thì đại biểu Quốc hội có thể bị bãi nhiệm hoặc không thể tái cử. Thêm vào đó, một cơ chế quá dễ dàng, thuận lợi cho việc thông qua đề xuất chính sách, pháp luật từ phía Chính phủ trình còn tiềm ẩn nguy cơ khó kiểm soát xung đột lợi ích, nguy cơ "tham nhũng chính trị" và "tham nhũng chính sách" trong xây dựng pháp luật, bởi vì khi đó Chính phủ vừa là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, lại vừa có khả năng đóng vai trò như là chủ thể chính thực hiện quyền lập pháp.

Nhưng đối với trường hợp Chính phủ thực sự làm tốt vai trò Chính phủ kiến tạo phát triển, đề xuất chính sách vì dân, dự luật được chuẩn bị có chất lượng tốt, thì lúc này, dù trình tự, thủ tục làm việc của Quốc hội có phức tạp, Chính phủ đương nhiên vẫn sẽ nhận được sự ủng hộ, đồng thuận của đa số đại biểu của Nhân dân. Có thể hiểu, đây chính là điều kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp.

Trường hợp nếu đề xuất chính sách, dự thảo luật bị sửa chữa trong quá trình thảo luận, giải trình tiếp thu làm cho sai khác quá nhiều hoặc gần như khác biệt hoàn toàn[32] so với dự thảo ban đầu, mà theo đánh giá từ phía Chính phủ là không hiệu quả, không phù hợp với mục tiêu đề ra, thì Chính phủ cần thuyết phục bằng các giải trình chính thức gửi đến các cơ quan của Quốc hội theo từng giai đoạn phù hợp trong quy trình lập pháp. Các lập luận sắc sảo đến từ Bộ trưởng hay người đứng đầu Chính phủ trong các phiên thảo luận nghị trường cũng là một cơ chế chính thức để thuyết phục Quốc hội. Nếu Quốc hội vẫn thông qua luật, thì còn những thiết chế khác như Chủ tịch nước, sự giám sát của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân để kiểm soát quyền lập pháp.

Tương tự, đối với trường hợp *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* phải điều chỉnh, sửa đổi nhiều thì cần xem xét lý do chính đến từ đâu. Nếu do phía Chính phủ cũng chuẩn bị chưa tốt, việc dự báo, đánh giá tác động, phân tích chính sách, thẩm định chưa tốt, thì Chính phủ cần nhận trách nhiệm và tự điều chỉnh. Việc cải cách nâng cao chất lượng trước tiên phải đến từ phía Chính

[32] Cần có thống kê, so sánh chi tiết để hiểu rõ hơn vấn đề nằm ở đâu, trách nhiệm thuộc về cơ quan nào.

phủ với tư cách là cơ quan trình dự án. Như vậy, cần đi sâu phân tích cải cách phương pháp, cách thức, kỹ thuật lập pháp, công cụ phân tích, đánh giá chính sách, tính khả thi của các phương án chính sách được đề xuất, chất lượng báo cáo đánh giá tác động chính sách… nghĩa là tìm giải pháp trong quá trình *thực hành*, chứ không chỉ là xem xét lại những vấn đề có tính nguyên tắc về cơ chế kiểm soát quyền lực.

Đối với quan điểm bỏ *Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh* hằng năm, nếu chỉ dựa vào việc lập Chương trình kỳ họp của Quốc hội, dự luật nào đủ điều kiện thì đưa vào Chương trình kỳ họp tiếp theo của Quốc hội, thì chắc chắn cũng sẽ dẫn đến việc thường xuyên phải điều chỉnh lại chương trình làm việc của Quốc hội. Nếu theo phương án này, đòi hỏi Chính phủ cần tích cực, chủ động trong quá trình chuẩn bị để đưa được các dự án luật vào chương trình nghị sự của Quốc hội nhiều nhất, sớm nhất có thể với yêu cầu nâng cao trách nhiệm của cơ quan soạn thảo. Khi có nhiều dự luật được soạn thảo công phu, đầy đủ hồ sơ, có chất lượng và đúng hạn, lại đáp ứng yêu cầu của thực tế đời sống xã hội, thì không có lý do gì không được lựa chọn đưa vào chương trình nghị sự ưu tiên. Nhưng khi các dự án được tập trung nguồn lực và làm tốt, nghĩa là đã có sự cam kết mạnh mẽ về hiệu quả thực tế, việc Chương trình xây dựng luật hay Chương trình kỳ họp bị sửa đổi nhiều lại không còn là vấn đề quá quan trọng nữa.

Vì vậy, trong điều kiện ở nước ta, khi cơ quan hành pháp không có quyền "phủ quyết" một đạo luật được Quốc hội lập pháp thông qua, cách thức tốt nhất bảo đảm cơ chế kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp hiện nay và cả trong tương lai khi có những sửa đổi về quy trình lập pháp, chính là phải thực hiện, phát huy tốt nhất vai trò cơ quan hành pháp trong xây dựng, đề xuất những chính sách vì dân để đạt được tín nhiệm cao của Nhân dân đối với Chính phủ. Để làm được điều đó, cần phải chú trọng vào công tác tổ chức cán bộ, đặt con người vào vị trí trung tâm để có được đội ngũ chuyên gia đủ tâm và tài. Thành tích xây dựng chính sách, pháp luật của Chính phủ không chỉ là số lượng, mà quan trọng là chất lượng nội dung đề xuất chính sách, dự luật được Quốc hội thảo luận, thông qua và đi vào cuộc sống thực thi hiệu lực, hiệu quả.

3.2. Tăng tính "thực quyền" cho thiết chế Chủ tịch nước

Để phù hợp với điều kiện thể chế chính trị ở Việt Nam, trong thời gian tới, có thể nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp theo hướng: (1) Chủ tịch nước vẫn là một thiết chế độc lập với Chính phủ như hiện tại; hoặc tham khảo quy định tại Hiến pháp năm 1946, (2) Chủ tịch nước là người đứng đầu Chính phủ hành pháp… Nhưng, điều kiện cần thiết là "trao" thêm quyền cho Chủ tịch nước, trong đó có quyền "ngăn cản" (một cách hợp lý) một dự luật đã được Quốc hội thông qua, có thể *xem như là một phần của cơ chế hành pháp kiểm soát lập pháp*. Ngoài ra, Chủ tịch nước với tư cách là nguyên thủ quốc gia nên có Thông điệp đầu năm trong đó có các định hướng chính sách, dự kiến kế hoạch, chương trình hành động ưu tiên, vào phiên họp thứ nhất hằng năm của Chính phủ để gửi đến Quốc hội. Khi đó, Chủ tịch nước trong vai trò là người đứng đầu Nhà nước trong hoạt động đối nội, đối ngoại, thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh, trong mối quan hệ với Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân sẽ trở nên thực chất hơn, giảm được tính "hình thức". Thiết chế Chủ tịch nước có "thực quyền" hơn cũng là điều kiện bảo đảm hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung ở nước ta và bổ khuyết cho cơ chế hành pháp kiểm soát cơ quan thực hiện quyền lập pháp■

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN THUẾ TIÊU THỤ ĐẶC BIỆT ĐỐI VỚI THUỐC LÁ ĐIẾU THÔNG QUA MÔ HÌNH MÔ PHỎNG THUẾ THUỐC LÁ CỦA TỔ CHỨC Y TẾ THẾ GIỚI

TS. ANGELA PRATT
Trưởng đại diện Tổ chức Y tế thế giới tại Việt Nam.

MARK GOODCHILD
Chuyên gia, Văn phòng Tổ chức Y tế thế giới tại Geneva.

NGUYỄN TUẤN LÂM
Bác sĩ, Chuyên gia, Văn phòng Tổ chức Y tế thế giới tại Việt Nam.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Phòng, chống tác hại thuốc lá; thuế thuốc lá; TaXSiM; thuế tiêu thụ đặc biệt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/09/2024

Phản biện : 02/10/2024

Duyệt bài : 04/10/2024

Tóm tắt:

Sử dụng mô hình Mô phỏng thuế thuốc lá do Tổ chức Y tế thế giới phát triển, bài viết đánh giá tác động của các phương án tăng thuế tiêu thụ đặc biệt với thuốc lá. Mô hình này đã được điều chỉnh phù hợp với tình hình sử dụng cũng như điều kiện thị trường thuốc lá của Việt Nam. Kết quả cho thấy, trong ba phương án được xem xét, chỉ có một phương án đạt được các mục tiêu của Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại của thuốc lá. Đó là phương án thuế hỗn hợp được Tổ chức Y tế thế giới khuyến nghị, trong đó áp dụng thêm thuế tuyệt đối đồng thời với việc duy trì mức thuế theo tỷ lệ hiện hành.

Article Infomation:

Keyworks: Prevention and control of tobacco harms; tax on the cigarettes; TaXSiM; special consumption tax.

Article History:

Received : 10 Sep. 2024

Peer Reviewed : 02 Oct. 2024

Approved : 04 Oct. 2024

Abstract:

With the WHO Tobacco Tax Simulation Model developed by the World Health Organization, the article provides an assessment of the impact of options of increasing the special consumption tax on the cigarettes. This model has been customized for appropriate with the usage situation as well as tobacco market charecterictis in Vietnam. The returned results reveal that, of the three options taken into account, only one option might fulfill the goals of the National Strategy on Prevention and Control of Tobacco Harms. That is a combined tax plan recommended by the World Health Organization, which applies an additional option of lump-sum tax while maintaining the current option of the percentage tax.

1. Giới thiệu

1.1. Xu hướng sử dụng thuốc lá và gánh nặng bệnh tật liên quan đến thuốc lá ở Việt Nam

Việt Nam là một trong những nước có tỷ lệ nam giới hút thuốc lá cao nhất thế giới. Theo nghiên cứu về gánh nặng bệnh tật toàn cầu năm 2021[1], ước tính Việt Nam có hơn 84.500 ca tử vong do hút thuốc chủ động gây ra và 18.800 ca tử vong do các bệnh gây ra bởi phơi nhiễm với khói thuốc thụ động. Thiệt hại kinh tế liên quan (về chi phí dịch vụ y tế và mất năng suất do bệnh tật và tử vong sớm) ước tính khoảng 108 nghìn tỷ đồng mỗi

[1] Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Global Burden of Disease (GBD) Study 2021*, http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare, truy cập ngày 14/9/2024.

năm, tương đương 1,14% GDP hằng năm của Việt Nam[2].

Mặc dù tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới trưởng thành đã giảm từ 47,4% năm 2010[3], xuống còn 45,3% năm 2015[4] và xuống còn 41,1% năm 2021[5], nhưng mức giảm này còn khiêm tốn, tỷ lệ nam giới hút thuốc lá vẫn ở mức cao và không đạt mục tiêu đặt ra trong Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại của thuốc lá đến năm 2020. Ngoài ra, có những dấu hiệu cụ thể và đáng lo ngại cho thấy tiêu thụ thuốc lá đã bắt đầu tăng trở lại kể từ năm 2022-2023. Theo Tổng cục Thống kê, tổng sản lượng thuốc lá điếu đã tăng đáng kể từ 6,4 tỷ bao (mỗi bao 20 điếu) vào năm 2021 lên 6,8 tỷ bao vào năm 2022 và lên 7,5 tỷ bao vào năm 2023 (tăng khoảng 17% so với năm 2021)[6].

1.2. Hệ thống thuế thuốc lá ở Việt Nam và những bất cập chính sách

Từ góc độ y tế công cộng, thuế thuốc lá ở Việt Nam có hai vấn đề lớn: thuế suất rất thấp và phương pháp áp thuế thuần túy chỉ dựa trên tỷ lệ phần trăm theo giá bán của nhà sản xuất, qua đó xu hướng khuyến khích sự sẵn có của các sản phẩm giá rẻ. Những bất cập này dẫn tới tình trạng giá thuốc lá rẻ, rất dễ mua và điều này chắc chắn góp phần làm chậm tốc độ giảm tỷ lệ hút thuốc trong những năm qua và làm cho tỷ lệ hút thuốc ở nam giới duy trì ở mức cao.

Hiện thuế thuốc lá được ấn định ở mức 75% giá bán của nhà sản xuất, tương đương khoảng 36% giá bán lẻ, năm 2022. Con số này rất thấp so với mức trung bình toàn cầu là 62% giá bán lẻ và thuộc hàng thấp nhất trong khu vực Tây Thái Bình Dương[7]. Thuế suất thuốc lá ở Việt Nam là một trong ba mức thấp nhất trong ASEAN và thấp hơn nhiều so với Thái Lan (78,6%), Philippines (71,3%) và Singapore (67,5%)[8].

Thu nhập hộ gia đình ở Việt Nam tiếp tục tăng nhanh, trong khi giá các sản phẩm thuốc lá lại tăng chậm hơn, khiến thuốc lá ngày càng có giá cả phải chăng hơn. Giai đoạn 2010-2022, GDP bình quân đầu người của Việt Nam tăng hơn 300% (từ 31,5 triệu đồng/người năm 2010 lên 95,6 triệu đồng/người năm 2022)[9]. Đồng thời, giá một bao thuốc lá Vinataba, nhãn hiệu thuốc lá phổ biến nhất tại Việt Nam, chỉ tăng 56% (từ 14.000 đồng/bao năm 2010 lên 21.900 đồng năm 2022)[10].

Thuế hiện tại đối với các sản phẩm thuốc lá là thuế theo tỷ lệ thuần túy và dựa trên giá bán của nhà sản xuất. Như đã nêu, điều này có xu hướng khuyến khích sản xuất các nhãn giá rẻ vì các sản phẩm này sẽ có thuế trung bình trên mỗi gói thấp hơn so với các thương hiệu cao cấp. Cuối cùng thì các sản phẩm thuốc lá giá rẻ làm cho người trẻ dễ dàng tiếp cận và bắt đầu sử dụng và đa số sẽ trở thành nghiện thuốc lá suốt đời.

Các thông lệ quốc tế tốt nhất về thuế thuốc lá, theo khuyến nghị của Tổ chức Y tế thế giới (WHO), đang được thực hiện thành công ở ngày càng nhiều quốc gia; đó là áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp hoặc tuyệt đối thuần túy và bảo đảm thuế chiếm ít nhất 75% giá bán lẻ. Số quốc gia áp dụng

---

2) Hội Khoa học Kinh tế Y tế Việt Nam (Sarah Bales), *Báo cáo nghiên cứu Phân tích chi phí y tế quy thuộc cho hút thuốc: Cập nhật kết quả ước tính ở Việt Nam*, 2023.

3) Bộ Y tế, *Điều tra tình hình sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành 2010*.

4) Bộ Y tế, *Điều tra tình hình sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành 2015*.

5) World Health Organization, Viet Nam National NCD Risk Factor Survey (STEPS) 2021 (InPress).

6) Tổng cục Thống kê, *Số liệu thống kê một số sản phẩm công nghiệp chủ yếu*.

7) WHO, *Global Tobacco Control Report 2021*, Supplementary materials on price of most sold brands.

8) SEATCA (Southeast Asia Tobacco Control Alliance), Tobacco Atlas 5th Edition, 2021, p. 88.

9) Tổng cục Thống kê, Thông cáo báo chí Đánh giá lại quy mô tổng sản phẩm trong nước và niên giám thống kê 2022.

10) HealthBridge Việt Nam, *Điều tra giá một số nhãn thuốc lá tại một số thành phố Việt Nam*, 2023.

thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp đã tăng từ 48 quốc gia năm 2008 lên 64 quốc gia năm 2022. Ngược lại, trong cùng thời kỳ, số quốc gia có thuế tiêu thụ đặc biệt thuần túy theo tỷ lệ giá bán đã giảm từ 54 xuống còn 34. Thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp sẽ kết hợp cả thuế tuyệt đối và thuế theo tỷ lệ giá bán. Thuế tuyệt đối là áp số tiền thuế cụ thể trên mỗi đơn vị (ví dụ: mỗi bao thuốc), còn thuế theo tỷ lệ giá, thì dựa trên tỷ lệ phần trăm giá bán của sản phẩm.

Với những bất cập nêu trên trong chính sách thuế thuốc lá ở Việt Nam, quyết định gần đây của Chính phủ và Quốc hội Việt Nam trong việc sửa đổi Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt nhằm tăng thuế đối với các sản phẩm có hại hoặc không lành mạnh, bao gồm thuốc lá, theo định hướng của Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới là kịp thời và rất quan trọng. Đây là cơ hội đặc biệt để Việt Nam thúc đẩy các mục tiêu y tế và phát triển phù hợp với Chương trình sức khỏe Việt Nam và các mục tiêu phát triển bền vững (SDG) vào năm 2030.

Tháng 6/2024, Bộ Tài chính đã đưa ra hai phương án tăng thuế thuốc lá, cùng với các đề xuất sửa đổi luật khác để lấy ý kiến công chúng. WHO đã khuyến nghị một phương án thuế thuốc lá tham vọng hơn cho Việt Nam để đạt được các mục tiêu y tế quốc gia và các mục tiêu SDG.

2. Phương pháp

2.1. Mô tả mô hình Mô phỏng thuế thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới tại Việt Nam

Mô hình Mô phỏng thuế thuốc lá (TaXSiM) của WHO đã được phát triển theo cách đặc thù với từng quốc gia mà WHO đã hỗ trợ kỹ thuật về thuế thuốc lá. Các mô hình đặc thù này là nền tảng cho việc phát triển một mô hình chuẩn vào năm 2013 của mô hình TaXSiM dựa trên nền tảng mạng. WHO đã đưa ra hướng dẫn đầy đủ đầu tiên về việc sử dụng mô hình này vào năm 2018[11].

Dựa trên mô hình chung, WHO đã phát triển mô hình TaXSiM cho Việt Nam từ năm 2013; một phiên bản của mô hình và kết quả của nó cho đến năm 2020 đã được công bố trên Tạp chí Kiểm soát thuốc lá[12]. Mô hình TaXSiM cho Việt Nam là một công cụ dựa trên bảng tính (Excel), được thiết kế phù hợp với điều kiện thị trường thuốc lá hiện tại ở Việt Nam. Mô hình đánh giá tác động của cải cách thuế tiêu thụ đặc biệt đối với sự tăng giá bán lẻ thuốc lá, sản lượng tiêu thụ, tỷ lệ hút thuốc, mức thu thuế thuốc lá. WHO và các đối tác đã thu thập dữ liệu cơ bản về thị trường thuốc lá điếu của Việt Nam và sử dụng các bằng chứng đã được quốc tế công nhận để dự đoán tác động dự kiến của cải cách thuế tiêu thụ đặc biệt và tăng thuế thuốc lá ở Việt Nam. Mô hình mới nhất sử dụng dữ liệu được thu thập trong giai đoạn 2020-2022 bởi WHO và các đối tác chính tại Việt Nam.

Một số dữ liệu đầu vào chính của mô hình bao gồm:

Độ co giãn cầu theo giá thuốc lá và theo thu nhập: Các nghiên cứu thực nghiệm trên thế giới đã phát hiện ra rằng, các hộ gia đình có thu nhập thấp hơn có xu hướng phản ứng mạnh hơn với sự thay đổi giá thuốc lá[13]. Gần đây, đặc điểm cầu theo giá

[11] WHO, *The WHO Tobacco Tax Simulation Model - WHO TaXSiM User Guide*, 2018.

[12] Goodchild M, Thu LT, The Son D, et al., *Modelling the expected impact of cigarette tax and price increases under Viet Nam's excise tax law 2015-2020*, Tobacco Control Published Online First: 23 November 2020.

[13] NCI, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A, Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute, 2016.

này đã được mô tả trong một số nghiên cứu cắt ngang của Ngân hàng thế giới ở một số quốc gia bao gồm Bangladesh, Chile, Indonesia, Moldova, Nam Phi, Nga và Việt Nam[14]. WHO đã kết hợp bằng chứng này với phương pháp mô hình hóa bằng cách áp dụng các độ co giãn cầu theo giá khác nhau cho từng phân khúc thị trường (-0,3 đối với các thương hiệu cao cấp, -0,5 đối với các thương hiệu giá trung bình và -0,7 đối với các thương hiệu giá thấp).

Thông số quan trọng thứ hai cần xem xét là mối quan hệ giữa tiêu thụ thuốc lá và thu nhập hộ gia đình, còn được gọi là độ co giãn cầu theo thu nhập: Độ co giãn cầu theo thu nhập có xu hướng theo chiều thuận và các bằng chứng cho thấy nó dao động trong khoảng từ 0 đến 0,6 ở các nước đang phát triển, với đặc điểm tương tự như của Việt Nam[15]. Việt Nam đã trải qua sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng kể từ đầu những năm 1990 - cũng là giai đoạn gia tăng rất nhanh chóng về khả năng chi trả với thuốc lá - và kèm với nó là sự gia tăng nhanh mức tiêu thụ trong giai đoạn 1990-2010. Trong những năm gần đây, sự gia tăng tiêu dùng đã ổn định mặc dù tăng trưởng kinh tế vẫn khá cao. Do đó, mô hình sử dụng giá trị ở mức thấp của phạm vi 0,2 làm độ co giãn nhu cầu thuốc lá theo thu nhập ở Việt Nam.

Dữ liệu về giá bán lẻ, sản lượng tiêu thụ và doanh thu thuế: được thu thập từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm dữ liệu hành chính từ các cơ quan chức năng cũng như từ các cuộc điều tra do Bộ Y tế, HealthBridge và WHO thực hiện. Dữ liệu về tỷ lệ sử dụng thuốc lá được lấy từ cuộc điều tra có mẫu đại diện quốc gia được tiến hành gần đây nhất đó là Điều tra quốc gia yếu tố nguy cơ bệnh không lây nhiễm (STEPS) 2021.

2.2. Mô tả các phương án thuế khác nhau được đánh giá

Bài viết đánh giá ba phương án thuế, bao gồm hai phương án được Bộ Tài chính đề xuất vào tháng 6/2024 và phương án thứ ba, được WHO khuyến nghị. Hai phương án do Bộ Tài chính đề xuất được thể hiện trong Bảng 1 dưới đây.

Bảng 1. Hai phương án thuế tiêu thụ đặc biệt với thuốc lá điếu được đề xuất bởi Bộ Tài chính

Năm	Phương án 1 của Bộ Tài chính	Phương án 2 của Bộ Tài chính	Thuế theo tỷ lệ (% giá bán của nhà sản xuất)
	Thuế tuyệt đối (VND/bao thuốc)	Thuế tuyệt đối (VND/bao thuốc)	
2026	2.000	5.000	75%
2027	4.000	6.000	75%
2028	6.000	7.000	75%
2029	8.000	8.000	75%
2030	10.000	10.000	75%

[14] Fuchs & Icaza, *The distributional effects of increases taxes on tobacco in Vietnam*, Washington DC, World Bank, 2019.
Fuchs, Icaza & Paz, *Distributional effects of tobacco taxation - a comparative analysis*, Washington DC, World Bank, 2019.
[15] IARC, *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control*, IARC handbooks of cancer prevention: tobacco control, Volume 14, Lyon: International Agency for Research on Cancer, 2011.
Guindon GE, Nguyen TT Hien, Hoang V Kinh, McGirr E, Dang V Trung, Nguyen T Lam, *Tobacco Taxation in Vietnam*, Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2010.

WHO khuyến nghị một phương án thuế tham vọng hơn như được trình bày trong Bảng 2, được thiết kế để đạt được các mục tiêu của Chiến lược quốc gia về phòng chống tác hại của thuốc lá đến năm 2030 của Việt Nam:

Bảng 2. Phương án thuế tiêu thụ đặc biệt với thuốc lá điếu do WHO khuyến nghị

Năm	Thuế tuyệt đối (VND/bao thuốc)	Thuế theo tỷ lệ (% giá bán của nhà sản xuất)
2026	5.000	75%
2027	7.500	75%
2028	10.000	75%
2029	12.500	75%
2030	15.000	75%

3. Kết quả

Tác động ước tính của cả ba phương án được trình bày dưới đây trong Biểu đồ 1 và Bảng 3.

