

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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

Chúc Mừng Năm Mới

2016

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Mục lục 2+3/2016

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 6** "Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cần phấn đấu trở thành một tạp chí chuyên ngành về lập pháp hàng đầu tại Việt Nam"

PGS,TS. Đinh Xuân Thảo

Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam

- 8** Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong mười năm qua (2005 - 2015)

GS,TS. Trần Ngọc Đường

- 14** Vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

TS. Trần Du Lịch

- 21** Đôi điều suy nghĩ về Quốc hội của một cựu đại biểu Quốc hội

GS,TSKH. Nguyễn Ngọc Trân

- 27** Phương pháp tiếp cận và một số vướng mắc về nội dung khi điều chỉnh quyền biểu tình bằng luật

TS. Bùi Hải Thiêm

- 34** Việt Nam cần xây dựng Luật Tư pháp quốc tế

TS. Ngô Quốc Chiến

- 42** Các cam kết về lao động trong hiệp định đối tác chiến lược xuyên Thái Bình Dương - TPP

TS. Phạm Trọng Nghĩa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 54** Bàn về một số vấn đề liên quan đến Luật Tiếp cận thông tin

GS,TS. Thái Vĩnh Thắng

- 64** Đánh giá, bình luận quy trình xây dựng chính sách của Dự án Luật về Hội và Luật Tiếp cận thông tin và những góp ý hoàn thiện

TS. Hoàng Ngọc Giao



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS. TS. ĐINH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. DƯƠNG NGỌC NGUU
PGS. TS. ĐINH VĂN NHẢ
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS. TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 043.2121202

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Mục lục 2+3/2016

CHÍNH SÁCH

74 Nhìn lại hành trình từ mức lương tối thiểu đến mức lương cơ sở

TS. Bùi Ngọc Thanh

80 Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam

Nguyễn Anh Phương

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

91 Xâm phạm bản quyền trong môi trường số: giải pháp cho các nhà phát triển công nghệ

TS. Lê Thị Thu Hà - Đào Thị Mai Quyên

103 Những vướng mắc trong đấu tranh, xử lý vi phạm pháp luật về tội phạm công nghệ cao

ThS. Trần Đoàn Hạnh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

112 Pháp luật về hợp tác phi tập trung của Cộng hòa Pháp và kinh nghiệm cho Việt Nam

PGS, TS. Nguyễn Hoàng Anh - Ths. Phạm Lương Khiển

THÔNG TIN LẬP PHÁP

124 Định hướng chủ đề viết bài đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp năm 2016

NCLP



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

PGS. TS. ĐINH XUÂN THẢO (CHỦ TỊCH)
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THI
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯỜU
PGS, TS. ĐINH VĂN NHẢ
PGS, TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ
PGS, TS. HOÀNG VĂN TỬ
TS. PHẠM VĂN HÙNG

TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 043.2121202

TÀI KHOẢN:

0011000467735
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 2+3/2016

STATE AND LAW

- 6** "Journal of Legislative Studies should strive to become a leading professional journal on legislation in Vietnam"

Prof, Dr. Dinh Xuan Thao

The 70 Glorious Years of the Vietnam National Assembly

- 8** Legislative activities of the National Assembly over the last ten years (2005 - 2015)

Prof, Dr. Tran Ngoc Duong

- 14** The National Assembly in the determination of the social-economic development plans

Dr. Tran Du Lich

- 21** Some thoughts of a former MP about the National Assembly

Prof, Dr. Nguyen Ngoc Tran

- 27** Approach to the making of the law on demonstration and issues for considerations at drafting the contents

Dr. Bui Hai Thiem

- 34** Vietnam needs an international private law

Dr. Ngo Quoc Chien

- 42** The commitments to labor in the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement - TPP

Dr. Pham Trong Nghia

DISCUSSION OF BILLS

- 54** Discussion on some issues related to the Law on Access to Information

Dr. Thai Vinh Thang



EDITORIAL:

Prof, Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)
Prof, Dr. DAO TRONG THI
Prof, Dr. PHAN TRUNG LY
Dr. NGUYEN SI DUNG
Prof, Dr. TRAN NGOC DUONG
Dr. NGO DUC MANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Prof, Dr. DINH VAN NHA
Prof, Dr. TRAN DINH NHA
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISMENT:

N^o 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

Legis 2+3/2016

- 64** Review and comment on policy formulation process of the draft Law on Associations and draft Law on Access to Information and suggestions for improvements

Dr. Hoang Ngoc Giao

POLICIES

- 74** Looking back the journey from the minimum wage to the base wage

Dr. Bui Ngoc Thanh

- 80** Policy process and policy analysis in legislative activities in Vietnam

Nguyen Anh Phuong

LEGAL PRACTICE

- 91** Infringement of copyright in the digital environment: solutions for technology developers

Dr. Le Thi Thu Ha - Dao Thi Mai Quyen

- 103** Obstacles in combat and handle of violations of Law on High-tech Crime

LLM. Tran Doan Hanh

FOREIGN EXPERIENCE

- 112** Legislation on non-centralized cooperation of the French Republic and the lessons learnt for Vietnam

Prof, Dr. Nguyen Hoang Anh - LLM. Pham Luong Khien

LEGISLATION INFORMATION

- 124** Orientation topics in the Journal of Legislative Studies in the year 2016

NCLP



EDITORIAL:

Prof, Dr. DINH XUAN THAO (Chairman)
Prof, Dr. DAO TRONG THI
Prof, Dr. PHAN TRUNG LY
Dr. NGUYEN SI DUNG
Prof, Dr. TRAN NGOC DUONG
Dr. NGO DUC MANH
Dr. DUONG NGOC NGUU
Prof, Dr. DINH VAN NHA
Prof, Dr. TRAN DINH NHA
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. PHAM VAN HUNG

EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI
ĐT: 043.2121204/043.2121206
FAX: 043.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

HOANG NHI

LICENSE OF PUBLISMENT:

N^o 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION:

HA NOI: 043.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0011000467735
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING
JOINT STOCK COMPANY



Chúc Mừng Năm Mới
Happy New Year

Mừng

NGUYỄN SINH HÙNG

**Chủ tịch Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam
The President of the National Assembly of the S.R. Viet Nam**



“TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP CẦN PHẦN ĐẦU TRỞ THÀNH MỘT TẠP CHÍ CHUYÊN NGÀNH VỀ LẬP PHÁP HÀNG ĐẦU TẠI VIỆT NAM”

NCLP. Ngày 14/12/2015, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã trang trọng tổ chức Hội nghị Tổng kết 15 hoạt động và kỷ niệm ngày thành lập Tạp chí. PGS, TS. Đinh Xuân Thảo, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp đã đến dự. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin đăng toàn văn bài phát biểu quan trọng của PGS, TS. Đinh Xuân Thảo tại Hội nghị¹.

Kính thưa các đồng chí Lãnh đạo, nguyên Lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội,

Thưa các đồng chí và các vị khách quý,

Kể từ khi thành lập đến nay, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - một cơ quan báo chí của Quốc hội - đã và đang có nhiều cố gắng thực hiện tốt chức năng của mình là tổ chức các hoạt động trao đổi thông tin, tuyên truyền, đăng tải các kết quả nghiên cứu lý luận và thực tiễn, xây dựng và duy trì diễn đàn về Nhà nước, Pháp luật và Chính sách, góp phần phục vụ Quốc hội thực hiện các chức năng lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Trong 15 năm qua, Tạp chí luôn hoạt động đúng tôn chỉ, đúng mục đích. Nội dung của Tạp chí mang tính khoa học chuyên sâu về lập pháp, thu hút được sự tham gia của nhiều chuyên gia, nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn, các đại biểu Quốc hội trong việc viết bài, trao đổi, phản biện và kế thừa các ý tưởng lập pháp phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Ngoài ra, Tạp chí còn chủ động tham gia các hoạt động nghiên cứu khoa học, tổ chức hội nghị, hội thảo, xuất bản sách; thực hiện tuyên truyền, phổ biến đưa Hiến pháp và pháp luật vào cuộc sống; tổ chức các hoạt động từ thiện, đền ơn đáp nghĩa...

Tôi ghi nhận và đánh giá cao những đóng góp của các thể hệ cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên Tạp chí; cảm ơn các đồng chí lãnh đạo, nguyên lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, cảm ơn các nhà khoa học đã có những đóng góp tích cực, hiệu quả cho hoạt động của Tạp chí trong những năm qua.

¹ Tên bài do BBT Tạp chí đặt.

Thưa các đồng chí,

Kết quả hoạt động cụ thể của Tạp chí được thể hiện rất rõ trong Báo cáo tổng kết do đồng chí Tổng biên tập trình bày. Tôi xin phát biểu một số ý kiến, suy nghĩ của mình để góp ý cùng với các đồng chí về sự phát triển Tạp chí trong thời gian tới.

Vấn đề thứ nhất, phải tiếp tục quán triệt tôn chỉ, mục đích của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của nước ta hiện nay, việc cung cấp thông tin nghiên cứu đa chiều về nhà nước, pháp luật và chính sách cho các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách là một nhu cầu thiết yếu.

Vấn đề thứ hai, Tạp chí phải tiếp tục phát triển đội ngũ các cộng tác viên, thu hút thêm các nhà khoa học, tăng cường liên kết, hợp tác với các cơ quan, tổ chức nghiên cứu ở trong và ngoài nước. Đồng thời, Tạp chí phải chú trọng công tác xây dựng, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên có trình độ và năng lực chuyên môn; phát huy tinh thần đoàn kết nhằm thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao; phải hoàn thiện quy trình biên tập chặt chẽ và nâng cao trách nhiệm của các biên tập viên để góp phần nâng cao chất lượng Tạp chí.

Vấn đề thứ ba, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cần “đổi mới mạnh mẽ” như lời căn dặn của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng ghi trong thư chúc mừng, phấn đấu trở thành một Tạp chí chuyên ngành về lập pháp hàng đầu tại Việt Nam, với tư cách là một cơ quan báo chí thuộc Viện Nghiên cứu Lập pháp - Cơ quan nghiên cứu thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tạp chí cần phát huy hơn nữa thế mạnh của mình để luôn là địa chỉ tin cậy công bố các kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học, góp phần thiết thực vào việc nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước; phấn đấu thực sự trở thành diễn đàn có uy tín về lý luận, thực tiễn trong lĩnh vực Nhà nước và Pháp luật - một Tạp chí chuyên ngành về lập pháp hàng đầu.

Vấn đề thứ tư, về cơ sở vật chất, trụ sở, trang thiết bị làm việc. Trụ sở và các trang thiết bị của Tạp chí hiện đã xuống cấp trầm trọng, nên cần sớm được cải tạo, nâng cấp. Hoạt động của Tạp chí trong lĩnh vực báo chí luôn đòi hỏi phải hiện đại hóa trang thiết bị và máy móc phục vụ chuyên môn, nên Tạp chí cần có các đề xuất cụ thể với Lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp, Lãnh đạo Văn phòng Quốc hội để xem xét, giải quyết.

Kính thưa các đồng chí,

Sau 15 năm hoạt động, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã đạt được những thành tựu to lớn. Thay mặt lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp, tôi xin biểu dương các thế hệ cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên Tạp chí. Xin cảm ơn và chúc mừng sự đóng góp của Tạp chí đối với hoạt động của Quốc hội trong thời gian qua.

Xin kính chúc các đồng chí đại biểu, các vị khách quý sức khỏe, hạnh phúc. Chúc các cán bộ, phóng viên, biên tập viên, nhân viên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp sức khỏe, hạnh phúc và tiếp tục góp phần tích cực vào việc nâng cao chất lượng hoạt động của Tạp chí để có nhiều đóng góp hơn nữa cho công tác nghiên cứu, xây dựng và phổ biến chính sách, pháp luật.

Chúc Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp không ngừng lớn mạnh.

Xin trân trọng cảm ơn!

Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam:

HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI TRONG MƯỜI NĂM QUA (2005 - 2015)

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG*

1. Trong mười năm qua (từ năm 2005 đến 2015) hoạt động lập pháp của Quốc hội diễn ra trong bối cảnh công cuộc xây dựng và phát triển đất nước đặt ra những đòi hỏi nặng nề và bức thiết hơn so với những năm trước đây

Một là, bước vào năm 2005, sau gần hai mươi năm tiến hành công cuộc đổi mới, nhận thức của chúng ta về nền kinh tế thị trường định hướng XHCN được tiếp tục hoàn thiện và có bước phát triển mới. Nghị quyết số 21-NQ/TU ngày 30/1/2008 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (tại Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN đã đưa ra khái niệm, đặc điểm cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

Theo đó, kinh tế thị trường định hướng XHCN được hiểu là nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN. Đây là một kiểu tổ chức kinh tế vừa tuân theo những quy luật của kinh tế thị trường vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội, thể hiện trên cả ba mặt:

sở hữu, tổ chức quản lý và phân phối, nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Quan hệ phân phối bảo đảm công bằng và tạo động lực cho phát triển; thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Theo những nội dung mới đó, pháp luật về kinh tế phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện để đảm bảo Nhà nước quản lý đủ sức, điều tiết, thúc đẩy nền kinh tế - xã hội phát triển.

Hai là, Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001, đã có một bước đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tuy thế, thực tiễn tổ chức hoạt động của hệ thống chính trị nói chung, bộ

***GS, TS. Nguyễn Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội**

máy nhà nước ta nói riêng cũng đang đặt ra nhiều vấn đề mới cần được giải quyết ở tầm Hiến pháp. Yêu cầu phát huy dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân đòi hỏi cần bổ sung làm rõ cơ chế nhân dân trao quyền và các hình thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Kịp thời thể chế hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Yêu cầu phải phát huy mạnh mẽ nhân tố con người, coi con người là mục tiêu, là nguồn lực của sự phát triển; đề cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thực tiễn tổ chức, hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương cũng như các cơ quan tư pháp trong những năm qua cho thấy nhu cầu đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động đặt ra một cách cấp thiết.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2011) đã bổ sung, phát triển Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Cương lĩnh đã bổ sung, phát triển những nhận thức mới của Đảng về con đường đi lên chủ nghĩa xã hội của đất nước ta trong tình hình mới. Cương lĩnh đã xây dựng một hệ thống gồm tám đặc trưng cơ bản của mô hình chủ nghĩa xã hội mà chúng ta xây dựng. Trong tám đặc trưng đó, thì nhân dân làm chủ, nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân do Đảng Cộng sản lãnh đạo là đặc trưng rất quan trọng. Nó kết hợp với các chế định và quy định về các nhân tố khác, phản ánh bản chất, trạng thái riêng của chế độ XHCN của nước ta.

Tất cả những điều nói trên đòi hỏi Quốc hội phải tiến hành xây dựng và sửa đổi nhiều đạo luật, trong đó sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 là nhiệm vụ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đồng thời, sau khi Hiến pháp mới có hiệu lực thì phải sửa đổi, bổ sung các đạo luật cho phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp.

Ba là, trong bối cảnh toàn cầu hóa, thế giới phẳng, lợi ích của các nước vượt ra ngoài phạm vi của quốc gia, nhu cầu phải hợp tác trên phạm vi quốc tế ngày càng trở nên phổ biến. Các quốc gia lớn, nhỏ, mạnh, yếu tùy thuộc lẫn nhau, ràng buộc lẫn nhau tạo thành một xu thế. Thực tế cho thấy, các nước không phân biệt chế độ xã hội khác nhau, trình độ phát triển khác nhau cùng tồn tại, cùng hợp tác vì mục tiêu chung là hòa bình và phát triển. Bên cạnh đó, vẫn còn tồn tại xu hướng đấu tranh, cạnh tranh quyết liệt vì lợi ích quốc gia, dân tộc. Vì vậy, chưa bao giờ vấn đề lợi ích của quốc gia, dân tộc lại được đặt thành trung tâm điểm trong chiến lược phát triển của các nước như giai đoạn hiện nay và trong tương lai gần.

Tình hình thế giới nêu trên có tác động mạnh mẽ đến từng nước, trong đó có nước ta, đòi hỏi chúng ta cần có những giải pháp nhằm tích cực, chủ động giải quyết những vấn đề phát sinh. Trong số các giải pháp thì giải pháp về mặt xây dựng và hoàn thiện pháp luật có ý nghĩa quan trọng. Vì vậy, hoạt động lập pháp của Quốc hội trở thành một nhiệm vụ cấp thiết.

2. Nhìn lại những thành tựu và hạn chế trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua và một số kiến nghị

Với những đòi hỏi nặng nề và bức thiết như nói trên, hoạt động lập pháp của Quốc hội nước ta mười năm qua đã đạt được những thành tựu đặc biệt quan trọng.

2.1. Những kết quả trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua

Đánh giá một cách tổng quan trong mười năm qua, từ năm 2005 đến 2015, hoạt động lập pháp của Quốc hội được tiến hành một cách mạnh mẽ, quyết liệt với quyết tâm nâng cao cả về chất lượng lẫn số lượng các dự án luật được thông qua, nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn các đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, nhất là phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế văn hoá - xã hội; khoa học công nghệ; bảo vệ môi trường và tài nguyên; an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội; và đặc biệt là xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN sau khi Hiến pháp năm 2013 ra đời.

- *Những kết quả đạt được:*

Về số lượng: Chưa có thời kỳ nào mà số lượng các dự án luật được Quốc hội ban hành nhiều như trong thời kỳ đổi mới, nhất là trong mười năm trở lại đây. Kết thúc mỗi nhiệm kỳ các khóa Quốc hội đều hoàn thành một chương trình lập pháp khổng lồ. Sau gần ba mươi năm tiến hành công cuộc đổi mới, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã ban hành số lượng luật, pháp lệnh gấp 8 lần so với 41 năm trước (từ 2/9/1945 đến 30/2/1986, nước ta ban hành 63 luật, pháp lệnh; từ ngày 1/1/1987 đến ngày 30/12/2013, nước ta đã ban hành được 483 luật, pháp lệnh). Chỉ riêng từ tháng 5 năm 2005 đến tháng 6 năm 2015, Quốc hội đã thông qua 238 luật và pháp lệnh (30 pháp lệnh, 208 luật). Trong đó gồm 40 văn bản thuộc lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị và pháp luật về quyền con người, quyền công dân; 66 văn bản trong lĩnh vực kinh tế; 74 văn bản trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, thể thao, du lịch, dân tộc tôn giáo, dân số gia đình... 42 văn bản trong lĩnh vực pháp luật về an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội. Đặc biệt, trong thời kỳ này đã tiến hành sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đảm bảo cơ sở hiến định cho việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới một cách toàn diện đất nước và chủ động hội nhập quốc tế.

Trong số các dự án luật đã được thông qua, có nhiều luật rất mới lần đầu tiên được ban hành ở nước ta như trong lĩnh vực kinh tế có Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Quản lý nợ công; trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước có Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước; Luật Công chức, viên chức; trong lĩnh vực xã hội có Luật Bình đẳng giới; trong lĩnh vực khoa học công nghệ có Luật Năng lượng nguyên tử, Luật Công nghệ cao, Luật Đa dạng sinh học...

Về chất lượng: Nội dung của các dự án luật được thông qua khá phong phú, điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội từ việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện

bộ máy nhà nước, theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân; đến việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện cơ chế và công cụ quản lý nhà nước về các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học công nghệ, an ninh, quốc phòng và đối ngoại. Đặc biệt, nội dung của các dự án luật được Quốc hội các khoá XII, XIII ban hành đều là những vấn đề bức xúc của đời sống xã hội, phản ánh đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, phù hợp với thực tiễn của đất nước và tiếp thu có chọn lọc các giá trị tiên bộ của nhân loại. Vì thế, nhìn chung các luật này đã đáp ứng các đòi hỏi của cuộc sống, nhất là kịp thời bổ sung, hoàn thiện các luật không phù hợp với sự vận động và phát triển của thực tiễn (trong số 55 dự án luật đã được Quốc hội khoá XII ban hành có gần một nửa là các dự án luật sửa đổi, bổ sung các luật hiện hành). Kỹ thuật lập pháp cũng được Quốc hội đặc biệt quan tâm và đòi hỏi ngày càng gay gắt, nên tình trạng luật chỉ quy định nguyên tắc chung chung, không trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội mà phải thông qua văn bản dưới luật cụ thể hoá thi hành đã giảm nhiều, hạn chế dần luật sau khi ban hành phải chờ đợi nghị định và thông tư mới đi vào cuộc sống.

- *Những đổi mới trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua*

Từ kết quả hoạt động lập pháp của Quốc hội các khoá XII, XIII có thể nhìn thấy một số điểm mới sau đây:

Một là, hoạt động lập pháp bao quát hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội. Từ việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị; về đảm bảo quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân; về thể chế, kinh tế thị trường định hướng XHCN đến xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình và về quốc phòng, an ninh đều đã có bước tiến bộ về chất lượng và số lượng, góp phần làm cho hệ thống pháp luật đồng bộ hoá, đầy đủ hơn, nhất là từ sau

khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực thi hành.

Đối với pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước, đã xây dựng Luật về cán bộ công chức (trên cơ sở Pháp lệnh về cán bộ, công chức), xây dựng Luật về bồi thường nhà nước trên cơ sở của thực tiễn thực hiện Nghị quyết số 388 của UBTWQH và kinh nghiệm của các nước, sửa đổi, bổ sung hầu hết các luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước theo tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013.

Đối với pháp luật về đảm bảo quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, Quốc hội khoá XII và XIII đã kịp thời thể chế hoá được một số giá trị tiên bộ của nhân loại thể hiện trong các điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên như bỏ hình phạt tử hình đối với nhiều tội trong Bộ luật Hình sự, vai trò của luật sư, của tranh tụng từng bước được đề cao trong hoạt động tư pháp, nhất là sau khi ban hành Hiến pháp năm 2013.

Đối với pháp luật về kinh tế, Quốc hội khoá XII, khoá XIII tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Một số luật mới được ban hành ở nước ta như: Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Quản lý nợ công, Luật Thuế thu nhập cá nhân... Những luật mới này đã góp phần hoàn thiện thêm một bước pháp luật về kinh tế, đảm bảo đủ sức điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực kinh tế - dân sự của nền kinh tế thị trường.

Đối với pháp luật về lao động và an sinh xã hội, Quốc hội khoá XII, XIII đã tiếp tục thể chế hoá các quan điểm, đường lối của Đảng ta thành các đạo luật như: Luật về Khám chữa bệnh, Luật Bảo hiểm y tế, Luật về Người khuyết tật, Luật An toàn thực phẩm, Luật Bảo hiểm xã hội,... đã góp phần giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc, làm cho pháp luật về các vấn đề xã hội ngày càng hoàn thiện.

Hai là, nhìn vào số lượng các dự án luật đã được thông qua trong các nhiệm kỳ Quốc hội mười năm qua, có thể thấy rằng, các dự án luật sửa đổi, bổ sung chiếm một tỷ lệ lớn

(gần một nửa). Điểm mới này cho thấy, nỗ lực của các khoá Quốc hội trước đây - nhất là Quốc hội khoá XI - đã ban hành một khối lượng luật rất lớn; trên hầu hết các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội đã có các đạo luật cơ bản điều chỉnh. Nhưng qua thời gian, các đạo luật đã ban hành có chất lượng chưa cao, chưa dự báo được thực tiễn vận động phong phú, phức tạp của các quan hệ xã hội. Vì vậy, song song với việc ban hành các đạo luật mới, Quốc hội khoá XII, XIII phải đảm đương nhiệm vụ sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các đạo luật do Quốc hội các khoá trước đó ban hành để kịp thời đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn. Có thể nói, Quốc hội các khoá XII, XIII là Quốc hội mở đầu một thời kỳ mới - thời kỳ xây dựng hệ thống pháp luật theo chiều sâu và chấm dứt thời kỳ xây dựng hệ thống pháp luật theo chiều rộng.

2.2. Những tồn tại trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua

Mặc dù cả về lượng và chất của các dự án luật được Quốc hội ban hành trong mười năm qua đã có sự tiến bộ, nhưng, so với đòi hỏi của thực tiễn và mong muốn của nhân dân, hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng còn một số tồn tại chủ yếu sau đây:

- Về chất lượng lập pháp, trong một số đạo luật còn chứa đựng những quy định phản ánh không đầy đủ nhu cầu của cuộc sống nên tác dụng điều chỉnh không cao, một số quy định còn thể hiện ý chí chủ quan, tính dự báo không cao, tính khả thi còn thấp, nên sức sống của một số điều luật và đạo luật không dài. Việc ủy quyền lập pháp cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn nhiều nên việc cụ thể hóa luật không kịp thời, làm cho luật chậm đi vào cuộc sống, gây khó khăn cho việc thực hiện luật và tiềm ẩn nguy cơ văn bản dưới luật trái với luật. Về hình thức thể hiện, tuy có nhiều tiến bộ nhưng nhiều điều luật vẫn còn quy định dài dòng, thiếu rõ ràng, minh bạch và thiếu chế tài cụ thể.

- Dân chủ hoá trong hoạt động lập pháp có tiến bộ nhưng vẫn còn hình thức. Chưa thu hút được đông đảo các chuyên gia, các nhà quản lý, các đối tượng trực tiếp chịu sự

tác động của các quan hệ xã hội vào hoạt động soạn thảo, thẩm tra, thẩm định, thảo luận và xem xét thông qua các dự án luật. Các hội thảo và hội nghị góp ý kiến vào các dự án luật tổ chức còn hình thức, chưa thực chất.

- Chưa tính toán chi phí phải bỏ ra về vật chất và tinh thần để tổ chức thực hiện các dự án luật sau khi thông qua nên góp phần làm cho bộ máy và con người ngày càng phình ra.

2.3. Một số kiến nghị

Trước đòi hỏi phát triển một cách toàn diện về kinh tế, chủ động mở cửa và hội nhập, xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy nhân tố con người theo tinh thần và nội dung mới của Hiến pháp năm 2013; nhiệm vụ lập pháp của Quốc hội trong thời gian tới rất nặng nề:

- Về số lượng, theo kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp đã được UBTVQH ban hành, kèm theo Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 2/1/2014 thì từ nay đến năm 2020, Quốc hội sẽ xem xét thông qua 26 dự án luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị; 15 dự án luật, bộ luật về quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân; 38 dự án luật về kinh tế, xã hội, văn hóa - giáo dục, khoa học công nghệ và môi trường và 10 dự án luật về bảo vệ Tổ quốc.

- Về chất lượng lập pháp, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013 là quá trình nhận thức, thay đổi tư duy, rà soát, sửa đổi, bãi bỏ hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, tập trung sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các đạo luật và bộ luật hiện có, nâng cao chất lượng của nó để nhanh chóng phát huy mạnh mẽ hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh của Hiến pháp trong thực tế. Đồng thời, xây dựng một số đạo luật mới để lấp kín các khoảng trống mà từ trước tới nay ở nước ta chưa có luật điều chỉnh. Đây là những dự án luật mới, rất phức tạp và nhạy cảm, ta chưa có thực tiễn và kinh nghiệm nhưng rất cần thiết cho việc

thực hiện quyền con người, quyền công dân, phát huy nhân tố con người và xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN theo tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013. Đó là Luật về Lập hội, Luật Biểu tình, Luật về Quyền tiếp cận thông tin, Luật Giám sát và phản biện xã hội. Việc sửa đổi và bổ sung các đạo luật hiện có, cũng như xây dựng mới một số dự án luật chưa có là việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phát triển theo chiều sâu; công việc không kém phần khó khăn so với giai đoạn trước đây, thậm chí còn khó khăn, phức tạp hơn. Vì thế, xin có một số kiến nghị:

Một là, tiếp tục đổi mới tư duy, nắm vững tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013, nâng cao năng lực lập pháp của các cơ quan có thẩm quyền là đòi hỏi khách quan và cấp thiết. Trước hết, đòi hỏi phải đoạn tuyệt mạnh mẽ và dứt khoát với các tư duy pháp lý như phân biệt đối xử, thiếu minh bạch, thiếu công khai, thiếu dân chủ hoặc dân chủ hình thức, trách nhiệm không rõ ràng, cụ thể, còn ẩn chứa trong các quy định của pháp luật... Đồng thời, xây dựng các tư duy pháp lý mới chỉ đạo việc hình thành các chính sách trong các dự án luật như đề cao chủ quyền nhân dân, đề cao trách nhiệm của Nhà nước, thừa nhận giá trị phổ quát của tính công khai, minh bạch trong tổ chức đời sống chính trị, kinh tế, xã hội; dân chủ hóa và mở cửa trong nền kinh tế đòi hỏi phải cải cách, đổi mới một cách đồng bộ tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và phòng chống sự tha hóa của quyền lực nhà nước theo nguyên tắc hiến định: *Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp* (Điều 2); bình đẳng về điều kiện và môi trường như nhau là nhân tố để phát triển con người và phát triển xã hội... Nhận thức sâu sắc các giá trị mới của Hiến pháp, kế thừa và phát triển các giá trị hiện có, đổi mới tư duy một cách căn bản là nhân tố quyết định nâng cao năng lực của các chủ thể có thẩm quyền trong quy trình lập pháp,

là yếu tố quyết định chất lượng của các đạo luật được thông qua.

Hai là, nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra các dự án luật của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Để thẩm tra thực sự trở thành một cuộc phản biện chính sách thể hiện trong dự án luật, cần giao cho một số thành viên của cơ quan chủ trì thẩm tra chuẩn bị bài phản biện, thậm chí có thể mời một, hai chuyên gia độc lập am hiểu sâu sắc các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của dự án luật viết bài phản biện và tham gia hội nghị thẩm tra. Đồng thời, trước và sau thẩm tra còn phải tiến hành nhiều cuộc hội thảo thu hút đông đảo những nhà khoa học, những người quản lý am hiểu, những người thuộc đối tượng điều chỉnh của dự án luật tham gia một cách thực chất, đóng góp ý kiến thiết thực cho dự án luật. Trong những trường hợp cần thiết, cần tiến hành thêm điều tra xã hội học để làm rõ thêm một số chính sách của dự án luật còn có ý kiến khác nhau. Hội nghị thẩm tra một dự án luật phải tiến hành công phu với nhiều hình thức trước, trong và sau hội nghị, không chỉ là đóng góp ý kiến mà thực sự là một hội nghị phản biện. Nội dung phản biện không chỉ là chính sách thể hiện trong dự án luật có phù hợp với ý nguyện của nhân dân, phù hợp thực tiễn, có tính khả thi hay không mà còn phải đánh giá trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong quá trình soạn thảo, thẩm định theo đòi hỏi của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá chất lượng của các tài liệu kèm theo dự án luật như báo cáo đánh giá sự tác động của các chính sách trong dự án luật, báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật... Nếu chất lượng của các dự thảo luật, các tài liệu kèm theo chưa đạt yêu cầu, chưa đáp ứng các đòi hỏi của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hội nghị thẩm tra có thể yêu cầu làm lại. Cần phải tránh tình trạng xuê xoa, dựa dẫm, ỷ lại, dĩ hoà vi quý, trách nhiệm không rõ ràng trong thẩm tra các dự án luật.

Ba là, cần gắn kết chặt chẽ nhiều hơn nữa việc thực hiện chức năng lập pháp với

việc thực hiện chức năng giám sát trong hoạt động thẩm tra các dự án luật. Từ lâu nay, việc thực hiện chức năng lập pháp và thực hiện chức năng giám sát dường như là hai công việc có tính độc lập, tiến hành một cách riêng rẽ. Vì thế, thời gian dành cho hoạt động lập pháp bị chi phối bởi thời gian thực hiện hoạt động giám sát. Nếu có kế hoạch, biết kết hợp hoạt động giám sát phục vụ cho hoạt động thẩm tra các dự án luật, thì việc thẩm tra dự án luật chắc chắn sẽ có cơ sở thực tiễn phong phú phục vụ cho thẩm tra.

Bốn là, cần tiếp tục đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó cần phải quy định cụ thể hơn trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền trong các công đoạn của quy trình lập pháp và quy định các chế tài khi các chủ thể đó vi phạm. Cần phải đặc biệt làm rõ trách nhiệm của cơ quan soạn thảo dự án luật trong việc xây dựng hệ thống chính sách và đánh giá sự tác động của các chính sách đó. Nếu có sửa đổi, bổ sung chính sách trong các dự án luật đưa trình ở các giai đoạn thẩm tra, xem xét, thảo luận và thông qua của Quốc hội thì cần phải đảm bảo cho Chính phủ bảo vệ chính sách do mình đưa ra. Làm như vậy để luật sau khi thông qua, nếu không đi vào cuộc sống thì cơ quan đưa trình dự án luật không thể đổ lỗi cho Quốc hội. Hoạt động lập pháp sẽ nâng cao được trách nhiệm, minh bạch hoá được các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong các bước của quy trình lập pháp, góp phần tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động lập pháp. Kiên quyết khắc phục tình trạng ủy quyền lập pháp tràn lan bằng quy định giao cho cơ quan có thẩm quyền cụ thể hóa thi hành.

Năm là, Quốc hội trong quá trình thẩm tra, thảo luận và xem xét thông qua một dự án luật, cần phải đặc biệt quan tâm đến việc liệu có “đề” thêm ra tổ chức, “đề” ra nhiệm vụ, “đề” ra biên chế trong các quy định của dự án luật và phải tính toán cụ thể, chặt chẽ chi phí về vật chất, tinh thần và con người phải bỏ ra để tổ chức thực hiện luật ■

VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC QUYẾT ĐỊNH KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

TRẦN DU LỊCH*

Một trong mười lăm nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định tại khoản 3 Điều 70 của Hiến pháp năm 2013 là: “Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”. Bài viết nhằm làm rõ nội hàm của điều khoản trên của Hiến pháp từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội và từ kinh nghiệm của bản thân tác giả khi làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội.

1. Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

1.1 Phân định thẩm quyền của các cấp chính quyền trong việc quyết định nội dung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Theo Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội, một trong những quyền hạn và nghĩa vụ của Quốc hội là “quyết định kế hoạch kinh tế - xã hội của đất nước”. Ngoài nội dung trên, chưa có một văn kiện pháp lý nào xác định chi tiết những nội dung thuộc kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, mà Quốc hội có nghĩa vụ và quyền hạn quyết định. Trên thực tế, hoạt động của Quốc hội nước ta đều quyết định nhiều chỉ tiêu về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm dưới hình thức một nghị quyết của Quốc hội; đồng thời điều chỉnh những mục tiêu và nội

dung đó khi cần thiết cũng dưới hình thức nghị quyết của Quốc hội. Vấn đề đặt ra là những nội dung nào thuộc kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước mà Quốc hội cần quyết định để vừa phản ánh được quyền lực của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, vừa bảo đảm sự linh hoạt trong điều hành của Chính phủ, phù hợp với sự vận hành của cơ chế kinh tế thị trường. Vì vậy từ năm 2006, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã yêu cầu: “Phân định rõ chức năng, mối quan hệ giữa Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong quản lý nhà nước về kinh tế và xã hội”. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có Luật về kế hoạch, nên ngay trong các đạo luật tổ chức Quốc hội, tổ chức Chính phủ mới sửa

*TS. Phó Trưởng đoàn Đại biểu Quốc hội TP. Hồ Chí Minh.

đổi, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương mới ban hành, cũng chưa phân định rõ những chức năng liên quan đến việc quyết định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội ở mỗi cấp chính quyền như thế nào.

Trong nội dung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm đều có cơ cấu nội dung gồm ba phần chính: (1) đánh giá hiện trạng; (2) xác định mục tiêu phương hướng và chỉ tiêu phát triển; (3) đề ra chính sách giải pháp tổ chức thực thi.

Vấn đề đặt ra ở đây là với thẩm quyền của mình, Quốc hội quyết định tất cả nội dung của kế hoạch hay chỉ quyết định những nội dung gắn liền với thẩm quyền lập pháp của Quốc hội. Thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta cho thấy, chưa có sự phân định rạch ròi về vấn đề này, nên trong thực tế có nhiều trường hợp những quyết định của Quốc hội hoặc không quán xuyên hết các vấn đề quan trọng của đất nước mà cơ quan quyền lực nhà nước phải quyết định nhằm phản ánh được ý chí và nguyện vọng của nhân dân, hoặc quyết định quá sâu vào công tác điều hành của Chính phủ, hạn chế tính linh hoạt trong điều kiện vận hành của cơ chế kinh tế thị trường.

1.2. Cơ sở lý luận và thực tiễn về vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm

1.2.1 Nhà nước với tư cách là một trong ba chủ thể của kinh tế thị trường:

Ngày nay trên thế giới không còn một nền kinh tế nào được gọi là nền kinh tế tự do hoàn toàn, mà tất cả các nền kinh tế, dù ở mức độ khác nhau, đều có sự can thiệp của nhà nước vào sự vận hành của thị trường. Chính vì vậy, về mặt lý thuyết đã hình thành lý luận về kinh tế vĩ mô, mà nội dung chính là nhà nước sử dụng các công cụ để điều tiết thị trường. Do đó, người ta thường nói rằng, trong nền kinh tế thị trường có ba chủ thể: (1) người sản xuất (nói chung các chủ thể tạo ra sức cung); (2) người tiêu dùng (nói chung

các chủ thể tạo ra sức cầu) và (3) nhà nước (người vừa tham gia vào khối cung, vừa tham gia vào khối cầu, vừa điều tiết cung cầu). Để thực hiện chức năng này, nhà nước thường sử dụng bốn nhóm công cụ:

- Hệ thống pháp luật điều chỉnh các hành vi diễn ra trong đời sống kinh tế nhằm tạo ra một trật tự cho các chủ thể tham gia, mà người ta thường gọi là “luật chơi” hay hệ thống pháp luật về kinh tế.

- Xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nhằm định hướng cho sự hoạt động của thị trường và làm cơ sở cho việc xây dựng các chính sách kinh tế. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ngắn hạn, trung hạn và dài hạn còn phản ánh con đường phát triển của một đất nước; sự huy động nguồn lực xã hội bảo đảm cho sự phát triển bền vững.

- Hệ thống các chính sách kinh tế, tài chính - thường gọi là kinh tế vĩ mô để tác động vào thị trường hay điều chỉnh tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế phù hợp với mục tiêu của kế hoạch đề ra.

- Sử dụng lực lượng vật chất của nhà nước để can thiệp vào thị trường, tức là vai trò của kinh tế nhà nước như hàng hóa dịch vụ công cộng.

Nhà nước sử dụng bốn nhóm công cụ trên, với mức độ khác nhau cho từng loại tùy thuộc vào đặc điểm của thị trường, tính chất của thể chế chính trị, lịch sử truyền thống của mỗi nước; đồng thời có sự điều chỉnh ở mức độ khác nhau tùy thuộc vào từng giai đoạn phát triển.

Thể chế kinh tế thị trường của nước ta có điểm chung của mọi nền kinh tế thị trường, nhưng có những điểm riêng biệt phù hợp với thể chế chính trị và tính đặc thù của nền kinh tế đất nước. Điểm đặc thù nổi bật là nâng cao vai trò của Nhà nước trong quá trình vận hành của cơ chế thị trường, mà chúng ta thường gọi là nâng cao hiệu quả và hiệu lực của quản lý nhà nước, tức thực hiện chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước như:

định hướng sự phát triển bằng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và cơ chế và chính sách trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc của thị trường; tác động đến thị trường chủ yếu thông qua các cơ chế, chính sách và các công cụ kinh tế.v.v..

Có thể nói, chính vai trò của Nhà nước sẽ làm hạn chế những thất bại của thị trường và có khả năng khắc phục những khuyết tật cố hữu của thị trường. Chức năng này càng quan trọng đối với cơ chế thị trường theo mô hình Việt Nam.

1.2.2 Mục tiêu của kinh tế vĩ mô

Khi thiết lập chiến lược, kế hoạch hay sử dụng các chính sách và công cụ phát triển kinh tế - xã hội của một đất nước, người ta thường tập trung vào mục tiêu của kinh tế vĩ mô. Thông thường khi nói đến mục tiêu kinh tế vĩ mô, người ta thường tập trung vào bốn mục tiêu chính:

- Tốc độ tăng trưởng kinh tế phản ánh qua tốc độ tăng trưởng GDP hay GNP cùng với chỉ tiêu GDP/người vào những mốc thời gian nhất định. Đây là mục tiêu bao trùm nhất của kinh tế vĩ mô, phản ánh chung nhất về thành tựu phát triển của một nền kinh tế. Tuy chỉ báo này chưa phản ánh đầy đủ chất lượng của một nền kinh tế, nhưng luôn luôn là chỉ báo quan trọng nhất để đánh giá sự thành công hay thất bại của một nền kinh tế.

- Kiểm soát giá cả thông qua chỉ báo CPI hay thường nói là kiểm soát lạm phát, là chỉ báo quan trọng nhất phản ánh tính ổn định của kinh tế vĩ mô. Chỉ báo này còn được sử dụng như một công cụ giải quyết mối quan hệ giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế với an sinh xã hội.

- Tạo việc làm mới cho xã hội, kiểm soát tỷ lệ thất nghiệp là chỉ báo vừa phản ánh tình trạng của nền kinh tế, vừa phản ánh tính ổn định về mặt an sinh xã hội. Thông thường ở các nước, đây là chỉ báo rất quan trọng không chỉ có ý nghĩa kinh tế mà còn có ý nghĩa chính trị phản ánh năng lực quản lý điều hành của một chính phủ. Số việc làm mới tạo ra một năm còn phản ánh mối quan

hệ giữa đầu tư với tăng trưởng kinh tế và mối quan hệ giữa các chính sách kinh tế tài chính với chính sách nhân dụng.

- Tăng xuất khẩu ròng (lấy kim ngạch xuất khẩu trừ đi kim ngạch nhập khẩu), nhất là đối với những nền kinh tế hướng về xuất khẩu.

Bốn mục tiêu nêu trên được sử dụng khá phổ biến ở các nước như là những mục tiêu cơ bản của kinh tế vĩ mô. Những mục tiêu này cũng chính là những sản phẩm đầu ra của quan hệ tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế. Vai trò của nhà nước thông qua các chính sách và giải pháp kinh tế để tác động đến tổng cung và tổng cầu nhằm tạo được “đầu ra” theo ý muốn, với nguyên tắc: nhà nước không tác động trực tiếp vào chủ thể tạo cung hay tạo cầu, mà tác động vào thị trường (sự vận động của tổng cung và tổng cầu được xem như “hộp đen”) và chính thị trường sẽ tác động đến các chủ thể của nền kinh tế (người sản xuất, người tiêu dùng).

1.2.3. Bốn nhóm công cụ chính sách nhà nước can thiệp vào thị trường.

Thông thường, để thực hiện bốn mục tiêu kinh tế vĩ mô như nêu ở phần trên, nhà nước thường sử dụng bốn nhóm chính sách hay còn gọi là các nhóm công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô:

- Chính sách tài khóa bao gồm các chính sách thuế và chi tiêu của chính phủ. Đây là những chính sách quan trọng nhất vì nó không chỉ tác động đến tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế mà còn có ý nghĩa dẫn dắt, định hướng thị trường. Chính sách tài khóa thường rất linh hoạt để điều chỉnh kịp thời các mục tiêu kinh tế vĩ mô. Ví dụ chính sách tăng chi để kích thích sức cầu của nền kinh tế, hay tăng thuế để hạn chế tiêu dùng.

- Nhóm các chính sách tiền tệ được ngân hàng trung ương sử dụng để điều tiết thị trường tài chính, mà trọng tâm là thực hiện mục tiêu kiểm soát lạm phát ổn định giá cả. Thông thường, chính sách tiền tệ có ảnh hưởng mạnh nhất đến điều chỉnh tổng cầu của nền kinh tế thông qua các công cụ như:

lãi suất, tín dụng, các nghiệp vụ của thị trường mở v.v..

- Chính sách chi tiêu nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng và điều tiết khối cầu của nền kinh tế. Chính sách này được sử dụng thường xuyên trong trường hợp nền kinh tế ở trong tình trạng lạm phát hoặc giảm phát.

- Chính sách ngoại thương nhằm điều chỉnh quan hệ xuất nhập khẩu, bảo đảm mục tiêu tăng xuất khẩu ròng; đồng thời cũng điều tiết tổng cung và tổng cầu nội địa của nền kinh tế.

Bốn nhóm công cụ chính sách nêu trên tùy theo tính chất của một nền kinh tế và trong mỗi giai đoạn nhất định được điều chỉnh nhằm bảo đảm phục vụ có hiệu quả cho các mục tiêu kinh tế vĩ mô.

1.3. Mục tiêu tổng hợp kinh tế - xã hội được thể hiện theo quan điểm phát triển bền vững

Ngày nay, hầu như mọi quốc gia tham gia vào mục tiêu thiên niên kỷ của Liên hợp quốc đều đặt mục tiêu phát triển kinh tế theo hướng bền vững, bao gồm ba nhóm mục tiêu:

- Tăng trưởng kinh tế,
- Tiến bộ xã hội,
- Bảo vệ môi trường.

Ba nhóm mục tiêu nêu trên là xương sống của những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ngắn hạn, trung hạn và dài hạn mà một nền kinh tế được gọi là có phát triển, nếu giải quyết được hài hòa cả ba mục tiêu này. Chỉ báo chung nhất phản ánh tính hài hòa của ba mục tiêu nói trên - mà hiện nay được sử dụng khá phổ biến - là chỉ số phát triển con người (HDI). Bởi vì xét cho cùng, sự phát triển con người mới là mục tiêu, còn các chỉ báo khác cũng chỉ là những phương tiện.

Trong nhiều năm qua, trong các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của nước ta đều đặt ra các mục tiêu phát triển dựa trên ba nhóm mục tiêu nêu trên, đặc biệt là thực hiện các mục tiêu thiên

niên kỷ của Liên hợp quốc, mà nước ta tham gia thực hiện. Hàng năm, Quốc hội cũng ban hành nghị quyết phê chuẩn dựa trên ba nhóm mục tiêu đó với những chỉ tiêu cụ thể cho từng nhóm; đặc biệt là các nghị quyết của Quốc hội về mục tiêu kinh tế - xã hội hàng năm. Như vậy, có thể nói, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội về vấn đề: “quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước” được Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội quy định đã được cụ thể hóa trong các nghị quyết của Quốc hội về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội hàng năm. Tuy nhiên, trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dù ngắn hạn - trung hay dài hạn đều chứa đựng cả những nội dung định lượng lẫn định tính; tức là bao gồm về số lượng và chất lượng phát triển kinh tế - xã hội của một đất nước; nhưng khi xem xét những chỉ tiêu kinh tế - xã hội mà Quốc hội quyết định thường chỉ mới phản ánh vấn đề ở khía cạnh số lượng, chưa phản ánh mặt chất lượng của sự phát triển. Do đó, việc lựa chọn và định ra những chỉ tiêu mà Quốc hội cần quyết định phản ánh được chất lượng của sự phát triển chính là vấn đề trọng tâm cần phải nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội.

2. Những nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội liên quan đến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm

Từ cách nhìn nhận các vấn đề mang tính lý luận và thực tiễn nêu trên, chúng tôi xin đề nghị một số nội dung mang tính chất định hướng để góp phần vào việc xây dựng nội dung và danh mục các chỉ tiêu cụ thể của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

2.1 Những mặt tích cực và hạn chế trong việc Quốc hội thực hiện thẩm quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

2.1.1 Những hạn chế từ cơ chế tổ chức và hoạt động

Trước hết, cần thừa nhận một thực tế là

mặc dù Quốc hội nước ta đã không ngừng đổi mới về cơ cấu tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động trong nhiều nhiệm kỳ Quốc hội vừa qua và ngày càng khẳng định vị trí, vai trò của mình trong đời sống chính trị đất nước, nhưng kết quả hoạt động của Quốc hội còn *khoảng cách khá xa so với địa vị pháp lý là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, được Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định.*

Nhưng mặt khác cũng thấy rằng, nếu không làm rõ thẩm quyền của Quốc hội, với chức năng chủ yếu là cơ quan lập pháp, sẽ dễ “dẫm chân” vào chức năng hành pháp của Chính phủ, nhất là trong điều hành phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nếu chỉ dựa vào điều kiện thực tế về cơ cấu đại biểu Quốc hội, cơ cấu tổ chức, năng lực của bộ máy tham mưu, giúp việc Quốc hội, phương tiện hoạt động của Quốc hội... thì *những kết quả mà Quốc hội đã làm được trong thời gian qua đã là quá tốt*, nên những hạn chế về kết quả hoạt động của Quốc hội nói chung và về thẩm quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói riêng có nguyên nhân khách quan từ cơ chế tổ chức và hoạt động Quốc hội hiện nay.

2.1.2 Những hạn chế do chậm đổi mới nội dung và phương thức xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Như đã phân tích ở trên, việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của một đất nước hoàn toàn không mâu thuẫn với sự vận hành của cơ chế thị trường, mà chính kế hoạch là công cụ để định hướng thị trường và khắc phục những khuyết tật của thị trường. Nhược điểm của các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của nước ta trong những năm qua là thường nặng về sự áp đặt các mục tiêu mang ý muốn chủ quan hơn là một bản kế hoạch để qua đó dẫn dắt các chủ thể của một nền kinh tế hoạt động theo định hướng của Nhà nước. Vì vậy trên thực tế, dường như các mục tiêu kế hoạch mà Chính phủ trình ra Quốc hội mới phản ánh được ở khía

cạnh “phải làm gì” mà chưa phản ánh được các nội dung quan trọng hơn là “làm cách nào” và “ai làm”. Do đó, thực tế giữa mục tiêu kế hoạch và chính sách kinh tế không gắn liền với nhau. Từ nhiều năm qua, Đảng đã chủ trương và yêu cầu: “Đổi mới căn bản công tác quy hoạch, kế hoạch phù hợp kế hoạch xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, phát huy tối đa lợi thế quốc gia, vùng và địa phương, thu hút mọi nguồn lực tham gia phát triển kinh tế - xã hội”. Vì vậy, *yêu cầu đầu tiên hiện nay là phải đổi mới căn bản công tác lập kế hoạch trong đó bao gồm các khâu như công tác phân tích, dự báo; tách biệt giữa mục tiêu và phương tiện thực hiện; nhất là gắn các mục tiêu với các nhóm chính sách điều chỉnh vĩ mô.* Đây là vấn đề đầu tiên cần thực thi để nâng cao vai trò và chức năng của Nhà nước trong quản lý kinh tế vĩ mô và cũng qua đó, xác định các nội dung và thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

2.2 Quốc hội chỉ quyết định những nội dung mang tính cưỡng chế theo hiệu lực pháp luật

Đối với những kế hoạch kinh tế - xã hội 5 năm, Quốc hội cần quyết định các chỉ tiêu liên quan đến các chỉ số phát triển con người (HDI), vì đó là mục tiêu cuối cùng đánh giá trình độ phát triển và rất gần gũi với đặc điểm của nền kinh tế XHCN. Bên cạnh đó, có thể tham khảo để lựa chọn một số chỉ tiêu quan trọng trong mục tiêu thiên niên kỷ mà nước ta đang xây dựng và phấn đấu thực hiện, bao gồm các chỉ tiêu phản ánh tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường. Bên cạnh việc quyết định các mục tiêu định lượng, cần quyết định thêm những chỉ tiêu phản ánh sự chuyển biến về chất của sự phát triển. Ví dụ, chỉ tiêu thu hẹp khoảng cách giàu nghèo sau mỗi 5 năm của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hay chỉ tiêu nâng ngưỡng nghèo nhằm phản ánh mục tiêu công bằng xã hội.

Bên cạnh việc quyết định những chỉ tiêu mang tính cưỡng chế theo hiệu lực pháp luật,

cũng cần đề ra *những chỉ tiêu mang tính chất khuyến nghị đối với Chính phủ trong công tác điều hành*. Để phù hợp với tính linh hoạt của thị trường, nên giảm bớt những chỉ tiêu mang tính pháp lệnh - nhất là trong lĩnh vực kinh tế - mà tăng thêm những chỉ tiêu mang tính khuyến nghị nhằm định hướng cho sự điều hành của Chính phủ cũng như định hướng hoạt động của toàn xã hội. Ví dụ trong lĩnh vực kinh tế, những chỉ tiêu như chuyển dịch cơ cấu kinh tế; tăng trưởng xuất nhập khẩu; huy động vốn đầu tư đạt bao nhiêu phần trăm GDP... nên xem là những chỉ tiêu mang tính khuyến nghị. Bên cạnh đó, đưa chỉ tiêu tăng xuất khẩu ròng cho mỗi kế hoạch 5 năm nhằm ràng buộc nhiệm vụ của Chính phủ trong công tác điều hành nền kinh tế.

Đối với kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội, chủ yếu Quốc hội quyết định các định hướng liên quan đến chất lượng của sự phát triển; các chỉ tiêu cần thiết để xác định các bước tiến bộ trên con đường công nghiệp hoá, tính chất của sự phát triển bền vững. Phần quan trọng hơn là quyết định các quyết sách bảo đảm điều kiện thực thi kế hoạch, để làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật có liên quan (gắn với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội).

Đối với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm, nên hạn chế bớt các chỉ tiêu mang tính pháp lệnh mà nên tập trung vào việc quyết định những chính sách kinh tế trong năm. Nếu nhìn vào hệ thống chỉ tiêu kế hoạch kinh tế - xã hội mà Quốc hội quyết định hàng năm, nhiều chỉ tiêu thực sự chỉ có thể đánh giá sau mỗi 5 năm. Có thể chuyển một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội hàng năm sang các chỉ tiêu mang tính khuyến nghị và kèm theo đó là những chính sách để thực hiện.

Về lĩnh vực kinh tế thì trong kế hoạch hàng năm, chỉ nên tập trung vào bốn mục tiêu kinh tế vĩ mô như đã nêu trên cùng với chỉ tiêu về thu chi ngân sách nhà nước; còn các chỉ tiêu khác sẽ gắn vào phần khuyến

ngợi của Quốc hội trong điều hành của Chính phủ.

2.3 Có sự phân biệt giữa mục tiêu và phương tiện trong quyết định của Quốc hội

Về nguyên tắc, khi Quốc hội quyết định các mục tiêu thì quyết định luôn các phương tiện để bảo đảm cho việc thực thi. Tuy nhiên, không phải mọi phương tiện thực thi kế hoạch đều thuộc về Nhà nước, nên càng không thuộc về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội. Do đó, cần tách các chỉ tiêu kinh tế, mang tính phương tiện như tỷ lệ huy động vốn đầu tư/GDP... ra khỏi hệ thống chỉ tiêu kế hoạch do Quốc hội quyết định, mà thay vào đó là chính sách huy động vốn đầu tư. Ví dụ, khi dự báo tổng vốn đầu tư bảo đảm cho tốc độ tăng GDP, trong đó xác định phần vốn đầu tư của Nhà nước, của khu vực tư nhân, Quốc hội chỉ nên quyết định chỉ tiêu đầu tư ngân sách nhà nước, trong kế hoạch sử dụng ngân sách hoặc quyết định phương thức tài trợ ngân sách nhà nước để khuyến khích đầu tư tư nhân.

2.4 Đổi mới phương thức quyết định của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và 10 năm

Trên cơ sở đổi mới nội dung và phương thức lập kế hoạch, để Quốc hội có thể quyết định những nội dung của kế hoạch kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm phù hợp với quyền hạn và nhiệm vụ của Quốc hội, cần phải thay đổi quy trình xem xét và ra quyết định của Quốc hội về vấn đề này.

- *Thứ nhất*, cần thay đổi nội dung báo cáo kinh tế - xã hội của Chính phủ trước Quốc hội, chuyển từ tính chất mô tả kết quả sang phân tích các mối quan hệ bên trong đưa đến những kết quả đó. Ví dụ, trong lĩnh vực kinh tế cần phải có báo cáo phân tích các yếu tố cấu thành tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế; các chính sách đã thực thi tác động đến các yếu tố đó.

- *Thứ hai*, gắn mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội với chính sách, công cụ thực thi. Vừa qua, trong các Nghị quyết của Quốc hội

phê duyệt mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm đều có nêu các chính sách và giải pháp. Tuy nhiên trên thực tế, nhiều chính sách và giải pháp không được triển khai và cũng chưa làm rõ được mối quan hệ của các chính sách và giải pháp đó với các mục tiêu kinh tế - xã hội đã quyết định. Để giải quyết tồn tại này, đề nghị khi Quốc hội quyết định các mục tiêu kinh tế - xã hội hàng năm cần gắn liền với việc quyết định nội dung các chính sách và giải pháp thuộc thẩm quyền Quốc hội. Ví dụ, một chính sách liên quan đến một hoặc nhiều đạo luật cụ thể thì quyết định việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các đạo luật đó. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm mang tính ngắn hạn, nếu chưa nhìn thấy được cụ thể giải pháp thực thi, thì tự thân những mục tiêu đó thiếu tính khả thi. Đây là vấn đề rất quan trọng liên quan đến hiệu quả và hiệu lực các quyết định của Quốc hội.

- *Thứ ba*, gắn quyết định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội hàng năm với quyết định phân bổ ngân sách nhà nước hàng năm. Phân bổ ngân sách nhà nước hàng năm là công cụ tài khóa có ý nghĩa rất quan trọng bảo đảm việc thực thi kế hoạch kinh tế - xã hội. Do đó, để có cơ sở phân bổ ngân sách đầu tư, Quốc hội nên quyết định mục tiêu và các chỉ tiêu kinh tế - xã hội trước khi quyết định việc phân bổ ngân sách đầu tư và có sự liên kết giữa đầu tư với các mục tiêu kinh tế - xã hội. Do đặc điểm Quốc hội nước ta thường chỉ có hai kỳ họp giữa năm và cuối năm, nên nếu trong kỳ họp giữa năm quyết định mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cho năm sau để làm cơ sở cho việc quyết định phân bổ ngân sách vào kỳ họp cuối năm thì sẽ gặp khó khăn trong công tác dự báo để ra quyết định. Do đó, trong điều kiện chưa có sự thay đổi về thời gian họp và số lượng các kỳ họp của Quốc hội, thì có thể trong kỳ họp giữa năm Quốc hội cần có Nghị quyết về định hướng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của năm sau để làm cơ sở cho việc dự toán phân bổ ngân sách đầu tư. Trong kỳ họp cuối

năm, khi đã đủ các yếu tố để quyết định mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của năm sau, sẽ có sự điều chỉnh chính sách đầu tư (nếu mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội có thay đổi) tương ứng với sự thay đổi các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

- *Thứ tư*, đổi mới bản thân nội dung các Nghị quyết của Quốc hội về kinh tế - xã hội nhằm bảo đảm tính cưỡng chế của pháp luật (Nghị quyết của Quốc hội có hiệu lực như một đạo luật), nhưng cũng tránh sự trói buộc cứng nhắc hạn chế tính linh hoạt trong điều hành của Chính phủ. Do đó, trong Nghị quyết luôn luôn có phần khuyến nghị, không mang tính cưỡng chế, nhưng có ý nghĩa như những tín hiệu được phát ra từ cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất đối với xã hội.

- *Thứ năm*, không chỉ là việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, mà muốn nâng cao chất lượng việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, cần nâng cao năng lực bộ máy tham mưu giúp việc của Quốc hội, trước hết là khả năng cung cấp thông tin, phân tích và đánh giá tác động của các quyết sách của Quốc hội. Đây là nhân tố rất quan trọng để bảo đảm chất lượng các quyết định của Quốc hội.

Tóm lại, để xác định rõ nội dung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, trước hết phải đổi mới phương pháp và nội dung lập kế hoạch phù hợp với sự vận hành của cơ chế thị trường. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nên xây dựng theo hướng nặng về tính chất dự báo và định hướng; tách biệt giữa mục tiêu và phương tiện thực thi; đồng thời gắn liền với chính sách để huy động nguồn lực. Quốc hội nên quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm theo hướng giảm bớt những chỉ tiêu pháp lệnh mà cần mở rộng những chỉ tiêu mang tính khuyến nghị cho công tác điều hành của Chính phủ; đồng thời gắn các mục tiêu phát triển với các quyết sách thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc khuyến nghị những giải pháp thuộc công tác điều hành của Chính phủ ■

ĐÔI ĐIỀU SUY NGHĨ VỀ QUỐC HỘI CỦA MỘT CỰU ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

NGUYỄN NGỌC TRẦN*

Ngày 06/01/2016 vừa qua, Quốc hội nước ta đã tròn 70 năm ngày thành lập. “Ôn cố, tri tân” - như người xưa vẫn nói - là việc làm cần thiết, đặc biệt là trong bối cảnh năm 2016, Đảng ta tiến hành Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, và sau đó là toàn bộ bộ máy nhà nước, trong đó có Quốc hội, sẽ được bầu lại.

Tôi được bầu và tham gia Quốc hội trong ba khóa IX, X, và XI, từ tháng 7/1992 đến tháng 7/2007. Sau mười lăm năm làm đại biểu Quốc hội, đóng góp của tôi vào công việc chung đầy ý nghĩa này là rất khiêm tốn. Mấy suy nghĩ về Quốc hội sau đây chỉ là những nguyên liệu thô, nhiều lắm là những mảnh ghép, chân thật rút ra từ thực tế mà mình đã trải nghiệm.

1. Suy nghĩ về đổi mới tại Quốc hội

Đường lối *Đổi mới* chính thức khai sinh từ Đại hội Đảng lần thứ VI, đến nay (năm 2016) sẽ đúng 30 năm. Đất nước ta đã thay da đổi thịt. Vị thế Việt Nam trên thế giới ngày càng vững chặc và Việt Nam được nhìn vào như là một điểm sáng về nhiều mặt.

Đường lối *Đổi mới* chung đã tạo tiền đề cho Quốc hội đổi mới. Nhưng đó mới là *điều*

kiện cần, mặc dù là điều kiện nền móng, cơ bản. Quốc hội còn phải *tự đổi mới* mình và khi đó, Quốc hội sẽ mang lại những đóng góp vào công cuộc *Đổi mới* chung, từ đặc thù của mình, làm cho nó toàn diện, đầy đủ và vững chắc.

