

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

**Số 11(219) / Tháng 6/2012**



**DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH**



# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

#### BÀN VỀ LẬP HIẾN

- 3** Cần thay đổi mạnh mẽ tổ chức chính quyền địa phương khi sửa đổi Hiến pháp  
**ThS. Nguyễn Hải Long**

#### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 10** Thực phẩm hư hỏng, biến chất và Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**GS.TS Lê Hồng Hạnh**
- 16** Quyền giải công của người sử dụng lao động và hướng sửa đổi bổ sung bộ luật lao động  
**PGS.TS Trần Hoàng Hải**
- 25** Bàn thêm về dự thảo bộ luật lao động sửa đổi  
**TS. Lưu Bình Nhưỡng**
- 32** Về tuổi nghỉ hưu trong dự thảo Bộ luật lao động (sửa đổi)  
**ThS. Nguyễn Hồng Ngọc**
- 37** Chính sách thuế đối với thuốc lá  
**TS. Hoàng Thị Minh**
- 44** Về tính khả thi của luật phòng, chống tác hại của thuốc lá  
**Trịnh Thị Lê Trâm**

### CHÍNH SÁCH

- 48** những vấn đề mang tính nguyên tắc nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế và hội nhập  
**TS. Nguyễn Tấn Phát**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 51** Thực trạng và một số giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật về bảo chí  
**ThS. Phí Thị Thanh Tâm**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 61** Kinh nghiệm một số nước châu Á trong phòng ngừa tác hại của thuốc lá  
**Nguyễn Lâm Thành**

#### **HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:**

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

#### **TỔNG BIÊN TẬP**

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### **PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:**

NGUYỄN QUANG MINH

#### **TRU SỞ:**

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### **THIẾT KẾ:**

PHẠM QUANG VINH

#### **GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:**

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001  
CỦA BỘ VH TT

#### **PHÁT HÀNH:**

HÀ NỘI: 080-43364

#### **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

**GIÁ: 15.000 ĐỒNG**

Ảnh bìa:

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng  
phát biểu khai mạc Kỳ họp thứ 3 Quốc  
hội khóa XIII.

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 6/2012

### STATE AND LAW

#### DISCUSSION ON CONSTITUTION

- 3** Urging a strong change in organization of local government as amending the Constitution  
**LLM. Nguyen Hai Long**

#### DISCUSSION OF BILLS

- 10** Spoiled and contaminated food and Law on handling administrative violations  
**Prof, Dr. Le Hong Hanh**
- 16** Employers' rights to "lock-out" and orientation to amend the Labor Code  
**Prof, Dr. Tran Hoang Hai**
- 25** More discussion on the draft of the Labor Code (amendment)  
**Dr. Luu Binh Nhung**
- 32** About the retirement age in the draft Labour Code (amendment)  
**LLM. Nguyen Hong Ngoc**
- 37** Tobacco tax policy  
**Dr. Hoang Thi Minh**
- 44** The feasibility of legislation to prevent and combat tobacco's harmful effects  
**Trinh Thi Le Tram**

#### POLICIES

- 48** Issues of principle to improve the efficiency of tax administration in the period of economic transition and integration  
**Dr. Nguyen Tan Phat**

#### LEGAL PRACTICE

- 51** Current situation and some solutions to ensure implementation of the Law on the press  
**LLM. Phi Thi Thanh Tam**

#### FOREIGN EXPERIENCE

- 61** Some Asian countries' experience to prevent the harmful effects of tobacco  
**Nguyen Lam Thanh**

#### EDITORIAL:

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

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### DESIGN:

PHAM QUANG VINH

#### LICENSE OF PUBLISMENT:

N<sup>o</sup> 117/GP-DATE 30-3-2001  
MINISTRY OF CULTURE AND  
INFORMATION

#### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 15,000 VND

**BÀN VỀ LẬP HIẾN**

# **CẦN THAY ĐỔI MẠNH MẼ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG KHI SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP**

*Nguyễn Hải Long\**

## **1. Quan điểm về chính quyền địa phương**

Nhà nước Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc nhà nước đơn nhất, vì vậy, ngoài việc tổ chức chính quyền trung ương theo mô hình nào, mối quan hệ giữa các thiết chế ở cấp trung ương ra sao thì một trong những vấn đề quan trọng là xác định mô hình tổ chức chính quyền địa phương, mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và cấp trung ương. Để có cơ sở cho việc xây dựng chính quyền địa phương tổ chức theo mô hình nào thì điều quan trọng là phải xác định chính quyền địa phương gồm các cơ quan nào. Nếu ở cấp trung ương, nhìn chung các nước đều thừa nhận ba nhánh quyền lực là Lập pháp - Hành pháp - Tư pháp (tương ứng ở Việt Nam là Quốc hội - Chính phủ - Tòa án nhân dân (TAND) và Viện kiểm sát nhân dân - VKSND), thì tới cấp địa phương, hiện chưa có quan điểm rõ ràng về chính quyền địa phương gồm cơ quan nào, thuộc nhánh quyền lực nào. Trước hết, ở cấp địa phương, không thể coi TAND và VKSND là cơ quan thuộc hệ thống chính quyền địa phương.

Trong lịch sử ban hành luật về các cơ quan ở địa phương, năm 1958 lần đầu tiên và cũng là duy nhất, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Nhưng Luật cũng chỉ đề cập tới hai chủ thể là cơ quan nhà nước

ở địa phương: Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC), mà không thấy đề cập tới các cơ quan tư pháp đặt tại địa phương. Năm 1962 và các năm sau đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương được thay thế bằng các Luật khác với tên của Luật chỉ rõ đối tượng điều chỉnh là HĐND và UBND (Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983-1989-1994-2003).

Nhiều nhà nghiên cứu cũng trực tiếp hoặc gián tiếp cho rằng, TAND và VKSND không phải cơ quan thuộc hệ thống chính quyền địa phương. Khi bàn về đổi mới chính quyền địa phương, nhà nghiên cứu cũng chỉ đề cập tới đổi mới hai cơ quan là HĐND và UBND<sup>1</sup>. Có tác giả cho rằng, chính quyền địa phương cũng chỉ gồm cơ quan dân cử và cơ quan thi hành, cơ quan tư pháp (TAND) không được coi là cơ quan thuộc chính quyền địa phương: "...Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cũng gần giống như của chính quyền nhà nước ở trung ương, về việc tổ chức cũng như các cách thức hoạt động... Chỉ có một điểm khác duy nhất ở đây là phạm vi hoạt động của chính quyền địa phương chỉ trên vùng lãnh thổ địa phương trực thuộc trung ương và trong phạm vi lãnh thổ địa phương không có hệ thống các cơ quan xét

\* *ThS, H. Phó Vụ trưởng Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội*

(1) PGS, TS. Bùi Xuân Đức, *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Tư pháp, 2004, Phần V: *Đổi mới chính quyền địa phương*.

xử riêng rẽ của mình, trừ trường hợp đặc biệt của các đơn vị hành chính tự trị”<sup>2</sup>. “...Dù việc xét xử có triển khai xuống các tòa án ở địa phương thì quyền lực đó cũng không thuộc về địa phương (cấp hành chính - lãnh thổ)...”<sup>3</sup>. Trong đề án đổi mới cơ quan tư pháp hiện nay có đặt ra phương án thành lập TAND khu vực, trong đó TAND không tổ chức ở từng huyện mà liên huyện mới có một tòa án. Như vậy, TAND khi đó có còn là cơ quan nhà nước ở địa phương nữa hay không, HĐND nào sẽ giám sát hoạt động của TAND và có giám sát được hay không?

Thực tế quy định về bốn cơ quan ở địa phương hiện nay gồm HĐND, UBND, TAND, VKSND cho thấy, mối quan hệ giữa HĐND và UBND khá bền chặt, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, do HĐND bầu ra. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa TAND, VKSND với HĐND và UBND khá lỏng lẻo, chỉ trên lĩnh vực HĐND giám sát hoạt động của TAND, VKSND, bầu Hội thẩm nhân dân, tham gia Hội đồng tuyển chọn thẩm phán. Mặc dù giao HĐND giám sát TAND, VKSND nhưng HĐND lại không có quyền áp dụng hậu quả pháp lý gì với TAND, VKSND. Về mặt tổ chức bộ máy nhà nước, HĐND không có quyền lực với đối tượng bị giám sát (TAND, VKSND), mà đã không có quyền thì vấn đề đặt ra là giám sát để làm gì? Chánh án TAND do Chánh án TAND tối cao bổ nhiệm, Viện trưởng VKSND do Viện trưởng VKSND tối cao bổ nhiệm. Cơ cấu tổ chức và hoạt động của TAND có đặc điểm riêng là Chánh án TAND chỉ là người chỉ đạo hoạt động chung của TAND, Thẩm phán khi xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. VKSND hoạt động theo mô hình khác biệt, có sự chỉ đạo của VKSND cấp trên. Hoạt

động cơ bản của TAND là xét xử các vụ án, đây là một hoạt động đặc thù, HĐND không thể can thiệp hay giám sát từng vụ án cụ thể. Do đó, HĐND giám sát nội dung gì, việc xác định trách nhiệm của TAND và VKSND trước HĐND như thế nào cũng chưa được làm rõ. Chính vì vậy, hoạt động giám sát của HĐND sẽ kém hiệu quả khi quyền không đi liền với lực.

Theo mô hình tổ chức các cơ quan ở địa phương như hiện nay, chính quyền địa phương gồm hai cơ quan là HĐND và UBND. Trong đó, HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân, UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

## 2. Quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp

Các bản Hiến pháp của nước ta đều dành một chương quy định về tổ chức của HĐND và UBND với các tên gọi khác nhau. Hiến pháp 1946 là “HĐND và UBHC”, Hiến pháp 1959 là “HĐND và UBHC địa phương các cấp”, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 là “HĐND và UBND”.

Hiến pháp 1946 quy định nước Việt Nam về phương diện hành chính gồm có bộ (Bắc, Trung, Nam), mỗi bộ chia thành tỉnh, mỗi tỉnh chia thành huyện, mỗi huyện chia thành xã. Trong đó, ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có HĐND và UBHC do HĐND cử ra; ở bộ và huyện chỉ có UBHC, UBHC ở bộ do HĐND các tỉnh và thành phố bầu ra, UBHC huyện do HĐND các xã bầu ra.

Hiến pháp 1959 quy định nước Việt Nam được chia thành các đơn vị hành chính gồm: tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương. Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị

(2) PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, *Nhà nước là những con số cộng gián đơn*, Nxb. Lao động, tr. 326-327.

(3) PGS.TS Đinh Văn Mậu, *Khái luận về phân công quyền lực nhà nước và phân quyền theo cấp hành chính - lãnh thổ*, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 156, tháng 1/2009, tr.34.

<http://hanoi.gov.vn/web/guest/bomaychinhquyen/-/vcmsviewcontent/UysO/1605/1605/36789>

xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Ở các đơn vị hành chính đều thành lập HĐND và UBHC, các thành phố có thể chia thành khu phố có HĐND và UBHC theo quyết định của Hội đồng Chính phủ. HĐND bầu ra UBHC.

Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 quy định khá thống nhất, nước Việt Nam gồm các đơn vị hành chính: tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã và thị trấn, thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã, quận chia thành phường. Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập HĐND và UBND do HĐND bầu ra. Khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 có quy định “Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính do luật định”, tuy nhiên, Điều 123 vẫn giữ nguyên “UBND do HĐND bầu”, vì vậy, về mặt bản chất, ở địa phương vẫn có HĐND và UBND.

Hiến pháp 1946 quy định ở cấp huyện và cấp bộ có UBND, không có HĐND. Tuy nhiên, đến năm 1954, với chiến thắng Điện Biên Phủ, chúng ta mới thực sự xây dựng bộ máy nhà nước một cách tổng thể trên toàn miền Bắc, thời gian thực hiện tổ chức bộ máy nhà nước không có HĐND ở cấp bộ và huyện không nhiều bởi đến năm 1959, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp mới thay thế Hiến pháp 1946. Như vậy, có thể thấy, với tên gọi có thể khác nhau, nhưng về nguyên tắc, chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND, HĐND do nhân dân bầu ra, UBND do HĐND bầu. Từ năm 1980 đến nay thực hiện tổ chức chính quyền địa phương ở cả ba cấp thống nhất đều có HĐND và UBND. Năm 2010, Quốc hội mới cho phép triển khai thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Theo quy định Hiến pháp 1992, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. UBND do HĐND bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND. UBND được xác định trong nhánh quyền lực cơ quan hành pháp, nhưng vị trí của HĐND thuộc nhánh quyền lực hành pháp hay lập pháp chưa rõ ràng. UBND chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và HĐND cùng cấp. Ở đơn vị hành chính khác nhau cũng đều tổ chức chính quyền địa phương tương tự nhau, dù đó là cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã, dù là chính quyền đô thị hay nông thôn, không phụ thuộc vào dân số hay phát triển kinh tế - xã hội... Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền từng cấp không được phân định trong Hiến pháp, nhiệm vụ của HĐND và UBND khá chung chung và không có sự khác biệt giữa các cấp chính quyền.

### **3. Những bất cập trong quy định về tổ chức chính quyền địa phương; việc thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường hiện nay**

Hiến pháp quy định về từng loại cấp hành chính, trong đó: ở cấp thứ nhất, nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ở cấp thứ hai, tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; ở cấp thứ ba, huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Quy định này đảm bảo tính thống nhất trong phạm

vi cả nước về mô hình cấp đơn vị hành chính. Tuy nhiên, ở cấp huyện, được phân định nhiều loại đơn vị hành chính, gồm: quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Với bốn loại đơn vị hành chính này là không cần thiết, nếu căn cứ vào tiêu chí đô thị - nông thôn thì có quận là đơn vị hành chính đô thị, huyện là đơn vị hành chính nông thôn và một loại hình trung gian có thể tính tới là thị xã. Không nhất thiết phải có loại hình thành phố trực thuộc tỉnh, bởi về bản chất, thành phố trực thuộc tỉnh chỉ khác thị xã về mặt phát triển đô thị mà thôi.

Việc quy định cứng trong Hiến pháp về tổ chức chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND, UBND do HĐND bầu ra, dẫn đến việc trong thực tế cần quy định của văn bản luật về tổ chức chính quyền địa phương đặc thù là không thể được. Trong khi đó, chỉ với cấp cơ sở, nước ta đã có hơn 11.000 xã, phường, thị trấn, với quy mô dân số, trình độ dân trí, đời sống văn hóa, cách thức tổ chức khác biệt... Ở cấp tỉnh, với 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, có những tỉnh dân số chỉ nhỉnh hơn một quận ở thành phố lớn, diện tích lại rộng gấp nhiều lần một tỉnh trung bình... Vì vậy, tổ chức chính quyền địa phương cần sự quy định đa dạng, linh động, phù hợp với từng cấp, từng loại đơn vị hành chính khác nhau, mà điều này chỉ có thể điều chỉnh bởi văn bản luật, bởi việc sửa luật không phức tạp như sửa Hiến pháp.

Trên thế giới, nhiều nước cũng không quy định cụ thể cơ quan thuộc chính quyền địa phương trong Hiến pháp mà chỉ quy định quyền của chính quyền địa phương. Việc quy định tổ chức bộ máy chính quyền địa phương do văn bản luật điều chỉnh. Hiến pháp Ba Lan chỉ quy định đơn vị hành chính cấp xã là đơn vị cơ sở của chính quyền địa phương, các đơn vị khác của chính quyền địa phương sẽ do luật định. Hiến pháp Hàn Quốc quy định các loại chính quyền địa phương do luật

định. Hiến pháp Trung Quốc phân định rõ như Hiến pháp Việt Nam, thành ba cấp. Hiến pháp Pháp phân đơn vị hành chính gồm xã, tỉnh, các vùng, các đặc khu và các lãnh thổ hải ngoại.

Quy định về vị trí, vai trò của HĐND và UBND, thậm chí quy định cả một số quyền của đại biểu HĐND là không cần thiết, gây vướng mắc khi cần giao cho luật quy định về tổ chức, bộ máy chính quyền địa phương. Với quy định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước. UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND. Như vậy, hai chức năng ở địa phương (quyết định và hành chính) được quy định cho hai cơ quan riêng rẽ, việc nhập hai chức năng này vào một cơ quan, hay thành lập thêm cơ quan, bỏ chức năng nào... đều trái với quy định của Hiến pháp.

Trong chương về HĐND và UBND lại có quy định về Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, mối quan hệ giữa các tổ chức này với HĐND và UBND là không hợp lý. Trong khi đó, quan trọng là mối quan hệ, thẩm quyền giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương, giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau lại chưa được làm rõ. Hiến pháp nhiều nước xác định rõ thẩm quyền giữa chính quyền địa phương và trung ương, Hiến pháp Ba Lan ghi rõ cấp xã thực hiện tất cả các nhiệm vụ của chính quyền địa



phương mà không giao cho các đơn vị khác của chính quyền địa phương; mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và trung ương thông qua hoạt động giám sát của cấp trung ương. Hiến pháp Hàn Quốc quy định chính quyền địa phương chỉ giải quyết các vấn đề hành chính liên quan đến an sinh của dân cư địa phương, quản lý tài sản và có thể đề ra các quy định liên quan đến tự chủ địa phương.

Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa X đã có Nghị quyết số 17/NQ-TW ngày 01/8/2007 về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Nghị quyết đề ra chủ trương cho phép thí điểm đối với chính quyền nông thôn không tổ chức HĐND ở huyện, đối với chính quyền đô thị không tổ chức HĐND ở quận, phường; thí điểm nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND xã. Quốc hội đã ban hành nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12 và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết số 724 và 725/2009/UBTVQH12 ngày 16/01/2009, trong đó quy định thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Qua sơ kết bước 1, Chính phủ đánh giá việc thí điểm là có hiệu quả, các địa phương không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đã có những tín hiệu khả quan, nhiều tiêu chí, nội dung đạt kết quả tốt. Đây là một cơ sở để xem xét, sửa đổi quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp. Tuy nhiên, việc thí điểm dừng ở việc không tổ chức HĐND, giữ nguyên tổ chức UBND mà không có sự thay đổi đáng kể nào về tổ chức chính quyền địa phương. Vị trí, vai trò của UBND không có sự thay đổi đáng kể, nhất là với UBND phường, chưa thí điểm mô hình chính quyền xã trong khi số đơn vị hành chính xã, thị trấn chiếm tỷ lệ lớn, gần 90% tổng số xã, phường, thị trấn, yêu cầu đổi mới

chính quyền xã cũng đang được đặt ra, cần có mô hình phù hợp.

#### **4. Yêu cầu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương**

Hiện nay, nhu cầu tổ chức lại chính quyền địa phương đang được đặt ra khá cấp bách. Đánh giá tổng thể chung, vị trí, vai trò của huyện có sự thay đổi căn bản, không còn là thời kỳ mỗi huyện được xác định là một pháo đài, có vai trò quan trọng ở địa bàn nông thôn. Với sự phát triển đô thị vượt bậc so với trước đây, cơ sở hạ tầng, dân cư phát triển đòi hỏi việc quản lý đô thị nói chung, tổ chức chính quyền đô thị nói riêng phải có cách làm mới, phù hợp và hiệu quả. Trình độ dân trí, đời sống nhân dân, kinh tế - xã hội phát triển, đi theo đó là yêu cầu nâng cao dân chủ, vai trò của nhân dân tham gia chính quyền cơ sở cần được tăng cường, theo đó, chính quyền cơ sở càng cần có sự thay đổi cho phù hợp.

Các cấp chính quyền địa phương theo đơn vị hành chính cũng cần xác định lại, là chính quyền ba cấp hay phải có sự thay đổi về cơ bản. Trước hết, cần xác định chính quyền cấp cơ sở là không thể thiếu, đây là cấp chính quyền gần dân nhất, không có chính quyền địa phương của quốc gia nào lại thiếu chính quyền cấp cơ sở. Một cấp chính quyền quan trọng nữa đó là cấp chính quyền địa phương đầu tiên, là cầu nối với chính quyền trung ương: cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cấp chính quyền ở đơn vị hành chính cấp tỉnh và cấp xã cần phải được xác định trong Hiến pháp là hai cấp chính quyền cơ bản, còn lại cấp chính quyền ở đơn vị hành chính trung gian không cần quy định cứng trong Hiến pháp mà để luật hoặc do chính quyền cấp tỉnh ở từng địa phương quy định cho phù hợp với yêu cầu quản lý ở từng địa phương. Có thể, chính quyền cấp huyện ở một số địa phương sẽ là chính quyền được

tổ chức đơn giản. Nếu so sánh một cách cơ học, huyện Ba Vì (Hà Nội) có dân số khoảng 250.000 người, diện tích 428km<sup>2</sup>, 31 đơn vị hành chính cấp xã, tỉnh Hà Nam có dân số khoảng 800.000 người, diện tích 823km<sup>2</sup>, tổ chức thành 6 đơn vị hành chính cấp huyện, chia thành 119 đơn vị hành chính cấp xã. Như vậy, chính quyền cấp tỉnh ở một tỉnh nhỏ có thể trực tiếp chỉ đạo chính quyền cấp cơ sở, hoặc thông qua bộ máy chính quyền trung gian đơn giản để chỉ đạo xuống cấp cơ sở.

Cần quy định về phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, xác định về mặt nguyên tắc quyền của chính quyền cấp cơ sở. Quy định này nhằm đảm bảo chính quyền trung ương ra chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, trao quyền tự chủ cho địa phương quyết định chính sách, phương hướng phát triển của địa phương mình. Hiện nay, hoạt động của chính quyền địa phương khá độc lập, giữa các đơn vị hành chính cùng cấp ít có sự tự liên kết, nếu có, đó là do chỉ đạo, thực hiện từ chính quyền đơn vị hành chính cấp trên. Vì vậy, cần quy định mang tính nguyên tắc để chính quyền các địa phương thực hiện sự liên kết trong giải quyết một số vấn đề mang tính chất vùng. Cần xác định vai trò của chính quyền cơ sở mang tính chất hành chính là chính.

Quy định mang tính nguyên tắc mô hình tổ chức chính quyền đô thị - nông thôn, đồng bằng - miền núi, việc áp dụng cụ thể đối với từng địa phương sẽ do địa phương tự quyết định. Không thể tổ chức chính quyền với mô hình đồng nhất để quản lý địa bàn đô thị và nông thôn bởi sự khác biệt rất lớn giữa hai địa bàn này về mật độ dân cư, mối quan hệ giữa dân cư với nhau và với chính quyền, quản lý và xây dựng cơ sở hạ tầng (giao thông, điện, môi trường, chất thải, trường học và bệnh viện...), cũng như cách thức tổ chức đời sống nhân dân, tổ chức sản xuất... Giữa

đơn vị hành chính ở đồng bằng và ở miền núi cũng có những điểm khác biệt khá lớn, về quy mô dân số (có xã miền núi chỉ khoảng 1.700 người, trong khi xã, phường ở đồng bằng có nơi tới 30.000 người), mật độ dân cư trên địa bàn (như huyện Mường Tè tỉnh Lai Châu mật độ dân số khoảng 12 người/km<sup>2</sup>, quận Cầu Giấy thành phố Hà Nội, mật độ dân số khoảng 12.250 người/km<sup>2</sup>), về cơ sở hạ tầng, thuận tiện trong giao thông đi lại (nếu ở thành phố, việc di chuyển trong địa bàn phường chỉ mất vài chục phút bằng xe máy thì có xã miền núi, đi từ trung tâm xã tới bản phải mất cả ngày đường). Trong thực tế, có địa bàn xác định dễ dàng là đô thị hay nông thôn, nhưng có nhiều địa bàn là sự giao thoa giữa đô thị và nông thôn, cần sự tự xác định, lựa chọn mô hình tổ chức của địa phương cho phù hợp. Điều này, Hiến pháp không thể điều chỉnh được. Vì vậy, cần quy định mang tính nguyên tắc và mở trong việc tổ chức chính quyền địa phương theo điều kiện thực tế của từng địa bàn.

## **5. Đề xuất sửa đổi quy định về chính quyền địa phương**

Quy định về chính quyền địa phương trong Hiến pháp 1992 cần có sự sửa đổi mang tính cách mạng, toàn diện, xây dựng quy phạm mang tính nguyên tắc cơ bản nhất, còn việc quy định cụ thể giao cho luật và giao quyền cho địa phương quyết định.

- *Phân cấp đơn vị hành chính*: Việc phân cấp đơn vị hành chính theo ba cấp hiện nay là hợp lý, tuy nhiên, ở cấp đơn vị hành chính địa phương thứ hai, chỉ nên quy định các loại đơn vị hành chính: quận - huyện - thị xã (không quy định đơn vị hành chính thành phố thuộc tỉnh) là phù hợp. Như vậy, ở cấp thứ nhất chính quyền địa phương có tỉnh, thành phố; ở cấp thứ hai, tỉnh chia thành huyện và thị xã, thành phố chia thành huyện và quận; ở cấp thứ

ba, huyện chia thành xã và thị trấn; quận chia thành phường, thị xã chia thành phường và xã.

- *Phân cấp nhiệm vụ cho chính quyền địa phương*: Quy định việc phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương về hai nội dung: ngân sách và quản lý nhà nước, việc cơ quan nào ở địa phương thực hiện quyền cụ thể gì do văn bản luật quy định. Đối với chính quyền cơ sở, chủ yếu giao quyền quản lý hành chính và an sinh của người dân, việc thu thuế và các khoản khác do chính quyền cấp trên thực hiện và có thể ủy quyền một phần cho chính quyền cơ sở.

- *Tổ chức chính quyền cấp tỉnh*: Chính quyền cấp tỉnh giữ nguyên như hiện nay là hợp lý, gồm HĐND và UBND, tuy nhiên, cần xác định lại vai trò của các cơ quan này, trong đó, HĐND không phải là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, không có sự độc lập, phân thành hai nhánh quyền lực giữa HĐND và UBND. Hai phương án có thể đặt ra là:

*Phương án 1*: Chỉ có một cơ quan chính quyền địa phương. Về nguyên tắc, chỉ có một cơ quan đại diện cho chính quyền địa phương trong việc tiếp nhận quyền lực từ trung ương. Nhiệm vụ đó được giao cho HĐND, như vậy, vai trò của HĐND không hẳn là cơ quan dân cử mà còn là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, thuộc sự chỉ đạo của Chính phủ. HĐND thành lập ra cơ quan có trách nhiệm tổ chức, điều hành hoạt động hành chính (có thể với tên gọi UBND, hay một chức danh Thị trưởng). Để thực hiện theo phương án này, HĐND là cơ quan hoạt động thường xuyên, tổ chức HĐND thành nhiều Ban phụ trách những lĩnh vực cụ thể, thực thi chính sách, khi đó, UBND làm công việc quản lý hành chính đơn thuần.

*Phương án 2*: Tổ chức HĐND và UBND như hiện nay. Cơ quan tiếp nhận quyền lực từ chính quyền trung ương là UBND, khi đó

HĐND chỉ là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương, không phải là cơ quan quyền lực. HĐND thực hiện chức năng chính là giám sát hoạt động của UBND, đảm bảo UBND thực hiện đúng pháp luật, đảm bảo quyền và lợi ích của công dân. Ngoài ra, HĐND có thể được quyết định một số vấn đề ở địa phương ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của nhân dân. Toàn bộ quyết định về phát triển kinh tế - xã hội, giáo dục, y tế... do UBND quyết định và triển khai.

- *Tổ chức chính quyền cấp huyện*: Nên quy định khá mở trong mô hình tổ chức chính quyền cấp huyện, tùy từng địa phương sẽ tự tổ chức chính quyền của mình sao cho đảm bảo hiệu lực quản lý nhà nước, đảm bảo lãnh đạo tốt chính quyền cơ sở. Chính quyền cấp huyện được xác định như cấp trung gian, cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cơ sở, giúp giải quyết những vấn đề mang tính chất liên xã mà mỗi xã không thể tự mình làm tốt được. Chính quyền cấp huyện không quyết định những vấn đề như phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa, thông tin, môi trường...

- *Tổ chức chính quyền cấp cơ sở*: Quy định chính quyền cơ sở trực tiếp trong Hiến pháp, trong đó quy định về hai loại chính quyền đô thị (phường) và nông thôn (xã, thị trấn). Đối với chính quyền phường, chỉ có một cơ quan là UBND (hoặc với tên gọi UBHC), thực hiện quản lý hành chính ở địa bàn phường (quản lý dân cư, công tác tư pháp, an ninh, trật tự... và một số công việc khác do chính quyền cấp trên ủy quyền (thu thuế...)). Chính quyền xã ngoài nhiệm vụ quản lý hành chính còn có vai trò là chính quyền tự quản của nhân dân địa phương. Có thể tổ chức chính quyền xã như hiện nay (gồm HĐND và UBND) hoặc chỉ cần một cơ quan do nhân dân bầu ra, hoạt động chuyên trách, thực hiện cả hai nhiệm vụ, vì trong thực tế, công việc của chính quyền cơ sở cũng không nhiều. ■

# Thực phẩm hư hỏng, biến chất và Luật Xử lý vi phạm hành chính

Lê Hồng Hạnh\*

Báo Pháp luật đưa tin: Công an TP Hồ Chí Minh đã thu hồi và tiêu hủy 14 tấn thịt thối được vận chuyển đến TP Hồ Chí Minh để tiêu thụ. Biến “thịt thối thành đặc sản, biến vú heo thối thành vú dê thơm, thịt lợn thối thành thịt đà điệu” cũng là thông tin mà Báo Dân Trí ngày 11/5/2012 đã đưa. Theo báo Tiền phong online ngày 11/5/2012, khắp đất nước, chỗ nào cũng có tình trạng Biến thịt thối thành đặc sản và các cơ quan chức năng không thể kiểm soát và ngăn chặn nổi. Cũng theo Tiền phong online, kết quả giám sát ở TP Hồ Chí Minh mới đây cho thấy 24% mẫu thịt nhiễm chất cấm làm giảm mỡ và tăng nạc. Đầu tháng 1, sau khi kiểm nghiệm 36 mẫu thịt lợn sống lấy ngẫu nhiên tại thị trường TP Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Long An, Tiền Giang và Tây Ninh, Viện Vệ sinh Y tế Công cộng TP Hồ Chí Minh cho biết, 95% thịt nhiễm vi khuẩn E.coli gây tiêu chảy và vi khuẩn tụ cầu vàng S.aureus.