Để hiểu rõ về tác động của các phương án thuế của Bộ Tài chính và khuyến cáo của WHO, trước hết chúng ta cùng xem xét các thông số ở phương án nền, tức là phương án giữ nguyên mức thuế hiện tại. Ở phương án này, ước tính tỷ lệ hút thuốc sẽ tăng và sẽ có thêm gần 2,5 triệu người hút thuốc vào năm 2030 so với năm 2020. Số tăng này một phần do tăng tỷ lệ hút thuốc và một phần do tăng dân số. Ở phương án này doanh thu thuế thay đổi không đáng kể.

Với 2 phương án của Bộ Tài chính đề xuất, mặc dù năm bắt đầu và các bước tăng thuế qua các năm có phần khác nhau, nhưng tác động tổng thể của hai phương án được Bộ Tài chính đề xuất rất giống nhau, vì vậy chúng được trình bày cùng nhau.

Ước tính cả hai phương án của Bộ Tài chính đều sẽ giúp giảm khoảng 9% tương đối tỷ lệ người lớn hút thuốc lá vào năm 2030 so với năm 2020. Phương án 2 dẫn đến việc giảm hút thuốc nhiều hơn vào năm 2026, vì vậy sẽ mang lại tác động tốt hơn về y tế công cộng, do mang lại lợi ích lớn hơn về phòng ngừa bệnh tật và giảm chi phí chăm sóc sức khỏe. Theo cả hai phương án, số lượng người hút thuốc sẽ giảm khoảng 2,5 triệu người vào năm 2030 so với kịch bản nền mà trong đó thuế tiêu thụ đặc biệt không thay đổi. Tuy nhiên, do sự gia tăng dân số trong giai đoạn này, tổng số người hút thuốc sẽ gần như không thay đổi so với năm 2020.

Cả hai phương án cũng sẽ dẫn đến tăng 126% doanh thu thuế thực (đã được điều chỉnh theo lạm phát) hằng năm, từ 17,4 nghìn tỷ đồng năm 2020 lên 39,2 nghìn tỷ đồng vào năm 2030. Tuy nhiên, bằng cách áp dụng tỷ lệ thuế tuyệt đối cao hơn vào năm 2026, chúng tôi ước tính rằng, Phương án 2 của Bộ Tài chính sẽ tạo ra doanh thu thuế nhiều hơn khoảng 5-10% trên cơ sở tích lũy trong toàn bộ khung thời gian 2026-2030 so với Phương án 1.

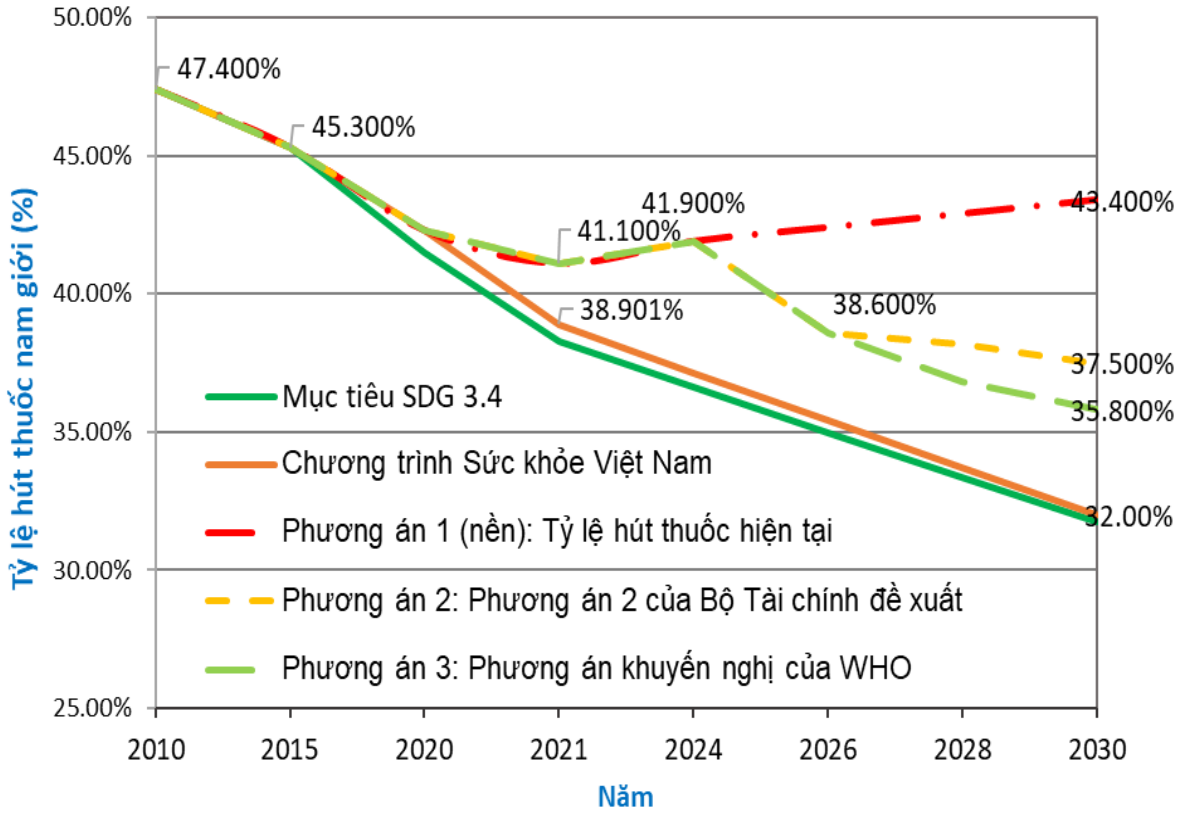
Với tỷ lệ hút thuốc, cả 2 phương án của Bộ Tài chính sẽ giúp giảm tỷ lệ hút thuốc xuống ở nam giới xuống còn khoảng 37,5%, mức giảm này không đạt được mục

tiêu Chiến lược quốc gia về phòng chống tác hại của thuốc lá là giảm tỷ lệ nam giới hút thuốc xuống dưới 36% vào năm 2030. Mức giảm này cũng còn cách rất xa so với mục tiêu của Chương trình sức khỏe Việt Nam và SDG là giảm xuống còn khoảng 32% vào năm 2030.

Mặt khác, phương án khuyến cáo của WHO theo Bảng 2 (ở mức 15.000 đồng/gói cộng với 75% vào năm 2030) sẽ giúp tỷ lệ hút thuốc giảm 13% tương đối. Tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới trưởng thành được dự đoán sẽ giảm xuống còn 35,8% vào năm 2030, nhờ đó sẽ đạt được các mục tiêu Chiến lược quốc gia về phòng chống tác hại của thuốc lá vào năm 2030. Phương án này cũng sẽ dẫn tới giảm hơn 3,2 triệu người hút thuốc vào năm 2030 so với kịch bản nền, khi thuế không thay đổi. Tuy nhiên, do tăng trưởng dân số nên số người hút thuốc thực sẽ giảm vào năm 2030 so với con số của năm 2020 sẽ chỉ là 696.000 người. Phương án này cũng sẽ làm tăng doanh thu thuế thực (đã điều chỉnh theo lạm phát) hằng năm lên 169%, tương ứng tăng thêm 29,3 nghìn tỷ đồng doanh thu thuế thuốc lá hằng năm vào năm 2030 so với năm 2020.

Biểu đồ 1 dưới đây cho thấy, Việt Nam sẽ phải đối mặt với sự gia tăng tỷ lệ hút thuốc nếu không tăng thuế thuốc lá. Biểu đồ cũng cho thấy, tác động của Phương án 2 của Bộ Tài chính và phương án do WHO đề xuất đối với tỷ lệ hút thuốc.

Biểu đồ 1. Tác động của các phương án thuế đến tỷ lệ hút thuốc của nam giới so với các mục tiêu của Chính phủ



(Nguồn: WHO)

Bảng 3 dưới đây tóm tắt các phương án và ảnh hưởng đến các mục tiêu và nguồn thu của Chính phủ. Như đã nêu ở trên, hai phương án của Bộ Tài chính là tương tự nhau, vì vậy chỉ có Phương án 2 được hiển thị.

Bảng 3. Các phương án và tác động của thuế thuốc lá đến năm 2030 đối với giá bán lẻ, doanh thu của Chính phủ và số người hút thuốc so với dữ liệu năm 2020

Phương án	1	2	3
Lộ trình áp dụng	Phương án nền (Thuế tiêu thụ đặc biệt không đổi)	Phương án 2 của Bộ Tài chính (10.000 đồng + 75%)	Phương án của WHO (15.000 VNĐ + 75%)
Mức thuế năm 2026 Mức thuế năm 2027 Mức thuế năm 2028 Mức thuế năm 2029 Mức thuế năm 2030	75% 75% 75% 75% 75%	75% + 5.000 75% + 6.000 75% + 7.000 75% + 8.000 75% + 10.000	75% + 5.000 75% + 7.500 75% + 10.000 75% + 12.500 75% + 15.000
Tỷ lệ thuế trong giá bán lẻ* (% giá bán lẻ)	36,2%	59,4%	65,3%
Tác động đến giá bán lẻ năm 2030 so với 2020			
Mức tăng trung bình giá bán lẻ thực (đã chỉnh theo lạm phát)	0%	67%	99%
Tác động đến nguồn thu của Chính phủ vào năm 2030 so với 2020			
Mức tăng doanh thu thuế thực hằng năm vào 2030	11% (thêm 1.900 tỷ đồng)	126% (thêm 21.800 tỷ đồng)	169% (thêm 29.000 tỷ đồng)
Tác động đến người hút thuốc vào năm 2030 so với 2020			
Số người hút thuốc lá	Tăng 2.463.000 người hút thuốc	Giữ nguyên	Giảm 696.000 người hút thuốc
Tác động đến tỷ lệ hút thuốc lá đến năm 2030			
Tỷ lệ hút thuốc chung (% người trưởng thành)	21,9%	19%	18,1%
Tỷ lệ hút thuốc nam giới** (% người trưởng thành)	43,4%	37,5%	35,8%
Tỷ lệ hút thuốc nữ giới** (% người trưởng thành)	0,6%	0,5%	0,5%

*Ghi chú: * Tỷ lệ thuế trong giá bán lẻ trung bình của các nước thu nhập trung bình là 62% vào năm 2022 (WHO 2023); Thực hành tốt nhất của WHO khuyến cáo cần đạt là 75% (WHO 2021). ** Mục tiêu chiến lược quốc gia kiểm soát thuốc lá: tỷ lệ hút thuốc nam giới trưởng thành <36% vào năm 2030; Tỷ lệ hút thuốc ở nữ giới trưởng thành <1,4% vào năm 2030. Nguồn: WHO.*

4. Thảo luận

4.1. Thảo luận về kết quả

Cả hai phương án được đề xuất của Bộ Tài chính đều bao gồm một số yếu tố rất tích cực phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất và khuyến nghị của WHO.

Thứ nhất, cả hai phương án đều áp dụng hệ thống thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp. Điều này sẽ giúp giải quyết những điểm yếu của hệ thống thuế hiện tại, vốn chỉ thuần túy dựa trên thuế theo tỷ lệ. Hệ thống thuế hỗn hợp sẽ giúp giảm sự sẵn có của các thương hiệu thuốc lá giá rẻ; từ đó sẽ giúp ngăn chặn thanh thiếu niên tiếp cận với thuốc lá và bắt đầu hút thuốc. Đồng thời, cũng sẽ giúp khuyến khích những người hút thuốc bỏ thuốc thay vì chuyển sang một thương hiệu giá thấp khi thuế tăng.

Thứ hai, việc tăng thường xuyên thuế tuyệt đối sẽ giúp giảm khả năng chi trả của thuốc lá theo thời gian. Mức tăng thuế hằng năm được đề xuất là phù hợp để bảo đảm giảm khả năng chi trả cho thuốc lá theo thời gian, phù hợp với tốc độ tăng trưởng cao của nền kinh tế Việt Nam, được Ngân hàng Thế giới dự báo ở mức 5,5% cho năm 2024[16] và có tính đến mức lạm phát, dự kiến khoảng 4%[17].

Bên cạnh việc bảo đảm rằng doanh thu thuế tiếp tục tăng đều đặn về giá trị thực, mức tăng hằng năm cũng đóng vai trò là thông điệp đối với người hút thuốc rằng thuốc lá sẽ tiếp tục trở nên đắt hơn theo thời gian. Việc áp một lộ trình tăng thuế thường xuyên củng cố các động lực cho người hút thuốc bỏ thuốc hoặc cho trẻ em không bắt đầu hút thuốc.

Trong số hai phương án được Bộ Tài chính đề xuất, *WHO đánh giá Phương án 2 là ưu việt* hơn vì áp dụng tỷ lệ cao hơn, sớm hơn để giảm hút thuốc nhiều hơn vào năm bắt đầu tăng thuế 2026.

Tuy nhiên, cả hai phương án được đề xuất hiện tại đều không đủ để đạt được các mục tiêu của Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại của thuốc lá. Theo cả hai phương án này, tỷ lệ hút thuốc của nam giới sẽ giảm xuống còn khoảng 37,5% so với mức tham chiếu 41,1% vào năm 2021 (khảo sát STEPS).

Trong khi đó, như có thể thấy trong Bảng 3, phương án khuyến nghị của WHO, bắt đầu với mức thuế tăng thêm 5.000 đồng mỗi bao vào năm 2026 và tăng hằng năm để đạt 15.000 đồng mỗi bao vào năm 2030, sẽ giúp giảm tỷ lệ nam giới trưởng thành hút thuốc xuống dưới 36% (35,8%), đạt được các mục tiêu đặt ra trong Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại của thuốc lá đến năm 2030.

Hơn nữa, phương án được WHO khuyến nghị sẽ giúp mang lại nguồn thu thuế cao hơn khoảng 25% so với hai phương án của Bộ Tài chính. Doanh thu tăng thêm có thể được đầu tư vào các ưu tiên của Chính phủ và đóng góp vào sự phát triển bền vững của đất nước.

Phương án do WHO khuyến nghị sẽ đưa thuế suất tính theo tỷ lệ phần trăm của giá bán lẻ ở Việt Nam lên khoảng 65,3%, gần với mức khuyến nghị của WHO là 75%. Việt Nam có thể cố gắng đạt được tỷ lệ 75% này trong các vòng sửa đổi luật tiếp theo. Các phương án được đề xuất của Bộ Tài chính sẽ đưa mức thuế suất lên khoảng 59,4%, thấp hơn nhiều so với mức thuế tối ưu theo khuyến nghị của WHO.

4.2. Giải quyết một số lầm tưởng do ngành công nghiệp thuốc lá nêu ra

Có sự xung đột cơ bản và không thể hòa giải giữa lợi ích của ngành công nghiệp thuốc lá và lợi ích y tế công cộng. Ngành

[16] World Bank, *Viet Nam's Economy Poised for Gradual Recovery*, 2024.
[17] Asian Development Bank, *Asian Development Outlook (ADO) April 2024*, 2024.

công nghiệp thuốc lá sản xuất và quảng bá một sản phẩm đã được khoa học chứng minh là gây nghiện, gây bệnh và tử vong, làm phát sinh nhiều tệ nạn xã hội, góp phần làm gia tăng nghèo đói.

Quy mô của các tổn thất kinh tế và sức khỏe, tính mạng con người mà thuốc lá gây ra là hết sức nghiệm trọng, tuy nhiên hoàn toàn có thể phòng ngừa được. Không có sản phẩm hợp pháp nào khác, khi được sử dụng chính xác như hướng dẫn của nhà sản xuất, lại có thể gây bệnh tật và tử vong sớm cho ít nhất một nửa số người tiêu dùng. Mô hình kinh doanh của ngành công nghiệp thuốc lá dựa trên việc thu hút người tiêu dùng vào sản phẩm của họ khi còn trẻ, vì vậy họ luôn đấu tranh để giữ cho các sản phẩm của mình có giá cả phải chăng và dễ dàng tiếp cận nhất có thể. Vì lý do như vậy, chúng tôi sẽ dành một phần bài viết để phản hồi hai lập luận sai lệch mà ngành công nghiệp thuốc lá đã nêu ra để chống lại việc tăng thuế thuốc lá ở Việt Nam.

4.2.1. Thuế thuốc lá và buôn lậu

Ngành công nghiệp thuốc lá luôn cố gắng đưa ra lập luận rằng, việc tăng thuế thuốc lá dẫn đến gia tăng buôn lậu sản phẩm. Điều này không đúng. Trái ngược với dự đoán của ngành công nghiệp, ước tính mức tiêu thụ thuốc lá lậu ở Việt Nam đã giảm từ 20,7% trong năm 2012 xuống còn 13,7% thị trường trong năm 2017, mặc dù thuế đã có tăng vào năm 2016. Lý do được ghi nhận là do tăng cường các nỗ lực thực thi chống buôn lậu[18].

Hơn nữa, những người hút thuốc lá nhập lậu sẵn sàng trả giá cao hơn cho các nhãn hiệu nhập lậu so với các nhãn hiệu sản xuất trong nước. Giá trung bình của Hero và Jet cao hơn 30%-60% so với giá trung bình của các nhãn hiệu thuốc lá hợp pháp khác tại Việt Nam[19]. Cho dù thuế tiêu thụ đặc biệt cao hơn hay thấp hơn, thuế tuyệt đối hay theo tỷ lệ thì đây cũng không phải là yếu tố chính quyết định mức độ buôn lậu thuốc lá ở Việt Nam. Yếu tố quan trọng nhất chính là mức độ thực thi của các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm trong phòng chống buôn lậu.

4.2.2. Tăng thuế thuốc lá và việc làm

Ngành công nghiệp thuốc lá cũng đã sử dụng lập luận rằng, tăng thuế ảnh hưởng đến việc làm. Điều này cũng không đúng. Tổng cộng lao động trong ngành công nghiệp thuốc lá chiếm chưa đến 0,4% tổng số lao động trong nền kinh tế Việt Nam. Khi thuế tăng và giả sử rằng sử dụng thuốc lá giảm, số tiền mà mọi người tiết kiệm được từ việc giảm mua thuốc lá sẽ được sử dụng để mua các sản phẩm tiêu dùng khác sẽ tạo ra sản lượng và việc làm cho nền kinh tế. Ngoài ra, doanh thu tăng từ thuế sẽ được đầu tư trở lại cho nền kinh tế, và một lần nữa cũng sẽ tạo ra nhiều sản lượng và việc làm hơn. Sử dụng mô hình đầu vào - đầu ra (mô hình kinh tế định lượng thể hiện sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế quốc gia), ước tính mức tăng thuế 60% sẽ dẫn đến tăng tổng sản lượng của nền kinh tế (các ngành công nghiệp không phải thuốc lá) thêm 0,18% và tổng số việc làm (trong các lĩnh vực khác) sẽ tăng 0,24% (tương đương với hơn 120.000 việc làm). Sự gia tăng này đủ lớn để bù đắp cho bất kỳ tổn thất nhỏ nào về việc làm trong ngành công nghiệp thuốc lá, nếu có xảy ra[20].

Xem tiếp trang 64

[18] Anh Nguyen and Nguyen Hoang The, *Tobacco excise tax increase and illicit cigarette consumption: evidence from Viet Nam*, Tobacco Control, 2020. 29: p. s275-s280.

[19] Bộ Y tế, *Điều tra tình hình sử dụng thuốc lá ở người trưởng thành 2015*.

[20] Hien Thu Thi Nguyen, Giang Long Thanh, and Pham Toan Ngoc, *Impacts of higher tobacco tax on output and employment in Viet Nam*, Journal of Economics and Development, 2020. 22(1): p. 167-182.

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH THUẾ TIÊU THỤ ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. TRƯƠNG HUỲNH THẮNG
Văn phòng Bộ Tài chính.
ThS. PHẠM QUANG HUY
Vụ Pháp chế, Bộ Tài chính.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thuế tiêu thụ đặc biệt; Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt; chính sách thuế; pháp luật thuế.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 25/10/2023
Phản biện : 24/05/2024
Duyệt bài : 26/05/2024

Tóm tắt:

Nội dung bài viết phân tích, trình bày 3 vấn đề sau: i) Khái quát về thuế tiêu thụ đặc biệt; ii) Thực trạng chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt hiện hành ở Việt Nam và iii) Khuyến nghị hoàn thiện chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt ở Việt Nam trong thời gian tới.

Article Infomation:

Keyworks: Special consumption tax; Law on Special Consumption Tax; taxation policy; taxation law.

Article History:

Received : 25 Oct. 2023
Peer Reviewed : 24 May 2024
Approved : 26 May 2024

Abstract:

The content of the article provide analyses and discussions of the following 3 matters: i) Overview of special consumption tax; ii) Current status of special consumption tax policy in Vietnam and iii) Recommendations to improve the special consumption tax policy in Vietnam in the coming time.

1. Khái quát về thuế tiêu thụ đặc biệt

Khái quát chung về thuế, một công trình nghiên cứu nêu ra việc cần thiết giải đáp tính hợp pháp của thuế dựa trên 03 phương diện như sau: (i) tính hợp pháp về mặt xã hội; (ii) tính hợp pháp về mặt chính trị và (iii) tính hợp pháp về mặt pháp lý[1]. Trong khi đó, một học giả khác cho rằng: "*Về mặt pháp lý, thuế là một quyết nghị đơn phương của quốc gia...*"[2], "*thuế là một khoản đóng góp bằng tiền, mà chánh quyền đòi hỏi ở các tư nhân; đóng góp vĩnh viễn, không đối phần, để tài trợ các gánh nặng công cộng*"[3]; từ đó, nhà làm luật "*khi xây dựng một chế độ thuế, khi thay đổi một thứ thuế nào, người ta phải tính đến những hậu quả chính trị và kinh tế của sự tân tạo hay sửa đổi*"[4].

[1] Michel Bouvier, Marie-Christine Escalssan, Jean-Pierre Lassale (2005), *Tài chính công*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 700.
[2] Lê Đình Chân (1971), *Tài chánh công*, Tủ sách Đại học Luật khoa Sài Gòn, Sài Gòn, tr. 112.
[3] Lê Đình Chân (1971), sđd, tr. 147.
[4] Lê Đình Chân (1971), sđd, tr. 153.

Xét về thuật ngữ, thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) tiếng Anh là "excise tax" được sử dụng trong các văn bản ở Mỹ, Thái Lan, Nhật Bản, Myanmar... Tuy nhiên, tại một số nước, khi dịch sang tiếng Anh, thì được gọi là "consumption tax" (Trung Quốc), "special consumption tax" (Việt Nam), "luxury sales tax" (Indonesia)...

Theo Mc Carten và Stotsky, thuế TTĐB (excise tax) hay còn gọi là thuế phân biệt thường được sử dụng để đánh vào một mặt hàng mà Chính phủ không khuyến khích người dân sử dụng (hàng xa xỉ hay hàng hóa không có lợi cho sức khỏe). Theo đó, hàng hóa được chọn để đánh thuế thường có một hoặc một số đặc điểm như: việc dùng nó gây ra các tác động tiêu cực, sản phẩm có cầu ít co giãn theo giá; hàng hóa có độ co giãn của cầu theo thu nhập lớn hơn 1; hàng hóa mà việc sản xuất và kinh doanh cần được Chính phủ điều tiết[5]. Theo Rob Preece, thuế TTĐB là một sắc thuế quan trọng trong hệ thống thuế tiêu dùng, đóng vai trò quan trọng trong nguồn thu ngân sách nhà nước do các loại hàng hóa, dịch vụ chịu thuế TTĐB có khối lượng tiêu thụ lớn, ít người sản xuất, lượng cầu ít biến động, dễ xác định và ít có khả năng thay thế. Trong khi đó, chi phí TTĐB không lớn. Đồng thời, trong vai trò là một sắc thuế thuộc loại thuế tiêu dùng nhưng vì là thuế tiêu dùng đặc biệt nên ngoài tính chất là thuế gián thu, thuế TTĐB còn có những đặc điểm riêng biệt[6].