Năm 1992, năm tôi trúng cử đại biểu Quốc hội khóa IX, công cuộc *Đổi mới* mới thực hiện được sáu năm. Lúc này, Liên Xô đã tan rã, chế độ XHCN ở Liên Xô và các nước Đông Âu lần lượt sụp đổ. Sự thay đổi thể chế chính trị ở các nước này đặt Việt Nam (vẫn đang bị bao vây cấm vận ngặt nghèo) trước muôn vàn khó khăn.

Khó khăn nhưng cũng là thời cơ để Quốc hội vươn lên, cống hiến theo chức năng hiến định, cùng đất nước quyết tâm đi vào con đường *Đổi mới*.

Tôi đi vào hoạt động nghị trường rất bỡ ngỡ vì chưa hề được chuẩn bị. Hành trang chỉ là vốn sống tích lũy được từ 20 năm nghiên cứu khoa học và giảng dạy đại học ở Pháp và ở trong nước, từ 12 năm quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ, 8 năm phụ trách Chương trình *Điều tra cơ bản tổng hợp vùng đồng bằng sông Cửu Long*, theo quyết

* GS, TSKH. Đại biểu Quốc hội các khóa IX, X, XI; nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội.

định của Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Võ Nguyên Giáp.

Nhưng may mắn cho tôi là đã mạnh mẽ những đổi mới từ Quốc hội.

Nếu trên bình diện cả nước, Đổi mới đã bắt đầu từ những hành động cụ thể, tương chừng nhỏ như *Khoán 10*, từ một kế hoạch tập trung “bê ra” 3 kế hoạch A, B, C những năm cuối thập niên 1970 ở Thành phố Hồ Chí Minh, *thí điểm quy nhu yếu phẩm vào lương* ở Long An đầu những năm 1980, v.v.. thì ở Quốc hội cũng vậy.

Câu chuyện Bà Sáu Trầu, đại biểu Quốc hội tỉnh Cửu Long, tháng 12/1985 đã không đọc bài phát biểu đã nộp trước mà đề cập thẳng một vấn đề nóng lúc bấy giờ, *quyết sách giá - lương - tiền*, đã từng bước chấm dứt một thủ tục nhiều công đoạn, rất gò bó, trước khi được phát biểu.

Bắt đầu có các *tranh luận* với các thành viên Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, đã khơi luồng trở lại cho chất vấn tại hội trường.

Quốc hội tiến hành giám sát trước khi có Luật giám sát đã đưa vào quỹ đạo việc triển khai một trong ba chức năng của Quốc hội. Đó là những *hành động nhỏ, cụ thể* khác mà tôi đã trực tiếp tham gia.

Tuy nhiên, qua những gì đã trải nghiệm, theo tôi nghĩ, những thay đổi nhỏ chỉ dẫn đến đổi mới ở Quốc hội, và trở thành một quá trình không thể trở lui được khi nào những thay đổi đó *đáp ứng được nguyện vọng chính đáng của cử tri, phù hợp và để thực hiện chức năng nhiệm vụ của Quốc hội*.

Một trải nghiệm thứ hai là *Đổi mới là một quá trình liên tục*. Đi chậm lại là đã kìm hãm sự phát triển.

Chất vấn tại hội trường hiện nay đã và đang trải qua nhiều bước. Nêu các vấn đề mà cử tri bức xúc là bước một, không chấp nhận “hứa cho qua ải” là bước hai, và gần đây cả Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao có mặt để trả lời các câu hỏi của đại biểu Quốc hội là bước ba

(như Nghị viện ở hầu hết các nước đã làm từ lâu). Truyền hình và truyền thanh trực tiếp các phiên chất vấn là một bước phát triển của chất vấn và buộc công tác này phải mỗi ngày một tiến lên dưới sự giám sát của cử tri.

Bỏ phiếu tín nhiệm là một nội dung được quy định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Tuy hơn 10 năm sau mới thực hiện được, nhưng hoạt động này đã đánh dấu một bước trưởng thành của Quốc hội.

Tôi nghĩ rằng, mong muốn Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm *hai lần trong một nhiệm kỳ* và với *hai mức độ tín nhiệm* chắc chắn không sớm thì muộn, sẽ được thực hiện, vì *chỉ có lợi cho đất nước mà thôi*, và phù hợp với nguyện vọng giám sát của cử tri đối với bộ máy nhà nước do mình bầu ra.

Trải nghiệm thứ ba của tôi là nếu đổi mới ở Quốc hội đã có bước khởi sắc trong ba thập niên qua đó là nhờ có đường lối *Đổi mới chung*, thì *sự đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước sẽ chấp cánh cho Quốc hội đổi mới mạnh mẽ hơn nữa*.

2. Chiều rộng và chiều sâu, số lượng và chất lượng

Những bước đi lên của Quốc hội là một thực tế rất rõ ràng, được cử tri thừa nhận.

Hội trường mới; nơi làm việc rộng rãi; đội xe có đến số hai trăm; Nhà khách của Quốc hội đã có ở Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và cả Đà Nẵng; các đại biểu Quốc hội được trang bị máy tính xách tay v.v.. là những ví dụ phát triển rất ấn tượng về *chiều rộng*, nhất là trong khóa XIII.

Về *số lượng*, số phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, số đại biểu Quốc hội chuyên trách, đều nhiều hơn, số luật được thông qua, các cuộc giám sát, các cuộc hội thảo, số đoàn khách quốc tế vào làm việc trong khung khổ trao đổi, v.v.. tăng rõ rệt, nhiều hơn khi tôi đang là đại biểu.

Đó là những thành tựu cần được đánh giá đúng mức. Tuy nhiên, cử tri vẫn chờ đợi

ở Quốc hội nhiều hơn về *chiều sâu* cũng như về *chất lượng*.

Kỹ năng hoạt động nghị trường của đại biểu Quốc hội (thảo luận, tranh luận, chất vấn, giám sát...), *tính chuyên nghiệp trong công tác* của đại biểu và của bộ máy Văn phòng Quốc hội tốt hơn chắc chắn sẽ nâng hoạt động của Quốc hội lên *tầm cao* khác, với *chất lượng* khác.

Quốc hội thông qua nhiều luật hơn, nhưng còn nhiều luật chưa sát với cuộc sống, thậm chí có luật vừa thông qua, chưa có hiệu lực thi hành đã buộc phải sửa đổi. Quốc hội cần đi vào *chiều sâu* nhiều hơn nữa trên những vấn đề như: các quy định từ hội nhập tương tác ra sao với hệ thống nội luật; sử dụng ngân sách nhà nước và đầu tư công đúng, sớm mang lại hiệu quả, v.v..

Nói một cách khái quát, *còn rất nhiều việc cần Quốc hội thực hiện ba chức năng của mình với chất lượng cao hơn*.

Tôi xin dẫn chứng hai ví dụ mà cũng là hai vấn đề tôi day dứt nhiều.

- *Thương hiệu và năng lực cạnh tranh*

Sau khi Việt Nam ký kết *Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ*, và sắp sửa *gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới*, nhận thức rằng vấn đề năng lực cạnh tranh sẽ là cốt tử trong việc thắng thua trên thương trường, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội đã tổ chức hai buổi nói chuyện chuyên đề *Thương hiệu Việt Nam và Hội nhập kinh tế* (tháng 5/2003) và *Chỉ dẫn địa lý và Thương hiệu nông sản Việt Nam* (tháng 5/2004) nhằm giới thiệu với đại biểu Quốc hội khái niệm *thương hiệu*, ý nghĩa và tầm quan trọng của nó, với mong muốn đưa từ này vào Luật Thương mại và Luật Cạnh tranh cùng với những quy định nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp.

Tuy nhiên, rất tiếc, khái niệm *thương hiệu* vẫn không được đưa vào hai luật này với lý do là *từ còn quá mới!* Đó là vào năm

2005. Hai mươi năm sau Đổi mới, Quốc hội của chúng ta vẫn chưa đủ nhạy bén với chuyên động của đời sống kinh tế - xã hội.

Cho đến hôm nay, thêm mười năm nữa, khi mà Việt Nam đang hội nhập tích cực, sâu và toàn diện, khái niệm *thương hiệu* vẫn chưa được luật pháp Việt Nam công nhận, trong khi *thương hiệu* đã đi vào cuộc sống với nhiều cách hiểu và sử dụng khác nhau. Nhắm mắt càng lâu, càng khó quản *thương hiệu!*

Đến năm 2015, khi mà giá xuất khẩu của gạo Việt Nam đã gần 5 năm “đội sổ” (đứng cuối danh sách) những nước xuất khẩu gạo, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn mới thấy rằng, cho tới nay, Việt Nam chưa có bất cứ một thương hiệu gạo nào cả và mới bắt tay xây dựng đề án “Phát triển thương hiệu gạo Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030”!

- *Đào tạo nguồn nhân lực*

Việt Nam luôn coi giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu.

Luật Giáo dục đã được ban hành lần đầu tiên năm 1998 như là một luật khung. Luật sửa đổi, bổ sung được ban hành năm 2005. Luật này tiếp tục được sửa đổi, bổ sung năm 2009 nhưng vẫn chưa hoàn chỉnh.

Luật Giáo dục đại học được ban hành năm 2012, nhưng những vấn đề trong lĩnh vực này còn đang được tranh luận khá nhiều (nhiều hay ít trường đại học ngoài công lập vì lợi nhuận và không vì lợi nhuận, tự chủ, tuyển sinh...).

Luật Dạy nghề được ban hành năm 2006. Dự kiến sửa đổi, bổ sung năm 2014, nhưng cuối cùng thì ban hành *Luật Giáo dục nghề nghiệp*. Chưa kịp thổi luồng sinh khí mới cho công tác đào tạo nghề, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước và của hội nhập, Luật này đã làm nảy sinh một số chông lán với *Luật Giáo dục đại học* liên quan đến hệ cao đẳng.

Không thiếu nghị quyết của Đảng, nghị



quyết của Quốc hội và khá nhiều luật đã được ban hành, sửa đổi, bổ sung, rồi sửa đổi, nhưng nền giáo dục và đào tạo nước nhà vẫn chưa có được sự ổn định cần thiết để vận hành. Thực trạng của ngành giáo dục và đào tạo vẫn là một nỗi băn khoăn lớn của xã hội. Tại sao?

3. Quốc hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế

Nhận thức về hội nhập quốc tế dần dần được mở rộng qua các nghị quyết Đại hội Đảng. Cho tới thời điểm này, Việt Nam sẽ tiếp tục hội nhập quốc tế sâu rộng và toàn diện hơn nữa, tham gia sâu hơn vào các liên kết khu vực, tăng cường thực hiện các cam kết quốc tế, đồng thời nỗ lực cùng các nước, các tổ chức quốc tế đưa quan hệ đi vào chiều sâu, bền vững và ổn định.

Trên thực tế, Việt Nam đang được đánh giá là một trong những nước hội nhập quốc tế tích cực nhất.

Ngày 31/12/2015, Cộng đồng ASEAN đã chính thức hình thành với 3 trụ cột, chính trị - an ninh, kinh tế, và văn hóa xã hội.

TPP và FTA Việt Nam - EU cũng vừa được Bộ trưởng các nước ký kết.

So với các cam kết với WTO, các cam kết trong TPP và các FTA “thuộc thế hệ mới” cao hơn và rộng hơn nhiều.

Phạm vi điều chỉnh của các FTA này bao gồm thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ, sở hữu trí tuệ, các vấn đề thương mại mới (như doanh nghiệp nhà nước, mua sắm công...) và các vấn đề phi thương mại (môi trường, lao động...). Mức độ tự do hóa rất cao, giảm sâu thuế (còn từ 0 đến 5%) và giảm nhanh lộ trình (thời hạn của lộ trình ngắn).

Quốc hội cần và có thể làm gì góp phần để hội nhập quốc tế của Việt Nam đạt được kết quả cao nhất?

Tôi xin nêu lên ba suy nghĩ của mình về câu hỏi quan trọng này.

(1) Hội nhập quốc tế là một thách thức rất lớn đối với công tác lập pháp, trước tiên đối với Quốc hội

Khi đàm phán việc gia nhập WTO, trong vòng chưa đầy hai năm, tập trung nhất vào những tháng cuối cùng, Việt Nam đã phải sửa đổi, bổ sung và ban hành mới 23 luật, 01 pháp lệnh và nhiều văn bản dưới luật và pháp lệnh để phù hợp với các quy định của WTO. Việt Nam cũng đã phê chuẩn các Công ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập. Nhiều và nhanh đến nỗi, hầu như chúng ta không kịp cân nhắc hệ quả và hệ lụy đối với hệ thống nội luật của Việt Nam ra sao!

Các điều ước quốc tế tác động lên hệ

thống nội luật ngày càng sâu và rộng.

Tuy vậy, thách thức không phải chỉ ở số lượng các luật phải sửa đổi mà còn ở chỗ đồng thời phải đảm bảo Điều 12 Hiến pháp năm 2013 được thực hiện: "...chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi".

(2) Quốc hội tích cực góp phần chủ động đổi mới để hội nhập

Tổ chức Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) công bố hàng năm chỉ số cạnh tranh toàn cầu (Global Competitiveness Index - GCI) của các quốc gia và các nền kinh tế trên thế giới.

Biểu đồ dưới đây hiển thị chỉ số GCI và chỉ số thể chế (Institutions Index)¹ của Việt Nam trong 10 năm (2006 - 2015).

Chỉ số thể chế (đường màu xanh), là một trong mười hai chỉ số mà WEF đưa vào để tính toán GCI, đóng góp quan trọng vào chỉ số này (đường màu đỏ).

Theo cách tính các chỉ số của WEF, biểu

đồ cho thấy hai điều:

- Nếu chỉ số thể chế tiếp tục tăng sau năm 2009, thay vì tụt giảm liên tục cho đến năm 2014, thì chỉ số GCI của Việt Nam sẽ cao hơn hiện nay và đã có thể tiếp cận được nhóm ASEAN 6;

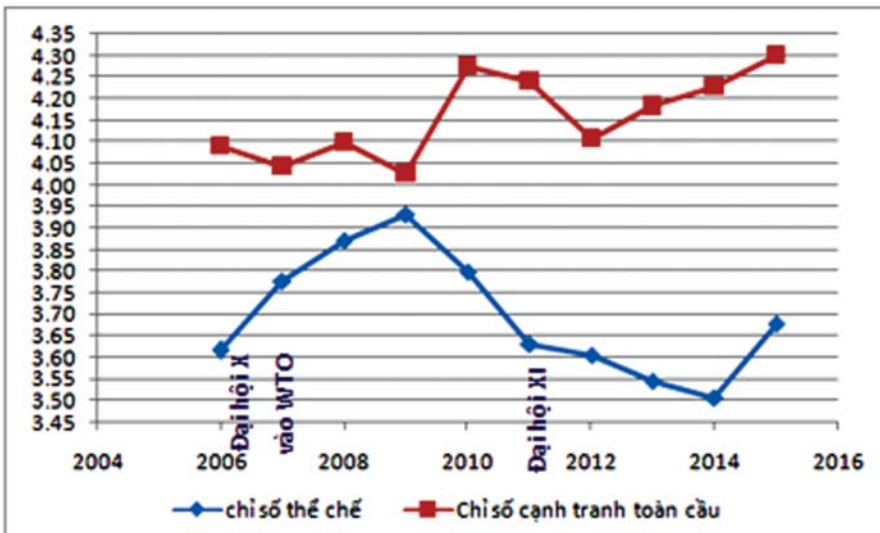
- Sự đổi mới thể chế không theo kịp chủ trương hội nhập quốc tế tích cực và chủ động, sâu và toàn diện của Đảng và Nhà nước.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày nay, mỗi quốc gia có hai sự lựa chọn, hoặc *chủ động đổi mới thể chế* để xây dựng nguồn lực quốc gia mạnh, tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, và nâng cao sức cạnh tranh quốc gia, hoặc *bị động thay đổi bởi hội nhập thúc ép*.

Bị động thường phải trả giá cao. *Chủ động* sẽ được nhiều hơn, giá phải trả thấp hơn.

Đổi mới thể chế không phải là công việc của riêng Quốc hội, nhưng thiết chế này có vai trò quan trọng hàng đầu vì có liên quan đến lập pháp.

Chủ động, theo tôi nghĩ, Quốc hội cần đóng góp tích cực hơn nữa trong việc đổi mới thể chế nhằm: *chống tham nhũng, tiêu cực mạnh và có hiệu quả hơn nữa; sử dụng có hiệu quả hơn nữa đầu tư công; tăng cường hiệu lực và hiệu quả của bộ máy nhà nước; thực hiện liên kết vùng, phát triển kinh tế vùng; xây dựng thương*



Biểu đồ chỉ số cạnh tranh và chỉ số thể chế của Việt Nam

¹ WEF tính chỉ số thể chế từ chỉ số thể chế công và chỉ số thể chế tư. Điểm của thể chế công tùy thuộc vào thực trạng về quyền sở hữu, về đạo đức và tham nhũng, về các ảnh hưởng bất chính, về hiệu lực của chính quyền, và về an toàn, an ninh. Điểm của thể chế tư tùy thuộc vào thực trạng về đạo đức công ty, và về tinh thần trách nhiệm.

hiệu ngành hàng, thương hiệu doanh nghiệp, thương hiệu Việt Nam...

Tôi tin chắc là làm được các việc này, chỉ số thể chế và chỉ số cạnh tranh của Việt Nam sẽ tăng cao.

(3) Quốc hội cần tham gia tích cực hơn trong hội nhập quốc tế

Trong quá trình đàm phán Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ cũng như trong quá trình đàm phán gia nhập WTO, vai trò của Quốc hội chỉ thể hiện ở phút cuối, khi Quốc hội phải thẩm tra để phê chuẩn các điều ước quốc tế này.

Tháng 3/2015, khi được mời viết tham luận “Vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện các Mục tiêu thiên niên kỷ (MDG) 2000-2015 và các Mục tiêu phát triển bền vững (SDG) sau 2015”, tôi càng thấy rằng, Quốc hội Việt Nam đáng lý đã phải tham gia nhiều hơn vào Chương trình thực hiện các MDG vì các mục tiêu này rất thiết thân với người dân, nhất là phụ nữ, trẻ em, đồng bào vùng sâu, vùng xa.

Tại sao Quốc hội cần có vai trò tích cực hơn trong hội nhập quốc tế?

Đơn giản, bởi lẽ lợi ích của đất nước là làm sao phát huy các kênh quyền lực nhà nước (thống nhất) để đạt được kết quả cao nhất có thể được trong hội nhập.

Theo tôi nghĩ, Quốc hội cần tham gia thực chất hơn, nhiều hơn, bằng các phương thức thích hợp, vì hội nhập quốc tế không chỉ liên quan đến hệ thống nội luật về mặt lập pháp, mà còn tác động mạnh và sâu sắc đến các lĩnh vực kinh tế, khoa học công nghệ, văn hóa, xã hội và chính trị của đất nước.

Hội nghị IPU 132 và Tuyên bố Hà Nội là một ví dụ không thể rõ ràng hơn về kết quả Việt Nam có thể gặt hái được nếu biết phát huy sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước thống nhất.

4. Vun đắp và phát huy “chất xám” của Quốc hội

Nhìn chung, từ ngày thành lập đến nay, Quốc hội ngày càng khẳng định là một thiết

chế không thể thiếu của Nhà nước. Từ cuối khóa VII đến nay, Quốc hội đã từng bước đổi mới. Các đại biểu Quốc hội đảm trách ngày càng tốt hơn các chức năng và nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, còn phải cố gắng nhiều để đạt chất lượng cao hơn. Tôi mạo muội đề xuất mấy việc cần làm sau đây để nâng cao năng lực của Quốc hội.

Trước tiên, hãy tiết kiệm “chất xám” của Quốc hội và “kỹ năng hoạt động nghị viện” mà các đại biểu tích lũy được sau mỗi khóa. Bằng một cách là tăng tỷ lệ số đại biểu Quốc hội tái cử.

Thứ hai, mỗi đại biểu Quốc hội tự nâng cao kỹ năng hoạt động nghị viện của mình, cụ thể là các kỹ năng phát biểu, thảo luận, giám sát, chất vấn, và thu thập, xử lý thông tin.

Trong hoạt động nghị viện, một việc làm nên sự khác biệt giữa các đại biểu Quốc hội là cơ sở dữ liệu về các vấn đề cần cho công tác này mà mỗi đại biểu xây dựng cho mình và năng lực sử dụng đúng lúc các thông tin cần thiết rút ra từ cơ sở dữ liệu đó.

Thứ ba, mỗi đại biểu đến với Quốc hội từ góc độ chuyên ngành của mình. Công tác nghị viện lại đòi hỏi những hiểu biết liên quan đến nhiều lĩnh vực và có độ sâu để có thể làm tốt ba chức năng của Quốc hội. Nói cách khác, phải không ngừng nâng tầm của mình lên. Đối với người làm công tác đối ngoại, điều này lại càng cần trong giai đoạn đất nước hội nhập quốc tế.

Thứ tư, và trên hết, là cái tâm. Luôn xem việc phản ánh và góp phần tìm ra nguyên nhân, giải pháp cho các bức xúc chính đáng của cử tri là một nhiệm vụ. Tâm sẽ thôi thúc đại biểu luôn cố gắng nâng tầm của mình lên. Tâm còn ở chỗ, phát biểu hay không phát biểu, chất vấn hay không chất vấn, bấm nút nào khi phải biểu quyết một nội dung, là vì mình hay vì dân.

Cuối cùng, khi cơ cấu số đại biểu Quốc hội khóa mới, phải coi trọng chất lượng và trình độ của ứng cử viên, chính là vun đắp chất xám cho Quốc hội ■

PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN VÀ MỘT SỐ VƯỚNG MẮC VỀ NỘI DUNG KHI ĐIỀU CHỈNH QUYỀN BIỂU TÌNH BẰNG LUẬT

BÙI HẢI THIÊM*

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, hàng loạt dự án luật liên quan đến các quyền dân sự và chính trị đã được Quốc hội đưa vào chương trình làm luật theo tinh thần mới của Hiến pháp. Luật hoá những quyền này, trong đó, có nhu cầu luật hoá quyền biểu tình - hội họp, là để đáp ứng những nhu cầu bức thiết của đời sống xã hội, của người dân. Bài viết phân tích những phương pháp tiếp cận khi điều chỉnh quyền biểu tình bằng luật, trong đó chỉ ra ba cách tiếp cận phổ biến hiện nay là cách tiếp cận dựa trên nền tảng quản lý nhà nước (QLNN), cách tiếp cận dựa trên nền tảng quyền con người và cách tiếp cận dựa trên nền tảng kiểm soát quyền lực. Từ đó, bài viết chỉ ra một số vướng mắc về nội dung khi xây dựng dự án Luật Biểu tình.

1. Phương pháp tiếp cận khi xây dựng Luật Biểu tình

Đối với dự án Luật Biểu tình, hiện đang có một số phương pháp tiếp cận làm nền tảng cho việc xây dựng. Ban soạn thảo đang phải cân nhắc lựa chọn phương án hợp lý nhất. Qua phân tích, đánh giá các luồng quan điểm và ý kiến khác nhau liên quan đến quyền biểu tình, chúng tôi khái quát lại có ba cách tiếp cận đang rất phổ biến:

(i) Phương pháp tiếp cận theo hướng tăng cường QLNN

Theo truyền thống lập pháp ở nước ta, mỗi dự án luật ra đời đều nhằm đến mục đích

tăng cường pháp chế XHCN, củng cố hiệu lực và hiệu quả của QLNN trong lĩnh vực tương ứng. Cách tiếp cận này nhìn *biểu tình* và *hội họp* là những hoạt động quan trọng của đời sống xã hội cần được quản lý, bởi những hoạt động này có tác động trực tiếp đến an ninh, ổn định và ảnh hưởng đến sự phát triển chung của đất nước. Không có pháp luật về biểu tình để điều chỉnh trực tiếp là một lỗ hổng trong QLNN. Luật Biểu tình cần phải là công cụ quản lý sắc bén của Nhà nước để xử lý những vướng mắc phát sinh trên thực tế, tạo lập khuôn khổ và chuẩn mực để nhân dân thực hiện quyền biểu tình.

* TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Những người theo phương pháp tiếp cận này thường có chung lập luận rằng, do có kẽ hở trong pháp luật về biểu tình, nên có những phần tử xấu, phản động lợi dụng các quyền tự do dân chủ, trong đó đặc biệt là quyền tự do ngôn luận và quyền tự do hội họp, tiến hành biểu tình để tụ tập đông người và đưa ra những thông tin sai lệch, gây hoang mang trong quần chúng nhân dân, hoặc chống phá chính quyền. Do không có điều kiện trực tiếp chống phá bằng vũ trang, các lực lượng thù địch, phản động thường lợi dụng kẽ hở, thiếu sót của pháp luật để kích động, lôi kéo, dụ dỗ, mua chuộc quần chúng tham gia tụ tập đông người, biểu tình, gây ảnh hưởng xấu đến an ninh chính trị, ổn định của một vùng hoặc cả đất nước. Cũng do thiếu luật điều chỉnh nên Nhà nước cũng phải đối mặt với tình trạng người dân vi phạm quyền biểu tình ghi trong Hiến pháp tự phát tham gia biểu tình, thậm chí một số người còn lợi dụng quyền này để làm trái pháp luật, gây rối an ninh trật tự, gây bạo động, bạo loạn... Ngoài ra, khi chưa có Luật Biểu tình, Nhà nước thiếu cơ sở để đảm bảo quyền biểu tình của người dân, thực hiện trách nhiệm của mình. Xây dựng Luật Biểu tình sẽ trang bị cho Nhà nước một công cụ pháp lý và quản lý sắc bén, giúp hạn chế việc lợi dụng của các phần tử xấu, phản động nhằm chống phá chế độ. Đây chính là lý lẽ cơ bản của những người theo *phương pháp tiếp cận theo hướng tăng cường QLNN*. Cách tiếp cận này phổ biến nhất trong các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các cơ quan chấp pháp. Ví dụ, Báo cáo số 202/BC-UBND ngày 8/10/2014 của Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk về tổng kết thi hành Nghị định số 38/2005/NĐ-CP¹ về một

số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng thể hiện rõ quan điểm này: “Cần nghiên cứu, tham mưu Quốc hội sớm ban hành Luật Biểu tình, thay thế Nghị định 38/2005/NĐ-CP để phù hợp với yêu cầu công tác bảo đảm trật tự công cộng trong tình hình mới, nhằm rắn đe, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, hạn chế tối đa các vụ vi phạm xảy ra”².

(ii) Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người

Đây là phương pháp tiếp cận không mới và đã được Liên hợp quốc sử dụng khi xây dựng và phát triển luật nhân quyền quốc tế sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, với Tuyên ngôn phổ quát về Nhân quyền năm 1948 và hai công ước trụ cột về các quyền dân sự chính trị (ICCPR) và các quyền văn hoá - kinh tế - xã hội (ICESCR) năm 1966. Phương pháp tiếp cận này đặt con người làm trung tâm của sự phát triển, lấy sự bảo vệ và phát huy quyền con người, quyền làm chủ của nhân dân làm động lực phát triển. Từ đó, đặt ra trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm và phát huy quyền con người, tạo thuận lợi nhất cho người dân thực thi quyền của mình thông qua việc xây dựng và thực thi một hệ thống pháp luật công khai, minh bạch, thống nhất, khả thi và công bằng. Đây cũng là những mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật được đề ra trong Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng năm 2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến 2020.

Theo phương pháp tiếp cận này, quyền biểu tình là một quyền cơ bản của con người và Nhà nước có trách nhiệm tạo lập hành lang pháp lý thuận lợi và các điều kiện vật

1 Nghị định số 38/2005/NĐ-CP của Chính phủ quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng.

2 Báo cáo số 202/BC-UBND ngày 8/10/2014 của UBND tỉnh Đắk Lắk về tổng kết thi hành Nghị định số 38/2005 (Cổng thông tin điện tử tỉnh Đắk Lắk, http://daklak.gov.vn/portal/page/portal/daklak/chinh-quyen/bao-cao-ktxh?folder_id=2708627&item_id=18453202&p_details=1) truy cập ngày 10/12/2015.

chất phù hợp để người dân thực hiện quyền này. Tinh thần này đã được thể hiện trong pháp luật nhân quyền quốc tế và ngay trong chính các bản Hiến pháp của Việt Nam từ năm 1946 đến nay, mặc dù mới chỉ giới hạn đối tượng thụ hưởng quyền này ở công dân Việt Nam. Các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 đều quy định công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, hội họp, lập hội, biểu tình và đồng thời xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước là bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó.

Những người theo phương pháp tiếp cận quyền con người thường nhấn mạnh trách nhiệm của Nhà nước, mặc dù có sự hài hoà với nghĩa vụ của người dân trong tuân thủ pháp luật, nhưng điểm cốt yếu vẫn là tạo thuận lợi cho người dân thụ hưởng và thực thi quyền của mình chứ không phải là tạo thuận lợi cho cơ quan QLNN và đem phần khó về cho người dân. Dựa trên cách tiếp cận này, một số ý kiến cho rằng Nghị định số 38/2005 của Chính phủ và Thông tư số 09/2005 của Bộ Công an³ về một số biện pháp đảm bảo trật tự công cộng đã áp đặt các biện pháp kiểm soát quá mức hà khắc, khiến công dân không thể hoặc vô cùng khó khăn nếu muốn thực thi quyền biểu tình của mình, đặt tất cả các cuộc biểu tình tự phát trên thực tế thành biểu tình trái luật. Nếu chiếu theo các quy định của Nghị định số 38/2005 của Chính phủ và Thông tư số 09/2005 của Bộ Công an thì các cuộc biểu tình tự phát phản đối Trung Quốc, các cuộc bạo loạn ở Bình Dương và Hà Tĩnh năm 2014, các cuộc tập trung khiếu kiện đông người giương biểu ngữ phản đối liên quan đến tranh chấp đất đai... đều là trái luật. Gần như rất khó để tìm

thấy một ví dụ nào trên thực tế có thể được Nhà nước coi là biểu tình hợp pháp, đúng luật. Điều này cho thấy, hệ thống pháp luật về biểu tình của chúng ta dường như có vấn đề, chưa theo kịp với diễn biến thực tế của cuộc sống. Những quy định cụ thể hiện nay về đảm bảo trật tự công cộng và kiểm soát tụ tập đông người đã chưa phát huy được tinh thần của Hiến pháp, thậm chí đã bó hẹp hơn so với quy định của Sắc luật số 101 năm 1957 về quyền tự do hội họp⁴: “Quyền tự do hội họp của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm. Không ai được xâm phạm đến quyền tự do hội họp”.

Hội họp hoà bình (peaceful assembly) vừa là tiền đề, vừa là hình thức biểu hiện thực tế của biểu tình ôn hoà, hợp pháp. Nhà nước có trách nhiệm tạo các điều kiện vật chất cần thiết và điều kiện pháp lý bảo đảm để người dân hưởng thụ quyền này chứ không phải Nhà nước ban phát các quyền đó. Nhiều người cho rằng, Nhà nước chưa ban hành Luật Biểu tình là thiếu sót về trách nhiệm của Nhà nước, và không thể vì thiếu Luật Biểu tình mà người dân không thể hoặc không được thực thi quyền biểu tình của mình. Người dân thực thi quyền biểu tình của mình là hoàn toàn hợp hiến và hợp pháp, còn các quy định tại các văn bản dưới luật cản trở người dân thực hiện quyền này là vi hiến.

(iii) Phương pháp tiếp cận dựa trên kiểm soát dân chủ đối với quyền lực nhà nước

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, tinh thần “kiểm soát quyền lực” giữa các cơ quan nhà nước đang được triển khai trong nhiều dự án luật. Theo truyền thống lập pháp của nước ta, các văn bản pháp luật và

3 Thông tư số 09/2005/TT-BCA của Bộ Công an hướng dẫn thi hành Nghị định số 38/2005/NĐ-CP của Chính phủ quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng.

4 Luật số 101/SL-L-003 ngày 20/5/1957 về Quyền tự do hội họp.

thực tiễn thi hành vẫn nhấn mạnh đến yếu tố “phân công, phối hợp” giữa các cơ quan nhà nước nhiều hơn là yếu tố “kiểm soát quyền lực”. Tuy nhiên, càng ngày càng nhiều người nhận ra tầm quan trọng trong việc triển khai yếu tố “kiểm soát quyền lực” vào các văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn thi hành để tránh tình trạng lạm quyền và độc đoán của một số cơ quan nhà nước, không chỉ thông qua sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước mà còn thông qua giám sát, phản biện xã hội, hoạt động của các tổ chức xã hội hoặc các hình thức dân chủ trực tiếp. Dự án Luật Biểu tình là một trong những dự án luật có thể áp dụng mạnh mẽ cơ chế kiểm soát dân chủ đối với quyền lực nhà nước. Thông qua biểu tình, người dân đồng thời thực thi quyền tự do ngôn luận/tự do biểu đạt và tự do hội họp, bày tỏ quan điểm của mình trong một hành động tập thể (collective action) một cách trực tiếp, công khai và mạnh mẽ nhất đối với các chủ thể khác, đặc biệt là Nhà nước. Theo nghĩa đó, biểu tình chính là một hành động tập thể có mục đích, ở mức độ nào đó có ý nghĩa kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thông thường, hoạt động biểu tình phát đi tín hiệu về tâm tư, nguyện vọng thiết tha của một bộ phận dân chúng gửi đến Nhà nước và trở thành một kênh thông tin quan trọng cho Nhà nước nắm bắt các vấn đề xã hội bức xúc, các trạng thái tâm lý xã hội. Biểu tình phản ánh trung thực và trực tiếp quan điểm của một bộ phận dân chúng đối với một hoặc một số quyết định/chính sách nào đó đã được ban hành, đặc biệt là đối với những quyết sách không hợp lòng dân. Đó chính là một hình thức chế ngự sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước, đòi hỏi Nhà nước phải nhạy bén thích ứng và xử lý, điều chỉnh việc sử dụng quyền lực của mình, kiểm soát tốt bộ máy của mình, để tháo các ngòi nổ bức xúc xã hội. Kiểm soát dân chủ đối với quyền lực nhà nước không chỉ thể hiện ở chỗ người

dân được quyền bày tỏ các quan điểm, suy nghĩ của mình mà còn là đấu tranh thông qua hoạt động biểu tình, thu hút sự chú ý và huy động sự ủng hộ, làm cho các chủ thể khác đáp ứng quyền lợi hoặc yêu cầu chính đáng của mình. Các tiếp cận dựa trên nền tảng kiểm soát quyền lực nhà nước chính là nâng cao tính dân chủ trong đời sống xã hội, thể hiện rõ hơn bản chất Nhà nước của ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân.

Tóm lại, cả ba cách tiếp cận trên hiện nay đều đang phổ biến và đáng được lưu tâm. Cách tiếp cận (i) thiên về QLNN và (ii) thiên về quyền con người có lúc, có nơi được thể hiện có sự xung khắc với nhau nhưng về bản chất không nhất thiết loại trừ nhau. Sự xung khắc chủ yếu là do một số ý kiến nhấn mạnh quá mức một về mà không chú ý đầy đủ đến các yếu tố khác. Chúng tôi cho rằng, để điều chỉnh quyền biểu tình bằng luật, Ban soạn thảo và nhà làm luật cần tìm được giải pháp dung hoà thực tế được cả ba phương pháp trên, không loại trừ phương án nào. Phương án có nền tảng dung hoà sẽ là xuất phát điểm rõ ràng, dễ được chấp nhận để từ đó xây dựng các nội dung quy phạm cụ thể điều chỉnh các khía cạnh thủ tục khác nhau liên quan đến quyền biểu tình. Tìm được phương án nền tảng như vậy không phải dễ, nhưng là khả thi, đòi hỏi trí tuệ và nỗ lực của Ban soạn thảo và nhà làm luật.

2. Một số nội dung vướng mắc khi điều chỉnh quyền biểu tình bằng luật

Khi xây dựng Luật Biểu tình để thi hành Hiến pháp năm 2013, có một số vấn đề về nội dung quy phạm điều chỉnh sẽ khiến Ban soạn thảo phải cân nhắc rất kỹ. Cụ thể:

2.1. Quy định về đăng ký hay thông báo khi biểu tình

Một trong những vấn đề quan trọng cốt yếu của Luật Biểu tình là những trường hợp hội họp hoà bình, biểu tình thì sẽ phải đăng ký hay thông báo cho cơ quan nhà nước có

thẩm quyền như thế nào? Những trường hợp hội họp hoà bình nào không cần sự điều chỉnh của Luật Biểu tình? Luật này cũng cần làm rõ những trường hợp biểu tình nào thuộc tình trạng gây rối trật tự công cộng, bạo loạn, bạo động... cấu thành tội hình sự và cần bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Điều 2 Sắc luật số 101/SL-L-003 năm 1957 quy định cụ thể về những trường hợp hội họp hoà bình không cần xin phép, không cần đăng ký, thậm chí không cần thông báo:

- Các cuộc hội họp có tính chất gia đình, giữa thân thuộc, bè bạn;

- Các buổi sinh hoạt của các hội họp pháp, tổ chức trong trụ sở của hội, các cuộc hành lễ thường lệ của các tôn giáo tổ chức trong những nơi thờ cúng;

- Các buổi sinh hoạt của các đoàn thể trong Mặt trận Dân tộc thống nhất, và các cuộc hội họp công cộng do các đoàn thể này tổ chức.

Điều 3 Sắc luật số 101/SL-L-003 năm 1957 quy định các cuộc hội họp công cộng không thuộc phạm vi trên đều phải xin phép trước Ủy ban hành chính địa phương. Câu hỏi được nhiều người tranh luận là đối với những hoạt động biểu tình thông thường có cần phải xin phép cơ quan chức năng, nếu cơ quan chức năng đồng ý thì mới được tiến hành?

Quan điểm truyền thống thể hiện trong Nghị định số 38/2005 của Chính phủ là các hoạt động hội họp hoà bình nói chung và biểu tình đều phải đăng ký và xin phép trước, nếu được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được tiến hành. Lý lẽ đặt ra về yêu cầu phải đăng ký và được cấp phép biểu tình là phục vụ mục đích QLNN là: (i) nếu hoạt động biểu tình không được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì đó là hoạt động bất hợp pháp, dù hoạt

động này mang ý nghĩa chính đáng như thế nào. Ví dụ như hoạt động biểu tình dù với ý nghĩa yêu nước như năm 2014 chống Trung Quốc hạ đặt giàn khoan HD 981 tại Biển Đông, nhưng vẫn là bất hợp pháp vì không được sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. (ii) khi Nhà nước cấp phép cho một hoạt động biểu tình, Nhà nước sẽ chủ động chuẩn bị được những điều kiện vật chất cần thiết để đảm bảo an ninh, an toàn cho những người tham gia biểu tình, hướng dẫn hoạt động này thực hiện đúng các quy định của pháp luật, tránh cho biểu tình biến thái thành bạo động hay bạo loạn, đối phó có hiệu quả với các âm mưu gây rối hoặc hành động gây mất ổn định an ninh chính trị.

Quan điểm này về cơ bản khác biệt với quan điểm của trường phái dựa trên quyền con người. Những người theo cách tiếp cận quyền con người cho rằng, quyền biểu tình là một quyền cơ bản mà lại phải xin cấp phép của Nhà nước mới được thực hiện thì không khác gì áp dụng cơ chế xin - cho, vẫn là tư duy Nhà nước ban phát quyền, không phù hợp với tinh thần và lời văn của Hiến pháp năm 2013 cũng như luật nhân quyền quốc tế. Trường phái này cũng viện dẫn thực tiễn của nhiều nước trên thế giới như Anh, Đức, Mỹ... *biểu tình không cần phải xin cấp phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà chỉ cần thông báo*. Nội dung cần thông báo bao gồm chi tiết về thời gian, địa điểm và tuyến đường dự định, và cho biết tên, địa chỉ của người tổ chức... Với các nội dung thông báo như vậy, Nhà nước cũng đã có đủ điều kiện để thực hiện các biện pháp cần thiết. Thời gian thông báo trước có thể khác nhau. Ví dụ, Luật về Trật tự công cộng năm 1986 của Anh quốc quy định thông báo ít nhất là 6 ngày trước khi tổ chức⁵. Tuy nhiên, Luật về Các tội phạm nghiêm trọng có tổ chức và Cảnh sát

5 Luật về Trật tự công cộng năm 1986 của Vương quốc Anh.

năm 2005⁶ lại chỉ quy định: các trường hợp có lý do thích đáng thì khi biểu tình chỉ cần thông báo cho cảnh sát trước 24 giờ. Điều này tạo thuận lợi cho người dân trong việc linh hoạt thông báo vì bản chất của việc thông báo là giúp cơ quan QLNN duy trì và bảo đảm trật tự công cộng. Thông báo 24 giờ trước khi cuộc biểu tình diễn ra thì Nhà nước vẫn có thể quản lý đồng thời người biểu tình vẫn có thể bảo đảm lợi ích của mình. Luật biểu tình của Đức⁷ quy định, chậm nhất là 48 giờ trước khi biểu tình diễn ra phải thông báo (khai báo, đăng ký) cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đó là sự hài hoà giữa lợi ích của cơ quan QLNN và người thực thi quyền biểu tình.

Những người theo trường phái tiếp cận quyền con người cho rằng, khi luật hoá quyền biểu tình, Nhà nước phải chủ động chuẩn bị sẵn các điều kiện cần thiết để quản lý tốt hoạt động biểu tình và có khả năng ứng phó linh hoạt với các tình huống diễn biến, không bị bất ngờ, chứ không để xảy ra tình trạng đến khi người dân thông báo, hay đăng ký mới tiến hành chuẩn bị. Quy định về việc thông báo hay đăng ký đơn giản, không cần cấp phép sẽ giúp Nhà nước giảm bớt gánh nặng về quản lý (bộ máy, nhân sự), giảm phiền hà về thủ tục xin phép, bảo đảm quyền lợi của người dân tốt hơn.

Để xử lý thoả đáng các quan ngại về an ninh chính trị của các cơ quan nhà nước đối với hoạt động biểu tình, cần quy định cụ thể các trường hợp đặc biệt nhằm ngăn chặn các âm mưu chống phá của thế lực thù địch, phản động bằng các quy định cấm hoặc hạn chế biểu tình trong một số trường hợp nhất định.

2.2. Quy định cấm hoặc hạn chế biểu tình trong một số trường hợp

Khi điều chỉnh quyền biểu tình bằng luật, chúng ta cần cân nhắc kỹ lưỡng các trường hợp cấm hoặc hạn chế biểu tình. Hiến pháp cũng như luật nhân quyền quốc tế cho phép thực hiện các hạn chế này trong các điều kiện vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, bảo vệ sức khoẻ và đạo đức xã hội hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác. Các biện pháp hạn chế hoặc ngăn chặn cần được áp dụng khi biểu tình có nguy cơ gây thiệt hại nghiêm trọng về tính mạng và tài sản, gián đoạn nghiêm trọng đời sống cộng đồng hoặc mục đích của những người tổ chức là đe dọa người khác phải làm một việc họ không có quyền làm, hoặc không làm một việc mà họ có quyền được làm. Đối với các trường hợp này, các lực lượng chức năng được phép áp dụng các biện pháp cần thiết để ngăn chặn hoặc hạn chế để ngăn ngừa các thiệt hại có thể xảy ra đối với cộng đồng và xã hội. Các lực lượng chức năng cần giám sát chặt chẽ hoạt động biểu tình để bảo đảm trật tự công cộng, nhắc nhở người tham gia biểu tình chú ý đến hành động của mình, không được vượt quá khuôn khổ pháp luật. Trong trường hợp người biểu tình vượt quá giới hạn cho phép, lực lượng chức năng được áp dụng ngay các biện pháp phòng ngừa hay hạn chế thực tế, để hạn chế các hậu quả xấu mà các hoạt động liên quan hoặc phát sinh từ biểu tình có thể mang lại. Các biện pháp bảo đảm trật tự phải là những hành lang an toàn cho người biểu tình do Nhà nước đặt ra và duy trì để bảo vệ trật tự chứ không nhằm hạn chế việc thực hiện quyền của người dân.

6 Luật về Các tội phạm nghiêm trọng có tổ chức và Cảnh sát năm 2005 của Vương quốc Anh.

7 Điều 14 Luật về hội họp và biểu tình tuân hành (Luật biểu tình) của CHLB Đức.

Các biện pháp hạn chế có thể được áp dụng chủ yếu là các biện pháp mang tính rào cản kỹ thuật bao gồm: nơi các cuộc biểu tình diễn ra hoặc không được diễn ra, khoảng thời gian mà cuộc biểu tình có thể được tiến hành hoặc không được tiến hành, số người có thể tham gia, số lượng, lời văn và kích thước của các biểu ngữ hay áp phích có thể được sử dụng hoặc không được sử dụng, tiếng ồn tối đa cho phép... Các Điều 5 và 6 của Nghị định số 38/2005 của Chính phủ bước đầu đã triển khai một số biện pháp cấm các hành vi gây ảnh hưởng xấu theo hướng này.

2.3. Quy định về trách nhiệm tổ chức hay tham gia biểu tình

Biểu tình là hoạt động tập thể nên thu hút sự tham gia đông và người tham gia thuộc nhiều thành phần khác nhau trong xã hội. Chính vì vậy, khi có vấn đề xảy ra, việc quy trách nhiệm thường gặp khó khăn. Các cơ quan chức năng phải xác định chủ thể chịu trách nhiệm. Chủ thể chịu trách nhiệm trước hết thường được quy cho người tổ chức. Điều 4 Luật số 101 năm 1957 đã quy trách nhiệm này cho nhà tổ chức: “Người tổ chức cuộc hội họp phải chịu trách nhiệm về cuộc hội họp”. Tuy nhiên trên thực tế, việc xác định trách nhiệm của người tổ chức không phải dễ dàng. Nhiều cuộc biểu tình không rõ ai là người tổ chức vì không có ai đứng ra nhận trách nhiệm tổ chức. Hoặc khi biểu tình vượt quá giới hạn pháp luật cho phép, lỗi thuộc về một số đối tượng tham gia biểu tình chứ không phải nhà tổ chức thì việc xác định đối tượng để truy cứu trách nhiệm hình sự cũng cần phải quy định rõ. Trách nhiệm của người tổ chức sẽ như thế nào trong những trường hợp sự cố nằm ngoài tầm kiểm soát và gây ra thiệt hại. Còn những người gây thiệt hại hoặc vi phạm pháp luật phải chịu trách nhiệm dân sự, hành chính, hình sự. Tùy mức độ vi phạm mà cá nhân vi phạm có thể bị xử lý bằng hình thức phạt tiền hay phạt tù hoặc cả hai.

Điều 7 Luật số 101 quy trách nhiệm trong một số trường hợp như sau: “Người nào lợi dụng quyền tự do hội họp để hoạt động trái pháp luật, chống lại chế độ, chống lại chính quyền dân chủ nhân dân, chia rẽ dân tộc, phá tinh hữu nghị giữa nhân dân ta với nhân dân các nước, tuyên truyền chiến tranh, âm mưu phá hoại sự nghiệp đấu tranh cho hoà bình thống nhất, độc lập, dân chủ, hành động có phương hại đến trật tự an ninh chung, hoặc đến thuần phong mỹ tục, sẽ bị truy tố trước toà án và xử phạt theo luật lệ hiện hành, và cuộc hội họp sẽ bị cấm hoặc bị giải tán”.

Bộ luật Hình sự năm 2015 và Luật Xử phạt vi phạm hành chính là những nền tảng vững chắc để làm căn cứ xử lý những vi phạm liên quan đến biểu tình.

Ngoài ra, đối với những đối tượng gây cản trở hoặc phá hoại các cuộc biểu tình hợp pháp cũng cần phải nhận các chế tài nghiêm khắc, kết hợp cả các chế tài hành chính và hình sự. Thêm vào đó là việc quy trách nhiệm cho tập thể trong việc tổ chức biểu tình hoặc trách nhiệm hình sự của pháp nhân. Đây là vấn đề gây nhiều tranh luận liên quan đến tội phạm về môi trường. Đối với Luật về biểu tình, Ban soạn thảo cũng cần cân nhắc kỹ trách nhiệm của tập thể khi xảy ra vi phạm pháp luật liên quan đến biểu tình.

Đối với các cơ quan nhà nước, để thể hiện tinh thần “kiểm soát quyền lực”, Luật Biểu tình cũng cần phải quy định rõ ràng về trách nhiệm của các cơ quan này, cũng như cán bộ, công chức trong các trường hợp hạn chế hoặc cấm biểu tình không đúng luật hoặc thiếu trách nhiệm trong việc đảm bảo thực hiện quyền biểu tình của người dân. Quy định những trách nhiệm cụ thể này của cơ quan nhà nước trong Luật Biểu tình sẽ giúp ích cho quá trình kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Quy định trách nhiệm cần đi kèm với các chế tài xử phạt nghiêm minh để thể hiện tính giáo dục, răn đe và phòng ngừa các hành vi xâm phạm đến quyền tự do, dân chủ của công dân ■

VIỆT NAM CẦN XÂY DỰNG LUẬT TƯ PHÁP QUỐC TẾ

NGÔ QUỐC CHIẾN*

Hiện nay, các quy phạm cấu thành tư pháp quốc tế (TPQT) của Việt Nam còn nằm rải rác, có sự chồng chéo và chứa đựng một số mâu thuẫn. Không những thế, các văn bản có quy định về vấn đề này thường xuyên thay đổi, làm cho việc tiếp cận tổng thể các văn bản đã khó, việc hiểu và áp dụng các quy định trong các văn bản này còn khó hơn. Chúng tôi cho rằng, chúng ta có thể giải quyết các vấn đề trên thông qua việc xây dựng một đạo luật về TPQT để vừa loại bỏ các chồng chéo, mâu thuẫn, vừa sửa đổi, bổ sung các quy định cho phù hợp hơn. Bài viết phân tích sự cần thiết xây dựng một đạo luật về TPQT và đề xuất phạm vi điều chỉnh của đạo luật này.

1. Sự cần thiết ban hành một đạo luật về tư pháp quốc tế

Việc ban hành một đạo luật về TPQT tuy gặp một số khó khăn¹, nhưng cho phép giải quyết được nhiều vấn đề hiện nay.

1.1. Hiện trạng tư pháp quốc tế của Việt Nam và một số nước

Ngoài các nguyên tắc chung trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013, các quy định của pháp luật trong nước hiện hành mang tính nền tảng điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài được thể hiện tại Phần thứ 7 của Bộ luật Dân sự (BLDS) 2005, Phần thứ 6 và Phần thứ 9 Bộ luật Tố tụng Dân sự

(TTDS) 2004 (sửa đổi năm 2011). Bên cạnh đó, còn tồn tại nhiều văn bản luật cũng điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài, như Luật Hôn nhân và Gia đình (HNGĐ) 2014, Luật Đầu tư 2014, Luật Doanh nghiệp 2014, Bộ luật Lao động 2012, Luật Nuôi con nuôi 2010, Bộ luật Hàng hải 2005, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam 2006, Luật Thương mại 2005, Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng 2006... Cấu thành các quy định của TPQT Việt Nam còn có các văn bản dưới luật, như Nghị định số 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư; Nghị định số 138/2006/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành

* **TS. Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Ngoại thương.**

¹ Xem chẳng hạn: Bành Quốc Tuấn, Không ban hành đạo luật TPQT: Xu thế tất yếu của TPQT Việt Nam trong giai đoạn sắp tới, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 5 (285), tháng 3/2015, tr. 23-30.

các quy định của BLDS về quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài; Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế (sửa đổi, bổ sung năm 2013)... Hiện nay, có ít nhất 63 văn bản pháp luật của Việt Nam chứa đựng các quy phạm điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài.

Đây cũng là thực trạng không chỉ của riêng Việt Nam mà còn của rất nhiều nước trên thế giới². Nhiều quốc gia đã cố gắng giải quyết vấn đề này thông qua hai cách:

Thứ nhất, tham gia các điều ước quốc tế

Ở quy mô quốc tế, số lượng các điều ước quốc tế (ĐUQT) về TPQT chưa nhiều. Hội nghị La Hay về TPQT kể từ khi được tổ chức lần đầu tiên năm 1893 cho tới nay mới thông qua được 40 công ước và nghị định thư³. Tuy nhiên, không phải tất cả các công ước này đều thành công, một số thậm chí còn chết yểu (do không được các quốc gia phê chuẩn) và hơn một phần tư chưa có hiệu lực. Trong số các công ước đã có hiệu lực, thì một vài trong số chúng lại chỉ có hiệu quả rất hạn chế. Một nghiên cứu do các giáo sư Bi⁴ thực hiện đã cho thấy, liên quan đến các công ước quốc tế về xung đột luật được xây dựng trong khuôn khổ của Hội nghị La Hay, trung bình mỗi công ước chỉ có 8 quốc gia tham gia. Còn liên quan đến ĐUQT về xung đột thẩm quyền xét xử và công nhận, cho thi hành quyết định dân sự nước ngoài, tỷ lệ các quốc gia phê chuẩn cao hơn, nhưng cũng chỉ đạt trung bình khoảng 40. Những công ước quốc tế được nhiều quốc gia tham gia nhất là những công ước có phạm vi rất hẹp, chủ yếu

liên quan đến vấn đề hôn nhân, gia đình và TTDS⁵.

Ở cấp độ khu vực, Liên minh châu Âu đã thông qua một số ĐUQT thống nhất luật thực chất để điều chỉnh trong EU một số quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài, nhưng phần lớn trong số các ĐUQT này điều chỉnh vấn đề xung đột thẩm quyền xét xử. Về xung đột pháp luật, EU có ba văn bản đáng chú ý là Nghị định số 593/2008 về luật áp dụng cho các nghĩa vụ hợp đồng (thường được gọi tắt là Nghị định Rome I); Nghị định số 864/2007 ngày 31/7/2007 về luật áp dụng cho các nghĩa vụ ngoài hợp đồng (thường được gọi tắt là Nghị định Rome II) và Nghị định số 1259/2010 ngày 20/12/2010 về luật áp dụng cho ly hôn và ly thân (thường được gọi tắt là Nghị định Rome III).

Trong xu thế hội nhập quốc tế, Việt Nam cũng đã tích cực tham gia xây dựng, ký kết các ĐUQT để điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài. Tuy nhiên, các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên chủ yếu là các ĐUQT song phương, thể hiện dưới dạng hiệp định tương trợ tư pháp (15 hiệp định, thỏa thuận), hiệp định về nuôi con nuôi (đã ký kết hơn 10 hiệp định), hiệp định về khuyến khích và bảo hộ đầu tư (hơn 60 Hiệp định) và các hiệp định thương mại⁶. Trong số các ĐUQT đa phương, chúng ta mới chỉ tham gia Công ước La Hay số 33 về Bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế, Công ước quốc tế New York năm 1958 về Công nhận và thi hành phán quyết của trọng tài nước ngoài. Như vậy, số ĐUQT mà chúng ta tham gia chưa nhiều.

2 Sylvette Guillemard và Alain Prujiner, *La codification internationale du droit international privé: un échec? (Pháp điển hóa TPQT trên quy mô quốc tế: một thất bại?)*, *Les Cahiers de droit*, vol. 46, n° 1-2, 2005, tr. 175-192.

3 http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.listing. Truy cập ngày 26/7/2015.

4 Báo cáo đề xuất Luật ban hành Bộ luật TPQT, tác giả: giáo sư M JNyssens và M. Willems, *Cơ quan chủ trì Ủy ban Pháp luật Thượng viện Bỉ, công bố tháng 7 năm 2003*.

5 C. Kessedjian, *La codification en droit international privé, (pháp điển hóa TPQT)*, Hội thảo Aix-en-Provence, Nxb Pedone, 1998, tr. 101-107.

6 Báo cáo của Vụ Pháp luật Quốc tế, Bộ Tư pháp, giải trình việc sửa đổi phần 7 BLDS 2005.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

Bản thân các ĐUQT mà chúng ta tham gia cũng chỉ có phạm vi rất hẹp, chưa cho phép giải quyết triệt để tất cả các vấn đề của TPQT. Rõ ràng là, giải quyết các vấn đề của TPQT không thể chỉ dựa vào việc tham gia các ĐUQT vốn rất mất thời gian và chứa đựng nhiều nhược điểm (rất khó đạt được đồng thuận do khác biệt về thể chế chính trị, kinh tế - xã hội, vấn đề chủ quyền quốc gia...).

Thứ hai, xây dựng các đạo luật hoặc bộ luật về TPQT

Do cách giải quyết thứ nhất không mang lại nhiều hiệu quả, nên giải pháp phổ biến hiện nay vẫn là xây dựng các quy phạm quốc gia điều chỉnh TPQT. Nhiều quốc gia đã pháp điển hóa các quy phạm rải rác vào trong một luật hoặc bộ luật về TPQT: Ở châu Á có Nhật Bản, Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc, Thái Lan; ở châu Đại Dương có Úc; ở châu Âu có Bỉ, Italy, Thụy Sĩ, Hà Lan, Đức, Áo, Liechtenstein, Ucraina, Ba Lan, Séc, Bulgarie, Thổ Nhĩ Kỳ, Israel; ở châu Mỹ có Venezuela. Ở châu Phi có Tunisie.

Đúng là số lượng các quốc gia có một đạo luật hoặc Bộ luật về TPQT còn chưa nhiều (21 trong tổng số gần 200 quốc gia trên thế giới), nhưng xu hướng này đang gia tăng và xuất hiện ở khắp các châu lục. Nhiều quốc gia đã và đang xây dựng các dự án luật về TPQT. Ở Pháp đã từng có ba dự án luật về TPQT, đó là: Dự án Luật TPQT của Niboyet năm 1953 gồm 113 điều với phạm vi điều chỉnh rộng; Dự án Luật TPQT của Batifol năm 1959 cũng có phạm vi điều chỉnh rộng, nhưng chỉ nêu các nguyên tắc chung nhất (gồm 21 điều); Dự án Luật TPQT của Foyer năm 1967 có phạm vi điều chỉnh hẹp (37 điều). Tất cả các dự án này tuy đều thất bại,

nhưng cũng cho thấy một mong muốn có thực về việc xây dựng một đạo luật về TPQT. Lý giải cho sự thất bại này là TPQT Pháp chủ yếu dựa trên án lệ. Các văn bản quy phạm pháp luật cấu thành TPQT Pháp không nhiều (điều 3, 14, 15 BLDS, các điều 42 và tiếp theo của Bộ luật TTDS, một số văn bản luật chuyên ngành và ĐUQT). Các văn bản này được xây dựng đã lâu nên không còn phù hợp để điều chỉnh các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài vốn đang ngày càng đa dạng và phức tạp do quá trình toàn cầu hóa không chỉ nền kinh tế mà cả văn hóa, xã hội Pháp. Chính vì thế, để bổ khuyết cho sự thiếu hụt của văn bản, Tòa tối cao Pháp (Cour de Cassation) đã đưa ra nhiều bản án có tính chất hướng dẫn các tòa cấp dưới áp dụng các quy phạm pháp luật chung vốn dành để điều chỉnh các quan hệ quốc nội của Pháp để điều chỉnh quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài. Như vậy, không giống như TPQT Việt Nam vốn cấu thành từ nhiều văn bản quy phạm pháp luật, TPQT của Pháp được cấu thành chủ yếu từ các án lệ, mà các án lệ lại không ổn định trong thời gian. Chính điều này đã làm cho các nỗ lực pháp điển hóa án lệ thành một bộ luật TPQT đã tạm thời không thành công tại Pháp⁷.

Ở châu Âu, một nghiên cứu do Ủy ban về các vấn đề pháp luật của EU công bố ngày 11/10/2012⁸ cho biết, hàng năm các công dân và doanh nghiệp EU bị thiệt hại gần 140 triệu euro do sự thiếu vắng, phức tạp, rải rác và chồng chéo của các quy phạm TPQT của EU. Nghiên cứu cũng đã chứng minh rằng, việc xây dựng một Bộ luật về TPQT trong khuôn khổ EU là có lợi về kinh tế và sẽ góp phần thúc đẩy mạnh mẽ hơn giao lưu dân sự quốc tế. Ủy ban này đã đưa ra khuyến nghị EU xây dựng một Bộ luật về TPQT.

7 Xem thêm: Paul Lagarde, *Sur la non-codification du droit international privé français (Tại sao Pháp không pháp điển hóa tư pháp quốc tế)*, LexisNexis, 1998.

8 Báo cáo "Rapport sur le coût de la non-Europe : Un code européen du droit international privé", mã số: CoNE 3/2013, tác giả: Blanca Ballester; Cơ quan chủ trì: Ủy ban pháp luật, Nghị viện châu Âu, công bố tháng 3/2013.

1.2. Việt Nam nên có luật riêng về tư pháp quốc tế

Việc xây dựng một đạo luật về TPQT sẽ đặt ra một số khó khăn cả về kỹ thuật và nội dung, nhưng rất cần thiết vì chúng tạo ra nhiều ưu điểm:

Thứ nhất, TPQT của Việt Nam sẽ dễ tiếp cận và dễ hiểu hơn, từ đó góp phần giảm chi phí giao dịch cho các chủ thể. Một trong những lý do khiến cho các quy định của TPQT Việt Nam ít được các chủ thể biết đến và áp dụng là bởi vì chúng nằm rải rác, khó tiếp cận, khó hiểu, đôi khi chồng chéo và mâu thuẫn. Việc có một bộ luật tập hợp tất cả các quy định của TPQT sẽ giúp các chủ thể dễ tiếp cận hơn, dễ hiểu và dễ có cái nhìn tổng quát về TPQT. Chính sự thuận lợi này sẽ giúp các chủ thể giảm được thời gian và chi phí giao dịch.

Thứ hai, pháp điển hóa TPQT giúp loại bỏ mâu thuẫn và chồng chéo, tăng độ an toàn pháp lý, thúc đẩy giao lưu dân sự quốc tế. Chính việc pháp điển hóa các quy định nằm rải rác hiện nay vào trong một văn bản luật sẽ làm cho các quy định này trở nên rõ ràng hơn và không bị chồng chéo. Pháp điển hóa cũng là dịp để nhận diện và loại bỏ các mâu thuẫn đang tồn tại giữa các văn bản hiện hành.