## 1. Hậu quả của thực phẩm hư hỏng, biến chất nhìn từ góc độ vi phạm pháp luật

Những tin tức như nêu ở trên diễn ra ở nhiều nơi, nhiều thời điểm và càng ngày càng rùng rợn hơn. Nhiều người đặt câu hỏi vì sao những vi phạm khủng khiếp như vậy vẫn cứ tiếp diễn, không hề giảm về số lượng và tính nghiêm trọng? Vì sao các cơ quan nhà nước không thể làm gì được để bảo vệ người dân trước những hành vi gây hại cho cộng đồng như việc biến thịt thối, biến chất thành thực phẩm. Cũng có những lý giải về sự yếu kém của các cơ quan chức năng cả về năng lực lẫn trách nhiệm; về tình trạng thiếu ý thức tự bảo vệ của người dân; tình trạng nghèo đói, thậm chí là sự coi thường của một số doanh nghiệp, cá nhân kinh doanh thực phẩm đối với sức khỏe và tính mạng của cộng đồng. Tuy nhiên, cũng có nhiều nguyên nhân nằm ngay trong pháp luật về xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) và những cơ quan xây dựng và thực thi pháp

luật cần suy nghĩ. Điểm nổi bật hiện nay là các quy định pháp luật thiên về phát hiện xử lý mà thiếu đi tính phòng ngừa, ngăn chặn. Tình trạng này bắt nguồn từ nhận thức về tính nguy hại của hành vi vi phạm và hình thức chế tài.

Trước hết, về nhận thức đối với tính nguy hại của hành vi. Có thể thấy rằng, đa số các quy định về XLVPHC đều coi việc gây thiệt hại trực tiếp là căn cứ để xác định trách nhiệm hành chính và áp dụng chế tài. Cách tiếp cận này đặc trưng cho cả lĩnh vực hình sự. Chính vì vậy, trong các quy định pháp luật, người ta đã tìm cách lượng hóa mức thiệt hại, mặc dù việc lượng hóa này khó chính xác hoặc đủ độ tin cậy. Dĩ nhiên, việc lượng hóa là điều cần làm vì ít ra nó phản ánh thiệt hại trực tiếp và mức độ thiệt hại. Tuy nhiên, trong đa số trường hợp, việc lượng hóa thiệt hại là rất khó khăn và trong nhiều trường hợp có khi gây ra những oan khiên. Chỉ cần cơ quan giám định có chút

\* GS, TS. Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp

sai sót chủ ý hoặc vô ý, thiệt hại lượng hóa có thể biến hành vi VPHC thành hành vi phạm tội.

Một hành vi đánh người gây thương tích trên 19% đã bị coi là tội phạm và hệ thống tư pháp được vận hành để phục vụ việc xét xử tội phạm này. Bắt đầu từ việc điều tra, giám định thương tích và kế đó là truy tố, xét xử. Các luật sư cũng bị cuốn vào hoạt động xét xử hành vi phạm tội này. Cộng đồng cũng dành cho người phạm tội xâm hại sức khỏe một sự phê phán gay gắt. Toàn bộ những hoạt động đó là cần thiết vì nhiều lý do. Tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm của con người cần phải được bảo vệ. Tuy nhiên, có một số vấn đề mà pháp luật XLVPHC cần có cách tiếp cận mới hơn.

Khi nói về hành vi xâm hại sức khỏe, tính mạng của con người, ít ai nghĩ về những tấn thịt thối, những tấn hoa quả mà đề 2 - 3 tháng không héo. Chắc chắn, những tấn thịt thối chở từ Hải Phòng về TP Hồ Chí Minh trong sự kiện nêu trên hay những thùng hoa quả nhập từ biên giới là để bán cho người tiêu dùng. Hoa quả nhập khẩu lâu không cần phải xử lý thêm vì ở đâu đó người ta đã ngâm tẩm hóa chất. Thịt thối chắc chắn phải qua chế biến của các cơ sở sản xuất thực phẩm để biến thành xúc xích, ba tê hoặc các món nhậu dành cho những người tiêu dùng hiền lành, chất phác và thiếu thông thái. Họ hồn nhiên sử dụng mà không biết rằng mình đang đưa vào cơ thể vô vàn độc tố. Mỗi nguy hiểm từ những tấn thịt thối, từ những thùng hoa quả tẩm chất độc lớn hơn nhiều lần so với vết thương để lại trên cơ thể người bị đánh. Vết thương này ngay sau đó được giám định để xác định mức độ tổn thất. Sở dĩ như vậy là vì trong mắt các nhà lập pháp và cơ quan XLVPHC, hình sự, hành

vi đánh người gây hậu quả trực tiếp, cần phải xử lý. Hành vi xâm hại tính mạng, sức khỏe con người qua việc thu thập thịt thối để chế biến thành thực phẩm không dẫn đến những hậu quả trực tiếp. Hơn nữa, người tiêu dùng các sản phẩm chế biến từ thịt thối tự nguyện, thậm chí vui sướng vì giá rẻ. Có người khi được hỏi về sự quan tâm đến an toàn thực phẩm còn cho rằng: chết từ từ còn hơn chết ngay, sợ đến mức chẳng ăn gì thì sẽ chết đói. Khi không có thiệt hại trực tiếp, bản thân người bị thiệt hại không lên tiếng, cộng đồng không lên án, cơ quan bảo vệ pháp luật không vào cuộc thì các nhà lập pháp chưa thực sự quan tâm khi ban hành luật. Tuy nhiên, từ góc độ bảo vệ trật tự xã hội, bảo vệ quyền con người, đặc biệt là quyền được sống an toàn và hữu ích thì Nhà nước phải buộc các cơ quan bảo vệ pháp luật can thiệp để ngăn ngừa dù người chịu thiệt hại không yêu cầu. Sự so sánh hành vi đánh người gây thương tích và hành vi dùng hóa chất để biến thịt thối thành thực phẩm có thể khập khiễng, song bên trong đó hàm chứa giá trị nhân văn to lớn, đó là: cần tạo ra sự cân xứng trong phản ứng của Nhà nước đối với hai hành vi này. Người làm người khác bị thương hay đánh người khác bị thương có thể bị truy tố, nhưng người gây tổn hại sức khỏe cả cộng đồng thì chỉ bị phạt tiền. Thực tế, số tiền phạt so với thiệt hại mà cả xã hội gánh chịu chỉ là hạt cát so với đại dương. Đây là cách tiếp cận mà theo đó, một hành vi gây hậu quả không lớn nhưng trực tiếp thì bị xử lý nghiêm khắc hơn so với hành vi gây hậu quả lớn nhưng gián tiếp, lâu dài.

*Thứ hai*, pháp luật xử phạt hành chính của Việt Nam là hệ thống các quy định chẳng chịt về hành vi vi phạm và hệ thống chế tài đa dạng, đa cấp độ. Xét ở mức độ chi tiết

của các quy định về hành vi vi phạm hành chính và chế tài hành chính thì Việt Nam có thể chiếm vị trí hàng đầu. Hầu như trong bất cứ lĩnh vực quản lý nhà nước nào cũng có chế tài hành chính. Ngay cả trong lĩnh vực trọng tài thương mại, nơi quyền tự định đoạt của các doanh nghiệp, doanh nhân được tôn trọng thì các chế tài xử phạt hành chính cũng có mặt. Theo thống kê của Ban soạn thảo Luật XLVPHC, ngoài Pháp lệnh về xử phạt vi phạm hành chính có hàng trăm nghị định và nhiều thông tư hướng dẫn. Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính hiện hành quy định nhiều khung XLVPHC và mỗi khung chứa đựng không ít các mức xử lý khác nhau. Ví dụ, chỉ riêng Nghị định 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 quy định về việc XLVPHC trong lĩnh vực bảo vệ môi trường đã có tới 33 nhóm hành vi vi phạm, mỗi nhóm có 5-7 mức phạt cùng nhiều biện pháp xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả. Nếu tính đầy đủ các biện pháp XLVPHC quy định trong các nghị định của Chính phủ thì số lượng các hành vi bị xử phạt hành chính và mức phạt hành chính vô cùng lớn. Bên cạnh đó, khá nhiều hành vi vi phạm hành chính lặp lại trong các lĩnh vực, song với mức xử phạt khác nhau. Ví dụ, rất nhiều hành vi vi phạm quy định ở Nghị định 73/2010/NĐ-CP ngày 7/3/2010 và trong Nghị định 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 có cùng bản chất, song chế tài xử lý thì khác nhau<sup>1</sup>. Thực trạng này có thể nhận thấy rõ trong các quy định của Nghị định số 93/2011/NĐ-CP ngày 16/03/2012 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ người tiêu dùng; Nghị định số 93/2011/NĐ-CP ngày 18/10/2011 về xử lý hành chính về thuốc, mỹ phẩm và thiết bị y tế và Nghị định số 45/2005/NĐ-CP ngày 6/4/2005 cũng cho thấy tình trạng tương tự.

## **2. Pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính - nhìn từ góc độ hiệu quả**

Nhà nước và xã hội cần có một trật tự trong đó tính mạng, sức khỏe và nhân phẩm con người được bảo vệ tốt nhất. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp luật, đặc biệt là pháp luật về hình sự và hành chính cần phải thực sự có hiệu lực và hiệu quả. Nghiên cứu biện pháp XLVPHC trong các văn bản pháp luật hiện hành cũng như các văn bản đã hết hiệu lực có thể khẳng định một số hạn chế sau đây:

*Thứ nhất*, do sự công kênh của pháp luật về XLVPHC, khó có thể tìm thấy được chuyên gia pháp lý nào dám khẳng định mình cập nhật, nắm bắt được đầy đủ nội dung của chúng. Pháp luật XLVPHC được áp dụng khắp mọi lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội, song vẫn mang tính chất đối phó - xử lý chứ chưa chú trọng quản lý phòng ngừa. Các thể chế và thiết chế về XLVPHC khá đồ sộ, song không thể ngăn chặn nổi, không thể kiểm soát nổi<sup>2</sup> các vi phạm hành chính, nhất là trong lĩnh vực vệ sinh, an toàn thực phẩm.

*Thứ hai*, sự đan xen, mâu thuẫn, chồng chéo của các quy định về hành vi vi phạm hành chính và chế tài xử lý dẫn đến một hành vi vi phạm hành chính có thể bị áp dụng các chế tài khác nhau tùy thuộc cơ quan nào phát hiện và xử lý. Ví dụ, việc gây ồn có thể bị coi là hành vi vi phạm trật tự công cộng song cũng có thể bị coi là hành vi gây ô nhiễm tiếng ồn. Các hành vi này có chế tài khác nhau theo pháp luật hiện hành.

*Thứ ba*, các biện pháp XLVPHC hầu như không có giá trị răn đe. Mức phạt không đáng kể so với mức lợi nhuận mà người vi phạm thu được từ hành vi vi phạm. Triết lý

(1) Ví dụ: Điều 12 của 117/2009/NĐ-CP và Điều 8 Nghị định 73/2010/NĐ-CP.

(2) Tiền phong online ngày 11/5/2012

kinh tế học pháp luật cần được phản ánh trong các quy định về xử phạt vi phạm hành chính, theo đó cần phải triệt tiêu động lực vi phạm - đó là lợi ích mà người vi phạm theo đuổi. Nếu các quy định pháp luật vẫn chưa triệt tiêu được động lực của người vi phạm thì dẫu có bổ sung nhiều hơn nữa các quy định xử phạt, nâng cao mức tiền phạt, củng cố các thiết chế thực thi pháp luật thì tình trạng thối bại biến thành đặc sản, vủ lộn thối thành nằm dề thom vẫn không thể nào ngăn chặn.

*Thứ tư*, việc phân loại các biện pháp xử lý hành chính thành biện pháp chính (cảnh cáo, phạt tiền); biện pháp bổ sung (tước giấy phép, tịch thu tang vật) và các biện pháp khắc phục hậu quả (vô cùng đa dạng) hầu như không xuất phát từ triết lý phòng ngừa, từ yêu cầu đảm bảo hiệu quả thông qua việc triệt tiêu động lực vi phạm. Việc phạt tiền, cảnh cáo trong pháp luật hiện hành được coi là biện pháp chính được xác định dựa trên quan điểm “*vi phạm phải trả giá*”. Tuy nhiên, thực tế, các doanh nghiệp, người kinh doanh, cá nhân vi phạm không thể trả giá chỉ bằng những khoản tiền phải nộp vào ngân sách<sup>3</sup>, mà họ còn phải trả giá cho những tổn thất gây ra cho cộng đồng. Xã hội phải mất bao nhiêu nguồn lực khi có những dịch bệnh do hành vi biến thối thành thực phẩm gây ra. Thực tế cho thấy, rất nhiều vụ ngộ độc thức ăn tập thể, sự gia tăng của những bệnh tật hiểm nghèo<sup>4</sup> có nguồn gốc từ thực phẩm biến chất. Nhưng những người vi phạm hiện nay không phải trả giá. Vì thế, việc phạt tiền tuy là cần thiết song không thể coi là biện

pháp chính, nhất là với cách sử dụng tiền phạt như hiện nay thì các cơ quan có thẩm quyền xử phạt sẽ thích phạt nhiều, phạt liên tục. Biện pháp chính phải là biện pháp có giá trị răn đe cao, mang lại hiệu quả thực sự. Việc xác định biện pháp nào là biện pháp chính hay bổ sung phải dựa vào tiêu chí đó.

### 3. Cần thay đổi cách tiếp cận đối với chế tài trong Luật Xử lý vi phạm hành chính

Những phân tích trên dẫn đến sự cần thiết phải tiếp cận các hành vi vi phạm và việc áp dụng chế tài theo triết lý phòng ngừa và hiệu quả kinh tế. Việc phòng ngừa và hiệu quả chỉ đạt được khi động lực của người vi phạm bị triệt tiêu hoặc ít ra bị hạn chế tối đa. Điều này chỉ có được nếu Luật XLVPHC thay đổi tiêu chí phân loại biện pháp XLVPHC, theo đó việc tước giấy phép hành nghề, giấy phép kinh doanh, tạm đình chỉ hoạt động phải được coi là biện pháp chính, đứng trên cả hình thức phạt tiền. Những biện pháp như tước giấy phép kinh doanh, hành nghề sẽ góp phần làm giảm nhẹ những hậu quả mà hành vi vi phạm có thể gây ra cho cộng đồng. Chúng cũng giúp nâng cao hiệu quả kinh tế do việc triển khai đòi hỏi ít chi phí công do việc vi phạm bị loại trừ sớm nhất. Khi vi phạm đã xảy ra thì việc khắc phục sẽ không hiệu quả vì lúc đó, xã hội hay bản thân người bị thiệt hại bị mất đi giá trị ban đầu và mất cả chi phí để phục hồi giá trị đó.

Dự thảo Luật XLVPHC đã rút gọn đáng kể các lĩnh vực áp dụng. Tuy nhiên, 17 lĩnh vực được liệt kê trong đó vẫn chứa đựng

(3) Trên lý thuyết thì nộp vào ngân sách nhà nước, song trên thực tế thì tiền phạt thu từ hoạt động XLVPHC chỉ vào ngân sách một tỷ lệ ít ỏi. Ví dụ, theo Báo cáo số 3620 ngày 19/3/2011 của Bộ Tài chính, tổng số thu tiền phạt vi phạm hành chính trong năm 2011 là 2.540.700 triệu đồng đã được để lại 100% cho các tổ chức, đơn vị đảm bảo trật tự giao thông.

(4) Các thống kê của Bệnh viện K cho thấy, ung thư đang có xu hướng tăng nhanh ở người trẻ. Số người trẻ mắc ung thư đại trực tràng tăng nhiều hơn ở thanh niên 17 - 18 tuổi, trong khi bệnh này thường xuất hiện ở người trên 40 tuổi. Đáng quan tâm là có đến 1/3 số bệnh nhân ung thư đại trực tràng đến điều trị ở giai đoạn muộn, phải dùng giải pháp hậu môn nhân tạo. Theo TS Nguyễn Quốc Bảo, Trưởng khoa Ngoại đầu cổ Bệnh viện K, gần đây ung thư khoang miệng cũng gặp nhiều ở những thanh niên 18-20 tuổi. Nhiều trường hợp tới điều trị khá muộn vì nhầm tưởng bị nhiệt miệng.

nguy cơ thiếu và thừa (khi thực hiện Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính, Chính phủ đã mở rộng việc áp dụng đến hàng trăm lĩnh vực, song các cơ quan nhà nước vẫn kêu thiếu và Chính phủ tiếp tục ban hành các nghị định xử phạt hành chính). 17 lĩnh vực quy định trong Dự thảo chắc chắn không thể bao trùm được tất cả và sẽ vẫn sẽ phát sinh vấn đề về phạm vi áp dụng. Nên chăng, Dự thảo chỉ quy định hành vi vi phạm phổ biến và hình thức xử lý áp dụng. Trong lĩnh vực nào cũng có những hành vi phổ biến. Ví dụ, trong xây dựng, trong giao thông vận tải, trong bảo hiểm, trong văn hóa đều tồn tại hành vi hoạt động trái phép, tức không có giấy phép hành nghề, gian dối với khách hàng, với người tiêu dùng.

Trong Dự thảo Luật XLVPHC, có các nguyên tắc XLVPHC. Các nguyên tắc này được xác định chủ yếu xuất phát từ quan điểm xử lý. Trong các nguyên tắc đó, không có nguyên tắc nào nhấn mạnh vai trò phòng ngừa. Đối với nhiều lĩnh vực, phòng ngừa có lợi hơn rất nhiều so với phát hiện và xử lý. Một trong các tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh là xét xử đúng là tốt, song không xét xử thì tốt hơn cần được triệt để áp dụng. Triết lý chủ đạo trong tư tưởng của Bác về xử phạt chính là phòng ngừa, ngăn chặn. Tính phòng ngừa khó được đảm bảo bằng hình thức phạt tiền dù có tăng mức phạt. Hôm nay bị phạt, hôm sau có thể thoát. Ví dụ khá điển hình và nóng hổi là vụ sang chiết ga trái phép ở Bình Dương. Người trong cuộc đã thừa nhận là việc sang chiết

ga cho bếp ga mini mang lại lợi nhuận rất lớn trong khi mức phạt tối đa chỉ là 20 triệu. Tương tự, việc phạt các ca sỹ vi phạm các quy định pháp luật trong lĩnh vực văn hóa nghệ thuật cũng cho thấy tác dụng rất hạn chế của phạt tiền. Trong lĩnh vực trật tự giao thông, phạt tiền cũng được áp dụng triệt để, rộng khắp, (một phần do yêu cầu của việc đảm bảo giao thông, song cũng một phần do lợi ích của các cơ quan đảm bảo an toàn giao thông), nhưng vi phạm giao thông và tai nạn giao thông vẫn không giảm. Việc áp dụng phạt tiền chỉ phát huy hiệu quả khi đảm bảo được khả năng ngăn chặn. Trong bản hướng dẫn của Tổ chức Các nước phát triển (OECD) về áp dụng phạt hành chính đối với các hành vi xâm hại môi trường có nhấn mạnh 4 nguyên tắc của việc phạt tiền: (1) ngăn chặn được sự tái diễn vi phạm trong tương lai; (2) loại bỏ được thu nhập và lợi ích tài chính có được từ hành vi vi phạm; (3) đảm bảo sự tương thích với mức độ vi phạm; (4) luôn phản hồi và xác định xem áp dụng điều gì thích hợp cho từng chủ thể vi phạm cụ thể<sup>5</sup>. Đối với Việt Nam, việc xác định được lợi nhuận thu được từ hành vi vi phạm là khó, các mức phạt quy định trong Dự thảo Luật chỉ là những kết quả định lượng theo kinh nghiệm và sự suy đoán.

Điều 21 của Dự thảo Luật XLVPHC quy định các hình thức xử phạt chính gồm cảnh cáo, phạt tiền; hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục thiệt hại như cách tiếp cận của Pháp lệnh Xử phạt hành chính trước đây. Mức xử phạt tiền được quy

(4) Các thống kê của Bệnh viện K cho thấy, ung thư đang có xu hướng tăng nhanh ở người trẻ. Số người trẻ mắc ung thư đại trực tràng tăng nhiều hơn ở thanh niên 17 - 18 tuổi, trong khi bệnh này thường xuất hiện ở người trên 40 tuổi. Đáng quan tâm là có đến 1/3 số bệnh nhân ung thư đại trực tràng đến điều trị ở giai đoạn muộn, phải dùng giải pháp hậu môn nhân tạo. Theo TS Nguyễn Quốc Bảo, Trưởng khoa Ngoại đầu cổ Bệnh viện K, gần đây ung thư khoang miệng cũng gặp nhiều ở những thanh niên 18-20 tuổi. Nhiều trường hợp tới điều trị khá muộn vì nhầm tưởng bị nhiệt miệng.

(5) Determination and application of administrative fines for environmental offenses – Guidance for Environment Enforcement Authorities in EECCA countries.



định từ 50.000 đến 2.000.000.000 đ. Với mức phạt 2.000.000.000 đồng thì tính răn đe có thể được tăng cường, song cũng không ít doanh nghiệp, cá nhân sẵn sàng mạo hiểm. Ví dụ từ việc chuyên chở 14 tấn thịt thối bị bắt giữ ở TP Hồ Chí Minh<sup>6</sup>, giả sử 14 tấn thịt thối được xử lý hóa chất và trở thành 14 tấn sản phẩm xúc xích, batê, thịt hun khói v.v.. thì giá trị của nó chắc chắn lớn hơn hai tỷ tiền phạt. Vì vậy, chỉ cần trong hai lần vi phạm có một lần bị phạt và một lần thoát thì người vi phạm thừa đủ tiền để bù đắp khoản tiền phạt, chưa nói trong hàng chục lần, hàng trăm lần mới bị phát hiện và phạt một vài lần. Trong thực tế còn xảy ra nhiều vụ nhập vacxin hết hạn, rác thải công nghiệp, kể cả những rác thải nguy hại, những sản phẩm này doanh nghiệp, cá nhân - nếu ra nước ngoài - họ không phải mua, thậm chí còn được hỗ trợ phí vận chuyển. Điều các tổ chức, doanh nghiệp nước ngoài quan tâm là làm sao những phế liệu, phế phẩm này được chở khỏi đất nước họ càng nhanh càng tốt để họ khỏi mất chi phí cho việc tiêu hủy. Nhưng các doanh nghiệp nhập về lại thu lãi lớn. Đối với những hành vi nhập khẩu phế thải, chế biến thịt thối hay những hành vi vi phạm tương tự sẽ khó ngăn chặn được bằng hình thức phạt tiền. Vì vậy, các biện pháp xử lý vi phạm như trong Dự thảo cần được cân nhắc và thiết kế theo hướng: đình chỉ sản xuất kinh doanh có thời hạn, tịch thu giấy phép hành nghề, giấy phép kinh doanh phải được coi là những hình thức xử phạt chính. Cần xác định cụ thể một số hành vi vi phạm cần phải áp dụng biện pháp đình chỉ hoạt động sản xuất kinh doanh, thu hồi giấy phép hành nghề. Các doanh nghiệp sau thực hiện hành vi vi phạm, bị phát hiện và xử lý theo hình thức này thì doanh nghiệp,

cá nhân không còn cơ hội vi phạm tiếp. Điều này có nghĩa là những tấn thịt thối, những tấn hoa quả tẩm độc sẽ không thể tiếp tục đến với người tiêu dùng, nhất là khi họ thiếu sự thông thái, sự hiểu biết.

Báo cáo tổng thuật kinh nghiệm nước ngoài trong lĩnh vực xử phạt hành chính mà Ban soạn thảo Dự luật XLVPHC cung cấp cho thấy, các nước rất chú trọng đến các biện pháp ngăn chặn và phòng ngừa. Thực tế, việc coi trọng và mở rộng việc áp dụng các biện pháp xử lý mang tính ngăn chặn như nêu trên cũng đã được nhiều người đưa ra trong quá trình soạn thảo dự thảo này. Tuy nhiên, trong quá trình thảo luận, nhiều chuyên gia từ các bộ, ngành đã cho rằng, nếu thu giấy phép, tước đăng ký kinh doanh được áp dụng rộng rãi thì hầu hết các doanh nghiệp sẽ biến mất. Quan điểm này có hạt nhân hợp lý gắn với tình trạng vi phạm phổ biến của doanh nghiệp, cá nhân kinh doanh trong nhiều lĩnh vực khác nhau, nhất là trong lĩnh vực chế biến, kinh doanh thực phẩm, thuốc chữa bệnh, mỹ phẩm, môi trường... Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng, đa số các doanh nghiệp vẫn sản xuất kinh doanh chính đáng, có lương tâm, đạo đức nghề nghiệp và tôn trọng chữ tín. Hơn ai hết, họ cần Nhà nước đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh không phải bằng việc nhập thịt thối, hoa quả tẩm hóa chất độc để chế biến và sau đó bán cho người tiêu dùng với giá rẻ, mà bằng việc cung cấp cho họ những dịch vụ, sản phẩm có chất lượng, an toàn và giá cả hợp lý. Tính cạnh tranh này chỉ có thể được đảm bảo nếu hệ thống pháp luật của chúng ta, nhất là pháp luật hành chính chấm dứt căn bệnh cố hữu: “phạt và cho tồn tại” bằng phương thuốc tăng cường tính phòng ngừa, ngăn chặn. ■

(6) Số lượng bị bắt giữ này quá ít so với số vụ vi phạm như vậy trong thực tế

# **QUYỀN GIẢI CÔNG CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG LAO ĐỘNG VÀ HƯỚNG SỬA ĐỔI BỔ SUNG BỘ LUẬT LAO ĐỘNG**

**Trần Hoàng Hải\***

Xung quanh vấn đề giải công, có nhiều ý kiến khác nhau trong quan niệm và trong pháp luật quốc tế. Có quan điểm cho rằng, giải công là quyền chính đáng của người sử dụng lao động (NSDLĐ), cũng giống như quyền được đình công<sup>1</sup> là quyền chính đáng của người lao động (NLĐ). Tuy nhiên, có ý kiến lại cho rằng, nếu NSDLĐ có quyền giải công thì quyền tự do lao động của NLĐ sẽ bị xâm phạm<sup>2</sup>. Tuy vậy, trên thực tế “phần đông các tác giả luật học và án lệ đều công nhận giải công”<sup>3</sup>

Mặc dù hiện nay, quyền giải công chưa được quy định trong pháp luật lao động nước ta, nhưng thực tiễn quan hệ pháp luật cho thấy, việc NSDLĐ không cho phép NLĐ vào làm việc khi có tranh chấp lao động hoặc khi tập thể lao động đình công xảy ra không hiếm<sup>4</sup>. Điều đó chứng tỏ, hiện tượng giải công đã xảy ra ở nước ta, chỉ vì chưa được điều chỉnh bằng pháp luật, nên chưa được công nhận.

Từ thực tế này, việc ghi nhận quyền giải công của NSDLĐ trong Dự thảo Bộ luật Lao động (BLLĐ) sửa đổi là hoàn toàn cần thiết, phù hợp với xu thế chung trong việc điều chỉnh pháp luật về vấn đề này ở nhiều nước trên thế giới. Điều quan trọng là những vấn đề liên quan đến giải công phải được quy định đầy đủ, chặt chẽ, để quyền đó được thực thi trong khuôn khổ pháp luật, bảo vệ được NSDLĐ và đồng thời, không làm hạn chế quyền đình công của NLĐ.

## **1. Quy định của pháp luật một số quốc gia và Dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi của Việt Nam về vấn đề giải công**

### **Khái niệm giải công và phân loại giải công**

Theo Luật Về các quyền lao động 1996 của Anh, giải công được định nghĩa là: (i) đóng cửa<sup>5</sup> nơi làm việc, hoặc (ii) ngừng hoạt động của doanh nghiệp, hoặc (iii) NSDLĐ

**\* PGS.TS Luật học, Giảng viên Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.**

(1) Ở miền Nam, trước ngày giải phóng, pháp luật xem giải công là quyền đương nhiên phải có của NSDLĐ và không thể cấm được như một biện pháp tương đương của NSDLĐ để đáp trả lại sự tranh đấu của công nhân. Xem: Huỳnh Khắc Dụng. Tìm hiểu Luật lao động. Nxb. Sài Gòn, Ấn quán Nguyễn Trung Thành, 1962, tr. 214.

(2) Ủy ban về tự do liên kết của Hội đồng hành chính ILO phản đối việc đóng cửa xí nghiệp như biện pháp làm hạn chế quyền và lợi ích của NLĐ không tham gia tranh chấp lao động. Xem: Гернигон Б., Одеро А., Гудо Г. Принципы МОТ, касающиеся права на забастовку//Международный Обзор Труда.Т. 137. 1998. N 3 - 4. М., 2000. С. 68.

(3) Xem Huỳnh Khắc Dụng. tldd, tr. 214.

(4) Sáng 8/6, tại Cty TNHH giày An Thịnh (số 26 đại lộ Độc Lập, KCN Sóng Thần 1, huyện Dĩ An, tỉnh Bình Dương), khoảng 2.000 Công nhân tự phát ngừng việc để phản đối việc Cty thông báo chấm dứt HĐLĐ với hầu hết NLĐ. Ngay sau khi công nhân ngừng việc, Cty cũng lập tức bế xưởng không cho công nhân vào làm việc. Xem: bài của Dương Minh Đức tại trang: <http://laodong.vn/Tin-Tuc/Khoan-2-Dieu-27-Bo-luat-Lao-dong-phai-hieu-the-nao/45693>.

(5) “Đóng cửa nơi làm việc” theo Đạo luật này không được hiểu trong các trường hợp khác như: giải thể doanh nghiệp, mà là đóng cửa nhằm mục đích không cho phép NLĐ vào làm việc.

từ chối tiếp tục thuê lao động do đang xảy ra tranh chấp lao động. Tất cả các hành vi nêu trên được NSDLĐ sử dụng nhằm buộc NLD của mình hoặc giúp cho NSDLĐ khác buộc NLD của họ phải chấp nhận điều kiện làm việc do NSDLĐ đưa ra<sup>6</sup>. Theo pháp luật Ấn Độ, giải công được hiểu là việc NSDLĐ đóng cửa tạm thời nơi làm việc, hoặc tạm đình chỉ công việc, hoặc từ chối tiếp tục sử dụng bất kỳ số lượng NLD mà họ sử dụng<sup>7</sup>. Theo pháp luật Malaysia, giải công được hiểu là các trường hợp NSDLĐ: (i) đóng cửa nơi làm việc; (ii) việc đình chỉ công việc; (iii) từ chối tiếp tục sử dụng bất kỳ số lượng NLD nào đang làm việc cho họ<sup>8</sup>. Theo Đạo luật về quan hệ công nghiệp 1975 của Thái Lan, giải công là hành động thực hiện bởi NSDLĐ tạm thời không cho NLD làm việc do tranh chấp lao động<sup>9</sup>.

Từ những định nghĩa trên, giải công được xem là hành động của NSDLĐ, không chỉ như một biện pháp tự vệ bị động trước cuộc đình công của NLD, mà còn được thực hiện một cách chủ động nhằm bảo vệ lợi ích của mình.