Ở Việt Nam, có quan điểm nhận định: "*Thuế TTĐB là thuế gián thu đánh vào một số loại hàng hóa và dịch vụ đặc biệt thuộc đối tượng hạn chế tiêu dùng, điều tiết tiêu dùng, góp phần tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Thuế TTĐB phải kê khai nộp tại khâu sản xuất và khâu nhập khẩu*"[7]. Theo đó, đối tượng chịu thuế TTĐB là những hàng hóa, dịch vụ, theo nhà làm luật, trong một giai đoạn thời gian cụ thể, cần thiết hạn chế tiêu dùng, điều tiết tiêu dùng.

Phụ thuộc vào mục tiêu hạn chế tiêu dùng hoặc điều tiết tiêu dùng, nhà làm luật xây dựng thuế suất thuế TTĐB phù hợp. Theo đó, mục tiêu chính của thuế TTĐB là điều tiết, định hướng tiêu dùng và hoạt động sản xuất, kinh doanh và tạo lập nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Song song với quá trình toàn cầu hóa và các cam kết quốc tế, mục tiêu của thuế TTĐB hướng tới hạn chế tiêu dùng và sản xuất hàng hóa có hại cho sức khỏe và môi trường cũng như khuyến khích tiêu dùng và sản xuất hàng hóa thân thiện với môi trường. Từ những mục tiêu trên, nguyên tắc xác định thuế suất thuế TTĐB phải hướng tới tính đơn giản, tính minh bạch, tính trung lập và tính ổn định của các sắc thuế nói chung và thuế suất thuế TTĐB nói riêng.

2. Thực trạng chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt hiện hành ở Việt Nam

Đối tượng của thuế TTĐB

Ở Việt Nam, hiện nay, thuế TTĐB đánh vào 10 nhóm hàng hóa và 6 nhóm dịch vụ[8]. Cụ thể:

---

5) Mc Carten và Stotsky (1995), dẫn theo Đề tài nghiên cứu khoa học "*Đánh giá tác động của thuế TTĐB đến người tiêu dùng, doanh nghiệp ở Việt Nam*", Nguyễn Thị Thu, Vũ Thị Huyền Trang, Viện Chiến lược và chính sách tài chính, Bộ Tài chính.

6) Rob Preece (2012), "*Excise taxation of key commodities across South East Asia: a comparative analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015*", https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%206%2C%20Number%201%20(Mar%202012)/02%20Preece.pdf.

7) Nguyễn Thị Lan Hương (2015), *Pháp luật thuế, lý luận, lịch sử, thực trạng và so sánh*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 163.

8) Theo Điều 2 Luật Thuế TTĐB.

- Hàng hóa là đối tượng chịu thuế TTĐB gồm: (1) Thuốc lá điếu, xì gà và chế phẩm khác từ cây thuốc lá dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm; (2) Rượu; (3) Bia; (4) Xe ô tô dưới 24 chỗ, kể cả xe ô tô vừa chở người, vừa chở hàng loại có từ hai hàng ghế trở lên, có thiết kế vách ngăn cố định giữa khoang chở người và khoang chở hàng; (5) Xe mô tô hai bánh, xe mô tô ba bánh có dung tích xi lanh trên 125cm^3; (6) Tàu bay, du thuyền; (7) Xăng các loại; (8) Điều hòa nhiệt độ công suất từ 90.000 BTU trở xuống; (9) Bài lá; (10) Vàng mã, hàng mã.

- Dịch vụ là đối tượng chịu thuế TTĐB gồm: (1) Kinh doanh vũ trường; (2) Kinh doanh mát-xa (massage), ka-ra-ô-kê (karaoke); (3) Kinh doanh ca-si-nô (casino); trò chơi điện tử có thưởng bao gồm trò chơi bằng máy giắc-pót (jackpot), máy sờ-lot (slot) và các loại máy tương tự; (4) Kinh doanh đặt cược; (5) Kinh doanh gôn (golf) bao gồm bán thẻ hội viên, vé chơi gôn; (6) Kinh doanh xổ số.

Thuế suất thuế TTĐB

Hiện nay, pháp luật Việt Nam sử dụng phương pháp tính thuế tương đối (sử dụng thuế suất theo tỷ lệ %) để tính thuế TTĐB. Thuế suất thuế TTĐB được quy định theo từng nhóm hàng hóa, nhóm dịch vụ và được phân loại theo tính chất, mức độ của hàng hóa, dịch vụ cần được điều tiết. Thông thường, mức thuế suất thuế TTĐB tương đối cao, từ 10% đến 150%[9]. Tuy nhiên, đối với một số mặt hàng có định hướng khuyến khích tiêu dùng, thuế suất thuế TTĐB tương đối thấp như xăng E5 thuế suất thuế TTĐB là 8%; xăng E10 thuế suất thuế TTĐB là 7% hay xe ô tô chạy điện thuế suất thuế TTĐB từ 1%-7% tùy theo kiểu loại, số chỗ ngồi và theo thời gian áp dụng luật. Chính sách ưu đãi về thuế TTĐB đối với xe ô tô chạy bằng điện mới được Việt Nam áp dụng từ ngày 01/3/2022[10].

Một số vướng mắc, hạn chế trong chính sách thuế TTĐB

Qua 04 lần sửa đổi và sau gần 15 năm triển khai thực hiện, các quy định của Luật Thuế TTĐB năm 2008 đã đi vào cuộc sống, tác động tích cực đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội như góp phần định hướng sản xuất, tiêu dùng của xã hội, điều tiết thu nhập của người tiêu dùng có thu nhập cao, tái phân phối thu nhập, bảo đảm công bằng xã hội; bảo vệ môi trường; thực hiện cam kết của Việt Nam khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO)... Tuy nhiên, trong giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội hiện nay và thời gian tới, chính sách thuế TTĐB hiện hành đã bộc lộ những hạn chế nhất định như đối tượng chịu thuế TTĐB còn hẹp hơn so với thông lệ quốc tế; một số quy định về đối tượng chịu thuế, đối tượng không chịu thuế, mô tả mặt hàng tại Biểu thuế chưa thực sự rõ ràng dẫn đến vướng mắc trong thực tế thực hiện; mức thuế suất chưa phù hợp nên chưa đạt được mục tiêu hạn chế tiêu dùng; chưa có chính sách hoàn thuế TTĐB đối với số thuế TTĐB chưa được khấu trừ hết đối với một số mặt hàng cần khuyến khích sản xuất, tiêu dùng, sản phẩm thân thiện môi trường... Để giải quyết các vướng mắc nêu trên, dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi) đã được bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và dự kiến sẽ trình Quốc hội khóa XV cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2024).

[9] Nguyễn Thị Lan Hương (2015), tlđd, tr. 163.

[10] Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự năm 2022.

3. Khuyến nghị hoàn thiện chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt ở Việt Nam

3.1. Sửa đổi Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội về thuế, phí như sau:

"Sửa đổi, bổ sung các luật về thuế, phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, gắn với cơ cấu lại nguồn thu, mở rộng cơ sở thuế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý thuế và áp dụng mức thuế suất hợp lý, hướng tới một hệ thống thuế đồng bộ, có cơ cấu bền vững, bảo đảm huy động hợp lý các nguồn lực cho ngân sách nhà nước, đồng thời góp phần thiết lập môi trường cạnh tranh phù hợp với quá trình hội nhập, phát triển của nền kinh tế…"[11].

Việc sửa đổi Luật Thuế TTĐB tới đây cần tiến tới hoàn thiện đồng bộ hệ thống chính sách thuế của Việt Nam phù hợp với các tiêu chuẩn của hệ thống thuế tốt theo thông lệ quốc tế, đồng thời đáp ứng yêu cầu về nguồn lực để thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030, bao gồm sắc thuế TTĐB. Theo đó, đối với thuế TTĐB, cần rà soát, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đối tượng chịu thuế TTĐB để điều tiết tiêu dùng phù hợp với sự dịch chuyển về xu hướng tiêu dùng trong xã hội cũng như định hướng của Đảng và Nhà nước về bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo vệ môi trường; xây dựng lộ trình điều chỉnh tăng thuế đối với các mặt hàng thuốc lá, bia, rượu để hạn chế sản xuất, tiêu dùng và thực hiện các cam kết quốc tế; rà soát điều chỉnh mức thuế TTĐB một số mặt hàng để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030; nghiên cứu áp dụng kết hợp giữa thuế suất theo tỷ lệ và mức thuế tuyệt đối đối với một số hàng hóa, dịch vụ chịu thuế TTĐB.

3.2. Bổ sung đánh thuế tiêu thụ đặc biệt đối với nước giải khát có đường theo tiêu chuẩn Việt Nam (TCVN)

Tiêu chuẩn Việt Nam đề xuất ở đây là "TCVN 12828:2019". Đây là tiêu chuẩn được áp dụng đối với nước giải khát, bao gồm đồ uống hương liệu (kể cả nước uống tăng lực, nước uống thể thao, nước điện giải và các đồ uống đặc biệt khác), nước giải khát có chứa cà phê, nước giải khát có chứa chè, đồ uống thảo mộc, nước giải khát có chứa trái cây và các loại đồ uống từ ngũ cốc (sản phẩm thuộc nhóm thực phẩm 14.1.4 Phụ lục 4 Thông tư số 24/2019/TT-BYT ngày 30/08/2019 của Bộ trưởng Bộ Y tế quy định về quản lý và sử dụng phụ gia thực phẩm). Tiêu chuẩn này không áp dụng đối với sản phẩm: sữa, sản phẩm từ sữa; thực phẩm dạng lỏng dùng với mục đích dinh dưỡng; nước khoáng thiên nhiên, nước uống đóng chai; nước rau, quả và nectar rau, quả; sản phẩm từ cacao. Theo đó, đề xuất xác định đánh thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường, trừ các sản phẩm không áp dụng "TCVN 12828:2019" vừa nêu ở trên. Đồng thời, để khuyến khích doanh nghiệp sản xuất hoặc nhập khẩu, cần nghiên cứu, quy định cụ thể mức thuế suất thuế TTĐB đối với nước giải khát theo hàm lượng đường nhất định.

Sở dĩ mặt hàng nước giải khát có đường được đề xuất đánh thuế TTĐB là do: *Thứ nhất*, chủ trương điều tiết đồ uống có đường đã được thể hiện trong một số chiến lược, kế

[11] Điểm 4 Mục V Phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội.

hoạch quốc gia của Việt Nam[12]; *thứ hai*, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) đánh giá nước giải khát có đường là yếu tố nguy cơ hàng đầu gây bệnh không lây nhiễm như tim mạch, đái tháo đường… WHO đã chính thức khuyến nghị tới Chính phủ các nước để tiến hành nhiều hành động khuyến khích người dân tiếp cận thức ăn lành mạnh thông qua biện pháp đánh thuế vào nước giải khát có đường; *thứ ba*, ngày càng nhiều quốc gia đánh thuế TTĐB đối với đồ uống có đường. Riêng tại ASEAN, có 6/10 quốc gia đã đánh thuế TTĐB đối với nước giải khát có đường.

3.3. Bổ sung đánh thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thức uống đại mạch và nước giải khát không cồn

Hiện nay, thuế TTĐB được đánh vào đồ uống có cồn như rượu, bia. Tuy nhiên, trên thực tế đã xuất hiện sản phẩm thức uống không cồn được sản xuất từ nguyên liệu như mặt hàng bia, theo quy trình giống mặt hàng bia (chỉ khác là sau quá trình lên men thì tách cồn ra khỏi sản phẩm, đồng thời bổ sung hương liệu tự nhiên) và mùi vị đặc trưng của mặt hàng bia, hình thức bề ngoài của mặt hàng bia. Do vậy, thức uống đại mạch không cồn được đánh giá là sản phẩm tương tự mặt hàng bia không cồn, cần được bổ sung vào đối tượng chịu thuế TTĐB. Theo thông tin từ Bộ Tài chính, hiện nay Oman đánh thuế TTĐB đối với bia có nồng độ cồn bằng 0 và thuế suất thuế TTĐB đối với mặt hàng này ở mức 50%. Thái Lan, Ấn Độ đang nghiên cứu để đánh thuế TTĐB đối với bia có nồng độ cồn bằng 0 trong khoảng từ 14% đến 22%[13].

3.4. Bổ sung đánh thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá mới và thiết bị, bộ phận, dung dịch của thuốc lá mới

Việt Nam hiện đang đánh thuế TTĐB đối với mặt hàng "thuốc lá điếu", "xì gà", "chế phẩm khác từ cây thuốc lá dùng để hút, hít, nhai, ngửi, ngậm". Tuy nhiên, trên thế giới đã xuất hiện nhiều sản phẩm mới có sử dụng toàn bộ, một phần hoặc không sử dụng nguyên liệu từ cây thuốc lá (gọi chung là thuốc lá mới) để hút, hít, ngửi như thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng, shisha. Tại Việt Nam, mặc dù các loại thuốc lá mới chưa được phép nhập khẩu hoặc sản xuất, kinh doanh, tuy nhiên, sản phẩm này cũng đã được một số người sử dụng.

Theo WHO, Bộ Y tế và các tổ chức bảo vệ sức khỏe đánh giá, người hút trực tiếp thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và shisha bị ảnh hưởng đến sức khỏe như hút thuốc lá truyền thống, do các sản phẩm này đều có chứa các thành phần độc hại. Không những thế, người xung quanh nơi hút thuốc cũng bị tác động[14]. Do vậy, việc bổ sung đánh thuế TTĐB đối với thuốc lá mới và thiết bị, bộ phận, dung dịch của thuốc lá mới khi Chính phủ cho phép kinh doanh các sản phẩm này sẽ bảo đảm tính đồng bộ của pháp luật, phù hợp với Công ước khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC) mà Việt Nam là thành viên.

3.5. Bổ sung đánh thuế tiêu thụ đặc biệt đối với dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng được cấp phép tại Việt Nam

Trò chơi điện tử trên mạng (game online) là một loại hình giải trí có sự tương tác giữa

[12] Chiến lược quốc gia về dinh dưỡng giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2045 được phê duyệt tại Quyết định số 02/QĐ-TTg ngày 05/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ; Kế hoạch quốc gia phòng, chống bệnh không lây nhiễm và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025 được phê duyệt tại Quyết định số 155/QĐ-TTg ngày 29/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ.

[13] Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 4, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

[14] Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 4, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

những người chơi với nhau và giữa người chơi với máy chủ của doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi trực tuyến thông qua các thiết bị điện tử như máy tính cá nhân, máy chơi game, các thiết bị di động. Ở nhiều nước như Mỹ, Hàn Quốc, Trung Quốc... trò chơi điện tử trên mạng đã trở thành một ngành công nghiệp. Tại Việt Nam, trò chơi điện tử trên mạng ngày càng phát triển về loại hình và quy mô[15].

Theo Bộ Y tế và Viện Sức khỏe tâm thần, Bệnh viện Bạch Mai thì trò chơi trên mạng có nhiều tác động tiêu cực đến người chơi về sức khỏe thể chất (thừa cân, béo phì, thị lực, xương khớp), về sức khỏe tâm thần (tác động đến sự phát triển tư duy, rối loạn tâm thần, gây nghiện, ảnh hưởng đến hệ thần kinh làm trẻ suy giảm sự tập trung…)[16]. Do vậy, cần thiết đề xuất bổ sung đánh thuế TTĐB đối với dịch vụ "kinh doanh dịch vụ trò chơi điện tử trên mạng" của các doanh nghiệp cung cấp game online tại Việt Nam.

3.6. Bổ sung áp dụng thuế tuyệt đối, áp dụng phương pháp tính thuế hỗn hợp (thuế suất theo tỷ lệ và mức thuế tuyệt đối), đồng thời tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với mặt hàng thuốc lá

Hiện nay, thuế TTĐB đối với mặt hàng thuốc lá được xác định theo phương pháp áp dụng thuế suất theo tỷ lệ % ở mức là 75%. Mức thuế suất này đã được áp dụng từ ngày 01/01/2019 và cao hơn 7% so với mức thuế suất mặt hàng thuốc lá của giai đoạn từ ngày 01/01/2016 đến ngày 31/12/2018. Tuy nhiên, một trong những nhược điểm của phương pháp này là làm tăng giá các sản phẩm có chất lượng cao, có thể vượt quá khả năng của người tiêu dùng, từ đó khuyến khích hàng giả, buôn lậu loại hàng hóa cao cấp. Để hạn chế nhược điểm này, các nước đã sử dụng phương pháp tính thuế hỗn hợp, tức là vừa áp dụng phương pháp tính thuế theo tỷ lệ % vừa tính theo mức thu tuyệt đối theo số lượng hoặc trọng lượng của hàng hóa chịu thuế. Ngày càng có nhiều quốc gia áp dụng phương pháp tính thuế hỗn hợp đối với mặt hàng thuốc lá, từ 48 quốc gia năm 2008 lên 61 quốc gia năm 2016[17].

Ngoài ra, mặc dù thuế suất thuế TTĐB đối với thuốc lá đã được tăng theo lộ trình từ 2016 đến nay, tuy nhiên với thuế suất 75%, năm 2020, WHO đánh giá tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ thuốc lá tại Việt Nam chỉ ở mức khoảng 38,85%, mức tương đối thấp so với nhiều quốc gia khác[18]. Đồng thời, số liệu từ Bộ Y tế cho thấy tỷ lệ hút thuốc lá của người Việt Nam vẫn ở mức cao hơn dự kiến[19].

Do vậy, cần thiết đề xuất áp dụng phương pháp tính thuế hỗn hợp, đồng thời điều chỉnh

[15] Doanh thu ngành game online năm 2019 đạt gần 7.581 tỷ đồng, năm 2021 đạt 11.486 tỷ đồng, năm 2022 đạt khoảng 12.000 tỷ đồng. Nguồn: Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478 hoặc https://thanhnien.vn/de-xuat-ap-thue-tieu-thu-dac-biet-voi-game-online-nuoc-giai-khat-co-duong-185230511152735353.htm.

[16] Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 3, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

[17] Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 7, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

[18] Brunei: 81%, Thái Lan: 70%, Singapore: 69%, Malaysia: 57%, Indonesia: 51%, Myanmar: 50%... Nguồn: Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 7, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

[19] Theo điều tra tình hình sử dụng thuốc lá năm 2020 của Bộ Y tế, tỷ lệ hút thuốc lá ở nam giới đã giảm từ 45,3% (năm 2010) xuống 42,3% (năm 2020), chưa đạt mục tiêu đề ra là 37% vào năm 2020. Nguồn: Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 7, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

tăng thuế suất đối với thuốc lá với mục tiêu tăng giá bán, nhất là tăng giá đối với thuốc lá giá rẻ (sản phẩm tiềm ẩn nhiều nguy cơ, tác hại đến sức khỏe hơn thuốc lá cao cấp), qua đó góp phần điều tiết, hạn chế tiêu dùng đối với thuốc lá.

3.7. Tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với mặt hàng rượu, bia

Thuế suất thuế TTĐB đối với rượu ở mức từ 35%-65% tùy theo mức độ cồn và bia là 65%. Mức thuế suất hiện hành này đã được điều chỉnh tăng từ 8%-9% đối với bia, rượu từ 20° trở lên và tăng hơn 16% đối với rượu dưới 20° so với mỗi mức thuế suất trước đó. Tuy nhiên, thực tế cho thấy: (i) tình hình sử dụng rượu, bia ở Việt Nam vẫn ở mức cao và có xu hướng tăng nhanh; (ii) thuế TTĐB đối với bia, rượu còn ở mức thấp, mới chiếm khoảng 30% giá bán lẻ, trong khi ở nhiều nước, tỷ lệ này từ 40-85% giá bán lẻ[20]. Từ tình hình đó, các tác giả đề xuất nghiên cứu tăng mức thuế suất thuế TTĐB đối với rượu, bia bảo đảm mức tăng giá rượu, bia sau khi điều chỉnh phải tăng kịp theo mức tăng thu nhập và lạm phát, qua đó góp phần giảm sử dụng rượu bia trong thời gian tới.

3.8. Điều chỉnh giảm thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với xe ô tô thân thiện với môi trường, xe ô tô pick up chở hàng cabin kép

Nhằm khuyến khích tiêu thụ dòng xe thân thiện với môi trường, ngoài ô tô chạy điện đã có mức thuế suất thuế TTĐB khá thấp từ 1%-15% tùy theo loại xe, số chỗ và theo lộ trình, từ ngày 01/01/2009, thuế TTĐB cũng đã có sự phân biệt về thuế suất đối với xe ô tô sử dụng động cơ chạy bằng xăng kết hợp với năng lượng điện, năng lượng sinh học (xe hybrid), chỉ bằng 70% mức thuế suất áp dụng cho xe cùng loại. Tuy nhiên, với mô tả "*xe ô tô chạy bằng xăng kết hợp với năng lượng điện, năng lượng sinh học, trong đó tỷ trọng xăng sử dụng không quá 70% số năng lượng sử dụng*" cho thấy chính sách thuế mới hướng tới dòng xe chủ yếu chạy bằng động cơ xăng. Trong khi đó, hiện nay đã xuất hiện xe ô tô chủ yếu chạy bằng điện, nạp điện bằng hệ thống sạc điện riêng, còn động xăng chỉ có tính chất dự phòng, hoạt động trong tình huống hết điện. Dòng xe này cũng sử dụng hai loại động cơ xăng và động cơ điện như mô tả trong Luật Thuế TTĐB hiện hành, nhưng lượng khí thải xả ra môi trường rất thấp. Theo đó, chúng tôi đề xuất cần phân biệt xe ô tô nạp điện bằng hệ thống sạc điện riêng, từ đó có chính sách thuế ưu đãi hơn so với dòng xe hybrid đang được điều chỉnh trong Luật Thuế TTĐB hiện hành.

Ngoài ra, đối với mặt hàng ô tô, cần nghiên cứu sửa đổi mô tả "xe vừa chở người vừa chở hàng" cho phù hợp với TCVN 7271:2003[21], đồng thời điều chỉnh thuế suất thuế TTĐB đối với loại xe ô tô pick up chở hàng ca bin kép cho phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, bảo đảm tính công bằng đối với các đối tượng chịu thuế và không gây thất thu thuế cho Nhà nước[22] ■

---

[20] Báo cáo đánh giá tác động đề nghị xây dựng dự án Luật Thuế TTĐB (sửa đổi), tr. 8, https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/de-nghi-xay-dung-du-an-luat-thue-tieu-thu-dac-biet-sua-doi-5478.

[21] Theo TCVN 7271:2003, có nhiều loại xe có mô tả "*vừa chở người, vừa chở hàng loại có từ hai hàng ghế trở lên, có thiết kế vách ngăn cố định giữa khoang chở người và khoang chở hàng*": như ô tô tải VAN (ô tô tải thùng kín có khoang chở hàng liền với cabin), ô tô pick up chở hàng cabin kép, ô tô pick up chở hàng ca bin đơn.

[22] Lê Sơn phỏng vấn TS. Trần Minh Sơn, Báo điện tử Chính phủ ngày 09/7/2024, "*Quy định của thuế tiêu thụ đặc biệt trong kinh doanh ô tô chở tiền gây thất thu thuế*", xem: https://baochinhphu.vn/quy-dinh-cua-thue-tieu-thu-dac-biet-trong-kinh-doanh-o-to-cho-tien-gay-that-thu-thue-102220705144148839.htm hoặc https://baophapluat.vn/quy-dinh-ve-thue-tieu-thu-dac-biet-trong-kinh-doanh-xe-o-to-cho-tien-gay-that-thu-thue-cho-nha-nuoc-post452396.html.