Khi các quy định của TPQT Việt Nam dễ tiếp cận hơn, rõ ràng và ổn định hơn thì các đối tác sẽ có niềm tin hơn để thiết lập các quan hệ dân sự với người Việt Nam và lựa chọn áp dụng pháp luật Việt Nam. Ngược lại, người Việt Nam cũng sẽ tự tin hơn khi thiết lập các quan hệ dân sự với người nước ngoài.

Thứ ba, tăng khả năng thích ứng của luật. Khi có một đạo luật riêng về TPQT thì sự sửa đổi, bổ sung các quy phạm của TPQT cũng được thực hiện dễ dàng hơn. Trong thời gian qua, việc sửa đổi, bổ sung các quy phạm của TPQT trong từng văn bản quy phạm

pháp luật được tiến hành một cách riêng rẽ. Muốn sửa đổi, bổ sung các quy phạm xung đột trong Luật HNGĐ phải tiến hành sửa đổi Luật HNGĐ. Muốn sửa đổi, bổ sung các quy phạm xung đột trong lĩnh vực đầu tư phải tiến hành sửa đổi Luật Đầu tư. Trong khi đó, các quy phạm xung đột chỉ chiếm một số lượng rất nhỏ trong các đạo luật chuyên ngành nên rất khó để tiến hành sửa đổi một đạo luật vì sự bất cập của một hay một vài quy phạm xung đột. Vì vậy, nếu có một đạo luật tập trung các quy phạm xung đột của TPQT thì không chỉ nâng cao hiệu quả của việc điều chỉnh pháp luật, của thực tiễn áp dụng pháp luật, mà còn dễ dàng hơn cho việc sửa đổi, bổ sung khi cần thiết.

2. Cấu trúc Luật riêng về tư pháp quốc tế của Việt Nam

2.1. Phạm vi điều chỉnh của Luật tư pháp quốc tế ở một số nước

Trong số 21 luật hoặc bộ luật về TPQT nêu ở trên, thì có 8 luật có phạm vi điều chỉnh hẹp, 13 bộ luật có phạm vi điều chỉnh rộng.

Các quốc gia có Luật TPQT có phạm vi điều chỉnh hẹp, tức chỉ điều chỉnh vấn đề xung đột pháp luật, là Nhật Bản, Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc, Thái Lan, Đức, Hà Lan, Úc. Các lý do được viện dẫn để giải thích cho phạm vi hẹp của các đạo luật này là: *Thứ nhất*, xây dựng một Bộ luật TPQT với phạm vi rộng đòi hỏi một công sức rất lớn trong pháp điển hóa; *Thứ hai*, gây ra sự xáo trộn lớn đối với hệ thống pháp luật hiện hành; *Thứ ba*, một số quốc gia vẫn quan niệm TPQT có phạm vi hẹp, tức chỉ điều chỉnh vấn đề xung đột luật. Tuy nhiên, trong các báo cáo giải trình, các ban soạn thảo luật TPQT của các quốc gia này cũng đề nghị, thậm chí khuyến nghị xây dựng một bộ luật TPQT với phạm vi rộng hơn⁹.

⁹ Sylvette Guillemard và Alain Prujiner, *La codification internationale du droit international privé : un échec? (Pháp điển hóa TPQT trên quy mô quốc tế: một thất bại?)*, *Les Cahiers de droit*, vol. 46, n° 1-2, 2005, tr. 175-192.

Các quốc gia có Bộ luật TPQT với phạm vi điều chỉnh rộng, tức điều chỉnh cả ba nội dung cơ bản của TPQT là xung đột pháp luật, xung đột thẩm quyền tài phán và công nhận, cho thi hành quyết định dân sự nước ngoài, là Bỉ, Italy, Thụy Sĩ, Áo, Liechtenstein, Ba Lan, Ucraina, Séc, Bulgarie, Thổ Nhĩ Kỳ, Venezuela, Tunisie, Israel.

Bỉ không phải là quốc gia tiên phong tại châu Âu trong việc xây dựng một Bộ luật về TPQT với phạm vi rộng, nhưng lại là nước có một Bộ luật về TPQT được đánh giá là thành công. Bộ luật TPQT Bỉ được đánh giá là vừa khiêm tốn vừa tham vọng. Khiêm tốn vì những người soạn thảo ban đầu là các giáo sư đại học đã không xây dựng Bộ luật thành một công trình học thuật kinh điển có tính cách mạng, lật đổ các nền tảng truyền thống, mà thành một công cụ có khả năng dễ dàng áp dụng trong thực tiễn. Tham vọng, vì Bộ luật đã tập hợp trong một tổng thể thống nhất các quy định và các nguồn pháp luật rải rác về TPQT tại Bỉ. Các tác giả cũng đã sử dụng các cách tiếp cận mới của TPQT hiện đại, tính đến tính thực tiễn nhiều hơn, thông qua việc đưa ra các quy định mềm dẻo về xác định pháp luật áp dụng.

Bộ luật TPQT của Bỉ theo đuổi ba mục đích chính: rõ ràng, hiện đại, thúc đẩy giao lưu quốc tế¹⁰. Để đạt được mục đích thứ nhất - văn bản luật phải đủ rõ ràng để mọi người đều có thể tiếp cận được - Bộ luật đã tập hợp vào trong một văn bản duy nhất gần như tất cả các quy định về TPQT của Bỉ, mà trước đó vốn nằm rải rác trong các văn bản khác nhau, và viết lại các quy định này theo hướng đơn giản và dễ hiểu hơn. Ngoài ra, Bộ luật còn được giải thích bởi các giáo sư hàng đầu về TPQT và cũng là những người soạn thảo dự án Bộ luật TPQT. Tất cả các tài liệu giải trình đều được công bố công khai trên trang web của Nghị viện Bỉ¹¹.

Để đạt được mục đích thứ hai - văn bản luật phải hiện đại, đáp ứng được các yêu cầu của toàn cầu hóa sâu rộng, đặc biệt khi Bỉ là trung tâm của châu Âu - Bộ luật đã thừa nhận các hệ thuộc luật được đa số các quốc gia tiên tiến áp dụng, đặc biệt nhấn mạnh đến tầm quan trọng của nguyên tắc về mối liên hệ gắn bó nhất và coi nơi cư trú/hoạt động thường xuyên, chứ không phải quốc tịch, là hệ thuộc luật quan trọng nhất trong các lĩnh vực về địa vị pháp lý của cá nhân và pháp nhân. Đồng thời Bộ luật cũng có một số quy định chuyên biệt cho các loại quan hệ dân sự mới phát sinh cùng với sự thay đổi của xã hội, như hôn nhân đồng giới và vấn đề tài sản chung của những người sống với nhau như vợ chồng nhưng không có hôn thú... Như vậy, Bộ luật TPQT Bỉ đã không chỉ là kết quả của quá trình pháp điển hóa hình thức, mà còn là kết quả của một quá trình pháp điển hóa nội dung.

Để đạt được mục đích thứ ba - thúc đẩy giao lưu dân sự quốc tế - Bộ luật TPQT Bỉ đã đưa ra nhiều quy định về công nhận mặc nhiên các quyết định tư pháp nước ngoài và rộng hơn, các văn bản hoặc hành vi được thiết lập một cách hợp pháp ở nước ngoài ngay cả khi không được pháp luật Bỉ quy định.

Bộ luật TPQT Bỉ điều chỉnh tất cả các vấn đề đặt ra trong lĩnh vực dân sự và thương mại có yếu tố nước ngoài cả về xung đột pháp luật, xung đột thẩm quyền tài phán và công nhận và thi hành bản án, quyết định dân sự nước ngoài. Bộ luật bao gồm mười ba chương chia thành các mục và tất cả các điều đều được đặt tên riêng để tóm tắt nội dung.

Các quy định chung của TPQT Bỉ được nêu tại Chương I. Chương này quy định các nguyên tắc chung xác định các hệ thuộc luật: quốc tịch, nơi cư trú và nơi sinh sống thường xuyên (Điều 3 và 4). Sau đó là các quy định

10 Tài liệu giải trình sáng kiến luật của Thượng viện viện Bỉ số 3-27/1, công bố năm 2003, tr. 3 và tiếp theo.

11 Xem chẳng hạn: <http://www.senate.be/www/?MIval=publications/viewPub&COLL=S&PUID=50331657&TID=50331687&POS=1&LANG=fr>

chung về thẩm quyền tài phán dân sự quốc tế (các điều từ 5 đến 14), xung đột pháp luật (các điều từ 15 đến 21) và hiệu lực của các bản án, quyết định dân sự nước ngoài (các điều từ 22 đến 31)¹².

Các nội dung chuyên biệt của TPQT Bỉ được nêu tại các chương II đến XII quy định các nguyên tắc xác định pháp luật và xác định thẩm quyền tài phán và nguyên tắc công nhận bản án, quyết định dân sự nước ngoài liên quan đến từng lĩnh vực chuyên biệt: thể nhân (các điều từ 32 đến 41), HNGĐ (các điều từ 42 đến 57), quan hệ nhân thân giữa vợ và chồng (các điều từ 58 đến 60), giữa cha mẹ và con cái (các điều từ 61 đến 72), nghĩa vụ cấp dưỡng (các điều từ 73 đến 76), thừa kế (các điều từ 77 đến 84), tài sản (các điều từ 85 đến 95), nghĩa vụ (các điều từ 96 đến 108), pháp nhân (các điều từ 109 đến 115), phá sản doanh nghiệp (các điều từ 116 đến 121) và ủy thác (các điều từ 122 đến 125).

Chương XIII là chương cuối cùng chứa các quy định chuyên tiếp (Điều 126 và 127), sửa đổi (các điều từ 128 đến 138) và bãi bỏ (Điều 139) cũng như các nguyên tắc về thời gian bắt đầu hiệu lực của Bộ luật (Điều 140). Các kỹ thuật lập pháp được sử dụng tại chương này đã giúp cho việc tạo ra một Bộ luật mới không gây quá nhiều xáo trộn đối với các văn bản hiện hành.

2.2. Phạm vi điều chỉnh của Luật về tư pháp quốc tế Việt Nam

Chúng tôi cho rằng, Việt Nam nên xây dựng luật về TPQT theo phạm vi rộng bởi xây dựng một đạo luật về TPQT với phạm vi điều chỉnh hẹp sẽ không có nhiều ý nghĩa và không giúp chúng ta đạt được các mục đích đã nêu ở trên. Hơn nữa, các vấn đề xung đột pháp luật và xung đột thẩm quyền có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, nên nếu được tập hợp vào trong cùng một văn bản thì việc hiểu

chúng sẽ dễ dàng hơn. Thật vậy, thông thường, khi có tranh chấp xảy ra, Tòa án được yêu cầu giải quyết sẽ xem xét vấn đề xung đột thẩm quyền trước, sau đó khi đã xác định được mình có thẩm quyền thì mới xem xét đến vấn đề áp dụng pháp luật nước nào. Tuy nhiên, không hiếm trường hợp, Tòa án phải xác định pháp luật áp dụng trước thì mới xác định được thẩm quyền của mình.

Ví dụ: Công ty A của Pháp bán cho công ty B của Việt Nam một số thiết bị y tế. Hàng được chuyển qua đường biển, từ cảng Marseille đến cảng Hải Phòng. Trong quá trình vận chuyển một số hàng bị hỏng và hai bên có tranh chấp. Một bên kiện ra tòa án Việt Nam còn bên kia phản đối. Trong trường hợp này, để biết mình có thẩm quyền hay không, Tòa án Việt Nam phải áp dụng quy phạm xung đột của Việt Nam. Theo điểm e, khoản 2, Điều 410 Bộ luật TTDS, Tòa án Việt Nam có thẩm quyền xét xử các “tranh chấp phát sinh từ hợp đồng mà việc thực hiện toàn bộ hoặc một phần hợp đồng xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam”. Như vậy, điểm mấu chốt cần phải xác định là nơi thực hiện hợp đồng. Theo khoản 2 Điều 284 BLDS, “trong trường hợp không có thỏa thuận thì địa điểm thực hiện nghĩa vụ dân sự được xác định như sau: b) Nơi cư trú hoặc trụ sở của bên có quyền, nếu đối tượng của nghĩa vụ dân sự không phải là bất động sản”.

Như vậy, trong trường hợp các bên không có thỏa thuận về cơ quan tài phán cũng như pháp luật áp dụng thì để biết Tòa án nước nào có thẩm quyền theo quy định trên thì cần phải biết hợp đồng được thực hiện tại đâu. Vì người mua là bên Việt Nam và là bên có quyền đối với số hàng có tranh chấp, nên nếu áp dụng pháp luật Việt Nam thì địa điểm thực hiện nghĩa vụ là nơi bên Việt Nam có trụ sở, ở đây là Việt Nam. Tuy

12 Về nội dung các quy định chung của Bộ luật TPQT Bỉ, xem chẳng hạn: Ngô Quốc Chiến, So sánh một số quy định chung của TPQT Bỉ và Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2014.

nhiên, theo điều 1247, BLDS Pháp thì “nghĩa vụ phải được thực hiện theo địa điểm thỏa thuận. Nếu địa điểm không được thỏa thuận, nghĩa vụ... phải được thực hiện ở nơi có vật vào thời điểm ký kết”. Như vậy, nếu áp dụng pháp luật của Pháp, thì địa điểm thực hiện hợp đồng khi không có thỏa thuận là ở Pháp, vì vào thời điểm ký kết hợp đồng số hàng có tranh chấp là ở Pháp. Vì hợp đồng trên có quan hệ với Việt Nam và với Pháp nên về nguyên tắc, pháp luật của cả hai nước đều có thể được áp dụng. Nếu áp dụng pháp luật Việt Nam thì chúng ta có kết quả là Tòa án Việt Nam có thẩm quyền xét xử. Tuy nhiên, nếu áp dụng pháp luật của Pháp thì Tòa án Pháp có thẩm quyền. Như vậy, có hai kết quả khác nhau tùy thuộc vào luật áp dụng.

Để giải quyết trường hợp này, tại châu Âu, thông thường Tòa án thụ lý vụ việc xác định pháp luật điều chỉnh hợp đồng theo TPQT của Tòa án. Đối với vụ việc đang được xem xét, nếu Tòa án Pháp được yêu cầu xử lý, thì Tòa án Pháp phải áp dụng TPQT Pháp để biết pháp luật của nước nào điều chỉnh hợp đồng. Sau khi biết được pháp luật điều chỉnh hợp đồng, Tòa án sẽ nghiên cứu xem theo pháp luật điều chỉnh hợp đồng, địa điểm thực hiện hợp đồng ở đâu để biết mình có thẩm quyền hay không. Đây là trường hợp rất đặc biệt về mối quan hệ giữa xung đột pháp luật và xung đột thẩm quyền trong TPQT¹³.

Vấn đề xung đột pháp luật cũng có quan hệ chặt chẽ với vấn đề công nhận và cho thi

hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, phán quyết của trọng tài nước ngoài. Thật vậy, một trong những lý do để không công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự nước ngoài, phán quyết của trọng tài nước ngoài mà TPQT của hầu hết tất cả các quốc gia đều quy định, đó là quyết định dân sự đó vi phạm trật tự công cộng, hoặc các nguyên tắc cơ bản của pháp luật của nước nơi bản án, quyết định dân sự được yêu cầu công nhận và cho thi hành. Tại Việt Nam, bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài sẽ không được công nhận và cho thi hành tại Việt Nam nếu bản án đó “trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam”¹⁴. Tương tự, theo điểm b, khoản 2, Điều 370 Bộ luật TTDS, quyết định của Trọng tài nước ngoài không được công nhận và cho thi hành tại Việt Nam, nếu Tòa án Việt Nam xét thấy “việc công nhận và cho thi hành tại Việt Nam quyết định của Trọng tài nước ngoài trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam”. Trong Dự thảo BLDS 2015, khái niệm “các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam” đã được thay bằng khái niệm “trật tự công cộng”, nhưng trong thực tế, các quốc gia có những quan điểm không giống nhau về thế nào là trật tự công cộng. Một báo cáo so sánh luật của Tổng cục Chính sách nội khối của Nghị viện châu Âu¹⁵ về trật tự công trong khuôn khổ của Liên minh châu Âu cho thấy, bản thân các quốc gia thành viên của các Nghị định châu Âu có quy định về trật tự công¹⁶ cũng

13 Về vấn đề này, xem thêm: Đỗ Văn Đại và Mai Hồng Quỳnh, *Tư pháp quốc tế Việt Nam. Quan hệ dân sự, lao động, thương mại có yếu tố nước ngoài*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2010, tr. 564 và tiếp theo.

14 Khoản 6 điều 356 Bộ luật TTDS quy định.

15 Nghị viện châu Âu, *Interprétation de l'exception d'ordre public telle que prévue par les instruments du droit international privé et du droit procédural de l'Union européenne (Diễn giải khái niệm trật tự công nêu tại các quy phạm về tư pháp quốc tế và tố tụng của Liên minh châu Âu)*, 2011.

16 Đó là các Nghị định (CE) n° 44/2001 về thẩm quyền tài phán, công nhận và thi hành quyết định trong lĩnh vực dân sự và thương mại (thường được gọi tắt là Nghị định Bruxelles I); Nghị định (CE) n° 2201/2003 về thẩm quyền, công nhận và thi hành các quyết định trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình và trách nhiệm của cha mẹ (thường được gọi là Nghị định Bruxelles II bis); Nghị định (CE) n° 1346/2000 về thủ tục phá sản; Règlement (CE) n° 1206/2001 về hợp tác giữa tòa án của các quốc gia thành viên trong lĩnh vực thu thập chứng cứ dân sự hoặc thương mại; Nghị định (CE) n° 593/2008 (thường được gọi là Rome I) về luật áp dụng cho các nghĩa vụ hợp đồng; Nghị định (CE) n° 864/2007 về luật áp dụng cho các nghĩa vụ ngoài hợp đồng (thường được gọi là Rome II).

có cách hiểu khác nhau về hình thức biểu hiện của trật tự công (trật tự công về hình thức và trật tự công về nội dung)¹⁷ và nội hàm của khái niệm trật tự công¹⁸. Việc một bản án hay quyết định dân sự nước ngoài có được công nhận tại một quốc gia phụ thuộc vào quan niệm của quốc gia đó về khái niệm trật tự công. Chính vì các quốc gia có quan niệm không giống nhau về trật tự công, nên một bản án được công nhận tại nước A, nhưng có thể không được công nhận tại nước B, dù rằng cả hai nước A và B đều là thành viên của một ĐUQT.

Tương tự, vấn đề xung đột thẩm quyền cũng có mối quan hệ chặt chẽ với việc công nhận và cho thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài. Thật vậy, một trong những lý do để bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, phán quyết của trọng tài nước ngoài không được công nhận và cho thi hành tại Việt Nam, đó là “vụ án thuộc thẩm quyền xét xử riêng biệt của Tòa án Việt Nam” (khoản 3, Điều 356 Bộ luật TTDS 2004). Tương tự, phán quyết của Trọng tài nước ngoài cũng không được công nhận và cho thi hành tại Việt Nam nếu Tòa án Việt Nam xét thấy “Theo pháp luật Việt Nam, vụ tranh chấp không được giải quyết theo thể thức trọng tài” (điểm a, khoản 2, Điều 370 Bộ luật TTDS 2004).

Như vậy, pháp điển hóa cả ba nội dung cơ bản của TPQT là xung đột pháp luật, xung đột thẩm quyền xét xử và công nhận, cho thi hành bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, phán quyết của Trọng tài nước ngoài vào trong cùng một văn bản luật sẽ giúp cho việc tiếp cận các nội dung của luật trở nên dễ dàng và thống nhất hơn.

Những quy định hiện hành nằm rải rác trong các luật khác nhau cho phép chúng ta nghĩ tới một pháp điển hóa hình thức.

Liên quan đến xung đột pháp luật: Phần thứ 7 BLDS 2005 về luật áp dụng cho các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài đã được sửa đổi khá toàn diện. Phần này đã thiết lập được một số nguyên tắc cơ bản của TPQT hiện đại (tự do chọn luật áp dụng, xác định pháp luật áp dụng dựa trên mối liên hệ gần bó nhất...). Chúng tôi cho rằng, nhiều quy định của phần này đã gần gũi hơn với TPQT của các nước tiên tiến trên thế giới. Như vậy, phần khó nhất trong TPQT đã được chúng ta giải quyết tương đối tốt.

Liên quan đến xung đột thẩm quyền và công nhận, cho thi hành các quyết định dân sự nước ngoài: Nội dung này được quy định chủ yếu trong Bộ luật TTDS 2004 (Phần thứ 9 và Phần thứ 6) cũng như Công ước New York năm 1958 về công nhận và cho thi hành phán quyết của trọng tài. Việc pháp điển hóa các quy định này vào trong một đạo luật (hoặc bộ luật) không đặt ra nhiều khó khăn.

Việc khiếm khuyết một số quy định chuyên biệt đòi hỏi phải pháp điển hóa về nội dung: Hiện nay, xung đột pháp luật trong nhiều lĩnh vực chuyên biệt (HNGĐ, đầu tư, sở hữu trí tuệ, cạnh tranh, bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, phá sản, hành vi pháp lý đơn phương, ủy thác...) vẫn chưa được quy định hoặc có quy định nhưng chưa phù hợp. Các quy định về thẩm quyền tài phán quốc tế của Tòa án Việt Nam hiện nay cũng đang được nghiên cứu sửa đổi. Việc xây dựng các quy định mới và sửa đổi một số quy định hiện hành và pháp điển chúng vào trong một Bộ luật là rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay ■

17 Nghị viện châu Âu, *Interprétation de l'exception d'ordre public telle que prévue par les instruments du droit international privé et du droit procédural de l'Union européenne (Diễn giải khái niệm trật tự công trong các quy phạm về tư pháp quốc tế và tổ tụng của Liên minh châu Âu)*, 2011, xem các trang từ 152-155.

18 Nghị viện châu Âu, *Interprétation de l'exception d'ordre public telle que prévue par les instruments du droit international privé et du droit procédural de l'Union européenne (Diễn giải khái niệm trật tự công nêu tại các quy phạm về tư pháp quốc tế và tổ tụng của Liên minh châu Âu)*, 2011, xem các trang từ 156-172.

CÁC CAM KẾT VỀ LAO ĐỘNG TRONG HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC XUYÊN THÁI BÌNH DƯƠNG - TPP

PHẠM TRỌNG NGHĨA*

Ngày 5/10/2015, tại Atlanta, Hoa Kỳ, 12 quốc gia thành viên tham gia đàm phán Hiệp định đối tác chiến lược xuyên Thái Bình Dương (Hiệp định TPP) tuyên bố kết thúc đàm phán. Một tháng sau, ngày 5/11/2015, bản dự thảo Hiệp định TPP (tiếng Anh) được công bố. Theo công bố¹, ngoài Lời nói đầu và Phụ lục, Hiệp định TPP gồm 30 chương, 516 điều². Hiệp định TPP có phạm vi rộng, bao phủ toàn diện, xác lập các tiêu chuẩn cao, cam kết mở cửa trên 20 lĩnh vực khác nhau với phạm vi và mức độ cam kết sâu rộng hơn so với các Hiệp định Thương mại tự do (FTA) thông thường mà Việt Nam đã tham gia. Ngoài cam kết về tự do hóa thương mại hàng hóa và dịch vụ như các FTA khác, Hiệp định TPP yêu cầu các nước cam kết trên nhiều lĩnh vực mới

như mua sắm chính phủ, lao động, môi trường, đầu tư, doanh nghiệp nhà nước... Bên cạnh đó, Hiệp định còn có các quy định chung, xuyên suốt nhằm bảo đảm thực thi Hiệp định như giải quyết tranh chấp, các ngoại lệ và các điều khoản về thể chế... Đối với Việt Nam, trong tổng số 14 FTA mà Việt Nam tham gia³, Hiệp định TPP là FTA đầu tiên có chương riêng về lao động⁴.

Trong bối cảnh như vậy, việc nghiên cứu, tìm hiểu các cam kết về lao động trong FTA nói chung và trong Hiệp định TPP nói riêng, đánh giá những thuận lợi và khó khăn và dự báo các tác động về mọi mặt (chính trị, ngoại giao, kinh tế, xã hội...); từ đó đề xuất giải pháp phù hợp và kiến nghị các nội dung cần tiếp tục nghiên cứu là hết sức cần thiết.

* Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Quốc hội; Nghiên cứu sinh sau Tiến sĩ, Chương trình Nghiên cứu Lãnh đạo toàn cầu của Đại học Oxford và Đại học Princeton.

1 Bài viết này sử dụng Dự thảo Hiệp định TPP đăng tải trên website của Bộ Ngoại giao New Zealand tại địa chỉ <http://www.mfat.govt.nz/Treaties-and-International-Law/01-Treaties-for-which-NZ-is-Depositary/0-Trans-Pacific-Partnership-Text.php> [truy cập 6/11/2015].

2 Số lượng các điều khoản trong mỗi chương có sự khác biệt lớn. Chương có ít điều nhất là Chương I về điều khoản ban đầu và giải thích từ ngữ và Chương 24 về Doanh nghiệp nhỏ và vừa chỉ có 3 điều, trong khi Chương 18 về sở hữu trí tuệ có 83 điều.

3 Trong đó, 8 FTA đang có hiệu lực, 3 FTA đã ký (Việt Nam - Lào, Việt Nam - Hàn Quốc, Việt Nam - Liên minh kinh tế Á Âu), 2 FTA đã kết thúc đàm phán (TPP, Việt Nam - EU), 1 FTA đang đàm phán (Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực - RCEP).

4 Ngày 4/8/2015, Việt Nam và Liên minh châu Âu đã tuyên bố kết thúc cơ bản đàm phán. Trong Việt Nam - EU FTA, vấn đề lao động được đưa vào nội dung về Thương mại và Phát triển bền vững cùng vấn đề môi trường, sự tham gia của công chúng, minh bạch và trách nhiệm giải trình... chứ không đưa thành Chương riêng về Lao động như Hiệp định TPP.

1. Tại sao lại đưa vấn đề lao động trong các Hiệp định thương mại tự do?

Cùng với quá trình toàn cầu hóa, nội dung và phạm vi của các FTA ngày càng được mở rộng. Nếu như trong giai đoạn đầu, các FTA chủ yếu quy định về thương mại truyền thống như việc giảm thiểu hàng rào thương mại như thuế quan, quota, hải quan thì dần dần, FTA chứa đựng các quy định nhằm bảo đảm cạnh tranh lành mạnh như sở hữu trí tuệ, đầu tư. Các FTA thế hệ mới tiếp tục mở rộng phạm vi điều chỉnh đến những vấn đề không liên quan trực tiếp đến thương mại truyền thống như lao động và môi trường.

Liên quan đến vấn đề lao động, có 2 nhóm quan điểm trái ngược nhau về vai trò của các tiêu chuẩn lao động trong quá trình toàn cầu hóa, cũng như việc đưa các tiêu chuẩn lao động quốc tế vào trong các FTA.

Những người theo chủ thuyết thương mại tự do (free trade) coi các tiêu chuẩn lao động là rào cản đối với thị trường, và theo họ, điều kiện lao động sẽ được cải thiện từ quá trình phát triển kinh tế, và tất cả mọi người (trong đó tất nhiên có người lao động) sẽ được hưởng lợi từ quá trình toàn cầu hóa⁵. Quan điểm này cho rằng, nếu như các tiêu chuẩn lao động được sử dụng để điều chỉnh những khuyết tật của thị trường lao động ở các quốc gia khác nhau, thì không có lý do

gì để xây dựng các tiêu chuẩn lao động ở cấp độ quốc tế. Về vai trò của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) trong việc bảo đảm thi hành các tiêu chuẩn lao động quốc tế, quan điểm này cho rằng, ILO vẫn duy trì cách thức tiếp cận cũ, cách thức lập quy theo lối suy nghĩ của thế kỷ trước mà không thể hiện vai trò tích cực trong việc tiếp cận các cơ hội cũng như thách thức mới của nền kinh tế trong quá trình toàn cầu hóa⁷. Những người theo quan điểm này đi đến kết luận rằng, việc xây dựng và áp dụng các tiêu chuẩn lao động quốc tế là không cần thiết và vai trò của ILO là không cần thiết⁸.

Ngược lại, những người theo trường phái thương mại công bằng (fair trade), những tổ chức dân sự và nhóm những nhà hoạt động về quyền của người lao động⁹ lại cho rằng, bên cạnh những mặt tích cực, toàn cầu hóa cũng bộc lộ những mặt tiêu cực. Trong quá trình toàn cầu hóa, nhiều vấn đề lao động bức xúc vẫn xảy ra. Tình trạng lao động trẻ em, lao động cưỡng bức, bóc lột, tình trạng phân biệt đối xử trong lao động, điều kiện lao động tồi tàn, người lao động bị bóc lột vẫn diễn ra nhiều và có xu hướng phức tạp hơn. Họ khẳng định rằng, trong bối cảnh toàn cầu hóa, các tiêu chuẩn lao động quốc tế càng đóng vai trò quan trọng hơn bao giờ hết¹⁰. Tuy nhiên, về vai trò của ILO, những người theo quan điểm này cho rằng,

5 Erika, d.W. 1994, *Labour Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization*, International Institute for Labour Studies, Geneva at 3; Philip, A. 1994, "Post-post-modernism and International Labour Standards: The Quest for a New Complexity" in *Labour Standards and Economic Interdependence*, eds. S. Werner & C. Duncan, International Institute for Labour Studies, Geneva, tr. 95-104; Arne, V. 2005, *International Labour Rights and the Social Clause: Friends or Foes*, Cameron May, London at 73.

6 Drusilla, K.B., Alan, V.D. & Robert, M.S. 1996, "International Labour Standards and Trade: A Theoretical Analysis" in *Harmonisation and Fair Trade: Prerequisites for Free Trade*, eds. B. Jagdish & H. Robert, MIT Press, Cambridge, p. 227-280.

7 Jan, M.W. 2008, *Realizing Core Labour Standards: The potential and limits of voluntary codes and social clauses: A review of the literature*, GTZ, Eschborn p. 16.

8 Drusilla, K.B., Alan, V.D. & Robert, M.S. 1998, "Trade and Labour Standards", *Open Economies Review*, vol. 9, no. 2, p. 171-194.

9 Kimberly, A.E. & Richard, B.F. 2003, *Can Labour Standards Improved under Globalization?* Institute for International Economics, Washington p. 73.

10 Jan, M.W. 2008, *Realizing Core Labour Standards: The potential and limits of voluntary codes and social clauses: A review of the literature*, GTZ, Eschborn at 16.

ILO đã thất bại trong việc đảm bảo thi hành các tiêu chuẩn do chính mình ban hành và việc vi phạm các tiêu chuẩn lao động quốc tế vẫn là phổ biến. Phương pháp đảm bảo thi hành các tiêu chuẩn lao động quốc tế của ILO dựa trên việc thuyết phục là chính cho nên không hiệu quả¹¹. Từ đó, họ đề xuất đưa các tiêu chuẩn lao động quốc tế vào trong các FTA và sử dụng chế tài thương mại đối với những quốc gia vi phạm pháp luật lao động quốc tế¹².

Đề xuất đưa các tiêu chuẩn lao động vào trong khuôn khổ các hiệp định của WTO nhận được hai luồng ý kiến trái chiều nhau giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển. Các nước phát triển (nhất là Hoa Kỳ¹³) ủng hộ đề xuất đưa các tiêu chuẩn lao động vào trong khuôn khổ WTO, đồng thời sử dụng chế tài thương mại đối với những quốc gia vi phạm các tiêu chuẩn lao động đó¹⁴. Họ đưa ra 3 lý do cơ bản cho đề xuất của mình: (i) bảo đảm cạnh tranh công bằng (trên cơ sở chi phí về lao động); (ii) bảo đảm quyền cơ bản của người lao động tại nơi làm việc (ngăn chặn cuộc đua xuống đáy - khi các quốc gia giảm điều kiện lao động, tước bỏ quyền lợi của người lao động để tăng lợi thế cạnh tranh) và (iii) khắc phục hạn chế của

ILO trong việc thực thi tiêu chuẩn lao động quốc tế. Ý kiến này bị phản đối kịch liệt bởi các nước đang phát triển. Các nước đang phát triển cho rằng: (i) việc đưa các quy định về tiêu chuẩn lao động vào trong khuôn khổ WTO chính là sự nguy trang của chủ nghĩa bảo hộ, thể hiện sự lo lắng của các nước phát triển đối với sự thành công trong hoạt động xuất khẩu của các nước đang phát triển; (ii) lĩnh vực xuất khẩu là lĩnh vực ít có vi phạm về quyền lợi của người lao động; và (iii) trừng phạt thương mại không có ý nghĩa vì chính những biện pháp này lại có hại cho người lao động (mất việc làm, không có thu nhập...)¹⁵.

Cuối cùng, Hội nghị Bộ trưởng WTO tổ chức tại Singapore vào năm 1996 bác bỏ đề xuất đưa các tiêu chuẩn lao động quốc tế vào trong khuôn khổ WTO. Đồng thời, Hội nghị cũng khẳng định, ILO là tổ chức phù hợp để giải quyết các vấn đề lao động ở phạm vi toàn cầu¹⁶.

Mặc dù thất bại trong việc đưa các tiêu chuẩn lao động vào khuôn khổ WTO, nhưng các nước phát triển vẫn nỗ lực đưa các tiêu chuẩn lao động vào trong các FTA song phương và đa phương, trong đó, có Hiệp định TPP¹⁷. Cùng với việc tăng lên nhanh

11 Werner, S. 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labor Standards*, 2nd edn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn p. 7.

12 Gijssbert, L. 1989, "Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work?", *International Labour Review*, vol. 128, no. 4, tr. 433-448; Sandra, P. 2003, , *Trade and Labour Standards: A Strategy for Developing Countries*. Tại địa chỉ http://www.carnegieendowment.org/pdf/files/Polaski_Trade_English.pdf [2009, 1/15] and Luke, L.A. 2005, "Labour and the World Trade Organization: Towards a Reconstruction of the Linkage Discourse", *Deakin Law Review*, vol. 10, no. 1, p. 83-119.

13 Xem GAO (2014) *Free trade agreements: U.S. Partners Are Addressing Labor Commitments, but More Monitoring and Enforcement Are Needed*. Report to Congressional Requesters.

14 *Union Network International 2006*, , *Core Labour Standards at the WTO - What have Trade Ministers Said?*. Tại địa chỉ www.union-network.org/uniflashes.nsf [truy cập 6/11/2015].

15 Gijssbert, L. 1989, "Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work?", *International Labour Review*, vol. 128, no. 4, p. 433-448.

16 WTO 1996, *Singapore Ministerial Declaration*. Tại địa chỉ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm [2008, 12/20]; OECD 2000, *International Trade and Core Labour Standards*. OECD Policy Brief, October. Tại địa chỉ www.oecd.org/publication/Pol_crief/ [truy cập 6/11/2015].

17 Ngày 10/5/2007, hai Đảng trong Quốc hội Hoa Kỳ đã ban hành một Thỏa thuận giữa 2 Đảng (May 10 Agreement), trong đó yêu cầu phải đưa các tiêu chuẩn lao động quốc tế quy định trong Tuyên bố năm 1998 của ILO (cùng các nội dung khác về môi trường, sở hữu trí tuệ...) vào trong các FTA của Hoa Kỳ.

chóng về số lượng, nội dung các cam kết về lao động, cơ chế thực thi và giải quyết tranh chấp cũng không ngừng được thúc đẩy và quy định ngày càng cụ thể trong các FTA với mức độ ngày càng chặt chẽ. Theo thống kê, từ năm 1993 đến nay, số lượng các FTA có chứa điều khoản về lao động không ngừng tăng lên, từ 04 FTA năm 1995 lên 58 FTA vào năm 2013¹⁸.

Quá trình phát triển của các cam kết về lao động trong TPP cũng không ngoại lệ như với các điều khoản lao động trong các FTA khác. Trước đây, Hiệp định Đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương giữa 04 nước Brunei, Chile, New Zealand và Singapore (TPSEP hoặc P4), tiền thân của Hiệp định TPP - có hiệu lực từ tháng 1 năm 2006 - không có Chương riêng về lao động. Vấn đề lao động được quy định theo cơ chế “mềm” hơn trong Bản ghi nhớ về hợp tác lao động. Theo Bản ghi nhớ này, các bên cam kết thúc đẩy việc thực hiện các tiêu chuẩn lao động nêu trong Tuyên bố năm 1998 của ILO. Đồng thời, Bản ghi nhớ về hợp tác lao động cũng đưa ra các lĩnh vực hợp tác mà các bên có thể thực hiện, việc xác lập đầu mối liên lạc. Bản ghi nhớ không quy định về vấn đề giải quyết tranh chấp và không quy định chế tài cho việc vi phạm các cam kết về lao động.

Đến nay, Hiệp định TPP được cho là FTA thế hệ mới, là khuôn mẫu của thế kỷ 21, có phạm vi vừa sâu về nội dung cam kết, vừa rộng về phạm vi và lĩnh vực cam kết, cũng là Hiệp định có các điều khoản về lao động chặt chẽ nhất so với tất cả FTA trong lịch sử¹⁹.

2. Nội dung cam kết lao động của Việt Nam trong Hiệp định đối tác chiến lược xuyên Thái Bình Dương là gì?

Chương 19 của Hiệp định TPP quy định về lao động, gồm 15 điều. Trong đó, tập trung vào các nội dung cơ bản sau đây:

1. Các quốc gia thành viên khẳng định cam kết thực thi nghĩa vụ là thành viên ILO và các nghĩa vụ nêu trong Tuyên bố năm 1998 của ILO; không sử dụng các tiêu chuẩn về lao động nhằm mục đích bảo hộ thương mại²⁰.

2. Các quốc gia thành viên cam kết thông qua và duy trì trong hệ thống pháp luật của mình cũng như trong thực tiễn các quyền được khẳng định trong Tuyên bố năm 1998 của ILO, gồm:

Tự do hiệp hội và thực hiện có hiệu quả quyền thương lượng tập thể;

Xóa bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc;

Xóa bỏ có hiệu quả lao động trẻ em; và nghiêm cấm các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất;

Xóa bỏ phân biệt đối xử trong công việc.

Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ bảo đảm trong pháp luật và thực tế quy định về điều kiện làm việc có thể chấp nhận được về tiền lương tối thiểu, thời giờ làm việc và an toàn vệ sinh lao động.

Hiệp định quy định về nghĩa vụ tham vấn công chúng cũng như nghĩa vụ phản hồi các yêu cầu liên quan đến lao động từ các bên liên quan.

Hiệp định quy định cụ thể về hợp tác trong lĩnh vực lao động: xác định 7 nguyên

18 See ILO2015, *Social Dimensions of free Trade Agreements*, International Labor Office: Geneva. See also Tzvetomira Radoslavova (2015), *ILS and International Trade Agreements*. Available at <https://prezi.com/znbtbfduhr/ils-and-international-trade-agreements/> [truy cập 6/11/2015].

19 Điều này cũng được phía Hoa Kỳ công nhận. Xem *TPP Protecting Workers*. Tại địa chỉ <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Protecting-Workers-Fact-Sheet.pdf> [truy cập 6/11/2015].

20 Điều 19.2 Hiệp định TPP.

tác hợp tác (như theo ưu tiên của mỗi quốc gia, vì lợi chung; minh bạch và có sự tham gia của công chúng); xác định 20 lĩnh vực hợp tác (từ vấn đề giải quyết việc làm, tiền lương... đến xây dựng, hoàn thiện và thực thi pháp luật, đối thoại xã hội và trách nhiệm xã hội...) và đưa ra 04 hình thức cơ bản để thực hiện hợp tác (hội nghị, hội thảo, đối thoại; tham quan để nghiên cứu, học tập; hợp tác nghiên cứu; trao đổi chuyên gia...).

Hiệp định đưa ra cơ chế thực thi các cam kết về lao động thông qua: đối thoại; đầu mối liên lạc; hội đồng lao động.

Hiệp định nhấn mạnh sự tham gia của công chúng (đối tác xã hội) vào quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật lao động của các quốc gia.

Hiệp định thúc đẩy tham vấn lao động, chia sẻ thông tin giữa các quốc gia thành viên trong giải quyết các vụ việc về lao động trước khi áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo quy định chung tại Chương 28 của Hiệp định TPP. Theo đó, việc vi phạm các cam kết về lao động có thể dẫn đến việc bị áp dụng chế tài thương mại.

Đối chiếu với những quan điểm và lập luận của các nước đang phát triển cho việc không đưa các tiêu chuẩn lao động vào FTA nêu trên cho thấy các cam kết mạnh mẽ về

lao động trong TPP sẽ làm tăng chi phí về nhân công và có tác động mạnh đến khả năng cạnh tranh của các nước đang phát triển. Việt Nam là nước kém phát triển nhất trong TPP, là nước xuất khẩu dựa vào hàng hóa thâm dụng lao động cao với lợi thế về lao động rẻ. Do đó, trong ngắn hạn, việc chấp nhận các tiêu chuẩn cao của Hiệp định TPP về lao động sẽ khó tránh khỏi những tác động bất lợi cho Việt Nam trong cạnh tranh quốc tế.

2.1. Tuyên bố năm 1998 của ILO có những nội dung gì?

Sau khi Hội nghị Bộ trưởng WTO tại Singapore khẳng định về vai trò của mình, ngày 18/6/1998, ILO thông qua Tuyên bố về các Nguyên tắc cơ bản và các Quyền tại nơi làm việc (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work - Tuyên bố năm 1998 của ILO)²¹. Quan điểm của ILO về các quyền và nguyên tắc cơ bản tại nơi làm việc nhanh chóng được thừa nhận và khẳng định bởi Liên hợp quốc²², các tổ chức quốc tế như: Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB)²³, Ngân hàng Thế giới (the World Bank)²⁴, Quỹ Tiền tệ quốc tế (the IMF)²⁵, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD)²⁶, cũng như các học giả trên toàn thế giới²⁷.

Cũng vì lý do như vậy, từ sau khi ILO thông qua Tuyên bố năm 1998, các FTA có

21 Hilary, K. 1998, "The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and rights: A challenge for the future", *International Labour Review*, vol. 137, no. 2, p. 223-227.

22 United Nations Global Compact 2009, *The Ten Principles* [Homepage of United Nations], [Online]. Tại địa chỉ <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> [truy cập 6/11/2015].

23 ADB 2006, *Core Labour Standards Handbook*, ADB, Manila p. 10.

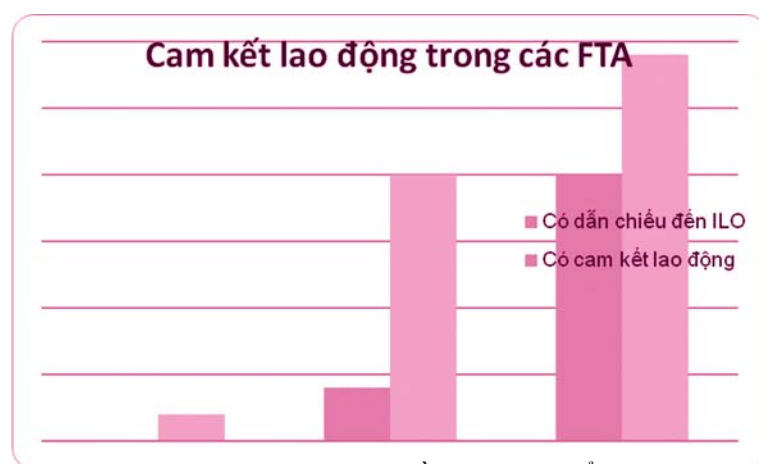
24 Bank 2009, *Core Labour Standards Toolkit* [Homepage of World Bank], [Online]. Tại địa chỉ <http://go.worldbank.org/1JZA8B2CO0> [truy cập 6/11/2015].

25 Stephen, S.G. 2007, *International Labour Standards and International Trade*. IMF Working paper No WP/97/37 [Homepage of International Monetary Fund], [Online]. Tại địa chỉ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882280 [truy cập 6/11/2015].

26 OECD 2000, *International Trade and Core Labour Standards*. OECD Policy Brief, October. Tại địa chỉ www.oecd.org/publication/Pol_crief/ [truy cập 6/11/2015].

27 Baban, H. 2002, "The impact of core labour standards on exports", *International Business Review*, vol. 11, no. 5, tr. 563-575; Drusilla, K.B. 2000, *International Trade and Core Labour Standards: A survey of the Recent Literature*, OECD Publishing, Paris; Gudrun, B. & Joe, I. 2005, "Globalization and Core Labour Standards: Compliance problems with ILO Conventions 87 and 98. Comparing Australia and other English-Speaking Countries with EU Member States", *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relation*, vol. 21, no. 3, tr. 405-444; Keith, E.M. & Will, J.M. 2001, "Core Labour Standards and Competitiveness: Implications for Global Trade Policy", *Review of International Economics*, vol. 9, no. 2, p. 317-328.

chứa điều khoản về lao động đều viện dẫn đến Tuyên bố này tăng lên nhanh chóng. Nếu như đến năm 1995, không có FTA nào viện dẫn đến các tiêu chuẩn lao động của ILO thì năm 2010 có khoảng 25% và năm 2013 là khoảng 70% các FTA có điều khoản lao động viện dẫn đến Tuyên bố năm 1998 của ILO²⁸. Đặc biệt, các FTA với các điều khoản mạnh về lao động mà Hoa Kỳ là thành viên như US-Colombia, US-Peru; US-Panama; US-Hàn Quốc đều viện dẫn cụ thể đến Tuyên bố năm 1998 của ILO²⁹.



Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Tuyên bố năm 1998 của ILO khẳng định 04 nhóm quyền và nguyên tắc cơ bản tại nơi làm việc gồm:

- Tự do hiệp hội và quyền thương lượng tập thể;
- Xóa bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc;
- Xóa bỏ có hiệu quả lao động trẻ em; và
- Xóa bỏ phân biệt đối xử trong công việc.

Theo ILO, các quyền và nguyên tắc cơ bản được quy định trong 8 Công ước của ILO³⁰ gồm:

- Công ước số 87 về Tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức năm 1948;
- Công ước số 98 về Quyền tổ chức và thương lượng tập thể năm 1949;
- Công ước số 29 về Xóa bỏ lao động cưỡng bức năm 1930;
- Công ước số 105 về Xóa bỏ lao động cưỡng bức năm 1957;
- Công ước số 100 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ năm 1951;
- Công ước số 111 về Chống phân biệt đối xử trong công việc năm 1958;
- Công ước số 138 về Độ tuổi tối thiểu năm 1973; và
- Công ước số 182 về Xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất năm 1999.

Tuyên bố năm 1998 của ILO yêu cầu các quốc gia thành viên tôn trọng, ghi nhận và bảo đảm các nguyên tắc và quyền nêu trong 8 Công ước cơ bản nêu trên với tư cách là thành viên ILO ngay cả khi quốc gia thành viên đó chưa phê chuẩn

các Công ước này.

2.2. Có phải phê chuẩn các Công ước cơ bản của ILO để thực hiện các cam kết về lao động trong TPP hay không?

Nội dung cơ bản của các cam kết về lao động trong Hiệp định TPP viện dẫn đến Tuyên bố năm 1998 của ILO. Tuyên bố năm 1998 của ILO lại không bắt buộc các quốc gia thành viên phải phê chuẩn các Công ước cơ bản nhưng có nghĩa vụ tuân thủ các nguyên tắc được quy định trong các Công ước này. Như vậy, cam kết về lao động trong

28 Xem Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert và De sirée LeClercq (2014) *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, International Labor Office: Geneva.

29 Văn bản có tại địa chỉ <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> [truy cập 6/11/2015].

30 ILO "Conventions and Recommendations". Tại địa chỉ <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm> [truy cập ngày 8/11/2015].

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

TPP không bắt buộc quốc gia thành viên phải phê chuẩn các Công ước cơ bản của ILO.

Thực tế, chỉ 2/12 quốc gia thành viên đã phê chuẩn cả 8 Công ước cơ bản. Hoa Kỳ, quốc gia thành viên thúc đẩy mạnh mẽ nhất việc đưa các điều khoản chặt chẽ và tiêu chuẩn cao về lao động trong Hiệp định TPP lại là quốc gia phê chuẩn ít Công ước cơ bản nhất. Trong số 12 quốc gia thành viên TPP, số lượng các Công ước cơ bản của ILO đã phê chuẩn là không giống nhau, không phụ thuộc vào trình độ phát triển. Brunei và Hoa

Kỳ mới chỉ phê chuẩn 02 Công ước, trong khi đó, Chile và Peru đã phê chuẩn cả 8 Công ước. Trong số 8 Công ước cơ bản, số lượng Công ước được phê chuẩn cũng không giống nhau. Công ước số 87 là ít được phê chuẩn nhất - mới được 6/12 thành viên phê chuẩn, trong khi đó, Công ước số 182 đã được tất cả 12 thành viên phê chuẩn. Điều này cho thấy, các quốc gia thành viên TPP rất quan tâm đến việc xóa bỏ lao động trẻ em nhưng chưa quan tâm hoặc chưa đủ khả thi để phê chuẩn và thực hiện các quy định về tự do hiệp hội.

Quốc gia	Tự do hiệp hội & Thương lượng tập thể		Xóa bỏ LDCB		Xóa bỏ PBĐX tại nơi làm việc		Xóa bỏ LĐTE		Số CU hiện có hiệu lực
	C87	C98	C29	C105	C100	C111	C138	C182	
Australia	1973	1973	1932	1960	1974	1973		2006	7
Brunei							2011	2008	2
Canada	1972		2011	1959	1972	1964		2000	6
Chile	1999	1999	1933	1999	1971	1971	1999	2000	8
Hoa Kỳ				1991				1999	2
Japan	1965	1953	1932		1967		2000	2001	6
Malaysia		1961	1957		1997		1997	2000	5
Mexico	1950		1934	1959	1952	1961	2015	2000	7
New Zealand		2003	1938	1968	1983	1983		2001	6
Peru	1960	1964	1960	1960	1960	1970	2002	2002	8
Singapore		1965	1965		2002		2005	2001	5
Việt Nam			2007		1997	1997	2003	2000	5
Tổng số CU đã phê chuẩn	6	7	10	7	10	7	8	12	

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Theo quy định của Hiến chương ILO, một quốc gia thành viên sau khi phê chuẩn Công ước có các nghĩa vụ đảm bảo thực hiện các quy định của Công ước trên lãnh thổ quốc gia mình. Đối với Việt Nam, hầu hết các nội dung của 5 Công ước cơ bản mà Việt Nam đã phê chuẩn³¹ đã được quy định và nội luật hóa vào pháp luật Việt Nam nhưng ở mức độ khác nhau và đã được nghiên cứu, đánh giá³². Theo kết quả nghiên cứu này, kể từ khi phê chuẩn, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc chuyển hoá các quy định của các Công ước cơ bản vào hệ thống pháp luật cũng như công tác thực thi pháp luật trong thực tiễn.

Nhiều quy định mới được ban hành, quy định không phù hợp bị sửa đổi, bãi bỏ, nhưng việc chuyển hoá các quy định của ILO vào hệ thống pháp luật trong nước không cân bằng trong cả ba lĩnh vực. Các tiêu chuẩn về xoá bỏ lao động trẻ em đã được chuyển hoá đầy đủ vào luật quốc gia. Tuy nhiên, ở một vấn đề khác, một vài điều khoản của Công ước vẫn chưa được chuyển hoá một cách đầy đủ vào pháp luật trong nước; ví dụ như: khái niệm về lao động cưỡng bức; phân biệt đối xử dựa trên quan điểm chính trị và nguồn gốc quốc gia, v.v.. Hơn nữa, trong một số trường hợp, pháp luật trong nước vẫn chỉ tập trung vào một số vấn đề của Công ước; ví dụ: pháp luật tập trung vào việc buôn bán người hơn là những vấn đề khác liên quan đến lao động cưỡng bức; về khía cạnh phân biệt đối xử tại nơi làm việc, pháp luật tập trung vào các vấn

đề liên quan đến bình đẳng giới hơn là những khía cạnh khác được quy định bởi Công ước. Mặc dù phần lớn quy định của các Công ước được công nhận và chuyển hoá vào pháp luật trong nước, nhưng việc thực thi những quy định này vẫn còn nhiều thách thức như: hiệu quả thi hành pháp luật chưa cao; thiếu các thống kê; nhìn chung nhận thức của người lao động, người sử dụng lao động và cán bộ, công chức còn hạn chế...

Như vậy, phần lớn các cam kết về lao động trong TPP liên quan đến xoá bỏ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em và phân biệt đối xử tại nơi làm việc đã được chuyển hoá vào pháp luật quốc gia thông qua việc phê chuẩn và thực hiện 5 Công ước cơ bản của ILO. Những thuận lợi, khó khăn cũng như những kết quả bước đầu của việc thực hiện các cam kết này đã được nghiên cứu, đánh giá một phần. Trong bối cảnh này, việc thực hiện các cam kết về tự do hiệp hội và thương lượng tập thể trong Hiệp định TPP sẽ gặp những thuận lợi và khó khăn gì, phải sửa đổi những văn bản pháp luật nào là những vấn đề cần tiếp tục được nghiên cứu, làm rõ.

2.3 “Kế hoạch Hoa Kỳ - Việt Nam nhằm thúc đẩy quan hệ thương mại và lao động” có phải là TPP “con” trong lĩnh vực lao động không?

Song song với Hiệp định TPP, các cam kết về lao động của Việt Nam còn được quy định trong Kế hoạch của Hoa Kỳ - Việt Nam nhằm thúc đẩy quan hệ thương mại và lao

31 Từ khi tái gia nhập ILO vào năm 1992, tính đến nay, Việt Nam đã phê chuẩn 21 trong tổng số 189 Công ước của ILO. Đối với 8 Công ước cơ bản, Việt Nam đã phê chuẩn 5 Công ước gồm: Công ước số 29 về Xoá bỏ lao động cưỡng bức (phê chuẩn ngày 5/3/2007); Công ước số 100 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ (phê chuẩn ngày 7/10/1997); Công ước số 111 về Chống phân biệt đối xử trong công việc (phê chuẩn ngày 7/10/1997); Công ước số 138 về Độ tuổi tối thiểu được nhận vào làm việc (phê chuẩn ngày 24/6/2003); và Công ước số 182 về Xoá bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất (phê chuẩn ngày 19/12/2000).

32 Xem Phạm Trọng Nghĩa, *Thực hiện các Công ước cơ bản của Tổ chức lao động quốc tế tại Việt Nam: Cơ hội và Thách thức*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2014.

động (United States - Vietnam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations - sau đây viết tắt là Kế hoạch hành động). Đây có lẽ là một nét rất đặc thù thể hiện rõ mục tiêu thúc đẩy các yêu cầu và tiêu chuẩn về lao động của Hoa Kỳ thông qua Hiệp định TPP. Hoa Kỳ là thành viên duy nhất thuộc các nước phát triển đưa ra kế hoạch và yêu cầu cụ thể trong hợp tác về lao động với Việt Nam, Malaysia và Brunei; trong khi, các thành viên khác như Nhật Bản, Canada, New Zealand, Úc lại không đặt vấn đề hợp tác về lao động trong TPP.

Theo Dự thảo³³, Kế hoạch hành động này gồm 8 mục lớn với các nội dung cơ bản như sau:

1. Yêu cầu Việt Nam sửa đổi các quy định trong nước nhằm:

Bảo đảm quyền tự do thành lập tổ chức đại diện cho người lao động theo sự lựa chọn của họ ở cơ sở. Tổ chức đại diện cho người lao động có thể hoặc đăng ký với Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam hoặc với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tổ chức đại diện người lao động đăng ký với Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam hoặc với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều có quyền như nhau. Tổ chức đại diện người lao động ở cấp cơ sở có quyền thành lập hoặc gia nhập tổ chức đại diện của người lao động cấp liên doanh nghiệp hoặc cấp cao hơn, gồm cả cấp ngành và cấp vùng.

Bảo đảm sự độc lập của tổ chức đại diện người lao động, Việt Nam phải bảo đảm các quy định của pháp luật không bắt buộc các tổ chức đại diện người lao động đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện Điều lệ Công đoàn Việt Nam mà có thể tự ban hành và thực hiện theo

Điều lệ của tổ chức mình.

Bảo đảm nghiêm cấm sự can thiệp của người sử dụng lao động vào hoạt động của tổ chức đại diện người lao động.

Mở rộng phạm vi các loại hình công việc mà người lao động được đình công; bổ sung quy định về lao động cưỡng bức và bổ sung các quy định về chống phân biệt đối xử tại nơi làm việc.

2. Quy định nghĩa vụ của Việt Nam về cải cách về tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực cán bộ, xây dựng Chương trình, chiến lược phòng chống lao động cưỡng bức và lao động trẻ em; nghĩa vụ công khai, minh bạch thông tin; tuyên truyền, giáo dục cho người lao động và người sử dụng lao động; thành lập Đầu mối liên lạc, nâng cao năng lực cán bộ thanh tra.

3. Kế hoạch hành động xác định cơ chế hợp tác, hỗ trợ kỹ thuật, rà soát, đánh giá việc thực thi và chế tài.

4. Đặc biệt, Kế hoạch hành động sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo Chương 28 của Hiệp định TPP (ngoại trừ quy định về sự tham gia của bên thứ 3 tại Điều 28.13). Đồng thời, các quy định của Chương 29 Hiệp định TPP về các ngoại lệ cũng áp dụng cho bản Kế hoạch này.

5. Việt Nam có nghĩa vụ thực hiện các cam kết về cải cách pháp luật và thể chế quy định trong Kế hoạch hành động này trước ngày Hiệp định TPP có hiệu lực đối với Hoa Kỳ và Việt Nam, trừ quy định về việc “Tổ chức đại diện người lao động ở cấp cơ sở có quyền thành lập hoặc gia nhập tổ chức đại diện của người lao động cấp liên doanh nghiệp hoặc cấp cao hơn, gồm cả cấp ngành và cấp vùng” sẽ được Việt Nam thực hiện trong thời hạn 5 năm kể từ ngày

³³ Bài viết này sử dụng Dự thảo Kế hoạch của Hoa Kỳ-Việt Nam nhằm thúc đẩy quan hệ thương mại và lao động đăng tải trên website của Bộ Thương mại Hoa Kỳ tại địa chỉ <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labor-Relations.pdf> [truy cập 8/11/2015].



Hiệp định TPP có hiệu lực đối với Hoa Kỳ và Việt Nam.

Có thể nhận thấy, mặc dù tên gọi của Kế hoạch này là nhằm thúc đẩy quan hệ thương mại và lao động nhưng nội dung chỉ tập trung vào vấn đề lao động. Mặc dù là thỏa thuận song phương nhưng nội dung của Kế hoạch hành động chỉ quy định nghĩa vụ của Việt Nam là chính. Nếu đối chiếu các cam kết trong TPP và nội dung của Kế hoạch này với 10 mục tiêu về lao động³⁴ mà Hoa Kỳ đặt ra khi đàm phán TPP thì có thể thấy Hoa Kỳ đã thành công hơn trong đàm phán về lao động và đã đạt được tất cả các mục tiêu cơ bản mà Hoa Kỳ đặt ra đối với vấn đề này.

Các yêu cầu về lao động trong Kế hoạch

hành động thực chất là sự giải thích các yêu cầu của Tuyên bố năm 1998 của ILO, tập trung vào các quy định của ILO về tự do hiệp hội và thương lượng tập thể. Tuy nhiên, lại có nội dung còn vượt quá cả yêu cầu của ILO và chưa đề cập đến trường hợp mà ILO cho là ngoại lệ. Ví dụ như, theo quan điểm của ILO, sự đơn nhất trong tổ chức của hệ thống công đoàn không phải là vi phạm nguyên tắc về tự do hiệp hội nếu như nó xuất phát từ sự thống nhất bên trong của phong trào công đoàn và xuất phát từ nguyện vọng của người lao động vì lợi ích của người lao động³⁵. Theo ILO, chỉ coi là vi phạm nguyên tắc tự do hiệp hội khi sự đơn nhất trong tổ chức công đoàn được hình thành và áp đặt bởi các quy định của

³⁴ Xem "The TPP: Detailed summary of U.S. Objectives". Tại địa chỉ <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Detailed-Summary-of-US-Objectives.pdf> [truy cập 8/11/2015].

³⁵ ILO 2006. Digest, p. 67 (para. 319).

pháp luật³⁶. Có ý kiến cho rằng, các cam kết trong Kế hoạch hành động này là lộ trình thực hiện công đoàn độc lập ở Việt Nam³⁷.

Do đó, cần nghiên cứu, đánh giá xem việc tổ chức mô hình đại diện người lao động độc lập và song song tồn tại với Công đoàn Việt Nam có phù hợp với quy định tại Điều 10 Hiến pháp năm 2013³⁸ hay không? Có phải sửa đổi Hiến pháp hay không? Cần xác định rõ hình thức pháp lý của Kế hoạch hành động này là gì? Thẩm quyền ký, phê chuẩn Kế hoạch này ra sao? Kế hoạch hành động này có chứa đựng quy định về quyền của người lao động (quyền thành lập tổ chức đại diện lao động - quyền lập hội), có yêu cầu sửa đổi các quy định của pháp luật trong nước (trong đó có các Luật do Quốc hội ban hành)... Với nội dung như vậy, căn cứ vào Hiến pháp³⁹, Kế hoạch hành động này có phải trình Quốc hội để phê chuẩn không? Trường hợp Quốc hội không phê chuẩn thì cơ chế và hậu quả pháp lý sẽ ra sao?

Bên cạnh đó, Kế hoạch hành động này chỉ có hiệu lực với Việt Nam và Hoa Kỳ, vậy liệu việc không ký, không thực hiện hoặc

thực hiện không đầy đủ có ảnh hưởng gì đến tư cách thành viên của Việt Nam trong TPP không? Tác động của việc này về chính trị, ngoại giao, kinh tế, xã hội... ra sao cũng cần phải được tham vấn và nghiên cứu kỹ lưỡng.