Cũng có cách nói khác: giải công chính là “quyền đình công ngược lại”, bởi lẽ pháp luật nhiều nước quy định rất cụ thể điều kiện, trình tự và thủ tục tiến hành giải công

hoặc quy định quyền đình công và quyền giải công chỉ được thực hiện trong giai đoạn thương lượng tập thể<sup>10</sup>. Quy định như vậy cũng được thể hiện trong pháp luật lao động Canada, Thổ Nhĩ Kỳ và trong thực tiễn áp dụng pháp luật của Cộng hòa Liên bang Đức<sup>11</sup>. Hơn thế nữa, để tiến hành giải công cũng như đình công, ở các quốc gia này, các bên đều phải tiến hành thương lượng, thực hiện thời hạn báo trước trước khi tiến hành các hành động đó. Trong trường hợp giải công không đúng quy định thì NSDLĐ phải bồi thường cho NLD, cũng như nếu công đoàn lãnh đạo đình công trái pháp luật thì phải bồi thường thiệt hại cho NSDLĐ.

Trong Dự thảo BLLĐ sửa đổi nước ta không có khái niệm “giải công” mà chỉ có khái niệm “đóng cửa tạm thời doanh nghiệp”. Việc sử dụng khái niệm “đóng cửa tạm thời doanh nghiệp” có thể tạo ra sự nhầm lẫn với việc doanh nghiệp đóng cửa vì lý do kỹ thuật (sửa chữa máy, trang bị lại hoặc do quyết định của cơ quan có thẩm quyền)<sup>12</sup>. Bản chất của việc “tạm thời đóng cửa” và giải công là hoàn toàn khác nhau, bởi lẽ giải công là việc chủ nhân đóng cửa xí nghiệp để đối phó lại với sự đình công của thợ, không cho thợ vào làm việc, để họ ngoài cửa (tiếng Anh gọi là lock out, được dịch là “bế xưởng” hoặc “giải công”<sup>13</sup>), cách hiểu như vậy cũng là phổ biến

(6) *Employment Rights Act, 1996, S. 235(4)*.

(7) *Industrial disputes Act, 1947, Chapter I, India: “Lock-out” means the temporary closing of a place of employment or the suspension of work, or the refusal by an employer to continue to employ any number of persons employed by him”.*

(8) Mục 2 Phần II *Industrial Relations Act 1967 của Malaysia quy định: “Lock out” means: (a) the closing of a place of employment; or (b) the suspension on of work; or (c) the refusal by employer to continue to employ any number of workmen employed by him”*

(9) *Labor Relations Act, B.E. 2518 (1975) Thailand, Section 5 (“Lock out means an done by the employment which refuses the employee to do work temporarily due to labor dispute”)*.

(10) *Лушникова М.В., Лушников А.М. Право на забастовку: историко-правовое эссе/Российский Ежегодник трудового права, номер 5, 2005, с. 63.*

(11) *Như trên, tr. 63.*

(12) *Nguyễn Quang Quỳnh, Luật lao động, Giáo trình cử nhân niên khóa 1974-1975. Nxb. Trường Đại học Luật khoa Viện Đại học Sài Gòn, tr.285.*

(13) *Huỳnh Khắc Dụng. tldd, tr.213*

trên thế giới<sup>14</sup>. Theo Dự thảo BLLĐ sửa đổi, “đóng cửa tạm thời doanh nghiệp” là một biện pháp phản kháng mang tính bị động và tự vệ của NSDLĐ khi NLĐ đình công, nhằm mục đích bảo vệ tài sản của doanh nghiệp, tránh hành vi phá hoại của các phần tử quá khích hoặc do NSDLĐ không đủ nhân lực để hoạt động. Bên cạnh đó, Dự thảo cấm NSDLĐ đóng cửa doanh nghiệp trước thời điểm NLĐ bắt đầu đình công hoặc sau khi cuộc đình công kết thúc (Điều 236), tức là quyền đóng cửa doanh nghiệp cũng chỉ tồn tại trong thời gian diễn ra đình công của NLĐ. Như vậy, những quy định trong Dự thảo BLLĐ sửa đổi về việc tạm thời đóng cửa doanh nghiệp được pháp luật các nước gọi là “giải công” hoặc “bế xưởng”.

Về vấn đề phân loại giải công, trong giới khoa học pháp lý và pháp luật các nước có nhiều quan điểm, cách quy định khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng, việc giải công có thể được thực hiện mặc dù không có đình công (giải công tấn công) - như là biện pháp

để củng cố vị thế của NSDLĐ trong quá trình thương lượng tập thể, hoặc giải công được tiến hành sau đình công (giải công phòng vệ) để chống chọi lại một cuộc đình công, tức là vừa thủ thế, vừa phản công<sup>15</sup>. Bên cạnh đó, cũng có quốc gia không phân định “giải công tấn công” và “giải công phòng vệ”, chẳng hạn ở Anh quốc<sup>16</sup>.

Việc phân loại đó có ý nghĩa quan trọng trong việc điều chỉnh pháp luật đối với hành động này của NSDLĐ, cụ thể sẽ tác động đến việc pháp luật của quốc gia nhất định có cho phép giải công “tấn công” hoặc giải công “phòng vệ”, hoặc cho phép cả hai loại giải công và hậu quả pháp lý của từng loại giải công đó.

### **Tính hợp pháp của giải công và cách thức quy định trong pháp luật**

Về quyền giải công, pháp luật các nước trên thế giới quy định rất khác nhau. Ở Bồ Đào Nha<sup>17</sup>, Liên bang Nga<sup>18</sup> có điều khoản

(14) Theo Tự điển tiếng Nga, giải công (Lock out) là việc khóa cửa, không cho vào nhằm mục đích tạo áp lực cho người lao động. Hình thức cuối cùng của giải công có thể là việc NSDLĐ sa thải tập thể liên quan đến tranh chấp lao động và tuyên bố đình công. “Локаут (англ. lock out, букв. — запирать дверь перед кем-либо/запереть дверь и не впускать) — временная остановка работы (или существенное сокращение объемов производства) предприятия работодателем с прекращением выплаты зарплаты, с целью оказания давления на работников (аналог забастовки, но со стороны работодателя, а не работников). Крайней формой локаута является коллективное увольнение по

инициативе работодателя в связи с трудовым спором и объявлением забастовки, а также ликвидацией (реорганизацией) предприятия, представительства или филиала”. Nguồn: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Локаут>

(15) Huỳnh Khắc Dụng. *tđđ*, tr.213.

(16) Employment Rights Act, 1996, mục 10.1 S. 235(4).

(17) Theo Đạo luật số 65 (1977).

(18) Ở Liên bang Nga, theo điều 415 BLLĐ (với tên gọi: “Cấm giải công” quy định: “Trong quá trình điều chỉnh tranh chấp lao động tập thể, bao gồm tiến hành đình công, việc giải công – sa thải những người lao động theo sáng kiến của người sử dụng lao động có liên quan đến việc người lao động tham gia vào tranh chấp lao động tập thể hoặc đình công- bị cấm” (В процессе урегулирования коллективного трудового спора, включая проведение забастовки, запрещается локаут - увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке) và Đạo luật Liên bang Nga “Về trình tự giải quyết tranh chấp lao động tập thể”, ban hành ngày 20/10/1999, giải công bị cấm thực hiện. Ở các quốc gia không thừa nhận quyền giải công xuất phát từ quan điểm cho rằng hậu quả của giải công sẽ nặng nề hơn nhiều so với hậu quả đình công, bởi lẽ đình công không làm chấm dứt QHLD, trong khi đó thông thường, giải công dẫn đến hậu quả xấu đó. Хет: Гернигон Б., Одеро А., Гудо Г. *tđđ*, tr.98; Свобода объединения и коллективные переговоры. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на Международной конференции труда, 81-я сессия, 1994. Женева, 1995. с. 80; Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Женева, 1997. с. 118

quy định cấm giải công. Ở một số quốc gia khác, pháp luật không quy định trực diện về việc cấm giải công, nhưng cũng không có văn bản nào điều chỉnh hành động này<sup>19</sup>. Bên cạnh đó, ở Ấn Độ, Canada, Thụy điển, Thổ Nhĩ Kỳ..., pháp luật cho phép NSDLĐ giải công và đồng thời quy định khá đầy đủ những vấn đề liên quan đến quyền giải công của NSDLĐ, bao gồm cả điều kiện để thực thi quyền đó. Cụ thể, Luật Về thỏa thuận tập thể, đình công và giải công 1983 của Thổ Nhĩ Kỳ quy định một trình tự đồng nhất đối với đình công và giải công (cùng thủ tục thương lượng, các bên có quyền yêu cầu tòa án xem xét, quyết định về tính hợp pháp của đình công cũng như giải công)<sup>20</sup>.

Ở một số nước Châu Mỹ La tinh như Bolivia, Edvadore, mặc dù thừa nhận quyền giải công, nhưng pháp luật quy định rất chặt chẽ thủ tục tiến hành: phải được tòa án cho phép, được giám sát bởi thanh tra lao động, thời gian giải công được quyết định bởi tổ chức hòa giải hoặc trọng tài lao động...<sup>21</sup>.

Nhìn chung, có bốn quan điểm khác nhau, từ đó có bốn cách thức khác nhau trong các quy định của pháp luật của các nước trên thế giới về vấn đề giải công: thứ nhất: cấm giải công trong mọi trường hợp; thứ hai: cấm giải công, nhưng cho phép NSDLĐ được thực hiện những hành vi khác để đối phó với đình công (như thuê người khác thay thế NLĐ tham gia đình công); thứ

ba, dựa trên nguyên tắc “bình đẳng hình thức”, pháp luật quy định về đình công và giải công dựa trên nguyên tắc bình đẳng, có nghĩa là thủ tục giải công cũng giống như thủ tục đình công công<sup>22</sup>; thứ tư, việc thừa nhận giải công trên cơ sở quan điểm “bình đẳng về vật chất”, theo đó thừa nhận quyền được đình công của bên yếu hơn về tài chính trong quá trình thương lượng tập thể - NLĐ, từ đó quyền đình công được xem là quyền ưu đãi đối với NLĐ, nên chỉ cho phép giải công “bảo vệ” trước cuộc đình công bất hợp pháp của NLĐ mà thôi, và cũng chính vì thế, pháp luật các quốc gia này đưa ra nhiều hạn chế đối với giải công<sup>23</sup>.

Từ các quan điểm trên mà các quy định về đối tượng chịu tác động của giải công và giải quyết hậu quả của giải công cũng khá khác nhau. Có quốc gia quy định giải công chỉ áp dụng đối với người tham gia đình công; có nơi quy định cho phép NSDLĐ giải công đối với cả những người không tham gia đình công<sup>24</sup>.

Cách thức quy định của pháp luật liên quan đến tính hợp pháp của giải công cũng có hai cách khác nhau: quy định những trường hợp giải công được xem là hợp pháp và quy định những trường hợp giải công bị xem là bất hợp pháp.

Theo cách thứ nhất, pháp luật đa số các quốc gia quy định giải công tấn công (tiến hành khi không có đình công) được xem là

(19) Лушникова М.В., Лушников А.М. Право на забастовку: историко-правовое эссе/Российский Ежегодник трудового права, номер 5, 2005, с. 61.

(20) Шмидт Г. Партнерство в условиях рыночной экономики /Социалистический Труд, 1990, номер 9, с. 81-82.

(21) Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. Изд Дело, М. 1999, с. 349

(22) Quan điểm này được thừa nhận ở các nước có hệ thống đối tác xã hội phát triển (Mỹ, Anh, Thụy sĩ,...). Quy định pháp luật ở các quốc gia này phát sinh từ quan điểm về sự bình đẳng của các bên về pháp lý và kinh tế, bình đẳng về quyền sử dụng “vũ khí” để bảo vệ mình.

(23) Chẳng hạn, ở Nhật Bản, giải công “bảo vệ” chỉ được tiến hành nếu NLĐ gây đe dọa đến lợi ích về tài sản của NSDLĐ. Xem: Лушникова М.В., Лушников А.М. Право на забастовку: историко-правовое эссе/Российский Ежегодник трудового права, номер 5, 2005, с. 64.

(24) Люттов Н.Л. Промышленные акции работодателей (международный и сравнительно-правовой анализ /Труд.

bất hợp pháp, còn giải công phòng vệ (tức hành vi chống lại đình công) được xem là hợp pháp<sup>25</sup>. Ở các quốc gia khác, tính hợp pháp của giải công được tòa án xem xét cụ thể căn cứ vào tình trạng của tranh chấp lao động<sup>26</sup>. Chẳng hạn, ở Cộng hòa Liên bang Đức, giải công chỉ được xem là hợp pháp khi đó là giải pháp đặc biệt và cuối cùng để giải quyết tranh chấp lao động<sup>27</sup>. Ở Pháp, giải công được pháp luật cho phép và được xem là hợp pháp nếu đó là biện pháp đáp trả đình công (nếu cuộc đình công đó gây thiệt hại đến doanh nghiệp hoặc có nguy cơ gây ra sự mất an toàn đối với người khác hoặc nguy cơ gây ra thiệt hại về tài sản cho doanh nghiệp và giải công không làm chấm dứt quan hệ lao động (QHLD) mà chỉ làm gián đoạn QHLD mà thôi<sup>28</sup>. Ở Ý, giải công được cho phép nếu hành động đó là cần thiết để bảo vệ lợi ích sống còn của doanh nghiệp hoặc khi đình công gây ra nguy cơ tạo áp lực đối với cá nhân khác và thiệt hại về tài sản của NSDLĐ.

Theo cách quy định thứ hai, ở Anh, nếu tập thể lao động không thực hiện hành động công nghiệp (HĐCN)<sup>29</sup> thì giải công được xem là vi phạm pháp luật lao động, trừ những trường hợp hạn hữu khi trong hợp đồng lao động (HĐLĐ) có quy định cho phép giải công cả khi không có HĐCN của

NLĐ và thực tế, có những vụ kiện tòa án vẫn thừa nhận không có vi phạm pháp luật đối với trường hợp giải công khi không có HĐCN từ phía công nhân<sup>30</sup>.

Dự thảo BLLĐ sửa đổi nước ta không quy định rõ những trường hợp giải công được xem là hợp pháp cũng như những trường hợp bị xem là bất hợp pháp, mà chỉ quy định thời điểm NSDLĐ không được đóng cửa tạm thời. Đó là: (i) trước thời điểm cuộc đình công xảy ra và (ii) sau khi cuộc đình công kết thúc (Điều 236)<sup>31</sup>. Trong khi đó, ở nhiều quốc gia, pháp luật quy định rõ những trường hợp nào giải công được xem là bất hợp pháp<sup>32</sup>.

Mỗi cách thức quy định nêu trên đều có ưu điểm riêng. Cách thức thứ nhất giúp cho việc xem xét tính hợp pháp cuộc giải công của cơ quan có thẩm quyền sẽ dễ dàng hơn vì có những tiêu chí rõ ràng; còn cách quy định thứ hai sẽ tạo sự ổn định hơn cho pháp luật, bởi lẽ việc liệt kê các trường hợp giải công được xem là hợp pháp sẽ phức tạp hơn rất nhiều, nhất là khi điều kiện kinh tế - xã hội thay đổi, và khi đó, danh mục “những trường hợp đình công hợp pháp” cần phải được điều chỉnh cho phù hợp.

Với quan điểm cho rằng, giải công là biện pháp đáp trả ngang bằng của NSDLĐ đối với

(25) Kиселев И.Я. *tlđđ*, tr. 262.

(26) Kиселев И.Я. *tlđđ*, tr. 262.

(27) *Comperative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economics*. p. 498.

(28) Kиселев И.Я. *tlđđ*, tr. 262

(29) HĐCN (Industrial acts) bao gồm: đình công (strike), lãn công (go-slow, slowdown), làm việc cầm chừng (work-to-rule), tẩy chay (boycott), chiếm xưởng (occupation), tụ tập trước nơi làm việc (piketing), phá hoại (industrial sabotage), ... Xem Trần Hoàng Hải (Chủ biên). *Pháp luật về giải quyết tranh chấp lao động tập thể. Kinh nghiệm một số nước đối với Việt Nam*. Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2011, tr. 75-77.

(30) Лютов Н.Л. *Коллективное трудовое право Великобритании*. Изд. Wolters Kluwer, M., 2009, c.169.

(31) Quy định như vậy có thể suy luận rằng tất cả các cuộc giải công đều là hợp pháp nếu được thực hiện trong thời gian diễn ra đình công (!).

(32) Mục 45 Luật về quan hệ công nghiệp 1967 của Malaysia, Mục 24 Luật về QHLD Ấn độ, Điều 41 Luật Tổ chức lao động 2011 (The Labour Organization Law) của Myanmar quy định rõ những trường hợp giải công được xem là bất hợp pháp.

quyền đình công của tập thể lao động, thiết nghĩ, các vấn đề liên quan đến giải công cũng nên được quy định đầy đủ, chi tiết như đối với đình công, bao gồm những quy định về các trường hợp giải công bị xem là bất hợp pháp; thông báo thời điểm bắt đầu giải công; quyền của các bên trong và sau giải công; hành vi bị cấm trong và sau giải công; quyết định hoãn, ngừng giải công;...

### **Thủ tục giải công**

Về thủ tục NSDLĐ cần thực hiện trước khi giải công, pháp luật các nước trên thế giới quy định cũng rất khác nhau. Chẳng hạn ở Ý, NSDLĐ phải thông báo trước 12 tiếng trước khi tiến hành giải công và giải công chỉ được kéo dài trong khoảng thời gian cần thiết và phải chấm dứt theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giải công không làm chấm dứt QHLD<sup>33</sup>.

Dự thảo BLLĐ sửa đổi của ta cũng quy định theo hướng đó. Cụ thể, “Việc đóng cửa tạm thời doanh nghiệp phải do NSDLĐ quyết định” và “Quyết định đóng cửa tạm thời doanh nghiệp phải do NSDLĐ thông báo cho tập thể lao động, kể cả những người không tham gia đình công và cơ quan quản lý nhà nước về lao động, liên đoàn lao động cấp tỉnh và tổ chức đại diện người sử dụng lao động địa phương biết ít nhất ba ngày làm việc trước khi thực hiện” (Điều 235).

Về thời hạn báo trước khi giải công, có quan điểm cho rằng, pháp luật nước ta cần

cho phép NSDLĐ giải công ngay lập tức khi có nguy cơ đe dọa đến tài sản doanh nghiệp<sup>34</sup>. Tuy nhiên, theo chúng tôi, nhằm bảo đảm lợi ích của NLĐ và trật tự xã hội, cần thiết phải có một khoảng thời gian nhất định, đủ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tham gia nhằm hạn chế hậu quả bất lợi của hành động này của NSDLĐ đối với xã hội.

### **Hậu quả pháp lý của giải công và trách nhiệm của NSDLĐ**

Đây là vấn đề rất quan trọng mà pháp luật nước ta cần quan tâm: phải quy định sao cho quyền lợi của các bên trong QHLD được hài hòa, có nghĩa là bên vi phạm pháp luật phải chịu trách nhiệm bồi thường cho bên bị vi phạm. Quy định đúng vấn đề này sẽ góp phần hạn chế những hành vi trái pháp luật của cả hai bên (đình công và giải công không tuân thủ quy định của pháp luật).

Do hậu quả xảy ra khi giải công hoàn toàn bất lợi cho NLĐ ở một số quốc gia<sup>35</sup>, mà pháp luật một số nước, như Liên bang Nga hiểu giải công là việc NSDLĐ chấm dứt QHLD với NLĐ, nên có quy định cấm đình công trong BLLĐ (Điều 415) và trong Luật Về trình tự giải quyết tranh chấp lao động tập thể<sup>36</sup>. Trong khi đó, ở nhiều quốc gia khác, giải công được hiểu linh hoạt hơn - không làm chấm dứt QHLD, mà chỉ làm gián đoạn quan hệ đó do có tranh chấp lao động<sup>37</sup>.

(33) Киселев И.Я. *т.đ.đ*, tr. 262..

(34) Trần Thanh Tùng. Quyền bế xưởng. Xem: <http://www.phuoc-partners.com/xemtrangin/bai-viet/Quyền-Bế-Xưởng/Default.aspx>.

(35) Chẳng hạn ở Mỹ, theo đạo luật năm 1935, NSDLĐ có quyền sa thải NLĐ tham gia đình công nếu chỗ làm việc của NLĐ đó đã có người thay thế hoặc có sự sắp xếp lại hoạt động sản xuất của doanh nghiệp trong thời gian đình công. Một số nhà khoa học cho rằng, quy định như vậy (cho phép NSDLĐ được nhận người khác thay thế NLĐ tham gia đình công hợp pháp) là vi phạm nghiêm trọng quyền tự do liên kết của NLĐ. Xem: Лушникова М.В., Лушников А.М. *Право на забастовку: историко-правовое эссе/Российский Ежегодник трудового права, номер 5, 2005, с. 62.*

(36) Giải công được pháp luật liên bang Nga hiểu là sa thải công nhân, tổ chức lại hoặc giải thể doanh nghiệp.

(37) Xem: Лушникова М.В., Лушников А.М. *Очерки теории трудового права. СПб, 2006, с. 818*; Luật Về thỏa thuận tập thể, đình công và giải công 1983 của Thổ Nhĩ Kỳ.

Theo chúng tôi, giải công phải được hiểu là NSDLĐ chủ động ngừng hoạt động của một bộ phận hoặc cả doanh nghiệp, hoặc không cho phép NLĐ được làm việc. Hành động đó dẫn đến tình trạng NLĐ không thể làm việc, chứ không phải sa thải NLĐ. Hay nói cách khác, giải công chỉ là việc tạm ngưng hiệu lực của HĐLĐ cho đến khi doanh nghiệp mở cửa trở lại, chứ không phải chấm dứt QHLLĐ<sup>38</sup>. Chỉ có cách hiểu như vậy thì quyền giải công của NSDLĐ mới thực sự là đối trọng quyền đình công của tập thể lao động.

Điều 237 (khoản 4) Dự thảo BLLĐ sửa đổi quy định trong trường hợp NSDLĐ đóng cửa tạm thời doanh nghiệp, NLĐ không tham gia đình công được trả đủ tiền lương và phụ cấp lương (nếu có) theo quy định tại khoản 2 Điều 102 của Dự thảo BLLĐ sửa đổi và các quyền lợi khác theo quy định của pháp luật lao động.

Về trách nhiệm của các bên khi xảy ra đình công, giải công, pháp luật nhiều quốc gia quy định khá rõ ràng. Chẳng hạn, nếu công nhân chứng minh được rằng trong thời gian NSDLĐ tiến giải công, họ hoàn toàn sẵn sàng làm việc, thì NSDLĐ phải bồi thường thiệt hại cho họ trong những ngày không được làm việc do giải công<sup>39</sup>. Trong trường hợp khác, nếu NSDLĐ chứng minh được NLĐ vi phạm quy định về việc thực hiện HĐCN thì NSDLĐ có quyền chấm dứt HĐLĐ với NLĐ đó và trong trường hợp này, NLĐ không có quyền khiếu nại NSDLĐ, trừ trường hợp NSDLĐ đã có hành vi phân biệt đối xử khi chấm dứt HĐLĐ<sup>40</sup>.

Ngoài ra, theo pháp luật Anh quốc (Điều

136 (2) Luật Về các quyền lao động 1996), NLĐ xin nghỉ việc trong thời gian giải công không thể khiếu nại với lý do bản thân họ “phải tự xin thôi việc do bị áp lực từ phía NSDLĐ hoặc bị NSDLĐ bắt buộc xin thôi việc”<sup>41</sup>. Trong thực tế, thường xảy ra trường hợp NSDLĐ, trước tiên quy định điều kiện lao động mới (khắc nghiệt hơn), sau đó tiến hành giải công và sa thải những người không nhất trí với những điều kiện lao động mới đó<sup>42</sup>. Bên cạnh đó, pháp luật quốc gia này còn quy định, nếu trong HĐLĐ có quy định rằng NSDLĐ có quyền sa thải NLĐ, mặc dù không tham gia tranh chấp, nhưng năng suất lao động của họ bị giảm sút đáng kể do hậu quả của tranh chấp lao động do bộ phận lao động khác thực hiện thì NLĐ có thể bị cắt giảm bớt thu nhập<sup>43</sup>. Trong trường hợp NSDLĐ tiến hành giải công đối với tất cả công nhân của mình, mặc dù trong số đó chỉ có một bộ phận NLĐ tham gia HĐCN, thì hành vi đó của NSDLĐ bị xem là vi phạm pháp luật lao động đối với những người không tham gia vào HĐCN. Tuy nhiên, để giải công của NSDLĐ bị xem là bất hợp pháp thì NLĐ phải chứng minh được là họ sẵn sàng làm việc trong những ngày xảy ra HĐCN do bộ phận công nhân khác thực hiện<sup>44</sup>.

Thực tế, hầu như tất cả các quốc gia, vẫn thường xảy ra tình trạng NSDLĐ lập danh sách đen những cán bộ công đoàn tích cực để không tiếp tục ký HĐLĐ tiếp theo hoặc không tạo điều kiện cho tổ chức công đoàn và cán bộ công đoàn hoạt động. Tổ chức Lao

(39) Лютов Н.Л. Коллективное трудовое право Великобритании. Изд. Wolters Kluwer, М., 2009, с.169.

(40) Như trên.

(41) Trong pháp luật nước Anh có khái niệm “sa thải gián tiếp” (constructive dismissal). Xem: Климов П.В. Трудовой договор в Англии. М., 2002, с. 112.

(42) Miller K, Woolfson C. *Timex: Industrial Relations and the Use of the Law in the 1990s*// *Industrial Law Journal*. Vol. 23, 1994, p.209-225.

(43) Лютов Н.Л. Коллективное трудовое право Великобритании. Изд. Wolters Kluwer, М., 2009, с.170.

(44) *Ticehurst v British Communications plc* (1992).



động Quốc tế (ILO) cho rằng, cách ứng xử nêu trên của NSDLĐ đều là không hợp pháp, bởi lẽ đi ngược lại nội dung Công ước quốc tế ILO số 111 “Về phân biệt trong lĩnh vực lao động và việc làm”, mặc dù chứng minh cho những hành vi đó thực sự khó khăn trong thực tiễn. Ở Nga, những hành vi như vậy cũng là bất hợp pháp, được quy định rõ tại Điều 3 BLLĐ quốc gia này.

Một khi thừa nhận giải công và điều chỉnh hành động đó bằng pháp luật thì phải quy định trách nhiệm của NSDLĐ thật sự chặt chẽ, nặng, đủ sức răn đe NSDLĐ để họ tuyệt đối không sử dụng biện pháp này (ở các nước cấm đình công), hoặc đình công tràn lan (ở các nước pháp luật cho phép NSDLĐ đình công) làm ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế đất nước. Kinh nghiệm của một số quốc gia như ở Nga, quy định phạt hành chính (bằng 40-50 mức lương tối thiểu) được quy định trong Bộ luật về Vi phạm hành chính; ở Bồ Đào Nha, theo đạo luật số 65 (1977), giải công bị cấm thực hiện và NSDLĐ bị truy cứu trách nhiệm nặng nề, thậm chí phạt tù nếu không chấp hành quy định này; ở Malaysia, việc truy cứu trách nhiệm đối với NSDLĐ giải công trái pháp luật được quy định tại mục 46 Đạo luật về Quan hệ công nghiệp (1967). Điều cần chú ý là ở Malaysia, khi NSDLĐ giải công trái pháp luật hoặc tập thể lao động đình công trái pháp luật, cả hai chủ thể đó đều chịu trách nhiệm pháp lý hoàn toàn như nhau<sup>45</sup>.

## 2. Kiến nghị

Mặc dù giải công được thừa nhận rộng rãi như là quyền chính đáng của NSDLĐ, nhưng những vấn đề liên quan đến giải công còn chưa

được quy định đầy đủ, nếu không nói là quá sơ sài trong Dự thảo BLLĐ sửa đổi, từ đó, khó có thể điều chỉnh vấn đề này một cách hiệu quả trong thực tiễn. Xuất phát từ những phân tích trên, chúng tôi có những đề xuất sau:

Trước hết, khái niệm “đóng cửa tạm thời doanh nghiệp” nên được gọi là “Giải công” theo cách hiểu của đại đa số các quốc gia trên thế giới;

Những điều khoản điều chỉnh vấn đề giải công nên đưa vào mục riêng, chứ không nên sắp xếp như Dự thảo (Mục IV với tên gọi “Đình công và giải quyết đình công” gồm các điều từ 227 đến 242, trong đó có cả 3 điều khoản liên quan đến giải công được xen vào). Nếu những điều khoản về giải công vẫn được sắp xếp chung với những điều khoản về đình công thì tên gọi Mục IV phải là: “Đình công và giải công”<sup>46</sup>.

Những vấn đề liên quan đến giải công cần được quy định đầy đủ như đối với đình công, nhằm đảm bảo tính khả thi của pháp luật đối với quyền và trách nhiệm của NSDLĐ khi tiến hành giải công.

Cần nghiên cứu để giảm thời hạn thông báo việc giải công của NSDLĐ. Theo Điều 220 Dự thảo BLLĐ sửa đổi, quyết định giải công được thông báo cho tập thể lao động, cơ quan quản lý nhà nước về lao động và liên đoàn lao động cấp tỉnh biết ít nhất ba ngày làm việc trước khi thực hiện. Việc báo trước (cũng như đối với đình công) là cần thiết, nhưng nếu thời gian đó được quy định ít nhất ba ngày thì có thể mục đích của giải công khó thực hiện được, bởi lẽ một trong những mục đích của giải

(45) Xem: Mục 46(1) và 46(2) Luật về quan hệ công nghiệp 1967 Malaysia, theo đó trách nhiệm của NSDLĐ và NLĐ như nhau - bị xem là phạm tội hình sự, bị phạt tù tối đa là 1 năm, hoặc bị phạt với mức 1000 ringgit, hoặc cả hai hình thức đó và phạt thêm 40 ringgit cho mỗi ngày tiếp tục hành vi vi phạm pháp luật lao động về đình công và giải công.

“shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to imprisonment for a term not exceeding one year, or to a fine not exceeding one thousand ringgit, or both, and a further fine of fifty ringgit for every day during which such offence may continue”.

(46) Có thể tham khảo kinh nghiệm của Thái lan (Chapter III “Lock-out and Strike” /Labor Relations Act, B.E. 2518 (1975)”; Chapter V “Strikes and Lock outs”/ Industrial Disputes Act, 1947 của Ấn độ.

công, theo Dự thảo, là bảo vệ tài sản, phòng ngừa hành vi lợi dụng đình công để phá hoại tài sản doanh nghiệp. Trong khi đó, việc phá hoại tài sản của doanh nghiệp, nếu có, thường diễn ra một cách tự phát, không báo trước và rất nhanh chóng. Nếu quy định thời gian ba ngày sau khi thấy nguy cơ phá hoại hoặc khi hành vi phá hoại đang diễn ra, thì NSDLĐ hầu như không kịp ngăn chặn việc phá hoại tài sản và khi đó, mục đích tự vệ của giải công không thực hiện được. Theo chúng tôi, giải công chỉ và phải được tiến hành sau khi thương lượng không thành và phải báo trước một khoảng thời gian ngắn (có thể là 6 tiếng sau khi thông báo)<sup>47</sup>. Thời gian thông báo trước giải công của NSDLĐ nên được quy định ngắn hơn nhiều so với thời gian báo trước khi đình công của tập thể lao động vì hậu quả của hai hành động này là khác nhau.