BÊN THỨ BA TRONG THỦ TỤC TRỌNG TÀI: MỘT GÓC NHÌN TỪ THỰC TIỄN THỰC THI PHÁP LUẬT

PGS. TS. PHẠM DUY NGHĨA
Trọng tài viên Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam (VIAC), Đại học Fulbright Việt Nam.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trọng tài; tố tụng trọng tài; thủ tục trọng tài; bên thứ ba trong thủ tục trọng tài.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/03/2024

Phản biện : 04/06/2024

Duyệt bài : 06/06/2024

Tóm tắt:

Bài viết dưới đây thảo luận về việc xem xét và bảo đảm lợi ích của bên thứ ba trong thủ tục trọng tài. Sau khi minh họa một số tình huống trong đó các bên tranh chấp hoặc Hội đồng trọng tài có thể cần lưu ý tới lợi ích của bên thứ ba. Mục tiêu của tố tụng trọng tài là góp phần giải quyết các tranh chấp một cách công bằng, thúc đẩy các bên tự thực thi nghĩa vụ, tránh làm lan rộng thêm kiện tụng. Từ những cân nhắc đó, tác giả bài viết gợi ý một vài lựa chọn chính sách liên quan đến bên thứ ba có thể nên được tham khảo trong quá trình sửa đổi Luật Trọng tài thương mại trong thời gian tới.

Article Infomation:

Keyworks: Arbitration; arbitration proceedings; arbitration procedures; third party in arbitration proceedings.

Article History:

Received : 24 Mar. 2024

Peer Reviewed : 04 Jun 2024

Approved : 06 Jun 2024

Abstract:

This article provides discussions of consideration and assurance of the interests of third parties in arbitration procedures. With a number of illustrations of case studies, in which the involving parties to a dispute or the Arbitral Tribunal may need to take into account the interests of third parties. The goal of arbitration proceedings is to contribute to the fair resolution of disputes, promote the parties to fulfill their obligations, and avoid the spread of further litigation. From the discussed considerations, the author provides suggestions a number of policy options related to third parties that may be taken into account in the upcoming revision of the Law on Commercial Arbitration.

Theo Vụ Bổ trợ tư pháp, Bộ Tư pháp, vào thời điểm hiện nay, nước ta đã có 48 tổ chức trọng tài được thành lập, với hơn 600 trọng tài viên, mỗi năm tham gia giải quyết hàng nghìn vụ tranh chấp thương mại[1]. Như vậy, một dịch vụ trọng tài đã hình thành. Càng phát triển, những đặc thù của dịch vụ này càng bộc lộ rõ hơn, trong đó có việc xử lý lợi ích của bên thứ ba. Rất khác với tố tụng tòa án, về nguyên tắc, trọng tài là thủ tục không công khai, sự tham gia của bên thứ ba là ngoại lệ.

1. Khái quát về bên thứ ba trong thủ tục trọng tài

Ngoài nguyên đơn, bị đơn, Ban thư ký, Hội đồng trọng tài, người làm chứng, chuyên gia thẩm định, chuyên gia pháp lý, người phiên dịch, người cung cấp dịch vụ tốc ký, trong thủ tục trọng tài có thể xuất hiện nhiều bên khác, phổ biến là *trung gian thương mại, nhà thầu phụ, ngân hàng bảo lãnh, công ty mẹ/công ty con trong nhóm công ty* và *những bên khác có lợi ích liên quan tới nội dung*

[1] https://bttp.moj.gov.vn/qt/Pages/trong-tai-tm.aspx.

bản phán quyết hoặc quá trình thi hành bản phán quyết sau này. Các bên đó được gọi là bên thứ ba, họ không phải là bên đã ký vào Thỏa thuận trọng tài. Nếu không xem xét tới lợi ích của họ thì phán quyết trọng tài có khi thiên lệch, chỉ giải quyết được một quan hệ nghĩa vụ hẹp, không thấu đáo, chưa hẳn đã công bằng, sau phán quyết còn kéo theo nhiều vụ kiện tụng tiếp nối, và vì thế quá trình thi hành phán quyết khó mà suôn sẻ. Đó là các lý do cần lưu ý đến khía cạnh bên thứ ba, dù về nguyên tắc, thủ tục trọng tài là việc không công khai chỉ dành riêng cho các bên tham gia Thỏa thuận trọng tài.

2. Thách thức tiềm ẩn trong thiết kế trọng tài

Trọng tài là một thủ tục riêng tư, không công khai, các sự kiện pháp lý được giả định đóng khung trong giao dịch song phương giữa nguyên đơn và bị đơn. Thực tế đời sống kinh tế lại hoàn toàn khác. Một giao dịch thường chỉ là biểu hiện giản đơn hoặc tức thời nổi lên của những hệ sinh thái gồm các mối quan hệ đa phương, đa bên, đa biến nhằng nhịt. Mua bán tưởng chừng là hành vi thương mại giản đơn giữa hai bên, song thực tế là một mắt xích trong chuỗi cung ứng vật liệu, sơ chế, gia công, đóng gói, vận tải, dịch vụ, cho tới người tiêu dùng. Một công trình xây dựng hiển nhiên được tạo ra từ vô số các dịch vụ, thiết kế, thi công, thầu chính, thầu phụ, cung cấp vật tư, giám sát công trình, ấy là chưa kể các mạch ngầm tài chính của các nhà tài trợ tín dụng, bảo lãnh. Sân khấu kinh tế luôn ẩn hiện vô vàn diễn viên, thủ tục trọng tài chỉ như một khoảnh khắc diễn xuất tức thời của hai nhân vật nguyên đơn và bị đơn. Từ đây sinh ra mâu thuẫn tiềm ẩn trong thiết kế trọng tài: trọng tài tự giới hạn giải quyết xung đột lợi ích song phương, chỉ xem xét một mắt xích trong một hệ sinh thái cộng sinh nhiều bên. Làm thế nào để xử lý thỏa đáng, công bằng, vừa giữ được giới hạn của Thỏa thuận trọng tài, song cũng tính tới lợi ích thỏa đáng của bên thứ ba, làm cho phán quyết công bằng, khả dĩ nhất để có thể thực thi, tránh kích hoạt tranh kiện liên miên với các bên thứ ba, đó chính là một thách thức tiềm ẩn trong thủ tục trọng tài.

3. Sơ khảo nghiên cứu quốc tế và ở Việt Nam về bên thứ ba trong tố tụng trọng tài

- Quan tâm đến lợi ích của bên thứ ba trong tố tụng trọng tài là một chủ đề không mới trong nghiên cứu quốc tế. Sơ khảo, chỉ riêng từ năm 2009 cho đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu công phu về chủ đề này (tham khảo chú dẫn tài liệu dưới đây)[2]. Cũng liên quan đến bên thứ ba, thậm chí chuyên sâu hơn, đã có nhiều công bố về tài trợ tố tụng của bên thứ ba, gọi là TPF/third-party funding[3] hoặc tranh tụng nhiều bên. Từ học thuật, án lệ, quy định pháp luật, tới thực tiễn trọng tài, người ta đã có thể tóm lược ra nhiều lý thuyết phổ quát về sự tham gia của bên thứ ba trong tố tụng trọng tài. Bên thứ ba có thể tham gia tố tụng trọng tài dựa theo nhiều học thuyết như: (1) *Agency*, thuyết về đại diện, xem một bên tranh tụng như là đại diện của bên thứ ba; (2) *Alter ego and veil piercing*, thuyết về lạm dụng hình thức công ty, phá vỡ trách nhiệm hữu hạn của pháp nhân; (3) *Group of companies*,

[2] Richard Garnett (2022), *Third Parties in International Commercial Arbitration: Reframing the Debatte*, Melborne Law School, https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/4805049/04-Garnett-154.pdf; Stavros L Brekoulakis (2011), *Third Parties in International Commercial Arbitration*, Oxford University Press; Stavros L Brekoulakis (2009), *The Relevance of the interest of Third Parties in Arbitration: Taking a Closer Look at the Elephant in the Room,* Penn State Law Review, Vol. 113:4.

[3] Hussein Heari at all (2022), *Third-party funding in International Arbitration*, https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-ma-arbitration/4th-edition/article/third-party-funding-in-international-arbitration.

thuyết về các nhóm công ty khi mà công ty mẹ sở hữu và thao túng các công ty con hoặc kiểm soát chéo lẫn nhau; (4) *Succession*, thuyết kế thừa, nhất là kế thừa nghĩa vụ trong các vụ mua bán, sáp nhập công ty, trong thừa kế; (5) *Asignment or Subrogation*, thuyết về nghĩa vụ thay thế, đôi khi bắt buộc; (6) *Estopple*, thuyết giả định, giả tưởng bên thứ ba xem như đồng ý với Thỏa thuận trọng tài và (7) *Implied Consent*, thuyết cho rằng bên thứ ba ngầm định đã đồng ý với Thỏa thuận trọng tài. Sự hợp lý đằng sau mỗi lý thuyết này có thể nên được tham khảo khi dịch vụ trọng tài phát triển ở nước ta.

- Về tình hình trong nước, dường như giới quan tâm đến trọng tài mới bắt đầu thảo luận về bên thứ ba trong tố tụng trọng tài trong vài năm gần đây. Năm 2022, Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh đã tổ chức một hội thảo về bên thứ ba trong tố tụng trọng tài[4]. Ngoài ra, chuyên sâu hơn về chủ đề tài trợ của bên thứ ba (TPF), cũng trong năm 2022, Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam (VIAC) đã công bố một vài nghiên cứu đầu tiên[5]. Ngược lại, trong thực tiễn tòa án, tài trợ tố tụng của bên thứ ba có thể đã âm thầm diễn ra thường xuyên hơn. Có thể quan sát thấy hiện tượng luật sư tìm cách tạo điều kiện tài trợ cho thân chủ của mình trong tranh tụng. Nhiều tranh chấp đã phát sinh, có thể tham khảo những vụ án luật sư kiện thân chủ do thân chủ rút đơn kiện[6]; luật sư kiện thân chủ do thân chủ không trả 150 cây vàng được xem như phí luật sư do luật sư đã ứng trước[7]; luật sư kiện thân chủ đòi tiền hứa thưởng 145 tỷ đồng[8]. Điểm chung của các vụ kiện này là: A khởi kiện B, song chi phí tranh tụng được tài trợ bởi C (C có thể chính là các luật sư). Do việc tài trợ có thể ảnh hưởng đáng kể đến hành vi tranh tụng của A và B, pháp luật cần quan tâm, điều chỉnh những hành vi tài trợ tranh tụng của bên thứ ba. Điều này đúng cho tố tụng tòa án và cũng đúng cho tố tụng trọng tài.

4. Quan tâm về lợi ích của bên thứ ba trong thực tiễn trọng tài

Trong thực tiễn trọng tài đã xuất hiện nhiều tình huống mà các bên tranh chấp và/hoặc Hội đồng trọng tài có những mối quan tâm về lợi ích của bên thứ ba. Đôi khi từ lợi ích của hai bên nguyên đơn hoặc bị đơn, đôi khi để có thể đưa ra một phán quyết công bằng, Hội đồng trọng tài có thể có nhu cầu xem xét lợi ích của các bên thứ ba dù họ không tham gia tố tụng.

Ví dụ 1: Khởi kiện nhà quản lý

Nguyên đơn là một cổ đông nắm giữ một số lượng không đáng kể vốn điều lệ trong một Công ty cổ phần (CTCP) A khởi kiện trong một vụ việc có tính chất là phân tách công ty. CTCP A thành lập một công ty con là A1. Nguyên đơn là cổ đông của CTCP A cho rằng, Công ty con A1 đã gây thiệt hại

4) Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2022), Hội thảo "*Bên thứ ba trong pháp luật trọng tài: Thực tiễn quốc tế và kinh nghiệm cho Việt Nam*", https://www.facebook.com/khoaluatquocte/videos/505996151186532/.

5) Châu Huy Quang (2022), *Tài trợ của bên thứ ba trong tố tụng trọng tài và tố tụng tòa án trong tranh chấp thương mại*, https://www.viac.vn/thu-tuc-trong-tai/tai-tro-cua-ben-thu-ba-trong-to-tung-trong-tai-va-to-tung-toa-an-trong-tranh-chap-thuong-mai-phan-i-a153.html.

6) *Công ty Luật TNHH Minh Đăng Quang kiện ông Ly Sam*, https://plo.vn/tam-khep-vu-an-la-lung-luat-su-kien-than-chu-doi-235-ti-post687688.html.

7) *Luật sư Vũ Ngọc Anh kiện ông Đào Thúc Lai,* https://dantri.com.vn/xa-hoi/luat-su-kien-than-chu-de-doi-150-luong-vang-1156380580.htm.

8) *Luật sư Đặng Đình Thịnh kiện bà Vương Thị Khanh, ông Nguyễn Đắc Kha*, https://tienphong.vn/luat-su-kien-than-chu-doi-145-ti-dong-tien-hua-thuong-post756549.tpo.

cho Công ty mẹ và khởi kiện nhà quản lý của CTCP A ra trọng tài, cho rằng nhà quản lý đã thiếu mẫn cán, thiếu cẩn trọng, thiếu sự trung thành với lợi ích công ty. Căn cứ để khởi kiện là một quy định về trọng tài trong Điều lệ của CTCP A. Trong tình huống này, A1 bị cáo buộc gây thiệt hại cho A, thiệt hại của A có thể trở thành thiệt hại về tài chính cho các cổ đông và cổ đông sử dụng quyền khởi kiện của mình. Nếu chấp nhận vụ kiện này, Hội đồng trọng tài phải hết sức cân nhắc mối quan hệ giữa nhóm công ty mẹ - con (A và A1), bởi lẽ lợi ích và thiệt hại trong một nhóm công ty có nhiều đặc thù. Nếu Hội đồng trọng tài chỉ bóc tách riêng mối quan hệ giữa một cổ đông và nhà quản lý công ty, phán quyết trọng tài chưa hẳn đã thỏa đáng trong vụ kiện này.

Ví dụ 2: Nhà thầu phụ trong quản lý tài sản

Nguyên đơn (A) kiện bị đơn (B) yêu cầu thanh toán những khoản tiền mà nguyên đơn đã và dự kiến sẽ phải thanh toán cho các nhà thầu phụ khi được bị đơn giao quản lý, vận hành một khối tài sản. Trong số các nhà thầu phụ, một số đã hoàn thành hồ sơ yêu cầu thanh toán với nguyên đơn, một số yêu cầu đã được nguyên đơn phê duyệt, trong khi nhiều nhà thầu phụ còn lại dù đã yêu cầu thanh toán, song chưa hoàn thiện hồ sơ. Do vụ kiện liên quan đến quá nhiều bên thứ ba là các nhà thầu phụ, nếu không xem xét toàn diện lợi ích của các bên thứ ba đó, Hội đồng trọng tài khó giải quyết triệt để vụ kiện. Một phán quyết phiến diện thường sẽ mở đường cho nhiều vụ kiện kế tiếp. Công bằng, công lý khó có thể được thực thi.

Ví dụ 3: Một bên liên danh đấu thầu khởi kiện

A và A1 lập một liên danh, đã tham gia và đã trúng thầu một dự án của chủ đầu tư B. Tranh chấp đã xảy ra giữa liên danh đấu thầu và chủ đầu tư. A khởi kiện nhân danh riêng mình, A1 không tham gia vụ kiện. Hội đồng trọng tài gặp khó khăn vì A và A1 hành xử như một liên danh, một dạng hợp danh không có tư cách pháp nhân, quyền và nghĩa vụ của từng bên có thể là riêng rẽ, song cũng có thể khó phân tách, bởi nghĩa vụ liên đới của thành viên hợp danh. Bị đơn B muốn có sự tham gia của A1 để bảo đảm phán quyết được toàn diện và công bằng.

Ví dụ 4: Ngân hàng bảo lãnh

A bán hàng cho B, B được Ngân hàng C cấp bảo lãnh, cam kết và điều kiện bảo lãnh có thời hạn. Cho rằng B đã giao hàng kém chất lượng, A kiện B, Ngân hàng C có lợi ích và chịu ảnh hưởng trực tiếp từ phán quyết trọng tài. Cả A, B và Ngân hàng C đều có lợi ích và quan tâm tới tố tụng trọng tài, song thỏa thuận trọng tài chỉ được A và B ký; quyền và nghĩa vụ của Ngân hàng C sẽ bị ảnh hưởng đáng kể từ phán quyết trọng tài, song Ngân hàng C không phải là bên tranh chấp.

Ví dụ 5: Thiết kế - Thi công - Chủ đầu tư

A là chủ đầu tư, kiện B là nhà thầu do để xảy ra một sự cố kỹ thuật trong thi công. Trong quá trình thi công, B đã phát hiện bản thiết kế do C cung cấp là có lỗi kỹ thuật. Sau khi phát hiện ra lỗi thiết kế, B tự sửa lỗi, tiếp tục tiến hành thi công, song công trình vẫn xảy ra sự cố. Vụ kiện liên quan đến trách nhiệm của C là bên thiết kế, nếu không xem xét tới lỗi, quyền và lợi ích của C trong sự cố công trình, rất có thể phán quyết thiếu toàn diện và dẫn tới nhiều vụ kiện kế tiếp.

Ví dụ 6: Công ty mẹ - Công ty con

A là nhà thầu kiện B là chủ đầu tư (Doanh nghiệp FDI), doanh nghiệp này 100% sở hữu thuộc về Công ty mẹ ở nước ngoài. Công trình thi công tại Việt Nam do Công ty mẹ tài trợ, thuê thiết kế, phê duyệt, giám sát, thẩm định, chi trả, song khi ký hợp đồng chỉ

có Công ty con là Doanh nghiệp FDI ở Việt Nam tham gia. Chỉ riêng Doanh nghiệp FDI này là bị đơn. Nhiều hồ sơ do Công ty mẹ nắm giữ. Nếu chỉ dựa vào hồ sơ mà Doanh nghiệp FDI là Công ty con tại Việt Nam xuất trình, phán quyết có thể không thỏa đáng, làm phát sinh nhiều vụ kiện kế tiếp.

Ứng xử với bên thứ ba

Bài toán của các bên

Những ví dụ trên cho thấy, các bên tranh chấp vì lợi ích của chính họ, trong nhiều tình huống phải cân nhắc tới lợi ích của bên thứ ba. Trong quá trình thương lượng, luật sư các bên còn có nhiều tự do. Song nếu thương lượng bất thành và các bên đã đẩy tới tố tụng trọng tài, quyền tự do này bị giới hạn đáng kể. Nếu không thể thỏa thuận với bên tranh tụng còn lại, không gian để xem xét lợi ích của bên thứ ba trong pháp luật về trọng tài chắc rằng sẽ bị thu hẹp. Tùy vào tài ba và sự khéo léo của các luật sư tranh tụng, không gian cho bên thứ ba trong tố tụng trọng tài hy vọng mới có thể được nới ra dần dần. Bài toán này các luật sư tranh tụng buộc phải giải.

Bài toán của Hội đồng trọng tài

Một Hội đồng trọng tài cẩn trọng nên xem xét kỹ thẩm quyền của mình, bảo đảm một cách chắc chắn để phán quyết trọng tài không bị hủy. Lý tưởng hơn, Hội đồng trọng tài nên nỗ lực đạt tới công bằng, thỏa đáng và tạo cho phán quyết cơ hội khả dĩ có thể để được thi hành. Nếu xuất hiện quá nhiều bên thứ ba, thậm chí lợi ích của bên thứ ba chi phối hoặc được ưu tiên trước lợi ích của các bên tranh chấp, khi đó Hội đồng trọng tài phải rà soát cực kỳ thận trọng thẩm quyền của mình. Trong các tranh chấp công ty, ví dụ cổ đông kiện nhà quản lý, hoặc cổ đông kiện các đồng bị đơn là cổ đông khác và công ty, yêu cầu được nắm giữ cổ phần của mình thay vì bị phân chia, bị mua lại trong quá trình phân chia tài sản trong ly hôn của các cổ đông là cá nhân, tranh chấp giữa các bên khi bị đơn có dấu hiệu mất khả năng thanh toán hoặc bị đơn có dấu hiệu vi phạm các quy định hành chính, hình sự, những tình huống đa bên phức tạp này thường dẫn tới thẩm quyền của Tòa án, hơn là dành cho trọng tài. Do có quá nhiều bên thứ ba, trong các tình huống như thế, dù có Thỏa thuận trọng tài, Hội đồng trọng tài cũng nên hết sức thận trọng khi gạt bỏ, không xem xét lợi ích của các bên thứ ba còn lại. Cách xem xét, tính toán tới lợi ích của bên thứ ba như thế nào trong các tình huống đa bên như vậy lại là một bài toán dành cho Hội đồng trọng tài.

5. Quy định của Luật Trọng tài thương mại năm 2010 và thực tiễn tại Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam (VIAC)

Khác với tố tụng tòa án, Hội đồng trọng tài chỉ có thẩm quyền nếu có Thỏa thuận trọng tài giữa các bên và chỉ xem xét các nghĩa vụ được Thỏa thuận trọng tài đó dẫn chiếu tới[9]. Trừ khi các bên tự nguyện sáp nhập nhiều tranh chấp vào trong một vụ kiện, thậm chí với nhiều bên, có thể gồm cả các yêu cầu phản tố chéo, Hội đồng trọng tài thường không có quyền đưa lợi ích của các bên thứ ba vào xem xét trong tố tụng trọng tài. Điều này đúng với quan hệ nhóm công ty (công ty mẹ/công ty con), đúng với quan hệ ủy nhiệm, ủy thác, đúng với tình huống có dấu hiệu bên thứ ba được ngầm hiểu rằng có lợi ích và đồng ý tham gia Thỏa thuận trọng tài. Khác với pháp luật nhiều nước khác, pháp

[9] Điểm đ khoản 2 Điều 16 Luật Trọng tài thương mại năm 2010 dường như trao cho Hội đồng trọng tài thẩm quyền áp dụng học thuyết về *giả tưởng* hoặc *ngầm định*, theo đó thông qua các hành vi, thể hiện một bên đã biết "qua trao đổi về đơn kiện và bản tự bảo vệ mà trong đó thể hiện sự tồn tại của thỏa thuận do một bên đưa ra và bên kia không phủ nhận".

luật Việt Nam không cho phép Hội đồng trọng tài quyền xem xét lợi ích của bên thứ ba trong thủ tục tố tụng trọng tài. Thậm chí, trong một vụ tranh chấp, dù nguyên, bị đơn cùng dẫn chiếu và mong muốn bù trừ nghĩa vụ của chính họ, song được xác lập bởi một hợp đồng khác, nếu Hội đồng trọng tài ghi nhận sự bù trừ nghĩa vụ đó sẽ tạo ra một sơ hở để Tòa án hủy phán quyết sau này.

Quy tắc của VIAC ban hành năm 2017 có quy định về việc nhập nhiều vụ tranh chấp vào một vụ kiện, trong một vụ tranh chấp được sáp nhập như vậy có thể xuất hiện nghĩa vụ từ nhiều hợp đồng khác nhau. Quy tắc của VIAC cũng chấp nhận những vụ kiện có nhiều bên[10]. Song cũng như pháp luật Việt Nam hiện hành, Quy tắc của VIAC dường như vẫn còn nhiều lỗ hổng, không quy định một cách chắc chắn rằng, Hội đồng trọng tài có thể xem xét lợi ích của các bên thứ ba được hay không, nếu không có một thỏa thuận rõ ràng của các bên tranh chấp.

6. Kết luận và một số gợi mở

Bên thứ ba có thể yêu cầu hủy phán quyết trọng tài được không?

Các lỗ hổng pháp lý nêu trên làm cho sự tham gia của bên thứ ba trong tố tụng trọng tài ở Việt Nam, theo pháp luật hiện hành, là không chắc chắn. Ngoài ra, trong tương lai khi Luật Trọng tài thương mại năm 2010 được xem xét sửa đổi, có thể cũng xuất hiện thêm các vấn đề, ví dụ liệu một bên thứ ba có quyền yêu cầu hủy phán quyết trọng tài, nếu phán quyết đó vi phạm nghiêm trọng lợi ích của bên thứ ba đó hay không[11]? Trong quá trình thi hành phán quyết trọng tài, nếu lợi ích bị vi phạm, liệu bên thứ ba có thể khiếu nại việc thực thi phán quyết?

Bên thứ ba có thể kiện Hội đồng trọng tài đòi bồi thường thiệt hại được không?