3. Một số kiến nghị

Hiệp định TPP được kỳ vọng sẽ được ký kết trong Quý 1 của năm 2016, và sẽ có hiệu lực 60 ngày kể từ khi tất cả các nước thành viên đã thông qua TPP. Nếu việc tất cả các thành viên thông qua không được thực hiện trong vòng 2 năm kể từ ngày ký Hiệp định, thì Hiệp định sẽ có hiệu lực 60 ngày sau khi hết thời hạn 2 năm đó nếu có ít nhất 6 nước thành viên có tổng sản phẩm quốc nội (GDP) chiếm trên 85% tổng GDP của tất cả 12 nước TPP đã thông qua Hiệp định (theo số liệu chính thức của IMF)⁴⁰. Theo dự báo, thời gian để các quốc gia thành viên phê chuẩn có thể kéo dài từ 18 đến 24 tháng. Như vậy, Hiệp định TPP có thể sẽ có hiệu lực từ 01/01/2018⁴¹.

Trong quá trình đàm phán Hiệp định TPP, việc đánh giá tác động của các cam kết đã được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm

36 CFA: Case No. 2348, Report No. 338, para. 995; Case No. 1963, Report No. 320, para. 220; Case No. 2067, Report No. 324, para. 998.

37 Xem: *Labor Reform in Vietnam, Tied to Pacific Trade Deal, Depends on Hanoi's Follow-Up*. Tại địa chỉ <http://www.nytimes.com/2015/11/06/business/international/vietnam-tpp-trade-agreement-labor-reaction.html> [truy cập 6/11/2015].

38 Điều 10 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Công đoàn Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện cho người lao động, chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động học tập, nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc".

39 Khoản 14 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định thẩm quyền của Quốc hội "...phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội".

40 Điều 35.5 Hiệp định TPP. Theo số liệu của IMF năm 2013 thì tỷ lệ % GDP của các nước thành viên TPP như sau: Australia (5,6%), Brunei (0,1%), Canada (6,6%), Chile (1,0%), Japan (17,7%), Malaysia (1,1%), Mexico (4,5%), New Zealand (0,7%), Singapore (1,1%), Hoa Kỳ (60,3%), Peru (0,7%), Việt Nam (0,6%).

41 Xem "Hiệp định TPP có thể có hiệu lực từ đầu năm 2018". Tại địa chỉ <http://vietstock.vn/2015/10/hiep-dinh-tpp-co-the-co-hieu-luc-tu-dau-nam-2018-768-442702.htm> [truy cập 12/11/2015].

quyền và các chủ thể tham gia đàm phán. Tuy nhiên, các nội dung của Hiệp định được giữ bí mật, do đó, việc tham vấn các đối tác xã hội và các bên liên quan đến các nội dung của Hiệp định hầu như chưa được thực hiện đầy đủ.

Đến nay, Dự thảo của Hiệp định đã được công bố, chúng tôi cho rằng, cần nhanh chóng dịch Dự thảo này ra tiếng Việt để phổ biến và tham vấn các bên liên quan như đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý, cộng đồng doanh nghiệp, các nhà đầu tư, người lao động... những chủ thể sẽ trực tiếp thực thi Hiệp định trong tương lai. Đồng thời, đây là cơ hội để các nhà khoa học, các chuyên gia và cán bộ thực tiễn trong và ngoài nước nghiên cứu, đánh giá, bình luận về từng nội dung cụ thể của Hiệp định; nhất là trong các lĩnh vực mới so với các hiệp định thương mại tự do khác như: vấn đề doanh nghiệp nhà nước, mua sắm chính phủ, giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và nhà nước, vấn đề môi trường... Từ đó, đề xuất các giải pháp để Hiệp định TPP thực sự mang lại nhiều lợi ích cho dân tộc, cho đất nước. Bên cạnh đó, các cơ quan hữu quan cần nhanh chóng hoàn thiện việc rà soát các quy định của pháp luật trong nước cần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với các yêu cầu của Hiệp định này; lập kế hoạch cụ thể cho việc sửa đổi, bổ sung này. Trong rà soát, cần hết sức chú ý đến việc bảo đảm sự thống nhất với các quy định của Hiến pháp cũng như cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong quá trình thực thi Hiệp định. Kết quả nghiên cứu và rà soát này sẽ là kênh thông tin hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách, các đại biểu Quốc hội trong việc xem xét, phê chuẩn Hiệp định này.

Đối với lĩnh vực lao động, những nội dung cơ bản như phân tích ở trên cho thấy cam kết về lao động của Việt Nam trong Hiệp định TPP và trong Kế hoạch hành động là những cam kết cải tiến pháp luật và thể chế

manh mẽ, chưa từng có tiền lệ và có nhiều vấn đề cần tiếp tục phải được nghiên cứu làm rõ. Việc thực hiện các cam kết này sẽ có tác động làm thay đổi cơ bản hệ thống quan hệ lao động và công đoàn nước ta. Trước cơ hội và thách thức mà Hiệp định TPP mang lại, chúng tôi thiết nghĩ, phải tiến hành đánh giá tác động của các cam kết về lao động trong TPP đối với Việt Nam một cách toàn diện và đầy đủ. Để làm được như vậy, chúng tôi cho rằng, cần:

Tiếp tục nghiên cứu và đánh giá các tác động và đề xuất giải pháp cụ thể để hoàn thiện pháp luật trong nước theo từng yêu cầu về lao động trong TPP theo 03 nhóm nội dung mà Việt Nam đã phê chuẩn các Công ước cơ bản: (i) xóa bỏ lao động cưỡng bức; (ii) xóa bỏ lao động trẻ em và (iii) xóa bỏ phân biệt đối xử tại nơi làm việc.

Nghiên cứu đánh giá tác động toàn diện và cụ thể của việc thực hiện quy định về tự do hiệp hội và thương lượng tập thể trong Hiệp định TPP và Kế hoạch hành động của Hoa Kỳ - Việt Nam.

Nghiên cứu và đánh giá các tác động và đề xuất các biện pháp chuẩn bị trong trường hợp phải thực hiện cơ chế giải quyết tranh chấp về lao động trong TPP.

Nghiên cứu, tìm hiểu về pháp luật lao động và thực tiễn thực hiện ở các nước thành viên TPP làm cơ sở cho việc đánh giá quá trình thực hiện các cam kết lao động trong TPP của các quốc gia thành viên này.

Tăng cường và thúc đẩy hợp tác với ILO trong việc đánh giá tác động và thực thi các Công ước cơ bản của ILO tại Việt Nam.

Một thể chế pháp lý hoàn thiện, ổn định và thúc đẩy sáng tạo của người lao động là cơ sở để thực thi các cam kết quốc tế và quan trọng hơn là tiền đề không thể thiếu cho sự hình thành và phát triển nguồn nhân lực - tài sản quý giá nhất của mỗi quốc gia trong quá trình toàn cầu hóa ■

BÀN VỀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN

THÁI VĨNH THẮNG*

1. Sự ra đời và phát triển của Luật Tiếp cận thông tin, Luật Tự do thông tin trong phạm vi toàn cầu

Cách đây gần 250 năm, vào năm 1766 Thụy Điển đã ban hành Luật Báo chí (Freedom of the Press), trong đó đã xác định mọi người dân Thụy Điển đều có quyền tự do thông tin (TDTT)¹. Tuy nhiên, phải đợi đến những năm cuối thế kỷ XX, đầu thế kỷ XXI khi hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa đã đi vào chiều sâu, mạng thông tin toàn cầu Internet đã đi vào những vùng xa xôi, hẻo lánh khắp các châu lục, thì Luật TDTT/Luật Tiếp cận thông tin (TCTT) mới trở nên phổ biến trong phạm vi toàn cầu: Thụy Điển (1766), Colombia (1885), Phần Lan (1919), Mỹ (1966), Na Uy (1970), Pháp (1978), Australia (1982), Canada (1983), Đan Mạch (1985), Philippines (1987), Italia (1990), Hungary (1992), Tây Ban Nha (1992), Ukraina (1992), Belgium (1994). Iceland (1996), Hàn Quốc (1996), Thái Lan (1997), Ireland (1997), Uzbekistan (1997), Kirgizstan (1997), Israel (1998), Latvia (1998), Georgia (1999), Hy Lạp (1999), Nhật Bản (1999),

Czech (1999), Anbani (1999), Moldova (2000), Estonia (2000), Vương quốc Anh (2000), Bulgaria (2000), Slovakia (2000), Lithuania (2000), Bosnia-Heszegovina (2000), Nam Phi (2000), Romania (2001), Ba Lan (2001), Portugal (2001), Mexico (2002), Pakistan (2002), Scotland (2002), Jamaica (2002), Peru (2002), Zimbabwe (2002), Thổ Nhĩ Kỳ (2003), Uganda (2005), Azerbaijan (2005), Nga (2006), Macedonia (2006), Indonesia (2007), Nigeria (2011), Rwanda 2013², Paraguay (2014)³... Trung Quốc, mặc dù chưa có luật nhưng năm 2007 cũng đã ban hành Pháp lệnh về quyền TCTT.

Theo Toby Mendel, chuyên gia hàng đầu trong lĩnh vực Luật TCTT, trong công trình nghiên cứu “*Tầm quan trọng của Quyền TCTT: Xu hướng, Địa vị và Đặc điểm*”⁴ năm 1990 chỉ có 13 nước trên thế giới có Luật TCTT, nhưng đến năm 2009 đã có hơn 80 quốc gia đã ban hành Luật TCTT. Hiện nay (năm 2015), theo số liệu thống kê gần nhất đã có trên 100 quốc gia ban hành Luật TCTT/ Luật TDTT và khoảng 20 quốc gia khác đang trong quá trình xây dựng Luật

* GS, TS. Đại học luật Hà Nội.

1 Toby Mendel – Freedom of Information: An Internationally protected Human Right (<http://www.judicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/cts/cts3.htm>).

2 http://www.humanrightsinitiative.org/post_of_the_day/2013/18/Rwanda_ATI_Law_March2013_Newdelhi_Satbirs.pdf.

3 <http://www.judicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/sts/sts3.htm>.

4 Kỷ yếu Hội thảo quốc tế: “Xây dựng Luật TCTT tại Việt Nam” ngày 06-07/05/2009 tại Hà Nội, trang 30.

TCTT. Chỉ riêng năm 1997 đã có 22 nước ban hành Luật TDTT/Luật TCTT. Từ năm 2004 đến 2014 ở châu Phi từ 04 nước đã tăng lên 13 nước có Luật TDTT⁵. Đó là các nước như Zimbabwe, Sierra Leone, Niger, Tunisia, Angola, Côte d'Ivoire, Ethiopia, Guinea, Liberia, Nigeria, South Africa, Uganda, Rwanda⁶. Trong phạm vi toàn cầu, những nước mới ban hành Luật TCTT/Luật TDTT từ năm 2013 đến nay là: Croatia, Maldives, Ivory Coast, Sierra Leone, Paraguay. Các nước đang trong quá trình soạn thảo là Bahama, Bhutan, Marocco, Mozambique, Tunisie... Ngày 19/9/2014, Paraguay là nước thứ 100 đã ban hành luật TCTT⁷. Tên gọi của Luật quy định về quyền TDTT của con người và nghĩa vụ cung cấp thông tin của các cơ quan công quyền có thể khác nhau; có thể là Luật TCTT (Right of Access to Information Act), Luật về TDTT (Freedom of Information Act viết tắt là FOI), hoặc Luật về Quyền được biết (Right to know Act). Mặc dù tên gọi có thể khác nhau nhưng nội dung cơ bản của những luật này là quy định về quyền TDTT của con người và nghĩa vụ cung cấp thông tin của các cơ quan công quyền. Quyền TDTT/quyền TCTT được xác định là một quyền đặc biệt quan trọng và cơ bản của quyền con người và công dân.

2. Vai trò của Luật Tiếp cận thông tin trong việc đảm bảo thực hiện các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội của con người và công dân

Quyền TCTT là gì? Quyền TCTT (Right of access to information) là quyền của mọi người được tiếp cận các thông tin, được ban hành và lưu giữ tại các cơ quan, tổ chức công

quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan công quyền nắm giữ thông tin không vì bản thân họ mà với tư cách là người bảo vệ lợi ích của công chúng. Thông tin được coi là tài sản quốc gia và cũng như mọi tài sản khác không thể để cho một cá nhân hay tổ chức nào độc quyền chiếm đoạt nếu đó không phải là các thông tin liên quan đến bí mật quốc gia, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân. Điều 19 Tuyên ngôn thế giới về Nhân quyền khẳng định: “*Mọi người có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến, quyền này bao gồm quyền tự do giữ quan điểm không có sự can thiệp và tự do tìm kiếm, tiếp nhận và chia sẻ các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện nào mà không có biên giới*”. Điều 19 Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 quy định: “*Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không ai được can thiệp vào. Mọi người có quyền tự do ngôn luận, quyền này bao gồm cả quyền tự do tìm kiếm, nhận và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến, không phân biệt ranh giới, hình thức truyền miệng hoặc bản viết, in, hoặc bằng hình thức nghệ thuật hoặc thông qua mọi phương tiện đại chúng khác tùy theo sự lựa chọn của họ*”. Nhận thức được tầm quan trọng của Công ước quốc tế về Quyền dân sự và chính trị năm 1966 cũng như Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội năm 1966, Việt Nam tham gia hai Công ước này vào năm 1982.

Tổ chức phi Chính phủ quốc tế về nhân quyền có tên là ARTICLE 19 đã coi thông tin là “khí oxy của nền dân chủ”. Thông tin là nguồn sống cơ bản của nền dân chủ vì về

5 Nguồn: www.opensocietyfoundation.org/voices/making-progress-freedom-information-Africa.

6 www.opensocietyfoundation.org/voices/making-progress-freedom-information-Africa.

7 www.theguardian.com/public-leader-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law.

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

bản chất dân chủ là khả năng của cá nhân tham gia một cách hiệu quả vào quá trình ra quyết định có ảnh hưởng đến cá nhân đó⁸. Theo chúng tôi, quyền TCTT không những là “oxy của nền dân chủ” mà suy cho cùng nó là quyền để thực hiện mọi quyền. Vì không có thông tin thì người dân không thể biết, không thể bàn, không thể làm, không thể kiểm tra về bất cứ vấn đề gì. Nói một cách khác tất cả các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội của công dân đều chỉ có thể đảm bảo thực hiện trên cơ sở đảm bảo quyền TCTT.

Quyền chính trị của công dân bao gồm các quyền: tham gia quản lý công việc của Nhà nước và xã hội, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, tham gia xây dựng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước, tham gia thực hiện giám sát bộ máy nhà nước, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật, tự do thể hiện ý chí của mình khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Muốn thực hiện các quyền trên đây thì trước hết công dân phải có đầy đủ các thông tin. Nếu không có thông tin hoặc thông tin không đầy đủ thì công dân không thể thực hiện các quyền Hiến định đó của mình. Chẳng hạn, để thực hiện quyền bầu cử, nếu các cơ quan có thẩm quyền không cung cấp đầy đủ các thông tin về các ứng cử viên trong danh sách bầu cử, người dân không biết lựa chọn người nào mặc dù có quyền lựa chọn nhưng người dân không thể thực hiện được quyền này. Các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn các thành viên của Chính phủ trong các phiên họp của Quốc hội nhưng nếu các đại biểu Quốc hội không được cung cấp thông tin đầy đủ hoặc

không có bộ máy giúp việc có năng lực hoặc không có các cơ quan chuyên môn của Quốc hội như Thanh tra Quốc hội (Ombudsman) hay Kiểm toán Quốc hội (Parliamentary Audit), các đại biểu Quốc hội không thể có thông tin để đối chiếu với những số liệu mà các Bộ trưởng đã đưa ra khi trả lời chất vấn thì hiệu quả của quyền chất vấn cũng rất hạn chế. Ngay quyền bỏ phiếu để thông qua kế hoạch dài hạn và ngắn hạn nếu không có thông tin đầy đủ thì các đại biểu Quốc hội cũng không dám chắc việc “bấm nút” của mình đúng hay sai. Việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng các hình thức trực tiếp hay gián tiếp đều dựa trên sự hiểu biết của công dân. Sự hiểu biết này chủ yếu được hình thành trên cơ sở các thông tin mà công dân nắm được. Các khu đô thị mới ở Hà Nội hình thành một cách nhanh chóng với dân số ngày càng tăng theo mức độ phát triển của các khu đô thị, nhưng các trường học từ mẫu giáo đến tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông ở các khu vực đó lại không được xây dựng. Điều đó dẫn đến tình trạng các trường học ở Hà Nội bị quá tải, trẻ em các khu vực đô thị mới phải đi học xa hoặc phải chịu mọi sự bất tiện do thiếu trường học trên địa bàn của mình cũng là hệ quả của việc thiếu các thông tin toàn diện và việc thiếu vai trò điều hoà, phối hợp giữa các bộ, ngành do các bộ, ngành này không nắm được thông tin của các bộ, ngành khác.

Do không có các thông tin đầy đủ, việc thực hiện quyền khiếu nại tố cáo của công dân sẽ rất khó khăn. Chẳng hạn, họ không biết gửi đơn khiếu kiện đến cơ quan nào, thủ tục giải quyết khiếu kiện sẽ ra sao, ai là người chịu trách nhiệm chính về loại vụ việc này. Do không có thông tin đầy đủ nên người dân có thể buộc phải chịu đựng tình trạng vi

8 Tài liệu đã dẫn trang 32.

phạm pháp luật của các cơ quan công quyền, vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của họ mà không dám đấu tranh vì còn có trường hợp cơ quan công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước đã bưng bít các thông tin.

Mọi công dân đều có đầy đủ các quyền dân sự của mình. Một trong các quyền dân sự của công dân là quyền được yêu cầu bồi thường khi họ là nạn nhân của việc bị bắt hoặc bị giam giữ bất hợp pháp. Công dân chỉ có thể đấu tranh để thực hiện quyền này khi họ được cung cấp thông tin về điều kiện và mức độ bồi thường, cơ quan bồi thường. Nếu không có các thông tin đó thì người dân sẽ rất khó khăn khi bảo vệ các quyền của mình. Quyền tài sản là quyền dân sự đặc biệt quan trọng của công dân. Vì lợi ích công, các bất động sản của công dân có thể bị Nhà nước trưng dụng với sự đền bù thỏa đáng. Tuy nhiên, công dân chỉ có thể bảo vệ được quyền đền bù thỏa đáng này khi họ được Nhà nước cung cấp đầy đủ và chính xác về giá cả đền bù và điều kiện, cách thức đền bù.

Quyền tự do kinh doanh là một quyền cơ bản của công dân, nhưng muốn thực hiện quyền này thì công dân phải có đầy đủ thông tin trong lĩnh vực kinh tế chẳng hạn công dân cần phải có đầy đủ các thông tin về nhu cầu tiêu dùng của xã hội, về thị trường tiêu thụ hàng hoá để đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh có hiệu quả. Khi có đầy đủ thông tin, công dân có thể xác định đúng sản xuất mặt hàng gì, yêu cầu chất lượng như thế nào và tiêu thụ ở đâu. Tình trạng nhiều nơi nông dân trồng mía, nuôi bò sữa, trồng các loại hoa quả, chăn nuôi các loại gia cầm, gia súc nhưng không bán được sản phẩm của mình do nhu cầu tiêu thụ ít nhưng sản xuất lại nhiều, mặt hàng cần thì không có, mặt hàng có thì không cần chính là do sự thiếu thông tin theo quy luật cung cầu trong nền kinh tế thị trường. Hoặc khi cơ quan nhà nước có

thẩm quyền không cung cấp cho người dân biết những thông tin về nguy cơ phá sản hay tình trạng đã phá sản của một số doanh nghiệp của Nhà nước cũng như tư nhân thì người dân có thể sẽ mất trắng hàng trăm triệu đồng, hàng tỷ đồng nếu làm ăn với các doanh nghiệp đã hoặc đang trên đà phá sản mà họ không biết. Đối với quyền học tập của công dân cũng vậy. Các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền phải có nghĩa vụ cung cấp cho người dân những thông tin cần thiết về các nghề nghiệp mà xã hội đang cần, mặt khác cũng cần cung cấp các thông tin về những ngành nghề mà nhiều người đã tốt nghiệp được cấp các bằng đại học, cao đẳng hoặc trung cấp chuyên nghiệp nhưng không có việc làm. Nếu không có thông tin đầy đủ về các chỉ số trên đây thì sẽ dẫn đến tình trạng đào tạo tràn lan, đào tạo theo nhu cầu cảm tính, cán bộ vừa thừa vừa thiếu. Tình trạng nhiều sinh viên các trường đại học sau khi tốt nghiệp không có việc làm hiện nay ở Việt Nam minh chứng rõ điều này. Quyền TCTT có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các chính sách tạo công ăn việc làm cho công dân đặc biệt là các chính sách xuất khẩu lao động ra nước ngoài. Do không có thông tin đầy đủ và chính xác về việc làm và chế độ tiền lương ở nước ngoài mà một số công nhân xuất khẩu lao động với những chi phí tốn kém để ra nước ngoài lao động nhưng khi ra nước ngoài họ đã thất vọng vì công việc nặng nhọc mà đồng lương thấp, hoặc không có việc làm buộc họ phải trở về nước với những khoản nợ nặng nề do chi phí cho các dịch vụ môi giới tìm kiếm việc làm ở nước ngoài. Sự thiếu thông tin cần thiết và đầy đủ cũng tước đi khả năng của công dân có thể hưởng thụ những tinh hoa văn hoá của nhân loại như thông tin về những thành tựu mới trong văn học nghệ thuật, âm nhạc, trong phát minh sáng chế, trong các thành tựu y học về giải phẫu, về

khả năng chữa các căn bệnh hiểm nghèo, các thành tựu trong lĩnh vực vật liệu xây dựng và công nghệ sinh học tạo ra các giống cây mới, vật nuôi mới có năng suất và giá trị kinh tế cao.

Việc cung cấp đầy đủ các thông tin cho công dân về môi trường, chất lượng đào tạo, ngành nghề đào tạo, phương pháp đào tạo ở nước ngoài có thể giúp cho các bậc phụ huynh chọn đúng trường, đúng ngành nghề, phù hợp với khả năng kinh tế của mình, định hướng cho con em họ đến những nơi tốt nhất để học tập, rèn luyện để sớm thành đạt trong nghề nghiệp của mình khi ra trường.

Một trong các quyền thuộc về lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội là quyền được sống trong môi trường trong sạch, nhưng nếu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không cung cấp thường xuyên các số liệu về mức độ ô nhiễm không khí, sự trong sạch của các nguồn nước thì người dân có thể không biết họ đang sống trong một môi trường bị ô nhiễm về mức độ tiếng ồn, về mức độ bụi trong không khí, về các nguồn nước uống có chứa các chất độc hại, các thực phẩm mà người dân sử dụng hàng ngày; nếu không có thông tin đầy đủ thì người dân cũng có thể sử dụng các thực phẩm độc hại như hoa quả được tẩm hoá chất để bảo quản lâu ngày, các loại rau quả bị nhiễm thuốc trừ sâu, các loại thịt có nguy cơ được đưa đến từ một vùng mà súc vật đang bị các bệnh dịch.

Từ những phân tích trên đây cho thấy, quyền TCTT chính là điều kiện tiên quyết để đảm bảo thực hiện các quyền con người và quyền công dân. Việc ban hành Luật TCTT đối với Việt Nam hiện nay là cần thiết và cấp bách. Trong thời đại hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá quyền TCTT đã và đang trở nên một quyền cơ bản và là một trong những quyền quan trọng nhất của con người và công dân.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam về quyền tiếp cận thông tin và tự do thông tin

Ở Việt Nam, quyền TCTT đã được thể hiện trong Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 và trong một số văn bản pháp luật khác, đặc biệt là trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005. Điều 11 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã quy định:

- Chính sách pháp luật và việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật phải được công khai, phải minh bạch đảm bảo công bằng dân chủ;

- Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ.

Hình thức công khai theo quy định của Luật này bao gồm công bố tại cuộc họp của cơ quan tổ chức đơn vị; niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; phát hành ấn phẩm; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử; cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Ngoài những trường hợp pháp luật có quy định về hình thức công khai, người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị có trách nhiệm lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai quy định tại khoản 1 Điều này.

Các lĩnh vực cần phải công khai theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 bao gồm:

- Công khai, minh bạch trong mua sắm công và xây dựng cơ bản (Điều 13).

Trong lĩnh vực này, phải công khai kế hoạch đấu thầu, mời sơ tuyển và kết quả sơ tuyển mời thầu; danh mục các nhà thầu tham gia đấu thầu hạn chế; kết quả lựa chọn nhà thầu; thông tin về cá nhân, tổ chức thuộc chủ dự án bên nhà thầu, mời thầu. . .

- Công khai, minh bạch trong quản lý dự án đầu tư xây dựng (Điều 14). Dự án quy

hoạch đầu tư xây dựng phải được tổ chức lấy ý kiến của nhân dân địa phương nơi quy hoạch. Dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách địa phương phải được Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định. Dự án đầu tư xây dựng sau khi được quyết định phê duyệt thì phải được công khai để nhân dân giám sát.

- Công khai, và minh bạch về ngân sách nhà nước (Điều 15). Các cấp ngân sách, đơn vị dự toán ngân sách phải công khai chi tiết số liệu dự toán và quyết toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê chuẩn kể cả ngân sách bổ sung. Đơn vị dự toán ngân sách có nguồn thu và các khoản chi từ các khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật phải công khai mục đích huy động, kết quả huy động và hiệu quả việc sử dụng các nguồn huy động.

- Tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công khai các nội dung liên quan đến số liệu dự toán, quyết toán; các khoản đóng góp của tổ chức, cá nhân (nếu có); cơ sở xác định mức hỗ trợ và số tiền ngân sách nhà nước hỗ trợ.

- Dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước phải công khai các nội dung về việc phân bổ vốn đầu tư trong dự án ngân sách được giao hàng năm trong các dự án, dự toán ngân sách của dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư được duyệt, mức vốn đầu tư của dự toán được giao trong dự toán ngân sách hàng năm; quyết toán vốn đầu tư của dự toán hàng năm;

- Công khai, minh bạch việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân (Điều 16);

- Công khai, minh bạch việc quản lý sử dụng các khoản viện trợ, hỗ trợ;

- Công khai, minh bạch trong việc quản lý doanh nghiệp của Nhà nước (Điều 18). Doanh nghiệp của Nhà nước có trách nhiệm công khai vốn và tài sản của Nhà nước đầu

tu vào doanh nghiệp, vốn vay ưu đãi, báo cáo tài chính và kết quả kiểm toán, việc trích lập và sử dụng quỹ của doanh nghiệp, việc tuyển dụng lao động, bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý của doanh nghiệp và nội dung khác theo quy định của pháp luật;

- Công khai, minh bạch trong cổ phần hoá doanh nghiệp của Nhà nước (Điều 19);

- Báo cáo kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước phải được công khai (Điều 20);

- Công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng đất (Điều 21);

- Công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng nhà ở (Điều 22). Thẩm quyền, trình tự, thủ tục và việc cấp giấy phép xây dựng nhà ở và giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở phải được công khai, việc hoá giá nhà ở thuộc sở hữu nhà nước, đối tượng được hoá giá nhà ở và các khoản tiền phải nộp khi hoá giá nhà ở phải được công khai; Việc bán nhà ở cho người tái định cư, người có thu nhập thấp và những đối tượng ưu tiên khác phải được công khai;

- Công khai, minh bạch trong lĩnh vực giáo dục (Điều 23);

- Công khai, minh bạch trong lĩnh vực y tế (Điều 24);

- Công khai, minh bạch trong lĩnh vực khoa học công nghệ (Điều 25). Việc xét tuyển chọn giao trực tiếp, tài trợ thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ và việc đánh giá, nghiệm thu nhiệm vụ khoa học công nghệ phải được tiến hành công khai, cơ quan quản lý khoa học công nghệ, đơn vị nghiên cứu khoa học công nghệ phải công khai việc quản lý sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản của Nhà nước, các khoản hỗ trợ, viện trợ, đầu tư, các khoản thu từ các hoạt động khoa học công nghệ;

- Công khai, minh bạch trong lĩnh vực thể dục thể thao (Điều 26);

- Công khai, minh bạch trong hoạt động

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán nhà nước (Điều 27);

- Công khai, minh bạch trong các hoạt động giải quyết các công việc của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền (Điều 28);

- Công khai, minh bạch trong lĩnh vực tư pháp (Điều 29). Việc thụ lý, điều tra, truy tố, kiểm sát, xét xử, thi hành án phải được công khai theo quy định của pháp luật về tố tụng và các quy định khác của pháp luật có liên quan;

- Công khai, minh bạch trong công tác tổ chức cán bộ (Điều 30). Việc tuyển dụng cán bộ công chức, viên chức và người lao động khác vào cơ quan, tổ chức, đơn vị phải được công khai về số lượng tiêu chuẩn, hình thức và kết quả tuyển dụng. Việc quy hoạch, đào tạo, bổ nhiệm, chuyển ngạch, luân chuyển, điều động, khen thưởng, cho thôi việc, cho thôi giữ chức vụ, miễn nhiệm, bãi nhiệm, kỷ luật, hưu trí đối với cán bộ công chức, viên chức và người lao động khác phải được công khai trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người đó làm việc.

Điều 31 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức, theo đó cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm và các niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho cơ quan, tổ chức yêu cầu biết và nêu

rõ lý do. Điều 32 của Luật này đã quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân, theo đó cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác có quyền yêu cầu người đứng đầu tổ chức, cơ quan, đơn vị nơi mình làm việc cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó (khoản 1 Điều 32). Công dân có quyền yêu cầu chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp về hoạt động của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn đó (khoản 2 Điều 32). Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu, người được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho người yêu cầu biết và nêu rõ lý do (khoản 3 Điều 32).

Ngoài các quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước theo Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, các văn bản pháp luật sau đây cũng đã quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước và quyền TCTT của công dân. Luật Báo chí năm 1989, Luật Xuất bản năm 2004, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2005, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Pháp lệnh về Vệ sinh, an toàn thực phẩm năm 2003. Đặc biệt, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 đã quy định những nội dung phải công khai để nhân dân biết, nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám

sát, trách nhiệm của chính quyền, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, của cán bộ thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố, khu phố, khối phố... của cơ quan tổ chức cá nhân có liên quan. Điều 5 của Pháp lệnh này đã quy định 11 vấn đề cần phải công khai:

Kế hoạch phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội; phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm của cấp xã.

Dự án công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên tiến độ thực hiện phương án đền bù hỗ trợ giải phóng mặt bằng tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã, phường, thị trấn.

Nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã trực tiếp giải quyết các công việc của nhân dân.

Việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư tài trợ theo chương trình dự án đối với cấp xã (phường, thị trấn); các khoản huy động nhân dân đóng góp.

Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho nhân dân để phát triển sản xuất, xóa đói, giảm nghèo, phương thức và kết quả bình xét hộ nghèo được vay vốn để phát triển sản xuất, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà tình thương, cấp thẻ bảo hiểm y tế.

Đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp tới cấp xã.

Kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vụ việc tiêu cực, tham nhũng của các cán bộ, công chức cấp xã, của cán bộ thôn, tổ dân phố; kết quả lấy phiếu tín nhiệm Chủ tịch và Phó chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

Nội dung và kết quả tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của cấp xã mà chính quyền

cấp xã đưa ra lấy ý kiến nhân dân.

Đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí và các nghĩa vụ tài chính khác do chính quyền cấp xã trực tiếp thu.

Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến nhân dân do chính quyền cấp xã trực tiếp thực hiện.

Những nội dung khác theo quy định của pháp luật, theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết.

Điều 6 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 đã quy định về các hình thức công khai thông tin:

a, Niêm yết công khai tại trụ sở của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

b, Công khai trên hệ thống truyền thanh của xã, phường, thị trấn.

c, Công khai qua trường thôn, tổ dân phố để thông báo đến nhân dân.

Điều 19 Pháp lệnh này đã quy định về những nội dung nhân dân tham gia ý kiến:

1. Dự thảo phát triển kinh tế, xã hội của cấp xã (phường, thị trấn); phương án chuyển đổi kinh tế, cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất, đề án định canh, định cư vùng kinh tế mới và phương án phát triển ngành nghề của cấp xã.

2. Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh việc quản lý sử dụng quỹ đất của cấp xã.

3. Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình dự án trên địa bàn cấp xã; chủ trương phương án đền bù hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng tái định cư, phương án quy hoạch khu dân cư.

4. Dự thảo đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp đến cấp xã.

5. Những nội dung khác cần phải lấy ý kiến nhân dân theo quy định của pháp luật,

theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết.

Theo quy định tại Điều 20 Pháp lệnh, có 03 hình thức để nhân dân tham gia ý kiến:

1. Họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố.

2. Phát phiếu lấy ý kiến cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình.

3. Thông qua hòm thư góp ý.

Những quy định trên đây về việc TCTT của công dân và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước về cung cấp thông tin trong một số lĩnh vực và phạm vi địa bàn áp dụng cũng đã khá rõ nhưng việc thực hiện các quy định nói trên còn rất hạn chế vì trong tất cả các văn bản pháp luật hầu như có rất ít chế tài quy định về vấn đề xử phạt việc không cung cấp thông tin và những quy định nói trên nằm rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau và thiếu tính hệ thống nên vẫn chưa có một cơ chế hữu hiệu để đảm bảo cho công dân được thực hiện một cách đầy đủ quyền TCTT.

Quyền TCTT của công dân Việt Nam mặc dù đã được thể hiện rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau nhưng cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa ban hành được một đạo luật riêng về quyền TCTT.

4. Một số ý kiến về Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin năm 2015

Dự thảo Luật TCTT năm 2015⁹ với 6 chương, 34 Điều là một bản Dự thảo luật gọn nhẹ, vừa phải. Bên cạnh những ưu điểm của Dự thảo này là quy định khá rõ ràng, dễ hiểu, chúng tôi thấy còn có một số điểm cần được bổ sung, sửa đổi để phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế và nghĩa vụ của quốc gia thành viên của Liên hợp quốc trong việc bảo vệ các

quyền con người và quyền công dân và phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người và quyền công dân.

4.1. Về phạm vi điều chỉnh của Luật

Phạm vi điều chỉnh của Luật theo Điều 1 Dự thảo là “quyền tiếp cận thông tin của công dân...”, theo chúng tôi nên xác định lại là “quyền TCTT của mọi người” vì như vậy mới phù hợp với quy định của Điều 19 Tuyên ngôn thế giới về Nhân quyền năm 1948, Điều 19 của Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 như đã trình bày ở trên và khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013: “Ở nước cộng hòa XHCN Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, đảm bảo theo Hiến pháp và pháp luật”.

Điều 2 Dự thảo, vì lý do nói trên, thay vì quy định “Quyền TCTT của công dân” nên quy định “Quyền TCTT của mọi người”.

4.2. Về nguyên tắc đảm bảo quyền tiếp cận thông tin

Cũng vì nguyên nhân đã trình bày ở mục 4.1, nên thay thế nguyên tắc “Mọi công dân bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền TCTT” bằng nguyên tắc: “Mọi người đều bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền TCTT”. Thay thế tên gọi của Điều 5 Dự thảo: “Quyền và nghĩa vụ của công dân trong việc TCTT bằng quy định:

“Quyền và nghĩa vụ của con người và công dân trong việc TCTT”.

4.3. Về các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin

Dự thảo quy định các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin, nhưng

9 Xem toàn văn Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin trên Trang Dự thảo online, http://duthaonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=448&LanID=1153&TabIndex=1.



theo chúng tôi, ở Việt Nam, do đặc thù, công chức không những làm việc trong các cơ quan nhà nước mà còn làm việc trong các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội như Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội thanh niên Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam. Các cơ quan này đều sử dụng ngân sách nhà nước do công dân đóng góp. Về nguyên tắc, nhân dân có quyền đòi hỏi các cơ quan sử dụng ngân sách phải công khai thông tin về việc đã sử dụng ngân sách như thế nào. Vì vậy, không những các cơ quan nhà nước mà bất kỳ cơ quan nào hưởng ngân sách nhà nước đều có nghĩa vụ cung cấp thông tin cho nhân dân về việc đã sử dụng ngân sách nhà nước như thế nào.

4.4. Về giám sát việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin

Điều 10 Dự thảo Luật TCTT năm 2015 quy định về thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội trong việc bảo đảm quyền TCTT cho công dân và quyền giám sát của Hội đồng nhân dân trong việc đảm bảo quyền

TCTT cho công dân ở địa phương; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm giám sát xã hội đảm bảo quyền TCTT của công dân. Những quy định trên đây là cần thiết nhưng chưa đầy đủ. Theo kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, để đảm bảo quyền TCTT của công dân cần có một cơ quan chuyên trách về thông tin. Đó là thành lập Ủy ban thông tin quốc gia, một cơ quan trực thuộc Chính phủ chuyên trách giải quyết các khiếu kiện, khiếu nại về quyền TCTT. Ủy ban thông tin quốc gia có các chi nhánh ở các tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương) và các huyện (quận, thành phố thuộc tỉnh). Ngày nay, thông tin là nguồn lực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội quan trọng bậc nhất vì kinh tế tri thức được xây dựng chủ yếu từ các nguồn thông tin. Thông tin tạo nên sức mạnh của quốc gia, dân tộc, cộng đồng và kể cả thành đạt của các cá nhân trên bất cứ lĩnh vực nào. Với tư duy này, cải cách bộ máy nhà nước cũng có nghĩa là bỏ bớt đi các bộ phận không cần thiết và thành lập thêm những bộ phận mới phù hợp với nhu cầu của thời đại ■

Đánh giá, bình luận quy trình xây dựng chính sách của Dự án Luật về Hội và Luật Tiếp cận thông tin và những góp ý hoàn thiện

HOÀNG NGỌC GIAO*

Hoạch định chính sách là một công việc không thể bỏ qua trong quy trình lập pháp, nhằm đảm bảo tính nhất quán về nội dung chính sách trong các công đoạn lập pháp, bắt đầu từ khâu đề nghị xây dựng luật, soạn thảo luật, thẩm định dự án luật, thẩm tra và thông qua dự thảo luật. Một dự án luật có đảm bảo tính nhất quán về nội dung chính sách hay không, thì cần được đánh giá thông qua hồ sơ của dự án luật, bao gồm: báo cáo thuyết minh dự án luật, báo cáo đánh giá tác động của dự án luật, báo cáo thẩm định dự án luật, tờ trình dự án luật của Chính phủ, và BCTT của cơ quan Quốc hội. Dự thảo Luật về Hội và Luật Tiếp cận Thông tin (TCTT) đã được trình Quốc hội xem xét và cho ý kiến lần thứ nhất. Việc góp ý kiến nhìn từ góc độ chính sách của dự án luật đặt ra sự cần thiết xem xét và đánh giá hồ sơ của Dự án Luật về Hội và Luật TCTT nhằm xác định sự phù hợp và tính khả thi giữa những chính sách được luật hóa với những vấn đề thực tiễn cuộc sống đang đặt ra, tại mỗi công đoạn lập pháp.

A. Về quy trình xây dựng chính sách của dự án Luật về Hội

a) Đánh giá về Báo cáo thuyết minh,

Báo cáo đánh giá tác động (BCTM/DGTD) dự án Luật, do Bộ Nội vụ trình:

1. Báo cáo đã nêu được một thực tế là các hội ở nước ta phát triển đa dạng, phong phú, quy mô, phạm vi, tính chất hoạt động khác nhau, bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nhân đạo, tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức phi chính phủ. Nhận biết được thực tế về sự đa dạng các loại hội với cách thức tổ chức và hoạt động khác nhau như vậy là một cách tiếp cận đúng đắn, phản ánh đúng thực tiễn nước ta. Tại hầu hết các quốc gia, những nước phát triển cũng như đang phát triển, các tổ chức xã hội, hội đoàn, v.v.. là *những tổ chức phi chính phủ thực sự*, hoàn toàn được tổ chức theo những tiêu chí tự nguyện, tự chịu trách nhiệm, tự quản, tự trang trải kinh phí hoạt động; sự hỗ trợ của nhà nước, nếu có, đều thông qua một cơ chế minh bạch trên cơ sở đấu thầu các chương trình dự án xã hội; nhà nước không can thiệp vào việc tổ chức và hoạt động của hội, mà chỉ quản lý hội thông qua việc hội tuân thủ pháp luật, như bất kỳ một pháp nhân dân sự nào khác.

* TS, LS. Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển (PLD) Việt Nam; Khoa Luật, ĐH Kinh tế Đà Nẵng.

2. Cách tiếp cận có sự phân biệt giữa các loại hội hiện nay đang hoạt động ở Việt Nam trong BCTM/ĐGTD - thể hiện ý định của những nhà soạn thảo Luật về Hội hoạch định những chính sách riêng biệt đối với mỗi loại loại hội khác nhau, căn cứ vào thực tế của nước ta. Đây là một cách tiếp cận đúng đắn về mặt phương pháp. Do vậy, nếu như Luật về Hội của các nước khác chỉ điều chỉnh hoạt động của một loại hội - những tổ chức phi chính phủ thực sự, không có sự bảo trợ, tài trợ của nhà nước, hoạt động theo đúng nguyên lý tự nguyện, tự chịu trách nhiệm, tự quản và tự trang trải kinh phí hoạt động, thì Luật về Hội của Việt Nam có nhiệm vụ điều chỉnh hoạt động của các loại hội khác nhau về tính chất và phương thức hoạt động.

3. Tuy nhiên, việc định danh các tổ chức hội như trong BCTM/ĐGTD mới chỉ dừng ở nhận biết về mặt hình thức, phản ánh tính chất, lĩnh vực hoạt động của hội, mà chưa phản ánh được sự khác biệt về mặt bản chất của các loại hội này theo những tiêu chí cốt lõi của hội là: *tự nguyện, tự chịu trách nhiệm, tự quản, tự trang trải kinh phí hoạt động*. Điều này ảnh hưởng tới việc xác định đối tượng điều chỉnh của luật, mà trong ĐGTD chưa có sự phân biệt sự khác nhau về bản chất của các nhóm hội, cụ thể là *những hội của Nhà nước*, được Nhà nước bảo trợ, bao cấp và *những hội nhân dân*, hoàn toàn không có sự bảo trợ, bao cấp của Nhà nước. *Sự không rõ ràng về đối tượng điều chỉnh của Luật*, được thể hiện trong ĐGTD qua sự lúng túng của nhà làm luật khi hoạch định chính sách đối với tổ chức và hoạt động của hội trước thực tiễn hiện nay; cụ thể là: nhà làm luật, một mặt, mong muốn thực thi chính sách chống lại xu thế ‘hành chính hóa’ một số hội do Nhà nước bảo trợ/bao cấp, mặt khác lại mong muốn kiểm soát những hội không được Nhà nước bảo trợ; cũng như, một mặt, mong muốn tạo điều kiện thực hiện quyền công dân theo Hiến pháp về lập hội, nhưng, mặt khác, lại muốn kiểm soát việc

thực hiện quyền này đối với không chỉ loại hội do Nhà nước bảo trợ, mà với cả những tổ chức xã hội không nhận được sự bảo trợ của Nhà nước. Những chính sách này đã được thể hiện một cách lẫn lộn tại các chế định về quyền lập hội, về thành lập, tổ chức hội, cũng như về quản lý nhà nước đối với hội.

4. Dựa trên những tiêu chí *tự nguyện, tự chịu trách nhiệm, tự quản, tự trang trải kinh phí hoạt động*, thực tiễn của nước ta cho thấy, chỉ nên phân loại các loại hội ở hiện nay thành những nhóm như sau: i) nhóm những tổ chức xã hội của/do Nhà nước, được sự bảo trợ/bao cấp hoàn toàn hoặc một phần; ii) nhóm những tổ chức xã hội nhân dân, hoàn toàn là những liên kết tự nguyện, không được Nhà nước bảo trợ, bao cấp. Với hai nhóm đối tượng điều chỉnh như vậy, nhà làm luật có thể hoạch định được những chính sách rõ ràng đối với những nhóm đối tượng này, đạt được mục tiêu đảm bảo quyền lập hội của công dân, và hiệu quả hoạt động của những hội được Nhà nước bảo trợ/bao cấp.

5. Xét từ góc độ quản lý nhà nước, trong xã hội hiện nay đang song hành hai loại hội là những hội được thành lập theo quyết định hành chính của cơ quan nhà nước/hoặc theo quyết định của tổ chức xã hội đã đăng ký với Nhà nước, và những hội thành lập và hoạt động trên cơ sở hoàn toàn tự nguyện, ‘tự phát’, không bởi một quyết định hành chính nào (Hội đồng hương, Hội góp sách lập thư viện cho xã nghèo, Hội các hộ trồng rau sạch, Hội làm bánh phở không sử dụng chất độc hại, v.v.). Chúng ta vẫn thường phân biệt những nhóm hội này là những hội có đăng ký hoạt động và những hội không có đăng ký hoạt động. Hay còn gọi là hội chính thức và hội không chính thức. Trên thực tế, những hội không chính thức là những liên kết tự nguyện của nhóm các công dân có cùng sở thích, hoạt động theo nguyên lý tự quản, tự trang trải kinh phí, không được Nhà nước bảo trợ/bao cấp. Số lượng những hội không

chính thức này là rất lớn, lĩnh vực hoạt động rất đa dạng với sự đóng góp đầy tiềm năng to lớn vào đời sống kinh tế, xã hội, văn hóa của nhân dân, khó có thể thống kê được. Đây chính là *những tổ chức thực sự phi chính phủ; là những hội thực sự*. BCTM/ĐGTĐ chưa nhận thấy tầm quan trọng của nhóm những tổ chức xã hội này, cho nên chỉ coi những tổ chức loại này là những tổ chức không có tư cách pháp nhân (chưa có đăng ký với Nhà nước, không có trụ sở hoạt động, không có cơ cấu tổ chức, không có người đại diện theo pháp luật), và chỉ công nhận những loại hội này theo tiêu chí hình thức hoạt động là “*gặp gỡ, giao lưu, thăm hỏi nhau*”. Với lý do như vậy, nhà soạn thảo luật đã đưa ra chính sách là các hội không có tư cách pháp nhân không thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội. Chính sách này, thực chất đã hạn chế quyền lập hội của công dân. Câu hỏi dễ dàng đặt ra là: vậy thì quyền lập hội của các nhóm Hội không chính thức/Hội không có tư cách pháp nhân sẽ được đảm bảo như thế nào để tránh khỏi sự lạm quyền, xâm phạm tới quyền lập hội của người dân từ phía cơ quan công quyền?

6. Về thực tế tồn tại những hội không chính thức/không có tư cách pháp nhân, BCTM/ĐGTĐ đã không lưu ý tới việc phân tích đánh giá về nguyên nhân của hiện tượng này. Việc hình thành và hoạt động của các nhóm, hội trong nhân dân là một hiện tượng phát sinh rất linh hoạt về lĩnh vực cũng như thời gian hoạt động; không phải lúc nào cũng có nhu cầu cần đến danh nghĩa pháp lý của tổ chức để hoạt động. Bên cạnh đó, hiện tượng tồn tại nhiều nhóm, hội không chính thức - không hẳn là do những nhóm này không muốn/không có ý định đăng ký hoạt động với cơ quan nhà nước. Vấn đề là ở chỗ, theo các quy định pháp quy hiện hành, có rất nhiều khó khăn đối với người dân trong việc xin phép thành lập tổ chức xã hội. Nếu những nhà soạn luật thiết kế Luật về Hội với một chính sách thực sự tạo điều kiện để công

dân thực thi quyền hiến định của mình về lập hội, thì chắc chắn sẽ đáp ứng nhu cầu của nhân dân thành lập hội một cách chính danh, có đầy đủ quyền và nghĩa vụ như một pháp nhân dân sự.

7. Một thực tế nữa mà BCTM/ĐGTĐ đã không tính tới, đó là: hiện nay, các tổ chức xã hội - không có hội viên, chủ yếu được thành lập bởi quyết định của những tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp. Những tổ chức hội - không có hội viên (các Trung tâm, Viện nghiên cứu/tư vấn, Diễn đàn, Quỹ xã hội, Quỹ từ thiện, Cơ sở bảo trợ xã hội, v.v..) có sự khác biệt so với những tổ chức hội - chủ quản (là tổ chức ban hành quyết định thành lập những tổ chức - không hội viên này). Những tổ chức - không hội viên hoạt động hoàn toàn theo nguyên lý tự quản, tự chịu trách nhiệm, tự trang trải kinh phí hoạt động, hầu như không được sự bao cấp của tổ chức hội - chủ quản và của Nhà nước. Có lẽ vì do không nhận diện được thực tế này, do vậy BCTM/ĐGTĐ đã không đưa các tổ chức Hội - không hội viên vào đối tượng điều chỉnh của luật. Sự bỏ sót đối tượng điều chỉnh như vậy chắc chắn sẽ ảnh hưởng tới quyền lập hội của người dân trong việc lập nên những thiết chế xã hội, phi chính phủ, phi lợi nhuận, vì các mục đích thực thi dịch vụ công, ứng dụng/tư vấn khoa học công nghệ, hoạt động từ thiện, nhân đạo, văn hóa, v.v..

8. Một vấn đề khác liên quan tới đối tượng điều chỉnh của Luật về Hội, mà BCTM/ĐGTĐ chưa phân tích, đánh giá, đó là các hội có yếu tố nước ngoài (của cá nhân, doanh nghiệp nước ngoài ở Việt Nam, người nước ngoài tham gia hội của các công dân Việt Nam, Hội Việt Nam tham gia các hội ở nước ngoài, v.v..). Do vậy, việc đề xuất các phương án liên quan đến hội có yếu tố nước ngoài chưa phản ánh được thực tế khách quan, dường như chỉ thể hiện ý chí chủ quan của nhà soạn thảo luật.

9. Với thực tiễn hoạt động của các hội ở Việt Nam hiện nay, một vấn đề rất quan trọng không chỉ đối với hội, các hội viên, mà với cả cơ quan quản lý nhà nước - đó là *vấn đề tài chính của hội*. Về vấn đề này, thực tiễn nhiều nước cho thấy một số chính sách như sau được hoạch định: i) minh bạch khoản chi ngân sách nhà nước dành cho hoạt động của các tổ chức xã hội; ii) việc phân bổ ngân sách dành cho các tổ chức xã hội được thực hiện công khai, trên cơ sở đầu thầu; iii) những tài sản, tài chính của hội được hình thành từ hoạt động của hội, từ các khoản tài trợ - là những tài sản không được phép chia cho các thành viên, kể cả trong trường hợp giải thể hội; iv) thu nhập sinh lời có được do hoạt động của hội, không phải đóng thuế, đồng thời cũng không được chia cho các thành viên, mà phải được sử dụng phục vụ cho hoạt động của hội (có nghĩa là hoạt động của hội có thể sinh lợi nhuận, nhưng mang tính chất phi vụ lợi); iv) tài chính hoạt động của hội được kiểm soát qua việc khai báo thuế. Rất đáng tiếc là BCTM/ĐGTĐ đã không nghiên cứu, đánh giá về các vấn đề liên quan tới tài chính của các loại hội của nước ta. Như vậy, vấn đề tài chính của hội đã hầu như không được đề cập trong BCTM/ĐGTĐ.

10. Việc không xác định được rõ đối tượng điều chỉnh của luật như đã phân tích trên đây, đồng nghĩa với việc không hoạch định được những chính sách phù hợp với mỗi loại đối tượng của Luật trong BCTM/ĐGTĐ đã dẫn tới hệ quả là Dự thảo Luật về Hội có nội dung lẫn lộn về chính sách áp dụng với các loại hội trong việc thiết kế các chế định về quyền lập hội, về thủ tục thành lập hội, cũng như về quản lý nhà nước đối với hội.

11. Một cách tổng quan, hiện nay thực trạng thành lập và hoạt động hội ở nước ta - được xác định là tất cả các hội chính thức đều được thành lập bởi các quyết định hành chính, hoặc bởi quyết định của hội chủ quản. Việc thực hiện quyền lập hội hiện nay vẫn phải thông qua một cơ chế xét duyệt, cấp

phép hoạt động. Chưa có một cơ chế pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân trong việc thành lập hội. Những tổ chức hội đã được “cấp phép” (dưới hình thức quyết định thành lập) trong quá trình hoạt động phải chịu sự quản lý của Bộ Nội vụ, Bộ Công an, các Bộ chuyên ngành, chính quyền địa phương, và của hội - chủ quản (đối với các Hội - không hội viên). Thực tế này đang là vấn đề bất cập ảnh hưởng tới quyền lập hội của công dân theo quy định của Hiến pháp. BCTM/ĐGTĐ chưa nhận biết và nêu rõ được những vấn đề này.

12. Với những phân tích chính sách trong BCTM/ĐGTĐ như đã trình bày trên đây, có thể dễ hiểu về lý do vì sao Dự thảo Luật về Hội đang có những vấn đề bất cập rất nghiêm trọng như sau:

- Đối tượng điều chỉnh của Dự thảo Luật không bao gồm các Hội - không hội viên, các Hội không có tư cách pháp nhân. Như vậy, loại trừ các điều kiện pháp lý minh bạch để thực hiện quyền hiến định của nhân dân trong tự do liên kết dân sự.

- Dự thảo Luật chưa giải quyết thỏa đáng vấn đề hội có yếu tố nước ngoài, có thể gây ảnh hưởng tới việc huy động khả năng đóng góp của xã hội dân sự quốc tế vào công cuộc phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa của đất nước.

- Dự thảo Luật còn thiếu cơ chế về tài chính của hội. Không có một cơ chế luật định về tài chính hội sẽ ảnh hưởng tới vai trò quản lý của nhà nước trong các hoạt động của hội; đồng thời, ảnh hưởng tới cơ hội bình đẳng giữa các tổ chức hội không do Nhà nước bảo trợ/bao cấp với những tổ chức hội do Nhà nước bảo trợ/bao cấp trong việc được phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước, và như vậy, một cách gián tiếp sẽ không thực hiện được chính sách chống “xu thế hành chính hóa”, bao cấp đối với các hội được Nhà nước bảo trợ/bao cấp.

- Dự thảo Luật quy định quá chặt chẽ về

thủ tục thành lập hội, tới mức hạn chế quyền lập hội của công dân mà Hiến pháp năm 2013 quy định.

- Dự thảo Luật tạo nên một cơ chế quản lý Hội theo hướng ‘kiểm soát’ hoạt động của Hội, hơn là theo hướng tạo điều kiện thực thi quyền tự do của công dân, tự do của pháp nhân dân sự mà Hiến pháp năm 2013 đã quy định. Cũng là pháp nhân dân sự như các doanh nghiệp, nhưng theo quy định của Dự thảo Luật, thì có rất nhiều đầu mối quản lý Hội, cụ thể là: Bộ Nội vụ, các Bộ/ngành chuyên môn; Chính quyền địa phương tỉnh, huyện, xã; tổ chức xã hội - chủ quản (đối với những tổ chức - không thành viên, được thành lập bởi hội - chủ quản).

- Dự thảo Luật thiếu cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các chủ thể liên quan. Tranh chấp phát sinh từ những phương diện quan hệ như sau: giữa hội với cơ quan nhà nước; giữa các hội với nhau; giữa các thành viên trong hội.

b) Đánh giá Báo cáo Thẩm định (BCTĐ) của Bộ Tư pháp:

1. BCTĐ hoàn toàn có căn cứ với nhận xét rằng “Nội dung của Dự thảo Luật cần được nghiên cứu để đảm bảo xây dựng Luật về Hội theo hướng ghi nhận quyền lập hội của công dân và quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền” theo đúng tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Dự thảo Luật về Hội, như vậy được đánh giá là chưa thực sự đảm bảo quyền lập hội của người dân, vẫn nặng về cơ chế kiểm soát việc thành lập và hoạt động của Hội.

2. BCTĐ đã chỉ ra sự thiếu vắng những nội dung mang tính chính sách cần được ghi nhận trong Dự thảo Luật, cụ thể là: i) nội dung của quyền lập hội; ii) các nguyên tắc thực hiện quyền lập hội; iii) các quyền và nghĩa vụ của công dân trong thực hiện quyền lập hội; iv) trách nhiệm của Nhà nước tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm thực hiện quyền lập

Hội của công dân.

3. BCTĐ cho rằng, để đảm bảo quyền của công dân theo quy định của Hiến pháp, cần phân loại theo các loại Hội khác nhau để quy định trình tự, thủ tục, cũng như điều kiện thành lập hội đối với mỗi loại hội. Đây là một quan điểm chính sách quan trọng đối với Dự án Luật về Hội, đồng thời là cách tiếp cận khoa học trong việc thiết kế dự thảo Luật. Đáng tiếc là cơ quan chủ trì soạn thảo đã không lưu ý tới kiến nghị này. Dự thảo Luật về Hội được xây dựng không theo hướng có sự phân biệt các nhóm hội có tính chất, đặc điểm khác nhau.

4. Đối với các hội không chính thức, BCTĐ cho rằng cần có quy định trong Dự thảo Luật và đề xuất không nên quy định chặt chẽ đối với việc thành lập những Hội này, mà có thể có quy định mang tính nguyên tắc về điều kiện công nhận loại hội này. Chính sách này cũng rất đáng lưu ý khi xây dựng Luật về Hội. Cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thể hiện được chính sách này trong Dự thảo Luật về Hội.

5. BCTĐ đã chỉ rõ chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc xóa bỏ dần tình trạng bao cấp đối với các tổ chức hội, và đề xuất: việc cấp kinh phí được áp dụng theo hướng giảm dần đối với những hội đặc thù đã thành lập, ngoại trừ 9 tổ chức xã hội có Đảng đoàn thì đảm bảo được cấp kinh phí. Đây là *chính sách về tài chính* của hội, nhưng chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo lưu ý khi soạn Dự thảo Luật.

6. BCTĐ nêu rõ chính sách không can thiệp vào công việc nội bộ của hội, như một nguyên tắc, theo đó Luật không nên can thiệp cứng nhắc vào cơ cấu tổ chức của hội, cũng như vai trò của người đứng đầu của hội. Cơ quan chủ trì soạn thảo chưa quán triệt chính sách này trong Dự thảo Luật.

7. Chính sách quản lý nhà nước đối với hội theo nguyên tắc hỗ trợ, tạo điều kiện, thay vì kiểm soát hành chính - cũng được

BCTĐ đề cập và phân tích. Theo ý kiến của Hội đồng Thẩm định, Dự thảo Luật không nên thiết lập cơ chế quản lý hội theo phương thức Bộ/ngành “chủ quản”. Gánh nặng về hành chính không chỉ gây khó khăn cho hoạt động của Hội, mà còn gây thêm lãng phí về nhân lực và chi phí hành chính cho mô hình quản lý theo Bộ/ngành đối với hội. Đáng tiếc, cơ quan chủ trì soạn thảo không ghi nhận kiến nghị chính sách này khi soạn thảo Luật về Hội.

8. Theo Dự thảo Luật về Hội, BCTĐ đã liệt kê 7 nội dung tại các điều khoản của Dự thảo Luật, ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết. Đó là những nội dung: số người đăng ký tham gia hội; Ban vận động thành lập hội; Báo cáo kết quả đại hội và phê duyệt điều lệ hội; công nhận chức danh người đứng đầu hội; hợp nhất, sáp nhập, chia tách hội; xử phạt vi phạm hành chính; áp dụng quy định của Luật về hội với các đối tượng khác. Hội đồng Thẩm định kiến nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cần cân nhắc về việc ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết các nội dung này, bởi lẽ đây là những nội dung liên quan tới quyền lập hội của công dân theo quy định của Hiến pháp năm 2013. Sự băn khoăn này của Hội đồng Thẩm định là hoàn toàn có căn cứ. Thực tế cho thấy, đã có nhiều hậu quả, bất cập phát sinh do không ít đạo luật đã để ngỏ quyền lập quy cho Chính phủ, trong khi thiếu những quy định cụ thể trong luật. Xét về chức năng quyền lực, chỉ có cơ quan lập pháp mới có quyền quyết định về nội dung quyền con người nói chung, cũng như quyền lập hội nói riêng. Việc giao cho Chính phủ quy định chi tiết những điều kiện thực hiện quyền lập hội - sẽ là một rủi ro trước nguy cơ lạm quyền, tùy tiện của cơ quan hành pháp, làm co hẹp và hạn chế quyền lập hội của công dân. Đáng tiếc, cơ quan chủ trì soạn thảo đã không lưu ý, xem xét kiến nghị của Hội đồng Thẩm định, Dự thảo Luật về Hội vẫn giữ nguyên các điều khoản này, trình ra Quốc hội.

c) Đánh giá tờ trình của Chính phủ về Dự án Luật:

1. Nội dung tờ trình về cơ bản phản ánh những nội dung được thể hiện trong ĐGTD do cơ quan chủ trì soạn thảo trình. Nhiều ý kiến được nêu trong BCTĐ đã không được xem xét và tiếp thu. Điều này cho thấy sự hạn chế về tác dụng, hiệu lực của công tác thẩm định.

2. Cùng với tờ trình, Dự thảo Luật về Hội cũng không được hoàn thiện với việc tiếp thu các ý kiến của Hội đồng Thẩm định.

d) Đánh giá Báo cáo Thẩm tra (BCTT):

1. BCTT đã phản ánh nhiều ý tưởng chính sách với nội dung tương tự như trong BCTĐ.

2. BCTT nêu được nhiều nội dung bất cập thể hiện ở một số chế định pháp luật của Dự thảo Luật về Hội.

3. Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng, BCTT chưa bám sát và dẫn chiếu tới các nội dung của BCTĐ. Việc phân tích, thẩm tra Dự án Luật dựa trên những bằng chứng từ BCTĐ sẽ làm cho BCTT đầy đủ và thuyết phục hơn nữa khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội.

e) Nhận xét về quá trình xây dựng chính sách của Dự án Luật về Hội

Đánh giá hồ sơ Dự án Luật về Hội có thể đi tới những nhận xét như sau về quá trình xây dựng chính sách của Dự án Luật về Hội:

1. Cơ quan chủ trì soạn thảo luật vẫn mang nặng tư duy quản lý/kiểm soát đối với hội thể hiện trong quá trình xây dựng luật (tại Báo cáo ĐGTD và Dự thảo Luật về Hội).