Trong BLLĐ sửa đổi cần quy định rõ cơ quan nào có thẩm quyền tuyên bố tính hợp pháp của giải công. Như thông lệ quốc tế thì cơ quan đó là Tòa án - có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của cả cuộc đình công (như quy định hiện hành của pháp luật nước ta), và cả giải công.

Trong BLLĐ sửa đổi nước ta nên có điều khoản quy định những trường hợp giải công bị xem là bất hợp pháp. Điều đó hoàn toàn hợp lý bởi lẽ Dự thảo có một điều quy định “Những trường hợp đình công bất hợp pháp” (Điều 229). Về vấn đề này nên nghiên cứu để áp dụng có chọn lọc những tiêu chí để xác định giải công bất hợp pháp theo kinh nghiệm của Ấn Độ<sup>48</sup>, Malaysia<sup>49</sup>.

Ở một số nước, pháp luật cho phép NSDLĐ được nhận người vào làm việc thay thế cho những người tham gia đình công. Điều này sẽ làm giảm thiệt hại cho NSDLĐ nếu có đình công xảy ra và xét cho cùng, làm cho hiệu quả của đình công giảm đi đáng kể. Nhưng nếu xét đến sự ổn định của nền kinh tế, pháp luật nước ta nên có quy định cho phép NSDLĐ được tiếp nhận NLĐ thay thế cho NLĐ tham gia đình công trong suốt thời gian đình công. Sau khi tòa án có quyết định công nhận cuộc đình công là hợp pháp thì NSDLĐ phải có trách nhiệm tiếp nhận NLĐ trở lại làm việc cũ, chấm dứt hợp đồng với NLĐ thay thế, hoặc nếu có nhu cầu tiếp nhận NLĐ mới thì phải bố trí họ làm công việc khác trong doanh nghiệp; còn nếu cuộc đình công bị tòa án kết luận là bất hợp pháp thì NSDLĐ có quyền sa thải NLĐ tham gia đình công. Điều này khá nặng nề đối với NLĐ, nhưng có quy định như vậy thì tình trạng đình công tràn lan, bất hợp pháp mới có thể được hạn chế. Vì vậy, cần bổ sung thêm trường hợp NLĐ tham gia đình công bất hợp pháp vào điều khoản về những trường hợp NSDLĐ có quyền sa thải NLĐ.

Trong BLLĐ cần quy định hậu quả pháp lý mà NSDLĐ phải gánh chịu nếu vi phạm các quy định về giải công. Như đã trình bày, có hai cách quy định: một là quy định trực tiếp trong BLLĐ (theo kinh nghiệm của Malaysia<sup>50</sup>), hoặc quy định nguyên tắc xử lý vi phạm trong BLLĐ, sau đó các văn bản dưới luật sẽ quy định cụ thể hình thức phạt và mức phạt (Liên bang Nga)<sup>51</sup>. ■

(47) Pháp luật Ý quy định thời gian thông báo trước giải công là 12 tiếng.

(48) Mục 24, Chương V “Đình công và Giải công” của Đạo luật về tranh chấp công nghiệp 1947 của Ấn Độ (Industrial Disputes Act).

(49) Mục 45 Đạo luật Về quan hệ công nghiệp 1967 của Malaysia (Industrial Relations Act) quy định: Giải công bất hợp pháp khi: (1) Vi phạm các quy định về hạn chế, cấm giải công theo Điều 43, 44 (bao gồm nghĩa vụ thông báo, thời hạn thông báo với người lao động, báo cáo đến người có thẩm quyền đối với những ngành dịch vụ thiết yếu; những việc tranh chấp đang được giải quyết bởi cơ quan có thẩm quyền, nội dung tranh chấp đã được thương lượng tập thể hoặc không thuộc phạm vi thương lượng tập thể...); (2) Bản thân tranh chấp không phải là tranh chấp nghề nghiệp giữa người sử dụng lao động với những người lao động của họ.

(50) Mục 46 Đạo luật Về quan hệ công nghiệp 1967 của Malaysia (Industrial Relations Act).

(51) Chẳng hạn, nếu NSDLĐ vi phạm quy định tại điều 415 BLLĐ Liên bang Nga về cấm giải công sẽ bị phạt với mức từ 40-50 lần mức lương tối thiểu theo điều 5.34 Bộ luật về Vi phạm hành chính

# BÀN THÊM VỀ DỰ THẢO BỘ LUẬT LAO ĐỘNG SỬA ĐỔI

Lưu Bình Nhưỡng\*

## 1. Quan điểm chung

Dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi (Dự thảo) sắp được trình Quốc hội xem xét thông qua. Đây là một Bộ luật rất quan trọng, liên quan đến các lĩnh vực kinh tế, xã hội và mọi tầng lớp dân cư, không chỉ ở vấn đề việc làm, tiền lương... mà còn liên quan tới các vấn đề an sinh xã hội, trật tự, an toàn xã hội, hệ thống hành chính, tư pháp của nước ta... Dự thảo được xây dựng trong bối cảnh cả nước đang trong thời kỳ xây dựng nền kinh tế, xã hội theo tinh thần Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng<sup>1</sup>. Vì vậy, một mặt Dự thảo cần quán triệt tinh thần Nghị quyết của Đảng, mặt khác phải khắc phục những hạn chế, tồn tại; bảo đảm tính đổi mới, hội nhập, khoa học, khả thi và ổn định.

Dự thảo cần phải bám sát và thể chế hóa quan điểm của Đảng về hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo Nghị quyết 48-NQ/TW (24/5/2005) của Bộ Chính trị<sup>2</sup>, bám

sát và thực hiện cải cách hành chính và cải cách tư pháp<sup>3</sup>. Đồng thời, cũng cần xác định rõ, đây là văn bản quy phạm pháp luật hoàn chỉnh hay chỉ nêu ra những nguyên tắc căn bản để tiếp tục cụ thể hóa trong các đạo luật khác như Luật Việc làm, Luật Tiền lương tối thiểu...

Việc thể chế hóa các quy định của Bộ luật Lao động (BLLĐ) nói riêng, pháp luật lao động (PLLĐ) nói chung phải bảo đảm đúng định hướng xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; bảo đảm phù hợp với các quy phạm PLLĐ quốc tế và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm xây dựng, thi hành PLLĐ của các quốc gia trên thế giới, nhằm tạo thế và điều kiện hội nhập quốc tế mạnh mẽ.

## 2. Phạm vi điều chỉnh của Bộ luật Lao động

Theo Điều 1 Dự thảo, phạm vi điều chỉnh được xác định như sau: “BLLĐ quy

### \*TS. Bộ Tư pháp

(1) “*Đẩy mạnh phát triển thị trường lao động. Tiền lương, tiền công phải được coi là giá cả sức lao động, được hình thành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Chế độ HĐLĐ được mở rộng, áp dụng phổ biến cho các đối tượng lao động. Đối mới tổ chức của các trung tâm dịch vụ việc làm của Nhà nước; khuyến khích các hội chợ việc làm; phát triển các tổ chức dịch vụ tư vấn, sàn giao dịch, giới thiệu việc làm đi đôi với tăng cường quản lý của Nhà nước; ngăn chặn các hành vi lừa đảo và các hiện tượng tiêu cực khác*”, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr 213.

(2) “*Hoàn thiện môi trường pháp lý cho sự hình thành, phát triển lành mạnh thị trường lao động theo hướng đa dạng hóa các hình thức tìm việc làm, giới thiệu việc làm và tuyển chọn lao động, khuyến khích mở rộng thị trường lao động có hàm lượng chất xám cao. Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của NLĐ và NSDLĐ*”, Nghị quyết 48-NQ/TW (24/5/2005) của Bộ Chính trị.

(3) Theo Quyết định 30/QĐ-TTg ngày 10/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010; Nghị quyết số 49-NQ/TW, ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

định tiêu chuẩn lao động (TCLĐ), quyền và nghĩa vụ của người lao động (NLĐ), tập thể NLĐ, người sử dụng lao động (NSDLĐ), tổ chức đại diện NSDLĐ và trách nhiệm của Nhà nước trong quan hệ lao động (QHLĐ) và các quan hệ khác liên quan trực tiếp đến QHLĐ”.

Quy định trên vừa thiếu, vừa thừa, vừa không bảo đảm tính khoa học vì đi vào những vấn đề vụn vặt, thiếu bao quát. Việc điều chỉnh hay quy định về QHLĐ tức là đã quy định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể, không cần phải chia ra như Dự thảo. Nếu quy định theo kiểu liệt kê như trên thì rất khó bảo đảm thể hiện được toàn diện các nội dung và có lẽ chỉ cần quy định như Điều 5, 6 Dự thảo là đã giải quyết xong nội dung đó. Dự thảo đã sử dụng phương pháp “chi tiết hoá” các nội dung quy định của BLLĐ, tuy nhiên, đây chính là phương pháp không mấy khoa học, bởi vì, càng chi tiết, càng dễ bị thiếu. Rất khó có thể liệt kê hết những vấn đề của một lĩnh vực lớn, và ngày càng rộng lớn như lĩnh vực lao động - xã hội do sự phát triển và đổi mới của hệ thống QHLĐ và các quan hệ liên quan trực tiếp với QHLĐ theo đà phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, cách liệt kê đã thể hiện lỗ hổng về thứ tự ưu tiên các vấn đề cơ bản của BLLĐ và hệ thống PLLĐ. Bởi lẽ, “quyền, nghĩa vụ của NLĐ và NSDLĐ” là những vấn đề không phải là nội dung bao trùm phải đặt trong “phạm vi điều chỉnh” của BLLĐ. Đó là vấn đề dứt khoát phải có trong khi thiết kế các quy phạm điều chỉnh QHLĐ và các quan hệ liên quan trực tiếp với QHLĐ.

Theo quan điểm chung, vấn đề phải điều chỉnh và quy định mang tính cốt yếu nhất của BLLĐ - với tư cách là Bộ luật, gồm:

*Một là, sự điều chỉnh pháp luật đối với*

QHLĐ theo hợp đồng lao động (HĐLĐ) và các quan hệ liên quan trực tiếp với QHLĐ giữa NLĐ với NSDLĐ (gồm có quan hệ việc làm, dạy nghề, đại diện trong lao động, giải quyết tranh chấp, đình công, quản lý nhà nước về lao động). Đây là nội dung điều chỉnh đầu tiên, quan trọng nhất của BLLĐ, phản ánh bản chất của BLLĐ và hệ thống PLLĐ. Dấu hiệu “QHLĐ theo HĐLĐ” chính là nội hàm căn bản phân biệt quan hệ này với tất cả các QHLĐ khác trong xã hội, cần phải được xác định rõ ràng ngay từ Điều 1 Bộ luật.

*Hai là, sự quy định đối với các TCLĐ.* Đây là nội dung quan trọng thứ hai cần phải đưa vào BLLĐ, bởi vì, xét cho cùng, Nhà nước phải xác định các TCLĐ căn bản cho QHLĐ được thành lập và vận hành đúng đắn, nói một cách hình ảnh, là hành lang pháp lý, môi trường pháp lý cho tương quan lao động. Nếu không có TCLĐ sẽ không thể tránh khỏi sự tùy tiện, phá cách của các bên trong QHLĐ, đặc biệt là sự “vượt rào” cả về phương diện xã hội và phương diện pháp lý của NSDLĐ vì họ có sức mạnh hơn hẳn phía NLĐ và công đoàn lao động. Những TCLĐ đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng - thiết lập quy chuẩn tối thiểu (tiêu chuẩn sàn) - khuyến khích - hạn chế - cấm đoán các bên tham gia quan hệ. Theo quan điểm của Tổ chức Lao động quốc tế (International Labour Organization - ILO) thì các TCLĐ (Labour Standards) căn bản nhất mà các quốc gia cần tuân thủ trong quy định, thực hiện PLLĐ là: (i) Tự do kết hợp (liên kết) và công nhận hiệu quả quyền thương lượng tập thể; (ii) Loại trừ tất cả các hình thức lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc; (iii) Xoá bỏ hiệu quả lao động trẻ em; (iv) Loại trừ sự phân biệt đối xử về việc làm, nghề nghiệp<sup>4</sup>. Các TCLĐ khác như: thời giờ

(4) Xem: Declaration on Fundamental Principles and Rights at work (1998).

làm việc - thời giờ nghỉ ngơi; tiền lương; an toàn lao động - vệ sinh lao động; bảo hiểm xã hội (BHXH) là những tiêu chuẩn mang tính truyền thống, cụ thể, luôn luôn phải được quy định trong PLLĐ của bất cứ quốc gia nào.

Hai nội dung nêu trên (QHLD và TCLĐ) chính là hai vấn đề lớn nhất của BLLĐ. Đó chính là phạm vi điều chỉnh (quan hệ xã hội) và vấn đề cần quy định để áp dụng (các TCLĐ). Ở một số quốc gia, hai vấn đề trên được luật hóa thành Luật Quan hệ lao động và Luật Tiêu chuẩn QHLD hoặc phân chia thành hai mảng rõ rệt trong BLLĐ<sup>5</sup>.

### 3. Quy định về người lao động

Tại khoản 1 Điều 3 Dự thảo quy định NLD là người ít nhất 15 tuổi, có khả năng lao động, làm việc theo HĐLĐ. Quy định này tạo ra vướng mắc cả về lý luận và thực tiễn, đó là chưa phản ánh chính xác, bao quát hết về NLD. Nếu quy định như vậy, vô hình trung khẳng định rằng, những người dưới 15 tuổi khi tham gia QHLD thì không được coi là NLD. Mặt khác, cụm từ “khả năng lao động” cũng không thể hiện hết nội hàm về năng lực của NLD. Nó chủ yếu phản ánh khả năng thực tiễn - năng lực hành vi (thể lực, trí lực) mà chưa thể bao hàm năng lực pháp luật của NLD đó. Vì vậy, nên quy định như sau: “NLD là cá nhân có năng lực pháp luật và năng lực hành vi lao động, làm việc theo HĐLĐ”. Độ tuổi 15 nên quy định trong Chương IV về HĐLĐ, nhằm xác định những NLD đủ 15 tuổi trở lên đều có quyền tự mình giao kết HĐLĐ. Những người dưới 15 tuổi sẽ được giao kết HĐLĐ với sự bảo trợ pháp lý của cha mẹ, người đại diện hợp pháp.

### 4. Các trường hợp tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động

4.1. Theo Dự thảo, có 4 loại trường hợp

gồm: (i) NLD đi làm nghĩa vụ quân sự; (ii) NLD bị tạm giữ, tạm giam; (iii) NLD phải chấp hành các biện pháp xử lý hành chính khác theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính mà phải tạm hoãn thực hiện HĐLĐ; (iv) Các trường hợp khác do hai bên thỏa thuận. Như vậy, trừ trường hợp thứ tư, ba trường hợp trước đều đề cập tới nghĩa vụ của NLD, NSDLĐ buộc phải tuân theo các quy định đó một cách thụ động.

4.2. Nếu hiểu tạm hoãn thực hiện HĐLĐ là việc tạm thời ngừng lại không thực hiện HĐLĐ trong một thời gian nhất định, cần chú ý hai điểm sau:

*Một là*, khi tạm hoãn thực hiện HĐLĐ, NLD không phải thực hiện các nghĩa vụ lao động mà không phải là vi phạm trong QHLD và khi đó, HĐLĐ còn hiệu lực về thời gian đủ để tạm hoãn. Vì các quyền, nghĩa vụ của HĐLĐ “đóng băng lại” nên các quyền và nghĩa vụ đang có hiệu lực thực hiện sẽ được bảo toàn để tiếp tục đưa ra thực hiện sau khi đã hết thời hạn tạm hoãn. Do đó, đối với HĐLĐ xác định thời hạn, thời gian tạm hoãn không được trừ vào thời hạn của hợp đồng. Ví dụ: Anh A ký hợp đồng 36 tháng, làm việc 12 tháng thì tham gia Quân đội hai năm. Mãn hạn quân ngũ, anh A về tiếp tục thực hiện nốt hai năm còn lại (nếu không có gì thay đổi). Điều này cần phải được áp dụng với cả NLD nữ nghỉ thai sản, những NLD bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp vẫn còn khả năng lao động hoặc những người thực hiện các nghĩa vụ khác của Nhà nước, nhằm tránh việc chấm dứt HĐLĐ sau khi đã hết thời hạn nêu trên.

*Hai là*, về nguyên lý, các nước áp dụng nguyên tắc “làm việc - hưởng lương”<sup>6</sup>, vì vậy, khi không làm việc thì NLD không thể hưởng lương. Việc tạm ứng tiền lương được đặt ra trong Dự thảo, trong đó có việc NLD bị tạm

(5) Ví dụ: Thái Lan chia thành hai đạo luật từ năm 1975.

(6) One day's salary for one day's work

giam, dường như là một chính sách xã hội hơn là vấn đề của QHLD. Do đó cần nghiên cứu cân nhắc về quy định này.

## **5. Quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động của người sử dụng lao động đối với người lao động đến tuổi nghỉ hưu**

5.1. Dự thảo quy định trường hợp NSDLĐ có quyền đơn phương chấm dứt HĐLĐ đối với “NLĐ đủ điều kiện về tuổi hưởng lương hưu theo quy định tại Điều 192 của Bộ luật này”. Quy định này đã biến quyền nghỉ hưu của NLĐ do Nhà nước thừa nhận thành cơ sở để NSDLĐ đơn phương chấm dứt HĐLĐ.

5.2. Theo quy định của Luật BHXH năm 2006, NLĐ có đủ điều kiện thời gian, số năm đóng BHXH hoặc có những điều kiện đặc biệt theo luật định, sẽ có quyền nghỉ hưu để hưởng chế độ bảo hiểm đó. Về nguyên lý, NLĐ hưởng lương hưu vẫn có quyền có thể tham gia QHLD không phụ thuộc vào việc họ đang hưởng lương hưu. Vậy thì, đó không phải là lý do để buộc họ phải nghỉ việc trong khi HĐLĐ vẫn có hiệu lực, thời hạn của HĐLĐ vẫn còn vì đương nhiên, nó là kết quả mà NSDLĐ đã cùng NLĐ thỏa thuận duy trì QHLD đó và NLĐ vẫn có khả năng đảm nhiệm tốt công việc.

5.3. Có thể điều này sẽ liên quan đến trường hợp một NLĐ ký HĐLĐ không xác định thời hạn. Nếu không đơn phương chấm dứt HĐLĐ thì NLĐ (về lý thuyết) sẽ tiếp tục làm việc đến trọn đời cho đơn vị sử dụng lao động. Vì vậy, nên quy định phân biệt trong trường hợp này, NSDLĐ có quyền đơn phương chấm dứt HĐLĐ đối với NLĐ đủ điều kiện nghỉ hưu đó. Sau đó, hai bên có thể ký kết HĐLĐ xác định thời hạn với nhau nếu cả hai bên có nhu cầu.

## **6. Việc cho thuê lại lao động**

6.1. Một số ý kiến cho rằng, cho thuê lại

lao động là vấn đề đã tồn tại ở Việt Nam trong thời gian qua và cần phải đưa vào BLLĐ ở lần sửa đổi, bổ sung này. Tuy nhiên, xét về nhiều góc cạnh, đó không phải là vấn đề đơn giản.

6.2. Cho thuê lại lao động trước đây được Dự thảo xác định “là việc NLĐ đã được tuyển dụng bởi một NSDLĐ sang làm việc cho một NSDLĐ khác dưới sự điều hành của NSDLĐ sau nhưng vẫn duy trì QHLD với NSDLĐ trước.” Nay lại sửa thành “là việc NLĐ đã được tuyển dụng bởi một doanh nghiệp hoạt động cho thuê lại lao động sau đó làm việc cho một NSDLĐ khác, phải chịu sự điều hành của NSDLĐ sau nhưng vẫn duy trì QHLD với doanh nghiệp tuyển dụng”.

6.3. Xét về mặt khái niệm, đây là một định nghĩa sai về bản chất. Bởi vì, theo Dự thảo, “cho thuê lại lao động” là hành vi của một người đang nắm trong tay một NLĐ hoặc một cơ sở NLĐ và người đó thực hiện hành vi cho một chủ sử dụng lao động khác thuê lại những NLĐ nhằm đưa họ vào quá trình lao động (ở đây chúng ta khoan hãy bàn về nguyên do của việc cho thuê và thuê lại lao động). Nếu với cách tiếp cận như vậy thì cho thuê lại lao động không thể “là việc NLĐ đã được tuyển dụng bởi một NSDLĐ sang làm việc cho một NSDLĐ khác”. Định nghĩa của Dự thảo đã chuyển hành vi của chủ sang hành vi của NLĐ, những người đang bị quản lý, từ chỗ thụ động bị chủ cho thuê, lại trở thành người chủ động di chuyển để tự cho thuê chính bản thân mình? Về cả khía cạnh hình thức và nội dung, rất khó chấp nhận điều này.

6.4. Phải chăng cho thuê lao động là vấn đề thuộc về quy định của Chương III “HĐLĐ”? Câu trả lời dứt khoát là không. Cho thuê lao động, nhìn về hình thức, là giải quyết, khắc phục tình trạng thiếu lao động của một đơn vị sử dụng lao động nhất định, ở một thời kỳ nhất

định. Việc đó không thuộc về hoạt động tạo và giải quyết việc làm, cũng không phải là việc ký kết, thực hiện HĐLĐ. Vì vậy, đặt nội dung này vào chương HĐLĐ là không phù hợp.

6.5. Nhìn sâu hơn, cho thuê lại lao động là hành vi thương mại, nhằm tạo lập một quan hệ thương mại giữa chủ cho thuê và chủ sử dụng lao động thuê lao động. Nhưng đối tượng của hợp đồng thương mại tay đôi giữa hai ông chủ lại là “hàng hoá” đặc biệt - NLĐ. NLĐ này không chỉ làm việc cho chủ mà lại còn phải chịu cảnh bị đẩy sang và chịu sự điều hành của chủ sử dụng lao động khác, một mặt, làm việc dưới quyền điều khiển của chủ sử dụng lao động thuê lại, mặt khác, vẫn duy trì mối QHLD với chủ cho thuê lại. Nói cách khác, NLĐ bị rơi vào tình trạng “một cổ hai tròng”, họ bị hai chủ đưa vào luồng kinh doanh.

6.6. Dự thảo quy định: “Hoạt động cho thuê lại lao động là ngành nghề kinh doanh có điều kiện và chỉ được thực hiện đối với một số công việc nhất định theo quy định của Chính phủ; “Doanh nghiệp hoạt động cho thuê lại lao động phải ký quỹ và có giấy phép theo quy định của Chính phủ để thực hiện việc cho thuê lại lao động; Chính phủ quy định thời hạn cho thuê lại lao động, điều kiện được cấp Giấy phép kinh doanh cho thuê lại lao động, việc ký quỹ và danh mục công việc được thực hiện thuê lại lao động.

Quy định nêu trên càng khẳng định tính thương mại của hoạt động cho thuê lại lao động hơn là biện pháp về giải quyết việc làm, cũng không thuộc lĩnh vực HĐLĐ. Và hơn nữa, đó là điểm khởi đầu của nhiều vấn đề rắc rối, bất cập về thể chế và quá trình thi hành pháp luật. Đó là: (i) phát sinh hệ lụy về cái

gọi là “ngành nghề kinh doanh có điều kiện” - chắc chắn phải sửa đổi, bổ sung Luật Thương mại; (ii) những vấn đề xung quanh “điều kiện được cấp Giấy phép..”; (iii) công việc được cấp Giấy phép; (iv) cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy phép. Chưa kể đến những vấn đề khác liên quan đến cải cách hành chính và kiểm soát thủ tục hành chính hiện nay. Cái mờ bóng bong và lợi ích nhóm sẽ lại có cơ hội “bùng phát” buộc Chính phủ phải mất nhiều công sức xử lý, can thiệp.

6.7. Về mặt lý luận và thực tiễn pháp lý, NSDLĐ khi tuyển NLĐ vào làm việc theo HĐLĐ có nghĩa vụ phải bảo đảm việc làm cho NLĐ theo HĐLĐ. Nếu không bảo đảm được việc làm đó thì pháp luật đã quy định những cách thức khác nhau để xử lý: (i) Thoả thuận chấm dứt HĐLĐ; (ii) Đơn phương chấm dứt HĐLĐ; (iii) Sửa đổi, bổ sung HĐLĐ; (iii) tạm thời điều chuyển NLĐ sang làm công việc khác; (iv) Tạm hoãn thực hiện HĐLĐ.

Các biện pháp giải quyết việc làm đã được pháp luật quy định khá rõ ràng, thể hiện tính nhân văn của lĩnh vực này. Tổ chức Lao động quốc tế trong nhiều năm nay vẫn theo đuổi chính sách việc làm, trong đó có yêu cầu việc làm được tự do lựa chọn<sup>7</sup>. Các thể chế và thiết chế về việc làm đã được xác lập, trong đó các tổ chức giới thiệu việc làm được coi là mô hình tốt bảo đảm cho việc thiết lập và di chuyển lao động, QHLD trong thị trường lao động. Quy định về đưa NLĐ đi làm việc ở nước ngoài đang phát huy hiệu lực mạnh mẽ. Thể chế bảo vệ NLĐ thất nghiệp, mất việc làm cũng đã được quy định và phát huy tác dụng. Do đó, việc cho thuê lại lao động là vấn đề không cần thiết, không nên đưa vào BLLĐ. Trái lại, nếu vì sự phát triển và tính

(7) Theo Công ước số 122 năm 1964 về Chính sách việc làm của ILO, thông qua tại Kỳ họp thứ 48 tại Giơ - ne - vơ (Thụy Sĩ) quy định rằng: Chính sách việc làm phải bảo đảm việc làm đầy đủ, năng suất (hiệu quả) và tự do lựa chọn.

linh hoạt của thị trường lao động thì phải tập trung hơn nữa vào việc nâng cao năng lực tổ chức, hoạt động của các thiết chế việc làm, hơn là tạo ra một loại hình lạ trong lĩnh vực lao động.

6.8. Người ta tự hỏi, tại sao không phát triển các dịch vụ giới thiệu việc làm mà lại cho phép thành lập doanh nghiệp chuyên tuyển lao động rồi cho thuê lại? Như vậy có trái tinh thần của các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng hay không<sup>8</sup>?

6.9. Mặc dù quy định về cho thuê lại lao động trong Dự thảo một vấn đề rất lớn, có tầm ảnh hưởng rộng, nhạy cảm, tác động đến tất cả các vấn đề chính trị - kinh tế - văn hoá - xã hội nhưng cho đến nay, chưa có một luận cứ khoa học nào về vấn đề này. Với một vấn đề đặc biệt như thế này, cần phải có sự nghiên cứu, đánh giá tác động pháp luật một cách nghiêm túc, trung thực. Đây là vấn đề chưa có sự tổng kết rõ ràng trong Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành BLLĐ của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội. Do đó, cả về lý luận và thực tiễn không có cơ sở để đưa vào Dự thảo. Vì vậy, không nên cứ “ấn bừa” vào BLLĐ để rồi sau đó tạo nên những hiệu ứng không lành mạnh, khó giải quyết. Vì vậy, để bảo đảm sự năng động của thị trường lao động, việc quy định cho thuê lại lao động trong BLLĐ là thiếu cơ sở, không nên, không cần thiết, thậm chí là trái với tinh thần văn kiện của Đảng. Đó không phải là cách để bảo vệ NLD mà trái lại, biến NLD thành thứ hàng hoá (hàng hoá người, không phải là hàng hoá sức lao động) mà NSDLĐ muốn di chuyển đi đâu, làm gì cũng được. Sự tùy tiện đó chính là bước thụt lùi của sự bảo vệ NLD và quyền con người của Dự thảo lần này. Việc di chuyển từ Chương II “Việc làm” sang Chương III “HĐLĐ” cũng phần nào thể hiện

rõ sự lúng túng của Ban soạn thảo. Do đó, cần khắc phục ngay từ khi bắt đầu, để tránh những sai sót sau này.

## 7. Giải quyết tranh chấp lao động

Chương XIV Dự thảo quy định về giải quyết tranh chấp lao động (TCLĐ). Các quy định trong Chương này bộc lộ một số vấn đề hạn chế sau đây:

### 7.1. Nguyên tắc giải quyết TCLĐ

Từ năm 1994, BLLĐ đã xác định 4 nguyên tắc, trong đó có nguyên tắc “Có sự tham gia của đại diện các bên trong quá trình giải quyết TCLĐ” (khoản 4 Điều 198). Tuy nhiên, từ khi BLLĐ ra đời, nguyên tắc này đã không được giải thích, vận dụng, áp dụng đúng đắn. Trong thực tế, việc tham gia của đại diện hai bên vào quá trình giải quyết tranh chấp là rất hạn chế, đặc biệt, vai trò của đại diện hai bên tại Tòa án là rất hình thức. Pháp luật chưa có quy định về việc bố trí bồi thẩm viên lao động của hai giới chủ - thợ, cả về hình thức và nội dung. Việc sử dụng Hội thẩm nhân dân, nhất là người không am hiểu sâu về lĩnh vực lao động đã làm cho quá trình giải quyết vụ án lao động thực sự không có chất lượng cao. Do đó, cần phải cụ thể hóa vai trò của đại diện hai bên QHLĐ vào các quy định của chương này để thực hiện được nguyên tắc nêu trên.

### 7.2. Hội đồng trọng tài lao động (TTLĐ)

Hạn chế của PLLĐ hiện hành là không cho phép có TTLĐ tự nguyện, TTLĐ cá nhân, trọng tài vụ việc (ad hoc) mà chỉ có trọng tài tập thể, nửa thường trực, nửa vụ việc, nửa xã hội, nửa Nhà nước. Do đó, cần nghiên cứu quy định theo tinh thần cải cách tư pháp nêu trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Nhưng điểm

(8) Xem chú thích 1.



hạn chế nhất mà lâu nay Bộ luật không xử lý được, vẫn tiếp tục tồn tại trong Dự thảo lần này, đó là quy định về Hội đồng TTLĐ. Theo Điều 195 Dự thảo: “2. Hội đồng TTLĐ tiến hành hòa giải các TCLĐ tập thể về lợi ích và TCLĐ tập thể về quyền xảy ra tại những đơn vị sử dụng lao động không được đình công thuộc danh mục do Chính phủ quy định; 3. Hội đồng TTLĐ quyết định theo đa số bằng cách bỏ phiếu kín”.