Trong thực tiễn trọng tài, đã xuất hiện các vụ kiện theo đó một bên tranh chấp khởi kiện các trọng tài viên do họ cho rằng, Hội đồng trọng tài đã vi phạm nghĩa vụ, gây thiệt hại cho họ. Điều này có thể xảy ra trong quá trình tố tụng, ví dụ khi Hội đồng trọng tài ban hành các quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Bên thứ ba có thể cũng có những quyền tương tự, khi họ cho rằng các quyết định hay phán quyết trọng tài có thể đã gây thiệt hại cho họ.

Tóm lại, trọng tài là một cơ chế giải quyết tranh chấp mang tính tư. Dịch vụ trọng tài đã phát triển nhanh tại Việt Nam. Cùng với sự phát triển đó, các đặc thù của dịch vụ trọng tài cũng dần dần bộc lộ, trong số đó là cách mà các bên và Hội đồng trọng tài cần ứng xử với các bên thứ ba. Hội đồng trọng tài nếu quá thận trọng, chỉ xem xét mọi sự kiện không vượt quá Thỏa thuận trọng tài mang tính song phương giữa nguyên đơn và bị đơn; việc xem xét lợi ích của các bên thứ ba, nếu thiếu sự thỏa thuận của các bên tranh chấp, sẽ trở nên rủi ro, phán quyết có thể bị hủy do vi phạm nguyên tắc cơ bản của pháp luật trọng tài. Mặt khác, tranh chấp chỉ được giải quyết ổn thỏa, nếu các quyết định của trọng tài là công bằng, hợp lý về khía cạnh kinh tế và khả dĩ để có nhiều cơ hội được thực thi. Để làm được điều đó, pháp luật Việt Nam cần được điều chỉnh theo hướng tạo không gian cho các Hội đồng trọng tài, nếu thật cần thiết, có được những công cụ pháp lý an toàn để xem xét lợi ích của các bên thứ ba trong tố tụng trọng tài■

[10] Tham khảo Điều 6 "Tranh chấp từ nhiều hợp đồng" và Điều 15 "Gộp nhiều tranh chấp vào một vụ tranh chấp" Quy tắc tố tụng trọng tài của VIAC ban hành năm 2017.

[11] Theo các điều 68-71 Luật Trọng tài thương mại năm 2010.

LUẬT PHÁ SẢN NĂM 2014 - MỘT SỐ HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

TS. ĐỖ MẠNH PHƯƠNG
Học viện Ngân hàng.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Phá sản; doanh nghiệp; hội nghị chủ nợ.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/04/2024

Phản biện : 16/06/2024

Duyệt bài : 18/06/2024

Tóm tắt:

Đến thời điểm hiện tại, Việt Nam đã ban hành ba văn bản luật về phá sản bao gồm: Luật Phá sản doanh nghiệp năm 1993, Luật Phá sản năm 2004 và Luật Phá sản năm 2014. Có một thực tiễn không thể phủ nhận là hiệu quả thi hành của cả ba luật này tại Việt Nam đều rất hạn chế. Có nhiều nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành Luật Phá sản tại Việt Nam, trong đó có những hạn chế trong chính các quy định của pháp luật. Trong bài viết này, tác giả nghiên cứu, đánh giá chỉ ra một số hạn chế của Luật Phá sản năm 2014 và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

Article Infomation:

Keyworks: Law on Bankruptcy; enterprise; conference of the creditor.

Article History:

Received : 15 Apr. 2024

Peer Reviewed : 16 Jun 2024

Approved : 18 Jun 2024

Abstract:

Vietnam has so far promulgated three legal documents on bankruptcy, including the Law on Enterprise Bankruptcy of 1993, the Law on Bankruptcy of 2004, and the Law on Bankruptcy of 2014. It is undeniable that the effectiveness of these legal documents has been considered not significant. The effectiveness of bankruptcy law enforcement in Vietnam is influenced by several factors. However, there is one reason that cannot be ignored: the inadequacies and shortcomings in the provisions of the law. Within this article, the author provides his research and assessments, points out a number of shortcomings of the Law on Bankruptcy of 2014, and also gives out relevant recommendations for further improvements.

Theo kết quả tổng hợp báo cáo của ngành Tòa án, từ khi Luật Phá sản (LPS) năm 2014 có hiệu lực thi hành đến ngày 31/3/2020, bên cạnh việc tiếp tục giải quyết 229 vụ việc đã thụ lý từ những năm trước, Tòa án nhân dân các cấp thụ lý mới 587 vụ việc phá sản. Trong đó, Tòa án đã ra quyết định tuyên bố phá sản đối với 139 doanh nghiệp, hợp tác xã (HTX). Con số 139 doanh nghiệp bị Tòa án tuyên bố phá sản trong khoảng thời gian từ ngày 01/01/2015 đến ngày 31/3/2020 thực sự rất nhỏ bé so với hơn 100 nghìn doanh nghiệp không còn hoạt động mà chưa thực hiện thủ tục "khai tử" (giải thể, phá sản). Các số liệu thống kê trên cho thấy, hiệu quả thi hành của LPS năm 2014 còn rất hạn chế[1].

1. Một số hạn chế của Luật Phá sản năm 2014

1.1. Quy định về người tham gia thủ tục phá sản

Khoản 10 Điều 4 LPS năm 2014 quy định: "*Người tham gia thủ tục phá sản là*

[1] Xem thêm: Nguyễn Minh Tuấn (2023), *Hoàn thiện pháp luật phá sản doanh nghiệp trong bối cảnh hội nhập hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Viện Nghiên cứu lập pháp, tr. 117-118.

chủ nợ; người lao động; doanh nghiệp, HTX mất khả năng thanh toán; cổ đông, nhóm cổ đông; thành viên HTX hoặc HTX thành viên của liên hiệp HTX; người mắc nợ của doanh nghiệp, HTX và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong quá trình giải quyết phá sản". Quy định trên đặt ra câu hỏi về tư cách tham gia thủ tục phá sản của các chủ thể: (i) Thành viên hợp danh của công ty hợp danh (CTHD), thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH một thành viên (MTV) trong trường hợp Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản đối với các doanh nghiệp này; (ii) Nhà nước trong trường hợp doanh nghiệp, HTX bị Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản có nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước chưa thanh toán[2].

Thứ nhất, tư cách tham gia thủ tục phá sản của thành viên hợp danh CTHD, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH MTV

LPS năm 2014 ghi nhận tư cách chủ thể tham gia thủ tục phá sản của cổ đông, nhóm cổ đông, thành viên HTX hoặc HTX thành viên nhưng lại không ghi nhận tư cách chủ thể tham gia thủ tục phá sản của thành viên hợp danh CTHD, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH MTV. Trong khi các chủ thể trên có tư cách pháp lý tương tự cổ đông, nhóm cổ đông, thành viên HTX hay HTX thành viên, việc mở thủ tục phá sản đối với CTHD, công ty TNHH hai thành viên trở lên và công ty TNHH MTV cũng sẽ liên quan, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của các chủ thể trên. Sẽ có quan điểm cho rằng, mặc dù không được liệt kê cụ thể nhưng thành viên hợp danh CTHD, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH MTV vẫn có tư cách tham gia thủ tục phá sản, bởi khoản 10 Điều 4 LPS năm 2014 có quy định: *"và những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong quá trình giải quyết phá sản"*. Tuy nhiên, giải thích như trên là không thật sự thuyết phục, *"những người khác có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong quá trình giải quyết phá sản"* được đề cập trong khoản 10 Điều 4 là những chủ thể mà quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan hay không thì chưa thật sự rõ ràng, vì vậy, việc liệt kê các chủ thể đó trong điều luật là không phù hợp. Trong khi đó, tương tự như cổ đông, nhóm cổ đông, thành viên HTX hay HTX thành viên, quyền lợi, nghĩa vụ của thành viên hợp danh CTHD, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH MTV liên quan và bị ảnh hưởng khi doanh nghiệp của họ bị Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản là rất rõ ràng. Thực tế, Điều 5 LPS năm 2014 đã gián tiếp ghi nhận tư cách tham gia thủ tục phá sản của thành viên hợp danh CTHD, chủ sở hữu công ty TNHH MTV khi quy định các chủ thể trên có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản. Vì vậy, việc LPS năm 2014 không liệt kê thành viên hợp danh CTHD, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên, chủ sở hữu công ty TNHH MTV trong quy định về người tham gia thủ tục phá sản là một hạn chế cần phải hoàn thiện.

[2] Tư cách tham gia thủ tục phá sản của chủ doanh nghiệp tư nhân không đặt ra, vì theo quy định của pháp luật Việt Nam tư cách chủ thể của doanh nghiệp tư nhân thực chất là tư cách chủ thể của chủ doanh nghiệp tư nhân. Xem thêm: Đỗ Mạnh Phương (2022), *Bàn về tư cách chủ thể của hộ kinh doanh do một cá nhân làm chủ và doanh nghiệp tư nhân*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 05(409)/2022.

Thứ hai, tư cách tham gia thủ tục phá sản của Nhà nước và vấn đề bảo vệ quyền lợi của Nhà nước

Đối với Nhà nước, xét về bản chất, khi doanh nghiệp, HTX có các khoản nợ thuế hay nghĩa vụ tài chính khác đối với Nhà nước chưa thực hiện, thì Nhà nước chính là chủ nợ của doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 10 Điều 4 LPS năm 2014, Nhà nước không được xác định là chủ thể tham gia thủ tục phá sản. Vấn đề đặt ra là, khi Nhà nước không được xác định là chủ thể tham gia thủ tục phá sản thì chủ thể nào sẽ đại diện và bảo vệ quyền lợi của Nhà nước trong quá trình giải quyết yêu cầu phá sản đối với doanh nghiệp, HTX[3]; các nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp, HTX đối với Nhà nước được giải quyết như thế nào? Theo quy định tại Điều 54 LPS năm 2014, nghĩa vụ tài chính với Nhà nước được xếp cùng thứ tự thanh toán với các khoản nợ không có bảo đảm. Tuy nhiên, vấn đề bảo vệ quyền lợi của Nhà nước không chỉ đặt ra ở giai đoạn phân chia tài sản khi Tòa án đã ra quyết định tuyên bố phá sản doanh nghiệp, HTX mà đặt ra trong cả quá trình giải quyết yêu cầu phá sản đối với doanh nghiệp, HTX. Nhà nước không được xác định là chủ thể tham gia thủ tục phá sản đồng nghĩa với việc đại diện Nhà nước không được tham gia Hội nghị chủ nợ (HNCN), không được thể hiện ý kiến, quan điểm cũng như biểu quyết tại HNCN. Do đó, quyền lợi của Nhà nước không được bảo vệ đầy đủ và công bằng với các chủ nợ khác của doanh nghiệp, HTX.

Ngoài ra, LPS năm 2014 chỉ có quy định về việc các chủ nợ phải gửi giấy đòi nợ cho quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản (Điều 66), mà không có quy định đề cập đến việc các cơ quan nhà nước phải gửi thông báo nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp, HTX đối với Nhà nước cho Tòa án hay quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản; có quy định về lập danh sách chủ nợ (Điều 67) nhưng không có quy định về thống kê các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước chưa thanh toán. Vấn đề đặt ra là, khi các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý các nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp, HTX đối với Nhà nước không gửi giấy đòi nợ hay thông báo, mà quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản tự thống kê dựa trên sổ sách, giấy tờ, thì các nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp, HTX đối với Nhà nước có được thống kê và tính toán đầy đủ hay không? Một vấn đề nữa đặt ra là, nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước sau khi được thống kê có được tính vào tổng số nợ của doanh nghiệp, HTX không? Việc tính nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước vào tổng số nợ của doanh nghiệp, HTX là phù hợp, đúng với bản chất vấn đề. Tuy nhiên, nếu tính như vậy thì chủ thể nào sẽ đại diện cho số "nợ" đó khi mà Nhà nước không được quy định là chủ thể tham gia thủ tục phá sản.

1.2. Quy định về chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Theo quy định tại Điều 5 LPS năm 2014, có nhiều chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản.

[3] Đối với nghĩa vụ về thuế, LPS năm 2014 không quy định nhưng theo quy định của Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành, quản tài viên hoặc doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản chịu trách nhiệm hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp sau khi có quyết định mở thủ tục phá sản theo quy định của LPS. Xem thêm: Điều 67 Luật Quản lý thuế và Điều 138 Thông tư số 38/2015/TT-BCT (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư 39/2018/TT-BTC).

Tuy nhiên, bài viết này chỉ bàn về quyền, nghĩa vụ nộp đơn của các chủ thể với tư cách là chủ sở hữu hoặc đồng chủ sở hữu của doanh nghiệp, HTX.

Nếu nhìn nhận dưới góc độ chủ thể của pháp luật, thì doanh nghiệp, HTX là một chủ thể của pháp luật. Tuy nhiên, khi nhìn nhận dưới góc độ tài sản và quyền sở hữu, có thể xác định doanh nghiệp là một tài sản và chủ sở hữu của tài sản đó chính là các cổ đông, thành viên, chủ sở hữu và chủ doanh nghiệp. Theo quy định của LPS năm 2014, chủ doanh nghiệp tư nhân, thành viên hợp danh của CTHD, chủ sở hữu của công ty TNHH MTV có nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản. Trong khi đó, cổ đông công ty cổ phần (cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 20% số cổ phần phổ thông trở lên (hoặc dưới 20% trong trường hợp Điều lệ công ty quy định) trong thời gian liên tục ít nhất 06 tháng), thành viên HTX hoặc người đại diện theo pháp luật của HTX thành viên của liên hiệp HTX (sau đây gọi chung là thành viên HTX) có quyền nộp đơn yêu cầu mở tục phá sản[4]. Việc LPS năm 2014 phân định các đối tượng có quyền và nghĩa vụ nộp đơn như trên xuất phát từ các quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật HTX về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trên trong việc quản lý, điều hành doanh nghiệp. Theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020, chủ doanh nghiệp tư nhân, chủ sở hữu công ty TNHH MTV và thành viên hợp danh của CTHD có quyền trực tiếp tham gia vào hoạt động quản lý, điều hành doanh nghiệp. Do đó, họ nắm bắt được hình tình hoạt động và thông tin tài chính của doanh nghiệp, biết được được doanh nghiệp của mình có lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán hay không. Chính vì vậy, pháp luật quy định các chủ thể trên có nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản doanh nghiệp. Trong khi đó, cổ đông công ty cổ phần, thành viên HTX nếu không giữ các chức vụ quản lý, điều hành thì không có quyền tham gia trực tiếp vào hoạt động quản lý, điều hành doanh nghiệp, HTX. Các chủ thể trên khó nắm bắt được tình hình hoạt động và tài chính của doanh nghiệp, HTX. Do vậy, pháp luật không quy định họ có nghĩa vụ mà trao cho họ quyền làm đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản. Việc phân định quyền và nghĩa vụ giữa chủ doanh nghiệp tư nhân, thành viên hợp danh của CTHD, chủ sở hữu của công ty TNHH MTV, cổ đông công ty cổ phần, thành viên HTX như đã phân tích trên là hoàn toàn phù hợp, bảo đảm được sự hài hòa về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể.

Tuy nhiên, thành viên của công ty TNHH hai thành viên trở lên không thuộc các chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản là vấn đề cần xem xét thêm. Xét về tư cách chủ thể, tương tự như chủ doanh nghiệp tư nhân, chủ sở hữu công ty TNHH MTV, thành viên hợp danh của CTHD, cổ đông của công ty cổ phần và thành viên HTX, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên cũng được xác định là các đồng chủ sở hữu của công ty. Rất khó để thuyết phục tại sao thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên không thuộc các chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, trong khi chủ doanh nghiệp tư nhân, chủ sở hữu công ty TNHH MTV, thành viên hợp danh của CTHD, cổ đông của công ty cổ phần và thành viên HTX đều có quyền hoặc nghĩa vụ nộp đơn

[4] Các chủ thể trên chỉ có quyền hoặc nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản trong trường hợp doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán.

yêu cầu mở thủ tục phá sản. Chính vì vậy, đã có nhiều nhà khoa học thống nhất với quan điểm cho rằng, việc LPS năm 2014 không ghi nhận thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên thuộc nhóm các chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản là một hạn chế[5].

1.3. Quy định về việc tham gia thủ tục phá sản của người lao động, đại diện người lao động

Theo quy định tại khoản 10 Điều 4 LPS năm 2014, người lao động là một trong các chủ thể tham gia thủ tục phá sản. Cụ thể, người lao động có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản và là một trong các chủ thể có quyền tham gia HNCN.

Về quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, theo quy định của LPS năm 2004, người lao động không có quyền trực tiếp nộp đơn mà phải *"cử người đại diện hoặc thông qua đại diện công đoàn nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản"*. Đại diện cho người lao động được cử hợp pháp sau khi được quá nửa số người lao động trong doanh nghiệp, HTX tán thành bằng cách bỏ phiếu kín hoặc lấy chữ ký; đối với doanh nghiệp, HTX quy mô lớn, có nhiều đơn vị trực thuộc thì đại diện cho người lao động được cử hợp pháp phải được quá nửa số người được cử làm đại diện từ các đơn vị trực thuộc tán thành[6]. Thực tiễn thi hành LPS năm 2004 đã cho thấy, trường hợp người lao động không thực hiện được quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản do không cử được người đại diện do không đáp ứng được điều kiện *"được quá nửa số người lao động trong doanh nghiệp, HTX tán"* hoặc không *"được quá nửa số người được cử làm đại diện từ các đơn vị trực thuộc tán thành"*. Khắc phục những bất cập trên, LPS năm 2014 quy định, người lao động của doanh nghiệp, HTX có quyền trực tiếp nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với doanh nghiệp, HTX mà không bắt buộc phải thông qua người đại diện hoặc công đoàn. Tuy nhiên, các quy định cụ thể của LPS năm 2014 liên quan đến việc tham gia thủ tục phá sản của người lao động, đại diện người lao động vẫn tồn tại một số vấn đề cần trao đổi, bàn luận thêm.

Thứ nhất, quy định "kể từ ngày nộp đơn, người lao động, đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ" tại Điều 27. Đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản của người lao động, đại diện công đoàn

Xét về bản chất, người lao động trong trường hợp bị doanh nghiệp, HTX nợ lương và các nghĩa vụ tài chính khác chính là chủ nợ của doanh nghiệp. Vì vậy, không phụ thuộc vào việc có phải là người nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hay không, khi tham gia thủ tục phá sản người lao động và đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ. Tuy nhiên, quy định *"kể từ ngày nộp đơn, người lao động, đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ"* và tên của điều luật *"Đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản của người lao động, đại diện công đoàn"* có thể dẫn đến cách hiểu, chỉ khi người lao động, đại diện công đoàn là chủ thể nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản mới *"có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ"*.

Thứ hai, về quyền tham gia HNCN của người lao động

Điều 77 LPS năm 2014 quy định: *"Đại diện cho người lao động, đại diện công*

[5] Xem thêm: Chế Văn Trung (2020), *Pháp luật phá sản: Một số bất cập và giải pháp góp phần hoàn thiện*, Tạp chí Công thương, số 16.

[6] Xem thêm: Điều 14 LPS năm 2004.

đoàn được người lao động ủy quyền" có quyền tham gia HNCN. Câu hỏi đặt ra là, người lao động có quyền trực tiếp tham gia HNCN hay phải thông qua đại diện người lao động hoặc đại diện công đoàn. Thực tế số lượng người lao động bị nợ lương và các nghĩa vụ tài chính khác của doanh nghiệp, HTX có thể rất lớn. Bởi vậy, sẽ phù hơn nếu quyền tham gia HNCN của người lao động được thực hiện thông qua đại diện người lao động hoặc đại diện công đoàn. Tuy nhiên, LPS năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành không có quy định về điều kiện của người đại diện người lao động, đại diện công đoàn được người lao động ủy quyền; số lượng người đại diện; trình tự, thủ tục cử người đại diện người lao động hoặc đại diện công đoàn được người lao động ủy quyền[7]. Thực trạng trên có thể dẫn tới sự lúng túng và áp dụng không thống nhất pháp luật trên thực tế.

Thứ ba, về quyền nghĩa vụ của người lao động khi tham gia thủ tục phá sản

Ngoài quy định *"kể từ ngày nộp đơn, người lao động, đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ"* tại Điều 27, Điều 77 LPS năm 2014 cũng quy định, khi tham gia HNCN đại diện cho người lao động, đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ *"như chủ nợ"*. Vấn đề đặt ra là, mặc dù xác định người lao động có quyền, nghĩa vụ *"như chủ nợ"*, nhưng LPS năm 2014 lại không có quy định về việc người lao động gửi giấy đòi nợ, cũng như thống kê số nợ của doanh nghiệp, HTX đối với người lao động. Thực trạng trên sẽ gây ra những lúng túng cho Tòa án khi tính toán tổng số nợ không có bảo đảm của doanh nghiệp, HTX cũng như giải quyết các vấn đề về điều kiện hợp lệ và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN.

Ngoài ra, cụm từ *"như chủ nợ"* ở hai điều luật trên cũng chưa thật sự chặt chẽ. Có quan điểm cho rằng, *"như chủ nợ"* có nghĩa không phải là chủ nợ. Trong khi đó, điều kiện hợp lệ của HNCN và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN chỉ đề cập đến chủ nợ (chủ nợ không có bảo đảm) và số nợ không có bảo đảm. Vì vậy, đại diện cho người lao động, đại diện công đoàn và số nợ của họ không được xem xét khi tính điều kiện hợp lệ của HNCN và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN[8]. Ngược lại, nếu hiểu *"như chủ nợ"* là chủ nợ thì câu hỏi đặt ra là, như chủ nợ nào? Bởi, theo quy định của LPS năm 2014 có ba loại chủ nợ (chủ nợ có bảo đảm, chủ nợ không có bảo đảm, chủ nợ có bảo đảm một phần) và ba chủ nợ trên đều có quyền tham gia thủ tục phá sản; tuy nhiên, quyền, nghĩa vụ của ba chủ nợ trên là rất khác nhau.

1.4. Quy định về điều kiện hợp lệ và điều kiện thông qua nghị quyết Hội nghị chủ nợ

Thứ nhất, quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN

Theo quy định tại Điều 79 LPS năm 2014, HNCN khi đáp ứng đủ hai điều kiện:

- Có số chủ nợ tham gia đại diện cho ít nhất 51% tổng số nợ không có bảo đảm. Chủ nợ không tham gia HNCN nhưng có

[7] Nguyễn Ngọc Anh, *Các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật phá sản - Một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện*, https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/cac-chu-the-tham-gia-quan-he-phap-luat-pha-san-mot-so-bat-cap-va-kien-nghi-hoan-thien, truy cập ngày 15/4/2024.

[8] Các nội dung cụ thể liên quan đến điều kiện hợp lệ, điều kiện thông qua nghị quyết HNCN sẽ được đề cập, phân tích kỹ hơn ở phần sau.

ý kiến bằng văn bản gửi cho thẩm phán trước ngày tổ chức HNCN, trong đó ghi rõ ý kiến về những nội dung quy định tại khoản 1 Điều 83 LPS năm 2014 thì được coi như chủ nợ tham gia HNCN;

- Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản được phân công giải quyết đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản phải tham gia HNCN.