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo luật chưa nhận diện được những vấn đề thực tiễn phát sinh từ hoạt động của các loại hội khác nhau ở nước ta.

3. Các chính sách đối với hội chưa được hoạch định một cách rõ ràng, cụ thể.

4. Trong Dự thảo Luật, không ít những quy định có nội dung mâu thuẫn với chính sách; có những quy định mang tính chính

sách với nội dung áp dụng không phù hợp với đối tượng nhóm Hội được điều chỉnh.

B. Góp ý hoàn thiện dự thảo Luật về Hội

Từ cơ sở phân tích quá trình hoạch định chính sách đối với Hội trên đây, theo chúng tôi, việc hoàn thiện Dự thảo Luật về Hội cần phải được thiết kế như sau:

1. Do tính chất đặc biệt về chức năng, tổ chức và hoạt động, Mặt trận và 05 tổ chức chính trị - xã hội không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội.

2. Về đối tượng điều chỉnh, nên có sự phân biệt rõ các nhóm hội như sau: (1) nhóm hội được Nhà nước bao cấp về biên chế, cơ sở vật chất; (2) nhóm hội được Nhà nước cấp kinh phí, giao nhiệm vụ; (3) nhóm hội không được bao cấp, bảo trợ và cấp kinh phí của Nhà nước; (4) nhóm hội - không có hội viên.

3. Đối với nhóm các tổ chức hội thuộc nhóm (1) mức độ điều chỉnh của Luật chủ yếu tập trung vào quy trình riêng về thành lập và tổ chức và biên chế, cũng như quy trình thực hiện nhiệm vụ chính trị và ngân sách được Nhà nước giao. Nhà nước quản lý nhóm hội này căn cứ theo quyết định thành lập, điều lệ của hội. Nhà nước có một số quyền can thiệp vào tổ chức và hoạt động của nhóm hội này (phê duyệt Điều lệ hội, bổ nhiệm người đứng đầu, giao nhiệm vụ và biên chế, v.v.). Tranh chấp phát sinh trong nội bộ nhóm Hội này được giải quyết theo thủ tục hành chính bởi cơ quan nhà nước ra quyết định thành lập.

4. Đối với nhóm các tổ chức hội thuộc nhóm (2) mức độ điều chỉnh của Luật chủ yếu tập trung vào quy trình thành lập riêng và thực hiện nhiệm vụ và kinh phí do Nhà nước giao. Nhà nước quản lý nhóm hội này căn cứ theo Quyết định thành lập và Điều lệ của hội. Nhà nước có một số quyền chỉ đạo phương hướng hoạt động của nhóm hội này (phê duyệt Điều lệ hội, công nhận người đứng đầu, giao nhiệm vụ, kinh phí, v.v.).

Tranh chấp phát sinh trong nội bộ nhóm hội này được giải quyết theo thủ tục hành chính bởi cơ quan nhà nước ra quyết định thành lập.

5. Đối với nhóm các tổ chức hội thuộc nhóm (3) và (4), mức độ điều chỉnh Luật chủ yếu tập trung vào thủ tục riêng về đăng ký thành lập, các quyền và nghĩa vụ, cũng như các điều kiện đảm bảo thực thi những quyền và nghĩa vụ này. Nhà nước quản lý nhóm hội này căn cứ vào Giấy đăng ký thành lập và sự tuân thủ pháp luật của nhóm Hội này như các pháp nhân dân sự khác. Tranh chấp phát sinh trong nội bộ nhóm hội này được giải quyết theo Điều lệ/quy chế của hội, hoặc theo các thủ tục dân sự.

6. Hội không đăng ký thành lập được quy định có đầy đủ các quyền như những hội có đăng ký thành lập. Sự khác biệt duy nhất là các hội không đăng ký thành lập sẽ không có tư cách pháp nhân, nghĩa là không có tài khoản ngân hàng, không thực hiện các giao dịch dân sự, hành chính với các cá nhân và pháp nhân khác với tư cách là tổ chức.

7. Cơ chế thành lập, hoạt động của mỗi nhóm đối tượng nêu trên được quy định riêng cho từng nhóm đối tượng.

8. Tranh chấp phát sinh giữa các hội thuộc các nhóm hội nêu trên được giải quyết theo thủ tục dân sự.

9. Luật về Hội cần có những chính sách đối với Hội có yếu tố nước ngoài như sau: i) công nhận quyền bình đẳng giữa các công dân Việt Nam và công dân nước ngoài làm ăn, sinh sống tại Việt Nam trong việc thực hiện quyền lập hội; ii) các pháp nhân nước ngoài có hiện diện thương mại trên lãnh thổ Việt Nam được hưởng quyền lập hội, như các doanh nghiệp Việt Nam. iii) Cá nhân, doanh nghiệp Việt Nam có quyền tham gia làm hội viên hội của nước ngoài.

10. Luật về Hội cần có chế định về tài chính của hội, với những chính sách cụ thể

như sau: i) Nhà nước chấp nhận dành một khoản chi ngân sách hàng năm cho hoạt động của các tổ chức xã hội; ii) việc phân bổ ngân sách dành cho các tổ chức xã hội được thực hiện công khai, trên cơ sở đấu thầu; iii) những tài sản, tài chính của hội được hình thành từ hoạt động của hội, từ các khoản tài trợ là những tài sản không được phép chia cho các thành viên, kể cả trong trường hợp giải thể hội; iv) thu nhập sinh lời có được do hoạt động của hội không phải đóng thuế, đồng thời cũng không được chia cho các thành viên, mà phải được sử dụng phục vụ cho hoạt động của hội;

iv) tài chính hoạt động của hội được kiểm soát qua việc khai báo thuế.

C. Về quy trình xây dựng chính sách của Dự án Luật Tiếp cận thông tin

a) *Đánh giá về Tờ trình, Báo cáo đánh giá tác động (TT/ĐGTD) Dự án Luật, do Bộ Tư pháp trình.*

1. Cơ quan chủ trì Dự án Luật TCTT - Bộ Tư pháp, đã thực hiện đầy đủ quy trình hoạch định chính sách của Dự án Luật TCTT. RIA¹ đã được thực hiện với các bước như sau: xác định vấn đề ưu tiên dựa trên các



tiêu chí rõ ràng; xác định các mục tiêu vấn đề; lựa chọn giải pháp để giải quyết vấn đề; xác định các yếu tố chi phí và lợi ích chính cho từng vấn đề; xác định các dữ liệu phân tích; xác định cách thức thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp; thu thập, tập hợp dữ liệu và tham vấn; đánh giá, phân tích các dữ liệu đã thu thập được.

2. TT/ĐGTD đã hoạch định được những chính sách cốt lõi của Dự án Luật TCTT, cụ thể là:

Nhà nước đảm bảo quyền của công dân được thông tin.

1 RIA (Regulatory Impact Assessment): Đánh giá dự báo tác động của luật.

Xác định cụ thể những loại thông tin được công bố, cung cấp, phân biệt với những loại thông tin không công bố, không được cung cấp.

Đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất giữa Luật TCTT với hệ thống pháp luật hiện hành.

Hoàn thiện chế định quyền của công dân được thông tin mà các luật chuyên ngành chưa phù hợp.

Tăng cường trách nhiệm của cơ quan nhà nước, công chức trong công tác công bố, cung cấp thông tin cho nhân dân.

Tạo cơ chế giám sát khách quan việc thi hành Luật TCTT.

3. Những chính sách nêu trên của Dự án Luật được phân tích, hoạch định một cách khoa học, sử dụng công cụ RIA. Việc chuyển tải những chính sách này thành các điều luật trong Dự thảo Luật TCTT được thực hiện một cách nhất quán. Hầu như không có sự mâu thuẫn giữa các điều luật với chính sách được hoạch định.

4. Các vấn đề ưu tiên được xác định để hoạch định chính sách, được cơ quan chủ trì soạn thảo lựa chọn như sau: i) sự cần thiết ban hành Luật TCTT; ii) các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm cung cấp thông tin; cán bộ, công chức thực hiện quyền TCTT; cơ chế theo dõi, giám sát việc thực thi Luật TCTT; loại thông tin được công bố công khai; loại thông tin được cung cấp theo yêu cầu; thiết lập và vận hành trang thông tin điện tử để công khai thông tin. Việc lựa chọn những vấn đề ưu tiên để phân tích và hoạch định chính sách được nhà soạn luật thực hiện nhằm xử lý những bất cập mà thực tiễn đang đang đặt ra trong việc thực thi quyền TCTT của công dân. Những bất cập này đã được nhận diện như sau: phạm vi thông tin, hình thức công khai thông tin, và quy trình thủ tục tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin chưa được thực hiện thống nhất, nhiều trường hợp phụ thuộc vào quyết định chủ quan của mỗi cơ quan, hoặc vào thái độ phục vụ của công

chức; yêu cầu được cung cấp thông tin của người dân chưa được đáp ứng. Đây là cách tiếp cận khoa học khi hoạch định chính sách trong quá trình lập pháp.

5. Tuy nhiên, có thể nhận thấy rằng, trong số các vấn đề ưu tiên được lựa chọn để phân tích và hoạch định chính sách, ĐGTĐ còn bỏ sót một nội dung quan trọng cần được phân tích qua công cụ RIA, đó là ‘nhu cầu của người yêu cầu cung cấp thông tin’. Người có nhu cầu cung cấp thông tin (người dân/doanh nghiệp) là một chủ thể chịu tác động chủ yếu của Luật TCTT. Trong quá trình thực hiện RIA, các nhà soạn thảo luật đã không tính tới việc tham vấn về nhu cầu thông tin của người dân/doanh nghiệp. Những loại thông tin nào là phổ biến mà người dân cần được cung cấp? doanh nghiệp có nhu cầu được cung cấp từ cơ quan nhà nước hay không? những loại thông tin nào là phổ biến mà doanh nghiệp cần được cung cấp? nhu cầu của người dân/doanh nghiệp cần được cung cấp những loại thông tin nào (văn bản quy phạm pháp luật, quyết định hành chính cá biệt, văn bản nhân thân, hồ sơ pháp lý doanh nghiệp, v.v.) ?

6. Việc bỏ qua, không đánh giá/phân tích về *nhu cầu của người yêu cầu cung cấp thông tin* - đã làm cho TT/ĐGTĐ gặp phải các vấn đề là: i) doanh nghiệp, người bị tạm giữ/tạm giam có quyền được cung cấp thông tin? ii) thời điểm luật có hiệu lực, ngày 01/01/2018, có là quá ngắn (trong khi nhu cầu cung cấp thông tin của người dân đối với những văn bản liên quan đến nhân thân, liên quan tới đền bù, giải phóng mặt bằng... đang là những nhu cầu cấp bách) ? iii) cơ chế khiếu nại nào sẽ là thích hợp đối với những trường hợp người dân đơn giản chỉ yêu cầu cung cấp những văn bản nhân thân đã được sao lưu? v.v.; iv) có cần thiết phải cung cấp trực tiếp các văn bản quy phạm pháp luật theo yêu cầu, khi trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước đều có đăng tải? v.v..

b) *Đánh giá về BCTĐ Dự án Luật TCTT*

1. BCTĐ đã đánh giá các thiết chế chủ yếu của Dự án Luật.

2. BCTĐ đã phát hiện một số nội dung mang tính chính sách cần được xem xét, đó là: i) về chủ thể có quyền được thông tin (doanh nghiệp, người bị tạm giam, tạm giữ); ii) thiết chế giám sát thực thi Luật; iii) cơ chế khiếu nại; iv) thời điểm có hiệu lực của Luật.

3. Trong số những nội dung chính sách cần được xem xét nêu trên, Hội đồng Thẩm định đã đưa ra một số kiến nghị, dường như chưa dựa trên bằng chứng, như là: i) người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin, chỉ nên là cá nhân, chứ không là tổ chức; ii) thời điểm Luật có hiệu lực nên là trong khoảng từ 3 - 5 năm sau khi Luật được thông qua, nhằm đảm bảo thời gian cho việc ban hành văn bản hướng dẫn, chuẩn bị các điều kiện về tổ chức bộ máy. Những ý kiến này của Hội đồng Thẩm định chưa dựa trên những căn cứ bằng chứng, còn mang tính chủ quan. Đây có lẽ cũng là thiếu sót của cơ quan chủ trì soạn thảo, khi chưa thu thập được những bằng chứng thực tiễn để xác định vì sao chỉ cá nhân mới thực hiện quyền có thông tin, cũng như mức độ tương thích giữa nhu cầu và sự cấp bách được cung cấp thông tin từ phía người dân đối với các cấp chính quyền (trung ương/tỉnh/huyện/xã) với quy mô tổ chức bộ máy phục vụ cung cấp thông tin.

c) Đánh giá về BCTT Dự án Luật TCTT

1. BCTT đã đề cập hầu hết các thiết chế chủ yếu của Luật TCTT.

2. BCTT đã nêu ra một số yêu cầu đáng lưu ý đối với Dự thảo Luật, như: i) cần làm rõ trình tự, thủ tục trong quy trình cung cấp thông tin (công dân phải nộp loại giấy tờ gì khi có yêu cầu cung cấp thông tin, ai là người có trách nhiệm tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin, v.v.); ii) rút ngắn thời gian cung cấp thông tin theo yêu cầu của người dân; v.v..

3. Tuy nhiên, một số vấn đề quan trọng được nêu tại BCTĐ chưa được đề cập hoặc có được nêu nhưng chưa thể hiện rõ quan

điểm trong BCTT, cụ thể như: i) thời điểm có hiệu lực của Luật, nên là từ 1/1/2018 hay là từ 3 - 5 năm sau khi Luật được thông qua; ii) chủ thể có quyền yêu cầu thông tin chỉ nên là cá nhân, hay cả tổ chức; v.v..

D. Góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin

1. Luật TCTT nên có hiệu lực trong vòng 06 tháng kể từ ngày được thông qua, với những lý do như sau: i) nhu cầu trong đời sống hàng ngày của người dân được cung cấp thông tin là vấn đề cấp bách; ii) công tác cung cấp các văn bản nhân thân (văn bằng, đăng ký dân sự, hộ tịch, v.v..) đang được thực hiện ở các cơ quan nhà nước; iii) việc công khai quy hoạch đất đai, các quyết định hành chính liên quan tới thu hồi, đền bù, giải tỏa đất đai đang được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước liên quan; iv) văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện công khai, đăng tải trên các cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước. Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể xác định được quy mô, khối lượng công việc cần thiết liên quan tới tổ chức bộ máy theo hướng sớm đưa Luật TCTT ra thi hành.

2. Cần có quy định về khiếu nại đơn giản đối với hành vi thiếu trách nhiệm của công chức trong việc cung cấp thông tin theo yêu cầu, như đường dây nóng/hộp thư khiếu nại/thống kê vụ việc khiếu nại trong tháng để đánh giá công chức/thời gian trả lời khiếu nại không quá 05 ngày, v.v..

3. Cần đảm bảo quyền TCTT của tổ chức/doanh nghiệp.

4. Cần quy định rõ ngay trong Luật về thủ tục cụ thể mà người dân/tổ chức khi thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin,

5. Trong khi Pháp lệnh về Bí mật nhà nước chưa được xây dựng thành Luật về Bí mật nhà nước, Dự thảo Luật TCTT cần có quy định về việc các bộ ngành hàng năm phải ban hành và công khai danh mục các tài liệu thuộc diện bí mật, nhằm đảm bảo thực thi quyền TCTT của nhân dân theo Luật TCTT ■

NHÌN LẠI HÀNH TRÌNH TỪ MỨC LƯƠNG TỐI THIỂU ĐẾN MỨC LƯƠNG CƠ SỞ

BÙI NGỌC THANH*

Lao động xã hội được chia thành hai khối chính là lao động khu vực thị trường, gồm lĩnh vực sản xuất, kinh doanh cung cấp dịch vụ và lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập, kể cả lực lượng vũ trang. Chính sách tiền lương của hai khu vực này có nhiều điểm chung nhưng cũng có một số điểm riêng do tính chất công việc, vị trí lao động, điều kiện làm việc, v.v.. Trong chính sách tiền lương, mức lương tối thiểu có vai trò rất quan trọng. Việc xây dựng khung pháp lý về mức lương tối thiểu cho cả hai khu vực ở nước ta đã trải qua một hành trình dài. Hiện nay, chính sách tiền lương tối thiểu áp dụng cho khu vực lao động thị trường đã được xây dựng, điều chỉnh theo xu hướng được đánh giá là tốt hơn, hoàn thiện hơn, nhưng chính sách này đối với khu vực hành chính, sự nghiệp công lập thì đã có “lỗi rẽ” khác và cần được nhìn nhận lại.

1. Về mức lương tối thiểu

Chính sách tiền lương tối thiểu lần đầu tiên áp dụng chung cho cả hai khu vực được quy định tại Nghị định số 05/CP ngày

26/01/1994 của Chính phủ¹. Theo Nghị định này, từ ngày 01/01/1995, tất cả những người lao động đang làm việc ở cả hai khu vực đều được áp dụng một mức lương tối thiểu chung là 120.000 đồng/tháng. Sau đó, mức lương tối thiểu chung tiếp tục được điều chỉnh 06 lần theo các nghị định khác nhau, từ việc tăng lên mức 144.000 đồng/tháng vào năm 1997 đến mức 450.000 đồng/tháng vào năm 2006. Người lao động của hai khu vực được áp dụng chung mức lương tối thiểu cho đến hết năm 2007.

Từ năm 2008, chính sách tiền lương tối thiểu đối với người lao động được áp dụng riêng cho từng khu vực. Đối với người lao động thuộc khu vực hành chính sự nghiệp công lập, mức lương tối thiểu được áp dụng là mức lương tối thiểu chung được quy định tại Nghị định số 166/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2007. Tuy nhiên, đối với lao động khu vực thị trường, mức lương tối thiểu được quy định và áp dụng cho từng vùng và theo từng loại hình doanh nghiệp, tổ chức khác nhau như doanh nghiệp có vốn đầu tư

* TS. Nguyễn Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

1 Nghị định số 05/CP ngày 26/1/1994 quy định tạm thời việc thực hiện mức lương mới đối với người đương nhiệm trong các cơ quan của Nhà nước, Đảng, đoàn thể, lực lượng vũ trang và trong các doanh nghiệp, điều chỉnh mức lương hưu, mức trợ cấp đối với các đối tượng chính sách xã hội.

nước ngoài, cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế và cá nhân người nước ngoài tại Việt Nam theo Nghị định số 167/2007/NĐ-CP ngày 16/11/2007 và doanh nghiệp trong nước theo Nghị định số 168/2007/NĐ-CP ngày 16/11/2007. Mức lương tối thiểu được áp dụng cho các khu vực, đối tượng cụ thể như sau:

- Mức lương tối thiểu được áp dụng cho khu vực hành chính, sự nghiệp công lập là mức lương tối thiểu chung 540.000 đồng/tháng theo Nghị định số 166/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2007.

- Đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế và cá nhân người nước ngoài tại Việt Nam: vùng I, mức lương tối thiểu là 1.000.000 đồng/tháng; vùng II là 900.000 đồng/tháng và vùng III là 800.000 đồng/tháng, được quy định tại Nghị định số 168/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2007.

- Đối với doanh nghiệp trong nước, tương ứng các vùng nói trên là 620.000 đồng/tháng, 580.000 đồng/tháng và 540.000 đồng/tháng, được quy định tại Nghị định số 167/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2007.

Khi xây dựng và áp dụng chính sách một mức lương tối thiểu cho hai khu vực lao động, chúng ta đã không dựa trên tính chất, đặc thù công việc của từng khối. Đó là, hầu hết người lao động làm việc tại khu vực hành chính, sự nghiệp công lập là những người được đào tạo dài hạn, có trình độ chuyên môn, kỹ thuật chuyên sâu, là lao động trí tuệ, thực hiện những công việc yêu cầu phải có khả năng tư duy, phân tích, trong đó có những người phải đảm nhận các vị trí công tác chủ chốt trong hệ thống chính trị của đất nước như công tác Đảng, quản lý Nhà nước,

công tác Mặt trận Tổ quốc v.v.. Trong khi đó, tỷ trọng lớn lực lượng lao động tại khu vực thị trường là những người được đào tạo ngắn hạn, lao động phổ thông. Ngoài ra, nhu cầu tiêu dùng và giải trí cho cuộc sống và phục vụ công việc giữa hai lực lượng lao động cũng có sự khác nhau đáng kể.

Khi xây dựng mức lương tối thiểu chung mà thực chất là mức lương tối thiểu để áp dụng riêng cho khu vực hành chính, sự nghiệp công lập chỉ bằng mức lương tối thiểu thấp nhất trong thang lương tối thiểu (540.000 đồng/tháng) của người lao động tại các doanh nghiệp trong nước thì hạn chế của chính sách tiền lương đã thể hiện rõ rệt. Lực lượng lao động trí tuệ, dùng chất xám chỉ được trả mức lương tối thiểu tương đương với người lao động khu vực thị trường trong nước được đào tạo ngắn ngày hoặc lao động phổ thông làm việc chủ yếu ở nông thôn, miền núi. Một lần nữa, việc xây dựng chính sách tiền lương vẫn chưa xem xét, nghiên cứu về sự khác biệt, tính chất và sự đặc thù giữa hai khu vực lao động.

Từ năm 2009 đến nay, người lao động khu vực thị trường được thông nhất mức lương tối thiểu theo 4 vùng cho tất cả các loại doanh nghiệp, không phân biệt doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế và cá nhân người nước ngoài tại Việt Nam. Đến nay, sau 07 lần điều chỉnh², mức lương tối thiểu vùng I từ 800.000 đồng/tháng đã lên 3.100.000 đồng/tháng; tương tự như vậy, vùng II từ 740.000 đồng lên 2.750.000 đồng, vùng III từ 690.000 đồng lên 2.400.000 đồng, vùng IV từ 650.000 đồng lên 2.150.000 đồng. Cũng trong thời gian này, người lao động thuộc khu vực hành chính, sự nghiệp công lập chỉ được điều chỉnh lương 05 lần. Cụ thể,

2 Từ Nghị định số 110/2008/NĐ-CP ngày 10/10/2008 đến Nghị định số 103/2014/NĐ-CP ngày 11/11/2014.

CHÍNH SÁCH

qua các lần điều chỉnh³, mức lương tối thiểu đã tăng từ 650.000 đồng/tháng từ năm 2009 lên 1.150.000 đồng/tháng từ năm 2013.

Như vậy, trong cùng thời gian, mức lương tối thiểu của người lao động khu vực thị trường đã tăng từ 3,31 lần (vùng IV) đến gần 3,9 lần (vùng I) thì mức lương tối thiểu của người lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập chỉ tăng 1,91 lần với những lần điều chỉnh không kịp thời, với biên độ điều chỉnh thấp, nhỏ giọt. Hạn chế trong việc xây dựng chính sách tiền lương đã bộc lộ nghiêm trọng hơn, đó là giá trị sức lao động của người lao động trí tuệ - chất xám, lao động lãnh đạo, lao động quản lý, lao động hoạt động khoa học biểu thị qua mức lương tối thiểu ngày càng bị xem nhẹ, bị đánh giá thấp. Nếu như năm 2008, mức lương tối thiểu của lực lượng lao động bằng mức lương tối thiểu vùng III là 540.000 đồng/tháng áp dụng đối với người lao động khu vực thị trường thì mức lương tối thiểu này năm 2015 chỉ còn gần bằng 53,49% của vùng IV, gần bằng 47,92% của vùng III, gần bằng 41,82% của vùng II và gần bằng 37,19% của vùng I. Khi Nghị định số 122/2015/NĐ-CP ngày 14/11/2015 của Chính phủ có hiệu lực, từ tháng 01 năm 2016, mức lương tối thiểu khu vực lao động thị trường được điều chỉnh tăng lên 12,4% trong khi đó mức lương tối thiểu của khu vực hành chính, sự nghiệp công lập đến 01/5/2016 mới được điều chỉnh lên 1.210.000 đồng (tăng 5%) theo Nghị quyết về Dự toán ngân sách nhà nước năm 2016 được Quốc hội biểu quyết thông qua ngày 11/11/2015. Khi đó, mức lương tối thiểu của người lao động khu vực này so với thang lương tối thiểu áp dụng cho khu vực thị trường chỉ bằng 45,38% của vùng IV, bằng 40,65% của vùng III, bằng 35,48%

của vùng II và chỉ còn bằng 31,47% của vùng I.

Chúng ta đều biết rằng, chính sách tiền lương là chính sách cốt lõi nhất trong các chính sách đối với người lao động. Chúng ta cũng đã hô hào tạo mọi điều kiện vật chất, tinh thần cho đội ngũ lao động trí tuệ - chất xám, lao động khoa học để họ phát huy khả năng sáng tạo phục vụ đất nước nhưng chính sách tiền lương đang được áp dụng cho người lao động khu vực này hiện đang tỏ ra quá nhiều bất cập, thiếu hợp lý.

Câu hỏi đặt ra là chính sách tiền lương như hiện nay liệu có thể phát huy được tác động tích cực của nó không? Câu hỏi này xin gửi tới các nhà hoạch định chính sách tiền lương áp dụng cho khu vực hành chính, sự nghiệp công lập nghiên cứu, làm sáng tỏ. Chúng tôi suy nghĩ rằng, lâu nay, cách tiếp cận về xây dựng, áp dụng chính sách tiền lương đối với khu vực hành chính, sự nghiệp công lập đã sai lệch. Chính sách tiền lương này chẳng những không phát huy được tác động tích cực mà còn hạn chế tất cả bốn chức năng cơ bản vốn có của nó, đó là (i) thước đo giá trị (giá trị của lao động trí tuệ không được đánh giá chính xác); (ii) tái sản xuất sức lao động (tiền công, tiền lương được trả thấp và không đủ để tái sản xuất sức lao động); (iii) kích thích nâng cao hiệu quả công tác (người lao động không được trả tiền công, tiền lương xứng đáng nên họ không có động lực nâng cao hiệu quả công việc) và (iv) tích lũy, để dành (tiền công, tiền lương chưa đủ chi tiêu nên không còn tích lũy, để dành).

2. Về mức lương cơ sở

Mức lương tối thiểu chung gần đây nhất được quy định tại Nghị định số 31/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/4/2012 và được áp dụng từ 01/5/2012 là 1.050.000 đồng/tháng.

3 Từ Nghị định số 33/2009/NĐ-CP ngày 06/4/2009 đến Nghị định số 66/2023/NĐ-CP ngày 27/6/2013.

Điều 2 Nghị định này quy định mức lương tối thiểu chung được áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức, các lực lượng vũ trang và người lao động làm việc ở các cơ quan nhà nước gồm (i) cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, cơ quan chính trị, cơ quan chính trị - xã hội; (ii) đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; đơn vị sự nghiệp của tổ chức chính trị, đơn vị sự nghiệp của tổ chức chính trị - xã hội và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu được tổ chức quản lý và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

Ngày 27/6/2013, Chính phủ ban hành Nghị định số 66/2013/NĐ-CP quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang. Nghị định này quy định mức lương cơ sở áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức, người hưởng lương, phụ cấp và người lao động làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và hội có tính chất đặc thù ở trung ương, ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (cấp huyện), ở xã, phường, thị trấn (cấp xã) và lực lượng vũ trang. Mức lương cơ sở được quy định tại Nghị định này thay thế mức lương tối thiểu chung quy định tại các văn bản về chế độ tiền lương và các chế độ khác có liên quan đến tiền lương của cơ quan có thẩm quyền.

Kể từ khi áp dụng mức lương tối thiểu cho đến khi xây dựng và áp dụng mức lương cơ sở theo Nghị định số 66/2013/NĐ-CP nêu trên, chưa có báo cáo đầy đủ, nghiêm túc về việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá và tổng kết những kết quả đạt được, những điểm hạn chế, thiếu sót của chính sách tiền lương tối thiểu, cũng chưa có một công trình khoa học hay một đề án nào nghiên cứu, đề xuất một chính sách tiền lương hợp lý hơn thay cho mức lương tối thiểu.

Nghị định số 66/2013/NĐ-CP được ban hành sau Nghị định số 31/2012/NĐ-CP của Chính phủ khoảng hơn một năm. Thuật ngữ

“mức lương cơ sở” cũng không được định nghĩa hay giải thích tại Nghị định này cũng như tại Thông tư số 07/2013/BNV ngày 31/7/2013 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện mức lương cơ sở đối với các đối tượng hưởng lương, phụ cấp trong các cơ quan, sự nghiệp công lập của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và hội có tính chất đặc thù. Bởi vậy, sau khi áp dụng Nghị định số 66/2013/NĐ-CP, nhiều ý kiến bàn luận về mức lương cơ sở đã được đưa ra và có thể tổng hợp thành ba nhóm ý kiến đáng quan tâm như sau:

- Nhóm ý kiến thứ nhất cho rằng, thực chất mức lương cơ sở vẫn như mức lương tối thiểu của khu vực hành chính, sự nghiệp công lập. Đối tượng áp dụng và cách tính không thay đổi. Trước đây, mức lương cụ thể của một người (chưa kể phụ cấp nếu có) bằng mức lương tối thiểu chung nhân với hệ số lương của người đó thì hiện nay được thay bằng mức lương cơ sở nhân với hệ số lương của người đó. Hạn chế, tồn tại của chính sách được thể hiện ở chỗ mức lương cơ sở khi được so sánh với mức lương tối thiểu của khu vực lao động thị trường thì sự chênh lệch ngày càng lớn. Do đó, để hạn chế sự so sánh mức độ tương quan về mức lương giữa hai khối, người ta phải đặt ra một cái tên mới là mức lương cơ sở để áp dụng cho người lao động của khu vực hành chính, sự nghiệp công lập. Thực tế, về mặt bản chất, mức lương cơ sở hay mức lương tối thiểu đều là một phạm trù về kinh tế - xã hội và nó tác động, chi phối kết quả làm việc và đời sống sinh hoạt của con người. Do đó, việc thay đổi thuật ngữ của khái niệm không thể thay đổi bản chất, nội hàm của phạm trù này.

- Nhóm ý kiến thứ hai cho rằng, chính sách mức lương cơ sở có thể là việc áp dụng cách thức tiếp cận phương pháp tính *mức chuẩn* trong chính sách người có công với cách mạng chẳng? Mức chuẩn này đã được xây dựng, quy định từ lâu và gần đây nhất được quy định tại Nghị định số 20/2015/NĐ-CP của

CHÍNH SÁCH

Chính phủ ngày 14/02/2015. Điều 1 Nghị định này quy định mức chuẩn để tính trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công với cách mạng là 1.315.000 đồng/tháng. Mức chuẩn được xây dựng trên cơ sở kết quả nghiên cứu khoa học và thực tiễn từ đối tượng hưởng chính sách, từ điều kiện kinh tế, xã hội... Mục tiêu cơ bản của việc áp dụng mức chuẩn là để bảo đảm tính công bằng giữa các đối tượng hưởng chính sách. Ví dụ, hai thương binh cùng bị thương thực thể như nhau, tỷ lệ thương tật như nhau, nhưng một người là đại tá, một người là trung sĩ, nếu lấy tỷ lệ thương tật nhân với mức lương của mỗi người để thành mức hưởng trợ cấp như trước kia thì người có quân hàm đại tá sẽ hưởng số tiền trợ cấp cao hơn nhiều so với người có quân hàm trung sĩ. Điều này thể hiện sự mâu thuẫn và thiếu hợp lý về chính sách đối với người có công với cách mạng vì trong chiến tranh, bom đạn không phân biệt tuổi tác, quân hàm hay chức vụ... Tuy nhiên, nếu lấy tỷ lệ thương tật nhân với mức chuẩn thì số tiền trợ cấp của hai người sẽ như nhau, bảo đảm sự công bằng về trợ cấp thương tật.

Cũng như nhóm ý kiến thứ nhất, nhóm ý kiến cho rằng mức lương cơ sở là dựa theo phương pháp tính *mức chuẩn* nhanh chóng bị phủ nhận vì lao động thuộc khu vực hành chính, sự nghiệp công lập không tồn tại yếu tố bất công bằng như đối với trường hợp người có công với cách mạng, nên không thể có cơ sở, lý do xác đáng để quy định *mức chuẩn*.

- Nhóm ý kiến thứ ba, tương tự nhóm ý kiến thứ nhất, nhưng cho rằng lý do phải đổi thành mức lương cơ sở là tiền lương của lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập do ngân sách nhà nước chi trả, nhưng hiện nay ngân sách nhà nước đang thiếu hụt trong

khi số lượng biên chế lại quá nhiều (khoảng 2,8 triệu người). Nếu cùng chung mức lương tối thiểu của lao động khu vực thị trường (chưa tính đến mức lương đáng ra là phải cao hơn) thì quỹ lương sẽ tăng lên gấp hai cho đến gấp hơn ba lần quỹ lương hiện tại, trong khi ngân sách nhà nước đang bị thâm hụt đáng kể. Phương án được áp dụng là chấp nhận sự bất hợp lý khi giá trị lao động trí tuệ - chất xám được trả thấp hơn nhiều so với giá trị lao động phổ thông, tay nghề thấp của khu vực thị trường để tránh việc phải tăng quỹ tiền lương của ngân sách nhà nước. Từ đó, người ta đã “trừu tượng hóa” bằng cái tên *mức lương cơ sở*.

Nói tóm lại, các ý kiến đều mong muốn làm rõ cơ sở khoa học và ý nghĩa thực tiễn của mức lương cơ sở, đồng thời phải đánh giá đúng giá trị của lao động trí thức, chất xám - trí tuệ thuộc khu vực hành chính, sự nghiệp công lập. Trong khi chờ các cơ quan hữu trách thực hiện việc này, chúng tôi xin nêu một số ý kiến như sau:

- Trước hết, cần hiểu rõ những đặc điểm cơ bản của lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập phần lớn là các nhà nghiên cứu, những người hoạch định, thực thi chính sách, chế độ, người quản lý, lãnh đạo, là những người lao động thực hiện những công việc có độ phức tạp cao. Như đã biết, lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập là lao động trí óc và đã được đề cập “...trong cùng một thời gian, lao động phức tạp đem lại hiệu quả nhiều hơn lao động giản đơn. Do đó, tùy theo mức độ của lao động phức tạp cao hay thấp mà quy thành một bội số của lao động giản đơn”⁴ và lao động trí óc và lao động chân tay vẫn còn có những khác biệt quan trọng về mặt kinh tế - xã hội, về điều kiện lao động, về mức sống, về trình độ văn

4 Từ điển Bách khoa Việt Nam, tập 2, trang 644.



hóa và trình độ phát triển trí tuệ cá nhân. Rất nhiều các nhà quản lý, lãnh đạo, các nhà khoa học, các nhà hoạch định chính sách, pháp luật, các phóng viên báo chí, các chuyên gia, nhà văn... không chỉ làm việc trong giờ hành chính mà họ còn thực hiện công việc ngoài giờ bất kỳ ở đâu, bất kể lúc nào được yêu cầu hoặc bất chợt lóe lên những suy nghĩ mới trong công việc của họ. Địa điểm (trụ sở, cơ quan) nơi làm việc của lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập tuyệt đại bộ phận là ở các thị trấn, thị xã, thành phố, tức là phần lớn các cán bộ, công chức, viên chức có nơi làm việc ở vùng I, vùng II... Từ những đặc điểm trên, việc áp dụng mức lương tối thiểu hay hiện nay là mức lương cơ sở thấp hơn quá nhiều so với lao động khu vực thị trường đã thể hiện sự thiếu hợp lý, bất cập của chính sách tiền lương.

- Việc thay đổi thuật ngữ từ “mức lương tối thiểu chung” thành “mức lương cơ sở” hoàn toàn không làm thay đổi được phạm trù kinh tế - xã hội liên quan đến chính sách tiền lương và cũng không giải quyết được hạn chế của chính sách tiền đang áp dụng vì thực chất phạm trù vẫn là giá trị sức lao động đã thảo luận ở trên. Đối tượng áp dụng vẫn không thay đổi và cách thức tính tiền lương để trả cho giá trị sức lao động vẫn giữ

nguyên hơn hai thập kỷ qua. Trước khi áp dụng, mức lương tối thiểu nói riêng, chính sách tiền lương nói chung đã được Ban chỉ đạo Cải cách chính sách tiền lương Nhà nước nghiên cứu từ năm 1988, đến năm 1993, Quốc hội khóa IX đã quyết nghị và được chính thức áp dụng đến 01/01/1995. Như đã thảo luận ở trên, cơ sở của việc thay đổi mức lương tối thiểu chưa thật sự xác đáng. Việc áp dụng mức lương cơ sở như hiện nay cũng vậy, là đang hạ thấp giá trị sức lao động thuộc khu vực hành chính, sự nghiệp công lập, kéo dài thời gian và hạ thấp mức độ điều chỉnh mức lương tối thiểu so với khu vực lao động thị trường. Bởi vậy, chúng tôi cho rằng, yêu cầu cấp bách, trước mắt là khôi phục mức lương tối thiểu (hay theo thuật ngữ được quy định tại Nghị định số 66/2013/NĐ-CP là mức lương cơ sở) áp dụng cho lao động khu vực hành chính, sự nghiệp công lập bằng với mức lương tối thiểu của lao động khu vực thị trường và tiến tới là bội số của mức lương cơ sở áp dụng đối với lao động khu vực thị trường. Việc số lượng biên chế cao như hiện nay là hạn chế của công tác quản lý nhà nước và Nhà nước phải có phương án xử lý, khắc phục, không để những hạn chế của công tác quản lý nhân sự làm cơ sở, lý do để duy trì chính sách tiền lương thiếu hợp lý như hiện nay ■

QUY TRÌNH CHÍNH SÁCH VÀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN ANH PHƯƠNG*

So sánh, đối chiếu các quy định của pháp luật liên quan và thực tiễn hoạch định chính sách (HĐCS), phân tích chính sách (PTCS) ở Quốc hội Việt Nam cho thấy, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 được thông qua đã góp phần khẳng định vai trò quan trọng của HĐCS và PTCS trong hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, một số điều luật vẫn cần được giải thích rõ hơn hoặc điều chỉnh trong thời gian tới để thúc đẩy, nâng cao năng lực chính sách, đặc biệt đối với vai trò quyết định chính sách (QĐCS) cơ bản của Quốc hội nước ta.

1. Lý luận chung về quy trình hoạch định chính sách và phân tích chính sách

1.1 Định nghĩa

Trên thế giới có rất nhiều định nghĩa khác nhau về chính sách và chính sách công¹. Chính sách liên quan đến những tuyên bố, hành động mang tính quyền lực nhà nước, dựa trên giả thuyết về nguyên nhân và kết quả, nhằm mục tiêu giải quyết các vấn đề công, hay thúc đẩy các giá trị ưu tiên².

Quy trình hoạch định chính sách (Policy

making process), hay còn được gọi là quy trình chính sách (QTCS), hoặc chu trình chính sách (policy cycle), diễn tả logic quá trình hình thành, phát triển của chính sách công, cùng với vai trò và mối quan hệ của các chủ thể tham gia quá trình này³.

Phân tích chính sách (Policy analysis) có thể được hiểu là một quá trình xử lý thông tin bằng các công cụ phân tích, nhằm đề ra các phương án lựa chọn giải quyết một vấn đề công⁴.

* **Viện Nghiên cứu Lập pháp.**

1 Trong bài viết này, chính sách và chính sách công có thể dùng thay thế cho nhau.

2 Tham khảo thêm các định nghĩa phổ biến, như của Lasswell (Xem: Lasswell (1951), *The policy orientation*, in Lerner & Lasswell (eds), *The Policy Sciences*, pp. 3-15, Stanford University Press); Anderson (Anderson (1994), *Public policymaking*, Princeton); Considine (Considine (1994), *Public policy: A critical approach*, Macmillan, Melbourne), Dye (Dye (1972), *Understanding public policy*, Prentice-Hall).

3 Tham khảo thêm Kraft, M & Furlong, S (2015), *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, 5th ed, CQ Press.

4 Tham khảo thêm các định nghĩa như của Dye, Fischer, Dunn, Weimer và Vining (Xem: Dunn (2012), *Public policy analysis: an introduction*, Pearson; Weimer & Vining (2011), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson).

1.2 Quy trình hoạch định chính sách

Khoa học chính sách hiện tại cũng chưa có được một quy trình HĐCS thống nhất, chuẩn mực. Điều này có thể lý giải bởi sự khác biệt thể chế chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước giữa các quốc gia, dẫn tới sự khác nhau trong QTCS⁵. Bên cạnh đó, vẫn còn những hoài nghi trong nghiên cứu lý luận về QTCS⁶, ví dụ như QTCS là một lý thuyết khoa học được kiểm định, hay chỉ mang tính kinh nghiệm⁷, mô tả quá trình. Mặc dù vậy, việc nhận thức khái quát về một quy trình logic với các giai đoạn của nó vẫn đóng vai trò quan trọng, làm cơ sở cho việc tiếp cận nghiên cứu và thực hành chính sách.

Quá trình chính sách thường bao gồm các giai đoạn chính, theo trình tự thời gian là: *Lập chương trình nghị sự; Hình thành chính sách; Thông qua chính sách; Thực thi chính sách; Đánh giá chính sách*. Ngoài ra, có thể phân chia thành các giai đoạn nhỏ hơn, đưa vào một số bước phân tích, hoặc thêm một số giai đoạn, như: *Xác định vấn đề công, điều chỉnh chính sách (thay đổi chính sách), sự thành công của chính sách, và kết thúc chính sách*. Dưới đây khái quát một số giai đoạn chính trong một quá trình HĐCS truyền thống:

- *Lập chương trình (Agenda setting)*: Các cá nhân và tổ chức, cơ quan chức năng tham gia làm chính sách trình vấn đề công ra thảo luận, và xem xét đưa vào chương trình chính thức. Trên thực tế, có những vấn đề chính sách dễ dàng mở “cánh cửa cơ hội”⁸ xuất hiện trong chương trình nghị sự;

trong khi nhiều vấn đề khác lại bị trì hoãn lâu dài.

- *Hình thành chính sách*⁹ (*Policy formulation, bao gồm việc thiết kế chính sách - policy design*): Chính thức đề xuất các phương án (biện pháp thay thế)¹⁰ nhằm mục tiêu giải quyết vấn đề chính sách. Giải pháp thay thế trong các đề xuất chính sách có thể thể hiện dưới dạng dự thảo các quy định pháp lý của chính phủ, tòa án hoặc dự luật của Quốc hội.

- *Thông qua chính sách (Policy adoption)*: Chính sách được chính thức thông qua bởi đa số, hay được hợp pháp hoá (legitimation). Nói chung, chính sách có thể được thông qua bởi Quốc hội, Chính phủ và Tòa án trong phạm vi luật định¹¹.

- *Thực thi chính sách (Policy implementation)*: Một chính sách được thông qua sẽ được chuyển đến cơ quan hành pháp để huy động các nguồn lực tài chính, nhân lực triển khai thực hiện. Đây là giai đoạn quan trọng mà chính sách công thực sự tác động đến xã hội nhằm đạt được các mục tiêu nhà nước đã đề ra; và cũng có thể dẫn tới những tác động không mong muốn, thậm chí ngoài dự đoán phân tích ban đầu.

- *Đánh giá chính sách (Policy evaluation)*: Trong giai đoạn này, các đơn vị chức năng như thanh tra, kiểm toán xác định xem các cơ quan thực thi chính sách có đáp ứng yêu cầu, tuân thủ quy định pháp lý, và đạt được các mục tiêu của chính sách không. Theo nghĩa này thì đánh giá chính sách là một giai đoạn trong QTCS. Bên cạnh đó, đánh giá

5 Knoepfel, P, Larrue, C, Varone, F & Hill, M (2007), *Public policy analysis*, The Policy Press, University of Bristol, p.117.

6 Tiêu biểu như phê bình trong cuốn sách của Sabatier, P (2007), *Theories of the Policy process*, Westview Press.

7 Smith, K, Larimer, C (2009), *The Public policy theory primer*, Westview Press.

8 Kingdon, J (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York: Pearson.

9 Một số bài viết nghiên cứu ở Việt Nam gọi giai đoạn này là “hoạch định chính sách”; vì thế, cần phân biệt với quá trình hoạch định chính sách nói chung.

10 Từ tiếng Anh là *Alternatives* - Rất khó để dịch sang một từ tiếng Việt chuẩn tương đương, có thể hiểu theo nghĩa là những phương án lựa chọn, hay các biện pháp, giải pháp (có thể thay thế cho nhau) nhằm giải quyết vấn đề công cộng.

11 Bài viết này chủ yếu đề cập đến quá trình các chính sách được thông qua trong hoạt động lập pháp.

chính sách trong nghiên cứu chính sách còn được hiểu là một phương pháp phân tích chương trình, chính sách, thông qua việc sử dụng các công cụ phân tích.

Có nhiều yếu tố dùng để đánh giá các kết quả chính sách (policy outcomes), và chất lượng của quy trình HĐCS. Trong đó, ngoài các tiêu chí phổ biến như hiệu suất và hiệu quả, còn có các tiêu chí khác, như tính hợp pháp, dân chủ, công bằng xã hội, minh bạch, trách nhiệm giải trình, cùng các giá trị khác mà chính sách mang lại, và chúng có thể mâu thuẫn với nhau¹².

Một điểm lưu ý, là quy trình HĐCS được xem là một quá trình liên tục, mà đằng sau nó là hoạt động PTCS. Việc “kết thúc” một chính sách thường là khởi đầu cho một giai đoạn mới, với các vấn đề công cộng mới nảy sinh, cần tiếp tục được phát hiện, phân tích, giải quyết và đánh giá¹³. Vì thế, các giai đoạn của QTCS thường được biểu diễn trong một vòng tròn, mang ý nghĩa một chu trình tiếp nối liên tục - chu trình chính sách. Trong đó, việc PTCS nói chung diễn ra ở hầu hết, nếu không nói là tất cả, các giai đoạn của quá trình chính sách¹⁴. Do vậy, nghiên cứu về chu trình chính sách cần hiểu được vai trò của PTCS và vận dụng PTCS phù hợp trong từng giai đoạn.

1.3 Phân tích chính sách

Có thể chia ra hai nhánh phát triển chính của khoa học chính sách là *nghiên cứu chính sách (policy research)*, và *PTCS*. Đối với PTCS, lại có hai cách tiếp cận: *Thứ nhất*, PTCS có thể liên quan đến lĩnh vực *nghiên*

cứu chính sách khi so sánh về phạm vi nghiên cứu, phân tích nguyên nhân hình thành một chính sách công (phát hiện và giải quyết vấn đề công), hay việc điều chỉnh chính sách. Từ góc độ này, *PTCS* rất gần với *nghiên cứu chính sách*, ở chỗ kết quả phân tích có thể chỉ là những khuyến nghị chính sách gián tiếp, mà không tập trung vào việc thiết kế, đề xuất các hành động chính sách (policy actions). *Thứ hai*, là cách tiếp cận PTCS dựa trên mục đích phân tích. Chuyên gia phân tích căn cứ vào các kết quả phân tích để đưa ra những đề xuất, “lời khuyên” thuyết phục cho các nhà hoạch định chính sách¹⁵. Ở đây, PTCS nghiêng về thực hành, với những đòi hỏi cao về kỹ năng phân tích, thiết kế chính sách, vừa là khoa học, cũng vừa là nghệ thuật.

Phân tích chính sách không chỉ nghiên cứu về quá trình chính sách, mà còn can dự, tham gia tích cực vào quá trình này. Để thực hiện tốt vai trò là một “dịch vụ” cung cấp tư vấn chính sách¹⁶, thường được nhấn mạnh trong giai đoạn phát hiện vấn đề và lập chương trình, PTCS cũng bao gồm các bước tuần tự cơ bản như: (1) *phát hiện, lựa chọn vấn đề cần giải quyết*; (2) *lựa chọn sử dụng các công cụ phân tích thích hợp*, ví dụ phân tích chi phí - lợi ích, phân tích chi phí - hiệu quả, đánh giá tác động đối với dự án luật; (3) *hình thành, đề xuất các giải pháp giải quyết vấn đề*; (4) *xác định các tiêu chí đánh giá*; và (5) *trình bày dưới dạng văn bản mẫu*, kể lại “câu chuyện”¹⁷ tìm kiếm, hình thành các lời khuyên hợp lý, thuyết phục người làm

12 Thissen, W & Walker, W (2013), *Public Policy Analysis: New Developments*, Springer, New York, p.3.

13 Xem: Kraft, M & Furlong, S (2015), *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, 5th ed, CQ Press.

14 Phạm vi PTCS có thể khác nhau: một số nhấn mạnh vào vai trò PTCS trong giai đoạn hình thành chính sách; quan điểm khác rộng hơn, cho rằng PTCS diễn ra ở tất cả các giai đoạn trong QTCS.

15 Thissen, W & Walker, W (2013), *Public Policy Analysis: New Developments*, Springer, New York, p.13.

16 Weimer, D & Vining, A (2011), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson.

17 Bardach, E (2012), *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*, CQ Press.

chính sách. Một số nhóm hành vi chính trong PTCS bao gồm: nghiên cứu và phân tích, thiết kế và khuyến nghị, làm sáng tỏ các giá trị và lập luận, tư vấn chiến lược, dân chủ hóa, và trung gian. Trong mỗi tình huống thực tiễn, chuyên gia phân tích có thể sử dụng kết hợp các hành vi này, nhưng thường không bao gồm tất cả¹⁸.

Mục tiêu của PTCS là đóng góp nâng cao chất lượng và kết quả đạt được của quá trình HĐCS, hay còn được ví là giúp làm ra những “chính sách thông minh”¹⁹ hơn. Thực tế là, các cách tiếp cận PTCS khác nhau, từ các lĩnh vực nghiên cứu khác nhau có thể đưa ra đề xuất giải pháp khác nhau cho cùng một vấn đề, hoặc tập trung vào những giá trị đặc thù²⁰. Ví thể, PTCS cần giải quyết vấn đề trong điều kiện thích ứng với tình huống có nhiều chủ thể làm chính sách công, với những giá trị đa dạng. Điều này được thể hiện rõ, ngay từ giai đoạn lập chương trình nghị sự trong hoạt động Quốc hội, bởi tính chất đại diện cho nhiều nhóm khác nhau, với những lợi ích và mối quan tâm khác nhau trong xã hội.

Như vậy, có thể nhận thấy, nếu như chính sách chính là sự lựa chọn²¹: lựa chọn các mục tiêu; lựa chọn lý do cho hành động, hoặc không hành động của nhà nước; lựa chọn các nguồn lực để nhằm đạt được các mục tiêu trên²², thì PTCS chính là quá trình tìm kiếm, đưa ra những lời khuyên hữu ích và hợp lý để làm cơ sở cho quyết định hình thành, lựa chọn chính sách. Đương nhiên, không phải lời khuyên nào cũng có thể trở

thành chính sách.

Về mối quan hệ giữa quy trình HĐCS, quy trình lập pháp (QTLP) và PTCS: Hiểu theo nghĩa rộng thì QTCS bao hàm trong nó QTLP. Trong khi đó, đối với QTLP, một số quốc gia xem PTCS như là một giai đoạn *tiền lập pháp* trong quy trình này. Bởi vì, PTCS đóng vai trò quan trọng trong việc xác định vấn đề công cộng và đề ra giải pháp chính sách, mà thông thường, rất nhiều giải pháp chính sách cần được luật hóa. Chính vì thế, PTCS (theo nghĩa hẹp, với các bước đã nêu ở trên) có thể được xem như là một *giai đoạn*²³, hay đúng hơn là một trong những yêu cầu công việc quan trọng đầu tiên trong QTCS và QTLP. Đưa PTCS thành một giai đoạn, hay một yêu cầu bắt buộc trong một giai đoạn của QTLP, là để khẳng định tầm quan trọng của PTCS *tiền lập pháp*. Nhìn chung, không nên hiểu PTCS chỉ xuất hiện, hay chỉ là một giai đoạn riêng rẽ, không cần thiết ở các giai đoạn sau trong QTLP và QTCS. Các bước PTCS cũng khác với quy trình HĐCS ở chỗ, PTCS được thực hiện để trả lời sáng tỏ câu hỏi nhà nước nên làm gì? còn quy trình HĐCS cho biết chính sách được làm ra như thế nào, và tại sao?

Ngoài ra, một số nghiên cứu cũng phân biệt giữa PTCS với đánh giá chính sách (theo nghĩa là phương pháp phân tích chương trình) ở chỗ: PTCS là để cân nhắc nên làm gì, trong khi đánh giá chính sách là để xem xét, đánh giá những gì đã được làm²⁴. Còn ở cách tiếp cận rộng hơn, PTCS được xem là bao gồm một số phương pháp, trong đó có

18 Thissen, W & Walker, W (2013), *Public Policy Analysis: New Developments*, Springer, New York, p.43.

19 Mintrom, M (2012), *Contemporary policy analysis*, Oxford University Press.

20 Xem chú thích 15, Thissen & Walker (2013), p.3.

21 Kay, A (2006), *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*, in *New horizons in public policy*, Edward Elgar.

22 Bridgman, P & Davis, G (2004), *Australian Policy Handbook*, 2nd ed., Sydney: Allen and Unwin.

23 Như trên.

24 Xem chú thích 7: Smith, Larimer (2009).

đánh giá chính sách. PTCS, vì thế, diễn ra cả ở giai đoạn trước, và sau của một quá trình chính sách²⁵. Một chính sách, một dự luật cần được phân tích, đánh giá trong suốt quá trình của nó. PTCS không dừng lại ở việc đưa ra khuyến nghị, hay lựa chọn giải pháp giải quyết vấn đề kinh tế xã hội. Nó còn cung cấp các công cụ cần thiết để phân tích, đánh giá kết quả của phương án chính sách đã được thông qua, quá trình thực thi và hiệu quả đạt được của chính sách đó²⁶.

2. Thực tiễn ở Việt Nam

2.1 Bối cảnh chung

Trước hết, có quan điểm phổ biến cho rằng, hoạt động PTCS và HĐCS chủ yếu diễn ra, hay được thực hiện bởi Chính phủ, thay vì Quốc hội²⁷. Một số lý do là công chức trong các cơ quan Chính phủ và hệ thống hành chính có nhiều kinh nghiệm trong công tác điều hành, có chuyên môn sâu trong việc phân tích cũng như thực thi chính sách; Chính phủ, các bộ ngành thường là nơi khởi điểm đề xuất xây dựng các dự thảo luật, pháp lệnh²⁸. Quan điểm này ảnh hưởng không nhỏ đến việc xác định đúng vị trí, vai trò PTCS và HĐCS trong giai đoạn Quốc hội. Trong khi đó, xét cả lý thuyết và thực tế, Quốc hội đóng vai trò rất quan trọng, nếu không nói là quan trọng nhất, khi so sánh với các chủ thể tham gia làm chính sách khác, trong việc QĐCS²⁹. Bởi lẽ, đa số các chính sách được thể hiện dưới dạng văn bản luật do Quốc hội thông qua. Ví dụ tham khảo ở Hoa Kỳ, Nghị

viện mới thực sự là trung tâm quyết định các vấn đề chính sách³⁰.

Trong hoạt động của Quốc hội nước ta, PTCS vẫn chưa được áp dụng rộng rãi, chuyên nghiệp và hiệu quả để nâng cao chất lượng QĐCS. Trên thực tế, có một số hoạt động thuộc phạm vi PTCS, hay cần có những phân tích hỗ trợ, được diễn ra ở các giai đoạn khác nhau trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, ví dụ như trong giai đoạn xây dựng dự thảo, giai đoạn thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội³¹. Thêm nữa, thông tin dữ liệu và kết quả phân tích cũng được các đại biểu Quốc hội (ĐBQH) sử dụng ở các phiên chất vấn, hội nghị ĐBQH chuyên trách (mặc dù thiên về phân tích định tính; nhiều tình huống thực chất là bình luận chính sách). Tuy nhiên, chưa có nhiều những báo cáo PTCS đầy đủ, hoàn thiện, và thực hiện với một quy trình chuyên nghiệp, bắt buộc, hay theo *đơn đặt hàng* của các ĐBQH trong việc xây dựng chương trình, dự thảo luật, pháp lệnh.

Nhìn chung, việc thiếu vắng những quy định về trình tự, thủ tục hoạch định và PTCS có thể dẫn tới các hành động phối hợp không ăn khớp; những nỗ lực thực hiện các chính sách không có sự chuẩn bị cơ bản từ lúc lập chương trình; hoặc thậm chí xây dựng một chương trình cho một chính sách mà không thực thi được. Nhà nước không nên quyết định theo đuổi một chính sách mà không được quyết định dựa trên cơ sở một nghị

25 Dunn, W (2012), *Public policy analysis: an introduction*, Pearson.

26 Walker W, Fisher G (1994). *Public Policy Analysis: a brief definition*, RAND Paper, p.7856.

27 Quan điểm này không riêng có ở Việt Nam, tương tự có thể tham khảo nghiên cứu về chính sách công ở Hoa Kỳ của tác giả Kingdon trong cuốn sách: *Agendas, alternatives, and public policies* (xem thêm chú thích số 30).

28 Ở Việt Nam chính sách cũng được hiểu không thống nhất. Có quan điểm phân loại chính sách, cho rằng chính sách chủ yếu được quyết định bởi quyền lập quy của Chính phủ.

29 Điều này còn phụ thuộc vào thể chế chính trị, cách thức tổ chức, phân công quyền lực nhà nước ở mỗi quốc gia.

30 Kingdon, J (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Pearson.

31 Ví dụ một số báo cáo đánh giá tác động của dự án luật, hoặc trong các báo cáo thẩm tra, hay tổng hợp các ý kiến thảo luận của ĐBQH thường đưa ra những phương án lựa chọn khác nhau, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau.

trình chuẩn bị nghiêm túc, cũng như không nên quyết định đưa vào chương trình nghị sự một chính sách mà có ít khả năng được thông qua hoặc khó triển khai thực hiện³². Để tránh những tình huống trên, PTCS là một yêu cầu không thể thiếu. Mặc dù vậy, chỉ đến khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015³³ được thông qua thì quá trình HĐCS và PTCS mới bước đầu được quy định cụ thể.

2.2 Đối chiếu với Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Vai trò quyết định chính sách của Quốc hội

Theo Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Quốc hội ban hành luật, nghị quyết để quy định về các “chính sách cơ bản” của Nhà nước. Điều 31 khẳng định: “chương trình XDLPL được xây dựng hằng năm trên cơ sở đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước...”. Trong khi đường lối chủ trương của Đảng được cụ thể hóa bằng chính sách, pháp luật, thì các nội dung chiến lược phát triển kinh tế xã hội..., hiểu theo nghĩa rộng, cũng thuộc phạm vi *chính sách của Nhà nước*. Khoản 2 Điều 32 cũng nêu ra căn cứ đề nghị xây dựng dự án luật, pháp lệnh là “chính sách của Nhà nước”. Những quy định kể trên là phù hợp với Điều 70 Hiến pháp năm 2013, quy định Quốc hội có quyền làm Hiến pháp, làm luật và QĐCS cơ bản. So sánh các quy định này có thể rút ra: (1) cơ sở quan trọng để xây dựng luật là chính sách; (2) luật quy định các chính sách cơ bản; (3) Quốc hội quyết định các chính sách cơ bản. Các chính sách cơ bản này bao trùm hầu hết các lĩnh vực quan trọng, như phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, ngân

sách, văn hoá, giáo dục, y tế, dân tộc, tôn giáo, an ninh, quốc phòng, đối ngoại³⁴. Như vậy, việc Quốc hội thông qua luật, cũng được hiểu là *đồng thời* quyết định các chính sách (cơ bản), được thể hiện, quy định trong dự luật. Ở đây, cần nhắc lại những phân tích ở phần trên, là đa số các chính sách thường cần, và đi kèm với luật để đảm bảo khả năng thực thi và đạt kết quả, mục tiêu đề ra.

Tuy nhiên, Điều 41 và Điều 45 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có thể làm thay đổi nhận thức trên đây, cụ thể là:

Theo Điều 41, khi Chính phủ xem xét thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình thì: “Chính phủ thảo luận và biểu quyết *thông qua chính sách* trong từng đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh”; và “Chính phủ ra Nghị quyết về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh *với các chính sách đã được thông qua*”. Như vậy, trong khi chỉ mới thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Chính phủ đã “*thông qua chính sách*”.

Cách tiếp cận phạm vi khái niệm chính sách và thẩm quyền thông qua chính sách trong quy định này có thể (suy luận) dẫn đến một số hệ quả như sau:

Thứ nhất, căn cứ vào mục tiêu chính sách, thì việc thông qua chính sách hàm ý rằng, Chính phủ đã lựa chọn phương án chính sách tối ưu nhất, hoặc khả thi nhất để giải quyết vấn đề chính sách phát sinh. Phương án chính sách được lựa chọn dẫn đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và làm căn cứ xây dựng dự thảo luật, pháp lệnh. Chính sách được thông qua, do vậy, cũng hàm ý dự luật, pháp lệnh là cần thiết để thuận lợi cho việc thực thi chính sách. Suy ra, dự luật, pháp lệnh cần được thông qua, dù nó mới ở giai đoạn *đề nghị xây dựng* trong QTLP.

32 Xem chú thích 21: Kay (2006).

33 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 được thông qua ngày 22/6/2015 tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016.