Về cách sắp xếp, hai quy định trên dường như không ăn nhập với nhau. Bởi vì khoản 2 nói về hòa giải, một trong những hoạt động bình thường của trọng tài, còn khoản 3 nói về hoạt động chức năng của trọng tài. Bình thường, khi nói về trọng tài là phải nói đến hoạt động chức năng mang tính bản chất của nó (trọng phán). Hòa giải không phải là chức năng của trọng tài. Vì vậy, hai khoản trên cần nhập lại làm một và phải thay từ “hòa giải” bằng từ “giải quyết” cho chính xác.

Việc quy định thẩm quyền của Hội đồng TTLĐ đối với các tranh chấp tập thể về quyền tại các đơn vị sử dụng lao động không được đình công thuộc danh mục quy định của Chính phủ mặc dù được nêu tại Điều 195 Dự thảo, nhưng không được tiếp tục quy định mà bị bỏ lửng. Nếu theo Điều 202 của Dự thảo thì Hội đồng trọng tài chỉ hòa giải tranh chấp tập thể về lợi ích mà không hề hòa giải tranh chấp về quyền tại các đơn vị sử dụng lao động không được đình công. Như vậy là có sự thiếu nhất quán trong việc quy định thẩm quyền của Hội đồng trọng tài.

Đoạn một khoản 3 Điều 202 Dự thảo quy định: “3. Sau thời hạn 5 ngày kể từ ngày Hội đồng trọng tài lập biên bản hòa giải thành mà một trong các bên không thực hiện thỏa thuận đã đạt được thì tập thể lao động có quyền tiến hành các thủ tục để đình công”. Đây là quy định không bảo đảm tính khoa

học và không bảo đảm yêu cầu cải cách tư pháp, bởi vì: (i) Đoạn một khoản 2 Điều 202 đã quy định “Trong trường hợp hai bên tự thống nhất hoặc chấp nhận phương án hòa giải thì Hội đồng TTLĐ lập biên bản hòa giải thành; đồng thời ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các bên”, điều đó có nghĩa là sau đó các bên phải có nghĩa vụ thi hành quyết định này chứ không phải là chỉ thực hiện biên bản hòa giải thành; (ii) Nếu đã có thỏa thuận hợp pháp, lại được Hội đồng trọng tài ra quyết định công nhận một cách hợp pháp thì các bên chỉ có thể thực hiện quyết định như đã đề cập ở trên hoặc yêu cầu Tòa án công nhận quyết định của Hội đồng trọng tài để cưỡng chế thi hành chứ không có quyền đình công; (iii) chưa bám sát quan điểm của Đảng về cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW, ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 là “Khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài; Tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó”.

7.3. Việc giải quyết TCLĐ của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện

Theo chúng tôi, đây là quy định rất thiếu khoa học, bởi vì: (i) Chủ tịch UBND cấp huyện không phải là chủ thể giải quyết TCLĐ. Đây là chủ thể quản lý hành chính chứ không có chức năng tài phán hoặc tiền tài phán. Theo quy định tại khoản 5 Điều 106 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và UBND thì Chủ tịch UBND: “Tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra nhà nước; tổ chức tiếp dân, giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; hướng dẫn, chỉ đạo công tác hòa giải ở xã, thị trấn”. Như vậy, rõ ràng Chủ tịch UBND không được tham gia cơ chế giải

*(Xem tiếp trang 60)*

# VỀ TUỔI NGHỈ HƯU TRONG DỰ THẢO BỘ LUẬT LAO ĐỘNG (SỬA ĐỔI)

Nguyễn Hồng Ngọc\*

Quy định về tuổi nghỉ hưu là một vấn đề quan trọng có tác động đến kinh tế - xã hội sâu sắc. Quy định về tuổi nghỉ hưu trong Bộ luật Lao động (BLLĐ) hiện vẫn còn có các ý kiến khác nhau, nhất là khi chúng ta đang chuẩn bị sửa đổi, bổ sung BLLĐ. Có ý kiến đề nghị giữ nguyên như quy định hiện hành (nam là 60 tuổi, nữ là 55 tuổi), còn đối với một số đối tượng là người lao động (NLĐ) làm các công việc nặng nhọc, độc hại, làm việc ở vùng cao, biên giới, hải đảo hoặc NLĐ có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, NLĐ làm công tác quản lý và một số trường hợp đặc biệt khác sẽ thực hiện theo quy định của Chính phủ. Có ý kiến đề nghị, quy định tuổi nghỉ hưu của cả lao động nam và lao động nữ đều là 60 để bảo đảm nguyên tắc bình đẳng giới, đảm bảo an toàn lâu dài đối với quỹ bảo hiểm xã hội (BHXH) và thích ứng với xu hướng già hóa dân số.

Vì vậy, việc xác định tuổi nghỉ hưu cần phải được phân tích, xem xét dưới nhiều yếu tố, góc độ khác nhau để có quy định phù hợp.

## 1. Tuổi nghỉ hưu dưới góc độ của khoa học an toàn vệ sinh lao động

Các nghiên cứu về giải phẫu, nhân trắc, sinh lý và cơ sinh trên người Việt Nam cho thấy: tầm vóc, thể lực, sức mạnh của nữ giới người Việt Nam cũng giống như các tộc người khác trên thế giới, chỉ bằng 75 - 80% nam giới. Bởi vậy, phụ nữ được nghỉ hưu sớm hơn so với nam giới cũng là một thông lệ phổ biến ở các nước trên thế giới. Tuy nhiên, nghỉ hưu ở tuổi nào là hợp lý thì còn cần phải được tính đến khía cạnh cơ cấu dân số và việc làm, sức khỏe và việc làm trên cơ sở môi trường và điều kiện làm việc.

Các nghiên cứu về sinh lý lao động còn cho thấy, ở cùng một mức ô-xy hít vào như nhau, nhưng mạch ở phụ nữ lại cao hơn nam giới và ngược lại, ở cùng một tần số mạch như nhau, nam giới đạt được mức vận chuyển ô-xy cao hơn phụ nữ trong công việc nặng và trung

bình. Trong công việc nhẹ, phụ nữ có nhịp tim cao hơn nam giới, mặc dù quá trình hồi phục hoàn toàn như nhau. Trong công việc nặng nhọc, nhịp tim của phụ nữ cao hơn của nam giới rất đáng kể và thời gian hồi phục trở về mức ban đầu cũng chậm hơn. Trung bình khả năng lao động thể lực của phụ nữ thường thấp hơn 25 - 30% so với nam giới ở cùng lứa tuổi. Ngay cả những công việc không đòi hỏi nhiều về thể lực như may mặc, da giày, chế biến thủy sản đông lạnh... thì sức khỏe của phụ nữ cũng giảm sút nhanh hơn nam giới ở cùng lứa tuổi; do phụ nữ nhạy cảm hơn nên trong cùng điều kiện môi trường lao động, phụ nữ dễ mắc một số bệnh liên quan đến môi trường lao động hơn nam giới. Lao động của cán bộ, công chức, viên chức có thể coi là lao động văn phòng/lao động trí óc với điều kiện làm việc và môi trường tự nhiên (vì khí hậu, vật lý, hóa học) tương đối tiện nghi, nhưng gánh nặng của lao động vẫn có tác động tới phụ nữ nhiều hơn

\* ThS. Vụ Các vấn đề xã hội, Văn phòng Quốc hội

so với nam giới. Chẳng hạn, đối với giáo viên, cùng một điều kiện làm việc như nhau nhưng ở nữ, với những đặc điểm sinh lý riêng của mình, họ vẫn chịu ảnh hưởng nhiều hơn.

Vì vậy, cần phải tiến hành các nghiên cứu sâu về tuổi tác và công việc để làm căn cứ khoa học đề xuất tuổi nghỉ hưu hợp lý cho từng giới, từng loại công việc.

## **2. Tuổi nghỉ hưu dưới góc độ của vấn đề già hóa dân số và cân đối quỹ bảo hiểm xã hội**

Theo tiêu chuẩn quốc tế, một nước hay khu vực được coi là xã hội già nếu số dân từ 65 tuổi trở lên chiếm ít nhất 7%, hoặc nếu số dân từ 60 tuổi trở lên chiếm ít nhất 10% tổng dân số của quốc gia đó. Sự già hóa dân số có ảnh hưởng rất lớn đến quỹ BHXH, thể hiện ở những điểm sau:

*Thứ nhất*, hệ số phụ thuộc (tỷ số giữa số người đóng BHXH trên số người hưởng hưu) giảm đi. Nói một cách hình ảnh, số người đang làm việc phải “cõng” nhiều người hưởng chế độ hưu hơn (với giả định hệ thống BHXH đã phát triển, mọi NLĐ đều phải tham gia BHXH và khi về già đều được hưởng lương hưu). Ở những nước có “dân số trẻ” hoặc ở những nước hệ thống BHXH mới hình thành thì số người đóng nhiều hơn số người hưởng (hệ số phụ thuộc cao), nên quỹ BHXH không gặp phải trở ngại gì. Tuy nhiên đối với quốc gia có “dân số già” thì đây sẽ là vấn đề lớn, nếu không cải cách hệ thống hưu trí.

*Thứ hai*, các chi phí BHXH tăng lên. Số người đóng BHXH giảm đi, số người hưởng BHXH tăng lên thì nguồn thu của quỹ BHXH sẽ có xu hướng giảm đi và nguồn chi có xu hướng tăng lên.

*Thứ ba*, ảnh hưởng đến cân đối thu - chi và tăng trưởng quỹ BHXH. Đối với những nước có “dân số già” xu hướng chi BHXH (hưu trí) tăng nhanh hơn so với xu hướng thu (đóng BHXH). Hay nói cách khác, mức độ tăng

trường của quỹ nhỏ đi và vì thế, khả năng chi trả, khả năng an toàn của quỹ sẽ bị giảm đi. Nếu không có sự điều chỉnh kịp thời về chính sách hoặc sự hỗ trợ của Nhà nước, nguy cơ “vỡ” quỹ BHXH là rất cao. Đây là vấn đề nan giải của các quỹ hưu trí ở các nước phát triển, nơi có tỷ lệ người cao tuổi cao trong dân số.

Để giảm thiểu những ảnh hưởng của sự già hóa dân số đối với hệ thống BHXH, kinh nghiệm ở các nước cho thấy có các giải pháp chính sách cơ bản sau. Một là các giải pháp về thị trường lao động: giảm thất nghiệp; tăng cường việc làm đối với phụ nữ; khắc phục xu hướng về hưu sớm; khuyến khích người cao tuổi làm việc. Hai là các giải pháp BHXH: mở rộng các hình thức hưu trí; điều chỉnh dần mức đóng và hưởng BHXH; tăng cường hệ thống phúc lợi xã hội và dịch vụ xã hội; điều chỉnh chính sách đầu tư quỹ BHXH; tăng hệ số phụ thuộc bằng cách tăng tử số (tăng số người đóng BHXH) hoặc giảm mẫu số (giảm số người hưởng hưu trí) được thực hiện bằng cách tăng tuổi làm việc lên. Tuy nhiên, việc tăng tuổi làm việc cần phải tính toán rất cẩn thận, vì việc này sẽ ảnh hưởng đến thị trường lao động. Thông thường, việc tăng tuổi làm việc chỉ áp dụng đối với những nước có “dân số già”, thị trường lao động thiếu hụt lao động và xem xét các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống của người cao tuổi (họ cần được sống khoẻ chứ không chỉ sống lâu). Đối với những nước có “dân số trẻ” việc tăng tuổi làm việc có khả năng dẫn đến nguy cơ tỷ lệ thất nghiệp tăng cao, vì chỗ trống việc làm trong thị trường lao động sẽ ít.

Theo kết quả điều tra dân số 1/4/2009, dân số của Việt Nam đang là 85.789.573 người, tăng 9,47 triệu người so với năm 1999. Việt Nam vẫn tiếp tục được xếp vào nhóm quốc gia có quy mô dân số lớn trên thế giới (thứ 13). Cơ cấu dân số theo độ tuổi của Việt Nam hiện nay được coi là “cơ cấu dân số vàng”: Khoảng 25% dân số thuộc nhóm tuổi dưới 15. Tỷ trọng

dân số từ 15 tuổi trở lên tăng từ 67,99% năm 2000 lên 74,94% năm 2008. Tuy nhiên, một vấn đề đang được đặt ra đối với nước ta là sự già hoá dân số khá nhanh. Theo thống kê, năm 2008, tỷ lệ người trên 60 tuổi ở Việt Nam là 9,5% - xấp xỉ tỷ lệ 10% theo định nghĩa già hóa của Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP). Việt Nam là một trong số ít nước trên thế giới dân số già khi chưa giàu, chưa tích lũy được gì thì đã già. Theo một dự báo của Liên hiệp quốc, đến năm 2030, số người già trên 60 tuổi ở nước ta sẽ chiếm 15,8% dân số và đến năm 2050 là 26,1%. Số người cao tuổi chiếm tỷ lệ cao trong dân số và số trẻ em sơ sinh bị chết giảm đi sẽ làm cho tuổi thọ trung bình tăng lên. Nếu như giai đoạn 1985 - 1990, tuổi thọ trung bình của dân cư nước ta là 62,9 năm thì đến giai đoạn 2005 - 2010 là 74,3 và dự báo giai đoạn 2015 - 2020 là 76,4 năm. Tuy tuổi thọ tăng lên, nhưng tuổi thọ khoẻ mạnh của người dân hiện tại chỉ đạt khoảng 58 tuổi, như vậy, có khoảng 14 - 16 năm người cao tuổi bị ốm đau. Để hướng tới mục tiêu sống thọ và sống khoẻ, thì đây là một trong những vấn đề của chính sách an sinh xã hội nói chung và BHXH nói riêng.

Theo số liệu thống kê của BHXH Việt Nam, từ năm 2007 đến năm 2010, mỗi năm nước ta có trên 100.000 người nghỉ hưởng lương hưu hàng tháng (nam chiếm 48%, nữ chiếm 52%); tuổi nghỉ hưu thực tế bình quân chung thấp (53,2 tuổi), trong đó nam thấp hơn 5 tuổi so tuổi lao động (55,1 tuổi), nữ thấp hơn 3,4 tuổi so tuổi lao động (51,6 tuổi); tuổi nghỉ hưu thực tế bình quân khu vực doanh nghiệp nhà nước và tư nhân rất thấp (nam 52 tuổi, nữ 49 tuổi); khu vực hành chính sự nghiệp tuổi nghỉ hưu cao, bình quân 55,8 (nam 58,5, nữ 54,1); tỷ lệ nghỉ hưu đúng tuổi 60 đối với nam, 55 đối với nữ chiếm tỷ lệ thấp (40,5%); số người nghỉ hưu do suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên (nam đủ 50 tuổi, nữ đủ 45 tuổi) chiếm tỷ lệ cao, tới 52,3% (đối tượng này nghỉ hưu sớm,

tuy lương hưu thấp nhưng thời gian hưởng lương hưu rất dài, thời gian đóng BHXH ít).

Nguyên nhân của việc tuổi nghỉ hưu thực tế hiện nay thấp là do:

- Quy định tuổi nghỉ hưu còn thấp, trong khi tuổi thọ trung bình ngày càng tăng (theo số liệu thống kê năm 2010, tuổi thọ bình quân của người nghỉ hưu chết là 73,04 tuổi, trong đó nam là 73,95 tuổi, nữ là 71,2 tuổi). Như vậy thời gian trả lương hưu tương đối dài, bình quân là gần 20 năm (73 tuổi - 53,2 tuổi), trong đó nam là 19 năm, nữ là 20 năm.

- Quy định tuổi nghỉ hưu trước tuổi do suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên quá rộng (nam 50 tuổi, nữ 45 tuổi), đồng thời quy định đối tượng này chỉ bị trừ tỷ lệ lương hưu cho 1% mỗi năm nghỉ trước tuổi so với quy định là quá thấp, mức lương hưu quy định thấp nhất bằng tiền lương tối thiểu và cùng với việc giám định tỷ lệ mất khả năng lao động 61% hiện nay chưa chặt chẽ.

- Nhà nước quy định giảm tuổi nghỉ hưu để phục vụ cho việc tinh giản biên chế trong các cơ quan nhà nước và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước (giảm 5 tuổi so quy định).

- Quy định chức danh nghề nặng nhọc độc hại còn rộng (nhiều năm nay chỉ bổ sung thêm dù công nghệ tiên tiến ngày càng được áp dụng nhiều).

Đến cuối năm 2010, quỹ hưu trí, tử tuất (là quỹ thành phần chính của quỹ BHXH và là quỹ dài hạn để chi trả lương hưu, trợ cấp tuất hàng tháng cho các năm và chi trả các khoản trợ cấp một lần) còn tồn dư 113.685 tỷ đồng và dự kiến năm 2011, ngân sách chuyển sang cho quỹ BHXH tiền đóng BHXH của đối tượng tham gia BHXH trước 01/10/1995 là 85.000 tỷ đồng (tổng số tiền của quỹ còn dư là gần 200.000 tỷ đồng). Với mức đóng góp và mức hưởng chế độ như quy định của chính sách hiện nay, kết quả dự báo về tình hình cân đối

quỹ này như sau: năm 2023 số thu bằng số chi, từ năm 2024 trở đi, để đảm bảo chi chế độ hưu trí, tử tuất, ngoài số thu trong năm phải trích thêm từ số dư của quỹ. Năm 2037, nếu không có chính sách hoặc biện pháp tăng thu hoặc giảm chi thì số thu BHXH trong năm và số tồn tích bắt đầu không đảm bảo khả năng chi trả, các năm sau đó số chi lớn hơn rất nhiều so với số thu trong năm.

Từ kết quả dự báo trên, nhìn chung, tình hình cân đối quỹ hưu trí, tử tuất chưa đảm bảo tính bền vững, lâu dài. Tình trạng mất cân đối quỹ có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân về tuổi nghỉ hưu. Với góc độ đảm bảo cho quỹ BHXH cân đối bền vững và lâu dài, cần phải có những giải pháp liên quan đến tuổi nghỉ hưu như sửa đổi quy định điều kiện giảm tuổi nghỉ hưu, tăng dần tuổi nghỉ hưu đối với NLD.

### 3. Tuổi nghỉ hưu dưới góc độ bảo đảm bình đẳng giới

Xét trên phương diện bình đẳng thì nam giới và phụ nữ phải có quyền nghỉ hưu ở độ tuổi như nhau. Theo BLLĐ quy định hiện hành, tuổi về hưu của nữ thấp hơn nam giới 5 năm là bất bình đẳng đối với nữ. Lý do là nếu tiếp tục được làm việc, phụ nữ sẽ có cơ hội thăng tiến, cải thiện được các mức lương trung bình làm căn cứ để tính mức lương hưu và cải thiện được các mức hưu trí do số năm đóng cao hơn. Cũng có ý kiến cho rằng, đây là bất bình đẳng đối với nam giới do phụ nữ phải làm làm việc ít hơn, thời gian đóng ít hơn, song mức hưởng hưu trí lâu hơn, do phụ nữ sống lâu hơn. Xét trên quan niệm về quyền và ưu đãi, nếu đến 55 tuổi được quyền nghỉ ngơi, được nhận lương hưu thì đó là “quyền”. Nếu đến 55 tuổi, buộc phải về hưu thì đó là

“bắt buộc”. Mặc dù quy định này được đặt ra với mục tiêu là “ưu tiên” cho phụ nữ, nhưng thực tế đã hạn chế quyền được nghỉ hưu ngang bằng với nam giới. Nếu muốn coi đây là “ưu tiên” thì không nên quy định cứng như vậy, lao động nữ phải được quyền lựa chọn về hưu ở độ tuổi 55 hoặc muộn hơn.

Có sự thiên vị giới trong chính sách bảo hiểm xã hội hiện hành cũng như theo dự án BLLĐ (sửa đổi), là dành sự ưu ái đặc biệt cho lao động nữ. Cụ thể, lao động nữ đảm bảo điều kiện về thời gian đóng BHXH theo quy định thì được hưởng lương hưu sớm hơn từ 3 đến 5 năm so với nam giới. Hơn thế nữa, Luật BHXH năm 2006 và các văn bản dưới luật tạo thêm thuận lợi cho lao động nữ về cách tính lương hưu: Mức lương hưu tháng bằng 45% bình quân lương tháng đóng BHXH tương ứng với 15 năm và sau đó cứ mỗi năm đóng BHXH thì nữ được tính thêm 3% còn nam chỉ được tính thêm 2%. Do đó, lao động nữ chỉ cần đóng góp 25 năm để hưởng mức lương hưu tối đa được phép, còn nam giới phải cần tới 30 năm.

Thực tiễn triển khai BLLĐ hiện hành cho thấy, tuổi nghỉ hưu đã và đang được tính là tuổi đời hưởng lương hưu, theo đó tuổi nghỉ hưu của nam giới là 60, muộn hơn nữ 5 năm. Và kiến nghị về bảo đảm quyền bình đẳng đối với phụ nữ về tuổi nghỉ hưu đã được lặp đi lặp lại trong rất nhiều các báo cáo, tổng kết, hội thảo... Điển hình vào năm 2001, Ủy ban CEDAW đã gửi văn bản khuyến nghị sửa quy định được coi là “mang tính phân biệt đối xử với phụ nữ” sau khi Chính phủ đệ trình và bảo vệ Báo cáo về tình hình thực hiện Công ước<sup>1</sup>. Gần đây nhất, công trình “CEDAW và pháp luật: Nghiên cứu rà soát văn bản pháp luật Việt Nam trên cơ sở quyền và giới qua lăng kính

(1) Công ước CEDAW là một văn bản pháp luật quốc tế do Đại hội đồng Liên hiệp quốc thông qua ngày 18/12/1979, bao gồm 6 phần, 30 điều xác định những nội dung cơ bản về khái niệm phân biệt đối xử, về các cam kết quốc gia về xoá bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ trong chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và dân sự dưới mọi hình thức mà tất cả các nước tham gia phê chuẩn có nghĩa vụ thực hiện nhằm bảo đảm cho phụ nữ được thực hiện các quyền bình đẳng như nam giới. Việt Nam ký Công ước ngày 29/7/1980 và Quốc hội phê chuẩn ngày 19/3/1982.

CEDAW” nêu rõ: BLLĐ và Luật BHXH phải được sửa đổi, nhằm bảo đảm độ tuổi nghỉ hưu bình đẳng giữa nam giới và phụ nữ, cụ thể là Điều 145 của BLLĐ và các Điều 50, 51, 70 và 73 của Luật BHXH; không được có sự phân biệt về giới tính trong độ tuổi nghỉ hưu.

Qua phân tích tuổi nghỉ hưu dưới các góc độ khác nhau cho thấy, việc quy định về vấn đề này phải được tiến hành thận trọng, phù hợp với ý chí, nguyện vọng của NLĐ, đồng thời bảo đảm tính hiệu quả, hợp lý, tính khả thi và tính đồng bộ trong hệ thống chính sách, pháp luật của nước ta. Quy định vấn đề này phải đặc biệt quan tâm tới việc xây dựng Báo cáo đánh giá tác động, trong đó lưu ý:

- Phân loại rõ các loại đối tượng khác nhau sẽ chịu tác động của chính sách: NLĐ theo hợp đồng lao động; cán bộ, công chức, viên chức: cán bộ, công chức, viên chức lãnh đạo, quản lý; không lãnh đạo, quản lý...; NLĐ, cán bộ, công chức, viên chức thuộc các ngành nghề và tính chất công việc khác nhau như: độc hại, nguy hiểm; kỹ thuật cao...

- Phân tích các tác động tới kinh tế, xã hội; tác động tới quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; tới hệ thống pháp luật và khả năng tuân thủ quy định của các đối tượng: (i) về nguồn lực lao động: cơ hội có việc làm của giới trẻ; vấn đề sử dụng trí tuệ, kinh nghiệm của NLĐ...; (ii) vấn đề bảo đảm an toàn quỹ BHXH; (iii) vấn đề ngân sách nhà nước liên quan tới quỹ lương; vấn đề giảm biên chế bộ máy hành chính...; (iv) vấn đề liên quan tới y tế, sức khỏe; đời sống văn hóa, xã hội của người nghỉ hưu; (v) vấn đề liên quan tới bình đẳng giới, bảo đảm công bằng xã hội; quan hệ quốc tế...

- Cần làm rõ một số vấn đề để có cơ sở điều chỉnh tuổi nghỉ hưu của NLĐ nói chung, lao động nữ nói riêng: (i) xác định rõ tỷ lệ NLĐ (đặc biệt là nữ) hưởng chế độ hưu trí

chịu sự tác động của sự thay đổi về độ tuổi nghỉ hưu; (ii) những ảnh hưởng đến kinh tế, xã hội nói chung và chính sách, pháp luật bảo hiểm hưu trí nói riêng (quỹ hưu trí). Cần lưu ý, những yếu tố ảnh hưởng đến quỹ hưu trí không chỉ là vấn đề kéo dài độ tuổi lao động.

Hiện nay, dự thảo BLLĐ (sửa đổi) đang được chỉnh lý quy định tuổi nghỉ hưu như sau: NLĐ bảo đảm điều kiện về thời gian đóng bảo hiểm xã hội theo quy định của pháp luật về bảo hiểm xã hội được hưởng lương hưu khi nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi. NLĐ có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, NLĐ làm công tác quản lý và một số trường hợp đặc biệt khác được nghỉ hưu ở độ tuổi cao hơn so với quy định này. Chính phủ quy định cụ thể về đối tượng áp dụng, tuổi nghỉ hưu và phương thức tăng tuổi nghỉ hưu của các đối tượng trên.

Nhìn chung, quy định trên đã dựa trên việc phân tích các yếu tố tác động đến tuổi nghỉ hưu như vấn đề sức khỏe NLĐ ở các ngành, nghề khác nhau, xu hướng già hóa dân số với việc bảo đảm cân bằng quỹ BHXH... Quy định về tuổi nghỉ hưu như dự thảo Bộ luật cơ bản là giữ như hiện hành, nhưng đã cho phép có thể điều chỉnh nhóm lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao; nhóm lao động làm công tác quản lý có thể kéo dài thời gian làm việc nếu có nhu cầu, tự nguyện, có sức khỏe. Tuy nhiên đối với nhóm lao động làm các công việc nặng nhọc, độc hại, làm việc ở vùng cao, biên giới, hải đảo bị suy giảm sức lao động thì chưa có quy định được nghỉ hưu trước thời gian quy định. Vì vậy, cần quy định thêm những đối tượng được nghỉ hưu ở độ tuổi thấp hơn quy định này để tùy theo điều kiện trong từng giai đoạn, Chính phủ có thể xem xét quy định cụ thể tuổi nghỉ hưu của các nhóm lao động khác nhau, tạo điều kiện thực tiễn để xem xét tổng thể tuổi nghỉ hưu trong tương lai. ■

# CHÍNH SÁCH THUẾ ĐỐI VỚI THUỐC LÁ

Hoàng Thị Minh\*

**T**rong những năm gần đây, thuốc lá ngày càng thu hút sự quan tâm của công chúng bởi sự tác hại và nguy cơ ghê gớm của nó trên phạm vi toàn cầu<sup>1</sup>. Thuốc lá gây nghiện, do đó không chỉ gây tổn hại nặng nề cho sức khỏe cộng đồng mà còn dẫn đến những thiệt hại to lớn về kinh tế. Việc sử dụng thuốc lá hiện nay gây tổn phí của thế giới hàng trăm tỷ đô la mỗi năm<sup>2</sup>.

Việc sử dụng thuốc lá phát triển nhanh nhất trong các quốc gia thu nhập thấp, do tăng trưởng dân số đồng hành với việc trở thành tiêu điểm để ngành công nghiệp thuốc lá hướng vào, làm hàng triệu người chìm vào nghiện ngập mỗi năm. Bệnh tật mà thuốc lá đem lại đã tăng thêm gánh nặng kinh tế cho mỗi gia đình cũng như cho xã hội và làm mất đi một phần lực lượng lao động. Vì thuốc lá, những người nghèo ngày càng nghèo hơn. Vòng luẩn quẩn nghèo đói - thiếu hiểu biết - hút thuốc - bệnh tật, nghèo đói... sẽ không bao giờ kết thúc nếu thuốc lá chưa được loại trừ.

Theo đánh giá của WHO, Việt Nam hiện

là một trong 15 quốc gia có số người sử dụng thuốc lá cao nhất thế giới<sup>3</sup>. Thực tế này đã dẫn đến có đến 62% ca tử vong tại Việt Nam có liên quan đến thuốc lá<sup>4</sup>. Thuốc lá ở Việt Nam cũng gây thiệt hại kinh tế rất lớn cho xã hội. Mỗi năm khoảng 8.213 tỷ đồng được tiêu tốn cho mặt hàng này, cao gấp 3,6 lần phí tổn học hành; 2,5 lần mức chi cho quần áo và gần gấp đôi mức chi cho khám chữa bệnh<sup>5</sup>. 11,3% hộ nghèo có người hút thuốc có thể sẽ thoát nghèo nếu số tiền chi cho thuốc lá được dùng để mua lương thực<sup>6</sup>.

Điều đáng nói là Việt Nam không có nhiều nguồn lực để giải quyết các vấn đề sức khỏe và xã hội phát sinh do sử dụng thuốc lá, nhưng ngành thuốc lá ở Việt Nam vẫn liên tục phát triển<sup>7</sup>. Thực trạng hút thuốc phổ biến ở nam giới và tâm lý “chung sống hòa bình” với khói thuốc đang là một thách thức. Mức thuế sản xuất và tiêu thụ thuốc lá của Việt Nam còn quá thấp, giá bán lẻ thuốc lá tại Việt Nam quá rẻ so

\* **TS. Giảng viên Khoa Pháp luật Kinh tế, Đại học Luật Hà Nội**

(1) Về tác hại của thuốc lá, xem thêm: Hoàng Thị Minh (2012), *Thuốc lá-kẻ giết người hàng loạt* và Takeshi Kasai (2012), *Tác hại sức khỏe và ảnh hưởng kinh tế của thuốc lá*, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* số 8(216), tháng 4/2012.

(2) McGhee SM et al. (2006), *Cost of tobacco-related diseases, including passive smoking, in Hong Kong*. *Tobacco Control*, 2006, 15(2):125-130.

(3) Khánh An, (2011), *Việt Nam thuộc nhóm hút thuốc lá nhiều nhất*, *Theo Tiền phong online* 30/5/2011

(4) M.Nhung (2011), *Bộ Y tế: 62% ca tử vong tại Việt Nam liên quan đến hút thuốc lá*, *Báo Lao động điện tử* ngày 23/8/2011.

(5) Quang Phương, 2011, *Mỗi năm tốn đến 8.213 tỷ đồng để... hút thuốc lá*, *theo VTC news* ngày 26/11/2007.