So với LPS năm 2004, LPS năm 2014 đã lược bỏ điều kiện về sự có mặt của người có nghĩa vụ tham gia HNCN và thay thế bằng điều kiện *"quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản được phân công giải quyết đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản phải tham gia HNCN"*. Theo quy định tại Điều 16 LPS năm 2014, quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản là chủ thể được giao trách nhiệm quản lý tài sản, giám sát hoạt động kinh doanh, thanh lý tài sản của doanh nghiệp, HTX mất khả năng thanh toán[9]. Việc tham gia HNCN của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản là để cung cấp các thông tin về tình hình kinh doanh, thực trạng tài chính của doanh nghiệp, HTX mất khả năng thanh toán; kết quả kiểm kê tài sản, danh sách chủ nợ, danh sách người mắc nợ và các nội dung khác nếu xét thấy cần thiết[10]. Chính vì vậy, việc LPS năm 2014 quy định sự có mặt của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản là điều kiện hợp lệ của HNCN là phù hợp và cần thiết. Tuy nhiên, quy định về quyền, nghĩa vụ của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản (Điều 16) và quy định về nghĩa vụ tham gia HNCN (Điều 77) không quy định quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản thuộc nhóm đối tượng có nghĩa vụ tham gia HNCN. Trong khi đó, khoản 2 Điều 79 LPS năm 2014 (Điều kiện hợp lệ của HNCN) lại quy định *"Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản được phân công giải quyết đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản phải tham gia HNCN"*.

Ngoài ra, việc LPS năm 2014 lược bỏ điều kiện *"có sự tham gia của người có nghĩa vụ tham gia HNCN"* cũng là vấn đề cần phải nghiên cứu thêm. Bởi, về bản chất HNCN là cuộc thương thảo giữa một bên là doanh nghiệp, HTX bị mở thủ tục phá sản với một bên là các chủ nợ[11]. Trong HNCN, thẩm phán giữ vai trò là người điều hành, còn quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản đơn giản chỉ là bên hỗ trợ cung cấp thông tin. Khi đã xác định HNCN là hội nghị giữa doanh nghiệp, HTX và chủ nợ, thì trường hợp người đại diện doanh nghiệp, HTX vắng mặt mà vẫn tiếp tục tiến hành HNCN là không phù hợp. Khi người đại diện doanh nghiệp, HTX vắng mặt, đồng nghĩa sẽ không có người *"trình bày ý kiến về nội dung do quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản đã thông báo cho Hội nghị, đề xuất phương án, giải pháp tổ chức lại hoạt động kinh doanh, khả năng và thời hạn thanh toán nợ"*. Vì vậy, việc tiếp tục tiến hành HNCN khi đại diện doanh ngiệp, HTX vắng mặt là không có ý nghĩa. Hơn nữa, quy định HNCN có thể tiến hành hợp lệ mà không cần sự có mặt của đại diện doanh nghiệp, HTX đã làm cho quy định về nghĩa vụ tham gia HNCN của người đại diện hợp pháp của doanh nghiệp, HTX không còn ý nghĩa.

9) Điều 16 LPS năm 2014.

10) Điểm đ khoản 1 Điều 81 LPS năm 2014.

11) Xem thêm: Quy định về nội dung và trình tự HNCN tại Điều 81 LPS năm 2014.

Thứ hai, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN

Theo quy định tại khoản 2 Điều 81, khoản 5 Điều 91, khoản 2 Điều 94 LPS năm 2014, *"Nghị quyết của HNCN được thông qua khi có quá nửa tổng số chủ nợ không có bảo đảm có mặt và đại diện cho từ 65% tổng số nợ không có bảo đảm trở lên biểu quyết tán thành"*. Có thể khẳng định, điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN theo quy định của LPS năm 2014 là chặt chẽ, không chỉ đòi hỏi về số nợ không có bảo đảm được đại diện mà còn đòi hỏi sự thống nhất về số lượng chủ nợ không có bảo đảm. Điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN theo quy định của LPS năm 2014 sẽ ngăn ngừa được hai trường hợp: (i) Số chủ nợ chiếm đa số nhưng với số nợ chiếm thiểu số có khả năng chi phối quyết định của HNCN; (ii) Số ít chủ nợ nhưng với số nợ đa số chiếm từ 65% trở lên có khả năng chi phối quyết định của HNCN. Sự chặt chẽ đó là cần thiết, bảo đảm sự cân bằng trong việc bảo vệ quyền lợi của các chủ nợ nhỏ và các chủ nợ lớn của doanh nghiệp, HTX. Tuy nhiên, xem xét quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN đặt trong mối quan hệ với điều kiện hợp lệ của HNCN (điều kiện tiến hành HNCN) có một số vấn đề cần phải xem xét, bàn luận thêm:

Một là, vấn đề bảo vệ quyền lợi của chủ nợ có bảo đảm một phần

Theo quy định tại Điều 79, một trong hai điều kiện để tổ chức HNCN là *"có số chủ nợ tham gia đại diện cho ít nhất 51% tổng số nợ không có bảo đảm"*. Quy định trên không đề cập đến số lượng chủ nợ và loại chủ nợ (chủ nợ có bảo đảm, chủ nợ không có bảo đảm, chủ nợ có bảo đảm một phần) mà chỉ đề cập đến số nợ không có bảo đảm được đại diện (51%). Trong khi đó, điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN lại đòi hỏi *"có quá nửa tổng số chủ nợ không có bảo đảm có mặt"*. Không chỉ đòi hỏi về số lượng chủ nợ (quá nửa), điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN còn có sự phân biệt giữa các loại chủ nợ. Theo đó, điều kiện thông qua HNCN chỉ tính đến số lượng các chủ nợ không có bảo đảm. Với quy định trên sự có mặt và biểu quyết của các chủ nợ có bảo đảm một phần không có ý nghĩa với việc thông qua nghị quyết của HNCN. Trong khi đó, về nguyên tắc quyền lợi của chủ nợ có bảo đảm một phần đối với số nợ không có bảo đảm phải được đối xử công bằng với chủ nợ không có bảo đảm. Phân tích trên cho thấy, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN theo quy định của LPS năm 2014 không nhất quán với quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN và chưa bảo vệ được đúng mức quyền lợi của các chủ nợ có bảo đảm một phần với số nợ không có bảo đảm của họ.

Hai là, tính khả thi của quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN

Về số nợ được đại diện, theo quy định tại Điều 79, HNCN đủ điều kiện tiến hành nếu *"có số chủ nợ tham gia đại diện cho ít nhất 51% tổng số nợ không có bảo đảm"*. Trong khi đó, điều kiện thông qua HNCN lại đòi hỏi *"từ 65% tổng số nợ không có bảo đảm trở lên biểu quyết tán thành"*. Nếu như yêu cầu về số lượng chủ nợ không có bảo đảm chỉ đòi hỏi quá nửa số chủ nợ không có bảo đảm có mặt, thì số nợ không có bảo đảm được đại diện lại đòi hỏi *"từ 65% tổng số nợ không có bảo đảm"* chứ không phải là 65% tổng số nợ không có bảo đảm của các chủ nợ không có bảo đảm có mặt. Với quy định trên những HNCN có số chủ nợ đại diện cho từ 51% đến dưới 65% số nợ không có

bảo đảm sẽ đủ điều kiện tổ chức nhưng chắc chắn sẽ không thông qua được nghị quyết của HNCN. Những phân tích trên cho thấy sự thiếu nhất quán giữa quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN.

Thực tế trong quá trình áp dụng pháp luật đã có những vướng mắc liên quan đến quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN. Cụ thể, các Tòa án địa phương đã đặt câu hỏi với Tòa án nhân dân tối cao như sau: Trong trường hợp HNCN được tổ chức hợp lệ với số chủ nợ tham gia đại diện cho 51% tổng số nợ không có bảo đảm, tại Hội nghị 100% chủ nợ có mặt thống nhất tuyên bố phá sản doanh nghiệp. Vậy HNCN có thông qua được Nghị quyết của HNCN về việc tuyên bố doanh nghiệp phá sản không? Câu trả lời của Tòa án nhân dân tối cao với trường hợp trên là: *HNCN được tổ chức hợp lệ nhưng không thông qua được Nghị quyết của HNCN và thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 83 LPS thì Tòa án ra quyết định tuyên bố phá sản doanh nghiệp theo quy định Điều 106 LPS*[12]. Rõ ràng, câu trả lời của Tòa án nhân dân tối cao trong trường hợp trên chỉ là một giải pháp tình thế để giải quyết sự bất cập, thiếu nhất quán trong quy định của LPS năm 2014 về điều kiện hợp lệ và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN.

Ba là, quyền tham gia và biểu quyết tại HNCN của đại diện người lao động

Như đã phân tích, quy định *"đại diện cho người lao động, đại diện công đoàn có quyền, nghĩa vụ như chủ nợ"*[13] và quy định *"Nghị quyết của HNCN được thông qua khi có quá nửa tổng số chủ nợ không có bảo đảm có mặt và đại diện cho từ 65% tổng số nợ không có bảo đảm trở lên biểu quyết tán thành"*[14] có thể dẫn đến cách hiểu, số phiếu biểu quyết của đại diện người lao động, đại diện công đoàn không được tính khi xem xét điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN. Thực trạng trên cho thấy, quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN không chỉ phải bảo đảm tính đại diện mà còn phải bảo đảm sự thống nhất và tính khả thi.

2. Một số giải pháp hoàn thiện Luật Phá sản năm 2014

Thứ nhất, giải pháp hoàn thiện quy định về người tham gia thủ tục phá sản

Một là, quy định về người tham gia thủ tục phá sản cần liệt kê bổ sung các chủ thể: (i) thành viên hợp danh của CTHD; (ii) thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên; (iii) chủ sở hữu công ty TNHH MTV; (iv) Nhà nước trong trường hợp doanh nghiệp, HTX bị Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản có nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước chưa thanh toán.

Hai là, xét về bản chất, khi doanh nghiệp, HTX có các khoản nợ thuế hay nghĩa vụ tài chính khác đối với Nhà nước chưa thực hiện, thì Nhà nước chính là chủ nợ của doanh nghiệp. Chính vì vậy, ngoài việc ghi nhận Nhà nước là một trong những chủ thể tham gia thủ tục phá sản, cần phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về gửi giấy đòi nợ (Điều 66), lập danh sách chủ nợ (Điều 67), quyền tham gia HNCN (Điều 77) đối với các cơ quan nhà nước. Quy định về điều kiện hợp lệ

[12] Mục 22 Công văn số 199/TANDTC-PC ngày 18/12/2020 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong giải quyết phá sản.
[13] Điều 27, Điều 77 LPS năm 2014.
[14] Điều 81, Điều 91, Điều 94 LPS năm 2014.

của HNCN và điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN cũng cần được nghiên cứu hoàn thiện theo hướng tính đến nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước trong tổng số nợ không có bảo đảm, cũng như sự có mặt, vắng mặt và quyền biểu quyết của đại diện Nhà nước.

Ba là, trong nhiều trường hợp quyền và nghĩa vụ của người tham gia thủ tục phá sản là khác nhau, thậm chí là đối lập, mâu thuẫn nhau trong một số trường hợp. Tuy nhiên, theo quy định của LPS năm 2014 quyền, nghĩa vụ của tất cả người tham gia thủ tục phá sản trong cùng một điều luật[15]. Việc quy định như vậy gây khó khăn cho việc xác định, phân định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia thủ tục phá sản trong một số trường hợp cụ thể. Bởi, có những quyền, nghĩa vụ phù hợp với chủ thể này nhưng không phù hợp với chủ thể khác. Chính vì vậy, cần hoàn thiện quy định của LPS năm 2014 theo hướng quy định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia thủ tục phá sản tại các điều luật khác nhau.

Thứ hai, giải pháp hoàn thiện quy định về chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Như đã phân tích, về tư cách chủ thể, thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên có tư cách đồng chủ sở hữu của công ty, tương tự như chủ doanh nghiệp tư nhân với doanh nghiệp tư nhân, chủ sở hữu công ty TNHH MTV, thành viên hợp danh với CTHD, cổ đông với công ty cổ phần, thành viên HTX với HTX. Tuy nhiên, xét dưới góc độ quyền và nghĩa vụ, thì thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên có quyền và nghĩa vụ gần với cổ đông của công ty cổ phần và thành viên HTX của HTX. Vì vậy, quy định về chủ thể có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản trong LPS năm 2014 cần được nghiên cứu, hoàn thiện theo hướng quy định thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên thuộc nhóm các chủ thể có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản.

Thứ ba, giải pháp hoàn thiện quy định về việc tham gia thủ tục phá sản của người lao động, đại diện người lao động

Một là, xét về bản chất người lao động trong trường hợp bị doanh nghiệp, HTX nợ lương và các nghĩa vụ tài chính khác chính là chủ nợ của doanh nghiệp. Do những đặc thù của quan hệ lao động nên người lao động được coi là chủ nợ đặc biệt, được ưu tiên thanh toán khi doanh nghiệp, HTX bị tuyên bố phá sản. Tuy nhiên, xét về tính bảo đảm của khoản nợ, thì số nợ của doanh nghiệp, HTX đối với người lao động nên được tính vào tổng số nợ không có bảo đảm và người lao động nên được xếp vào nhóm các chủ nợ không có bảo đảm. Khi đã xác định số nợ đối với người lao động là nợ không có bảo đảm và người lao động là chủ nợ không có bảo đảm, thì quy định về gửi giấy đòi nợ (Điều 66) cần bổ sung theo hướng quy định nghĩa vụ gửi giấy đòi nợ của người lao động; quy định về thống kê các khoản nợ và lập danh sách chủ nợ (Điều 67) cần bổ sung việc thống kê số lượng người lao động bị doanh nghiệp, HTX nợ lương, các nghĩa vụ tài chính khác và số nợ của mỗi người lao động.

Hai là, việc quy định tất cả người lao động bị doanh nghiệp, HTX nợ lương, nghĩa vụ tài chính khác có quyền trực tiếp tham gia thủ tục phá sản là không phù hợp. Quy định người lao động có quyền trực tiếp hoặc thông qua đại diện công đoàn để

[15] Quyền, nghĩa vụ của người tham gia thủ tục phá sản được quy định tại Điều 18 LPS năm 2014.

nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản là phù hợp. Tuy nhiên, sau khi Tòa án đã thụ lý đơn và ra quyết định mở thủ tục phá sản thì việc tham gia thủ tục phá sản của người lao động nên được thực hiện thông qua người đại diện. Để thực hiện định hướng trên, LPS năm 2014 cần được hoàn thiện theo hướng bổ sung điều luật quy định về trình tự, thủ tục cử đại diện người lao động hoặc đại diện công đoàn; điều kiện đối với người đại diện hoặc đại diện công đoàn; nếu có hơn một người thì cũng cần quy định rõ số lượng người và số nợ mà người đó đại diện.

Ba là, để xác định rõ ràng quyền, nghĩa vụ của người lao động, đại diện người lao động khi tham gia thủ tục phá sản, LPS năm 2014 cần được nghiên cứu hoàn thiện theo hướng bổ sung một điều luật quy định riêng về quyền, nghĩa vụ của người lao động, đại diện người lao động tham gia thủ tục phá sản.

Thứ tư, giải pháp hoàn thiện quy định về điều kiện hợp lệ HNCN

Nhữ đã phân tích, quy định về điều kiện hợp lệ HNCN trong LPS năm 2014 còn một số hạn chế liên quan đến nghĩa vụ tham gia HNCN của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản; sự có mặt của người có nghĩa vụ tham gia HNCN và tỷ lệ số nợ không có bảo đảm được đại diện. Để khắc phục những hạn chế đã phân tích bảo đảm tính logic trong quy định của pháp luật, quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN trong LPS năm 2014 cần hoàn thiện theo hướng:

Một là, nghĩa vụ tham gia HNCN của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản cần được xác định trong quy định về quyền, nghĩa vụ của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản (Điều 16), quy định về nghĩa vụ tham gia HNCN (Điều 77). Quy định về điều kiện hợp lệ của HNCN (Điều 79) chỉ xác định sự có mặt của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản là một trong các điều kiện hợp lệ của HNCN.

Hai là, xác định *"có sự tham gia của người có nghĩa vụ tham gia HNCN"* là điều kiện hợp lệ của của HNCN.

Ba là, quy định *"có số chủ nợ tham gia đại diện cho ít nhất 51% tổng số nợ không có bảo đảm"* tại Điều 79 cần được sửa đổi thành *"có số chủ nợ và đại diện người lao động tham gia đại diện cho ít nhất 75% tổng số nợ không có bảo đảm"* để bảo đảm sự thống nhất với tỷ lệ số nợ không có bảo đảm được đại diện trong quy định về điều kiện thông qua HNCN.

Thứ năm, giải pháp hoàn thiện quy định về điều kiện thông qua nghị quyết HNCN

Quy định về điều kiện thông qua nghị quyết HNCN của LPS năm 2014 chưa bảo vệ quyền lợi của chủ nợ có bảo đảm một phần, trong nhiều trường hợp chưa bảo đảm được tính khả thi và chưa rõ ràng, cụ thể trong việc xác định quyền biểu quyết của đại diện người lao động, đại diện công đoàn. Để giải quyết những hạn chế này, ngoài việc cần bổ sung một điều luật riêng quy định về quyền, nghĩa vụ của người lao động, đại diện người lao động tham gia thủ tục phá sản như đã đề cập ở trên, quy định về điều kiện thông qua nghị quyết của HNCN tại các Điều 81, 91, 94 cần được hoàn thiện theo hướng: *"Nghị quyết của HNCN được thông qua khi có quá nửa tổng số chủ nợ, đại diện người lao động có mặt đại diện cho ít nhất 65% tổng số nợ không có bảo đảm được đại diện tại HNCN trở lên biểu quyết tán thành"*■

THỰC TIỄN VÀ XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN CỦA HỆ THỐNG BẦU CỬ MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

TS. LÊ THỊ THIỀU HOA - NGUYỄN VIỆT PHƯƠNG ANH
Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Bầu cử; hệ thống bầu cử; dân chủ; Nghị viện.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 04/09/2024

Phản biện : 03/10/2024

Duyệt bài : 07/10/2024

Tóm tắt:

Bầu cử là một thành tố quan trọng, một trong những thiết chế nền tảng của nền dân chủ và ngày càng mang tính chính trị - pháp lý sâu sắc. Trong xã hội hiện đại, đối với các quốc gia dân chủ, bầu cử là một hoạt động và là chế định khó có thể thiếu trong cơ chế thực hiện quyền lực nhân dân. Bài viết tập trung nghiên cứu, đánh giá thực tiễn về hệ thống bầu cử tại một số quốc gia trên thế giới, từ đó nhận diện về xu hướng phát triển của hệ thống bầu cử hiện nay.

Article Infomation:

Keyworks: Election; electoral system; democracy; Parliament.

Article History:

Received : 04 Sep. 2024

Peer Reviewed : 03 Oct. 2024

Approved : 07 Oct. 2024

Abstract:

Elections are an important element, which is one of the fundamental institutions of democracy and are increasingly deeply political and legal. In modern society, in democratic countries, the election activity is an indispensable institution in the mechanism for exercising the people's power. The article focuses on studying and assessing the practice of electoral systems in several countries in the world, thereby is to identify the development trend of the current electoral system.

1. Khái quát về các hệ thống bầu cử trên thế giới

Hiện nay, quan niệm về hệ thống bầu cử đang tồn tại các cách hiểu khác nhau. Theo nghĩa rộng, hệ thống bầu cử được hiểu là toàn bộ các quan hệ xảy ra trong các cuộc bầu cử kể từ lúc lập danh sách cử tri, giới thiệu ứng cử viên, cho tới giai đoạn cuối cùng là xác định và công bố kết quả bầu cử[1]. Ở một góc độ hẹp hơn, hệ thống bầu cử thường được đồng nhất với hệ thống bỏ phiếu, chỉ các quy tắc cần tuân thủ để phiếu bầu có giá trị và phương thức kiểm đếm, tổng hợp thành kết quả cuối cùng. Nói cách khác, hệ thống bầu cử là những cách thức "chuyển hóa" từ những lá phiếu của cử tri thành "các ghế" trong các cơ quan dân cử. Trong đó, hệ thống bầu cử bao gồm ba thành tố: cấu trúc lá phiếu, cấu trúc khu vực bỏ phiếu và công thức chuyển đổi lá phiếu. Trong phạm vi bài viết, các tác giả tập trung nghiên cứu hệ thống bầu cử theo nghĩa hẹp, trên cơ sở đó phân tích, đánh giá thực trạng hệ thống bầu cử của một số quốc gia trên thế giới.

Ở các quốc gia khác nhau, sự phức tạp trong thể chế chính trị, truyền thống văn hóa - lịch sử tạo nên tính đa dạng của hệ thống bầu cử. Hiện nay, trên thế giới, hệ thống bầu cử được phân thành loại ba chính: Hệ thống

[1] Lưu Văn Quảng, *Một số điểm tương đồng và khác biệt giữa hệ thống bầu cử ở các nước tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa*, Tạp chí Báo chí và Tuyên truyền, số 6 (tháng 11+12)/2005.

theo nguyên tắc đa số, hệ thống theo tỷ lệ đại diện và hệ thống hỗn hợp.

- Trong *hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số*, ứng cử viên chiến thắng là người nhận được số phiếu bầu cao nhất hoặc đạt được đa số phiếu trong một đơn vị bầu cử nhất định. Đây là hệ thống bầu cử được áp dụng rộng rãi nhất trên thế giới, với 87 quốc gia sử dụng (chiếm 40,09% tổng số quốc gia trên toàn cầu)[2]. Tùy thuộc vào cách thức tính toán lá phiếu, hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số có năm phương pháp chính:

(1) Phương pháp "Ai về trước là người thắng cuộc" (First Past The Post - FPTP) được áp dụng cho các khu vực bầu cử chỉ chọn ra một người thắng cuộc, cử tri chỉ lựa chọn duy nhất một ứng viên trong danh sách bầu và người chiến thắng là người đạt được số phiếu bầu hợp lệ cao nhất.

(2) Phương pháp lá phiếu khối (Block Vote - BV) cho phép cử tri tại mỗi đơn vị bầu cử được quyền bầu tối đa số lượng đại biểu theo hạn mức số ghế được phân chia cho đơn vị bầu cử của mình. Những người chiến thắng vẫn được xác định theo nguyên tắc đa số.

(3) Phương pháp lá phiếu khối đảng (Party Block Vote - PBV) yêu cầu cử tri lựa chọn một đảng phái thay vì ứng viên cụ thể. Đảng giành được nhiều phiếu bầu nhất sẽ giành được tất cả các ghế của khu vực bầu cử và toàn bộ danh sách ứng cử viên của đảng đó sẽ được bầu.

(4) Phương pháp lá phiếu thay thế (Alternative Vote - AV) cho phép cử tri linh hoạt đánh dấu thứ tự yêu thích của mình đối với các ứng viên. Nếu không có ứng viên nào nhận được đa số phiếu tuyệt đối thì ứng viên có số phiếu thấp nhất sẽ bị loại và số phiếu của ứng viên này sẽ được phân phối lại cho các ứng viên khác theo thứ tự ưu tiên của cử tri. Quá trình này tiếp tục cho đến khi nào có một ứng cử viên nhận được đa số phiếu tuyệt đối và chiến thắng.

(5) Phương pháp hai vòng (Two-Round System - TRS) bao gồm hai giai đoạn trong một cuộc bầu cử. Ở giai đoạn đầu tiên, cử tri chỉ bỏ phiếu cho một ứng viên. Nếu không có ứng viên nào có được đa số phiếu tuyệt đối thì vòng bầu cử thứ hai sẽ diễn ra giữa hai ứng viên có số phiếu cao nhất.

- *Hệ thống theo tỷ lệ đại diện* được thiết kế để phân bổ số ghế trong cơ quan lập pháp dựa trên tỷ lệ phiếu bầu mà các đảng phái nhận được. Mục tiêu của hệ thống này là bảo đảm rằng Quốc hội và Chính phủ phản ánh chính xác ý nguyện của cử tri. Hệ thống này được sử dụng tại 80 quốc gia trên thế giới (chiếm tỷ lệ 36,87%)[3]. Tương tự như hệ thống bầu cử đa số, hệ thống đại diện tỷ lệ cũng có nhiều dạng biến thể khác nhau:

(1) Phương pháp đại diện tỷ lệ theo danh sách(Party-list Proportional Representation-List PR) yêu cầu cử tri bỏ phiếu cho một đảng và số ghế ngồi trong cơ quan lập pháp sẽ được phân bổ cho các đảng dựa trên tỷ lệ phiếu bầu mà họ nhận được.