34 Xem: Điều 70 Hiến pháp năm 2013, Điều 7 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Thứ hai, quy định như trên đã tách biệt phần nội dung chính sách (các giải thích, tuyên bố, chuỗi hành động để đạt mục tiêu...), và phần hình thức của chính sách (dưới dạng văn bản luật). Trong đó, phần nội dung chính sách đã được thông qua. Phần việc còn lại, vì thế, chỉ là Quốc hội thảo luận thống nhất hình thức văn bản nào sẽ đưa vào chương trình xây dựng để tiếp tục các công đoạn thuộc về chuyên môn pháp lý và kỹ thuật lập pháp. Và câu hỏi là, nếu một dự luật không được đưa vào chương trình, hay không được thông qua, thì các chính sách đã thông qua trong dự thảo đó sẽ triển khai ra sao? Điều luật đã làm cho QTLP và QTCS “vênh nhau”, ít nhất về trình tự thời gian.

Thứ ba, giả thiết rằng, chính sách ở đây chỉ là các tuyên bố chung chung³⁵ (ví dụ như *nhà nước có chính sách khuyến khích...*); chỉ dừng lại ở tính định hướng; mới đề cập về sự cần thiết phải ban hành luật, mà chưa đi sâu vào các lựa chọn hành động cụ thể để giải quyết các vấn đề phát sinh trong thực tiễn. Tuy nhiên, nếu chỉ dừng lại ở định hướng chung, thì rất khó để đưa ra một đánh giá tác động đầy đủ, chi tiết như Điều 35 yêu cầu. Nếu vậy, các nỗ lực đưa PTCS vào thành một yêu cầu bắt buộc theo luật, vì thế sẽ ít tác dụng. Theo hướng này thì khó giải quyết hiện tượng luật không phản ánh được thực tiễn cuộc sống, do thiếu các phân tích chính sách tiền lập pháp được thực hiện chuyên nghiệp, toàn diện. Trong khi đó, nếu xem chính sách chỉ có phạm vi tác động hẹp, tính quan trọng không cao, thì vấn đề đặt ra là tại sao cần ban hành luật? Hơn nữa, nếu chỉ xem xét các phương án chính sách trong phạm vi hẹp thì không thể là quy định chuẩn cho tất cả các đề nghị xây dựng và ban hành luật, pháp lệnh.

Thứ tư, nếu các chính sách trong các dự án luật, pháp lệnh - mà phần nhiều do Chính phủ đề nghị xây dựng, cũng được thông qua bởi Chính phủ, thì vai trò QĐCS cơ bản của Quốc hội ở đâu? Vì rõ ràng, điều luật này trao thẩm quyền thông qua chính sách trong dự án luật cho Chính phủ, trong khi thẩm quyền thông qua luật thuộc Quốc hội. Như thế, Chính phủ ngoài việc quyết định các chính sách trong phạm vi thẩm quyền và điều hành, đã đồng thời quyết định luôn cả chính sách trong các dự án luật, pháp lệnh. Kết quả (và cũng là câu hỏi) là, khi Luật Ban hành VBQPPL có hiệu lực thực tế (từ ngày 01/7/2016), cơ quan QĐCS chủ yếu ở nước ta sẽ là Chính phủ? Nếu không, cần trả lời một loạt câu hỏi khác, như: Chính sách được *Chính phủ thông qua* ở đây có gì khác với *chính sách cơ bản*? Luật quy định *chính sách cơ bản*, và cả chính sách *không cơ bản*? Quy trình nào áp dụng cho *chính sách cơ bản*? Chính sách *không cơ bản* có cần luật hoá? Chi phí, lợi ích của nó so với các giải pháp, công cụ chính sách khác? Phạm vi, tiêu chí để phân biệt các kiểu loại chính sách có trong dự án luật, và thẩm quyền thông qua là gì?

Tương tự, Điều 45 quy định: “đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình thì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận thảo luận và *biểu quyết thông qua chính sách* trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh”. Các hệ quả và câu hỏi tương tự như trên cũng được đặt ra. Phải chăng, qua các điều luật này, Quốc hội đã ủy quyền cho các cơ quan trên quyền QĐCS cơ bản? Có mâu thuẫn với quy định tại Hiến

35 Đây không phải là cách tiếp cận khái niệm chính sách ở phạm vi rộng, theo định nghĩa chính sách như phần đầu bài viết nêu ra.

pháp không? Nếu không, cần làm rõ cơ sở để phân biệt những chính sách được thông qua này có gì khác so với chính sách cơ bản.

Theo chúng tôi, để đảm bảo sự phù hợp giữa QTCS và QTLP, cũng như tính thống nhất của hệ thống chính sách, pháp luật, nên hiểu Chính phủ (và các cơ quan trên) chỉ “thông qua” các *đề xuất chính sách*, mà qua phân tích, Chính phủ thấy hợp lý, làm cơ sở cho việc cần thiết phải ban hành luật, để từ đó, đưa dự án luật vào đề nghị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội. Đề xuất chính sách mà Chính phủ *lựa chọn*, vẫn chỉ là một phương án tham khảo quan trọng, trong cả QTLP và QTCS. Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH, và đặc biệt là cơ quan chủ trì thẩm tra có thể dựa trên hồ sơ PTCS mà phía cá nhân, cơ quan trình dự án luật thực hiện, hoặc tiến hành phân tích độc lập để làm cơ sở quyết định thông qua chính sách. Bởi vì, mỗi chủ thể tham gia quá trình HĐCS lại nhìn nhận chính sách tốt, hợp lý và khả thi dưới góc độ khác nhau³⁶. Việc phân tích đa chiều, đa ngành từ các chủ thể khác nhau sẽ toàn diện hơn. Tuy nhiên, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã không đi theo hướng này, vì theo Điều 55, sau khi chính sách được *thông qua*, sẽ trở thành căn cứ để soạn thảo dự án luật, pháp lệnh. Nếu quá trình soạn thảo, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo mà có “chính sách mới phát sinh cần bổ sung” hoặc “có sự thay đổi lớn về chính sách” so với chính sách đã được thông qua, thì “trình cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trình xem xét, quyết định” hoặc “báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định”. Điều 47 quy định về thẩm tra đề nghị và kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh có yêu cầu thẩm tra “chính sách cơ bản của

văn bản” mà không có sự giải thích, phân biệt gì với chính sách được Chính phủ thông qua. Trong khi đó, một chính sách cần được luật hóa phải trải qua nhiều công đoạn, chỉ đến khi dự luật được Quốc hội chính thức thông qua, đồng nghĩa với việc thông qua chính sách (cơ bản) chứa đựng trong văn bản luật đó, thì chính sách mới được hợp pháp hoá. Chính sách được Quốc hội thông qua dưới dạng luật sẽ được Chính phủ thực thi. Ở đây vừa là thực thi pháp luật, cũng vừa là thực thi chính sách, đã được cụ thể hóa thành luật; tương ứng với giai đoạn thông qua chính sách và thực thi chính sách trong QTCS.

Hoạt động phân tích chính sách trong dự án luật

Qua nghiên cứu các điều luật liên quan, có thể hình dung nhà làm luật đã đưa ra một quy trình vừa lồng ghép các bước PTCS với quy trình HĐCS, lại vừa muốn tách bạch việc phân tích, xây dựng chính sách thành giai đoạn *trước*, so với giai đoạn soạn thảo dự luật về sau. Điểm quan trọng, tích cực là PTCS (tập trung vào đánh giá tác động của chính sách) trở thành yêu cầu bắt buộc đối với đề xuất xây dựng dự thảo luật, pháp lệnh³⁷.

Chúng tôi ủng hộ việc quy định yêu cầu PTCS trong QTLP. Phần này chỉ so sánh lý thuyết để làm rõ hơn một vài nội dung:

Thứ nhất, điểm a, khoản 1 Điều 34 chính là một phần việc thuộc về giai đoạn *đánh giá chính sách* trong QTCS. Ngoài việc tổng kết, đánh giá kết quả thực thi pháp luật có liên quan, hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội thì cần xem xét có xuất hiện vấn đề chính sách không. Bởi vì, thông thường, qua PTCS

36 Twaalfhoven P (1999), *The success of policy analysis studies: an actor perspective*, Eburon Publishers.

37 Xem Điều 34, Điều 35 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

mới xác định vấn đề chính sách và đề xuất giải pháp. Các phương án chính sách không nhất thiết đều cần sửa đổi, bổ sung hay xây dựng dự luật mới, mà Chính phủ còn nhiều công cụ khác, như tài khóa, tiền tệ³⁸. Xây dựng luật, pháp lệnh dựa trên quy trình xây dựng chính sách sẽ tăng tính hiệu quả, tránh được cách làm ngược có thể xảy ra, là có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh rồi mới đi xây dựng các nội dung chính sách tương thích.

Thứ hai, Điều 47 - Thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh - quy định Ủy ban Pháp luật thẩm tra “chính sách cơ bản của văn bản”, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phối hợp với Ủy ban Pháp luật “phát biểu ý kiến về sự cần thiết ban hành, chính sách của văn bản”. Việc phát biểu ý kiến lúc này giống như bình luận chính sách. Vai trò, tác động của việc thẩm tra hay phát biểu ý kiến sẽ không còn thực sự quan trọng, bởi chính sách đã được thông qua trước đó, như trên phân tích.

Tương tự, về thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết: Hồ sơ dự án, dự thảo đề thẩm tra có kèm báo cáo đánh giá tác động của chính sách³⁹, nhưng không có nội dung nào quy định cụ thể về sự cần thiết của cơ quan thẩm tra phải xem xét đánh giá chính báo cáo đánh giá tác động của chính sách, hay thẩm tra nội dung chính sách của dự án, dự thảo⁴⁰. Có lẽ vì chính sách được hiểu là đã được thông qua từ giai đoạn trước. Trong khi đó, thực tế thì rất khó để phân biệt rõ ràng sự khác nhau giữa nội dung chính sách và “nội dung của dự thảo văn bản”. Do vậy, dù có ghi rõ hay không, cơ quan thẩm tra trên thực tế vẫn thực hiện cả hoạt động thẩm tra

chính sách. Và vì thế, trong giai đoạn này, giả thiết rằng chính sách chưa được thông qua, mà vẫn ở dạng phương án đề xuất, thì cơ quan thẩm tra vẫn cần thẩm tra báo cáo đánh giá tác động của chính sách, hoặc có thể thực hiện việc PTCS độc lập.

3. Kiến nghị giải pháp

3.1 Nâng cao chất lượng hoạch định chính sách và phân tích chính sách

Mặc dù việc luật hoá, hay quy định về một quy trình HĐCS đầy đủ trong hoạt động Quốc hội cần có lộ trình cải cách từng bước, nhưng cần nhận thức rõ về một quy trình logic với những giai đoạn HĐCS chính. Bởi vì, như đã nói, đây là bước quan trọng ban đầu tiếp cận với nghiên cứu và thực hành chính sách, đặc biệt đối với Việt Nam khi khoa học chính sách vẫn còn là lĩnh vực mới.

Bên cạnh đó, bổ sung quy định liên quan đến quy trình HĐCS và PTCS không có nghĩa là gia tăng gánh nặng cho hoạt động lập pháp. Bởi lẽ, đây là những yêu cầu tối thiểu cần thực hiện để có được hệ thống chính sách, pháp luật chất lượng cao. Các quy định chuẩn hoá sẽ làm cho quá trình này trở nên minh bạch, rõ ràng hơn và cũng tạo thuận lợi hơn cho hoạt động Quốc hội trong dài hạn.

Trong mối quan hệ với QTCS, QTLP đóng vai trò trung tâm, do các dự luật và hầu hết các chính sách cơ bản, quan trọng cần được thông qua bởi Quốc hội. Quốc hội không nên *ủy quyền* cho các cơ quan khác quyết định thay. Nói cách khác, chính sách trong đề nghị xây dựng luật và các dự án luật chỉ nên được thông qua bởi Quốc hội trong phiên họp toàn thể, đồng thời với việc thông qua dự án luật trong QTLP.

38 Bài viết này chỉ tập trung vào phân tích việc lựa chọn phương án chính sách bao gồm việc xây dựng dự thảo luật.

39 Xem Điều 64 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

40 Xem Điều 65 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Để có được một hệ thống pháp luật dễ đi vào đời sống, hay thực tiễn cuộc sống được phản ánh kịp thời vào luật, thì cần thiết xây dựng hệ thống chính sách tốt. Mặt khác, chỉ khi thực hiện tốt việc PTCS để phát hiện đúng vấn đề, đề xuất và chọn lựa đúng phương án, đánh giá toàn diện việc thực thi thì mới góp phần giải quyết được tình trạng chính sách và pháp luật xa rời đời sống xã hội. Vì vậy, cần hỗ trợ nâng cao vai trò QĐCS thể hiện qua quyền lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội của Quốc hội, để các ĐBQH đúng là những nhà HĐCS. Để làm tốt điều này, trước mắt, cần tăng cường hoạt động của ĐBQH chuyên trách, tiến đến một Quốc hội hoạt động thường xuyên, chuyên nghiệp. ĐBQH có thể không phải là những chuyên gia PTCS, nhưng cần được hỗ trợ, cần có nguồn lực để thực hiện, hoặc thuê chuyên gia PTCS làm cơ sở cho việc ra quyết định.

Nếu như trong việc HĐCS, Quốc hội nói chung và các ĐBQH nói riêng đóng vai trò chính, thì công việc PTCS lại cần có sự tham gia tích cực của đội ngũ chuyên viên, các cơ quan phục vụ cho hoạt động của Quốc hội. Các Vụ (thuộc Văn phòng Quốc hội) phục vụ các Ủy ban của Quốc hội, các Văn phòng Đoàn ĐBQH nên có bộ phận chuyên môn về chính sách công để đảm bảo chất lượng PTCS, hỗ trợ hoạt động thẩm tra, hoặc đề nghị xây dựng pháp luật từ các ĐBQH. Văn phòng Quốc hội và Viện Nghiên cứu Lập pháp⁴¹ cũng có thể thành lập Vụ Chính sách (hoặc Vụ Chính sách công) để đảm nhiệm chuyên trách các công việc thuộc lĩnh vực nghiên cứu, phân tích chính sách công, hỗ trợ

cho ĐBQH và các cơ quan thẩm tra. Đây là tiền đề cần thiết để góp phần nâng cao năng lực chính sách cho đội ngũ chuyên viên phục vụ Quốc hội.

Thêm nữa, hoạt động nghiên cứu chính sách và PTCS có phạm vi rất rộng và đòi hỏi kiến thức đa ngành⁴² mà các chuyên viên không thể đảm trách tất cả. Do đó, một phần việc quan trọng là xây dựng được mạng lưới các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực cùng cộng tác. Các cơ quan phục vụ đóng vai trò kết nối, chuyển tải các nghiên cứu chuyên sâu về chính sách và PTCS đến với các ĐBQH. Đồng thời, các hoạt động nghiên cứu, xuất bản ấn phẩm khoa học, hội thảo chuyên đề liên quan đến lĩnh vực chính sách công sẽ góp phần thúc đẩy sự hợp tác, liên kết giữa các cơ quan phục vụ, viện nghiên cứu, trường đại học, các chuyên gia với ĐBQH. Làm tốt công việc này thì các hoạt động thẩm tra, QĐCS, thông qua dự luật sẽ nâng cao chất lượng, hiệu quả, từ đó nâng cao vai trò và tính thực quyền của Quốc hội.

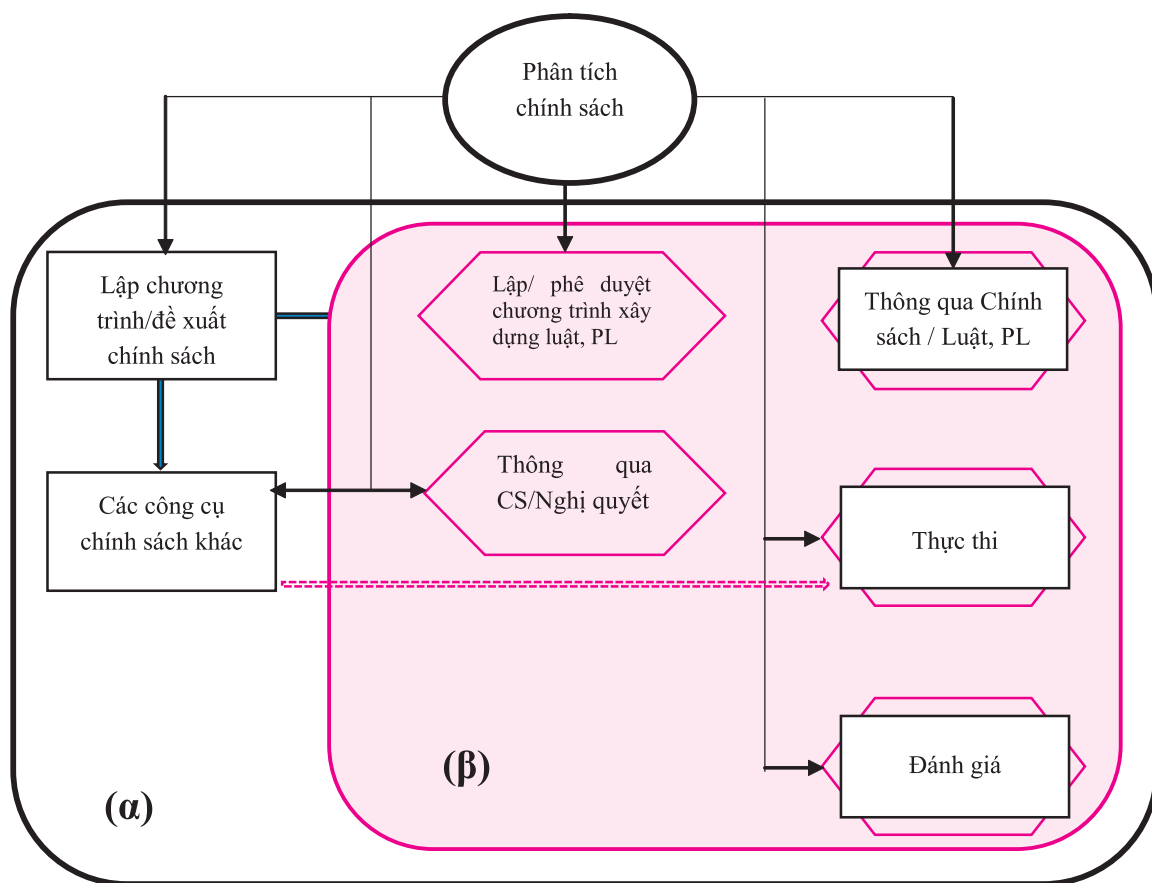
3.2 Đề xuất quy trình mới

Về lâu dài, chúng tôi cho rằng, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định liên quan trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống chính sách và pháp luật. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi đề xuất quan điểm mới về QTCS và PTCS (xem Sơ đồ đã đơn giản hoá một số giai đoạn) nhằm (1) phân biệt sự khác nhau giữa QTCS và QTLP, đề xuất quy trình tổng quát phù hợp ở Việt Nam; và (2) nhấn mạnh vai trò PTCS nói chung trong quy trình này. Trong đó, QTCS (α) có phạm vi rộng hơn, chứa đựng trong nó QTLP (β). PTCS

41 Theo Điều 33, Điều 37, Điều 56 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

42 Xem chú thích 7: Smith, Larimer 2009.

Sơ đồ: QTCS và PTCS trong hoạt động lập pháp Việt Nam (đề xuất)



Chú thích: (α) là quy trình HĐCS (rút gọn);

(β) là quy trình xây dựng luật, pháp lệnh (rút gọn)

với những lời khuyên, đánh giá có chất lượng cao, chuyên nghiệp là điều kiện cần để nâng cao chất lượng HĐCS. QĐCS không phải là vai trò riêng của Quốc hội, ví dụ Chính phủ cũng có những biện pháp và công cụ để QĐCS trong phạm vi thẩm quyền. Tuy nhiên, quyền lập pháp, quyết định các chính sách cơ bản, các vấn đề quan trọng của đất

nước là quyền hiến định của Quốc hội⁴³. Vì vậy, QTLP trong giai đoạn Quốc hội có vai trò trung tâm trong QTCS, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của hệ thống chính sách nói chung ở nước ta. Nâng cao chất lượng QĐCS của Quốc hội cũng là tạo điều kiện để Chính phủ thực thi các chính sách này đạt hiệu quả tốt hơn ■

43 Xem quy định tại Điều 69, Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

XÂM PHẠM BẢN QUYỀN TRONG MÔI TRƯỜNG SỐ: GIẢI PHÁP CHO CÁC NHÀ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHỆ

LÊ THỊ THU HÀ*

ĐÀO THỊ MAI QUYÊN**

Một trong những loại hình xâm phạm bản quyền (XPBQ) phổ biến nhất trong môi trường số hiện nay là thông qua hệ thống chia sẻ ngang bằng (Peer-to-Peer, P2P). Dưới góc độ sở hữu trí tuệ, làm thế nào để giảm XPBQ qua P2P, nhưng đồng thời vẫn khuyến khích các nhà phát triển công nghệ tiếp tục sáng tạo. Bài viết đề cập đến thực tiễn xét xử các hành vi XPBQ công nghệ cao P2P trên thế giới, và một số khuyến nghị cho các nhà phát triển công nghệ.

1. Khái quát về Peer to Peer

P2P¹ là hệ thống chia sẻ thông tin, theo đó, dữ liệu không cần được lưu trên một máy chủ nhất định, mà chỉ có một máy trạm trung chuyển các thông tin về dữ liệu giữa người sử dụng (user) với nhau. Phần mềm P2P sau khi cài đặt trong máy tính sẽ cho phép người sử dụng máy truy cập ngay lập tức vào các tệp dữ liệu (file) ghi trong tất cả các máy tính nối mạng trên thế giới mà không cần phải thông qua máy chủ, với điều kiện các máy tính đó cũng cài phần mềm P2P.

Nhìn từ khía cạnh pháp luật, việc sử dụng hệ thống chia sẻ P2P đặt ra hai vấn đề. Thứ nhất, hệ thống P2P có chứa đựng yếu tố vi phạm bản quyền hay không? Thứ hai, nếu

có thì ai sẽ phải chịu trách nhiệm và hình thức pháp lý nào sẽ chi phối các hành vi vi phạm đó?² Luật của Hoa Kỳ và nhiều nước phương Tây quy định, ngoại lệ một công nghệ không được xem là bất hợp pháp nếu nó có thể được sử dụng cho các hành vi “không phạm luật một cách đáng kể” (non-substantial infringement). Hệ thống P2P có thể là một trong những đối tượng áp dụng của ngoại lệ này, bởi người dùng được phép trao đổi những nội dung hợp pháp như phần mềm miễn phí, phiên bản thử nghiệm, những tác phẩm không đăng ký bản quyền... Tuy nhiên, trên thực tế, hầu hết các trang sử dụng hệ thống P2P đều từng được sử dụng cho mục đích sao chép, trao đổi trái phép các nội dung có bản quyền³.

* TS. Giảng viên Khoa Kinh tế và Kinh doanh Quốc tế, Trường Đại học Ngoại thương.

** Trường Đại học Ngoại thương.

1 Một số trường hợp, P2P còn được viết là PtP.

2 ThS. Nguyễn Thị Tuyết, Chia sẻ dữ liệu trong môi trường Internet và các vấn đề liên quan đến tác giả, 8/11/2011, xem tại trang: http://www.tks.edu.vn/portal/detailtks/5064_64_0_Chia-se-du-lieu-trong-moi-truong-Internet-va-van-de-lien-quan-den-quyen-tac-gia.html (truy cập ngày 20/1/2015).

3 Tlđđ.

2. Thực tiễn xét xử xâm phạm bản quyền P2P trên thế giới

Trong hệ thống P2P, có 4 đối tượng tham gia chính, đó là người sử dụng (end-users), nhà cung cấp dịch vụ (P2P purveyors), nhà cung cấp dịch vụ Internet (ISPs) và những người cung cấp công nghệ hay người viết phần mềm (software developers). Vậy ai là người bị coi là xâm phạm quyền tác giả (XPQTG)?

Thực tế cho thấy, ở mỗi quốc gia đều có những cách giải quyết vấn đề khác nhau và ngay trong bản thân mỗi quốc gia thì kết quả giải quyết ở mỗi thời kỳ cũng có những điểm khác biệt⁴. Điều này sẽ được thể hiện rõ qua việc phân tích một số án lệ điển hình ở hai quốc gia Pháp và Hoa Kỳ, đại diện cho hệ thống Civil Law và Common Law.

Các vụ xâm phạm do lỗi của người sử dụng

Hầu hết các bản án đầu tiên liên quan đến P2P đều cho rằng, người sử dụng Internet là người chịu trách nhiệm về hành vi XPBQ do sử dụng các phần mềm P2P.

Chỉ tính riêng trong năm 2004 và 2005, Hiệp hội các nhà sản xuất băng đĩa Hoa Kỳ (Industry Association of America - RIAA) đã kiện hơn 9 ngàn cá nhân về việc phân phối và sao chép các bài hát của họ qua việc sử dụng phần mềm P2P như Grokster và Morpheus. Các điều tra viên trong lĩnh vực phim truyện và âm nhạc của Hoa Kỳ cũng đã kiện ra toà hơn 400 sinh viên đại học sử dụng mạng tốc độ cao để sao chép các bài hát và phim truyện⁵.

Tuy nhiên, hầu hết những người sử dụng Internet đều cho rằng, họ không biết đến việc phải xin phép bản quyền vì đây chỉ là sự trao đổi dữ liệu giữa các máy tính cho nhau; hoặc đối với người có hiểu biết về công nghệ cũng như luật bản quyền, họ thường viện dẫn đến ngoại lệ sử dụng tự do tác phẩm mà không cần xin phép⁶...

Vậy để có thể kết án được người sử dụng Internet, cần phải đưa ra các bằng chứng về việc sử dụng ngoài mục đích cá nhân như ngoại lệ quy định.

Đối với người sử dụng, hai hành vi được xem là căn cứ XPBQ, đó là *hành vi tải tệp dữ liệu lên Internet* (upload) để chia sẻ tác phẩm với những người truy cập Internet khác có sử dụng phần mềm P2P, và *hành vi tải tệp xuống* (download) để sử dụng cho các mục đích cá nhân. Hành vi tải tệp lên là hành vi xâm phạm quyền phổ biến tác phẩm⁷. Còn hành vi tải tệp xuống là hành vi sử dụng tác phẩm khi chưa được sự cho phép của tác giả⁸.

Hành vi tải tệp dữ liệu lên

Đối với hành vi tải tệp dữ liệu lên, có lẽ việc kết án tương đối đồng nhất và dễ dàng hơn nhờ vào việc thu thập các chứng cứ đối với hành vi phổ biến tác phẩm mà không có sự cho phép của tác giả.

Tuy Hoa Kỳ là nước khởi xướng việc kiện những cá nhân XPBQ, nhưng bản án đầu tiên xử lý người phổ biến tệp dữ liệu được biết đến là ở Pháp, với phán quyết số J185444 của Toà sơ thẩm Montpellier (Pháp) ngày 24/9/1999 trong đó kết án Ông L. D,

4 Tlđđ, trang 2.

5 <http://www.riaa.com/faq.php>.

6 Trong Công ước Berne 1971 về bảo hộ các tác phẩm văn học nghệ thuật cũng như pháp luật của hầu hết các quốc gia đều có những điều khoản quy định về việc sử dụng tự do các tác phẩm mà không phải xin phép tác giả trong một số trường hợp như sử dụng nhằm mục đích nghiên cứu khoa học, giảng dạy của cá nhân, lưu trữ bản sao nhằm mục đích nghiên cứu (Điều 9, điều 10 – Công ước Berne và Điều 25 - Luật Sở hữu trí tuệ Việt Nam 2005)...

7 Công ước Berne 1971 cho phép các tác giả độc quyền phổ biến các tác phẩm của mình tới công chúng (Điều 11Bis, Công ước Berne). Luật của các quốc gia khác cũng có những điều khoản tương tự như vậy (Luật Sở hữu trí tuệ Việt Nam năm 2005, điểm đ khoản 1 điều 20), mục 1 khoản đ).

8 Công ước Berne 1971, , khoản 1 điều Điều 9, khoản 1.

công dân Pháp, đã phổ biến các bản ghi âm, ghi hình mà không có sự cho phép của tác giả. Toà án đã cho rằng, “đó là hành vi XPQTG theo Điều L.335-3 Bộ luật Sở hữu trí tuệ Pháp, trong đó quy định rằng việc sao chép hoặc phổ biến tác phẩm trí tuệ mà không tôn trọng quyền tác giả thì được coi là hành vi XPQTG”⁹.

Phán quyết gần đây nhất liên quan đến việc tải nhạc lên là của Tòa phúc thẩm Paris ngày 15/05/2007 kết án một giáo viên sử dụng Internet tải lên mạng hơn 3.000 tệp dữ liệu MP3 mà không được phép của các nhà sản xuất hợp pháp.

Trước đó, Tòa sơ thẩm đã tuyên người này vô tội, trên cơ sở áp dụng ngoại lệ là sao chép để sử dụng riêng. Tuy nhiên, Tòa phúc thẩm cho rằng ngoại lệ “sao chép để sử dụng riêng” không thể áp dụng rộng rãi hơn nữa, bởi vì trái với quy định tại các Điều L 122-5 và L 211-3 của Bộ luật Sở hữu trí tuệ Pháp, việc sao chép mà người sử dụng Internet tiến hành bằng cách tải xuống máy tính của mình hàng nghìn tệp dữ liệu bất hợp pháp để sau đó, cho những người khác sử dụng thông qua một phần mềm chia sẻ dữ liệu, không thể được coi là sao chép để sử dụng riêng mà phải coi là sao chép nhằm mục đích “cho nhiều người sử dụng”¹⁰. Tòa phúc thẩm tuyên buộc đương sự phải bồi thường € 1600 cho các công ty sản xuất đã bị thiệt hại vì bị XPQTG, đồng thời đương sự còn bị phạt tiền € 1000 nhưng cho nộp sau¹¹.

Vụ án Apocalypse Production Crew là vụ về XPBQ qua P2P mà Hoa Kỳ đã áp dụng biện pháp hình sự mạnh tay. Thành lập vào năm 1997, Apocalypse Production Crew là

tổ chức ăn cắp nhạc bản quyền lớn nhất tại Hoa Kỳ. Từ thời điểm được thành lập cho tới khi bị lực lượng chức năng phát hiện hồi đầu năm 2004, băng nhóm tội phạm này đã ăn cắp và phát tán bất hợp pháp 8.142 sản phẩm âm nhạc¹², gây thiệt hại nghiêm trọng cho nền công nghiệp ghi âm Hoa Kỳ. Thành viên thứ 15 của tổ chức này, Barry Gitarts, 25 tuổi, đã bị Tòa án bang Virginia kết tội vì đã tham gia vào các hoạt động ăn cắp và phát tán các sản phẩm còn chưa được phát hành ra thị trường. Cụ thể, Gitarts bị cáo buộc đã đứng ra chi trả mức phí để duy trì hoạt động và vận hành máy chủ cho tổ chức¹³. Theo đó, mức phạt mà thành viên này phải chịu là 5 năm tù giam và khoản phạt \$250.000, đồng thời phải trả lại toàn bộ sản phẩm đã ăn cắp. Trước đó, 14 thành viên của tổ chức này đều đã bị kết án. Mức phạt đối với tổ chức này đã thể hiện thái độ cứng rắn của Tòa án Hoa Kỳ đối với các loại tội phạm XPBQ qua Internet đã và đang diễn biến ngày càng phức tạp.

Hành vi tải tệp dữ liệu xuống

Đối với hành vi tải dữ liệu xuống, việc xử lý là khó khăn hơn, bởi vì người sử dụng thường viện dẫn quyền được sao chép để sử dụng riêng. Như vậy, căn cứ vào quy định ngoại lệ này, người sử dụng Internet thường tự bào chữa trước tòa rằng họ tải tác phẩm xuống là để sử dụng vào mục đích cá nhân. Vì vậy, để có cơ sở xác định hành vi XPQTG, Tòa án phải đưa ra được các chứng cứ về việc sử dụng tác phẩm ngoài mục đích cá nhân. Điều này hoàn toàn không phải lúc nào cũng thực hiện được.

Tháng 2/2003, Liên đoàn Quốc gia các

9 TGI Montpellier, 24 septembre 1999, <http://www.lexeek.com/jus-luminum/decision-tgi-montpellier-24-09-1999,18544.htm>.

10 CA Paris 15 mai 2007, xem <http://www.ca-paris.justice.fr/>.

11 http://www.lw.com/upload/pubContent/_pdf/pub1976_1.PDF.

12 Sharon Gaudin, US convicts 15th in largest music piracy case, ngày 17/5/2008, xem tại trang: http://www.pcworld.idg.com.au/article/222389/us_convicts_15th_largest_music_piracy_case/ (truy cập ngày 25/9/2014).

13 Tidd.

nhà sản xuất phim Pháp đã quyết định khởi kiện Aurelien, một sinh viên nội trú Pháp về hành vi sử dụng trái phép các tác phẩm có bản quyền sau khi lục soát và tìm thấy trong phòng của sinh viên này 488 đĩa CD Rom, ghi lại các tác phẩm điện ảnh, âm nhạc được tải từ mạng Internet. Sinh viên này viện dẫn quyền được sao chép để sử dụng vào mục đích cá nhân. Tòa án sơ thẩm Rodez đã xử trắng án cho Aurelien với lập luận “Bị cáo khai nhận đã tiến hành sao chép chỉ để sử dụng vào mục đích cá nhân. Không có bằng chứng nào cho thấy bị cáo đã phổ biến bản sao chép đến nhiều người. Bị cáo chỉ thừa nhận đã xem một trong số các bản sao chép cùng với một vài người bạn và đã cho một vài người bạn khác mượn đĩa CD Rom. Những tình tiết đó chưa đủ căn cứ để khẳng định rằng các bản sao đã được sử dụng ngoài mục đích cá nhân theo quy định của Bộ luật về sở hữu trí tuệ”¹⁴.

Toà phúc thẩm Montpellier cũng đồng ý với tuyên bố của Toà sơ thẩm với lý do sinh viên này chỉ sao chép tác phẩm để sử dụng vào mục đích cá nhân¹⁵.

Không đồng tình với phán quyết này, Liên đoàn Quốc gia các nhà sản xuất phim Pháp đã quyết định đưa vụ việc lên Toà tối cao Pháp. Toà tối cao Pháp cho rằng Toà phúc thẩm Montpellier đã không xem xét đến “tính hợp pháp của tác phẩm nguồn”¹⁶. Toà tối cao cho rằng cách giải quyết như vậy là không đúng và đã chuyển vụ việc cho Toà Phúc thẩm Aix-en-Provence xét xử lại.

Toà Phúc thẩm Aix-en-Provence đã kết

tội bị cáo vì hành vi sao chép 488 bộ phim. Tuy nhiên, kết luận của Toà Phúc thẩm Aix-en-Provence lại không dựa trên tính hợp pháp của tác phẩm nguồn mà căn cứ vào tình tiết bị cáo đã cho bạn bè mượn 17 đĩa. Như vậy, hành vi bị xử lý là hành vi chia sẻ bản sao cho người khác, vượt ra khỏi khuôn khổ sử dụng vào mục đích cá nhân.

Các vụ kiện XPBQ sau này liên quan đến vấn đề sử dụng vào mục đích cá nhân đã cho thấy rằng, ngoại lệ này chỉ có thể được sử dụng làm căn cứ để bào chữa khi bị truy tố về tội XPQTG chứ không thể cấu thành một quyền chủ quan để viện dẫn làm căn cứ cho một yêu cầu chính¹⁷.

Các vụ xâm phạm do lỗi của nhà cung cấp dịch vụ P2P, người cung cấp phần mềm và thiết bị công nghệ cao

Tại Hoa Kỳ, các công ty kinh doanh âm nhạc và phim ảnh không thành công lắm trong việc kiện những cá nhân sử dụng dịch vụ, đã hướng tới việc quy trách nhiệm cho các nhà cung cấp dịch vụ P2P. Tuy nhiên, nhà cung cấp dịch vụ luôn đưa ra lý do là họ không lưu trữ các dữ liệu trên máy mà chỉ lưu danh sách các tệp dữ liệu tại thư mục trung tâm, do đó, họ không liên quan trực tiếp đến việc sử dụng các tệp thông tin trái phép của những người sử dụng P2P. Phán quyết của Toà phúc thẩm liên bang San Francisco về việc XPBQ của công ty cung cấp phần mềm P2P Napster đã khiến cho các công ty cung cấp dịch vụ này phải thay đổi cách thức hoạt động.

14 TGI de Rodez, xem <http://www.scaraye.com/article.php?rub=6&sr=42&a=150>.

15 CA de Montpellier, 10 mai 2005,

xem <http://www.juristudiant.com/site2/modules/xfsection/article.php?articleid=29>.

16 *Tính hợp pháp của tác phẩm nguồn: l'origine licite de la source utilisée*. Như đã nói ở trên, cho đến trước thời điểm bản án của Toà án tối cao được tuyên, các hành vi bị kết án chủ yếu là hành vi phổ biến tác phẩm ra công chúng (upload), còn hành vi tải xuống thường không bị kết án với lý do sao chép để sử dụng vào mục đích cá nhân. Đối với hành vi tải lên, “tính hợp pháp của tác phẩm nguồn”, được xem xét.

17 Bản án Mulholland-Drive, xem <http://www.avocats-publishing.com/323-Mulholland-Drive-la-copie>.

Vụ Napster là vụ án quan trọng đầu tiên liên quan đến việc xử lý nhà cung cấp dịch vụ P2P về trách nhiệm liên quan đến việc phổ biến tác phẩm âm nhạc trên mạng. Tháng 1/1999, hai sinh viên của Hoa Kỳ đã sáng tạo ra một chương trình chia sẻ tệp (file-sharing program), cho phép trao đổi các tệp âm nhạc ghi dưới dạng MP3. Ngay lập tức công nghệ sao chép này đã nhanh chóng truyền đi khắp nơi và mọi loại nhạc đều có thể tải về từ internet mà hầu như không cần xin phép bản quyền. Vào thời đỉnh cao, Napster có khoảng 70 triệu người sử dụng, với tổng số khoảng 2.790 tỷ bài hát được tải xuống XPBQ, chiếm 87% tổng số tệp nhạc được chia sẻ qua Napster¹⁸.

Tháng 12/1999, ngành công nghiệp âm nhạc Hoa Kỳ RIAA đã quyết định khởi kiện Napster về hành vi XPQTG sau nhiều lần cảnh báo Napster về tình trạng sao chép các tệp nhạc của những người sử dụng Napster.

Không bằng lòng với phán quyết của Tòa sơ thẩm về việc xử trắng án cho Napster, ngành công nghiệp âm nhạc Hoa Kỳ quyết định gửi đơn lên Tòa phúc thẩm San Francisco. Ngày 12/02/2001, Tòa phúc thẩm San Francisco bác bỏ kết quả xét xử của phiên sơ thẩm đồng thời bác bỏ bào chữa của Napster rằng việc sử dụng hệ thống P2P là hợp lý (fair use) và nhận định rằng Napster đã đồng phạm tội¹⁹ với người sử dụng Internet và buộc Công ty này phải chấm dứt hành vi trao đổi tệp âm nhạc MP3.

Dưới góc độ quyền tác giả, đôi khi người xâm phạm lại là những người chỉ tham gia một cách gián tiếp thực hiện hành vi xâm phạm. Có ba hình thức xâm phạm: xúi giục, sai khiến (inducement), đồng phạm (contributory infringement) và trách nhiệm gián tiếp (vicarious liability).

Xúi giục, sai khiến (inducement)

Tháng 6/2005, trong vụ MGM v. Grokster, 125 S.Ct. 2764 (2005), Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã công bố một hình thức trách nhiệm pháp lý thứ cấp mới, theo đó: “Người nào phân phối thiết bị mà việc sử dụng thiết bị đó thúc đẩy việc vi phạm bản quyền, [...], phải chịu trách nhiệm về các hành vi xâm phạm do các bên thứ ba gây ra”. Để quy vào hình thức xúi giục hay sai khiến, chủ sở hữu quyền tác giả phải chứng minh mỗi yếu tố sau đây: Xâm phạm trực tiếp (Direct direct Infringement); Hành vi khẳng định (affirmative act); Ý định (Intentent).

Đồng phạm (Contributory contributory infringement)

Để chứng minh một người có trách nhiệm liên đới trong XPQTG, chủ sở hữu quyền tác giả phải chứng minh: Xâm phạm trực tiếp (Direct Infringement); Đã biết (Knowledge): Người bị cáo buộc là đồng phạm đã biết về việc xâm phạm trực tiếp hoặc ít nhất cũng có một số thông tin cụ thể về hành vi xâm phạm thực tế; Đóng góp vật chất (Material contribution).

Như vậy, các tổ chức phát triển công nghệ cũng chịu trách nhiệm về các hành vi trái pháp luật của người dùng cùng những người thực hiện các công cụ có mục đích chung.

Tại Hoa Kỳ, ban đầu, tòa án cho rằng các nhà sản xuất phần mềm không phải chịu trách nhiệm gì đối với các hành động của người sử dụng, bởi các phần mềm được viết ra không phải nhằm mục đích cho việc XPBQ. Chính vì vậy, một số công ty truyền thông như Hiệp hội ghi âm Hoa Kỳ đã chọn phương án mềm dẻo bằng cách gửi thông điệp cho những tác giả phần mềm “Chúng tôi biết rõ bạn là ai và chúng tôi khuyến

18 Micheal Blakely, *Digital Issues*, Queen Mary, University of London.

19 Điều 980(a) Bộ luật dân sự California (*California Civil Code*),).

khích các bạn nên dừng việc đang làm”²⁰. Tuy nhiên, các phán quyết của Tòa án tối cao mới đây đã tạo một bước ngoặt quan trọng trong thực tiễn xét xử các vụ XPBQ.

Trách nhiệm của nhà cung cấp phần mềm hoặc thiết bị công nghệ cao được xem xét khi những nhà cung cấp phần mềm có khả năng bị lạm dụng cho việc XPBQ. Điều đó có nghĩa là nếu phần mềm đó được viết ra chủ yếu để dùng cho các việc không XPBQ (substantial non-infringing uses - SNIUs)²¹, thì khi đó các nhà cung cấp phần mềm sẽ không bị truy cứu trách nhiệm. Trong trường hợp ngược lại, nhà cung cấp phần mềm phải chịu trách nhiệm liên đới về hành vi XPBQ của người sử dụng.

Công ty Grokster và Streamcast Networks, thiết lập giao diện trao đổi P2P cho phần mềm Morpheus, giúp cho hàng triệu người sử dụng Internet trên khắp thế giới có thể chia sẻ với nhau các bản nhạc hoặc các bộ phim, mà không phải tốn tiền mua.

Hai mươi tám đại công ty hoạt động trong lĩnh vực truyền thông như là MGM và Disney đã khởi kiện Grokster trước Tòa án quận trung tâm bang California (Hoa Kỳ) vì họ lo sợ rằng các cuốn phim và các đĩa hát mà họ sản xuất được sao chép một cách miễn phí, trong lúc kỹ nghệ giải trí và các nghệ sĩ không được hưởng một đồng xu nào.

Grokster đã viện dẫn đến điều khoản SNIUs (substantial non-infringing uses) - việc sử dụng phần mềm này cho các hoạt động nghiên cứu khác ngoài việc sao chép băng đĩa hát và họ đã đưa ra các nghiên cứu khoa học được thực hiện dựa trên ứng dụng phần mềm của họ. Grokster cũng đã viện dẫn đến vụ Betamax năm 1984 giữa Universal Studio kiện Sony. Đầu những năm 80, Sony

sản xuất ra một loại thiết bị có tên Betamax, có thể dùng để chép lại các phim truyền qua TV. Universal Studio kiện Sony bán sản phẩm dùng để XPBQ phim. Tòa án tối cao Hoa Kỳ phán quyết rằng Betamax có SNIUs và các công ty giải trí của Hoa Kỳ đã thua kiện.

Tại quyết định ngày 25/04/2003, Tòa án bang Californie đã bác đơn kiện của các nhà sản xuất băng đĩa và cho rằng Grokster cũng giống như các doanh nghiệp bán máy ghi âm, ghi hình hoặc máy photocopy và cả hai loại máy này đều có thể được sử dụng để thực hiện hành vi XPBQ. Do vậy, các công ty cung cấp dịch vụ P2P này không phải chịu trách nhiệm về hành vi XPQTG do người sử dụng thực hiện.

Không đồng tình với quyết định của Tòa án bang Californie, các nhà sản xuất băng đĩa đã kháng cáo phúc thẩm quyết định này lên Tòa án tối cao Hoa Kỳ. Phán quyết của Tòa án tối cao Hoa Kỳ ngày 27/06/05 đã kết luận Grokster XPBQ do Morpheus và Grokster được giới thiệu là các biện pháp thay thế cho tường lửa Napster khi người sử dụng Napster bị từ chối. Các công ty khai thác các phần mềm này đã không có cố gắng nào để hạn chế hành vi xâm phạm và đã thu được nhiều lợi nhuận từ việc bán quảng cáo trên trang web của mình khi sử dụng các dịch vụ của công ty.

Trong phán quyết này, Tòa án tối cao đã đưa ra nguyên tắc về hành vi khuyến khích (inducement rule), theo đó người nào phổ biến một vật trên cơ sở khuyến khích sử dụng vật đó trong khi vật này XPQTG, một cách rõ ràng hoặc bằng các biện pháp góp phần đáng kể vào hành vi xâm phạm đó, thì

20 Tài phim và nhạc bất hợp pháp qua Internet, xem http://www.ptic.com.vn/tintuc_chitiet.asp?news_id=1141.

21 <http://www.sas.upenn.edu/%7Earib/SNIU/>.

phải chịu trách nhiệm về hành vi XPQTG do người thứ ba thực hiện²².

Trách nhiệm gián tiếp (vicarious liability)

Trách nhiệm gián tiếp có nguồn gốc từ cùng một nguyên tắc pháp lý là người chủ phải chịu trách nhiệm về các hành động của nhân viên mình. Trách nhiệm gián tiếp áp dụng khi bị đơn có quyền và có khả năng giám sát người xâm phạm trực tiếp và cũng có lợi ích tài chính trực tiếp trong các hoạt động của người xâm phạm.

Để áp dụng trách nhiệm gián tiếp, một chủ sở hữu quyền tác giả phải chứng minh:

Xâm phạm trực tiếp (Direct Infringement); Quyền và khả năng kiểm soát (Right and Ability to Control): Người bị coi là xâm phạm gián tiếp có quyền và khả năng kiểm soát, giám sát các hành vi xâm phạm trực tiếp; Có lợi ích tài chính trực tiếp (Direct Financial Benefit).

Việc quy định trách nhiệm gián tiếp tạo động lực mạnh mẽ để nhà cung cấp theo dõi hành vi của người dùng. Trong vụ Napster, tòa cho rằng “quyền giám sát phải được thực hiện ở mức cao nhất. Quay mặt làm ngơ khi phát hiện hành vi vi phạm, vì mục tiêu lợi nhuận vẫn phải chịu trách nhiệm”. Ngoài ra, tòa án còn tuyên bố rằng, trường hợp Betamax không áp dụng trách nhiệm gián tiếp. Theo đó, nếu bạn kiểm soát, và có lợi ích tài chính từ xâm phạm trực tiếp, thì không được coi là chủ yếu để dùng cho các việc không XPBQ SNIUs.

Các công ty trong ngành công nghiệp giải trí đã lập luận rằng, họ không thành công trong việc thực hiện “lọc” công nghệ (ví dụ, các công nghệ có thể xác định được nội dung

không được quyền chia sẻ) liệu có coi là thiết lập việc “kiểm soát” cho mục đích trách nhiệm gián tiếp? Nói cách khác, các công ty đã thiết kế lại công nghệ của mình để kiểm soát hay giảm thiểu việc sử dụng vi phạm, nhưng không thành công, liệu có được coi là gián tiếp chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, các tòa án vẫn không chấp nhận lập luận này. Ví dụ, Tòa án tối cao trong vụ MGM v. Grokster lưu ý việc các công ty không thành công trong việc thiết kế thêm bộ lọc công nghệ có thể được coi là bằng chứng về “ý định - intent” trong hành vi sai khiến.

3. Các giải pháp nhằm hạn chế xâm phạm bản quyền qua P2P

Biện pháp kỹ thuật

Có hai biện pháp tự vệ phổ biến vẫn thường được sử dụng bởi các chủ thể quyền hiện nay là mã hóa (encryption) và thủy vân số (digital watermarking). Trên thực tế, đây chính là hai biện pháp kỹ thuật thông dụng giúp chủ sở hữu quyền tác giả thực thi quản lý quyền kỹ thuật số (digital rights management - DRM²³).

Trên thực tế, các chủ sở hữu quyền có xu hướng kết hợp cả thủy vân số và mã hóa nhằm tối ưu hóa việc bảo vệ bản quyền đối với các tác phẩm trên mạng Internet. Tuy nhiên, không thể phủ nhận những rào cản về mặt công nghệ vừa là thách thức vừa là động lực thúc đẩy cho sự nảy sinh của những công nghệ “bẻ khóa”, tiếp tục đe dọa tới quyền lợi của các chủ sở hữu bản quyền, đặc biệt trong môi trường chia sẻ dữ liệu tự do P2P. Khi việc kiểm soát trở nên khó khăn hơn, bên nắm giữ quyền cũng chủ động tiến hành những biện pháp mềm mỏng mang tính lâu dài, tác động trực tiếp tới ý thức của người dùng mạng.

²² http://w2.eff.org/IP/P2P/MGM_v_Grokster/.

²³ DRM liên quan đến việc kiểm soát và bảo vệ quyền sở hữu tài sản trí tuệ số (nội dung), gồm tài liệu, hình ảnh, video và âm thanh. DRM hạn chế những gì người dùng có thể làm với nội dung này cho dù họ là chủ sở hữu.

Biện pháp giáo dục

Chương trình giáo dục (Educational program)

Trong những năm gần đây, ngành công nghiệp giải trí dành nhiều quan tâm hơn tới vấn đề giáo dục cộng đồng về luật bản quyền trong môi trường số. Đơn cử như việc Liên minh phần mềm doanh nghiệp (BSA) tiến hành một chiến dịch gồm những đoạn thông báo ngắn nhưng liên tục trên radio, chủ yếu nhắm vào đối tượng những người sử dụng phần mềm trong các cơ quan, đoàn thể (ở các công ty nhà nước và tư nhân)²⁴. Hiệp hội ghi âm Hoa Kỳ đã thành lập một website có tên “Byte Me” với mục đích ngăn chặn việc phát tán những bản sao bất hợp pháp của các bài hát phổ biến ở định dạng MP3²⁵. Ngoài ra, các tổ chức trong nền công nghiệp giải trí nước này cũng gửi hàng ngàn lá thư cảnh báo về việc vi phạm tới các trường học và doanh nghiệp, cùng với đó, các nghệ sỹ nổi tiếng như Dixie Chicks và Missy Elliot cũng tham gia chiến dịch bằng cách lên sóng truyền hình MTV và BET nhằm bày tỏ mối quan tâm trước vấn đề bản quyền trên Internet²⁶. Thêm vào đó, xuyên suốt lễ trao giải GRAMMY 2004, Viện Thu âm (Recording Academy) cũng khởi xướng một chiến dịch

lớn để giáo dục công chúng, trong đó có việc thành lập website whatsthe-download.com, những thông báo được in và phát trên dịch vụ radio công cộng, các nhóm tiên phong cộng đồng và các hoạt động bán lẻ²⁷.

Kể từ tháng 9/2003, ngành công nghiệp giải trí cũng áp dụng một chiến lược giáo dục cộng đồng về luật bản quyền trên Internet bằng việc khởi kiện liên tục (mass litigation)²⁸. Tính tới đầu năm 2011, theo thống kê, riêng tại Hoa Kỳ đã có tới 100.000 vụ kiện XPBQ liên quan đến các tổ chức và cá nhân bị nghi ngờ phát tán dữ liệu bất hợp pháp thông qua hệ thống P2P²⁹. Nguyên Chủ tịch Hiệp hội ghi âm Hoa Kỳ, Cary Sherman, đã khẳng định rằng, các vụ khởi kiện là phương thức giáo dục hiệu quả³⁰. Trên thực tế, số vụ kiện vi phạm bản quyền trên Internet diễn ra tỷ lệ nghịch với số lượng file được chia sẻ bất hợp pháp qua P2P³¹ song hiệu quả giáo dục về mặt tư tưởng, nhận thức của các vụ kiện vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi³².

Cấp phép (Licensing)

Một phương pháp quan trọng trong việc tự bảo vệ của các chủ sở hữu quyền tác giả được áp dụng trong thời gian gần đây đó là cấp phép (licensing). Điển hình là trong

24 Computer Science and Telecommunications Board of National Research Council, ngày 24/01/2000, *The Digital Dilemma: Intellectual Property in Information Age*, 1st ed., National Academies Press, tr. 308;

25 Tlđđ.

26 Entertainment Industry Widens War, USA Today, ngày 13/02/2003, xem tại trang: http://usatoday30.usatoday.com/tech/news/2003-02-13-piracy-side_x.htm (truy cập ngày 25/09/2014).

27 Press Release, Recording Academy, “What’s the Download” Consumer Education Campaign Addressing the Value of Paying for Music Unveiled at 46th Annual Grammy Award, ngày 08/02/2004, xem tại trang: http://www.whatsthe-download.com/word_docs/Whats_The_Download_Launch_Press_Release.doc (truy cập ngày 25/9/2014).

28 Peter K.Yu, *The Escalating Copyright Wars*. Hofstra Law Review, Vol. 32, từ pptrang. 907 đến trang -951, 2004, trang 921, xem tại trang: <http://ssrn.com/abstract=436693> (truy cập ngày 25/9/2014).

29 Xem thêm tại trang: <http://www.zdnet.com/blog/igeneration/mass-us-copyright-lawsuits-to-reach-100000-mark/7955> (truy cập ngày 25/9/2014).

30 Benny Evangelista, *Online Music Finally Starts to Rock 'n' Roll*, S.F.Chron., ngày 29/12/2003, xem tại trang: <http://www.sf-gate.com/business/article/Online-music-finally-starts-to-rock-n-roll-2524443.php> (truy cập ngày 25/9/2014).

31 Peter K.Yu, *The Escalating Copyright Wars*, Tlđđ, trang 921.

32 Tlđđ, n.94.

tháng 4/2003, Apple Computer đã tiến hành loại hình dịch vụ nhạc số tiên tiến có tên iTunes Music Store; theo đó, Apple sẽ cung cấp dịch vụ cho phép tải về các bài hát đơn/cả album nhạc từ năm hãng thu âm lớn (Warner, BMG, EMI, Sony Music và Universal) với mức phí 99 cent mỗi bài hoặc \$9.99 mỗi album³³. Đây là mức phí rất phải chăng, chấp nhận được với đại đa số người dùng, đồng thời giúp các công ty thu âm vừa bảo vệ được bản quyền vừa kiếm doanh thu từ sản phẩm của mình.

Có thể nói, cấp phép sử dụng các sản phẩm có bản quyền là biện pháp tương đối hữu hiệu và dung hòa được lợi ích các bên. Một mặt, cấp phép sử dụng dịch vụ như iTunes và Napster chính là hình thức hợp pháp hóa đối với các website hoạt động dựa trên mạng chia sẻ P2P trước đây (KaZaA, Napster, Grokster...). Mặt khác, loại hình dịch vụ này vừa nâng cao ý thức của người dùng về bản quyền trong Internet vừa tạo cho họ sự yên tâm và thoải mái khi chắc chắn về nguồn gốc của những sản phẩm được bảo hộ trên mạng.

4. Khuyến nghị cho các nhà phát triển công nghệ P2P

Không lưu trữ hoặc tạo ra các bản sao

Đây là nguyên tắc cơ bản nhất và cần được tuyệt đối tuân thủ để hạn chế tối đa việc liên quan tới những cáo buộc của các chủ thể quyền. Về lý thuyết, điều này không hẳn là vấn đề đáng ngại đối với các nhà sáng lập công nghệ bởi hệ thống P2P được xây dựng theo nguyên tắc chia sẻ file giữa người dùng mà không cần thông qua máy chủ. Tuy nhiên, việc lưu trữ trong bộ nhớ máy tính hoặc những hành vi tương tự cần được cân nhắc. Nếu nhà sáng lập công nghệ tạo ra hoặc phân phối những bản sao bất hợp pháp (ngay cả khi chỉ là trên RAM máy tính) thì

họ đều có khả năng bị quy trách nhiệm cho hành vi xâm phạm gián tiếp. Trong trường hợp đó, bên nguyên đơn không cần thiết phải chứng minh hành vi khẳng định (affirmative act), ý định (intent), kiểm soát (control), đã biết (knowledge), lợi ích về mặt kinh tế (financial benefit) hoặc đóng góp về mặt vật chất (material contribution), việc bản sao được tự động lưu sẵn trên thiết bị đã là minh chứng rõ ràng nhất cho trách nhiệm liên đới của người phát triển hệ thống P2P.

Không khuyến khích và tạo điều kiện cho những hành vi xâm phạm quyền

Sau phán quyết của Tòa án Tối cao trong vụ Grokster, những nhà phát triển công nghệ dường như cần trọng hơn đối với bất cứ hành vi nào có nguy cơ bị kết luận là xúi giục việc sử dụng bất hợp pháp các ứng dụng chia sẻ tệp dữ liệu.

Việc quy định trách nhiệm với các hành vi xúi giục dựa trên sự xem xét kết hợp hai yếu tố hành vi khẳng định (affirmative) và ý định (intent) khuyến khích việc xâm phạm quyền. Trên thực tế, đối với các nhà sáng tạo công nghệ, việc chứng minh không phải là hành vi cố ý là điều tương đối khó khăn bởi ý định được xác định dựa trên những bằng chứng gián tiếp (circumstantial evidence); cụ thể hơn, những bằng chứng này có thể bao gồm thư điện tử, tin nhắn hỗ trợ khách hàng, các đoạn hội thoại, truyền thông, tiếp thị... Nói cách khác, thông thường, các nhà sáng lập công nghệ sẽ vấp phải khá nhiều cản trở khi đối mặt với câu hỏi về “ý định” bởi việc dò đoán phán xét của Tòa trong nhiều trường hợp là bất khả thi.

Tuy nhiên, họ vẫn có khả năng kiểm soát tình hình khi xét tới các hành vi khẳng định khuyến khích việc xâm phạm. Theo đó, những người phát triển hệ thống P2P phải phòng tránh tất cả những hoạt động có nguy

33 Laurie J.Flynn, *Apple offers music downloads with unique pricing*, *New York Times*, ngày 29/4/2003.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

cơ chứng minh cho hành vi khăng định kích lệ vi phạm quyền. Những hoạt động này có thể bao gồm:

- Thiết kế phương tiện tiếp thị và quảng bá (website, bài quảng cáo, thông cáo báo chí, newsletter, các đường link dẫn tới ý kiến của bên thứ ba hoặc văn bằng chứng nhận);
- Cung cấp hướng dẫn cho người sử dụng (ảnh chụp màn hình, FAQs, hỗ trợ khách hàng qua email, chat hoặc các bản tin văn);

Cũng cần lưu ý thêm, trong vụ án Napster, Tòa cũng đã kết luận rằng sự nỗ lực trong việc thu hút người sử dụng P2P, đối tượng được cho là trực tiếp vi phạm, cũng có thể cấu thành một hành vi khăng định khuyến khích việc vi phạm. Hay như trong trường hợp của Grokster, Tòa cũng tuyên bố việc gửi các newsletter tới các trang báo đưa tin từng đề cập tới bất cứ một sự sử dụng trái phép nội dung được bảo hộ bản quyền nào cũng đều có khả năng là hành vi khăng định với mục đích xúi giục việc xâm phạm. Chính bởi vậy, những nhà sáng lập P2P cần đặc biệt cẩn trọng khi phổ biến, hosting hoặc tiếp nhận bất cứ một bài viết của bên thứ ba về hoạt động xâm phạm quyền.

Lựa chọn kiểm soát toàn bộ hoặc không kiểm soát

Từ những phán quyết gần đây về trách nhiệm gián tiếp đối với các hành vi XPBQ, có thể thấy những nhà phát triển công nghệ đã, đang và sẽ phải lựa chọn sáng tạo theo hai hướng: một là xây dựng một hệ thống cho phép việc kiểm soát gắt gao toàn bộ hoạt động của những người sử dụng trực tiếp (end-user); hai là xây dựng hệ thống mà khiến cho việc kiểm soát nói trên là bất khả thi. Gợi ý này dựa trên cơ sở về việc xác định một hành vi đồng phạm (contributory infringement) khi đối tượng, trong trường hợp này là các nhà sáng lập công nghệ, đã biết (knowledge) hoặc có đóng góp về mặt vật chất (materially contribute) cho hoạt

động xâm phạm. Tuy vậy, vấn đề gây tranh cãi chủ yếu liên quan tới hành vi đồng phạm trong các vụ án P2P gần đây là vấn đề “đã biết”, khi mà chủ thể quyền đưa ra hàng loạt những thông báo về việc vi phạm đã được gửi tới những nhà phát triển phần mềm nhằm tạo ra chứng cứ “đã biết”, gây bất lợi cho người sáng tạo công nghệ.

Trách nhiệm gián tiếp (vicarious liability) cũng quy định rằng, phía nguyên đơn phải chứng minh bên bị đơn có khả năng kiểm soát (control) và nhận được lợi ích (benefit) từ hoạt động xâm phạm của người dùng. Vấn đề “lợi ích” thường khá khó có thể bị chối bỏ, trong nhiều vụ án P2P, miễn là phần mềm cho phép việc chia sẻ những nội dung vi phạm, khuyến khích người dùng vi phạm là đã đủ cấu thành “lợi ích”, dẫn đến việc quy kết trách nhiệm cho các nhà sáng lập phần mềm.

Như vậy, có thể thấy yếu tố “kiểm soát” thường được đặt lên hàng đầu trong các cuộc kiện tụng bản quyền P2P. Để hạn chế tối đa việc liên đới trách nhiệm gián tiếp trong các vụ kiện này, nhà phát triển hệ thống P2P được khuyến khích thiết lập một cấu trúc ngăn chặn tất cả việc kiểm soát các hoạt động của người sử dụng trực tiếp phần mềm này.