Thanh Nhân, (2004), *Thuốc lá - Bạn đồng hành của bệnh tật và nghèo đói*, *Theo vnexpress*, <http://vnexpress.net/gl/suc-khoe/2004/05/3b9d3047/>

(6) *Nhiều gia đình sẽ thoát nghèo và bệnh tật nếu không chi tiền mua thuốc lá*, *Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, 25/5/2011

(7) Nguồn: như chú thích trên.

với các nước trong khu vực và ngày càng rẻ làm cho người mua dễ dàng hơn<sup>8</sup>. Theo chỉ số Tổng cục Thống kê đưa ra, từ năm 1995 đến năm 2006 sức mua thuốc lá đã tăng gấp đôi<sup>9</sup>.

Theo WHO, tăng thuế thuốc lá là cách hiệu quả nhất để giảm sử dụng thuốc lá, đặc biệt có tác dụng đối với những người trẻ tuổi. Mặc dù thuốc lá có tính chất gây nghiện nhưng nhu cầu tiêu dùng thuốc lá cũng vẫn có sự thay đổi theo giá. Giá cao trước hết sẽ ngăn ngừa việc bắt đầu hút thuốc, khuyến khích những người đang hút thuốc giảm mức độ tiêu thụ hoặc bỏ hẳn, và có thể giúp những người đã bỏ thuốc khỏi hút lại.

Việc áp dụng mức thuế cao đã được thực hiện ở một số nước nhằm hạn chế tác hại của thuốc lá. Từ năm 1997, khoảng 3/4 nước thành viên châu Âu đã tăng cường chính sách về thuế thuốc lá<sup>10</sup>. Theo tư liệu của Tổ chức Y tế thế giới, tỷ lệ thuế trong giá bán lẻ thuốc lá ở một số quốc gia EU năm 1999 được quy định khá cao. Cụ thể: Tây Ban Nha - 73%, Bồ Đào Nha - 80%, Ý - 75%, Hy Lạp - 73%, Áo - 74%, Đức - 69%, Niu Zi Lân - 72%, Pháp - 76%, Bỉ - 74%, Phần Lan - 76%, Thụy Điển - 71%, Ai Len - 77%, Đan Mạch - 81%, Anh - 79%<sup>11</sup>. Trong danh sách này, các quốc gia đứng phía sau có giá thuốc lá cao

hơn. Phần Lan, Thụy Điển, Ai Len, Đan Mạch và Anh là những nơi thuế lá đắt đỏ nhất. Ví dụ, ở Anh, tỷ lệ thuế chỉ là 79%, tuy vậy tỷ lệ này tương đương với khoảng 6 USD/bao thuốc lá, ở Phần Lan 76% thuế thì tương đương với 4 USD/bao thuốc lá<sup>12</sup>.

Trong năm 1999, Ngân hàng Thế giới công bố một báo cáo toàn diện xem xét ích lợi và chi phí của việc kiểm soát sử dụng thuốc lá<sup>13</sup>. Các tranh luận trong Báo cáo nhận định: trẻ em và người trẻ tuổi phản ứng kém với các thông điệp giáo dục sức khỏe; sự truy cập hạn chế của họ là khó khăn để thực hiện biện pháp tuyên truyền. Người mù chữ thì không thể đọc những cảnh báo bằng văn bản. Do vậy điều tiết giá thuốc lá là cách mạnh mẽ khuyến khích từ bỏ thuốc lá. Một nghiên cứu gần đây tại Bangladesh, Indonesia, Nepal, Sri Lanka và Thái Lan thấy rằng, giá cả cao hơn trong tất cả các quốc gia này đã dẫn đến làm giảm tiêu thụ thuốc lá<sup>14</sup>. Việc gia tăng giá 10% trong các sản phẩm thuốc lá dẫn đến giảm tiêu thụ 5% về ngắn hạn và 7% về dài hạn. Các nghiên cứu ở các nước như Brazil, Trung Quốc, Ai Cập, Mexico, Morocco, Papua New Guinea, Nam Phi và Thổ Nhĩ Kỳ cũng xác nhận rằng, mặc dù có bản chất gây nghiện, phản ứng với thay

(8) Theo Báo cáo nghiên cứu về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation giá thực của thuốc lá (điều chỉnh theo lạm phát) đã giảm khoảng 5% trong thời kỳ từ năm 1995 đến năm 2006. (Xem: Nguyễn Thị Thu Hiền, Nguyễn Tuấn Lâm, Đặng Vũ Trung, Hoàng Văn Kinh, G Emmanuel Guindon, Emily McGirr, (2010) Thuế thuốc lá ở Việt Nam).

(9) Niên giám thống kê Việt Nam – 2006, Nhà xuất bản Thống kê, 2007 (xem Biểu đồ về CPI tất cả mặt hàng và CPI thuốc lá, 1995–2006 (giá trị danh nghĩa)).

(10) World Health Organization Regional Office for Europe, (2002), *The European report on tobacco control policy - Review of implementation of the Third Action Plan for a Tobacco-free Europe 1997–2001*, trang (i), executive summary

(11) World Health Organization Regional Office for Europe, (2005), *Economics of Tobacco for the Europe (EU) Region, Regional Report: Europe (EU)*; [siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089913200558/EuropeanUnion.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089913200558/EuropeanUnion.pdf)

(12) Nguồn: Như chú thích trên: Xem Đồ thị số 3: Giá bán lẻ và tỷ lệ thuế thuốc lá trên giá bán lẻ năm 1999

(13) World Bank (1999), *Curbng the epidemic: governments and the economics of tobacco control*. Washington, DC, World Bank, 1999, <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.asp>

(14) Guindon GE, Perucic A-M & Boisclair D, (2003), *Higher tobacco prices and taxes in South-East Asia. An effective tool to reduce tobacco use, save lives and generate revenue*. Washington, DC, World Bank, HNP Discussion Paper, *Economics off Tobacco Control Paper No. 11*



đổi của giá thuốc lá rất đáng kể, hiện tượng này đặc biệt diễn ra mạnh mẽ trong nhóm thu nhập thấp, người trẻ tuổi và phụ nữ<sup>15</sup>.

Sau khi xem xét kỹ lưỡng các bằng chứng, Ngân hàng Thế giới đã kết luận rằng, trung bình tăng giá 10% sẽ làm giảm nhu cầu đối với các sản phẩm thuốc lá đi khoảng 4% ở các nước thu nhập cao và khoảng 8% ở các nước có thu nhập thấp và trung bình<sup>16</sup>. Ngay cả những quốc gia nơi thuốc lá cung cấp tới 10% của doanh thu như Armenia, Trung Quốc, Ucraina và Uzbekistan, việc tăng giá thuế cũng có khả năng làm tăng nguồn thu quốc gia ở cả ngắn hạn và trung hạn<sup>17</sup>.

Các kết quả ở trên cũng phù hợp với kết luận của WHO về hiệu quả chi phí của các biện pháp kiểm soát thuốc lá khác nhau. WHO khẳng định rằng, thuế là can thiệp hiệu quả nhất về chi phí đối với tất cả các vùng. WHO lưu ý các biện pháp kiểm soát thuốc lá có khả năng đảm bảo hiệu quả trong các nước có tỷ lệ sử dụng thuốc lá cao, phù hợp với giai đoạn 2 hoặc 3 của đại

dịch thuốc lá<sup>18</sup>. các quốc gia này bao gồm Argentina, Bangladesh, Campuchia, Trung Quốc, Ecuador, Georgia, Guatemala, Hungary, Nepal, Peru, Sri Lanka, và Việt Nam<sup>19</sup>.

Thuế cao hơn cũng có thể đem lại doanh thu cho Nhà nước và vì vậy, Nhà nước có kinh phí để thực hiện và thực thi chính sách kiểm soát thuốc lá cũng như chi phí y tế công cộng và các chương trình xã hội. Ở các nước, với các thông tin có sẵn, thu nhập từ thuế thuốc lá cao hơn 500 lần so với chi tiêu về kiểm soát thuốc lá. WHO đưa ra con số cụ thể năm 2008: với 3,8 tỷ người sống trong những quốc gia có thu nhập trung bình thấp và thông tin có sẵn, tổng chi tiêu quốc gia kiểm soát thuốc lá là chỉ là 14 triệu USD mỗi năm nhưng doanh thu thuế thuốc lá cho các quốc gia này là 66,5 tỷ USD<sup>20</sup>.

### ***Các sắc thuế có thể áp dụng với thuốc lá***

Thuốc lá và các sản phẩm thuốc hút khác có thể bị áp dụng nhiều loại thuế khác nhau, như thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB)<sup>21</sup>, thuế giá trị gia tăng<sup>22</sup>, và thuế nhập khẩu<sup>23, 24</sup>... Thuế có

(15) Nguồn: như chú thích trên.

(16) Katharine M Esson, Stephen R Leeder (2004), *The millennium development goals and tobacco control -An opportunity for global partnership*, World Health Organization, tr. 57

(17) World Bank (2003), *The economics of tobacco use and tobacco control in the developing world. Background paper prepared for the High Level Round Table on Tobacco Control and Development Policy*, Brussels.

(18) Đại dịch thuốc lá được chia ra thành 4 giai đoạn: 1) hút thuốc lá tỷ lệ thấp (dưới 20%), nhưng ngày càng tăng, và có rất ít bằng chứng của ung thư phổi và các bệnh khác gây ra bởi hút thuốc lâu dài. 2) tỷ lệ hút thuốc tăng lên khoảng 50% nam giới, tỷ lệ phụ nữ hút thuốc lá tăng, và tăng tỷ lệ mắc và tử vong do thuốc lá. Phần lớn của châu Á, Mỹ Latinh và Bắc Phi đang ở giai đoạn này. 3) nam giới hút thuốc phổ biến ở mức khoảng 60% và sau đó giảm, phụ nữ hút thuốc giảm chậm hơn. Ở giai đoạn 3, gánh nặng của bệnh do hút thuốc lá tăng lên do hiệu ứng muộn của việc hút thuốc ở các bệnh mãn tính như bệnh tim và ung thư phổi. Việc hút thuốc gây ra từ 10% và 30% tử vong trong giai đoạn 3. Phần lớn Đông và Nam Âu và các bộ phận của châu Mỹ La tinh ở giai đoạn này. 4) tỷ lệ hút thuốc lá tiếp tục giảm, và hút thuốc lá dẫn đến tử vong cao ở nam giới khoảng 30-55% và ở phụ nữ ở khoảng 20-25%. Hầu hết các nước công nghiệp phương Tây đang trong giai đoạn 4 của đại dịch thuốc lá (xem: Katharine M Esson, Stephen R Leeder, (2004), *The millennium development goals and tobacco control -An opportunity for global partnership*, World Health Organization, tr. 14).

(19) WHO (2003), *Tobacco and health in the developing world. A background paper for the High Level Round Table on Tobacco Control and Development Policy*, Brussels.

(20) WHO report on the global tobacco epidemic, 2008

(21) Thuế TTĐB là loại thuế đánh vào một số hàng hóa đặc biệt cần điều tiết mạnh nhằm hướng dẫn sản xuất và tiêu dùng đồng thời tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.

(22) Thuế giá trị gia tăng là một loại thuế tiêu dùng nhằm động viên một bộ phận thu nhập của người mua hàng hoặc nhận hàng hoá hoặc nhận dịch vụ.

(23) Thuế nhập khẩu là loại thuế đánh vào hàng hoá nhập khẩu, nhằm điều tiết hoạt động nhập khẩu hàng hoá qua biên giới và bảo hộ sản xuất hàng hoá trong nước.

(24) Chaloupka FJ, Warner KE (2000) *The Economics of Smoking. Handbook of health economics. Volume 1B*, 2000, Tr. 1539-1627.

thể được tính *theo số lượng* hoặc *theo giá trị*. Việc duy trì giá trị thuế phải được thực hiện bằng những cách thức khác nhau khi áp dụng mỗi phương pháp tính thuế này.

Nếu tính *theo giá trị*, trong một môi trường có lạm phát, giá trị thực của thuế sẽ thường được duy trì (không bị xói mòn do lạm phát) với giả thiết giá của sản phẩm thay đổi cùng tốc độ với giá của các hàng hóa và dịch vụ khác<sup>25</sup>. Thế nhưng nếu tính *theo số lượng*, giá trị thực của thuế dựa trên số lượng sẽ bị giảm qua thời gian nếu như nó không được điều chỉnh tăng thường xuyên theo mức lạm phát. Đặc tính này có thể trở thành vấn đề hệ trọng ở những nước hoặc khu vực có tỷ lệ lạm phát cao. Do vậy, để một loại thuế dựa trên số lượng theo kịp lạm phát cần phải có sự điều chỉnh tự động trượt theo chỉ báo về giá cả<sup>26</sup>.

Một khác biệt khác giữa thuế tính theo số lượng và thuế tính theo giá trị là ảnh hưởng khác nhau của chúng lên giá của các loại sản phẩm thuốc lá khác nhau. Thuế theo giá trị tạo ra khoảng cách lớn hơn về giá giữa sản phẩm cao cấp và sản phẩm thấp cấp, vì vậy khi phản ứng với việc tăng thuế, một số người tiêu dùng có thể bỏ các sản phẩm giá cao chuyển sang dùng các sản phẩm giá rẻ hơn<sup>27</sup>.

Việc thay thế này có thể làm giảm mất một phần tác dụng của việc tăng thuế thuốc lá đối

với bảo vệ sức khỏe công cộng. Vì lý do này, thuế tính theo số lượng đôi khi được ưu ái hơn so với thuế tính theo giá trị. Tuy nhiên, một số quốc gia lại muốn áp dụng thuế theo giá trị nếu nhãn hiệu thuốc rẻ được sản xuất trong nước là chính, còn các sản phẩm thuốc đắt tiền là nhập khẩu<sup>28</sup>.

Thuế tính theo giá trị tạo ra những khó khăn trong việc quản lý, vì giá trị của sản phẩm thuốc lá đôi khi rất khó xác định. Chẳng hạn, một số công ty có thể thu xếp bán các sản phẩm của họ cho các trung gian với giá thấp giả tạo để giảm nghĩa vụ thuế<sup>29</sup>. Thuế dựa vào số lượng dễ quản lý hơn vì chỉ cần xác định số lượng của sản phẩm tính thuế mà không cần xác định giá trị của nó. Do vậy, đối với một quốc gia có hệ thống quản lý thuế yếu, thuế tính theo số lượng (được điều chỉnh tự động theo lạm phát) có thể được ưu ái sử dụng hơn<sup>30</sup>.

***Thuốc lá ở Việt Nam có thể là đối tượng của các loại thuế sau:***

***Thuế TTĐB:*** Đây là sắc thuế khá thường xuyên đối với thuốc lá bởi thuốc lá là một mặt hàng không được khuyến khích tiêu dùng. Việt Nam đã áp dụng thuế TTĐB với thuốc lá từ năm 1990 (trước năm 1990, các xí nghiệp thuốc lá chịu thuế doanh thu mức 5%). Luật quy định thuế suất được áp dụng với thuốc lá cụ thể như sau: thuốc lá sợi: 20%, thuốc lá có đầu lọc: 50%,

Tạp chí nghiên cứu Lập pháp trân trọng cảm ơn tổ chức Healthbridge đã phối hợp chuẩn bị nội dung và hỗ trợ xuất bản liên quan đến Dự án Luật phòng, chống tác hại của thuốc lá.

[www.HealthBridge.ca](http://www.HealthBridge.ca)



No. 15-16 Lane 232, Ton Duc Thang, Dong Da, Hanoi, Vietnam

(25) Nguồn: như chú thích trên.

(26) Sunley E, Yurekli A, Chaloupka FJ (2000), *The design, administration, and potential revenue of tobacco excises*. In: Jha P, Chaloupka FJ, editors. *Tobacco control policies in developing countries*. New York: Oxford University Press, 2000.

(27) Nguồn: như chú thích trên.

(28) Nguồn: như chú thích trên.

(29) Nguồn: như chú thích trên.

(30) Nguồn: như chú thích trên.

thuốc là không đầu lọc và xì gà là 40%<sup>31</sup>. Đến tháng 1/2006: thuế TTĐB được quy định thống nhất cho các loại thuốc lá ở mức 55% (xì-gà là 65%)<sup>32</sup>. Từ tháng 1/2008: mức thuế được tăng lên 65% giá xuất xưởng trước thuế<sup>33</sup>.

Xì gà, một sản phẩm thuốc lá không phổ biến ở Việt Nam, được hưởng thuế ưu đãi tương đương với thuốc lá không đầu lọc cho đến 1996. Sau khi giảm thuế suất từ 40% xuống 32% năm 1993, thuế suất đối với xì-gà tăng gấp đôi lên 70% vào năm 1996. Kể từ 1996, những thay đổi thuế suất đối với xì-gà cũng giống như đối với thuốc lá sản xuất bằng nguyên liệu nhập khẩu, từ tháng 1/2008, xì-gà sẽ bị đánh thuế với thuế suất thống nhất mới là 65%<sup>34</sup>.

Thuốc láo là một mặt hàng được sử dụng khá phổ biến nhưng chưa bị đánh thuế ở Việt Nam. Thuốc láo chủ yếu được sản xuất tại nhà nên việc thu thuế rất khó khăn. Lĩnh vực này cũng rất manh mún, không có hình thức và đồng gói chuẩn<sup>35</sup>. Chính thị trường manh mún và giá thuốc láo thấp làm cho việc thu thuế không chỉ khó khăn mà còn tốn kém. Tuy nhiên, để thực hiện triệt để việc kiểm soát và hạn chế sử dụng thuốc lá thì phải có cơ chế quản lý cả thuốc láo. Hướng quản lý thuế thuốc láo được các chuyên gia gợi ý theo cách của Ấn Độ quản lý *bidi* là một loại thuốc sợi được sản xuất và tiêu thụ manh mún tương tự thuốc láo ở Việt Nam. Cụ thể: cấm bán các sản phẩm không có nhãn

hiệu, yêu cầu báo cáo thông tin về việc bán thuốc lá sợi đã chế biến cho các nhà sản xuất và tăng thuế đối với *bidi* theo cùng thuế suất như thuốc lá không đầu lọc giá rẻ. Người tham gia vào việc chế tạo hay sản xuất bất kỳ hàng hóa nào thuộc diện chịu thuế TTĐB thì đều phải đăng ký với viên chức ngành thuế hoặc nộp kê khai thuế hàng năm nếu sản xuất ít hơn 2 triệu điếu *bidi* mỗi năm<sup>36</sup>.

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, Việt Nam có thể áp dụng mức tăng hàng năm với thuế TTĐB để giá các sản phẩm thuốc lá tăng ít nhất bằng, và tốt hơn là vượt, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế<sup>37</sup>. Ngoài ra, phải đồng thời tăng giá các sản phẩm thuốc rẻ nhất và từ đó giảm cơ hội cho việc thay thế từ sản phẩm này sang sản phẩm khác rẻ hơn khi thuế tăng. Đối với những mặt hàng có thể áp dụng thuế theo số lượng, thì có thể áp dụng với mức thuế cao và có điều chỉnh theo lạm phát hoặc quy định lịch trình tăng thuế để theo kịp hoặc vượt lạm phát. Bên cạnh đó, để giảm việc thay thế sản phẩm thuốc lá sang dùng thuốc láo rẻ hơn khi thuế thuốc lá tăng, cũng nên áp dụng thuế TTĐB đối với thuốc láo<sup>38</sup>.

Hiện Bộ Tài chính đang cân nhắc lộ trình để có thể nâng giá thuốc lá lên 80% giá bán<sup>39</sup>. Theo tờ trình kèm Dự thảo Luật Phòng chống tác hại thuốc lá, Bộ Y tế cho biết, năm 2010 các công ty thuốc lá trong nước sản xuất trên 4 tỉ bao thuốc, nhưng giá bán trung bình (gồm

(31) Xem Điều 9 của Luật Thuế TTĐB năm 1990

(32) Xem Điều 7 Luật sửa đổi bổ sung Luật Thuế TTĐB năm 2005

(33) Xem Điều 7 Luật sửa đổi bổ sung Luật Thuế TTĐB năm 2005 và Điều 7 Luật thuế TTĐB năm 2008

(34) Biểu thuế TTĐB theo Luật thuế TTĐB số 27/2008/QH12 ngày 14/11/2008

(35) Nguyễn Thị Thu Hiền, Nguyễn Tuấn Lâm, Đặng Vũ Trung, Hoàng Văn Kinh, G Emmanuel Guindon, Emily McGirr, (2010) Thuế thuốc lá ở Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation, một phần của sáng kiến Bloomberg để làm giảm sử dụng thuốc lá, tr. 12

(36) Nguồn: như chú thích trên.

(37) Nguồn: như chú thích trên, tr. 2

(38) Nguồn: như chú thích trên, tr. 2

(39) Lan Anh (2012) Đề nghị tăng thuế thuốc lá lên 80%, <http://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/thoi-su/440/de-nghi-tang-thue-thuoc-la-len-80>

cả thuế) chỉ là 5.500 đồng (tương đương 0,29 USD), vào loại rẻ nhất thế giới. Bộ cũng cho hay tại Trung Quốc giá thuốc lá trung bình khoảng 1,52 USD/bao, Malaysia 1,32 USD, ở Anh là 6,93 USD/bao<sup>40</sup>.

Như vậy, tăng thuế TTĐB đối với thuốc lá ở Việt Nam là sự điều chỉnh phù hợp và cần thiết hiện nay.

*Thuế giá trị gia tăng (VAT).* VAT được áp dụng ở Việt Nam từ ngày 1/1/1999. VAT được thu theo thuế suất 10% giá bán lẻ thuốc lá trước VAT. Thuế suất VAT chưa thay đổi kể từ năm 1999<sup>41</sup>.

Nhìn chung tổng thuế tiêu thụ (gồm thuế TTĐB và VAT) được tính bằng tỷ lệ phần trăm trong giá bán lẻ thuốc lá đã tăng dần từ năm 1990. Tuy vậy, do thuốc lá còn qua nhiều bước trung gian trước khi đến tay người sử dụng trong khi thuế TTĐB được tính trên giá xuất xưởng chưa gồm thuế VAT<sup>42</sup>, giá trị thuế thuốc lá trở nên rất thấp so với giá bán lẻ. Theo kết quả nghiên cứu, tổng mức thuế đối với thuốc lá ở Việt Nam thấp hơn nhiều so với mức thuế suất do Ngân hàng Thế giới ghi nhận ở các nước có chương trình kiểm soát thuốc lá hiệu quả. Ví dụ, năm 2007 thuế thuốc lá ở Việt Nam chiếm nhiều nhất là 41% (hoặc 39%) giá bán lẻ trong khi mức thuế hiệu quả là 65-80% giá bán lẻ cuối cùng<sup>43</sup>.

Trong báo cáo về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation, các nhà nghiên cứu đưa ra một giả thiết: nếu áp dụng một mức thuế tính theo số lượng là 1.750 VND mỗi bao 20 điếu và điều chỉnh theo lạm phát (chẳng hạn 20%), thì giá trung bình sẽ tăng khoảng 30%, dẫn đến giảm số lượng người hút thuốc lá và tăng cường sức khỏe cho dân chúng. Ngoài ra, sẽ làm tăng thêm 4.300 tỷ đồng tiền thu thuế mỗi năm và làm giảm khoảng 339.000 ca tử vong sớm<sup>44</sup>. Như vậy, việc tăng thuế hứa hẹn có những hiệu ứng rất nhanh chóng và tích cực.

*Thuế doanh nghiệp.* Các công ty thuốc lá phải chịu thuế thu nhập và mức thuế suất loại này đã liên tục giảm từ năm 1990. Thuế suất này là 40% cho đến giữa năm 1993, khi mà nó được giảm xuống 35%; sau đó giảm xuống 32% năm 1999, và rồi được giảm xuống còn 28% năm 2004<sup>45</sup>.

*Thuế nhập khẩu.* Thuế này chỉ áp dụng khi thuốc lá hoặc nguyên liệu được nhập từ thị trường ngoài nước. Từ năm 1990 đến tháng 1/2007, Việt Nam chưa cho phép nhập khẩu thuốc lá và xì-gà. Do Việt Nam gia nhập WTO từ năm 2007, thị trường nhập khẩu trở nên rộng mở hơn. Tháng 1/2007, Việt Nam dỡ bỏ lệnh cấm nhập khẩu cho giai đoạn 3 năm (2007-2009). Trong giai đoạn đó, thuốc lá và xì-gà chỉ có thể được nhập

(40) Nguồn: như chú thích trên

(41) Nguyễn Thị Thu Hiền, Nguyễn Tuấn Lâm, Đặng Vũ Trung, Hoàng Văn Kinh, G Emmanuel Guindon, Emily McGirr, (2010) *Thuế thuốc lá ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation, một phần của sáng kiến Bloomberg để làm giảm sử dụng thuốc lá, tr.12

(42) Xem Điều 4 Nghị định 26/2009/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thuế TTĐB. (Nay quy định này có một chút sửa đổi, là giá trước thuế GTGT và thuế môi trường, xem Điều 4 Nghị định số 113/2011/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 26/2009/NĐ-CP).

(43) Nguyễn Thị Thu Hiền, Nguyễn Tuấn Lâm, Đặng Vũ Trung, Hoàng Văn Kinh, G Emmanuel Guindon, Emily McGirr, (2010) *Thuế thuốc lá ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation, một phần của sáng kiến Bloomberg để làm giảm sử dụng thuốc lá, tr.13

(44) Nguồn: như chú thích trên, tr.1

(45) Nguồn: như chú thích trên, tr.13

khẩu thông qua Công ty quốc doanh Vinataba. Từ tháng 1/2010, Chính phủ xem xét lại chính sách này và cho phép các xí nghiệp quốc doanh khác nhập khẩu các sản phẩm thuốc lá điếu và xì-gà. Thuốc lá và xì-gà hiện giờ chịu mức thuế nhập khẩu 150% của giá nhập khẩu đã bao gồm chi phí, bảo hiểm và cước phí hàng hóa (CIF) áp dụng cho thuế suất “tối huệ quốc” của WTO. Với các nước không phải là thành viên WTO, thuế xuất là 225% của giá nhập khẩu CIF<sup>46</sup>.

**Một số vấn đề liên quan khi thực hiện tăng thuế thuốc lá**

Buôn lậu thuốc lá là một vấn đề cần khắc phục để đảm bảo việc áp dụng thuế được thực hiện với tất cả các sản phẩm thuốc lá trên thị trường, đảm bảo hiệu quả của chính sách thuế và nguồn thu của Nhà nước. Thực tế hoạt động buôn lậu ở Việt Nam khá nghiêm trọng xuất phát từ nhiều điều kiện như thuế thấp và quản lý lỏng ở các nước láng giềng, sự phối hợp giữa các cơ quan (biên phòng, hải quan...) hạn chế, mức phạt thấp chưa đủ răn đe, tham nhũng và các tiêu cực khác... Chống buôn lậu vì thế cần tập trung vào khắc phục những hạn chế trên, đặc biệt cần phải có phối hợp với các quốc gia trong khu vực.

Sử dụng tem thuế là một phương pháp giảm buôn lậu vì việc sử dụng tem thuế có thể giúp dễ dàng xác định các sản phẩm được sản xuất hoặc nhập khẩu trái phép. Năm 1999, Thủ tướng có quyết định yêu cầu dán tem thuế trên sản phẩm thuốc lá sản xuất trong nước với mục đích phân biệt với thuốc lá nhập ngoại trái phép có cùng

thương hiệu. Chính sách này đã làm tăng thu cho chính phủ khoảng 300 - 500 tỷ VNĐ/mỗi năm<sup>47</sup>. Chính sách dán tem thuế này cần được duy trì và củng cố. Các biện pháp chống buôn lậu khác như đặt ra yêu cầu cấp phép... cũng cần được triển khai.

Về vấn đề việc làm: Vì mức giá thuốc lá cao (do thuế cao) có thể dẫn đến giảm sử dụng thuốc lá, nhiều người cho rằng thuế thuốc lá cao thường dẫn đến mất việc làm. Tuy nhiên, lý luận này đã bỏ qua yếu tố là tiền không tiêu dùng vào thuốc lá sẽ được tiêu dùng vào các hàng hóa khác và tạo ra việc làm mới ở các khu vực khác, với tác động thường là tích cực<sup>48</sup>. Việc làm trong ngành canh tác và sản xuất thuốc lá cũng chỉ chiếm một tỷ trọng rất nhỏ (0,3%) trong tổng số việc làm ở Việt Nam<sup>49</sup>. Do vậy tăng thuế thuốc lá sẽ không gây xáo trộn lớn.

Bên cạnh việc tăng thuế thuốc lá là một phần của chiến dịch chống sử dụng thuốc lá, các biện pháp khác như cảnh báo về sự nguy hiểm của thuốc lá, cấm quảng cáo, khuyến mãi và tài trợ của thuốc lá là những việc cần làm.

*Tựu chung*, cần tăng thuế đối với thuốc lá và cơ bản nhất là thuế TTĐB. Mức tăng không thấp hơn mức lạm phát, thậm chí phải làm cho giá các sản phẩm thuốc lá so với các hàng hóa và dịch vụ khác ngày càng trở nên đắt đỏ hơn. Cần tăng thuế thống nhất đối với các hàng hoá thay thế, kể cả với thuốc lá. Bên cạnh đó, để việc tăng thuế thuốc lá đem lại kết quả, tăng thuế thuốc lá cần kết hợp với tăng cường chống buôn lậu. ■

(46) Nguồn: như chú thích trên, tr.13

(47) Ha NTT, Thuy PM, Anh NS. (2006), *Cigarette smuggling in Vietnam: Problems and solutions. Journal of Practical Medicine* 2006;533:117-125.

(48) Nguyễn Thị Thu Hiền, Nguyễn Tuấn Lâm, Đặng Vũ Trung, Hoàng Văn Kinh, G Emmanuel Guindon, Emily McGirr, (2010) *Thuế thuốc lá ở Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu về thuế thuốc lá tài trợ bởi quỹ Bloomberg Philanthropies và Bill and Melinda Gates Foundation, một phần của sáng kiến Bloomberg để làm giảm sử dụng thuốc lá*, tr.24

(49) Guindon GE. et al. *Tobacco Taxation in Vietnam. International Union Against TB and Lung Disease; 2010*

# VỀ TÍNH KHẢ THI CỦA LUẬT PHÒNG, CHỐNG TÁC HẠI CỦA THUỐC LÁ

Trịnh Thị Lê Trâm\*

**H**iện nay trên thế giới, việc sử dụng thuốc lá đang có chiều hướng gia tăng, khuynh hướng tuy có giảm ở các nước phát triển nhưng lại tăng ở các nước đang phát triển. Việt Nam là một trong những nước có tỷ lệ sử dụng thuốc lá cao hàng đầu thế giới và việc sử dụng thuốc lá vẫn tăng dần qua các năm do rất nhiều nguyên nhân, mặc dù Chính phủ đã có nhiều nỗ lực trong công tác phòng, chống tác hại của thuốc lá (PCTHTL).