(2) Phương pháp bầu cử lá phiếu duy nhất có thể chuyển nhượng (Single Transferable Vote - STV) được sử dụng trong các khu vực bầu cử nhiều thành viên. Cử tri có thể xếp hạng các ứng viên theo thứ tự ưu tiên, tương tự như phương pháp AV và ứng cử viên nhận được nhiều lá phiếu ưu tiên đầu tiên nhất sẽ ngay lập tức giành chiến thắng. Số phiếu của ứng viên có thứ hạng thấp

[2] Số liệu dẫn từ Cơ sở dữ liệu thiết kế Hệ thống bầu cử của Viện Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử quốc tế (International IDEA), https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design-database.
[3] Tlđd.

nhất và số phiếu dư của ứng viên đầu tiên sẽ được phân phối lại cho các ứng viên khác. Quá trình này tiếp tục cho đến khi đạt được đầy đủ số lượng đại diện được phân bổ cho đơn vị bầu cử.

- Nhằm tối ưu hóa hiệu quả của quá trình bầu cử, một số quốc gia đã kết hợp các đặc điểm ưu việt của cả hai hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số và theo tỷ lệ đại diện để hình thành một *hệ thống bầu cử hỗn hợp*. Hệ thống hỗn hợp được kỳ vọng sẽ khắc phục các hạn chế của từng hệ thống riêng lẻ và tạo ra các cuộc bầu cử toàn diện, công bằng hơn. Tất cả các biến thể của hệ thống bầu cử hỗn hợp, về cơ bản, đều là sự kết hợp của hai hệ thống nguyên bản, nhưng được điều chỉnh linh hoạt tùy theo bối cảnh và nhu cầu cụ thể. Một trong những biến thể phổ biến là hệ thống đại diện tỷ lệ hỗn hợp (Mixed Member Proportional - MMP), trong đó các đơn vị bầu cử được thiết kế dựa trên hai phương pháp: một phần được cấu trúc theo hệ thống bầu cử đa số (cả nước chia thành nhiều đơn vị bầu cử nhỏ) và một phần khác được thành lập theo hệ thống đại diện tỷ lệ (cả nước là một đơn vị bầu cử duy nhất). Kết quả bầu cử của hai hệ thống này có sự liên kết chặt chẽ, trong đó số ghế của các đảng phái trong hệ thống đại diện tỷ lệ sẽ được điều chỉnh dựa trên tỷ lệ phiếu bầu mà các đảng phái đó đã nhận được trong hệ thống đa số nhưng chưa được phân bổ số ghế, nhờ vào việc chuyển đổi từ số phiếu "lãng phí". Ngược lại, phương pháp song song (Parallel System - PS) được thiết kế sao cho kết quả của hai hệ thống bầu cử là hoàn toàn độc lập và không có sự "bù đắp" lẫn nhau. Mỗi hệ thống hoạt động riêng rẽ với kết quả bầu cử không bị ảnh hưởng hoặc điều chỉnh bởi hệ thống còn lại. Do tính phức tạp của hệ thống hỗn hợp nên trên thế giới hiện chỉ có khoảng 34 quốc gia áp dụng các phương pháp bầu cử của hệ thống này (chiếm tỷ lệ 15,67%)[4].

Trên thế giới, các hệ thống bầu cử được áp dụng rất đa dạng và tùy thuộc vào việc bầu cử từng cơ quan. Đối với cơ quan lập pháp quốc gia (Nghị viện/Quốc hội), nơi đóng vai trò là đại diện ý chí của nhân dân, phương pháp đại diện tỷ lệ theo danh sách (List PR) được sử dụng phổ biến nhất (37,33%) nhờ khả năng bảo đảm tính đại diện cân bằng và hợp lý, đặc biệt là tạo điều kiện cho các nhóm thiểu số có tiếng nói. Phương pháp "Ai về trước là người thắng cuộc" (hệ thống theo nguyên tắc đa số) và phương pháp song song (hệ thống hỗn hợp) lần lượt chiếm tỷ lệ 27,19% và 12,44%. Trong các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống, hai hệ thống bầu cử tổng thống nổi bật là phương pháp bỏ phiếu hai vòng thuộc hệ thống hỗn hợp (chiếm 77,68%) và phương pháp "Ai về trước là người thắng cuộc" thuộc hệ thống theo nguyên tắc đa số (chiếm 18,75%)[5]. Cả hai phương pháp này đều có ưu điểm là đại diện mạnh mẽ theo khu vực địa lý, phù hợp cho việc bầu chọn nguyên thủ quốc gia.

2. Thực tiễn hệ thống bầu cử tại một số quốc gia trên thế giới

Lựa chọn hệ thống bầu cử là một trong những quyết định quan trọng nhất về mặt thể chế đối với bất kỳ nền dân chủ nào. Tuy nhiên, việc lựa chọn, thiết kế và áp dụng các hệ thống bầu cử là một quá trình chính trị liên quan mật thiết đến đặc điểm lịch sử, văn hóa và sự phát triển chính trị của quốc gia đó. Trong phạm vi bài viết, các tác giả lựa chọn ba hệ thống bầu cử điển hình tại Hoa Kỳ, Cộng hòa Liên bang Đức và Liên bang Nga để phân tích và đánh giá ưu và nhược điểm trong thực tiễn triển khai của các hệ thống bầu cử tại các quốc gia này.

4) Tlđd.
5) Tlđd.

2.1. Hệ thống bầu cử tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, quyền bầu cử được trao cho tất cả công dân từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt chủng tộc, tôn giáo, giới tính hay địa vị xã hội. Người dân có quyền bầu các đại diện vào cơ quan lập pháp (Nghị viện), cũng như bầu chọn Tổng thống - người đứng đầu bộ máy hành pháp.

- Bầu cử Nghị viện

Nghị viện Hoa Kỳ có cấu trúc lưỡng viện, bao gồm Thượng viện và Hạ viện. Hạ viện được coi là cơ quan đại diện trực tiếp của dân chúng, phản ánh đa dạng mong muốn và nguyện vọng của các thành phần xã hội nên có số lượng nghị sĩ lớn (435 hạ nghị sĩ). Trong khi Hạ viện đại diện cho tiếng nói trực tiếp của người dân, Thượng viện bảo đảm tiếng nói bình đẳng cho mỗi tiểu bang, bất kể dân số hay diện tích. Mỗi bang đều có hai thượng nghị sĩ, được người dân bầu trực tiếp, tương tự như hạ nghị sĩ, nhưng mỗi bang là một đơn vị bầu cử riêng. Hệ thống bầu cử Nghị viện là hệ thống đa số đầu phiếu, áp dụng phương pháp FPTP cho cả bầu cử hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ tại hầu hết các bang. Mỗi đơn vị bầu cử chỉ có một người chiến thắng là ứng viên nhận được số phiếu cao nhất trở thành hạ nghị sĩ và hai ứng viên có số phiếu cao nhất tại mỗi bang sẽ trở thành thượng nghị sĩ.

Ưu điểm của phương pháp FPTP là giúp đơn giản hóa quy trình bầu cử và bảo đảm tính đại diện rộng rãi trong Nghị viện. Do người chiến thắng là người nhận được đa số phiếu của cử tri, hệ thống này yêu cầu các ứng cử viên phải mang lập trường phổ biến, đại diện cho ý chí của phần lớn cử tri. Đồng thời, giữa cử tri và đại diện của họ tạo ra mối liên kết mạnh mẽ. Bên cạnh đó, phương pháp FPTP củng cố "sự chống đối thống nhất", một truyền thống lập pháp của Hoa Kỳ. Hiện tượng này được tạo ra khi hai đảng phái có sự đối lập rõ rệt về mặt chính sách, đường lối và hành động. "Sự chống đối thống nhất" mang lại tiếng nói phản biện mạnh mẽ, bảo đảm mọi chính sách đều được thảo luận kỹ lưỡng trước khi thông qua. Nhờ vậy, các quyết định chính trị có thể phản ánh đầy đủ các quan điểm và lợi ích khác nhau.

Tuy nhiên, hệ thống bầu cử của Hoa Kỳ cũng bộc lộ một số hạn chế nhất định:

Thứ nhất, phương pháp "Ai về trước là người thắng cuộc" tạo ra sự phân cực chính trị mạnh mẽ. Theo "luật Duverger"[6], hệ thống bầu cử đa số đã dẫn đến việc Nghị viện chỉ có hai chính đảng lớn, Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa. Điều này khiến các đảng nhỏ khó cạnh tranh, vì chỉ cần giành được đa số phiếu, một đảng sẽ chiếm toàn bộ phiếu của đơn vị bầu cử đó, làm cho các đơn vị phiếu nhỏ hơn trở nên vô nghĩa. Phương pháp bầu cử này cũng ảnh hưởng đến chiến lược bỏ phiếu của cử tri, khi họ có xu hướng bầu cho ứng viên có khả năng chiến thắng cao hơn, thay vì lựa chọn dựa trên khả năng đại diện. Kết quả là, từ sau Thế chiến lần thứ hai, số nghị sĩ không thuộc Đảng Dân chủ hoặc Cộng hòa không vượt quá 2 trên tổng số 535 nghị sĩ.

Thứ hai, tính công bằng và khả năng đại diện của cơ quan dân cử đối với các nhóm cử tri, đặc biệt là những người không thuộc hai đảng lớn, bị suy giảm. Theo khảo sát của Viện Unite America về cuộc bầu cử Nghị viện năm 2024[7], chỉ có 7% cử tri Hoa Kỳ bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử sơ bộ[8]

6) "Luật Duverger" là một lý thuyết cho rằng, các chế độ bầu cử được xây dựng trên nguyên tắc đa số phiếu sẽ tạo ra một hệ thống chỉ hai đảng.

7) Unite America Institute, *The Primary Problem*, https://www.uniteamerica.org/primary-problem.

8) Bầu cử sơ bộ là cuộc bầu cử diễn ra trong nội bộ đảng để chọn ra ứng viên của đảng tham gia vào các cuộc bầu cử chính thức. Bầu cử sơ bộ chỉ dành cho cử tri là thành viên của đảng đó.

của hai đảng chính trị nhưng số phiếu này lại quyết định ứng viên của 84% ghế trong Hạ viện. Điều này tạo ra sự thiệt thòi cho 43% số cử tri là cử tri độc lập, những người không được quyền tham gia vào quá trình lựa chọn ứng viên[9]. Cách tính của phương pháp FPTP cũng gây ra sự thiếu công bằng giữa các đảng phái trong một đơn vị bầu cử bởi "nếu cử tri tình cờ ở một quận mà cử tri không nằm trong đa số phiếu bầu, thì cử tri sẽ không được đại diện"[10], và ngay cả khi một người dân nằm trong đa số được đại diện tại khu vực của họ thì rất có thể nguyện vọng của họ cũng không được người đại diện quan tâm bởi sự ràng buộc giữa phiếu bầu của cử tri và đại diện bị nới lỏng.

Thứ ba, sự phân cực rõ ràng đã dẫn đến xu hướng thống trị cực đoan của hai đảng lớn. Hệ quả là các chính sách của hai đảng đôi khi không được xây dựng trên nền tảng vì lợi ích chung của toàn nước Mỹ mà xuất phát từ lợi ích đảng phái và động cơ cá nhân[11]. Nhiều đảng viên cực đoan từ chối hợp tác với đảng còn lại, gây bế tắc trong việc giải quyết các vấn đề quốc gia. Đồng thời, phương thức giải quyết vấn đề đều chỉ dựa trên lập trường của hai đảng tạo ra "lối mòn" tư duy rằng mọi chính sách công đều có hai và chỉ hai cách tiếp cận.

Do đó, có ý kiến cho rằng[12], có hay chăng đã đến thời điểm nước Mỹ cần một hệ thống bầu cử đại diện theo tỷ lệ để bảo đảm "các cuộc bầu cử cạnh tranh không chỉ tồn tại ở một số ít các quận hoặc các tiểu bang dao động[13]". Hệ thống này sẽ cho phép các nhóm cử tri thiểu số có cơ hội lựa chọn người đại diện tương ứng với tỷ lệ số lượng của họ, từ đó tạo ra một Nghị viện thực sự phản ánh sự đa dạng về đảng phái, ý thức hệ, chủng tộc và thành phần xã hội của cử tri Hoa Kỳ.

- Bầu cử Tổng thống

Hệ thống bầu cử Tổng thống tại Hoa Kỳ hoạt động theo một cơ chế đặc biệt - cơ chế đại cử tri đoàn. Mặc dù các quy trình bầu cử Tổng thống vẫn tuân theo phương pháp FPTP, tuy nhiên, người dân Mỹ không thực sự trực tiếp bỏ phiếu bầu Tổng thống của họ mà thông qua lá phiếu của 538 đại cử tri[14]. Hiến pháp Hoa Kỳ quy định mỗi bang sẽ cử ra một số đại cử tri bằng tổng số thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ mà bang bầu ra trong Nghị viện, nhưng không một quan chức nào đảm nhiệm chức vụ có lợi tức sẽ được chọn làm đại cử tri[15]. Các đại cử tri thực hiện bỏ phiếu bầu cử ra Tổng thống. Ứng cử viên Tổng thống nào giành được tối thiểu 270 phiếu đại cử tri, tức là trên 50% trong số 538 phiếu đại cử tri, sẽ đắc cử Tổng thống Mỹ.

Cơ chế đại cử tri đoàn tạo ra hai loại phiếu bầu khác nhau: phiếu bầu phổ thông là lá phiếu được bỏ bởi tất cả các cử tri Mỹ đi bầu và phiếu đại cử tri. Sau khi kiểm phiếu phổ thông, các đại cử tri mới được

9) Unite America Institute, *"Not Invited to the Party Primary: Independent Voters and the Problem with Closed Primaries"*, tháng 02/2024.

10) Hansi Lo Wang, *"Many voters say Congress is broken. Could proportional representation fix it?"*, ngày 18/11/2023, https://www.npr.org/2023/11/18/1194448925/congress-proportional-representation-explainer.

11) Michael Coplenz, *"The two-party system is destroying America"*, ngày 28/01/2016, https://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/267222-the-two-party-system-is-destroying-america/.

12) Hansi Lo Wang, tlđd.

13) Các bang dao động hay các bang chiến trường là khái niệm dùng để chỉ các tiểu bang có tính cạnh tranh cao do sự thay đổi trong việc bỏ phiếu cho các đảng khác nhau xuyên suốt các cuộc bầu cử. Các tiểu bang này thường không có truyền thống ủng hộ rõ rệt cho ứng viên của bất kỳ đảng phái chính trị nào.

14) Cả nước Mỹ có 538 phiếu đại cử tri, bằng số ghế trong Hạ viện Mỹ là 535 cộng thêm 3 đại cử tri của thủ đô Washington.

15) Khoản 1 Điều II Hiến pháp Hoa Kỳ.

lựa chọn dựa trên kết quả bầu phổ thông của mỗi bang. Ở hầu hết các bang[16], ứng cử viên nhận trên 50% số phiếu phổ thông sẽ nhận toàn bộ số phiếu đại cử tri của bang đó. Do cơ chế bầu cử hai cấp này, kết quả bầu Tổng thống có thể không phản ánh kết quả số phiếu bầu phổ thông trên toàn quốc. Ứng cử viên chỉ cần nhận được 270 phiếu đại cử tri để giành chiến thắng mà không cần có đa số phiếu phổ thông. Trên thực tế, lịch sử nước Mỹ từng chứng kiến năm lần bầu cử Tổng thống[17] mà Tổng thống đắc cử giành được ít số phiếu bầu phổ thông hơn đối thủ.

Cơ chế đại cử tri đoàn được áp dụng trong bầu cử Tổng thống Mỹ nhằm mục đích không để quyền lực nằm quá nhiều trong tay quần chúng nhân dân thiếu hiểu biết về chính trị, đồng thời làm giảm ảnh hưởng của các bang miền Bắc trong nhánh hành pháp mà vẫn bảo đảm được sự phân chia ba nhánh quyền lực rõ ràng. Tuy nhiên, phương pháp này có những vấn đề của nó:

Một là, sự khác biệt giữa phiếu đại cử tri và phiếu phổ thông ngày càng rõ rệt. Ví dụ, trong cuộc bầu cử năm 2016, dù cựu Tổng thống Donald Trump giành ít hơn cựu Ngoại trưởng Hillary Clinton gần 3 triệu phiếu phổ thông, ông vẫn giành được nhiều hơn 70 phiếu đại cử tri. Sự mất cân bằng này dẫn đến việc các ứng viên tập trung vào các bang chiến trường để giành phiếu đại cử tri[18], thay vì cam kết giải quyết những vấn đề chung trên toàn đất nước. Kết quả là một số tiểu bang dao động có dân số ít lại có sức ảnh hưởng lớn đến việc quyết định Tổng thống. Vào năm 2020, 77% chiến dịch tranh cử diễn ra chỉ ở 6 tiểu bang, chiếm 21% dân số toàn quốc[19]. Malcolm Kenyatta, đại cử tri Tổng thống bang Pennsylvania năm 2020, cho rằng: "Đại cử tri đoàn thiết lập một hệ thống mà trong đó mọi lá phiếu đều không bình đẳng. Một lá phiếu ở nơi này có thể quan trọng hơn lá phiếu ở một nơi khác. Điều đó là không công bằng"[20]. Ngoài ra, việc một Tổng thống có chênh lệch số phiếu phổ thông cao với người thua cuộc có thể làm suy yếu tính hợp pháp của các cuộc bầu cử.

Hai là, Hiến pháp và luật quốc gia không ràng buộc đại cử tri phải tuân theo kết quả phiếu bầu phổ thông. Lịch sử bầu cử hiện đại của Hoa Kỳ đã ghi nhận tới 156 đại cử tri không bỏ phiếu theo sự lựa chọn của cử tri tại bang mình, đặc biệt là trong cuộc bầu cử Tổng thống vào năm 2016 đã có 7 đại cử tri "bất trung"[21] với sự lựa chọn của đa số phiếu bầu phổ thông mà họ đại diện[22]. Nhằm khắc phục tình trạng này, nhiều tiểu bang đã phải tự ban hành các đạo luật nhằm truy cứu trách nhiệm của những đại cử tri "bất trung". Dù vậy, hiện nay mới chỉ có 32 tiểu bang và quận Columbia có quyền kiểm soát hợp pháp đối với phiếu bầu của các đại cử tri. Tuy nhiên, 19 tiểu bang trong số này và quận Columbia không đưa ra hậu quả pháp lý đối với các đại cử

16) Riêng hai bang Maine và Nebraska chia tỉ lệ phiếu bầu đại cử tri theo các hạt bầu cử.

17) Các cuộc bầu cử Tổng thống vào các năm 1824, 1876, 1888, 2000 và 2016.

18) Trong cuộc bầu cử Tổng thống năm 2020, kết quả bầu cử phụ thuộc phần lớn vào 6 bang chiến trường (Arizona, Georgia, Michigan, Nevada, Pennsylvania, Wisconsin). Xem tại: https://vneconomy.vn/sau-tieu-bang-co-the-quyet-dinh-ket-qua-bau-cu-tong-thong-my.htm/.

19) Barry C. Burden, *"An unseen problem with the Electoral College - it tells bad guys where to target their efforts"*, 27/8/2024, URL: https://theconversation.com/an-unseen-problem-with-the-electoral-college-it-tells-bad-guys-where-to-target-their-efforts-236470.

20) Justin Sherman, *"Why does America have the Electoral College — and should we keep it?"*, 18/3/2021, URL: https://www.cbsnews.com/news/electoral-college-system-founders-united-states/.

21) Từ gốc tiếng Anh: "Faithless elector".

22) Xem tại: https://archive.fairvote.org/e_college/faithless.htm.

tri "bất trung". Hơn một phần ba số bang còn lại không có bất kỳ ràng buộc pháp lý nào đối với đại cử tri, cho phép họ bỏ phiếu theo ý muốn hoặc không bỏ phiếu, bất chấp nguyện vọng của cử tri. Năm 2020, Tòa án tối cao Hoa Kỳ phán quyết rằng, các tiểu bang có quyền "trừng phạt" các đại cử tri vi phạm cam kết.

Bên cạnh những vấn đề đã nêu, khả năng bỏ phiếu của công dân Mỹ sống ở nước ngoài hiện đang trở thành một yếu tố quan trọng trong bầu cử tại Hoa Kỳ, cả ở cấp Nghị viện lẫn Tổng thống. Quyền bầu cử gắn liền với quốc tịch và không bị ảnh hưởng bởi địa lý, do đó, luật liên bang bảo đảm quyền bầu cử cho tất cả công dân nước này, bao gồm cả những người đang sinh sống và làm việc ở nước ngoài. Theo thống kê của Chương trình Hỗ trợ bầu cử Liên bang[23], trong năm 2022, có khoảng 4,4 triệu công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài, trong đó gần 3 triệu người đủ điều kiện trở thành cử tri, tương đương khoảng 10 phiếu đại cử tri. Các cử tri này có thể bỏ phiếu trực tiếp tại các Đại sứ quán Hoa Kỳ hoặc thông qua phương thức bỏ phiếu "vắng mặt" qua thư. Mặc dù số lượng phiếu của nhóm cử tri này không lớn, nhưng chúng đã đóng vai trò then chốt trong một số cuộc bầu cử. Điển hình như trong cuộc bầu cử Tổng thống Mỹ năm 2000 giữa Al Gore và George W. Bush, những lá phiếu của cử tri sống tại nước ngoài được kiểm đếm tại bang Florida đã có tính chất quyết định vị Tổng thống mới[24]. Hiện nay, cả Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa đều triển khai các chính sách nhằm tăng cường kết nối với nhóm cử tri này, nhằm bảo đảm rằng "mỗi lá phiếu đều không bị bỏ sót"[25].

2.2. Cộng hòa Liên bang Đức

Cộng hòa Liên bang Đức theo chính thể cộng hòa đại nghị nên Nghị viện (bao gồm Thượng viện và Hạ viện) có quyền thành lập và giám sát Chính phủ. Do đó, công dân Đức chỉ bầu các nghị sĩ vào Nghị viện. Nói hẹp hơn, người dân Đức chỉ bỏ phiếu để quyết định các thành viên của Hạ viện, bởi các thượng nghị sĩ được các bang bổ nhiệm. Quyền bầu cử của công dân được quy định tại Điều 28 Mục III Luật Cơ bản Đức, cho phép công dân từ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử và ứng cử. Công dân sống ở nước ngoài có thể bỏ phiếu qua thư nếu đã đăng ký cử tri trước khi rời khỏi Đức.

Hệ thống bầu cử Hạ viện Đức áp dụng phương pháp đại diện tỷ lệ hỗn hợp (MMP). Trong hệ thống một lần bầu cử - hai lá phiếu này, công dân bỏ hai loại phiếu: phiếu thứ nhất cho ứng cử viên cá nhân và phiếu thứ hai cho đảng. Ứng cử viên nhận nhiều phiếu nhất ở đơn vị bầu cử sẽ được bầu làm nghị sĩ. Phiếu bầu thứ hai quyết định tỷ lệ ghế của các đảng trong Hạ viện, với yêu cầu đảng phải nhận ít nhất 5% phiếu bầu thứ hai hoặc có ít nhất ba nghị sĩ trúng cử trực tiếp để được phân bổ ghế. Do đó, một ứng cử viên có hai cơ hội để bước vào Hạ viện, một là thông qua lá phiếu bầu trực tiếp của người dân, hai là thông qua danh sách của đảng mình.

Phương pháp MMP kết hợp được ưu điểm của cả hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số và theo tỷ lệ đại diện. Hạ viện luôn bảo đảm được rằng, sau các cuộc bầu cử sẽ tìm ra được các nghị sĩ phù hợp với lựa chọn của người dân nhất, đồng thời tạo điều kiện cho các đảng nhỏ có nhiều

23) Xem tại: https://www.fvap.gov/info/reports-surveys/overseas-citizen-population-analysis.