Bán sản phẩm phần mềm riêng biệt thay vì cung cấp dịch vụ lâu dài

Có thể nói, trách nhiệm gián tiếp là một trong những nguy cơ dễ xảy đến nhất đối với các nhà sáng lập công nghệ một khi hệ thống P2P được đưa lên bàn tranh tụng. Phía chủ thể quyền tác giả lập luận rằng việc có khả năng kiểm soát, ngăn chặn người dùng tiếp cận với mạng lưới P2P đã đủ để cấu thành trách nhiệm gián tiếp. Điều này càng hợp lý hơn khi yếu tố “lợi ích tài chính” được nhắc đến dưới dạng mô hình kinh doanh dựa trên lượng người sử dụng truy cập. Chính vì thế, sau khi cung cấp dịch vụ hoặc sản phẩm phần mềm hỗ trợ hệ thống P2P, điều cần thiết

là nhà sáng lập công nghệ cần kiểm soát và luôn bám sát hoạt động người dùng nhằm hạn chế khả năng bị quy trách nhiệm gián tiếp.

Trong trường hợp này, rõ ràng, việc bán lại sản phẩm phần mềm riêng biệt thay vì dịch vụ lâu dài sẽ có lợi cho những nhà sáng tạo công nghệ, khi họ không còn bị ràng buộc bởi trách nhiệm kiểm soát người dùng và quan trọng hơn là trách nhiệm gián tiếp khi phát sinh vấn đề XPBQ.

Xây dựng phần mềm “không phạm luật một cách đáng kể”

Rõ ràng, nếu một sản phẩm phần mềm được thiết kế chỉ với một chức năng duy nhất là phục vụ cho việc XPQTG thì người sáng lập phần mềm sẽ có nguy cơ cao phải đối mặt với các vấn đề pháp lý. Trên thực tế, một lượng lớn mạng chia sẻ P2P có thể được sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau mà trong nhiều trường hợp, bản thân những người sáng tạo công nghệ cũng không thể đánh giá đầy đủ.

Trên cơ sở đó, một gợi ý thiết thực cho những người phát triển phần mềm trong bối cảnh hành lang pháp luật về bản quyền trong môi trường số ngày càng khắt khe là xây dựng hệ thống có thể vận hành với nhiều mục đích sử dụng nhằm phân tán rủi ro của việc bị cho là tiếp tay cho hành vi xâm phạm. Thêm vào đó, bộ luật DMCA quy định một số ngoại lệ nhất định về việc sử dụng phần mềm P2P được cho phép theo nguyên tắc “vùng cảng an toàn” (safe harbor), ví dụ, các phần mềm có chức năng tìm kiếm (search engine). Bởi vậy, việc kết hợp ứng dụng chia sẻ tệp P2P với phần mềm tìm kiếm cũng sẽ giúp người sáng lập công nghệ trong việc giảm nguy cơ bị cáo buộc XPQTG.

Ngoài ra, để củng cố cho yếu tố “không

phạm luật một cách đáng kể” của phần mềm, người sáng lập cũng có thể chủ động phòng vệ bằng cách thu thập ý kiến công nhận từ chính những người sử dụng không vi phạm bản quyền. Điều này sẽ tạo nên một công cụ phòng vệ hữu hiệu, đặc biệt khi vấn đề xâm phạm quyền được Tòa án can thiệp.

Loại bỏ thỏa thuận cấp phép cho người sử dụng đầu cuối (EULAs)³

Mặc dù những thỏa thuận EULAs rất phổ biến trong công nghiệp phần mềm, cần lưu ý rằng bên chủ thể quyền tác giả cũng đang nỗ lực đưa loại thỏa thuận này vào làm cơ sở để chứng minh cho “khả năng kiểm soát” dẫn chiếu tới trách nhiệm gián tiếp của những người phát triển công nghệ. Theo đó, EULAs được coi như bản hợp đồng giữa người bán phần mềm, cụ thể là bên sáng lập hoặc nắm giữ bản quyền phần mềm, và người sử dụng, trong đó quy định rõ quyền kiểm soát về mặt pháp lý của người bán đối với các hoạt động của người sử dụng đầu cuối. Thỏa thuận EULAs mà cho phép người bán chấm dứt hợp đồng vào bất cứ thời điểm nào với bất kỳ mục đích nào có thể dẫn tới cách hiểu mà theo đó, người bán có quyền hợp pháp “kiểm soát” và ngăn chặn người dùng khai thác phần mềm.

Chính vì thế, người sáng lập công nghệ cũng nên cân nhắc việc phân phối sản phẩm phần mềm mà không cần đến những thỏa thuận EULAs nói trên. Loại bỏ EULAs ra khỏi giao dịch, nhà phát triển phần mềm vẫn có thể thực thi tất cả những quyền quy định trong luật bản quyền, ngăn chặn mọi hành vi sao chép và chỉnh sửa bất hợp pháp các sản phẩm công nghệ.

Nhìn chung, đối diện với tình hình pháp luật về bản quyền trong môi trường số đang ngày càng khắt khe, những nhà sáng lập P2P

34 Còn được gọi là thỏa thuận cấp phép phần mềm, đây là hợp đồng giữa người cấp phép (người sáng lập hoặc chủ sở hữu bản quyền phần mềm công nghệ) và người mua quy định về quyền của người mua trong việc sử dụng phần mềm và xác định những trường hợp cho phép việc sao chép.



cần tự xây dựng cho mình những chiến lược phòng vệ đúng đắn, giảm thiểu nguy cơ liên đới trách nhiệm trong những tranh chấp, kiện tụng, đồng thời vẫn đảm bảo sự sáng tạo được khuyến khích thể hiện trong những sản phẩm, phần mềm công nghệ thiết thực đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Như vậy, có thể thấy, nhờ vào hành lang pháp lý tương đối hoàn thiện, cũng như việc áp dụng thực tiễn giải quyết các vụ việc liên quan đến XPBQ trên Internet mà vấn nạn này đã được ngăn chặn ở một mức độ nhất định. Tại Việt Nam, thực tiễn xử lý XPBQ chủ yếu là các vụ việc liên quan đến XPQTG băng đĩa, sách lậu và sử dụng phần mềm máy

tính bất hợp pháp. Việt Nam cũng chưa có vụ xử lý xâm phạm nào liên quan đến công nghệ cao P2P. Các trang web chia sẻ phim và âm nhạc bất hợp pháp vẫn tồn tại công khai, thách thức pháp luật và việc kiểm soát của các cơ quan chức năng. Thêm vào đó, bản thân việc xét xử các vụ XPBQ thông thường ở Việt Nam đến thời điểm này hầu như vẫn chưa đạt được sự thống nhất cao giữa các cơ quan thực thi. Tuy nhiên, trong thời gian tới, việc tiếp tục thực hiện các cam kết quốc tế về bảo hộ quyền SHTT, Việt Nam cũng cần phải cân nhắc đưa ra những quy định phù hợp với thực tiễn phát triển của ngành công nghệ cao nhằm quản lý hoạt động này một cách đúng đắn và toàn diện ■

NHỮNG VƯỚNG MẮC TRONG ĐẤU TRANH, XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ TỘI PHẠM CÔNG NGHỆ CAO

TRẦN ĐOÀN HẠNH*

Theo đánh giá của Bộ Công an tại Hội nghị các quan chức cấp cao ASEAN về phòng, chống tội phạm (PCTP) xuyên quốc gia lần thứ 12 (SOMTC 12) tại Đà Nẵng (tháng 6/2013), tội phạm công nghệ cao¹ tấn công vào Việt Nam chủ yếu trong lĩnh vực tài chính, chứng khoán, ngân hàng, mua bán ngoại tệ qua Internet... Bài viết làm rõ hiện trạng tội phạm công nghệ cao tại Việt Nam, những vướng mắc trong công tác đấu tranh và xử lý cũng như kiến nghị các giải pháp nhằm xử lý và phòng ngừa loại tội phạm này.

1. Hiện trạng tội phạm công nghệ cao tại Việt Nam

Phân tích của Bộ Công an về diễn biến tình hình tội phạm và vi phạm pháp luật về công nghệ cao cho thấy, số vụ vi phạm pháp luật và tội phạm sử dụng công nghệ cao năm sau cao hơn năm trước. Tình hình tội phạm sử dụng công nghệ cao đang có chiều hướng ngày càng phức tạp, với diễn biến tăng cả về số vụ và tính chất, mức độ, hậu quả. Thực tế số vụ vi phạm pháp luật hình sự phát hiện tương đối nhiều, nhưng số vụ khởi tố và truy tố rất thấp, bởi chủ thể tội phạm thực hiện trên không gian mạng, có thể ở một nơi

nhưng lại gây ra hậu quả toàn cầu, do đó rất khó xác định chủ thể để truy nguyên và bắt giữ, do rào cản về không gian mạng và lãnh thổ.

Các loại tội phạm công nghệ cao, an ninh mạng là những vấn đề thuộc an ninh phi truyền thống đang ngày càng phổ biến và tác động, ảnh hưởng đến an ninh quốc gia. Tại Việt Nam, theo Cục cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao (Bộ Công an), một số loại tội phạm công nghệ cao phổ biến bao gồm:

Thứ nhất, tấn công máy tính, mạng máy tính: lợi dụng lỗ hổng bảo mật web, tấn công truy cập, lấy cắp, phá hoại dữ liệu (Hacking

* **ThS. Khoa Quản trị Kinh doanh 1 - Học viện Công nghệ Bưu chính viễn thông.**

1 Theo Nghị định số 25/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 7/4/2014 quy định về phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật khác có sử dụng công nghệ cao, tội phạm có sử dụng công nghệ cao là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật Hình sự có sử dụng công nghệ cao.

of PCs and networks); phát tán virus, phần mềm gián điệp (các loại trojan, worms, malware...); tấn công từ chối dịch vụ (Denial of service attacks - Botnet) .

Thứ hai, hoạt động của tội phạm có mục đích chiếm đoạt tài sản có thể phân loại thành: tội phạm gian lận thẻ ngân hàng (Credit Card fraud); tội phạm lừa đảo (Online Fraud), sử dụng thủ đoạn kinh doanh đa cấp (đầu tư, kinh doanh dịch vụ đa cấp như vụ MB24, vicongdongviet..), kinh doanh sà n vàng, ngoại tệ ảo); lừa đảo trong thương mại điện tử C2C, B2C, B2B; lừa đảo bằng email, nickchat, tin nhắn SMS- Mass marketing Fraud; gửi email, tin nhắn lừa đảo để lấy cấp account và password của email, nick chat... để lừa đảo, yêu cầu chuyển tiền, thẻ cào.

Một số phương pháp tấn công phổ biến mà tội phạm mạng thường dùng: phát tán virus, phần mềm gián điệp, keylogger, điều khiển từ xa, worm, spam... lên mạng. Phương thức phát tán chủ yếu qua spam email, websex, forum như Twister, Facebook, YouTube và trên những phần mềm cài đặt phổ biến như Unikey, Windows, Adobe... Chúng làm lây lan mã độc vào máy người dùng để lấy thông tin cá nhân như password của email, nick chat.

Nguy hiểm hơn, tội phạm công nghệ cao thực hiện tấn công hệ thống cơ sở hạ tầng thông tin, truyền thông quốc gia. Theo Cục cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao, tin tặc có nguồn gốc nước ngoài tấn công, truy cập vào hệ thống mạng của cơ quan nhà nước, một số doanh nghiệp lớn, lấy cắp nhiều dữ liệu nhạy cảm, gây thiệt hại rất lớn cho Việt Nam. Số liệu từ hãng bảo mật TrendMicro cho biết, năm 2012 có vẻ “yên ắng” hơn về các cuộc tấn công từ chối dịch

vụ (DDOS) hoặc các vụ bùng phát viruts, nhưng lại đang có cơn sóng ngầm hết sức nguy hiểm về tấn công APT (kiểu tấn công thâm lạng, bèn bí với mục đích ăn cắp dữ liệu đưa về một server bên ngoài). Dựa trên số liệu quét server tin tặc nước ngoài hoặc những server bị chiếm quyền điều khiển để ăn cắp dữ liệu, theo thống kê mới nhất của TrendMicro, Việt Nam đang bị tấn công chủ yếu vào Chính phủ, các bộ, ngành và cơ quan ngang bộ. Việt Nam có tổng số 394 server của các bộ, ngành bị kết nối âm thầm và thường trực ra các server của nước ngoài (chủ yếu là các server có địa chỉ ở Trung Quốc) mà người quản trị mạng của các đơn vị này không hề biết. Hiện tượng tấn công kiểu APT để ăn cắp dữ liệu còn nguy hiểm hơn các dạng tấn công bề nổi, dễ nhận biết khác vì người bị tấn công không hề hay biết để có biện pháp đối phó kịp thời. Với 394 server của các bộ, ngành tại Việt Nam đang bị nước ngoài đánh cắp dữ liệu quả là con số đáng báo động đối với công tác an toàn bảo mật thông tin của Chính phủ².

Theo Công ty An ninh mạng BKAV, năm 2013, tính đến đầu quý 4/2013 đã có đến 2.405 trang web của các cơ quan, doanh nghiệp của Việt Nam bị hacker tấn công. Cũng theo BKAV thì Việt Nam thiệt hại gần 8.000 tỷ đồng (gần 400 triệu USD) do virus máy tính mỗi năm (khảo sát từ năm 2012 đến đầu năm 2013)³. Theo Báo cáo tổng kết an ninh mạng năm 2014 và dự báo xu hướng 2015 của Bkav vừa công bố, năm 2014, người dùng Việt Nam thiệt hại khoảng 8.500 tỷ đồng do các sự cố từ virus máy tính. Đây là kết quả được đưa ra từ chương trình khảo sát do Bkav thực hiện vào tháng 12/2014. Mặc dù chỉ chiếm chưa đầy 0,1% tổng thiệt

2 Nguồn: Tạp chí Bưu chính viễn thông. Chi tiết <http://tapchibcv.t.gov.vn/TinBai/3479/Moi-de-doa-cua-toi-pham-mang-cong-nghe-cao-va-chien-tranh-mang>.

3 Theo thống kê của Công ty An ninh mạng Bkav, trong năm 2012 vẫn có tới 2.203 website của các cơ quan doanh nghiệp tại Việt Nam bị tấn công, chủ yếu thông qua các lỗ hổng trên hệ thống mạng. So với năm 2011 (có 2.245 website bị tấn công), con số này hầu như không giảm (Nguồn: BKAV).

hại 445 tỷ USD trên thế giới do tội phạm mạng gây ra theo ước tính của Trung tâm Nghiên cứu chiến lược và quốc tế (CSIS) Hoa Kỳ, đây vẫn là thiệt hại rất lớn đối với người dùng Việt Nam. Số thiệt hại của người dùng Việt Nam được tính dựa trên mức thu nhập của người sử dụng máy tính và thời gian công việc của họ bị gián đoạn do các trục trặc gây ra bởi virus máy tính.

2. Nhận diện các xu hướng tấn công của tội phạm mạng tại Việt Nam

Các cuộc tấn công mạng trong các năm 2012 - 2014 cho thấy, tội phạm mạng đang tiếp tục nâng cao khả năng triển khai tấn công, bao gồm cả việc “sản phẩm hóa” và bổ sung thêm nhiều tính năng vào các mã độc nhằm tấn công vào những đối tượng cụ thể. Trong năm 2015 và những năm tiếp theo, các xu hướng tấn công của tội phạm mạng chủ yếu gồm:

- Phát triển mạng Botnet tấn công các website của Chính phủ, ngân hàng, hàng không, lưới điện quốc gia; phát triển mạng botnet để lấy cắp thông tin (như Zeus, Flame, Spyeeye, Gauss); phát triển mạng botnet để phát tán tin nhắn rác, quảng cáo.

- Sử dụng phần mềm gián điệp, điều khiển từ xa để tấn công có mục đích chính trị và kinh tế các cơ quan chính phủ, ngân hàng và các doanh nghiệp lớn để lấy cắp và phá hoại dữ liệu, đặc biệt là dữ liệu liên quan đến an ninh quốc gia, quốc phòng.

- Lừa đảo, gian lận thẻ ngân hàng, chứng khoán, thương mại điện tử, thanh toán điện tử.

- Sử dụng Blog cá nhân, mạng xã hội để hoạt động phạm pháp, như xâm phạm an ninh quốc gia, thành lập băng nhóm tội phạm, xâm phạm đời tư, truyền bá văn hóa phẩm đồi trụy, phát tán virus...

- Khai thác ứng dụng điện toán đám mây

(file sharing), tấn công, lấy cắp, thay đổi, phá hoại thông tin (Anonymous lợi dụng điện toán đám mây của Amazon, khai thác lỗ hổng máy chủ, truy cập cơ sở dữ liệu, tấn công game trực tuyến Playstation Network, lấy cắp dữ liệu và thông tin thẻ tín dụng).

- Điện thoại thông minh lưu trữ nhiều dữ liệu nhạy cảm, dễ mất và lấy cắp dữ liệu, sẽ trở thành nguyên nhân hàng đầu của tình trạng mất dữ liệu.

- Xu hướng tấn công, truy cập qua VPN (Virtual Private Network - là công nghệ xây dựng hệ thống mạng riêng ảo nhằm đáp ứng nhu cầu chia sẻ thông tin, truy cập từ xa và tiết kiệm chi phí) trở nên phổ biến, do gia tăng ứng dụng truy cập qua VPN, khi nhân viên thường xuyên phải làm việc ở ngoài văn phòng.

Theo Báo cáo tổng kết của Kaspersky năm 2014 (Kaspersky Security Bulletin 2014), có 1,4 triệu vụ tấn công người dùng bằng mã độc trên Android năm 2014, tăng gấp 4 lần so với năm 2013. Trong đó, Việt Nam đứng thứ 6 trên toàn thế giới về số người dùng thiết bị di động bị mã độc tấn công. Nguy cơ mất an toàn thông tin (ATTT) đang ở mức đáng báo động khi Việt Nam có gần 50% số người dùng có nguy cơ nhiễm mã độc khi sử dụng Internet trên máy tính, xếp hạng 4 trên toàn thế giới; và đứng đầu thế giới với gần 70% người dùng máy tính dễ bị nhiễm mã độc, phần mềm độc hại cục bộ (qua USB, thẻ nhớ,...). Ngoài ra, Microsoft ước tính rằng có khoảng 80% máy tính tại Việt Nam nhiễm các loại mã độc và phần mềm độc hại⁴.

Theo báo cáo gần đây của Hiệp hội ATTT Việt Nam (VNISA), phần lớn các cơ quan, tổ chức tại Việt Nam cho phép dùng thiết bị cá nhân (di động và máy tính bảng) truy cập vào mạng lưới tại nơi làm việc

4 Nguồn: <http://tapchibcv.t.gov.vn/TinBai/4923/Hon-21-trieu-su-kien-ve-ATTT-duoc-ghi-nhan-tai-Viet-Nam>.

nhưng có tới 74% trong số thiết bị không hề sử dụng bất kỳ biện pháp bảo mật thông tin nào. Những thông số này đã đẩy lên một mối lo ngại rất lớn và cũng đặt ra một áp lực không hề nhỏ cho các lãnh đạo, chuyên gia về công nghệ thông tin (CNTT) tìm ra giải pháp để đối phó với tình trạng mất ATTT trong môi trường hiện nay⁵.

Trong quý I/2015, Trung tâm Ứng cứu khẩn cấp máy tính Việt Nam (VNCERT) đã phát hiện 1.276.051 (IP) mã độc với mục đích: tấn công dò quét dịch vụ; tấn công brute force mật khẩu qua giao thức SSH; tấn công tải tệp tin trái phép lên máy chủ dịch vụ web; tấn công giao thức FastCGI của phần mềm máy chủ Web IIS phiên bản 7.5 của hãng Microsoft; tấn công botnet sử dụng phần mềm mã độc lây nhiễm gây tràn ngập băng thông mạng (MALWARE-OTHER it-soknoproblembro TCP flood).

3. Nguyên nhân làm gia tăng tội phạm công nghệ cao tại Việt Nam

Thứ nhất, hệ thống bảo mật thông tin của Việt Nam chưa đủ sức đương đầu với tội phạm công nghệ cao

Theo các chuyên gia về CNTT, thực trạng ATTT tại Việt Nam đang tiềm ẩn nhiều nguy cơ. An ninh mạng vẫn chưa thực sự được quan tâm tại các cơ quan, doanh nghiệp. Hầu hết các cơ quan, doanh nghiệp của Việt Nam chưa bố trí được nhân sự phụ trách an ninh mạng hoặc năng lực và nhận thức của đội ngũ này chưa tương xứng với tình hình thực tế. Thực tế cho thấy, hầu như các cuộc tấn công đều gây bất ngờ cho các bên bị hại, thậm chí có nhiều cuộc tấn công xâm nhập vào hệ thống mà vài tháng sau mới bị phát hiện. Để đảm bảo cho một hệ thống được an toàn, cần phải có các yếu tố công

nghệ, quy trình và con người. Tuy nhiên, hiện nay, các cơ quan, doanh nghiệp của Việt Nam gần như không có đầy đủ các yếu tố này khiến xuất hiện rất nhiều lỗ hổng để tin tặc khai thác, lợi dụng.

Theo số liệu của Hiệp hội An toàn thông tin số Việt Nam (VNISA), chỉ số ATTT của Việt Nam trong năm 2013 là 37,5% (năm 2012 là 26%), thấp hơn rất nhiều so với Hàn Quốc (62%). Dù chỉ số ATTT của Việt Nam có bước tiến triển, song rõ ràng chưa đạt tới ngưỡng trung bình và các tổ chức, doanh nghiệp sẽ còn rất nhiều việc phải làm khi bối cảnh mất ATTT, nguy cơ chiến tranh thông tin ngày một hiện hữu. Số liệu của Trung tâm Ứng cứu khẩn cấp máy tính Việt Nam (VNCERT) cho biết, 9 tháng đầu năm 2013 đã ghi nhận 1.428 trường hợp mã độc tấn công (vượt qua tất cả số liệu của năm 2012). Các máy tính ở Việt Nam đang phát tán hơn 3,33 tỷ thư rác/ngày...⁶.

Thứ hai, việc phát hiện hành vi vi phạm pháp luật của nhóm tội phạm công nghệ cao còn gặp nhiều khó khăn

Tội phạm công nghệ cao là những đối tượng có trình độ CNTT chuyên sâu, có phạm vi hoạt động rộng, có thể gây án ở nhiều nơi trong một quốc gia hoặc xuyên quốc gia, dễ câu kết với nhau. Thủ đoạn phạm tội rất tinh vi, xảo quyệt trong khi đó lực lượng cảnh sát PCTP công nghệ cao mới ra đời, còn non trẻ nên việc phát hiện rất khó khăn. Đặc biệt hiện nay hành lang pháp luật liên quan đến vấn đề này vẫn còn thiếu cũng là nguyên nhân chính khiến nhiều cơ quan tổ tụng lúng túng khi xử lý những vụ việc này.

Thực tiễn thời gian qua cho thấy, mặc dù có rất nhiều vi phạm pháp luật hình sự trong lĩnh vực CNTT nhưng số lượng các vụ việc

5 Nguồn: <http://tapchibcv.t.gov.vn/TinBai/4923/Hon-21-trieu-su-kien-ve-ATTT-duoc-ghi-nhan-tai-Viet-Nam>

6 Nguồn: <http://www.vietnamplus.vn/kha-nang-nhan-biet-tan-cong-mang-o-viet-nam-la-rat-yeu/231229.vnp>

đưa ra xét xử rất ít. Một trong các nguyên nhân cơ bản là sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành liên quan đến những loại tội phạm này của các cơ quan chức năng. Ngoài ra, vấn đề thu thập, bảo quản và đánh giá chứng cứ cũng gặp rất nhiều khó khăn. Bởi chứng cứ của vụ án là chứng cứ điện tử; việc thu thập, bảo quản và xử lý các chứng cứ này để chứng minh tội phạm đòi hỏi phải tuân theo chu trình nghiêm ngặt, nếu không rất dễ làm mất dấu vết và không khôi phục được. Chứng cứ điện tử nếu không được lưu giữ, giám sát theo quy trình được pháp luật quy định thì sẽ không bảo toàn được tính chính xác toàn vẹn so với nguyên gốc. Bởi đặc điểm của loại tài liệu này rất dễ bị sửa chữa, xóa bớt hay chèn thêm thông tin. Trong thực tiễn, những dữ liệu máy tính thể hiện phương thức, thủ đoạn phạm tội của tội phạm công nghệ cao cho đến nay chưa được coi là chứng cứ nếu không xử lý tốt bằng các biện pháp tố tụng, chuyên hóa. Bên cạnh đó, giữa các cơ quan tố tụng còn có những nhận thức chưa thống nhất về thủ đoạn phạm tội cũng như cách thức vận dụng pháp luật để giải quyết. Chính vì vậy, việc đánh giá chứng cứ để chứng minh tội phạm là hết sức khó khăn.

Thứ ba, việc xác định các dấu hiệu cấu thành tội phạm cũng gặp nhiều khó khăn, nhất là việc xác định các dấu hiệu thuộc mặt khách quan của tội phạm. Một số vụ việc xử lý cụ thể sau đây sẽ minh chứng cho điều này:

- *Hành vi trộm cắp thông tin thẻ tín dụng:* Năm 2006, trong vụ án Nguyễn Anh Tuấn cùng 9 đồng phạm đã xâm nhập vào website bán hàng trực tuyến ở nước ngoài lấy thông tin thẻ tín dụng của khách rồi in vào thẻ ATM giả và rút tổng cộng hơn 1,6 tỷ đồng từ các máy ATM của một ngân hàng. Vương mắc của vụ này là lần theo thông tin trên các thẻ ATM giả, cơ quan điều tra không xác định được cá nhân, tập thể nào là nạn nhân của vụ án. Phía ngân hàng cũng cho

rằng, việc Tuấn và đồng bọn rút tiền tại các máy trên không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của ngân hàng trong việc làm đại lý quản lý máy do theo quy định, mọi rủi ro tài chính từ các giao dịch kể trên sẽ được chuyển về cho các ngân hàng phát hành thẻ ở nước ngoài. Hành vi của các bị can có dấu hiệu trộm cắp nhưng nếu không xác định được người bị hại thì liệu đã thỏa mãn cấu thành tội phạm? Vì vậy, liên ngành tố tụng đã trao đổi và Tòa án nhân dân tối cao đã có văn bản nhận định: “Việc chưa xác định được nạn nhân không làm ảnh hưởng đến việc xác định bản chất vụ án nên truy tố các bị cáo về tội trộm cắp là hoàn toàn có căn cứ pháp luật”. Từ đó, hai cấp tòa sơ và phúc thẩm đã xét xử Tuấn và đồng phạm về tội trộm cắp, đồng thời tuyên sung công quỹ hơn 1,6 tỷ đồng do không xác định được nạn nhân.

- *Nhóm hành vi lừa đảo đầu tư trên mạng:* Trong các vụ lừa đảo đầu tiên thật lấy điểm ảo từ các website như Colony Invest, Forex... mạng lưới đầu tư đa cấp lan rộng theo cấp số nhân nhờ chiêu lãi suất 2%-3%/ngày, tùy mức đầu tư và hoa hồng chót vót cho các trường nhóm thứ cấp. Nhưng thực tế đây là chiêu lấy tiền của người này bỏ vào túi người kia khiến nhiều nạn nhân cũng trở thành thủ phạm. Các cơ quan tố tụng nhận định, dù bị cáo không biết hoạt động đầu tư trên website là thật hay giả thì việc họ giới thiệu, lôi kéo người khác bỏ tiền thật mua điểm ảo, hưởng lãi suất tính theo điểm tích lũy... đã đủ cấu thành tội lừa đảo.

- *Nhóm hành vi cờ bạc, cá độ trên mạng:* Hiện tượng cá độ qua Internet đang có xu hướng tăng mạnh, trong khi cơ quan tố tụng đang gặp không ít khó khăn từ việc phát hiện cho đến xử lý do thiếu hướng dẫn cụ thể. Các cán bộ tố tụng cho rằng, không dễ phát hiện đường dây đánh bạc trên mạng, khi phát hiện thì việc triệt phá tận gốc cũng rất khó bởi hình thức đánh bạc này tổ chức theo hình kim tự tháp. Thông thường, các tập đoàn cá

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

độ xuyên quốc gia thành lập một hệ thống gọi là “mạng tổng” ở các khu vực hay các nước. “Mạng tổng” sẽ lập ra các công ty để chia thành nhiều “mạng con” với số tiền trong tài khoản ít hơn. Các “mạng con” tiếp tục chia nhánh cho người chơi... Sự phân cấp này giúp người vi phạm có khả năng trốn tránh sự phát hiện của cơ quan pháp luật. Nếu có bị phát hiện, thông thường chỉ có “cá nhỏ” sa lưới, còn “cá to” như người tổ chức mạng cá độ thì khó mà lần ra.

- *Nhóm hành vi lừa đảo lợi dụng mạng CNTT- viễn thông:* Thủ đoạn của tội phạm này là lợi dụng con đường du lịch vào Việt Nam rồi móc nối với một số người Việt Nam, thông qua người Việt Nam để kết nối mạng Internet, thiết lập ra một mạng riêng, diễn một số kịch bản lừa đảo mà đối tượng họ lừa đảo chủ yếu là các tổ chức và cá nhân là người nước ngoài. Khi bị phát hiện, kẻ phạm tội nước ngoài thường bị xử lý ở hình thức trục xuất ra khỏi lãnh thổ Việt Nam vì toàn bộ hành vi lừa đảo và hậu quả gây thiệt của chúng là với người nước ngoài⁷. Chính vì vậy, ngày càng có nhiều băng nhóm tội phạm này sang Việt Nam lừa đảo. Nguy hiểm hơn là loại tội phạm này nhanh chóng được những kẻ phạm tội Việt Nam học hỏi và lừa đảo với những thủ đoạn tương tự và tính vi phạm vào người Việt Nam.

- *Nhóm hành vi dùng công nghệ cao để truyền bá văn hóa phẩm đồi trụy, thu lợi bất chính:* Thủ đoạn của nhóm tội phạm loại này là thuê nhiều máy chủ tại nước ngoài, lập và quản trị một trang web với mục đích chia sẻ dữ liệu trực tuyến. Khi thông tin được đưa lên trang mạng, kẻ phạm tội tạo ra nhiều đường link và giới thiệu trên các trang mạng xã hội, diễn đàn... và thu tiền của khách khi đăng nhập làm thành viên.

Thứ tư, việc xử lý tội phạm công nghệ

cao còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe phục vụ công tác đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm

Tại Việt Nam, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 2009 (có hiệu lực thi hành từ 1/1/2010) đã sửa đổi, bổ sung thêm 5 điều luật để xử lý tội phạm trong lĩnh vực CNTT và viễn thông (Điều 224-226b). Trên thực tiễn, dù có nhiều hành vi vi phạm được các cơ quan chức năng điều tra, phát hiện thời gian qua nhưng số lượng các vụ án loại này được đưa ra xét xử rất ít. Theo Cục Cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao (C50), Bộ Công an, từ năm 2010-6/2014 lực lượng Cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao trên cả nước đã phát hiện và xác minh 11.476 đầu mối vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật liên quan đến yếu tố công nghệ cao với 3.220 đối tượng, trong đó 823 vụ việc và 1.990 đối tượng là do C50; 450 vụ việc và 1.230 đối tượng là do Công an các địa phương; tổng thiệt hại do loại tội phạm trong lĩnh vực này gây ra lên tới hàng chục ngàn tỷ đồng.

Thứ năm, khung pháp luật hình sự xử lý tội phạm công nghệ cao và năng lực của đội ngũ cán bộ còn nhiều hạn chế.

Theo đánh giá của Tòa án nhân dân tối cao, trình độ của cán bộ tố tụng và trang thiết bị của các cơ quan pháp luật còn chưa được trang bị đầy đủ và phù hợp để xử lý các loại án này. Trong khi đây là loại tội phạm mới xuất hiện ở Việt Nam, rất phức tạp, các hoạt động phạm tội trong lĩnh vực này thường rất khó phát hiện, đòi hỏi điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán phải chuyên nghiệp, có kiến thức chuyên ngành về CNTT. Bên cạnh đó, kinh nghiệm PCTP công nghệ cao của Cảnh sát Việt Nam còn ít trong khi tình hình tội phạm công nghệ cao thì lại đang phát triển rất nhanh.

7 Ví dụ, tháng 4/2012, Công an TP. Hồ Chí Minh bắt quả tang 43 người nước ngoài (quốc tịch Trung Quốc và Đài Loan) đang có hành vi lừa đảo bằng công nghệ cao; vụ Tổng cục an ninh 1 (Bộ Công an) phối hợp với Công an Phú Yên bắt 57 đối tượng là người Trung Quốc, Đài Loan và Việt Nam; vụ Công an Khánh Hòa bắt 24 đối tượng dùng Internet lừa đảo...

Hành lang pháp lý của Việt Nam quy định về loại tội phạm này vừa thiếu vừa có nhiều điểm bất cập. Ví dụ như các quy định của pháp luật đang yêu cầu Cơ quan điều tra phải chứng minh quá nhiều. Trong một vụ án lừa đảo bằng công nghệ cao chẳng hạn, có tới hàng trăm người bị hại ở khắp các nơi trên thế giới nhưng luật quy định Cơ quan điều tra phải xác minh, ghi lời khai của tất cả ngàn ấy người thì yêu cầu đó vượt quá khả năng của Cơ quan điều tra.

Ngoài nhận thức và hiểu biết về CNTT của cán bộ tố tụng còn hạn chế, các quy định của BLHS cũng còn quá chung chung, mang tính nguyên tắc. BLHS năm 1999 về loại tội phạm này (có bổ sung thêm một số tội danh mới năm 2009) nhưng mãi đến năm 2012 mới có văn bản hướng dẫn thi hành. Vì vậy, chuyện hiểu điều luật chưa thống nhất và bỏ lọt tội phạm là điều rất dễ xảy ra.

4. Kinh nghiệm quốc tế về xử lý, ngăn chặn và phòng ngừa tội phạm công nghệ cao

Theo Tổ chức Cảnh sát hình sự quốc tế (INTERPOL), tội phạm công nghệ cao (CyberCrimes) được phân chia thành 3 loại: *tấn công phần cứng và phần mềm máy tính* (ví dụ: phần mềm độc hại và xâm nhập mạng...); *tội phạm tài chính* (ví dụ: lừa đảo trực tuyến, xâm nhập của các dịch vụ tài chính trực tuyến và lừa đảo); *lạm dụng*, đặc biệt là những trẻ em (ví dụ: truyền bá ảnh, phim đồi trụy, khiêu dâm về trẻ em trên mạng). Theo INTERPOL, xu hướng mới trong tội phạm mạng đang nhập lại làm một và gây tổn kém cho nền kinh tế toàn cầu nhiều tỷ đô la. Nếu như trước đây, tội phạm mạng chủ yếu là do các cá nhân hoặc nhóm nhỏ thì ngày nay các tổ chức tội phạm đã hình thành các mạng lưới tội phạm ảo liên kết các cá nhân từ khắp nơi trên thế giới trong thời gian thực để phạm tội trên một quy mô lớn chưa từng có. Bên cạnh đó, các tổ chức tội phạm đang chuyển sang Internet để tạo thuận lợi cho hoạt động của chúng và tối đa hóa lợi nhuận của bọn tội phạm trong thời gian ngắn nhất.

Tại Nhật Bản, trước nguy cơ tội phạm công nghệ cao tăng rất nhanh cùng với sự phát triển như vũ bão của CNTT, vào năm 1999, Nhật Bản đã thành lập lực lượng Cyber Force. Cyber Force, tiền thân là Đơn vị PCTP tin học thuộc Cục CNTT (Bộ An ninh), được giao nhiệm vụ điều tra, ngăn chặn và chống lại loại tội phạm nguy hiểm này. Cyber Force được ví như đơn vị tinh nhuệ nhất của Cảnh sát Nhật Bản trong đấu tranh và bảo vệ người dân, doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức và chính phủ trước tội phạm công nghệ cao hoạt động xuyên biên giới với thủ đoạn khó lường. Cyber Force chính là cánh tay trợ giúp đắc lực cho công tác điều tra tội phạm tin học. Trung tâm xử lý thông tin của Cyber Force có nhiệm vụ thu thập và phân tích dữ liệu. Các thành viên của đội Cyber Force được đào tạo, huấn luyện thường xuyên về nghiệp vụ tin học tại phân viện đào tạo riêng (Cyber Force Training System) nhằm đảm bảo bắt kịp đà gia tăng của tội phạm công nghệ cao cũng như có thể thích ứng với mọi tình huống thực tế. Các thành viên của đội Cyber Force thường xuyên phải luyện tập và thực hành đối phó với tấn công bằng cách chia nhóm: một nhóm đóng giả là tội phạm công nghệ cao - phải cố gắng hết sức để hành động và tránh được cảnh sát và nhóm còn lại cũng hết sức nỗ lực tìm ra chân tướng tội phạm. Cách thực hành này có nhiều ưu điểm. Quan trọng hơn cả là chương trình đã đưa tất cả thành viên của Cyber Force vào tình huống thực tế nên hiểu rõ hơn về nghiệp vụ cũng như tâm lý của tội phạm từ đó tìm ra cách hóa giải tốt nhất. Cyber Force có bộ phận dò mạng được coi là nòng cốt của đơn vị. Nhờ vào một hệ thống có kỹ thuật công nghệ tiên tiến mà cảnh sát Nhật Bản có thể phân tích thông tin, qua đó khám phá ra những thủ đoạn tấn công của tội phạm tin học đồng thời chia sẻ thông tin, kinh nghiệm với các đơn vị cảnh sát khác có liên quan. Hệ thống cũng có một máy chủ tổng hợp và phân tích nguồn thông tin được phát tán qua mạng Internet.

Liên minh châu Âu (EU) đã đưa ra các điều luật trừng phạt cứng rắn hơn đối với tội phạm mạng và tin tặc. Theo đó, ngày 4/7/2013, với đa số phiếu tán thành, EU đã quyết định tăng hình phạt tù đối với người bị kết tội tấn công, vi phạm dữ liệu mạng. Trong đó, đáng chú ý là EU quyết định tăng thêm ít nhất hai năm tù cho “tội truy cập bất hợp pháp hệ thống thông tin” và ít nhất là năm năm tù đối với “tội tấn công mạng” gây hại tới các cơ sở hạ tầng như nhà máy điện, hệ thống nước và mạng lưới giao thông. Các nhà lập pháp EU cho rằng, các tội phạm mạng nghiêm trọng nhất là những đối tượng xâm phạm vào mạng lưới hạ tầng của các quốc gia và các hành vi trộm cắp dữ liệu nhạy cảm từ hệ thống máy tính. Các loại tội phạm tin học khác cũng bị tăng hình phạt, như “tội ngăn chặn trái phép hoạt động thông tin liên lạc hoặc tạo ra các công cụ cho mục đích này”. Ngoài ra, bất kỳ công ty nào sử dụng các công cụ hoặc thuê tin tặc để ăn cắp dữ liệu cũng sẽ chịu trách nhiệm theo luật mới. Hiện nay, mức hình phạt đối với tội phạm mạng có sự khác nhau giữa các quốc gia EU, nhưng hầu hết các bản án cao nhất ở mức năm năm tù và các quốc gia EU có hai năm để đưa luật mới vào thực hiện. Đây không phải là lần đầu tiên EU bỏ phiếu về việc thắt chặt các hình phạt đối với tội phạm mạng. Trong năm 2011, các nhà lập pháp EU đã đồng ý tăng hình phạt đối với tội phạm tin học, bao gồm cả hình phạt mới cho người sáng tạo các botnet (virus độc hại xâm nhập, khống chế hệ thống máy tính).

Tại Phần Lan, sự hiện diện của cảnh sát trên Internet đã giúp giảm mạnh số vụ tội phạm mạng. Theo đó, từ tháng 9/2008 đã có một cảnh sát trên Internet đầu tiên tại Phần Lan với tư cách là nhà điều tra chủ yếu với nhóm đối tượng dưới 18 tuổi. Hiện đội ngũ cảnh sát Internet ở Phần Lan đã tăng lên 40 người trên cả nước do công việc đạt kết quả tốt. Công việc hàng ngày của nhóm cảnh sát mạng là trả lời các câu hỏi trên Internet và hành động can thiệp khi cần thiết. Ví dụ khi nhận được tin nhắn có người bị đe dọa, cảnh sát Internet hỏi thêm thông tin và gửi tin

nhắn trực tiếp đến kẻ đe dọa. Theo thống kê của cảnh sát Internet, trong 95% trường hợp, chỉ cần một tin nhắn của cảnh sát là đủ để ngăn chặn hành động đe dọa. Tuy nhiên, cảnh sát Internet cũng thừa nhận lạm dụng tình dục trẻ em hiện là hình thức tội phạm nghiêm trọng nhất trên Internet, trong khi các biện pháp phòng ngừa đang được áp dụng chưa thích hợp. Ở Phần Lan, cảnh sát mạng phải hoạt động dựa trên luật pháp như các cảnh sát khác. Ngoài ra, họ cũng phải duy trì trang cá nhân và phải đăng những thông báo liên quan các vấn đề mạng xã hội để giáo dục cư dân mạng về cách hành xử trên Internet.

5. Những giải pháp xử lý, ngăn chặn và phòng ngừa tội phạm công nghệ cao tại Việt Nam

Liên quan đến việc xử lý, ngăn chặn và phòng ngừa tội phạm công nghệ cao tại Việt Nam, từ thực tiễn thời gian qua cho thấy, chúng ta cần phải tập trung vào các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục sửa đổi, bổ sung BLHS có liên quan đến nhóm tội phạm công nghệ cao với những tội danh cụ thể hơn; ban hành Luật ATTT.

Hiện nay, một số tội phạm đã lợi dụng sự tiến bộ của khoa học công nghệ để thực hiện hành vi phạm tội (đánh bạc, tổ chức đánh bạc, cá độ bóng đá, đánh bạc trực tuyến...) thông qua mạng Internet đang có xu hướng ngày càng gia tăng. Vì vậy, BLHS (sửa đổi) phải bổ sung các tội danh mới liên quan đến tội phạm công nghệ cao cũng như ban hành kịp thời các hướng dẫn thi hành nhằm giúp các cơ quan tố tụng xác định rõ ràng hành vi vi phạm, cũng như có trách nhiệm phối hợp trong công tác phát hiện, đấu tranh, phòng ngừa và xử lý hành vi vi phạm pháp luật. Việc sửa đổi BLHS nên phân loại tội phạm mạng/tội phạm sử dụng công nghệ cao theo như cách phân chia của Interpol để phục vụ cho công tác phát hiện, xử lý, đấu tranh và phòng ngừa loại tội phạm này cụ thể hơn. BLHS cũng nên có một chương riêng về tội phạm mạng/tội phạm sử dụng công nghệ cao. Trường hợp không xây dựng một chương riêng, thì ngoài việc tiếp tục bổ sung

nhóm các hành vi vi phạm để hoàn thiện các quy định về tội phạm sử dụng công nghệ cao như quy định tại các Điều 224-226B BLHS, thì nhóm các tội phạm về tài chính; tuyên truyền văn hóa phẩm đồi trụy (Điều 253 BLHS) cần có điều khoản tăng nặng với tội phạm sử dụng công nghệ cao để thực hiện hành vi phạm tội. Ngoài ra, cần tiếp tục sửa đổi các quy định của Bộ Luật Tố tụng hình sự, Luật Giao dịch điện tử, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Viễn thông... phù hợp với đặc thù và yêu cầu của công tác đấu tranh PCTP sử dụng công nghệ cao.

Hiện Dự thảo Luật ATTT đang được Bộ Thông tin và Truyền thông đưa ra lấy ý kiến rộng rãi; dự kiến trình Quốc hội thông qua năm 2015 và có hiệu lực thi hành vào năm 2016. Luật ATTT sẽ tập trung giải quyết vào các nhóm vấn đề chính hiện vẫn đang thiếu quy định pháp lý là tấn công mạng, phát tán thư rác, mã độc, lưu hành phần cứng, phần mềm có lỗ hổng; rao bán thông tin cá nhân bất hợp pháp; bảo vệ lợi ích quốc gia trên mạng... Luật ATTT sẽ làm cơ sở pháp lý cho việc triển khai công tác đảm bảo an ninh, ATTT và đấu tranh PCTP mạng trong thời gian sắp tới.

Thứ hai, tăng cường công tác phòng ngừa loại tội phạm CNTT - viễn thông.

Bên cạnh các giải pháp về mặt pháp lý nói trên, theo các chuyên gia đầu ngành trong lĩnh vực PCTP trong lĩnh vực CNTT- viễn thông thì các biện pháp cơ bản trong công tác phòng ngừa loại tội phạm này bao gồm: (i) sử dụng các công cụ kỹ thuật để ngăn chặn các vụ truy cập trái phép, lây lan virus, lây cắp dữ liệu..., phòng ngừa, bảo vệ cho các server, website, cơ sở dữ liệu, bằng các thiết bị an ninh mạng (phần cứng), các phần mềm chống virus, spyware, spam, trojan horse...; (ii) xây dựng các phần mềm quản trị hệ thống, phân quyền cho người sử dụng cơ sở dữ liệu phù hợp, có biện pháp bảo đảm an ninh mạng, không để bị tấn công từ bên trong; (iii) tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật trong lĩnh vực CNTT đối với nhân dân, nhất là trong trường phổ thông và trường đại học, cao đẳng để

sớm trang bị cho học sinh, sinh viên kiến thức pháp luật, hiểu được những hành vi nào là vi phạm pháp luật, mức độ nguy hại, chế tài xử lý và học tập ý thức bảo vệ pháp luật ngay từ trên ghế nhà trường (nhất là đối với học sinh, sinh viên trong lĩnh vực CNTT).

Thứ ba, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức trực tiếp làm công tác đấu tranh chống và phòng ngừa tội phạm sử dụng công nghệ cao

Đề xuất và trình Quốc hội thông qua Luật Tổ chức Cơ quan điều tra hình sự (sửa đổi) trong đó bổ sung quy định Cục C50 là “cơ quan khác trong Công an nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra”. Lực lượng Cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao cần nghiên cứu triển khai áp dụng hình thức “tuần tra trên mạng” bằng việc phân công cán bộ trình sát CNTT thường xuyên truy cập vào các trang mạng, thâm nhập vào các diễn đàn CNTT, nhất là các diễn đàn của giới tội phạm mạng sử dụng công nghệ cao để chủ động nắm thông tin, tìm hiểu phương thức, thủ đoạn hoạt động của tội phạm, các công cụ, phương tiện do các đối tượng phạm tội sử dụng. Tiếp tục thực hiện hiệu quả hợp tác quốc tế trong PCTP sử dụng công nghệ cao bằng việc đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong đấu tranh PCTP sử dụng công nghệ cao và đảm bảo ATTT, an ninh mạng. Tranh thủ nguồn nhân lực và học hỏi kinh nghiệm của các nước trong đấu tranh PCTP sử dụng công nghệ cao, kinh nghiệm về quản trị, vận hành hệ thống mạng. Tiếp tục nghiên cứu tranh thủ các dự án tài trợ về trang bị, phương tiện; các khóa tập huấn, hội nghị, hội thảo quốc tế về phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao để chia sẻ thông tin và phối hợp PCTP sử dụng công nghệ cao hiệu quả. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn (kể cả trong và ngoài nước) nhằm nâng cao năng lực phòng ngừa, điều tra khám phá tội phạm. Tiếp tục đầu tư cơ sở hạ tầng, nâng cấp và hiện đại hóa các trang thiết bị nghiệp vụ, thiết bị chuyên dụng theo các dự án đã được Chính phủ phê duyệt, phù hợp với đặc điểm, tính chất công tác của lực lượng Cảnh sát PCTP sử dụng công nghệ cao ■

PHÁP LUẬT VỀ HỢP TÁC PHI TẬP TRUNG CỦA CỘNG HÒA PHÁP VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

NGUYỄN HOÀNG ANH*

PHẠM LƯƠNG KHIỂN**

I. Khái quát chung về hợp tác phi tập trung

1. Khái niệm

Có nhiều cách hiểu khác nhau về hợp tác phi tập trung (HTPPT) và tương ứng với nó, cũng có nhiều phạm vi khác nhau của HTPPT.

Chương trình HTPPT của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO¹) xác định: “Chương trình được chính thức khởi động năm 2002, nhằm hỗ trợ tạo lập mạng lưới giữa chính quyền địa phương ở các quốc gia phát triển và đang phát triển với mục tiêu đấu tranh chống đói nghèo và thiếu dinh dưỡng. Sự hợp tác trực tiếp giữa thành phố với nhau, giữa các vùng với nhau được thúc đẩy bởi FAO - với vai trò là người tổ chức và cung cấp các hỗ trợ bên ngoài và

các hướng dẫn kỹ thuật”².

Theo Luật ngày 06/02/1992 về tổ chức hành chính lãnh thổ của Cộng hòa Pháp, HTPPT được hiểu là “tổng thể các hoạt động hợp tác quốc tế tiến hành bởi các chính quyền địa phương hoặc các tổ chức liên kết của chính quyền địa phương của Pháp - với phía bên kia là các địa phương nước ngoài”.

Tham Chính viện Pháp cho rằng, không phải tất cả mối quan hệ với chính quyền địa phương nước ngoài đều có thể được coi là HTPPT. “HTPPT là việc xác lập những quan hệ dài hạn giữa các địa phương Pháp với các địa phương nước ngoài, thông qua các Thỏa thuận hợp tác”³. Như vậy, các điều kiện để xác định HTPPT là: i) đối tượng hợp tác là các địa phương nước ngoài; ii) việc hợp tác phải là dài hạn.

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

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

1 FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

2 The FAO Decentralized Cooperation Programme (DCP), formally launched in 2002, helps to create networks of local government institutions in developed and developing countries with the aim of combating hunger and malnutrition. Direct city-to-city or region-to-region collaboration is promoted with FAO acting as both a catalyst and a provider of external support and technical guidance. Tham khảo tại: <http://www.fao.org/tc/dcp/>.

3 Conseil d'Etat, “Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales”, Les études du Conseil d'Etat, La documentation française, Paris 2006, trang 8.

Để chỉ về HTPPTT, có rất nhiều cách gọi khác nhau: hoạt động quốc tế của địa phương “action internationale des collectivités”⁴; ngoại vụ địa phương “action exterieure des collectivites locales”⁵. Cách gọi “ngoại vụ địa phương” có một thời gian dài được coi như chính thức, bởi đây là tên gọi chính thức của tổ chức phụ trách về lĩnh vực này: Phái đoàn phụ trách ngoại vụ của địa phương, được thành lập theo một thông tư của Thủ tướng Chính phủ Pháp năm 1983. Tuy nhiên, tên gọi này không tồn tại kể từ khi xuất hiện thuật ngữ “HTPPTT” (cooperation decentralisee) - sử dụng trong các văn bản pháp luật sau này.

Theo các học giả Pháp, nội dung của các thuật ngữ trên khá tương đồng, nhưng “hợp tác phi tập trung” là thuật ngữ diễn tả rõ nhất tính cách tân và năng động của hoạt động này trong thực tiễn hiện nay: một hợp đồng/ thỏa thuận ký kết bởi các đối tác địa phương giữa các quốc gia khác nhau nhằm thực thi các hoạt động chung⁶.

Ở Việt Nam, tồn tại khái niệm tương đương là: “ký kết và thực hiện thỏa thuận hợp tác quốc tế nhân danh cơ quan cấp tỉnh” (Pháp lệnh số 33/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 về ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế). Cụ thể: “Thỏa thuận quốc tế là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế được ký kết nhân danh... cơ quan cấp tỉnh... trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với một hoặc nhiều bên ký kết nước ngoài, trừ các nội dung sau đây: a) Hòa bình, an ninh, biên giới, lãnh thổ, chủ quyền quốc gia; b) Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tương trợ tư pháp; c) Tham gia tổ chức quốc tế liên chính phủ; d) Hỗ trợ phát triển chính thức thuộc quan hệ cấp Nhà nước hoặc

Chính phủ Việt Nam; đ) Các vấn đề khác thuộc quan hệ cấp Nhà nước hoặc Chính phủ theo quy định của pháp luật”⁷.

Như vậy, HTPPTT ở Việt Nam được hiểu là các hoạt động hợp tác giữa cấp tỉnh với các đối tác nước ngoài.

2. Các loại hình hợp tác phi tập trung

Khái niệm HTPPTT được hiểu rất đa dạng và việc phân chia các loại hình HTPPTT cũng phong phú. Dựa trên những tiêu chí khác nhau, có thể có cách phân loại khác nhau về việc hợp tác này.

Cũng xin lưu ý rằng, các cách phân loại HTPPTT ở đây dựa trên sự tiếp cận của các học giả Pháp nói riêng và các học giả ở các quốc gia phát triển nói chung, nơi ra đời của loại hình HTPPTT.

Phân chia theo nội dung hợp tác

Nếu dựa trên nội dung các hoạt động hợp tác, có thể phân chia HTPPTT thành các loại như sau: Hợp tác dưới dạng viện trợ phát triển; Hỗ trợ về thể chế; Quản lý chung các tài sản và dịch vụ.

Phân chia theo đối tác hợp tác

Dựa trên tiêu chí đối tác hợp tác, thông thường có cách phân chia HTPPTT như sau: Hợp tác với địa phương của các quốc gia đang phát triển (ví dụ: hợp tác giữa một vùng của Pháp với một tỉnh thành ở Việt Nam); Hợp tác liên biên giới (hợp tác với địa phương của các quốc gia láng giềng), loại hình hợp tác này được thực hiện chủ yếu giữa các địa phương Pháp và với địa phương của một quốc gia châu Âu láng giềng (thông thường là với các địa phương của Đức, Tây Ban Nha, Italia); Hợp tác giữa địa phương của các nước phát triển (cooperation du Nord- Nord).

4 <http://fr.wikipedia.org/wiki>

5 Conseil d'Etat, “Le cadre juridique de l'action exterieure des collectivites territoriales”; Les etudes du Conseil d'Etat, La documentation francaise, Paris 2006, p. 9.

6 CE, sdd, tr. 9

7 Điều 2 Pháp lệnh số 33/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế.

3. Vai trò của hợp tác phi tập trung

HTPPT có vai trò quan trọng đối với cả các bên: các quốc gia phát triển và địa phương của các quốc gia đang phát triển.

a. Đối với địa phương của những quốc gia phát triển (châu Âu)

Thứ nhất, HTPPT góp phần khuyến khích và quảng bá các thế mạnh của địa phương. Mỗi địa phương có những thế mạnh riêng biệt và điều này được ghi nhận bởi truyền thống tự quản trong lịch sử lâu dài của địa phương. Trong quá trình hợp tác với các địa phương ở các quốc gia khác, các địa phương ở quốc gia phát triển được dịp khuếch trương các thế mạnh của mình bên cạnh việc hỗ trợ cho các địa phương đối tác - cũng là một cách quảng bá cho địa phương mình.

Thứ hai, HTPPT tạo lập tiền đề xúc tiến đầu tư trong tương lai. Đối với các quốc gia phát triển, ngoài các mục tiêu hợp tác vì hòa bình, vì phát triển bền vững, thì HTPPT cũng mang lại cho họ những triển vọng nhất định trong định hướng phát triển kinh tế. Để có thể tiến hành các đầu tư dài hạn trong các lĩnh vực kinh tế, các yếu tố cơ sở như nền tảng văn hóa, quan hệ ngoại giao là không thể thiếu, và xuất hiện cùng với HTPPT.

Thứ ba, HTPPT tăng cường sự tham gia của người dân địa phương và cải thiện mối quan hệ giữa đại biểu dân cử với dân cư địa phương. HTPPT không bao giờ là một quan hệ đơn phương mà lợi ích của cả hai bên được tìm thấy trong mối quan hệ đó. Một trong các mục tiêu của HTPPT là củng cố mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với người dân cư trú tại địa phương đó. Điều này đúng không chỉ với địa phương đối tác mà cả với địa phương ở các quốc gia phát triển. Các nhà lãnh đạo ở địa phương hy vọng thông qua HTPPT để làm khơi dậy ý thức cộng đồng của dân cư, từ đó tạo nên các hoạt động xã hội gắn kết cộng đồng dân cư ở địa phương, tạo nên sức mạnh của cộng đồng. HTPPT lúc này không chỉ là sự hợp

tác với địa phương của quốc gia khác, mà trước hết đó là hợp tác của dân chúng ngay trong địa phương mình.

Đối với địa phương của các quốc gia đang phát triển

HTPPT đem lại lợi ích cho tất cả các bên tham gia. Tuy nhiên, có thể nói rằng trước hết, địa phương ở các quốc gia đang phát triển là đối tượng hưởng lợi nhiều nhất từ quan hệ này. Các lợi ích mà địa phương thu được có thể là lợi ích kinh tế; lợi ích về cải thiện thể chế; lợi ích chung

- HTPPT và đóng góp vào việc xóa đói giảm nghèo

Thông qua HTPPT, các địa phương nhận được sự trợ giúp từ các địa phương khác về chuyên gia công nghệ, kỹ năng, trợ giúp về nhân lực, về tài chính, trợ giúp trong nâng cao năng lực quản lý cho các cán bộ, công chức địa phương. Đây là động cơ trực tiếp thúc đẩy HTPPT ở nhiều địa phương của các quốc gia đang phát triển. Bởi vậy xu hướng hiện đại là HTPPT nghiêng dần sang các lĩnh vực trợ giúp phát triển kinh tế.

- HTPPT thúc đẩy phân quyền tại địa phương của các quốc gia đang phát triển

Về mặt pháp lý, đóng góp mạnh mẽ nhất của HTPPT là thúc đẩy sự phân quyền - điểm yếu trong cơ chế quản trị của các quốc gia đang phát triển. Và trên hết, HTPPT đã hàm chứa cốt lõi của phân quyền: HTPPT là việc trao cho các địa phương - kể cả cấp cơ sở - quyền năng liên kết, thỏa thuận và trao đổi với địa phương ở nước ngoài, một lĩnh vực vốn truyền thống thuộc về nhà nước trung ương. Thực sự HTPPT chỉ phát triển tại các quốc gia có nền phân quyền cao, và ngược lại, HTPPT thúc đẩy sự phân quyền đó.

Cuối cùng, HTPPT tuy thực hiện ở phạm vi nhỏ: các địa phương - nhưng có mối quan hệ chặt chẽ đến việc thực hiện các mục tiêu có tính toàn cầu như: phát triển bền vững; bảo vệ hòa bình nhân loại; các mục tiêu thiên niên kỷ.

II. Pháp luật về hợp tác phi tập trung của Cộng hòa Pháp

Quy định của Cộng hòa Pháp về HTPTT rất đầy đủ trong Luật về Chính quyền địa phương, trong Thông tư Liên tịch ngày 20/4/2001 và các văn bản khác. Hầu như tất cả các nội dung của HTPTT được đề cập đầy đủ trong pháp luật Cộng hòa Pháp: chủ thể của HTPTT; hình thức HTPTT; nội dung và mục đích của HTPTT; kiểm soát đối với HTPTT.

1. Chủ thể hợp tác phi tập trung

Pháp luật Cộng hòa Pháp chia các chủ thể HTPTT thành hai nhóm: các chính quyền địa phương Pháp và các địa phương đối tác

a. Các chính quyền địa phương Pháp

Các chủ thể có thẩm quyền tiến hành hoạt động HTPTT ở Pháp bao gồm: các địa phương Pháp và các đơn vị sự nghiệp liên địa phương. Theo quy định pháp luật, các chủ thể của HTPTT bao gồm: chính quyền địa phương theo pháp luật Cộng hòa Pháp và các nhóm hội của chúng: “Chỉ chính quyền địa phương và các nhóm hội của chúng (theo định nghĩa dưới đây và theo Thông tư Liên tịch ngày 20/4/2001 đã nhắc đến) mới có thẩm quyền ký các thỏa thuận HTPTT” (Điểm 1.1.1. Thông tư về nội bộ xã - hợp tác quốc tế). Cụ thể là:

- Tất cả các đơn vị sự nghiệp công - dưới hình thức hợp tác liên xã - bao gồm các nghiệp đoàn liên xã; các cộng đồng liên xã; các cộng đồng quy hoạch đô thị; các cộng đồng thành thị, các nghiệp đoàn quy hoạch.

- Các viện hoặc các tổ chức liên tỉnh - được thành lập theo Điều L.5421-1 của Bộ luật chung về Chính quyền địa phương;

- Các chi nhánh liên vùng được thành lập theo Điều L.5421-1 của Bộ luật chung về Chính quyền địa phương.

Tóm lại, đây là các đơn vị sự nghiệp liên xã, liên tỉnh, liên vùng - chúng có thể tham gia vào HTPTT như là một chủ thể chính thức.

Quyền ký kết các thỏa thuận HTPTT của

các đơn vị sự nghiệp liên xã, tỉnh, vùng có thể được lý giải bởi địa vị pháp lý của chúng: pháp luật coi chúng có tư cách ngang hàng với các chính quyền địa phương. Thuật ngữ “nhóm hội” (groupement) của chính quyền địa phương có thể hiểu là các đơn vị sự nghiệp công có thể hoạt động thay thế - ngang hàng cho các chính quyền địa phương, và chỉ bao gồm các đơn vị sự nghiệp đã được chính quyền địa phương chuyển giao quyền. Như vậy, các đơn vị sự nghiệp khác được thành lập bởi chính quyền địa phương nhưng không được chuyển giao quyền, mà chỉ là công cụ để thực thi nhiệm vụ của chính quyền địa phương đó, thì không được coi là các “nhóm hội” của địa phương, và không có quyền hành xử thay vị trí cho chính quyền địa phương. Đây chính là sự khác biệt giữa hai nhóm đơn vị sự nghiệp: nhóm được coi là chủ thể của HTPTT và nhóm không phải là chủ thể của HTPTT.