Theo nghiên cứu năm 1997 của Bộ Y tế, tỷ lệ hút thuốc lá trong nam giới là 50% và trong nữ giới là 3,4%. Theo kết quả của cuộc điều tra y tế quốc gia năm 2001-2002 thì tỷ lệ người hút thuốc lá chiếm 56,1% ở nam và 1,8% ở nữ. Tỷ lệ sử dụng thuốc lá ở thanh niên của Việt Nam với độ tuổi từ 17 - 24 là khá cao, khoảng 43,6%. Với khoảng 30% dân số Việt Nam ở độ tuổi trên 15 (21 triệu người) thì số người ở độ tuổi này nghiện hút thuốc là 9,7 triệu, do vậy, việc PCTHTL tại Việt Nam hiện nay là cấp bách và cần thiết. Hơn lúc nào hết, chúng ta cần có những biện pháp mạnh mẽ để PCTHTL và việc giảm cung cấp và giảm nhu cầu thuốc lá đang là vấn đề thách thức đối với Việt Nam.

Ngày 11/11/2004, Việt Nam đã tham gia Công ước khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới (WHO). Công ước đã có hiệu lực áp dụng tại Việt Nam, do vậy cần thiết phải nội luật hoá Công ước này thành



Luật để có cơ sở pháp lý đủ mạnh cho việc tổ chức có hiệu quả công tác PCTHTL ở nước ta.

Tại kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khoá XIII, Dự thảo Luật PCTHTL đã được Quốc hội xem xét và cho ý kiến. Dự thảo Luật PCTHTL bao gồm 5 Chương và 36 điều:

*Chương I:* “Những quy định chung” gồm 8 điều quy định về phạm vi và đối tượng điều chỉnh của Luật PCTHTL, giải thích từ ngữ, nguyên tắc PCTHTL, chính sách của Nhà nước về PCTHTL, trách nhiệm quản lý nhà nước về PCTHTL, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức địa phương trong PCTHTL, hợp tác quốc tế trong công tác đấu tranh PCTHTL và các hành vi bị nghiêm cấm.

*Chương II:* “Các biện pháp giảm nhu cầu sử dụng thuốc lá”. Chương này gồm có 11 điều quy định về thông tin, giáo dục, truyền thông về PCTHTL; địa điểm cấm hút thuốc lá hoàn toàn; địa điểm cấm hút thuốc

\* Giám đốc Trung tâm tư vấn Pháp luật và Chính sách y tế HIV/AIDS - Hội Luật gia Việt Nam

lá trong nhà nhưng được phép có nơi dành riêng cho người hút thuốc lá; quyền và nghĩa vụ của người hút thuốc lá; quyền và trách nhiệm của người đứng đầu địa điểm cấm hút thuốc; việc ghi nhãn, in cảnh báo sức khoẻ trên bao bì thuốc lá; hoạt động tài trợ; thuế để giảm cầu thuốc lá; cai nghiện thuốc lá; trách nhiệm trong hỗ trợ cai nghiện thuốc lá.

*Chương III:* “Các biện pháp kiểm soát nguồn cung cấp thuốc lá”. Chương này gồm 9 điều quy định về quản lý kinh doanh thuốc lá; quy hoạch kinh doanh thuốc lá, kiểm soát đầu tư sản xuất thuốc lá; kiểm soát sản lượng thuốc lá tiêu thụ trong nước; quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với thuốc lá; số lượng điếu thuốc lá trong bao gói; bán thuốc lá; các biện pháp phòng chống thuốc lá nhập lậu, thuốc lá giả; trách nhiệm phòng, chống thuốc lá nhập lậu, thuốc lá giả.

*Chương IV:* “Các điều kiện bảo đảm để PCTHTL”. Chương này gồm 5 điều quy định về thành lập Quỹ PCTHTL; mục đích và nhiệm vụ Quỹ; nguồn hình thành và nguyên tắc sử dụng Quỹ; xử lý vi phạm pháp luật về PCTHTL; trách nhiệm xử lý vi phạm về PCTHTL.

*Chương V:* “Điều khoản thi hành”. Chương này có 3 điều quy định về hiệu lực thi hành; điều khoản chuyển tiếp; quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

Với 5 Chương và 36 Điều, Dự thảo Luật PCTHTL đã bao quát được phạm vi điều chỉnh của Luật, đó là quy định về các biện pháp giảm nhu cầu sử dụng thuốc lá, các biện pháp kiểm soát nguồn cung cấp thuốc lá và các điều kiện bảo đảm để PCTHTL. Tuy nhiên, trong quá trình tham gia góp ý và thảo luận tại Quốc hội, có một số ý kiến của Đại biểu Quốc hội bản khoản về tính khả thi của Dự án Luật, liệu khi được ban hành, Luật có đi vào cuộc sống thực tiễn được hay

không, trong khi ở Việt Nam, người dân cũng như các nhà quản lý chưa thực sự quan tâm đến tác hại của thuốc lá, bên cạnh đó ý thức tuân thủ pháp luật của người dân còn hạn chế. Các ý kiến bản khoản đó tựu trung lại ở các nội dung sau:

***Về quy định cấm hút thuốc lá ở địa điểm công cộng***

Dự thảo Luật quy định: địa điểm cấm hút thuốc lá hoàn toàn cả trong nhà và trong phạm vi khuôn viên, bao gồm: cơ sở y tế, cơ sở giáo dục (trường đại học, cao đẳng) cơ sở chăm sóc, nuôi dưỡng, vui chơi giải trí dành riêng cho trẻ em, những nơi có nguy cơ cháy nổ cao; địa điểm cấm hút thuốc lá hoàn toàn trong nhà bao gồm: nơi làm việc, trường đại học, cao đẳng, địa điểm công cộng (trừ các địa điểm công cộng nêu trên và các địa điểm công cộng cấm hút thuốc lá trong nhà nhưng được phép có nơi dành riêng cho người hút thuốc lá); địa điểm cấm hút thuốc lá trong nhà nhưng được phép có nơi dành riêng cho người hút thuốc lá, bao gồm: khu vực cách ly của sân bay, nhà hàng, quán bar, karaoke, khách sạn, vũ trường; phương tiện giao thông công cộng là tàu thủy, tàu hỏa; trên những phương tiện công cộng là ô tô, tàu bay đều thuộc địa điểm cấm hút thuốc lá hoàn toàn.

Những quy định nêu trên là những quy định thực sự rất cần thiết và cấp bách, mang tính nhân văn cao, mang lại lợi ích cho sức khoẻ cộng đồng. Nó giúp cho chúng ta không bị phơi nhiễm với khói thuốc lá nhiều như hiện nay, để tất cả mọi người không hút thuốc lá được sống trong môi trường không có khói thuốc lá. Quy định này được người dân đồng tình ủng hộ nên chắc chắn sẽ được thực thi tốt khi Luật được ban hành. Tuy nhiên, để đảm bảo cơ chế trong triển khai và thực hiện, Luật cần phải có quy định

theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho người đứng đầu các địa điểm quy định cấm hút thuốc lá. Theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành và dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính sẽ được Quốc hội thông qua trong thời gian tới, thì người đứng đầu các cơ sở này không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với người hút thuốc lá tại các địa điểm có quy định cấm. Trong khi đó, những người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính lại không có mặt thường xuyên tại những địa điểm có quy định cấm hút thuốc lá để phát hiện và xử lý kịp thời đối với người có hành vi vi phạm. Do vậy, Dự thảo Luật PCTHTL nếu có quy định trao thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho người đứng đầu các địa điểm có quy định cấm hút thuốc lá là tốt nhất, để người này có thể áp dụng chế tài xử phạt ngay đối với người có hành vi vi phạm hút thuốc lá tại nơi có quy định cấm. Nếu chưa quy định như vậy, thì ít nhất, trong Luật này cũng phải có quy định cho phép người đứng đầu các địa điểm công cộng có quy định cấm hút thuốc lá được quyền lập biên bản vi phạm hành chính để chuyển biên bản đó đến người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với người có hành vi hút thuốc lá tại nơi có quy định cấm.

### ***Đối với vấn đề in cảnh báo sức khỏe trên vỏ bao thuốc lá***

Dự thảo Luật PCTHTL quy định thuốc lá được sản xuất, nhập khẩu để tiêu thụ tại Việt Nam phải in cảnh báo sức khỏe bằng chữ và hình ảnh. Nội dung cảnh báo sức khỏe được in trên bao bì thuốc lá phải mô tả cụ thể tác hại của việc sử dụng thuốc lá đối với sức khỏe và các thông điệp thích hợp khác, phải được thay đổi theo định kỳ hai năm/lần. Diện tích in cảnh báo sức khỏe chiếm ít nhất 50% diện tích của mỗi mặt chính trước và mặt

chính sau trên bao, tút và hộp thuốc lá. Quy định này sẽ là một trong những biện pháp tuyên truyền ít tốn kém và có hiệu quả cao trong PCTHTL, vì nó có thể tuyên truyền tới tất cả mọi người, nhất là phụ nữ, trẻ em và cả người cao tuổi, giúp cho mọi người có được thông tin cảnh báo về tác hại của thuốc lá đối với sức khỏe của chính mình. Các thông tin cảnh báo này sẽ giúp hình thành quan niệm: vì lợi ích của chính mình và của người xung quanh, mọi người không được hoặc không nên sử dụng thuốc lá, nếu có sử dụng thuốc lá thì không được để khói thuốc lá ảnh hưởng đến người xung quanh, không được hút thuốc lá tại những nơi có quy định cấm.

Quy định về cảnh báo sức khỏe trong Dự thảo Luật như vậy là phù hợp với quy định của Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới. Tuy nhiên, trong quá trình tham gia góp ý kiến đối với Dự thảo Luật, cũng có một số ý kiến cho rằng: chi nên quy định in cảnh báo sức khỏe bằng chữ và hình ảnh chiếm ít nhất 30% diện tích của mỗi mặt chính trước và mặt chính sau trên bao bì thuốc lá, sau năm năm thực hiện Luật sẽ tăng dần lên 50% hoặc hơn nữa. Nhưng ở Việt Nam, việc thực hiện in cảnh báo sức khỏe bằng chữ đã được thực hiện với diện tích 30% của mỗi mặt chính và mặt chính từ năm 2007 (bằng mức tối thiểu của Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá). Do vậy, đến nay, năm 2012, khi ban hành Luật thì không nên quy định theo mức tối thiểu của Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá và càng không nên quy định lại mức 30% mà Bộ Y tế đã quy định cách đây 05 năm.

Dự thảo Luật quy định in cảnh báo về sức khỏe bằng chữ và bằng hình ảnh với diện tích 50% của mỗi mặt chính trước và sau bao thuốc lá là phù hợp, được người dân đồng tình ủng hộ. Khi Luật được ban hành thì quy



định này chắc chắn sẽ phát huy hiệu quả trong thực tiễn, góp phần cảnh báo cho người sử dụng thuốc lá sẽ phải cân nhắc khi có ý định sử dụng và những người đang sử dụng sẽ cân nhắc có nên tiếp tục sử dụng nữa hay không? Nếu vẫn tiếp tục sử dụng thì hãy tôn trọng mọi người xung quanh để họ không bị ảnh hưởng bởi khói thuốc lá do mình gây ra.

### ***Thành lập Quỹ PCTHTL***

Các quy định về việc thành lập, vận hành Quỹ PCTHTL là những quy định được rất nhiều người quan tâm trong quá trình tham gia góp ý cho Dự thảo Luật, nhất là trong quá trình thảo luận tại Quốc hội. Một số đại biểu Quốc hội băn khoăn về tính khả thi của quy định này. Tuy nhiên, ai cũng khẳng định việc thành lập Quỹ PCTHTL là rất biện pháp cần thiết để đảm bảo cho các hoạt động PCTHTL có hiệu quả. Nếu chỉ với nguồn ngân sách ít ỏi của Nhà nước cấp như hiện nay thì không thể triển khai được hoạt động PCTHTL một cách có hiệu quả, đặc biệt là các hoạt động truyền thông, tổ chức cai nghiện thuốc lá và nghiên cứu khoa học... Nhưng nguồn quỹ được lấy từ đâu? Một số ý kiến cho rằng, nguồn quỹ nên được trích từ ngân sách nhà nước hàng năm. Song nếu ngân sách nhà nước cấp hàng năm thì nguồn quỹ này cũng sẽ rất hạn chế. Hơn nữa, nó sẽ làm tăng gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong khi ngân sách nhà nước vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu các mục chi ngân sách. Nhiều ý kiến cho rằng, nguồn quỹ nên huy động từ sự đóng góp của cơ sở sản xuất, nhập khẩu thuốc lá. Thuốc lá gây nguy hại đến sức khỏe của con người, do vậy các cơ sở sản xuất, nhập khẩu thuốc lá phải có trách nhiệm đóng góp cho các hoạt động phòng, chống, giảm tác hại của thuốc lá là hoàn toàn hợp lý. Đây là một hoạt động nhằm cụ thể hóa chủ trương xã hội hóa của các hoạt động chăm sóc, bảo vệ và

nâng cao sức khỏe nhân dân. Việc thành lập Quỹ PCTHTL và nguồn hình thành quỹ theo định hướng đó sẽ là một tiền đề, tạo điều kiện cho việc thành lập Quỹ nâng cao sức khỏe nhân dân khi Luật phòng, chống lạm dụng rượu bia được xem xét và ban hành trong thời gian tới.

Đã có ý kiến cho rằng, sau khi ban hành Luật PCTHTL, có khả năng nguồn thu thuế từ thuốc lá sẽ làm giảm. Nhưng đã đến lúc chúng ta phải so sánh nguồn thu thuế thuốc lá liệu có thể đảm bảo đủ chi phí để chữa cho các bệnh liên quan đến thuốc lá hay không? Hơn nữa, trong Dự thảo Luật cũng đã quy định theo hướng tăng thuế để giảm cầu thuốc lá. Phân tích và đánh giá của Vụ Chính sách thuế - Bộ Tài chính cho thấy, trong khu vực ASEAN, Thái Lan có mức thuế suất cao nhất, tính theo trung bình tỷ lệ phần trăm của thuế trên giá bán lẻ của mỗi bao thuốc lá. Năm 2010, trung bình tỷ lệ phần trăm của thuế thuốc lá trên giá bán lẻ của mỗi bao thuốc lá ở Thái Lan là 70%; Singapore là 69%; Indonesia 52%; Myanmar 50%; Malaysia 45%; còn Việt Nam đứng thứ 6 với tỷ lệ 45%. Như vậy, tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ thuốc lá ở Việt Nam còn thấp so với các nước trong khu vực, và theo khuyến nghị của Tổ chức Y tế thế giới, Việt Nam cần tiếp tục tăng tỷ lệ thuế trên giá bán lẻ lên mức 65%.

Dự thảo Luật PCTHTL đang được Quốc hội xem xét ban hành là một Dự thảo đã khá hoàn chỉnh, đảm bảo tính khoa học, tính pháp lý, phù hợp với thực tiễn và phù hợp với Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới. Chúng ta tin tưởng rằng, Luật PCTHTL khi được ban hành sẽ đi vào thực tiễn cuộc sống, được người dân đồng tình ủng hộ và sẽ góp phần đáng kể cho công tác bảo vệ và nâng cao sức khỏe nhân dân. ■

# NHỮNG VẤN ĐỀ MANG TÍNH NGUYÊN TẮC NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ THUẾ TRONG GIAI ĐOẠN CHUYỂN ĐỔI KINH TẾ VÀ HỘI NHẬP

Nguyễn Tấn Phát\*

*Khi các luật thuế đi vào đời sống và trở thành nguồn thu cho ngân sách nhà nước thì thuế trở thành nguồn lực công và được xem như tài sản công cần phải được thực thi và quản lý nghiêm túc. Quản lý thu thuế có ý nghĩa quan trọng không chỉ mang tính thực thi pháp luật mà còn góp phần bảo đảm nguồn lực công không bị thất thoát và tiếp tục nâng cao giá trị nguồn thu trong dài hạn.*

*Quá trình chuyển đổi nền kinh tế theo cơ chế thị trường và hội nhập ở Việt Nam trong thời gian qua đã làm thay đổi nhanh chóng các quan hệ kinh tế và lợi ích cộng đồng của các bên liên quan như người dân, doanh nghiệp thuộc các khu vực dân doanh, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Sự chuyển động càng nhanh chóng các quan hệ kinh tế, lợi ích của cộng đồng đã tạo áp lực làm cho các điều khoản, nội dung của các luật thuế dễ bị lạc hậu hoặc không phù hợp với tình hình thực tiễn. Đây cũng là một thách thức đối với các nhà làm luật cũng như các cơ quan quản lý thuế.*

*Bài viết đề cập một số khía cạnh mang tính nguyên tắc như sau trong thiết kế các nội dung về quản lý thuế.*

## **1. Nội dung của các sắc thuế phải thích ứng với tình trạng biến đổi thông tin, nhằm đảm bảo tính ổn định của pháp luật về thuế**

Trong những nội dung về thu thuế thường có nhiều kịch bản để lựa chọn giải pháp tối ưu, nên ưu tiên những giải pháp có khả năng thích ứng và chịu đựng được tình trạng thay đổi thông tin nhanh chóng về mức lương tối thiểu, lạm phát, mức sống, thu nhập... Trong trường hợp này, các con số cụ thể để ấn định mức thu thường dễ bị lạc hậu trong khoảng thời gian từ 1 - 3 năm, thậm chí lạc hậu nhanh chóng hơn nếu nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi có độ mở và hội nhập cao. Điều này lý giải tại sao các mức thu trong Luật thuế Thu nhập cá nhân như mức 4 triệu, giảm trừ gia cảnh 1,6 triệu cho mỗi trường hợp tử ra lạc hậu nhanh chóng, thậm chí các đề xuất dự thảo 6 triệu,

giảm trừ gia cảnh 2,4 triệu cho năm 2014 vẫn gặp các phản ứng của cộng đồng. Bởi vì lúc xem xét cho các mức này, mức lương tối thiểu là 830.000 đồng, nhưng từ ngày 1/5/2012 mức lương tối thiểu đã tăng lên là 1.050.000 đồng, tình trạng lạm phát cao của nền kinh tế, sự thay đổi mức sống và các chuẩn giá trị con người... Có những kịch bản khả thi và tối ưu hơn, đó là căn cứ vào mức lương tối thiểu hiện hữu và nhân với tỷ lệ lạm phát trung bình trong chuỗi thời gian và hệ số X nào đó. Trong trường hợp này, sự thích ứng với tình trạng biến đổi thông tin của các mức thu của Luật thuế sẽ cao hơn đảm bảo tính ổn định của luật pháp. Nguyên tắc này không chỉ áp dụng riêng cho các Luật thuế mà còn xem xét các chính sách hỗ trợ mang tính an sinh xã hội như tiêu chuẩn xem xét đối tượng hộ nghèo, cho sinh viên vay tiền học tập và sinh hoạt...

\* TS. Khoa Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG TP Hồ Chí Minh.

## 2. Các luật về thuế không chỉ mang tính chất là nguồn thu mà còn xem xét ở khía cạnh điều tiết và nuôi dưỡng nguồn thu

Nếu chỉ chú trọng các sắc thuế ở khía cạnh là nguồn thu để rồi cố thu cho nhiều dễ dẫn đến triệt tiêu đối tượng thu thuế và hệ quả cấp hai không mong muốn đó là cản trở sự phát triển và xung đột lợi ích giữa Nhà nước và cộng đồng. Thuế thu nhập doanh nghiệp là một điển hình, mặc dù Nhà nước đã điều chỉnh giảm từ 25% xuống thấp hơn, ở ngưỡng trên dưới 20% trong thời kỳ suy thoái nhưng xem ra hãy còn khá cao cho doanh nghiệp. Điều này dễ dẫn đến tình trạng trốn thuế, chuyển giá khá phổ biến hiện nay, nhất là các doanh nghiệp FDI và cũng là mảnh đất có thể phát sinh tình trạng thỏa hiệp giữa cán bộ thu thuế với doanh nghiệp, nếu không muốn nói đến từ nặng hơn đó là tham nhũng thuế. Trong khu vực Đông Nam Á, Singapore được các doanh nghiệp FDI đánh giá là thông thoáng và khá nhẹ nhàng về thuế thu nhập doanh nghiệp. Thật ra, Singapore có thể thu từ các nguồn khác như sự tiêu dùng của các doanh nghiệp cho vận tải, dịch vụ hàng hải, tài chính, hải quan, sinh hoạt... tổng gộp lại số thu nhiều hơn, lâu bền hơn và hơn thế nữa, đó sẽ là phương thức marketing cho đất nước Singapore một cách hiệu quả nhất.

Để thực hiện các nguyên tắc này, các sắc thuế trước khi ban hành phải chú trọng đến tính phân biệt xã hội của các chuyên gia độc lập ở các lĩnh vực luật pháp, kinh tế, xã hội học, dự báo và người dân.

## 3. Hiện đại hóa hệ thống công nghệ quản lý thuế và thu thuế

Hệ thống thông tin, điện toán vận hành phải hiện đại và đồng bộ để các số liệu hiển thị minh bạch sẽ tiết kiệm thời gian và nguồn nhân lực trong quá trình thực hiện cho cả đối tượng nộp thuế và cơ quan thuế. Khuyến khích và mở rộng các hình thức khai và nộp

thuế qua mạng cũng như xử lý công việc qua thư điện tử. Trong thời đại công nghệ và thông tin phát triển như ngày nay, phương thức này có tính khả thi và hiệu quả. Vấn đề then chốt là công nghệ quản lý thuế phải bảo đảm hoạt động hiệu quả, thủ tục thuế phải đơn giản, các dữ liệu phải chính xác và có thể xử lý những sai sót dễ dàng. Bên cạnh lợi ích về tiết kiệm thời gian và nguồn lực, việc quản lý thuế bằng công nghệ hiện đại cho phép kết nối thông tin có liên quan mọi lúc, mọi nơi, nhờ đó sự kiểm tra giám sát sẽ hiệu quả cao hơn. Ngoài ra, các giao dịch thông qua hệ thống thông tin sẽ tránh trường hợp phải thường xuyên tiếp xúc trực tiếp giữa đối tượng nộp thuế và cán bộ thuế có thể sẽ dẫn đến sự thương lượng, thỏa hiệp mang tính tiêu cực.

## 4. Trình độ và đạo đức công vụ của cán bộ thực hiện công tác thuế

Trong khu vực tư nhân, động cơ lợi nhuận và phát triển cá nhân là sự khích lệ việc tìm kiếm những quyết định khôn ngoan và thích nghi, điều này dẫn đến các hành vi thương lượng, hối lộ cho các viên chức thuế. Nhưng trong khu vực nhà nước, động cơ cá nhân không thể là tác nhân chính. Hoặc nếu có cũng không thể là trực tiếp. Cái có thể thúc đẩy viên chức động não tìm tòi hướng cải thiện hiệu quả là lương tâm, tinh thần trách nhiệm, ý thức về sự phát triển cộng đồng, vì cuộc sống người nghèo... Tuy nhiên, trong thực tế, con người có thể dễ bị sa ngã trước những cám dỗ vật chất của đời thường, viên chức nhà nước cũng không ngoại lệ. Vậy làm thế nào để tránh tình trạng tiêu cực trong công tác hành thu thuế là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng. Nhằm giảm thiểu những trường hợp tiêu cực không mong muốn, các vấn đề cần lưu ý: (1) nội dung của các sắc thuế rõ ràng, không kẽ hở để các bên có thể lợi dụng để thương lượng; (2) yêu cầu về trình độ của viên chức hành thu đủ tầm với công việc, nhất là vấn đề chuyển giá của khu vực FDI đòi hỏi trình độ của cán bộ thu thuế

phải ngang tầm kế toán trưởng hoặc giám đốc tài chính của các doanh nghiệp nước ngoài; (3) việc giám sát chéo, thanh tra trước, trong và hậu công tác hành thu cần phải chặt chẽ; (4) mức lương phải đảm bảo cuộc sống cho viên chức và (5) hình thức kỷ luật sa thải phải thường được thực thi cho các trường hợp tiêu cực để mang tính răn đe và nghiêm minh của pháp luật.

### **5. Xem xét các điều khoản ân hạn hoặc khuyến khích đúng đối tượng và chặt chẽ nhằm tránh các trường hợp đối tượng nộp thuế lợi dụng để trục lợi gây thất thoát thuế**

Trong các luật thuế luôn chứa đựng yếu tố ân hạn hoặc khuyến khích, đây cũng là nét đặc thù của các luật về thuế. Tuy nhiên, các đối tượng nộp thuế thường lợi dụng để trục lợi và hậu quả là thất thoát số lượng tiền thuế của Nhà nước. Trường hợp gia hạn thời gian nộp thuế nhập khẩu ở Việt Nam là một thí dụ. Hàng ngàn tỉ đồng tiền thuế không thu được sau khi doanh nghiệp nhập hàng với khối lượng lớn và sau đó biến mất. Nếu bỏ điều khoản này thì thiệt thòi cho các doanh nghiệp làm ăn tử tế nhưng nếu tiếp tục thực hiện thì lại tiếp tục chứng kiến tình trạng trên. Một phương án được các cơ quan đề xuất là buộc các doanh nghiệp ký quỹ với ngân hàng, nhưng điều này vô tình lại làm tăng thêm chi phí cho doanh nghiệp. Trong lúc tìm phương án tối ưu giải quyết thì vấn đề được lật lại: đó là quá trình xác minh việc thành lập doanh nghiệp, các yêu cầu về năng lực tài chính, năng lực kinh doanh của doanh nghiệp. Việc cho phép thành lập doanh nghiệp dễ dàng là đúng, nhưng cần phải chặt chẽ và trách nhiệm hơn giữa các cơ quan quản lý nhà nước với nhau để kịp thời phát hiện các đối tượng gian lận thuế.

### **6. Xây dựng các công cụ định lượng để kiểm soát các luật thế**

Ngày nay, công cụ định lượng được sử dụng phổ biến trong việc tìm kiếm giải pháp, thực

hiện và quản trị chính sách công, trong đó các luật về thuế và quản lý thuế cũng không ngoại lệ. Xuyên suốt quá trình khảo sát, phân tích hiện tượng xã hội và đưa ra các giải pháp thay thế cần sử dụng nhiều công cụ định lượng. Các khâu thường sử dụng công cụ định lượng: (1) thu thập thông tin và dữ liệu về vấn đề xã hội cần chính sách thuế; (2) xác định và đánh giá các giải pháp thay thế nhau khi lựa chọn từng mức thuế; (3) phân loại và xếp hạng giải pháp về thuế. Khi thực hiện công cụ định lượng, coi trọng đến các vấn đề chi phí - lợi ích, kể cả những chi phí - lợi ích không thể định lượng như văn hóa, tinh thần, niềm tin và các giá trị khác. Hệ thống các công cụ định lượng giúp cho nhà quản lý trong quá trình ra quyết định chính sách trở nên khoa học, khách quan và lý trí. Tuy nhiên, công cụ định lượng chỉ mang tính hỗ trợ, thúc đẩy tính hiệu quả trong quản lý chứ không thể thay thế cho nhà quản lý. Các công cụ định lượng tốt còn giúp quá trình thống kê, theo dõi những biến động trong các điều khoản của Luật thuế từ đâu, tần số lặp lại ở cấp độ nào, khu vực trong các sắc thuế dễ xảy ra xung đột...

\*

Thuế là nguồn thu mang tính bắt buộc và là nguồn lực không thể thiếu cho mỗi Nhà nước trong quá trình thực hiện các chức năng quản lý của mình đối với xã hội. Khía cạnh thứ nhất của Luật Quản lý thuế là đảm bảo thu đúng, thu đủ các loại thuế để bảo đảm nguồn lực công. Khía cạnh thứ hai của Luật Quản lý thuế là đảm bảo các loại thuế khi thực thi phải mang tính ổn định, tránh sự xung đột thái quá đến lợi ích của cộng đồng, nhất là những nền kinh tế đang trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế và hội nhập như Việt Nam. Do đó, những vấn đề mang tính nguyên tắc nhằm nâng cao hiệu quả trong quản lý thuế cần phải chú trọng trước và trong khi xây dựng luật về quản lý thuế. ■

# Thực trạng và một số giải pháp đảm bảo THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BÁO CHÍ

*Phí Thị Thanh Tâm\**

Sau hơn mười năm thi hành, Luật Báo chí năm 1999 sửa đổi (Luật BC) đã góp phần tạo điều kiện cho báo chí phát triển nhanh về số lượng, loại hình và chất lượng thông tin. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật về báo chí (PLBC) hiện nay đã bộc lộ những bất cập về nội dung, thậm chí có lúc còn không theo kịp sự phát triển của đời sống xã hội và hoạt động báo chí, nên cần thiết phải có sự đánh giá toàn diện, để từ đó có định hướng sửa đổi, bổ sung hệ thống PLBC nhằm đáp ứng các yêu cầu mới.

## 1. Thực trạng thực hiện pháp luật về báo chí

### 1.1. Thực trạng quản lý nhà nước về báo chí

Năm 2011, công tác quản lý nhà nước về báo chí đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận: (i) Công tác định hướng thông tin cho báo chí được thực hiện thường xuyên, liên tục, có trọng tâm, trọng điểm, kịp thời xử lý các tình huống đột xuất; (ii) Việc rà soát, sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới văn bản pháp luật được Bộ Thông tin và Truyền thông (TTTT) tập trung triển khai thực hiện có hiệu quả, đáp ứng tốt hơn những nhu cầu mới phát sinh của công tác quản lý nhà nước về báo chí; (iii) Công tác quản lý thông tin và cung cấp thông tin (nhất là đối với vụ việc bất thường, nhạy cảm) cho báo chí được thực hiện tốt, giúp cho báo chí thông tin chuẩn xác, tạo sự đồng thuận trong xã hội, góp phần quan trọng cùng với các cấp, các ngành địa phương trong cả nước vượt qua khó khăn thử thách để phát triển; (iv) Tăng cường việc phát hiện, nhắc nhở, uốn nắn và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm PLBC, nhất là những thông tin nhạy cảm về chính trị, không có lợi cho quan hệ đối ngoại và ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia<sup>1</sup>.