24) Barbara Sprunt, *"Why Americans living abroad are a voting bloc with untapped political potential"*, ngày 06/11/2022, https://www.npr.org/2022/11/06/1132730832/american-citizens-voters-overseas-abroad.

25) Richard Johnson, *"US election: how voting works for Americans overseas"*, ngày 27/10/2020, https://theconversation.com/us-election-how-voting-works-for-americans-overseas-148822.

cơ hội hơn để thể hiện tiếng nói. Hệ thống bầu cử này cũng trao cho cử tri quyền lựa chọn không chỉ cá nhân đại biểu mà còn là đường lối, chính sách của các đảng phái chính trị trong nhiệm kỳ tới. Đồng thời, bằng cách tạo ra nhiều kết quả có tỷ lệ cao, quyền lực bị phân chia cho các đảng phái, kể cả các đảng nhỏ. Do đó, cũng góp phần ngăn chặn được tính độc đoán của đảng nắm quyền đa số, bởi lẽ Chính phủ thường được hình thành từ liên minh các đảng thay vì là Chính phủ một đảng.

Tuy nhiên, hệ thống bầu cử của Đức cũng đang gặp phải một số vấn đề vướng mắc:

Thứ nhất, một bộ phận đại biểu tại Hạ viện có mối liên kết với cử tri tương đối yếu. Trong lá phiếu thứ hai, các cử tri bỏ phiếu để lựa chọn ra đảng phái mà không phải cá nhân ứng cử viên, từ đó, các đảng phái sẽ tự đề cử danh sách ứng cử viên của họ. Do vậy, các đối tượng nghị sĩ do đảng lựa chọn sẽ ưu tiên hoạt động theo cương lĩnh chính trị của đảng mà không bị ràng buộc trách nhiệm với lợi ích của cử tri. Bên cạnh đó, nguyên tắc đa số tương đối đôi khi không phản ánh vào ý chí của đa số do người trúng cử không cần đạt được số phiếu quá bán mà chỉ cần đạt được số phiếu cao nhất trong những người tranh cử.

Thứ hai, phương pháp MMP tạo ra hai loại lá phiếu hoạt động riêng biệt, do đó cử tri có quyền đồng thời lựa chọn chính sách của đảng yêu thích và ứng viên của đảng khác. Chính vì vậy, cơ chế này tạo ra hiện tượng "ghế dư ra" và "ghế cân bằng". Với 299 đơn vị bầu cử trên toàn quốc, thông thường thì Hạ viện Đức sẽ có 598 nghị sĩ, trong đó có 299 nghị sĩ được bầu trực tiếp và 299 nghị sĩ được bầu qua danh sách đảng. Tuy nhiên, nếu một đảng có số nghị sĩ được bầu lên trực tiếp nhiều hơn số nghị sĩ mà đảng đó có được theo tỷ lệ phiếu, thì họ vẫn được giữ số lượng nghị sĩ đó và được gọi là "ghế dư ra". Đồng thời, các đảng khác cũng được tăng lên một số lượng nghị sĩ để tương xứng với tỷ lệ phần trăm số phiếu bầu mà họ nhận được ("ghế cân bằng"). Kết quả là, số lượng nghị sĩ của Hạ viện có thể vượt xa con số 598 nghị sĩ. Ví dụ như Hạ viện Đức khóa 20 hiện tại có tới 736 nghị sĩ. Nghị viện Đức chỉ đứng sau Trung Quốc về số lượng nghị sĩ. Một Nghị viện cồng kềnh làm tăng gánh nặng đối với hệ thống thuế và tạo ra các vấn đề về không gian hoạt động của Nghị viện. Việc có quá nhiều nghị sĩ có thể kéo dài quá trình thông qua chính sách và tiếng nói của một bộ phận nghị sĩ sẽ không được lắng nghe[26].

Thứ ba, một vấn đề khác phát sinh từ hệ thống bầu cử này là phương thức hình thành nên Chính phủ. Nước Đức theo chính thể cộng hòa đại nghị. Do đó Nghị viện Đức là cơ quan bầu ra Chính phủ. Thông thường, Chính phủ sẽ được thành lập từ đảng chiếm đa số nhằm tạo ra sự thống nhất giữa đảng chiếm đa số trong Nghị viện và đảng kiểm soát hành pháp, làm cho quá trình chính sách của các đảng cầm quyền trở nên dễ dàng hơn và hình thành các cơ chế hợp tác giữa hai cơ quan lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, do đặc điểm của hệ thống bầu cử Đức nên trên thực tế, số lượng đảng phái trong Hạ viện Đức thường lớn[27] và gần như rất khó để một đảng nào chiếm đa số. Do đó, để thành lập Chính phủ và bảo đảm các quyết sách được triển khai thuận lợi, thông thường, đảng có số phiếu cao nhất sẽ tìm cách liên minh với các đảng khác để tạo ra một liên minh đa số. Điều này cũng dẫn đến một hệ quả là sự thiếu ổn định chính trị trong trường hợp các đảng không thể hợp tác để tạo thành một

[26] Elizabeth Schumacher, *"Bloated Bundestag: Trouble for German democracy?"*, ngày 15/9/2021, https://www.dw.com/en/bloated-bundestag-trouble-for-german-democracy/a-59188371.

[27] Nghị viện Đức khóa 20 có 9 đảng phái.

liên minh hiệu quả và kết quả là Chính phủ thiểu số[28] được tạo ra.

2.3. Liên bang Nga

Cơ sở hợp hiến ổn định để tiến hành bầu cử tự do dân chủ tại Liên bang Nga là Hiến pháp Liên bang Nga và các luật Liên bang liên quan đến các quyền bầu cử của công dân Nga. Tại Liên bang Nga, pháp luật chia bầu cử thành ba cấp. Tại cấp trung ương, công dân Nga có quyền bỏ phiếu bầu trực tiếp Tổng thống và các thành viên Hạ viện (Duma Nga).

- Bầu cử Hạ viện

Hệ thống bầu cử của Hạ viện Nga và Hạ viện Đức đều áp dụng hệ thống hỗn hợp, nhưng có sự khác biệt rõ rệt. Hạ viện Nga sử dụng hệ thống hỗn hợp PS, gồm hai loại phiếu bầu độc lập: 225 đại biểu được bầu theo hệ thống đa số và 225 đại biểu được bầu theo hệ thống tỷ lệ đại diện. Trong lịch sử bầu cử, chỉ có duy nhất hai nhiệm kỳ mà các hạ nghị sĩ được bầu hoàn toàn theo cơ chế tỷ lệ đại diện[29]. Tuy nhiên, phương pháp này, mặc dù phân tán quyền lực và bảo đảm quyền tham gia của các đảng nhỏ, lại thiếu tính liên kết giữa đại biểu và cử tri, vì danh sách đại biểu được xác định bởi các đảng mà không có sự giám sát chặt chẽ từ phía cử tri. Do đó, từ các nhiệm kỳ sau, Hạ viện Nga đã quay lại với hệ thống bầu cử hỗn hợp.

Từ thực tiễn bầu cử, có thể thấy, vấn đề nổi bật trong bầu cử Hạ viện Nga là mối quan hệ giữa cử tri và người đại diện. Do đó, xu hướng cải cách bầu cử tại Liên bang Nga hướng đến việc tăng cường tính đại diện của đại biểu, trách nhiệm hóa và cá nhân hóa đại biểu. Kể từ cuộc bầu cử Tổng thống Nga năm 2009, Đảng nước Nga Thống nhất (đảng chiếm đa số ghế trong Duma Nga) đã quy định bầu cử sơ bộ bắt buộc để lắng nghe ý kiến cử tri trước khi quyết định danh sách ứng cử viên vào Hạ viện. Trong cuộc bầu cử năm 2021, hơn 11 triệu cử tri (chiếm khoảng 10% tổng số cử tri cả nước) đã tham gia cuộc bầu cử sơ bộ của Đảng này[30]. Nỗ lực duy trì và tăng cường ảnh hưởng của mô hình bầu cử sơ bộ này là sự bổ khuyết cho nhược điểm của hệ thống bầu cử tỷ lệ đại diện, kết hợp một cách tối ưu giữa nguyện vọng của cử tri với danh sách đề cử đại biểu của các đảng phái chính trị tại Nga[31].

- Bầu cử Tổng thống

Bầu cử Tổng thống tại Nga có phần đơn giản hơn. Tương tự như nhiều cuộc bầu cử Tổng thống khác trên toàn thế giới, Nga áp dụng phương pháp bầu cử hai vòng. Các ứng cử viên có thể do các đảng phái chính trị đề cử ra hoặc tự ứng cử. Người dân Nga trực tiếp bỏ phiếu bầu ra Tổng thống của họ với toàn bộ nước Nga là khu vực bầu cử thống nhất. Người chiến thắng là người giành được đa số tuyệt đối phiếu bầu. Nếu không có ứng viên nào nhận được số phiếu bầu quá bán, cuộc bầu cử vòng hai sẽ được tiến hành giữa hai ứng viên có số phiếu bầu cao nhất. Về cơ bản, hình thức bầu cử này cho phép người dân có cơ hội để "sửa sai"

---

28) Chính phủ thiểu số là Chính phủ được thành lập bởi một đảng không chiếm đa số ghế trong Nghị viện. Một Chính phủ thiểu số cần có sự ủng hộ của các nghị sĩ từ các đảng phái khác để thông qua bất kỳ luật nào. Xem thêm tại: https://www.parliament.uk/site-information/glossary/minority-government/.

29) Hạ viện khóa 2007 - 2011, 2011 - 2016.

30) *"Более 11 млн человек сделали свой выбор на предварительном голосовании «Единой России»"*, Edinaya Rossiya, ngày 31/3/2021, https://moscow.er.ru/activity/news/bolee-11-mln-chelovek-sdelali-svoj-vybor-na-predvaritelnom-golosovanii-edinoj-rossii.

31) Mazurevsky K.S., *"К вопросу о развитии избирательных систем в Российской Федерации"*, Образование и право, 2023, №7, DOI: 10.24412/2076-1503-2023-7-30-33.

trong vòng hai, đồng thời tạo nên tính đại diện mạnh mẽ do chỉ có một đơn vị bầu cử duy nhất trên phạm vi toàn quốc.

Các nhược điểm chính của phương pháp bầu cử hai vòng là gánh nặng chi phí tổ chức và sự phức tạp của hai vòng bầu cử có thể dẫn đến sự quan tâm giảm sút của cử tri trong vòng bầu cử thứ hai và tạo ra sự chênh lệch lớn giữa kết quả của vòng một và vòng hai. Tuy nhiên, từ năm 2000 đến nay, các cuộc bầu cử Tổng thống Nga không yêu cầu vòng hai do luôn có ứng viên đạt được đa số phiếu bầu tuyệt đối trong vòng một. Trong bối cảnh đó, trọng tâm cải cách hệ thống bầu cử của Nga đã chuyển hướng vào việc nâng cao sự tham gia của cử tri. Kể từ năm 2018, Ủy ban Bầu cử Trung ương Nga đã tích cực triển khai các công nghệ tiên tiến vào quy trình bầu cử. Trước hết là bảo đảm khả năng tiếp cận thủ tục bỏ phiếu, bất kể cử tri ở đâu bằng việc triển khai cơ chế "Cử tri di động", sau đó là hệ thống bỏ phiếu điện tử từ xa (DEG) và phiếu bầu mã QR. Năm 2024, cuộc bầu cử Tổng thống Nga đã cho phép người dân tại 24 khu vực bầu cử thực hiện bầu cử điện tử bằng cả hình thức trực tiếp và từ xa. Tất cả phiếu bầu điện tử từ xa được mã hóa và lưu trữ trên blockchain, bảo đảm tính ẩn danh và bảo mật. Hệ thống máy tính tại các điểm bỏ phiếu cũng cho phép cử tri thực hiện bỏ phiếu điện tử tại chỗ với thời gian xem xét là một giờ trước khi quyết định. Việc áp dụng hình thức bỏ phiếu điện tử này đã cải thiện đáng kể tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu. Tỷ lệ cử tri bỏ phiếu tại cuộc bầu cử Tổng thống năm 2024 đạt mức cao nhất trong lịch sử bầu cử hiện đại của Nga, với tổng tỷ lệ cử tri bỏ phiếu đạt 77,49%, trong đó 94% là bỏ phiếu điện tử từ xa[32].

3. Một số xu hướng phát triển của các hệ thống bầu cử trên thế giới

Một là, cử tri có xu hướng mong muốn dịch chuyển từ hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số sang hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện hoặc hệ thống bầu cử hỗn hợp cùng với tăng cường trách nhiệm giải trình và ràng buộc mạnh mẽ hơn giữa người đại diện và cử tri. Tại Hoa Kỳ, năm 2022, hơn 200 nhà khoa học chính trị, luật gia và sử gia đã kêu gọi chuyển đổi cơ chế bầu cử Nghị viện sang hệ thống theo tỷ lệ đại diện để giảm phân cực chính trị và bảo đảm tiếng nói của các cộng đồng da màu[33]. Một khảo sát năm 2023 cũng cho thấy, 52% cử tri Mỹ ủng hộ hệ thống tỷ lệ đại diện[34] và 47% mong muốn có nhiều đảng phái hơn để bảo đảm quyền lợi của mình được đại diện đầy đủ[35]. Xu hướng này cũng được ghi nhận ở các quốc gia khác như Anh, New Zealand, Ý và Canada. Theo khảo sát do Trung tâm Nghiên cứu xã hội quốc gia (NatCen) thực hiện vào năm 2021, 51% cử tri Anh ủng hộ cải cách hệ thống bầu cử Hạ viện sang hệ thống tỷ lệ đại diện[36]. Năm 2017, Ý đã sửa

[32] *"Явка на ДЭГ на выборах президента России составила 94 процента"*, RIA Novosti, ngày 17/3/2024, https://ria.ru/20240317/deg-1933786928.html.

[33] *"Letter to Congress on Ending Single Member Congressional Districts and Adopting Proportional Representation"*, https://medium.com/@scholars-redistricting-reform/open-letter-to-congress-to-end-single-member-congressional-districts-and-adopt-proportional-97ad1cf6aa2e.

[34] Sohini Desai, *"How open are Americans to electoral system reform?"*, Shaping the Democracy for Tomorrow, https://protectdemocracy.org/work/how-open-americans-electoral-system-reform/.

[35] Pew Research Center, *"Americans' Dismal Views of the Nation's Politics"*, Survey of US adults conducted July 10-16, 2023, https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/how-well-the-major-parties-represent-americans-the-publics-feelings-about-more-political-parties/.

[36] NatCen, *"Half of Britain wants voting system to change, with clear majority among Labour supporters"*, British Social Attitudes Survey, ngày 22/9/2022, https://natcen.ac.uk/news/half-britain-wants-voting-system-change-clear-majority-among-labour-supporters.

đổi Luật Bầu cử để kết hợp phương pháp bầu cử theo nguyên tắc đa số và theo tỷ lệ đại diện, phản ánh quan điểm rằng hệ thống theo tỷ lệ đại diện hạn chế quyền lực tập trung trong một đảng phái nhất định và thể hiện chính xác hơn nguyện vọng của cử tri.

Hai là, bỏ phiếu điện tử đang dần trở thành một phương thức bầu cử được cử tri ủng hộ. Sự phát triển của công nghệ số đã thúc đẩy thói quen bầu cử của cử tri, từ bỏ phiếu truyền thống bằng giấy sang phương pháp bỏ phiếu điện tử. Hệ thống bỏ phiếu điện tử giúp người dân tiếp cận công tác bầu cử một cách thuận tiện hơn, nâng cao tỷ lệ bỏ phiếu của cử tri, ví dụ như tại Liên bang Nga, bỏ phiếu trực tuyến đã góp phần nâng tỷ lệ bỏ phiếu của quốc gia lên mức kỷ lục. Các quốc gia như Na Uy và Mexico cũng đã áp dụng hình thức bỏ phiếu trực tuyến cho công dân sinh sống ở nước ngoài trong các cuộc bầu cử tổng thống năm 2024 và đang tiến tới tích hợp công nghệ số vào các cuộc bầu cử quốc gia khác[37]. Tuy nhiên, không phải nước nào cũng có phản ứng tích cực với bỏ phiếu điện tử. Tòa án Hiến pháp Đức đã ra phán quyết việc sử dụng phương thức bỏ phiếu điện tử là vi hiến, bởi nó vi phạm nguyên tắc bầu cử công khai. Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu "mọi bước thiết yếu trong bầu cử đều phải tuân theo nguyên tắc kiểm tra công khai". Nói cách khác, công dân phải có khả năng kiểm tra được các quy trình bỏ phiếu điện tử, bao gồm cả hệ thống máy tính được sử dụng cho mục đích này, mà không cần kiến thức chuyên môn đặc biệt. Do việc kiểm tra các thủ tục trong việc bỏ phiếu điện tử yêu cầu khả năng vận dụng kiến thức chuyên môn phức tạp nên kết quả của phương thức bỏ phiếu này không thể được ghi nhận.

Ba là, việc bảo đảm thực hiện quyền bầu cử đối với đối tượng cử tri thường trú ngoại quốc ngày càng được mở rộng. Trong xu hướng hội nhập hóa, toàn cầu hóa hiện nay, số lượng đối tượng cử tri này ngày càng tăng lên và chiếm tỷ lệ không nhỏ trong tổng số cử tri của nhiều quốc gia. Tại Mỹ, đối tượng cử tri này có thể quy đổi tới 10 phiếu đại cử tri[38]. Tại Nga, theo thống kê của Ủy ban Bầu cử Trung ương Nga, số cử tri đang sinh sống ngoài lãnh thổ năm 2024 là gần 1,9 triệu người, chiếm 1,7% tổng số cử tri. Do đó, tại các quốc gia này đã phát triển các hình thức bỏ phiếu dành cho đối tượng cử tri sống tại nước ngoài là thông qua bỏ phiếu qua thư hoặc bỏ phiếu trực tiếp tại Đại sứ quán, Lãnh sự quán. Nhiều nước khác cũng ghi nhận số lượng cử tri sống tại nước ngoài lớn, chẳng hạn như số lượng cử tri Anh thường trú ngoại quốc là khoảng 3,5 triệu[39], số lượng cử tri Thổ Nhĩ Kỳ bỏ phiếu ở nước ngoài là 3,4 triệu người (chiếm 5,3% tổng số cử tri)[40]. Giới hạn quyền bầu cử đối với đối tượng cử tri này khác nhau ở mỗi quốc gia, ví dụ công dân Úc có chỉ có quyền bầu cử trong vòng 6 năm sau khi rời khỏi đất nước, trong khi công dân Đức giữ quyền bầu cử trong 25 năm. Tuy nhiên, xu hướng chung là các quyền này ngày càng được mở rộng để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cử tri. Mới

37) Aylin Elci, *"2024 is the biggest election year in history. What role is e-voting playing and how secure is it?"*, ngày 05/03/2024, https://www.euronews.com/next/2024/03/05/future-of-electronic-voting-uncertain-amid-biggest-ballot-year-in-history.

38) Tương đương với số phiếu của 5 bang Colorado, Maryland, Minnesota, Missouri và Wisconsin.

39) Neil Johnston, *Research Briefing "Overseas voters"*, House of Commons Library, ngày 16/01/2024.

40) Thomas Wieder, *"Turkish elections: How Germany became a reservoir of votes for Erdogan"*, ngày 14/5/2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/05/14/turkish-elections-the-turkish-vote-in-germany-a-reservoir-of-votes-for-erdogan_6026584_4.html.

đây, Luật Bầu cử năm 2022 của Anh đã xóa giới hạn bầu cử 15 năm đối với công dân của nước này sống tại nước ngoài. Nga đẩy mạnh các ứng dụng bỏ phiếu điện tử để hỗ trợ số phiếu "vắng mặt". Một số nước cũng thay đổi phương pháp tính số phiếu bầu của cử tri thường trú ngoại quốc. Phần lớn các quốc gia tính số phiếu bầu của các cử tri này vào đơn vị bầu cử theo nơi cư trú cuối cùng của họ tại nước mình, tuy nhiên, xu hướng mới hiện nay là đặt ra các đơn vị bầu cử riêng cho họ, được gọi là "đơn vị bầu cử nước ngoài". Ý là một điển hình cho việc áp dụng hình thức này. Tại Ý, có 4 đơn vị bầu cử nước ngoài, bao gồm đơn vị dành cho khối cử tri sống tại châu Âu, Nga, Thổ Nhĩ Kỳ và Greenland, đơn vị bầu cử cho khối cử tri sống tại Nam Mỹ, đơn vị bầu cử cho khối cử tri sống tại châu Á, châu Phi, châu Đại Dương và châu Nam Cực và đơn vị bầu cử cho khối cử tri sống tại Trung và Bắc Mỹ. Năm 2010, Pháp đã trao quyền bầu cử cho cử tri ở nước ngoài một cách mạnh mẽ hơn khi thành lập 11 khu vực bầu cử ở nước ngoài, mỗi khu vực bầu một thành viên vào Nghị viện[41]■

[41)] Thea Ridley-Castle, *"How do countries around the world deal with overseas voters?"*, ngày 08/12/2023, https://www.electoral-reform.org.uk/how-do-countries-around-the-world-deal-with-overseas-voters/.

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC PHƯƠNG ÁN... *(tiếp theo trang 28)*

5. Kết luận

Áp thuế tiêu thụ đặc biệt hỗn hợp và ở mức cao hơn đối với thuốc lá là một biện pháp dựa trên bằng chứng và mang lại lợi ích cùng thắng: thắng cho sức khỏe cộng đồng và thắng cho doanh thu thuế và ngân sách Chính phủ.

Với tỷ lệ hút thuốc lá bắt đầu có dấu hiệu tăng trở lại và với gánh nặng cao, ngày càng tăng về sức khỏe, chi phí kinh tế của việc sử dụng thuốc lá, đây chính là thời điểm chín muồi để Việt Nam thực hiện cải cách mạnh mẽ với thuế tiêu thụ đặc biệt thuốc lá để giải quyết hai điểm yếu cơ bản trong hệ thống thuế thuốc lá hiện tại. Đó là mức thuế thấp và thuế thuần túy theo tỷ lệ dựa trên giá bán của nhà sản xuất (cách đánh thuế mà có xu hướng khuyến khích các thương hiệu giá rẻ). Việc chuyển sang một hệ thống thuế hỗn hợp với mức thuế cao hơn sẽ giúp giải quyết những điểm yếu này.

Mô hình TaXSiM của WHO cho thấy cả hai phương án do Bộ Tài chính đề xuất đều có một số điểm tích cực, bao gồm hệ thống thuế hỗn hợp và tăng thuế thường xuyên hằng năm. Điều này sẽ giúp giảm sự sẵn có của các thương hiệu giá rẻ và giảm khả năng chi trả theo thời gian. Tuy nhiên, cả hai phương án đưa ra hiện nay sẽ không tăng thuế đủ cao để giảm hút thuốc xuống dưới mức mục tiêu được đặt ra trong Chiến lược quốc gia phòng chống tác hại thuốc lá đến năm 2030.

Phương án do WHO khuyến nghị sẽ giúp củng cố hơn nữa những điểm tích cực trong các phương án của Bộ Tài chính và giảm tỷ lệ hút thuốc xuống mức đạt được mục tiêu đặt ra trong Chiến lược quốc gia, đó là giảm tỷ lệ hút thuốc ở nam giới xuống dưới 36% vào năm 2030. Phương án thuế này sẽ mang lại nguồn thu thuế nhiều hơn đáng kể cho Chính phủ.

Việc sửa đổi Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt sắp tới là cơ hội để Việt Nam thực hiện mạnh mẽ cải cách thuế tiêu thụ đặc biệt thuốc lá để mang lại lợi ích sức khỏe cho cộng đồng, đặc biệt là cho các thế hệ tương lai và mang lại nhiều nguồn thu thuế hơn để tái đầu tư vào các ưu tiên phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia■

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP ★ 35 NGÔ QUYỀN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI ★ Tel: 08048376 ★ Email: nclp@quochoi.vn ★ https://lapphap.vn