Nhóm các đơn vị sự nghiệp còn lại (không được đề cập đến trong pháp luật như là chủ thể HTPTT) bao gồm: các đơn vị sự nghiệp công địa phương, ví dụ: các trung tâm bảo trợ xã hội, các chi nhánh, các văn phòng du lịch, các đại lý đô thị, các trung tâm quản lý công vụ địa phương v.v.. Đây là các đơn vị sự nghiệp trực thuộc một địa phương nhất định (thông thường trực thuộc một xã).

Lý do khiến các đơn vị này không được coi là chủ thể của HTPTT là: chúng chỉ là các đơn vị trực thuộc một địa phương, thực thi các nhiệm vụ của địa phương chứ không được chuyển giao quyền hạn từ địa phương và hành xử độc lập, thay thế cho địa phương trong phạm vi được giao quyền. Do vậy, chúng không có tư cách pháp lý ngang hàng một địa phương, không thể xử sự như một địa phương, cụ thể là chúng không thể ký kết hợp đồng HTPTT như một chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, con đường để các đơn vị sự nghiệp địa phương kể trên tham gia vào HTPTT vẫn còn: các đơn vị sự nghiệp này có thể được chính quyền địa phương sử dụng

như một bên cung ứng dịch vụ để tiến hành một nội dung hợp tác cụ thể trong thỏa thuận HTPPT của chính quyền địa phương với các địa phương nước ngoài. Nói cách khác, các đơn vị sự nghiệp địa phương vẫn có thể tham gia vào HTPPT, chỉ không với tư cách là một chủ thể trực tiếp của HTPPT mà thôi. Điều này dẫn đến những phân biệt trong thực tế, như vẫn có thể tồn tại những thỏa thuận HTPPT do các đơn vị sự nghiệp công thuộc một xã, tỉnh, vùng hay các hình thức liên xã, tỉnh, vùng ký kết - thậm chí có thể là do một pháp nhân tư ký kết với địa phương nước ngoài. Trong trường hợp đó, các đơn vị sự nghiệp công hay các pháp nhân tư trên chỉ là chủ thể được ủy quyền, còn chịu trách nhiệm trong thực thi các thỏa thuận hợp tác vẫn hoàn toàn thuộc về chính quyền địa phương.

Như vậy, sự khác biệt cơ bản giữa các đơn vị sự nghiệp là chủ thể của HTPPT và các đơn vị sự nghiệp còn lại là tư cách pháp lý: được xử sự thay thế cho các địa phương trong các lĩnh vực đã được địa phương chuyển giao thẩm quyền. Cội nguồn sâu xa tạo nên tư cách pháp lý đó chính là thẩm quyền: thẩm quyền của các đơn vị sự nghiệp này được chuyển giao - phân quyền, chứ không phải là ủy quyền hay là công cụ trực tiếp phục vụ hoạt động của chính quyền địa phương.

b. Địa phương nước ngoài

Theo quy định của pháp luật Pháp, đối tác nước ngoài trong thỏa thuận HTPPT bao gồm: “tất cả các chính quyền địa phương, các cơ quan có thẩm quyền hoặc các tổ chức ở tất cả vùng địa lý, thực thi chức năng quản lý lãnh thổ hay vùng, hay các chức năng tương đương như thế theo pháp luật của quốc gia đó”.

Quy định này có thể bình luận như sau:

Thứ nhất, nhà lập pháp mở rộng phạm vi đối tác nước ngoài bằng cách xác định rằng: có thể họ không phải là một chính quyền địa phương hoàn chỉnh mà chỉ cần là một tổ chức có thẩm quyền quản lý địa phương. Nếu so sánh về tư cách đối tác nước ngoài

với tư cách chủ thể địa phương Pháp trong HTPPT có thể thấy nhà lập pháp dường như thoáng hơn đối với phía Pháp và ngược lại, rộng mở hơn đối với phía nước ngoài. Sự mở rộng này không phải là tùy tiện, mà được hiểu là sự cân nhắc thấu đáo và hợp lý tình trạng của các địa phương nước ngoài, trong bối cảnh nhiều quốc gia chính quyền địa phương chưa được phân quyền triệt để, mà có thể chỉ tồn tại các tổ chức quản lý lãnh thổ tại địa phương - một hình thức tản quyền của Nhà nước. Nếu yêu cầu bên đối tác phải có vị trí pháp lý ngang hàng thì sẽ làm giảm đi rất nhiều cơ hội HTPPT - đặc biệt là hợp tác với các quốc gia đang phát triển.

Pháp luật Pháp cũng chỉ ra ngoại lệ rằng, trong một số trường hợp nhất định, phía đối tác nước ngoài không bao gồm các lãnh thổ tự quản. Sở dĩ có ngoại lệ này là do e ngại ảnh hưởng đến các vấn đề quan hệ quốc tế (một số lãnh thổ tự quản ở nước ngoài có thể đang còn là vấn đề gây tranh cãi và có thể gây nên sự động chạm về chính trị nếu duy trì quan hệ HTPPT); hoặc do một số lãnh thổ tự quản nước ngoài có thể là chủ thể ngang hàng với Nhà nước Pháp trong quan hệ pháp luật quốc tế.

Thứ hai, điều kiện liên quan đến tư cách của đối tác nước ngoài là: pháp luật của quốc gia nước ngoài phải cho phép các đối tác nước ngoài có quyền ký kết các thỏa thuận HTPPT. Thực tiễn HTPPT cho thấy, trước khi ký kết thỏa thuận HTPPT, phía Pháp cần kiểm tra địa vị pháp lý của đối tác nước ngoài, xem liệu đối tác này - bất kể là cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh hay không - liệu có đủ thẩm quyền giao kết thỏa thuận HTPPT - theo pháp luật mà quốc gia đó điều chỉnh hay không; và việc ký kết thỏa thuận có được thông báo đến Bộ Ngoại giao - nơi phụ trách về các lĩnh vực hoạt động quốc tế của địa phương hay không.

Pháp luật Pháp hoàn toàn cấm việc ký thỏa thuận giữa một địa phương Pháp với một quốc gia nước ngoài hoặc một tổ chức quốc tế. Quy định này không chỉ được ngầm

hiều sau quy định về địa vị đối tác nước ngoài là các chính quyền địa phương, các vùng địa lý, v.v..

Quy định này được khẳng định mặc nhiên trong đạo luật số n° 95-115 ngày 04/2/1995 định hướng về quy hoạch phát triển lãnh thổ, và sau này được pháp điển hóa trong Bộ luật chung về Chính quyền địa phương. Điều L.1114-5 của Bộ luật quy định: “Không một thỏa thuận nào - dù với bản chất, nội dung bất kỳ - có thể được xác lập giữa một bên là một chính quyền địa phương Pháp hay một nhóm hội của chúng - với bên kia là một quốc gia nước ngoài”.

2. Nội dung, trình tự ký kết thỏa thuận hợp tác phi tập trung

a. Nội dung

Pháp luật chỉ quy định những nội dung cơ bản nhất cần có trong thỏa thuận HTPPT như: mục đích của HTPPT; nguồn tài chính của HTPPT. Trên thực tiễn, một thỏa thuận HTPPT của Pháp thường phải có các nội dung như sau:

- Nhận diện chính quyền địa phương và phía đối tác: Việc nhận diện này được thực hiện thông qua các điều khoản về tên; loại chính quyền địa phương, vùng địa lý của chính quyền địa phương; tên và chức danh của người ký kết; thể thức thông qua thỏa thuận (ví dụ: thảo luận và biểu quyết).

- Mục đích của các hoạt động hợp tác (đây là nội dung bắt buộc). Trong phần này cần có các nội dung cụ thể như: mô tả về các hoạt động cụ thể của HTPPT và các mục tiêu chung của HTPPT; định vị các hoạt động đó trong khuôn khổ các hoạt động và các mục tiêu chung của chính quyền địa phương.

Xác định chính xác các mục tiêu định lượng và định tính trong hoạt động; cũng như xác định rõ lộ trình hành động.

- Về khoản dự trù tài chính cho HTPPT của cả hai bên (đây là điều khoản bắt buộc). Tại phần này, cần quy định rõ các khoản tài chính dành cho hoạt động HTPPT: các nguồn tài chính của địa phương Pháp và của bên đối tác cũng như của các chủ thể khác

tham gia; và cũng xác định rõ các nguồn lực - kể cả nhân lực và trang thiết bị - dành cho HTPPT.

Ngoài ra trong thỏa thuận hợp tác phải ghi rõ về Thời hạn hợp tác; Tác động đến phát triển bền vững; Về điều khoản giải quyết tranh chấp

Thỏa thuận phải được dịch sang ngôn ngữ chính thức của các bên, được công khai trong nội bộ các cơ quan chính quyền địa phương các bên, các bên có liên quan. Thỏa thuận HTPPT là tài liệu mà công dân được quyền tự do tiếp cận theo nhiều hình thức khác nhau (công khai trên mạng; yêu cầu tiếp cận hồ sơ).

b. Trình tự ký kết thỏa thuận HTPPT

Việc quyết định HTPPT là thẩm quyền của địa phương và phải thực hiện thông qua thảo luận và biểu quyết hợp lệ tại Hội đồng nhân dân (HĐND) địa phương. Điều đó có nghĩa là cơ quan hành chính địa phương không tự quyết định về HTPPT, mà phải có kỳ họp của HĐND - sau phiên thảo luận và có biểu quyết thông qua về hoạt động HTPPT. Nếu kết quả biểu quyết là quá bán, HTPPT sẽ được thông qua, ghi nhận bằng một nghị quyết của HĐND và có chữ ký chứng thực của người đứng đầu Hội đồng (xã trưởng đối với cấp xã; Chủ tịch Hội đồng hàng tỉnh và Chủ tịch Hội đồng vùng đối với cấp tỉnh, vùng).

Tuy nhiên, để có hiệu lực thực thi, thỏa thuận HTPPT phải tuân thủ một số điều kiện về thủ tục. Sau khi đã được thông qua tại HĐND, thỏa thuận phải được công bố tại Tổng tập văn bản hành chính của địa phương, đồng thời chuyển đến cho tỉnh trưởng hoặc vùng trưởng tùy theo cấp địa phương tương ứng. Việc chuyển đến cho tỉnh trưởng/vùng trưởng nhằm mục đích giám sát tính hợp pháp của thỏa thuận HTPPT. Về nguyên tắc, tỉnh trưởng/vùng trưởng không có thẩm quyền trực tiếp can thiệp vào thỏa thuận này, nhưng trong trường hợp cho rằng, thỏa thuận HTPPT trái luật, tỉnh trưởng/vùng trưởng có quyền khởi kiện vụ án chống lại

thỏa thuận HTPPT. Thẩm phán hành chính là người có thẩm quyền xét xử vụ kiện này, sẽ đưa ra phán quyết cuối cùng về tính hợp pháp của thỏa thuận HTPPT.

Việc kiểm tra của tỉnh trưởng nhằm mục đích: i) Liệu thỏa thuận HTPPT có những điều khoản ràng buộc cả các địa phương không tham gia thỏa thuận, hay thậm chí ràng buộc cả Nhà nước hay không? ii) Trình tự ký kết thỏa thuận HTPPT có đúng luật không? Cụ thể là bên địa phương Pháp có bảo đảm rằng thỏa thuận là kết quả của quá trình thảo luận của HĐND của địa phương hay không? (Đối với các nhóm hội của địa phương thì thỏa thuận có phải là kết quả thảo luận của hội đồng quản trị có thẩm quyền hay không?); iii) Nội dung của thỏa thuận chỉ bao hàm các điều khoản phù hợp với thẩm quyền của địa phương; phải phù hợp với các cam kết quốc tế của Nhà nước Pháp. Theo như Thông tư ngày 20/4/2001, các thỏa thuận HTPPT phải tôn trọng các nguyên tắc của Hiến pháp như: sự toàn vẹn lãnh thổ Pháp; sự bình đẳng của công dân; tôn trọng tự do thương mại; không áp đặt sự giám hộ, kiểm soát của địa phương lên một đơn vị khác; tôn trọng thẩm quyền của địa phương.

III. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam

Hòa cùng trào lưu chung, HTPPT đã trở thành phổ biến ở Việt Nam hiện nay. Hợp tác quốc tế của các địa phương Việt Nam được mở ra trên khá nhiều bình diện, với các đối tác hết sức phong phú. Theo đánh giá chung, quan hệ HTPPT chủ yếu tập trung ở các thành phố lớn (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh) nhưng nhìn chung, cả 63 tỉnh thành đều có duy trì các quan hệ HTPPT ở các mức độ và nội dung khác nhau⁸. Có những địa phương rất phát triển về HTPPT. Ví dụ, cho đến nay, thành phố Đà Nẵng đã ký kết 62 thỏa thuận

quốc tế về thiết lập và tăng cường quan hệ hợp tác trên nhiều lĩnh vực với 33 địa phương thuộc 16 quốc gia trên thế giới⁹.

Các thành tựu do HTPPT mang lại rất to lớn, như đánh giá tổng quan tại Chi thị số 09/CT-TTg ngày 5/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ: “Trong những năm qua, việc triển khai công tác điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chủ trương đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ quốc tế, hội nhập kinh tế quốc tế, mở rộng hợp tác quốc tế của Việt Nam. Điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế là công cụ đối ngoại hữu hiệu giúp bảo đảm môi trường hòa bình, ổn định, phục vụ phát triển đất nước, bảo vệ lợi ích của quốc gia, tổ chức, cá nhân của Việt Nam, góp phần thực hiện hội nhập kinh tế quốc tế, mở rộng hợp tác quốc tế (HTQT), đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”.

Trên bình diện pháp luật, các quy định về HTPPT của Việt Nam nằm khá tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Văn bản mang tính tổng hợp và trực tiếp liên quan đến lĩnh vực này nhất chính là Pháp lệnh số 33/2007/PL-UBTVQH11 về Ký kết và thực hiện các thỏa thuận quốc tế năm 2007 (Pháp lệnh số 33/2007). Sự đóng góp của Pháp lệnh là quan trọng trong thúc đẩy thực tiễn hợp tác của các địa phương Việt Nam. Nhưng bên cạnh đó, một số quy định của Pháp lệnh số 33/2007 còn chưa rõ ràng hoặc cần đổi mới để tạo điều kiện hơn nữa cho HTPPT trong thời gian tới.

1. Chủ thể của hợp tác phi tập trung

a. Về phía Việt Nam

Trên bình diện pháp luật, Pháp lệnh số 33/2007 không quy định cho cấp dưới tỉnh thẩm quyền ký kết các thỏa thuận quốc tế. Đây là một trong những khó khăn của khung

8 Tham khảo: <http://www.consulfrance-hcm.org/Cooperation-decentralisee,500>.

9 Xem http://fad.danang.gov.vn/default.aspx?id_NgonNgu=VN&id_ThucDonSub=271&TinChinh=0&id_TinTuc=6176&TrangThai=BanTin đăng nhập 26/12/2014, truy cập ngày 22/12/2015.

pháp luật hiện hành về ký kết thỏa thuận HTQT, “bó hẹp” chủ thể ký kết thỏa thuận HTQT. Như đánh giá góp ý của UBND tỉnh Hải Dương: “Pháp lệnh không có Điều nào quy định cụ thể về việc cơ quan cấp dưới trực thuộc cơ quan cấp tỉnh trong việc ký kết văn bản thỏa thuận quốc tế với các tổ chức nước ngoài, nên không có căn cứ cụ thể về pháp luật để thực hiện”¹⁰.

Thực tiễn cho thấy, ngoài các chủ thể là cơ quan cấp tỉnh, còn có rất nhiều chủ thể là cấp huyện hoặc các tổ chức khác của địa phương ký kết thỏa thuận HTPTT. Trong số các chủ thể đó, cấp huyện tham gia ký kết thỏa thuận HTQT rất đông đảo trên thực tế. Nhu cầu ký kết thỏa thuận quốc tế của các huyện là có thực - đặc biệt là đối với một số huyện do vị trí địa lý đặc thù, do điều kiện phát triển kinh tế - xã hội cao, có rất nhiều cơ hội HTQT. Vai trò độc lập của cấp huyện đảm bảo cho ký kết và thực hiện thỏa thuận HTQT nhanh gọn, có hiệu quả.

Tình hình đó cho thấy rằng, việc phân cấp cho các cấp dưới tỉnh ký kết các thỏa thuận HTQT là nhu cầu thực sự. Ở các cấp dưới tỉnh, việc ký kết và thực hiện thỏa thuận HTQT sẽ rất nhanh chóng, đơn giản và việc thực thi sẽ có hiệu quả.

Do vậy, cần nhanh chóng sửa đổi Pháp lệnh số 33/2007 theo hướng mở rộng thẩm quyền ký kết các thỏa thuận HTQT cho các địa phương - không chỉ dừng lại ở cấp tỉnh, mà nên mở rộng cho cả cấp huyện, và về lâu dài có thể tính đến việc phân cấp thẩm quyền này cho tất cả các địa phương có tổ chức chính quyền địa phương đầy đủ. Và bên cạnh cấp huyện, nên quy định cả thẩm quyền ký kết thỏa thuận quốc tế cho các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt - loại chủ thể mới xuất hiện trong quy định của Hiến pháp năm

2013. Với đặc thù về hành chính cũng như phát triển kinh tế, các đơn vị hành chính kinh tế chắc chắn có nhu cầu thiết thực trong ký kết các thỏa thuận HTQT.

Cũng nên sửa đổi quy định chung chung “cơ quan nhà nước cấp tỉnh”, để chỉ rõ là “chính quyền địa phương cấp tỉnh, huyện”. Việc sửa đổi này giúp cho việc nhận diện chủ thể ký kết thỏa thuận quốc tế được rõ ràng hơn, bởi việc nhận diện người đại diện cho chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật là rất rõ ràng (chứ không chung chung như “cơ quan nhà nước cấp tỉnh”. Hơn nữa, sử dụng cụm từ “chính quyền địa phương” cũng là phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành - như quy định của Hiến pháp năm 2013.

b. Về phía nước ngoài

Các đối tác nước ngoài chưa được quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật hiện hành. Điều này một mặt tạo ra cơ hội lựa chọn rộng rãi cho phía Việt Nam, nhưng mặt khác cũng tiềm ẩn những rủi ro nhất định: khả năng ký kết tùy tiện, không có sự sàng lọc, tập trung và do đó, dễ dẫn đến việc lãng phí nguồn lực, thời gian; tiềm tàng rủi ro về “xâm lấn” thẩm quyền. Có nguy cơ là nếu không định hướng rõ, địa phương có thể ký kết thỏa thuận với những tổ chức quốc tế hay những chủ thể khác của luật công pháp quốc tế - điều mà chỉ có Nhà nước mới có thể thực hiện theo pháp luật quốc tế v.v.

Theo kinh nghiệm pháp luật của Cộng hòa Pháp thì các địa phương chỉ có thể ký kết thỏa thuận HTQT với các chính quyền địa phương hoặc các nhóm hội địa phương nước ngoài là để tránh các rủi ro nói trên. Chúng ta cần tham khảo quy định này, nhưng cũng có thể mở rộng thêm thẩm quyền ký kết các thỏa thuận quốc tế giữa địa phương với các

10 Báo cáo tổng kết 05 năm thực hiện Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế, số 113 BC-UBND, ngày 28/9/2012 của UBND tỉnh Hải Dương.

tổ chức phi chính phủ (nhưng không phải là chủ thể của luật công pháp quốc tế). Các trường hợp thực hiện dự án với các tổ chức khác cần phải do Chính phủ hoặc các cơ quan nhà nước trung ương ký kết, còn địa phương chỉ là địa chỉ triển khai.

2. Trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế

Ở nước ta, quy định về thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế của địa phương còn khá rườm rà phức tạp. Đó là nguyên nhân dẫn đến việc một số địa phương, như trong các Báo cáo Tổng kết việc thực hiện Pháp lệnh số 33/2007 đã kiến nghị: “Bổ sung quy định cụ thể về các trường hợp cơ quan cấp tỉnh được phép ký kết văn bản thỏa thuận trong thẩm quyền mà không phải lấy ý kiến của Bộ Ngoại giao”¹¹.

Các bước trong thủ tục ký kết dự án HTPTT còn rất phức tạp. Ở cấp tỉnh, một đề án thỏa thuận hợp tác đã phải trải qua khá nhiều cấp ngành ở địa phương để thống nhất ý kiến trước khi trình lên Sở Ngoại vụ, nhưng sau đó, trình tự đề xin ý kiến của các cơ quan trung ương còn phức tạp không kém. Việc xin ý kiến của nhiều cấp ngành sẽ làm kéo dài đáng kể thủ tục ký kết thỏa thuận HTQT. Đặc biệt, trong trường hợp một số bộ, ngành được hỏi ý kiến mà không có câu trả lời thì khả năng địa phương chờ đợi sẽ là rất lâu dài. Pháp luật quy định thời hạn phải trả lời ý kiến của bộ, ngành là 07 ngày làm việc, nhưng lại không kèm theo chế tài cụ thể, do vậy việc thực thi nghiêm túc thời hạn này cũng là thách thức lớn. Theo chúng tôi, để thực thi nghiêm túc quy định về thời hạn, có thể tham khảo kinh nghiệm hành chính của Cộng hòa Pháp: Trong trường hợp không trả lời sau thời hạn luật định, có thể hiểu là sự đồng ý.

Chúng tôi cho rằng, việc ký kết thỏa thuận HTPTT trước hết và cơ bản nhất là xuất phát từ nhu cầu của địa phương, và địa phương hơn ai hết hiểu về sự cần thiết, tính khả thi của dự án. Việc hỏi ý kiến các cấp ngành trung ương đôi khi mang tính thủ tục vì họ khó có thể nắm rõ bản chất sự việc như địa phương. Mặt khác, có những thỏa thuận HTPTT có quy mô rất nhỏ (xây một trường mầm non, một trạm bơm nước cho xã) vẫn phải tuân thủ đầy đủ thủ tục trên, nên sẽ làm cản trở và tăng chi phí tài chính, chi phí thời gian cho dự án. Nên có quy định giới hạn về tính chất, mức giá trị hay quy mô cho những thỏa thuận hợp tác không cần thủ tục xin phép các cơ quan trung ương.

Ngoài ra, để giảm bớt gánh nặng về thủ tục cho HTPTT, cần nghiên cứu sắp xếp lại các lĩnh vực thẩm quyền của chính quyền địa phương, từ đó có cách quy định nhất quán trong pháp luật: những loại việc đã được phân cấp cho chính quyền địa phương thì địa phương có quyền tự chủ trong ký kết thỏa thuận quốc tế, chỉ cần thông báo về thủ tục cho Bộ Ngoại giao sau khi đã ký kết. Những việc khác, nếu vẫn nằm trong phạm vi công việc ủy quyền của cấp trên thì mới cần qua các thủ tục xin ý kiến, trong đó đặc biệt chỉ xin ý kiến cơ quan đã ủy quyền và Bộ Ngoại giao.

Tuy vậy, quy định về trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận HTPTT một mặt vừa phức tạp, mặt khác lại khá lỏng lẻo. Như quy định người “quyết định” việc ký kết là một cá nhân: Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Nếu như việc hỏi ý kiến các cơ quan nhà nước cấp trên chỉ mang tính hình thức thì số phận dự án HTPTT thực chất sẽ nằm trong tay một cá nhân. Điều này có thể gây ra những rủi ro nhất định: việc thiếu cân nhắc về tính cần

11 Báo cáo tổng kết 05 năm thực hiện Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế” số 113 BC-UBND, ngày 28/9/2012 của UBND tỉnh Hải Dương.

thiết, tính khả thi của dự án; thiếu tính giải trình do thủ tục chỉ cần một cá nhân quyết định; và có thể dẫn đến việc sử dụng những nguồn lực của địa phương một cách lãng phí hay kém hiệu quả (do góp phần vốn đối ứng hay góp nhân lực vào dự án mà tính khả thi hay sự cần thiết của dự án lại chưa được chứng minh). Chưa nói đến việc một cá nhân quyết định dự án HTPPT lại tiềm ẩn nguy cơ vi phạm pháp luật: Đối tác phía Việt Nam được lựa chọn để thực hiện dự án lại là phía quen biết, là “sân sau” của người quyết định dự án.v.v..

Kinh nghiệm pháp luật của Cộng hòa Pháp trong lĩnh vực này, việc ký kết thỏa thuận HTPPT thuộc về thẩm quyền của chính quyền địa phương, mà cụ thể là cơ quan dân cử địa phương. Điều đó đảm bảo tính khoa học, tính toàn diện và tính giải trình của dự án HTPPT. Để đảm bảo phát huy tính năng động và kịp thời trong ký kết dự án HTPPT, Việt Nam có thể quy định cho UBND địa phương là chủ thể quyết định việc ký dự án. Điều này cũng phù hợp với quy định của pháp luật về thẩm quyền và vị trí pháp lý của UBND. Chủ tịch UBND chỉ là người đại diện cho chính quyền địa phương trong ký kết thỏa thuận HTQT, còn việc bàn bạc và quyết định ký kết thỏa thuận quốc tế phải thuộc thẩm quyền của UBND.

3. Cần quy định về thủ tục công bố thỏa thuận hợp tác phi tập trung

Các văn bản pháp luật của địa phương cần rõ ràng, minh bạch và dễ tiếp cận. Thỏa thuận HTPPT liên quan đến một diện đối tượng rộng rãi: tất cả dân cư địa phương, cộng đồng và do vậy, càng cần được công bố công khai, minh bạch. Pháp luật hiện hành chưa quy định về thủ tục công bố thỏa thuận HTPPT. Do vậy, cần bổ sung quy định công khai thỏa thuận HTPPT dưới nhiều hình thức, trong đó có hình thức chính thức là đăng tải trên Công báo tỉnh. Ngoài ra, thỏa thuận phải được gửi đến các cơ quan hữu quan, được đăng tải trên báo/đài của địa phương. Cũng cần quy định khả năng tiếp

cận toàn văn thỏa thuận HTQT của địa phương khi người dân hoặc tổ chức có quan tâm. Hoặc có thể dẫn chiếu quy định của Luật Tiếp cận thông tin (sắp được ban hành) về quyền tiếp cận của người dân đối với hồ sơ thỏa thuận HTPPT.

4. Cần quy định về nội dung bắt buộc của thỏa thuận hợp tác phi tập trung

Nội dung thỏa thuận HTPPT tùy thuộc vào mục tiêu và bối cảnh cụ thể của từng trường hợp hợp tác. Tuy nhiên, pháp luật cần có quy định khung tối thiểu, nghĩa là những yếu tố bắt buộc phải có trong một thỏa thuận HTPPT. Điều này sẽ tránh cho thỏa thuận HTPPT rơi vào tình trạng chung chung, khó thực hiện về sau. Các nội dung tối thiểu cần có trong một thỏa thuận HTPPT là: mục tiêu của ký kết thỏa thuận; tài chính và đóng góp khác của các bên trong thực thi thỏa thuận; đánh giá tác động đối với các lĩnh vực chính trị, kinh tế - xã hội, tài chính, an ninh, quốc phòng và các tác động khác trên địa bàn tỉnh (nếu cần thiết).

5. Cần quy định về cơ chế giải quyết tranh chấp trong thỏa thuận hợp tác phi tập trung

Thủ tục giải quyết các tranh chấp liên quan đến thỏa thuận HTPPT chưa được quy định trong pháp luật. Thực tế cho thấy, chỉ có thể sử dụng phương pháp loại trừ hay suy luận để cho rằng, tòa dân sự Việt Nam sẽ có thẩm quyền trong xử lý các loại tranh chấp này.

Bởi vậy, chúng tôi cho rằng, nên có quy định cụ thể về thẩm quyền của các chủ thể khác trong giải quyết tranh chấp về thỏa thuận HTPPT. Quy định mở rộng thẩm quyền giải quyết cho các chủ thể khác sẽ tăng thêm cơ hội được giải quyết trên nền tảng pháp luật cho các bên. Trong trường hợp này, cần mở rộng sang thẩm quyền của tòa hành chính, của trọng tài và các thiết chế giải quyết tranh chấp lựa chọn khác. Các quy định cụ thể sẽ tránh được các trường hợp khó khăn trong áp dụng pháp luật.

Ví dụ như cần mở rộng quy định về thẩm

quyền xét xử của tòa ra khỏi khuôn khổ các quyết định hành chính có tính cá biệt, nghĩa là sang các loại văn bản chứa các quy tắc xử sự áp dụng cho diện đối tượng chung, không xác định (dân cư địa phương) và ảnh hưởng đến lợi ích chung cả cộng đồng. Nếu quy định như vậy, tòa hành chính sẽ có thẩm quyền trong giải quyết tranh chấp liên quan đến thỏa thuận HTPTT. Và việc mở rộng thẩm quyền của tòa hành chính đang là xu hướng chung của các nền tài phán hành chính hiện đại trên thế giới, nhắm đến mục tiêu tăng cường bảo vệ pháp lý cho các bên liên quan, đồng thời tạo lập cơ chế kiểm soát nền hành chính một cách chặt chẽ hơn, hiệu quả hơn.

6. Cần đơn giản hóa hệ thống pháp luật liên quan

Theo kinh nghiệm thực tiễn của các địa phương, một trong cản trở lớn nhất trong việc thực hiện các thỏa thuận HTQT của địa phương là do hệ thống pháp luật kèm theo rất phức tạp. Đây không chỉ là hệ thống pháp luật về ký kết thỏa thuận quốc tế, mà còn là tất cả các quy định pháp luật có liên quan trong quá trình triển khai dự án hợp tác, trong đó đặc biệt là các quy định về thủ tục tài chính, thuế.

Bởi vậy, theo chúng tôi, để nâng cao hiệu quả thực hiện thỏa thuận HTPTT, cần hoàn thiện cả hệ thống pháp luật chứ không chỉ riêng các văn bản điều chỉnh về HTPTT. Đó là việc sửa đổi các quy định trong lĩnh vực ngân sách địa phương sử dụng các khoản thu và chi từ HTPTT. Các quy trình thủ tục về thanh quyết toán tài chính cho đơn vị sự nghiệp và cơ quan hành chính cần được làm đơn giản theo hướng: làm rõ ràng trách nhiệm của cơ quan, quản lý bằng sản phẩm đầu ra chứ không nặng về giấy tờ hành

chính. Trên tất cả, đó là việc quy định lại thẩm quyền của từng cấp địa phương theo hướng xác định rõ thẩm quyền của từng cấp chính quyền và trao tự chủ về tài chính, về thực thi tổ chức các hoạt động theo thẩm quyền đó. Chỉ trên cơ sở một quyền tự chủ rõ ràng, rành mạch thì địa phương mới chủ động triển khai, thực thi và chịu trách nhiệm về các thỏa thuận HTQT của mình. Việc đẩy nhanh tiến độ thực hiện một thỏa thuận HTQT sẽ kích lệ địa phương tìm kiếm và thực thi các thỏa thuận khác về sau.

Ngoài các giải pháp hoàn thiện pháp luật, cần áp dụng các giải pháp hỗ trợ cho việc thực hiện pháp luật trong ký kết thỏa thuận hợp tác quốc tế của địa phương như:

- *Nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý hoạt động HTPTT*

Theo Báo cáo tình hình công tác đối ngoại ở thành phố Hà Nội thì đội ngũ cán bộ làm công tác đối ngoại kinh tế của thành phố còn hạn chế và cần liên tục được bồi dưỡng về kiến thức quan hệ quốc tế, kinh tế đối ngoại và ngoại ngữ. Một số sở, ngành và quận, huyện vẫn chưa có cán bộ làm công tác đối ngoại. Việc thiếu kiến thức đối ngoại, đặc biệt là đối ngoại kinh tế ảnh hưởng không nhỏ đến thực tiễn công tác đối ngoại của mỗi cơ quan nói chung và cả hệ thống các cơ quan làm công tác đối ngoại của thành phố nói riêng. Ngoại ngữ còn ở trình độ thấp khiến cho việc liên hệ trực tiếp với đối tác nước ngoài, nhất là liên hệ trao đổi làm việc ở các sở, ngành còn gặp khá nhiều khó khăn¹².

Cần có chương trình đào tạo, bồi dưỡng cập nhật kiến thức cho các cán bộ làm công tác đối ngoại. Đó không chỉ là kiến thức ngoại ngữ, kiến thức đối ngoại mà cả kiến thức pháp lý. Các hiểu biết pháp luật về

12 Báo cáo Kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên lĩnh vực đối ngoại của Thủ đô từ năm 2004 đến năm 2014", của Sở Ngoại vụ Hà Nội, Hà Nội tháng 12/2014.



HTPTT là rất cần thiết cho thực thi trong thực tiễn, đây là lĩnh vực khó và hiện có ít công trình nghiên cứu, lý luận.

- Tăng cường cơ chế định hướng và hỗ trợ cho HTPTT

Thực tiễn cho thấy, công tác định hướng, hỗ trợ cho hoạt động HTPTT còn kém, còn thiếu sự định hướng rõ nét hay chưa có sự lồng ghép vào chiến lược hội nhập của quốc gia. Các hoạt động hợp tác của chính quyền địa phương chủ yếu là kế thừa từ lịch sử, hoặc phát sinh một cách tự phát theo vùng địa lý, thậm chí chỉ là quan hệ cá nhân của các lãnh đạo địa phương.

Chúng tôi cho rằng, cần tăng cường các thiết chế hỗ trợ cho HTPTT, cụ thể là Nhà nước - Bộ Ngoại giao nên có bộ phận chuyên trách phụ trách về HTPTT. Bộ Ngoại giao,

Văn phòng Chính phủ cần đẩy mạnh các hoạt động mang tính định hướng cho HTPTT: hàng năm nên có xuất bản phẩm công bố về tình hình HTPTT; có hướng dẫn về lập hồ sơ, ký kết, thực hiện các thỏa thuận HTPTT.

Chúng ta cũng có thể xã hội hóa hoạt động định hướng, hỗ trợ cho HTPTT khi nguồn lực của Nhà nước chưa nhiều và phải dành cho các hoạt động hoạch định chính sách vĩ mô. Có thể sử dụng nguồn lực từ xã hội dân sự, cho phép các địa phương liên kết, lập ra các hiệp hội hỗ trợ để HTPTT. Các tổ chức phi chính phủ có nhiều kinh nghiệm trong việc làm hồ sơ và thực hiện các dự án HTQT có thể được khuyến khích về mặt cơ chế để có những hoạt động mang tính định hướng, hỗ trợ cho địa phương trong lĩnh vực này như: xuất bản các ấn phẩm; tổ chức các khóa đào tạo.v.v..■

ĐỊNH HƯỚNG CHỦ ĐỀ VIẾT BÀI ĐĂNG TẢI TRÊN TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2016

Chuyên mục Nhà nước và pháp luật

Bên cạnh các đề tài truyền thống, trong năm 2016 Tạp chí sẽ chú trọng đăng tải các bài viết về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Trong đó, đặt trọng tâm vào các bài viết liên quan đến hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan của Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Tạp chí hoan nghênh các bài viết về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Tạp chí tiếp tục đăng tải các bài viết bình luận về Hiến pháp năm 2013 nhằm giới thiệu, tuyên truyền những giá trị tiến bộ của bản Hiến pháp; các bài viết về cải cách tư pháp, cải cách hành chính; đổi mới hoạt động lập pháp; về vấn đề xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; các bài viết cho tiểu mục **Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam**, phục vụ Kỷ niệm 70 năm ngày Tổng tuyển cử đầu tiên bầu Quốc hội (6/1/1946 – 6/1/2016); phục vụ tổng kết hoạt động của Quốc hội nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016); các bài phân tích, bình luận và tuyên truyền cho các văn kiện của Đại hội lần thứ XII của Đảng; các bài viết phục vụ bầu cử Quốc hội khóa XIV và Hội đồng nhân dân các cấp, nhiệm kỳ 2016-2021.

Chuyên mục Bàn về dự án luật

Trong năm 2016, Tạp chí sẽ chú trọng đăng tải các bài nghiên cứu, góp ý liên quan đến nội dung các dự án luật quan trọng được dự kiến trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2016 của Quốc hội như: Luật Biểu tình; Luật về Hội; Luật Báo chí (sửa đổi); Luật Ban hành quyết định hành chính; Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi); Luật Quy hoạch; Luật Dược; Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi); Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (sửa đổi); Luật Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ; Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (sửa đổi); Luật Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ; Luật Chứng thực; Luật Trợ giúp pháp lý (sửa đổi)...

Chuyên mục Thực tiễn pháp luật

Cùng với việc đăng tải các bài viết liên quan đến việc triển khai thực hiện các luật, pháp lệnh trên thực tế, nêu và phân tích được những khó khăn, vướng mắc, hạn chế của các quy định pháp luật trong quá trình thực hiện, đề xuất những giải pháp khắc phục, Tạp chí coi trọng các bài viết cung cấp thông tin về kinh nghiệm

thực tiễn trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Chuyên mục Chính sách

Xuất phát từ các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội mà nghị quyết của Quốc hội đã đề ra, Tạp chí tập trung vào các vấn đề về hoàn thiện các chính sách liên quan đến chính sách trong hoạt động lập pháp, yêu cầu hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chống tham nhũng, lãng phí và phòng, chống tội phạm; Chính sách gắn với phát triển bền vững, tăng trưởng với công bằng xã hội và chống lạm phát, đảm bảo việc làm, an sinh xã hội. Coi trọng các bài viết đề xuất các giải pháp và kiến nghị hoàn thiện các cơ chế, chính sách trong các lĩnh vực kinh tế - dân sự, lao động, văn hoá giáo dục, khoa học công nghệ, y tế và xóa đói giảm nghèo, việc thực hiện tái cấu trúc nền kinh tế, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015.

Chuyên mục Kinh nghiệm quốc tế

Năm 2016, Tạp chí tiếp tục tập trung vào các vấn đề pháp luật quốc tế liên quan đến những kinh nghiệm xây dựng hiến pháp, lập pháp và tổ chức bộ máy nhà nước của các nước để tham khảo, vận dụng vào tình hình thực tiễn Việt Nam; các thiết chế về bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân trong quá trình hội nhập quốc tế; Các cơ chế quốc tế về phòng, chống tội phạm; Những vấn đề liên quan đến bảo vệ chủ quyền quốc gia; Bảo vệ an ninh, chủ quyền lãnh thổ trên biển; Các vấn đề về ASEAN.

TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG NỔI BẬT CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2015



Lãnh đạo, cán bộ Viện Nghiên cứu Lập pháp thăm, tặng hoa chúc mừng Tập thể Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp nhân ngày Báo chí Cách mạng Việt Nam - 21/06/2015

Hội thảo khoa học
"Luật tiếp cận thông tin
trên thế giới
và kinh nghiệm cho Việt Nam"
phối hợp Đại học Quốc gia Hà Nội –
Hà Nội, tháng 10/2015



Hội thảo khoa học
"Hoàn thiện dự thảo
Bộ Luật Dân sự (sửa đổi)
phối hợp với Đại học Quốc gia
Tp. Hồ Chí Minh -
Tp. Hồ Chí Minh, tháng 4/2015

MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG NỔI BẬT CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2015



Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, TS. Phạm Văn Hùng vinh dự nhận giải thưởng tại Lễ Tổng kết và trao giải báo chí nhân Kỷ niệm 70 năm Quốc hội Việt Nam 2015

Tổng biên tập Tạp chí, TS. Phạm Văn Hùng tặng quà tri ân các Bà Mẹ Việt Nam Anh hùng và thương binh, bệnh binh nhân ngày 27/7 – Hà Nam, tháng 7/2015



Lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp, Lãnh đạo Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp thăm hỏi, tặng quà động viên thương binh, bệnh binh nhân ngày 27/07 – Hà Nam, tháng 7/2015

MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG NỔI BẬT CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2015



Hội nghị tổng kết 15 hoạt động của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp
(14/12/2000-14/12/2015) - Hà Nội, tháng 12/2015



Lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp, Lãnh đạo Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp tặng hoa các cộng tác viên, các nhà khoa học tại Hội nghị tổng kết 15 năm hoạt động của Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - Hà Nội, tháng 12/2015.

MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG NỔI BẬT CỦA TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP NĂM 2015

Hội nghị cộng tác viên
phía Nam năm 2015 –
Tp. Hồ Chí Minh, tháng 12/2015



Lãnh đạo Viện Nghiên cứu Lập pháp,
Lãnh đạo Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp
cùng các cộng tác viên,
các nhà khoa học tại Hội nghị
cộng tác viên phía Nam năm 2015 -
Tp. Hồ Chí Minh, tháng 12/2015

Lãnh đạo
Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp
cùng các cộng tác viên,
các nhà khoa học
thăm Nhà Quốc hội mới -
Hà Nội, tháng 12/2015



TRƯỜNG QUẢN SỰ QUẬN KHU 1

ĐC: Thượng Đình - Phú Bình - Thái Nguyên

CÔNG TÁC PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT GÓP PHẦN XÂY DỰNG ĐẢNG BÒ TRONG SẠCH VỮNG MẠNH, NHÀ TRƯỞNG VỮNG MẠNH TOÀN DIỆN

Đại tá Hoàng Ngọc Hoa

Hiệu trưởng

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng, nhằm chuyển hóa nhận thức, kiến thức thành ý thức tự giác chấp hành nghiêm pháp luật, kỷ luật của cán bộ, chiến sĩ, hoàn thành tốt mọi nhiệm vụ được giao. Chính vì vậy, trong những năm qua Đảng ủy, Ban giám hiệu, cấp ủy, chỉ huy các cấp Trường Quản sự Quận khu 1 đã quán triệt sâu sắc chỉ thị, hướng dẫn của trên về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, bám sát đặc điểm tình hình nhiệm vụ đơn vị, tập trung đánh giá đúng nhận thức, thực trạng, nguyên nhân, những vướng mắc trong thực hiện các quy định của đơn vị để triển khai đồng bộ các biện pháp như: Xây dựng và tổ chức thực hiện hoàn thành 100% chương trình giáo dục pháp luật theo quy định; hàng năm tổ chức nghiên cứu, biên soạn từ 1 đến 2 chuyên đề giáo dục pháp luật, kỷ luật; duy trì thường xuyên chế độ thông tin tình hình chấp hành pháp luật, kỷ luật của cán bộ, chiến sĩ; tổ chức tốt các hoạt động "ngày pháp luật", "tờ tư vấn tâm lý - pháp luật", "Mỗi tuần một điều luật", mở chuyên mục "phổ biến, giáo dục pháp luật" trên hệ thống truyền thanh nội bộ... Các cơ quan, đơn vị đã vận dụng nhiều hình thức tuyên truyền đa dạng như: Tổ chức sinh hoạt tọa đàm, mạn đàm, trao đổi, tìm hiểu bằng hình thức sản

khẩu hóa, tổ chức hoạt động "hợp báo thao trường"... cùng với đó, các cấp ủy, chỉ huy các cấp tập trung lãnh đạo, chỉ đạo phát huy tốt vai trò của các tổ chức quần chúng, vai trò, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, đảng viên trong việc gương mẫu chấp hành pháp luật, kỷ luật; phối kết hợp giữa gia đình, địa phương, đơn vị cùng giáo dục quản nhân viên phạm. Thường xuyên duy trì có hiệu quả phong trào thi đua quyết thắng năm thi đấu mạnh việc học tập và làm theo tấm gương đạo đức Hồ Chí Minh, Cuộc vận động "Phát huy truyền thống, cống hiến tài năng, xứng danh Bộ đội Cụ Hồ". Lấy kết quả học tập pháp luật và chấp hành kỷ luật là tiêu chí quan trọng để bình xét, phân loại cán bộ, đảng viên, hội viên, binh xét thi đua khen thưởng ở cơ quan, đơn vị. Do đó quân số học tập bình quân đạt 98,5%, kết quả kiểm tra nhận thức năm 2015, 100% đạt yêu cầu, trong đó có 85, 57% đạt khá, giỏi. Kết quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Trường Quản sự Quận khu 1 những năm qua đã góp phần xây dựng đảng bộ trong sạch vững mạnh, Nhà trường vững mạnh toàn diện và liên tục được Bộ tư lệnh Quận khu 1, Bộ Quốc phòng tặng cờ thi đua.



TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM CÔNG TY CỔ PHẦN THAN CAO SƠN - VINACOMIN

Công ty Cổ phần Than Cao Sơn (Vinacomin) được thành lập ngày 06/6/1974, là đơn vị thành viên hạch toán độc lập thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam. Tuy không phải là một trong những đơn vị khai thác than được thành lập sớm nhất, nhưng Than Cao Sơn đã có những bước tăng trưởng bền vững; vươn lên trở thành đơn vị sản xuất than với sản lượng khai thác hàng năm chiếm tới 10% sản lượng toàn ngành.

Thực hiện nhiệm vụ năm 2015 trong điều kiện gặp nhiều khó khăn song phát huy truyền thống của giai cấp công nhân mỏ; cán bộ công nhân Vinacomin đã có nhiều cố gắng trong ổn định sản xuất, nâng cao thu nhập công nhân cả; thiện môi trường làm việc cho người lao động. Không những đạt ứng kịp thời như các tiêu thụ, Than Cao Sơn còn có các thành tích trên thị trường, liên tục là đơn vị có nhiều đóng góp lớn cho ngành than - Hiện nay Than Cao Sơn đang sản xuất, phân phối các loại than antraxit: Than cục, Than cám 1, 2, 3, Sản phẩm Than Cao Sơn đã được trao tặng giải thưởng Chất lượng quốc tế Khai Hoán Môn châu Âu và giải thưởng Sao vàng đất Việt.

MỘT SỐ DANH HIỆU CAO QUÝ

- Anh hùng lao động (2005)
- Huân chương độc lập hạng Nhất (2013), hạng Nhì (2009), hạng Ba (2003)
- Cờ thi đua của Chính phủ (2005, 2010, 2013) cùng nhiều danh hiệu cao quý khác.

Địa chỉ: P. Cẩm Sơn - TP. Cẩm Phả - Quảng Ninh
Điện thoại: 0333 862 537 - Fax: 0333 863 945
Email: Contact@caosoncoal.com - Website: http://www.caosoncoal.com
Giám đốc: Kỹ sư Đặng Văn Tùng



LƯƠNG Y BÙI VĂN TÁ

Đ/c: Xã Cẩm La - huyện Kim Thành - Hải Dương

TÂM LÒNG GỬI TẶNG CUỘC ĐỜI

Nhân dân ta luôn tôn vinh nghề thầy thuốc là một nghề cao quý; thầy thuốc là những người có sứ mệnh cao cả bảo vệ tinh thần cho con người và sức khỏe cộng đồng. Qua vậy, có những người mà ý thuật và ý đức của họ đã trở thành ánh sáng bị vọng, thành niềm tin dành tặng cho những người không may không có sức khỏe trọn vẹn. Lương y Bùi Văn Tá là một trong những người thầy thuốc nhân vật.

Đạt chân đến xã Cẩm La (tỉnh Hải Dương) lui ẩn về lương y Bùi Văn Tá; không ai là không biết đến một thầy thuốc giản dị một mực, hết lòng say mê nghiên cứu y học và tận tình trong thăm khám cho người bệnh. Đối với ông, mỗi bệnh nhân tìm đến địa chỉ đều được khám bệnh toàn diện, quan sát mọi triệu chứng, quy nạp theo tình nguyên nhân... để từ đó đưa ra hướng điều trị hiệu quả nhất. Nếu bệnh nhân quá y, lương y Tá cho bài thuốc nâng cao thể trạng. Cách sắc thuốc, uống thuốc và những điều kiêng kỵ đều được dặn dò kỹ lưỡng, cụ thể, dễ hiểu. Nếu chất lượng thuốc không đảm bảo ông sẽ loại bỏ ngay lập tức, các loại thuốc đều được chấp trước sau đó đem rửa sạch phơi nắng, tắm chế và sao khô không mất vị thuốc mà vẫn bảo quản được lâu. "Hữu xạ tự nhiên hương", địa chỉ Phòng khám của lương y Tá từ bao năm nay đã được nhân dân đặt niềm tin, tìm về khám chữa bệnh. Nhiều căn bệnh đã được chữa khỏi hiệu quả như bệnh về đường tiêu hóa, đại tràng, phong tê thấp, ung thư vòm họng... Lương y Tá cũng luôn nêu cao quan điểm "Lương y như từ mẫu", cái tâm của người làm thuốc là không phân biệt giàu nghèo để hết lòng chữa trị; người nghèo có khi cần giúp đỡ, người khó có khi phải biểu khố.

Không chỉ đơn thuần chữa bệnh cho nhân dân mà hiện nay lương y Bùi Văn Tá còn tham gia công tác với cương vị là Phó chủ tịch huyện Hội Đông y Kim Thành, tỉnh Hải Dương. Ông đã có rất nhiều ý tưởng hay đóng góp cho sự lớn mạnh của dòng y cơ sở đồng thời nhiệt tình tham gia công tác xã hội của huyện Hội Đông y Kim Thành. Nội bất xuất là công tác khám, điều trị cho nhiều bệnh nhân trong khu vực, góp phần tích cực chăm sóc sức khỏe nhân dân bằng y học cổ truyền.



LƯƠNG Y NGUYỄN ĐÌNH TRỨ

Địa chỉ: phố Hoàng Như Tiếp, Long Biên, Hà Nội.

LƯƠNG Y NGUYỄN ĐÌNH TRỨ: LÀM VIỆC BANG CÁ TRÁI TIM VÀ KHÔI ÓC

Bước vào nghề y với nhiều khó khăn song không một thứ thách nào có thể khuất phục nổi "Thầy thuốc Chứa Keo" - Lương y Nguyễn Đình Trứ. Phải chăng xuất thân từ một gia đình nông dân bình dị nên ông thấu hiểu hơn ai hết nỗi đau khổ, bất hạnh của người bệnh nói chung và người nghèo mắc bệnh nói riêng.



Lương y Nguyễn Đình Trứ là người đã có nhiều năm nghiên cứu về nguyên nhân và phương pháp chữa trị các chứng bệnh tương chứng rất khó chữa. Những bài thuốc quý, những phương thức chữa bệnh được Lương y Nguyễn Đình Trứ áp dụng đều là kết tinh của quá trình trau dồi không mệt mỏi. Ông đã dành khá nhiều thời gian để nghiên cứu các bộ sách Đông y kinh điển cũng như các phương thuốc, bài thuốc cổ truyền nổi tiếng trong dân gian. Lương y luôn tâm niệm "Trí tuệ, bản tay chuẩn và tâm đức là cốt lõi của người thầy thuốc tài năng, muốn có phương pháp chữa bệnh mới thì cần sáng tạo nhưng trước khi sáng tạo cần phải đầy đủ kiến thức". Các bệnh mãn tính thường do chữa chưa đúng nguyên nhân cho nên bệnh thường hay tái phát lại. Người thầy thuốc cần phải đọc nhiều sách nghiên cứu cả Đông - Tây y để kết hợp; có khi ta cần dùng phương pháp Tây y để khám bệnh, chẩn đoán đúng nguyên nhân nhưng lại có thể áp dụng các bài thuốc cổ truyền để điều trị. Ví dụ như từ trước tới nay nguyên nhân dẫn đến đau dạ dày thường được chẩn đoán là do thần kinh; do ăn no vác nặng, thừa axit clohidric. Do vậy Tây y đã chế ra cimetidin để ức chế hoạt động ở dạ dày, nhưng bệnh không khỏi hẳn. Với kinh nghiệm lâu năm khám và chữa trị; bản thân lương y Nguyễn Đình Trứ đã phát hiện ra đau dạ dày là do vi trùng nên đã tìm ra phương pháp chữa khỏi hẳn bệnh. Bệnh nhân dù đã mắc bệnh 20-30 năm cũng hoàn toàn khỏi bệnh, phục hồi sức khỏe với bài thuốc chữa trị chỉ sau 10 ngày. Bên cạnh đó; thầy Trứ cũng được đồng đạo người bệnh trên cả nước biết đến với khả năng chữa trị hiệu quả các chứng bệnh á sừng, tổ đũa, trứng cá, viêm xong, viêm tai giữa, sỏi thận do oxalate canxi, sỏi cao cổ gút, viêm họng, viêm tai giữa mãn tính...

Đến với nhà thuốc Chứa Keo của lương y Nguyễn Đình Trứ; người bệnh không chỉ được khám bệnh với chi phí vô cùng thấp mà còn đón nhận được sự tận tâm, tận tụy của một người lương y bởi niềm hạnh phúc đối với ông là: "được nhìn thấy sự khỏe mạnh của những người mà tới trị bệnh; được nhìn thấy người người, nhà nhà sống bình an".

TRƯỜNG THPT CHUYÊN NGUYỄN DU

Địa chỉ: phường Tân An - Thành Phố Buôn Ma Thuột - Tỉnh Đắk Lắk

THÀNH QUẢ ĐẸN TỬ NÊN GIÁO DỤC TOÀN DIỆN

Nguyễn Tổng bí thư Đỗ Mười đã từng nói "Đào tạo nhân lực, bồi dưỡng và trọng dụng nhân tài là vấn đề có tầm chiến lược, là yếu tố quyết định tương lai của Đất nước". Hiểu rõ điều đó, Trường THPT Chuyên Nguyễn Du đã và đang nỗ lực từng ngày; hướng tới mục tiêu bồi dưỡng, nâng cao chất lượng giáo dục hai mặt nhà trường.

Nhìn lại chặng đường nỗ lực, quyết tâm hoàn thành tốt nhiệm vụ "Dạy - Học" lại càng yêu mến, tự hào hơn với "bảng vàng" thành tích mà tập thể sư phạm trường THPT Chuyên Nguyễn Du đã đạt được. Cụ thể năm 2015 vừa qua toàn Trường có 27 HSG Quốc gia (3 giải Nhì, 20 giải Ba); 10 HSG Quốc gia giải toán trên MTCT; 03 HSG Olympic Quốc gia; 25 HSG IOE Quốc gia (3 Vàng, 8 Bạc, 7 Đồng); 170 HSG của môn văn hóa cấp Tỉnh; 27 HSG cấp tỉnh giải toán trên MTCT; 98 HSG IOE, 23 HSG Olympic cấp Tỉnh; 02 giải Ba, Khuyến khích kỷ thi Tin học trẻ không chuyên cấp quốc gia. Tại hội thi "Giải điệu tuổi hồng" năm học 2014 - 2015; Nhà trường tự hào đạt giải Nhất toàn đoàn cụm thi số 1, 04 tiết mục xuất sắc dự thi cấp Tỉnh và đạt 03 giải. Kỳ thi nghiên cứu khoa học kỹ thuật cấp Tỉnh giành cho học sinh trường học năm học 2014 - 2015 có 03 dự án nghiên cứu đạt giải Khuyến khích.



Chúc Mừng Năm Mới 2016

CẢNH SÁT PC&CC TỈNH THANH HÓA

Đ/c: 01 Đỗ Huy Cư - Phường Đông Hải - TP. Thanh Hóa



Đại tá LÊ VĂN CỬU
GIÁM ĐỐC



Chúc Mừng Năm Mới - Bình Thuận 2016

NHÀ THUỐC ĐÔNG Y GIA TRUYỀN ĐỖ CHÍ QUYẾT

Địa chỉ: Sơn Phú - Cao Sơn - Đà Bắc Hòa Bình



Xuân Bách Thuận

ỦY BAN NHÂN DÂN HUYỆN TĨNH GIA

ĐC: Tiểu khu 1, Thị trấn Tĩnh Gia, Huyện Tĩnh Gia, Tỉnh Thanh Hoá



UBND THỊ TRẤN XUÂN AN

Địa chỉ: TDP6, thị trấn Xuân An, Nghi Xuân, Hà Tĩnh.



Xuân Bách Thuận
2016

SỞ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI TỈNH QUẢNG BÌNH

Đc: Đường Hai Bà Trưng, P. Đồng Phú, Tp. Đồng Hới, Quảng Bình



Mừng xuân
Bình Thuận 2016



Chúc
Mừng
Năm
Mới

Xuân
2016

TRƯỜNG TIỂU HỌC ĐOÀN THỊ ĐIỂM - HÀ NỘI

Địa chỉ: Phường Mỹ Đình 2, Quận Nam Từ Liêm, Hà Nội

Nhân hiệu vì
sức khỏe cộng
đồng 2015



**GIẢI PHÁP
HOÀN HẢO**
cho sức khỏe của bạn

Benhvienthongminh.com

Phòng
và
chữa
các
bệnh
hiện
nay.

Chương trình khuyến mãi

Bệnh viện thông minh.com áp dụng chương trình chữa bệnh miễn phí trong năm 2016

Mọi chi tiết liên hệ hotline hoặc zalo: 0935141438

Áp dụng cho tất cả các loại bệnh hiện nay



CÔNG TY TNHH NGUYỄN MINH KHOA

Địa chỉ: số 162 Trần Bình Trọng, xã Lộc Thành, Tp Bảo Lộc, Lâm Đồng



Tết

A.N.K.H.A.N.G T.H.I.N.H V.U.O.N.G

CÔNG TY TNHH QUÝ TIẾN

NGÀNH NGHỀ KINH DOANH CHÍNH:

Thu mua phế liệu, xử lý chất thải rắn công nghiệp.

Chào mừng năm mới
Xuân Bình Thuận 2016

ĐỊA CHỈ: KHU PHỐ QUANG PHÚ - THỊ TRẤN PHÚ MỸ - HUYỆN TÂN THÀNH - BÀ RỊA - VŨNG TÀU



**CÔNG TY HỢP DANH CÔNG NGHỆ
TÀU THỦY STC**

Chào mừng năm mới
Xuân Bình Thuận 2016

CHỨC NĂNG, NHIỆM VỤ CHÍNH TRỊ:

- + Nghiên cứu, tư vấn, thiết kế, thẩm định, dịch vụ chuyển giao công nghệ khoa học, kỹ thuật ngành công nghệ tàu thủy.
- + Cung cấp và củng cố hệ thống thông tin điện tử, nghi khí hàng hải, an toàn hàng hải... Ứng dụng những thành tựu KHKT, công nghệ tiên tiến, phù hợp với các yêu cầu của công ước Quốc tế về an toàn sinh mạng người trên biển đặt lên hàng đầu.
- Các sản phẩm của công ty hợp danh công nghệ tàu thủy thực sự đã trở thành "tai, mắt" đem đến an toàn cho những con tàu hoạt động ngoài biển khơi trong nước và Quốc tế.
- Tính đến ngày 31/12/2015 doanh thu đạt : 57.218.000.000đ, tăng 36% so với năm 2014.
- Nộp ngân sách Nhà nước: 2.432.674.068đ gấp 2,086 lần so với năm 2014.
- Hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ chính trị năm 2015: Phát triển dịch vụ, thương mại, sản xuất; Đảm bảo vững chắc an ninh quốc phòng.
- * Đóng 100% BHXH và BHYT, BHTN cho người lao động.
- * Tham gia hoạt động chính sách xã hội: Tặng quà cho các nạn nhân chất độc da cam, dioxin tại Hải Phòng, ... tổng giá trị khoảng: 155.000.000đ
- * Các danh hiệu thi đua đã đạt được:
- Công ty đã 3 lần được Thủ tướng chính phủ tặng bằng khen
- Ngày 05/02/2015 UBND thành phố Hải Phòng tặng cờ thi đua "Đã có thành tích hoàn thành xuất sắc toàn diện nhiệm vụ công tác năm 2014".
- Ngày 05/02/2015 UBND thành phố Hải Phòng tặng Bằng khen "Đã có nhiều thành tích xuất sắc trong phong trào thi đua yêu nước của thành phố 5 năm (2010-2015)".
- Ngày 08/08/2015 UBND thành phố Hải Phòng tặng bằng ghi nhận: Có tâm lòng vàng ủng hộ nạn nhân chất độc da cam/dioxin thành phố Hải Phòng năm 2015.

ĐỊA CHỈ: 215 LẠCH TRAY - NGŨ QUYÊN - HẢI PHÒNG
ĐIỆN THOẠI: 0313.735457 | FAX: 0313.735051

BỆNH VIỆN HỮU NGHỊ VIỆT ĐỨC

Địa chỉ: số 40 Tràng Thi - Hoàn Kiếm - Hà Nội

Điện thoại: 043.8253531 - Fax: 043.8248308



GIỚI THIỆU BỆNH VIỆN HỮU NGHỊ VIỆT ĐỨC

Bệnh viện Hữu nghị Việt Đức là bệnh viện chuyên khoa đầu ngành về Ngoại khoa, là 1 trong 4 Bệnh viện được công nhận hạng đặc biệt của cả nước. Hiện nay, Bệnh viện có quy mô hơn 1.400 giường bệnh với 52 phòng mổ hiện đại, gồm: 10 phòng chức năng, 1 viện và 8 trung tâm, 26 khoa lâm sàng, 10 khoa cận lâm sàng với gần 1.700 CBVC đạt trình độ cao, giàu kinh nghiệm trong đó có gần 70 Giáo sư - Phó Giáo sư và Tiến sĩ; 152 Thạc sĩ - Bác sĩ nội trú.

Trải qua gần 110 năm xây dựng và phát triển, Bệnh viện đã vinh dự được nhận nhiều phần thưởng cao quý của Đảng và Nhà nước như: Danh hiệu Anh hùng Lực lượng Vũ trang Nhân dân, Huân chương Hồ Chí Minh và Anh hùng Lao động trong thời kỳ đổi mới. Đặc biệt vừa qua, Bệnh viện Hữu Nghị Việt Đức được Chính phủ công nhận là Bệnh viện Ngoại khoa hạng đặc biệt đầu tiên của cả nước.

Đến nay, Bệnh viện Hữu Nghị Việt Đức đã đạt được những thành tựu trong lĩnh vực phẫu thuật như: ghép tạng, gây mê hồi sức, chẩn đoán hình ảnh, phẫu thuật tạo hình, phẫu thuật thần kinh, phẫu thuật cột sống, phẫu thuật tim mạch lồng ngực... ngang tầm với khu vực và thế giới.

Ngoài việc chú trọng đến nâng cao trình độ chuyên môn, mỗi cán bộ y tế trong Bệnh viện đều nghiêm túc thực hiện việc nâng cao ý đức, thái độ và phong cách phục vụ hướng tới sự hài lòng của người bệnh và hoàn thành tốt nhiệm vụ trong sự nghiệp chăm sóc sức khỏe toàn dân.

Chúc Mừng Năm Mới 2016