Bên cạnh những thành tựu trên, công tác quản lý báo chí vẫn còn những hạn chế: (i) Công

tác chỉ đạo, quản lý thông tin đôi lúc còn chưa chủ động, chạy theo sự vụ; (ii) Tổ chức, cán bộ chuyên trách về quản lý báo chí ở một số đơn vị vẫn còn thiếu và yếu nên rất khó nắm bắt tình hình xử lý công việc; (iii) Vai trò của cơ quan chủ quản chưa được phát huy đầy đủ, còn có hiện tượng né tránh trách nhiệm đối với sai phạm của cơ quan báo chí thuộc quyền; công tác đào tạo, nâng cao nhận thức chính trị cho các phóng viên, biên tập viên của cơ quan báo chí chưa được quan tâm đúng mức; (iv) Việc xử lý các sai phạm về nội dung thông tin, nhất là trên một số báo, đài ở địa phương còn chưa thật nghiêm túc, vẫn còn tình trạng nể nang, tránh né. Một số địa phương còn buông lỏng quản lý đối với hoạt động của các đài phát thanh - truyền hình<sup>2</sup>; (v) Một số địa phương, đơn vị thực hiện chưa nghiêm túc quy định của Chính phủ về phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí. Việc bổ nhiệm lãnh đạo cơ quan báo chí không đúng quy trình, không đúng quy định pháp luật, quy định của Đảng như không thỏa thuận với Ban Tuyên giáo Trung ương, Bộ TTTT, kể cả việc bổ nhiệm ở một số cơ quan báo chí lớn dẫn đến hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý không được phát huy<sup>3</sup>; (vi) Lĩnh vực quảng cáo, sở hữu trí tuệ còn

\* **ThS. Văn phòng Quốc hội**

(1) Bộ TTTT, Báo cáo đánh giá công tác báo chí năm 2011 và một số nhiệm vụ chủ yếu trong thời gian sắp tới, Quảng Ninh, tháng 3/2012, tr 9.

(2) Bộ TTTT, Tlđđ, tr 19.

(3) Bộ TTTT, Tlđđ, tr 20.

có sự chông chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành và chưa được phân định rõ ràng, làm hạn chế công tác quản lý, xử lý vi phạm.

Các tồn tại trên có nguyên nhân khách quan và chủ quan. Nguyên nhân khách quan là do bối cảnh trong và ngoài nước có diễn biến phức tạp, nhiều sự kiện diễn ra nhanh, thông tin nhiều chiều nhiều loạn dẫn đến tình trạng khó dự đoán đúng bản chất vụ việc; trong khi thông tin của các cá nhân, tổ chức khai thác trên mạng thông tin khá dễ dãi và nhanh chóng. Đồng thời, cơ chế, chính sách và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để quản lý còn thiếu và chưa theo kịp thực tiễn. Ngoài ra, tốc độ phát triển của thông tin báo chí ngày càng nhanh nhưng công tác chỉ đạo, quản lý có lúc thiếu thông tin nên chỉ đạo chưa kịp thời, chưa sát với thực tế tình hình. Nguyên nhân chủ quan, đó là công tác bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho những người làm công tác chỉ đạo, quản lý và hoạt động trong lĩnh vực báo chí ở một số bộ, ngành, địa phương, cơ quan chủ quản, cơ quan báo chí chưa được coi trọng. Một số cơ quan chức năng không chủ động, kịp thời cung cấp thông tin cho báo chí dẫn đến tình trạng báo chí tự tìm kiếm thông tin nên có khi thiếu sự chính xác. Sự phối hợp giữa cơ quan chỉ đạo, cơ quan quản lý, cơ quan chủ quản trong quản lý báo chí có lúc, có nơi còn chưa kịp thời, hiệu quả thấp. Bộ máy quản lý báo chí thiếu ổn định, việc chỉ đạo thông tin còn thiếu thống nhất, không tập trung đầu mối nên nhiều khi còn gây khó khăn lúng túng cho báo chí.

## **2.2. Tình hình vi phạm pháp luật về báo chí**

Qua tổng kết, thống kê của Bộ TTTT, những vi phạm PLBC chủ yếu là vi phạm hành chính như thông tin sai sự thật; rút tit không phù hợp với nội dung; không đúng quy định giấy phép. Những vi phạm này cũng thường được xử lý bằng các biện pháp hành chính: phạt tiền, phạt cảnh cáo, thu hồi thẻ nhà báo, đình bản, thu hồi báo. Cụ thể, đối với báo in và báo điện tử, trong năm 2011 đã xử lý tổng số 51 trường hợp, trong đó xử phạt vi phạm hành chính 41 trường hợp

với tổng số tiền 343 triệu đồng, cảnh cáo: 01, nhắc nhở: 09 (trong đó 18 trường hợp thông tin sai sự thật; 04 trường hợp rút tit không phù hợp với nội dung; 05 trường hợp thực hiện không đúng quy định giấy phép; 04 trường hợp đăng phát bản đồ thể hiện không đúng chủ quyền Việt Nam; 13 trường hợp vi phạm quảng cáo). Đối với phát thanh và truyền hình, trong năm 2011 đã xử lý tổng số 15 trường hợp, trong đó xử phạt vi phạm hành chính 10 trường hợp với tổng số tiền 126 triệu đồng, nhắc nhở 05 trường hợp (trong đó 03 trường hợp thông tin sai sự thật; 05 trường hợp đăng bản đồ thể hiện không đúng chủ quyền Việt Nam; 05 trường hợp vi phạm quảng cáo; 02 trường hợp thực hiện không đúng quy định giấy phép). Cũng trong năm 2011, đã có 09 phóng viên, biên tập viên, lãnh đạo cơ quan báo chí bị cơ quan báo chí, cơ quan chủ quản báo chí xử lý kỷ luật vì liên quan đến việc viết và biên tập bài báo có nội dung thông tin sai sự thật; vi phạm nguyên tắc tổ chức sinh hoạt Đảng; quản lý yếu kém, vi phạm quy định về quản lý tài chính; đã có 6 trường hợp bị thu hồi thẻ nhà báo; có nhà báo bị truy tố trước pháp luật<sup>4</sup>.

## **2. Một số giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật về báo chí**

Để đảm bảo thực hiện tốt PLBC, chúng tôi xin nêu lên một số giải pháp sau:

### **2.1. Thường xuyên rà soát và hệ thống hóa các văn bản pháp luật về báo chí**

Hoạt động rà soát và hệ thống hóa văn bản PLBC xuất phát từ thực trạng hoạt động báo chí, thực trạng ban hành và thực hiện PLBC để kịp thời hủy bỏ các quy định đã lỗi thời và bổ sung những quy định mới phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước.

Để tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động báo chí, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành một số lượng lớn các văn bản quy phạm PLBC. Các văn bản này được ban hành trong những thời điểm, điều kiện và hoàn cảnh khác nhau nên không tránh khỏi tình trạng mâu thuẫn, chông chéo, lạc hậu so với thực tiễn. Khắc phục

(4) Bộ TTTT, *Tlđđ*, tr 15, 16.

tình trạng trên, một trong những giải pháp quan trọng là tiến hành thường xuyên và có chất lượng việc rà soát và hệ thống hóa các văn bản PLBC trên từng lĩnh vực cụ thể.

Rà soát và hệ thống hóa văn bản pháp luật hiện hành nói chung và PLBC nói riêng là công việc rất quan trọng, thể hiện ở một số điểm: (i) Phục vụ trực tiếp cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Mục tiêu của hoạt động rà soát, hệ thống hóa PLBC là nhằm sửa đổi, bổ sung, thay thế, hoặc loại bỏ các quy định, các văn bản PLBC trái với Hiến pháp và các đạo luật, các văn bản mâu thuẫn, chông chéo hoặc không phù hợp với thực tiễn để xây dựng và hoàn thiện hệ thống PLBC thống nhất, hợp hiến, hợp pháp.; (ii) Kết quả của rà soát, hệ thống hoá là đưa ra các danh mục (danh mục các văn bản pháp luật hết hiệu lực, còn hiệu lực thi hành; danh mục văn bản pháp luật cần ban hành mới, cần sửa đổi, bổ sung; cần bãi bỏ, huỷ bỏ và đình chỉ thi hành). Với các loại danh mục này, cơ quan chủ quản và cơ quan báo chí, nhà báo, người dân sẽ thuận lợi hơn trong quá trình tìm hiểu pháp luật, dễ dàng biết được những văn bản pháp luật nào còn hay đã hết hiệu lực và phải thực hiện theo văn bản, quy định nào, tránh được những thủ tục rườm rà, không cần thiết, tiết kiệm thời gian và tiền bạc mỗi khi có việc liên quan đến PLBC. Đối với cơ quan quản lý nhà nước về báo chí sẽ có cái nhìn tổng thể về hệ thống PLBC hiện hành, nhờ đó biết được cần phải ban hành văn bản nào để điều chỉnh cho phù hợp. Đối với cơ quan, người có thẩm quyền áp dụng pháp luật sẽ tránh được tình trạng áp dụng sai PLBC.; (iii) Phục vụ hoạt động nghiên cứu và giảng dạy về báo chí, PLBC.

**2.2. Nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về báo chí**

Hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó có PLBC đã và đang phát huy vai trò trong việc tôn trọng và bảo đảm quyền tự do báo chí. Tuy nhiên, không phải tất cả các văn bản pháp luật

đều phát huy được tác dụng, thậm chí nhiều văn bản đã nhanh chóng bị lạc hậu trước sự thay đổi của thực tiễn. Nguyên nhân của sự lạc hậu này, một mặt do pháp luật luôn bị lệ thuộc vào sự biến đổi của xã hội, mặt khác, quá trình xây dựng pháp luật chưa chú trọng đến vai trò dự báo khoa học của pháp luật đối với xu hướng phát triển của xã hội. Ngoài ra, việc nghiên cứu, đánh giá chưa đầy đủ, không chính xác những yếu tố khách quan khi ban hành pháp luật cũng dẫn tới sự lạc hậu của các quy phạm pháp luật so với yêu cầu của cuộc sống. Vì vậy, PLBC muốn phát huy được vai trò, tác dụng phải luôn phản ánh đầy đủ hiện thực khách quan. Điều này chỉ có thể đạt được thông qua việc thường xuyên nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện PLBC.

Trên cơ sở nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật sẽ phát hiện những mâu thuẫn, chông chéo, không phù hợp, những vấn đề pháp luật còn thiếu để từ đó kịp thời sửa đổi, bổ sung phù hợp với thực tiễn, tránh nóng vội, chủ quan, duy ý chí vì “việc sửa đổi, bổ sung các văn bản là cần thiết để khắc phục sự lạc hậu của pháp luật nhưng nếu sửa đổi, bổ sung quá nhanh và quá nhiều lần sẽ làm cho pháp luật mất tính ổn định cần thiết, khó dự đoán, từ đó gây thiệt hại cho cơ quan, tổ chức và cá nhân chịu sự tác động của các văn bản đó”<sup>5</sup>. Mặt khác, nghiên cứu, đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật sẽ tìm ra những ưu điểm và hạn chế trong quá trình thực thi, từ đó có cơ sở để hoàn thiện pháp luật, kiện toàn cơ chế thực hiện về các phương diện: tổ chức bộ máy; sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước; hoạt động tuyên truyền, phổ biến PLBC; kiện toàn đội ngũ công chức.

Như vậy, có thể khẳng định, nếu không nghiên cứu, khảo sát, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện PLBC thì không có cơ sở khoa học đầy đủ để hoàn thiện pháp luật, càng không thể có những văn bản pháp luật có chất lượng cao phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, việc thường xuyên nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện PLBC là một trong những giải pháp quan trọng

(5) Phạm Hữu Nghị, “Pháp luật Việt Nam: 60 năm nhìn lại”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9, năm 2005, tr 72.

đảm bảo hoàn thiện PLBC trong điều kiện hiện nay. Một số đề xuất khi tiến hành nghiên cứu, khảo sát, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện PLBC là:

*Một là*, phải giao nhiệm vụ nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện PLBC để tiến tới sửa đổi Luật BC cho các cơ quan có thẩm quyền và có khả năng thực hiện. Hiện nay, Chính phủ đã giao cho Bộ TTTT chịu trách nhiệm chủ trì và các cơ quan thuộc các bộ, ban, ngành có liên quan chịu trách nhiệm phối hợp. Theo chúng tôi, để công tác nghiên cứu đạt kết quả, cần phải quan tâm thực hiện một số vấn đề sau: Trước hết, phải nghiên cứu tên gọi của luật: Luật Báo chí, Luật về Quyền tự do báo chí hay Luật Truyền thông đại chúng. Mặt khác, cần phải có cơ chế để tập hợp được các nhà khoa học có nhiều kinh nghiệm về PLBC để luật ban hành đảm bảo tính khách quan, khoa học và khả thi. Nhà nước cần sớm khắc phục tình trạng thiếu cơ chế cho sự tham gia đóng góp thiết thực, hiệu quả của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà báo và nhân dân trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật. Hiện nay, có không ít văn bản luật khi soạn thảo xong, lấy ý kiến đóng góp của mọi tầng lớp nhân dân, nhiều ý kiến thiết thực nhưng không được ban soạn thảo chấp nhận.

*Hai là*, phải có sự nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm của các nước trên thế giới về xây dựng, hoàn thiện và thực hiện PLBC, qua đó tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước để phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam.

*Ba là*, phải tiến hành khảo sát, đánh giá một số vấn đề như hoạt động của các cơ quan báo chí, liên kết trong hoạt động báo chí, trình độ nhà báo, sự hiểu biết PLBC của người dân... Đây là những thông số có ý nghĩa quan trọng giúp các nhà làm luật xây dựng và điều chỉnh kịp thời các vấn đề do thực tiễn báo chí đặt ra.

*Bốn là*, Nhà nước phải đầu tư kinh phí cho các hoạt động nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện PLBC. Đây là một trong những điều kiện tiên quyết bảo đảm cho các hoạt động được thực hiện có hiệu quả.

### **2.3. *Đẩy mạnh cải cách bộ máy, cơ chế quản lý báo chí***

Xây dựng và hoàn thiện được một hệ thống các quy phạm pháp luật về báo chí khoa học và phù hợp là một yêu cầu tiên quyết và quan trọng, nhưng để nó được áp dụng và phát huy hiệu lực, hiệu quả thì cần phải xây dựng và hoàn thiện các quy định nhằm cải cách bộ máy, cơ chế và đội ngũ quản lý thích hợp.

#### ***Về bộ máy quản lý***

*Thứ nhất*, cần xây dựng các quy định cụ thể, rõ ràng nhằm điều chỉnh tốt hơn chức năng, nhiệm vụ, cơ chế phối hợp giữa Bộ TTTT với các bộ, ngành như: nhiệm vụ cung cấp và quản lý thông tin giữa Bộ TTTT với Ban Tuyên giáo Trung ương; nhiệm vụ quản lý hoạt động báo chí nước ngoài tại Việt Nam giữa Bộ TTTT với Bộ Ngoại giao.

*Thứ hai*, ở địa phương, cần xây dựng các quy định mới và cụ thể hơn để tổ chức lại bộ máy quản lý nhà nước cũng như để nâng cao vai trò của các Sở TTTT. Bởi, hiện nay Sở TTTT chỉ là cơ quan giúp việc cho Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trong việc quản lý nhà nước về báo chí nên nhiều khi rất thụ động, phụ thuộc vào cấp trên, trong khi đó, UBND có quá nhiều việc phải giải quyết nên khâu quản lý báo chí nhiều khi bị buông lỏng và rất trì trệ. Vì vậy, phải có một cơ chế thích hợp để tăng tính chủ động của cơ quan quản lý báo chí ở các địa phương. Ngoài ra, trong thời gian tới, Bộ TTTT cần có những quy định và kế hoạch phân cấp quản lý nhiều hơn cho các cơ quan quản lý nhà nước về báo chí ở địa phương.

*Thứ ba*, triển khai áp dụng phương tiện kỹ thuật và công nghệ quản lý hiện đại vào hệ thống quản lý nhà nước về báo chí. Hiện nay, Bộ TTTT là cơ quan được Chính phủ giao cho quản lý nhà nước về báo chí mà trực tiếp là Cục Báo chí. Tuy nhiên, Cục Báo chí mới được thành lập từ năm 2002 đến nay trên cơ sở kiện toàn Vụ Báo chí, nên số lượng cán bộ còn ít, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Với một đội ngũ cán bộ, nhân viên thiếu, đầu việc nhiều nên đẩy nhanh việc áp



dụng công nghệ thông tin, phương pháp quản lý hiện đại vào hệ thống quản lý báo chí là việc làm cấp thiết. Được như vậy vừa tinh giản được biên chế theo chủ trương chung của Đảng, Nhà nước vừa quán xuyên công việc một cách có hiệu quả.

### Về cơ chế quản lý

Như trên đã phân tích, việc tổ chức thực thi PLBC của các cơ quan nhà nước vẫn còn chồng chéo, chưa có sự thống nhất. Vì vậy, cần bổ sung các quy định nhằm cải tiến phương thức, lề lối làm việc, cơ chế phối hợp thống nhất giữa các cơ quan trong quản lý nhà nước về báo chí. Cụ thể là:

Xác định rõ các nguyên tắc làm việc và quy chế phối hợp trong sự vận hành của bộ máy quản lý nhà nước về báo chí; định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan chỉ đạo, cơ quan chủ quản, người đứng đầu cơ quan báo chí.

Hiện nay, vai trò chỉ đạo của cơ quan chủ quản báo chí trong mối quan hệ Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý chưa rõ ràng, tạo nên nhiều tầng nấc quản lý trung gian, trùng lặp trách nhiệm khiến cơ quan báo chí có điều kiện ỷ lại, dựa dẫm vào sự lãnh đạo, chỉ đạo của cơ quan chức năng của Đảng, cơ quan quản lý nhà nước, làm suy giảm sự năng động, sáng tạo của cơ quan báo chí.

Mặt khác, do không rõ chức năng, nhiệm vụ của mình nên một số cơ quan chủ quản đã lạm dụng quyền hạn dẫn đến hạn chế sự phát triển của tờ báo, trở thành lực lượng kìm hãm, gây khó khăn cho tờ báo, đồng thời do thiếu sự giải thích về cơ chế và quy chế hoạt động nên vấn đề quan hệ giữa cơ quan chủ quản và cơ quan báo chí chưa được điều chỉnh theo yêu cầu phát triển báo chí, có hiện tượng cơ quan chủ quản giao khoán hoàn toàn cho người đứng đầu cơ quan báo chí.

Như vậy, cần hình thành sớm một quy chế làm việc rõ ràng, cụ thể giữa Bộ TTTT với ban ngành hữu quan liên quan đến quản lý nhà nước về báo chí, giữa cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương, cơ quan quản lý và cơ quan chủ quản. Cơ chế này phải đảm bảo sự

điều hành thống nhất, có khả năng giải quyết nhanh và dứt điểm các vụ việc, đồng thời liên tục kiểm soát được hoạt động báo chí, tránh hiện tượng đánh trống bỏ dùi, dễ làm khó bỏ, đùn đẩy công việc cho nhau, trách nhiệm không rõ ràng. Cơ chế này cần phải sớm được cụ thể hóa thành văn bản pháp quy, làm chỗ dựa pháp lý cho việc vận hành toàn bộ bộ máy lãnh đạo, quản lý hoạt động báo chí.

### 2.4. Nâng cao năng lực cán bộ lãnh đạo, quản lý báo chí

Trong những năm gần đây, báo chí Việt Nam đã phát triển nhanh chóng cả về số lượng và chất lượng. Số lượng cơ quan báo chí tăng, số lượng ấn phẩm cũng rất lớn, thông tin đa dạng, nhiều chiều... là một sức ép lớn đối với những người thực hiện công việc quản lý nhà nước về báo chí. Để khắc phục tình trạng này, cần có những quy định, chính sách hợp lý về đào tạo và xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý báo chí.

*Trước hết*, cần quy định hệ thống tiêu chuẩn chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ phù hợp với thực tiễn, bảo đảm công tác chuyên môn của từng đối tượng.

Cán bộ quản lý báo chí phải có tri thức báo chí, tri thức về khoa học công nghệ thông tin và quản lý, tri thức pháp luật. Người làm công tác theo dõi, quản lý phải có những hiểu biết rất cơ bản về báo chí, tức là phải tốt nghiệp chuyên ngành báo chí hoặc phải tham gia học các lớp bồi dưỡng kiến thức chuyên ngành báo chí. Ngoài ra, cán bộ quản lý phải có những kiến thức cơ bản về quản lý nhà nước, về pháp luật nói chung và những văn bản pháp luật trong lĩnh vực báo chí nói riêng.

Do các cơ quan chủ quản báo chí, với tư cách là liên đới chịu trách nhiệm những sai phạm trong hoạt động báo chí của tờ báo, nên có bộ phận hoặc cán bộ theo dõi hoạt động báo chí của ngành mình. Những người đó cũng phải hiểu biết về pháp luật, có kiến thức về báo chí để kịp thời nhắc nhở, chấn chỉnh khi báo của ngành mình có sai phạm. Hiện nay, bộ phận báo chí

tuyên truyền của một số bộ, ngành mới chỉ làm cầu nối liên hệ ngành mình với báo chí như: theo dõi báo chí phản ánh về ngành mình và tuyên truyền, thông tin cho các báo về hoạt động của ngành mình. Như vậy chỉ là có phương hướng về nội dung, chứ không tư vấn, quản lý báo chí của ngành mình đi đúng tôn chỉ, mục đích, hoạt động đúng pháp luật.

*Thứ hai*, cần có những quy định cụ thể về tuyển dụng cán bộ, sắp xếp và bố trí cán bộ. Có một tình trạng tuy không phổ biến nhưng cũng cần lưu ý là các cơ quan cấp ủy và tổ chức cấp tỉnh coi ngành nào cũng giống ngành nào, “đã là tỉnh ủy viên thì làm gì cũng được”. Do vậy, nhiều người phải làm trái nghề vẫn phải nhận vì “tổ chức phân công”. Qua khảo sát của Ban Tuyên giáo Trung ương năm 2004, trong số 62 giám đốc đài phát thanh truyền hình tỉnh thì chỉ có 40,3% đã học đại học chính quy hoặc tại chức báo chí. Trong điều kiện hiện nay, tình trạng này không thể kéo dài, việc sắp xếp, bố trí cán bộ phải đúng người, đúng việc, không thể để tình trạng cán bộ quản lý báo chí không có chuyên ngành báo chí. Trong thời gian tới, cần chú trọng công tác tuyển chọn cán bộ quản lý có chuyên môn, đồng thời tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ báo chí.

*Thứ ba*, phải có chính sách đào tạo và đào tạo lại những người quản lý báo chí để theo kịp tốc độ phát triển chung của xã hội và không tụt hậu quá xa so với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Trình độ chuyên môn của cán bộ lãnh đạo, quản lý báo chí có được chủ yếu là tích lũy từ thời kỳ còn là sinh viên. Sau khi ra trường, chỉ những người rèn luyện, phấn đấu tốt, nằm trong diện quy hoạch mới được tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng... Tuy nhiên, khâu bồi dưỡng (kiến thức chuyên môn, lý luận chính trị, trình độ quản lý) đang là khâu yếu nhất do thiếu cơ chế, chính sách khuyến khích người học, thiếu trường lớp, thiếu cán bộ, thiếu tài liệu.

Hiện nay, nước ta có một số trung tâm đào tạo báo chí chuyên ngành lớn như: Học viện Báo chí Tuyên truyền, Khoa Báo chí Đại học Khoa học

Xã hội và Nhân văn thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội, Bộ môn Báo chí Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn thuộc Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh. Mặc dù một số cơ sở đào tạo trong thời gian qua đã tổ chức đào tạo sau đại học với một trong các mục tiêu là giúp người học tham gia tổ chức quản lý báo chí và làm lãnh đạo các tờ báo, song các chương trình học vẫn nặng về lý thuyết, chưa chú trọng đến tính thực tiễn, trong đó có vấn đề tác nghiệp báo chí hiện đại và kinh tế báo chí - vấn đề sống còn của báo chí hiện đại. Ví dụ, trong chương trình đào tạo thạc sĩ báo chí do Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành thì phần các môn kiến thức chung chiếm 20% khối lượng đào tạo (2 môn triết học và ngoại ngữ), các môn kiến thức cơ sở chiếm 55%, kiến thức chuyên ngành chỉ chiếm 25%. Chỉ có một môn duy nhất liên quan đến hoạt động kinh tế báo chí được đưa vào giảng dạy là môn Quản trị kinh doanh báo chí, nhưng đây cũng chỉ là môn tùy chọn với thời lượng học không nhiều. Hiện nay, ở nước ta đã hình thành các trường đào tạo giám đốc, đào tạo các nhà quản trị doanh nghiệp đối với các ngành kinh doanh thông thường. Vì vậy, việc hình thành các cơ sở tương tự cho ngành kinh doanh đặc biệt này - báo chí - là điều hết sức cần thiết, bởi “người lãnh đạo giỏi ở vai trò tổng biên tập, ngoài khả năng làm nội dung giỏi, quản trị giỏi, còn đòi hỏi phải có khả năng kinh doanh giỏi”.

Ngoài ra, các cơ sở đào tạo báo chí cũng chưa phân định đào tạo chức danh lãnh đạo, quản lý, chưa có chương trình riêng cho đối tượng này. Một thực tế là các cơ sở mới chỉ chú trọng đào tạo đội ngũ chuyên về viết báo chứ chưa chú trọng đào tạo bồi dưỡng các chức danh, công việc làm báo, do đó nhiều người được bổ nhiệm làm quản lý toà soạn phải tự mày mò tìm kiếm kiến thức, kinh nghiệm. Hiện nay, phần lớn những người được bổ nhiệm chức danh thư ký toà soạn ở nước ta đều được lấy nguồn từ phóng viên hoặc biên tập viên. Nếu họ được tham dự khoá đào tạo chức danh thư ký toà soạn thì sẽ không phải đi “đường vòng” để hành nghề mà sẽ tác nghiệp được ngay khi đảm nhận nhiệm vụ.

Vì vậy, Nhà nước có cần chính sách khuyến

khích đào tạo và đào tạo lại những người quản lý báo chí, trao quyền tự chủ cho các trường, dỡ bỏ những quy định quá lạc hậu về tài chính và chế độ chi tiêu, xây dựng hệ thống quản lý linh hoạt dựa chủ yếu vào hiệu quả dạy nghề, hình thành các thiết chế xã hội trong tư vấn và đánh giá chất lượng đào tạo. Bản thân các cơ sở đào tạo báo chí cần xây dựng và cải tiến nội dung chương trình, phương thức đào tạo đội ngũ làm công tác quản lý nhà nước về báo chí.

### **2.5. Tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực lập pháp về báo chí**

Trong những năm qua, thực hiện hợp tác quốc tế với các tổ chức chính phủ và phi chính phủ khu vực và quốc tế đã đem lại cho Việt Nam những kết quả đáng kể như nguồn lực, phương pháp thực thi chính sách và PLBC; kinh nghiệm của các nước trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện PLBC.

Mỗi quốc gia có điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội khác nhau nên có sự khác nhau trong việc lập pháp và tổ chức thực hiện PLBC. Tuy nhiên, trong xu thế hội nhập, việc xây dựng và hoàn thiện PLBC của nước ta cần đáp ứng yêu cầu thu hẹp sự khác biệt về môi trường pháp lý trong việc tôn trọng và bảo đảm quyền tự do báo chí với các quốc gia trong khu vực và thế giới. Do vậy, tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực lập pháp về báo chí vừa là hoạt động thực hiện nội dung quản lý nhà nước về báo chí vừa là giải pháp thúc đẩy nhanh tiến trình chuyển hóa các điều ước quốc tế vào hệ thống pháp luật quốc gia nói chung và PLBC nói riêng, nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, góp phần tạo môi trường pháp lý thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế, phát triển đất nước. Trước hết, cần tổ chức thực hiện tốt các văn bản quốc tế quan trọng có liên quan như: Công ước toàn cầu về Luật bản quyền, Công ước Brussels về phân phối các tín hiệu mang chương trình truyền qua vệ tinh, Công ước Berne về bảo hộ các tác phẩm văn học và nghệ thuật... Ngoài ra, cần chủ động xây dựng các kế hoạch khảo sát kinh nghiệm lập pháp về báo chí ở một số nước trên thế giới;

tham dự các hội nghị quốc tế liên quan đến báo chí như: Diễn đàn xã hội thông tin, Diễn đàn Liên hiệp quốc về quản lý Internet, các hội nghị Bộ trưởng Thông tin các nước ASEAN; tham gia các hoạt động chống khủng bố, chống tệ nạn xã hội, xoá đói giảm nghèo, vì môi trường sống, vì hoà bình và trực tiếp tham gia vào các tổ chức báo chí khu vực và quốc tế.

### **3.6. Hoàn thiện chế độ chính sách và đầu tư thích hợp đối với lĩnh vực báo chí**

Chế độ, chính sách đối với lĩnh vực báo chí trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường là một vấn đề lớn cần được xem xét, giải quyết cả về lý luận và thực tiễn. Thời gian qua, chúng ta đã có những bước chuyển biến nhất định trong việc thực hiện chế độ chính sách mềm dẻo đối với báo chí. Tổng biên tập được tự chịu trách nhiệm xây dựng giá báo phù hợp với giá thị trường, sức tiêu thụ và yêu cầu phục vụ nhiệm vụ chính trị; các cơ quan báo chí chủ động trả nhuận bút phù hợp với yêu cầu nâng cao chất lượng, động viên tác giả trong khuôn khổ quỹ nhuận bút quy định; cơ quan báo chí chủ động kêu gọi các hình thức quảng cáo và tài trợ báo theo luật định... Tuy nhiên, các chế độ, chính sách đối với báo chí vẫn còn lạc hậu, chưa theo kịp sự phát triển hoạt động báo chí. Do vậy, cần khẩn trương rà soát để bổ sung, sửa đổi một số chính sách, chế độ báo chí như: lương, thuế, nhuận bút, chính sách tài trợ, giá, quảng cáo. Nhà nước cũng cần có kế hoạch khảo sát, nghiên cứu các hình thức hoạt động kinh doanh của các cơ quan báo chí lớn để có chính sách khuyến khích các hình thức kinh doanh phù hợp, tạo nguồn thu, tăng cường cơ sở vật chất, đồng thời thực hiện đúng nghĩa vụ với Nhà nước.

Hiện nay, Nhà nước vẫn đầu tư khá lớn cho báo chí với cơ cấu ngân sách gồm: ngân sách nhà nước cho phát thanh, truyền hình, báo in, báo điện tử. Trong đó, phần đầu tư cho phát thanh, truyền hình là lớn nhất do các phương tiện, trang thiết bị ban đầu rất đắt tiền. Trong tương lai, phần đầu tư cho báo điện tử cũng đòi hỏi lượng ngân sách khá lớn. Thực tế, đa số các

báo, đòi điều hoạt động dựa vào ngân sách. Nhà nước vẫn nên cấp ngân sách nhưng cần tính toán rõ các tiêu chí: mức trợ cấp, đối tượng, thời gian, trợ cấp không hoàn lại hoặc cho vay ban đầu với lãi suất thấp... để báo chí hoạt động đúng pháp luật, đúng định hướng, có hiệu quả. Tăng cường đầu tư cho các báo địa phương vùng sâu, khó khăn; có chính sách để tăng cường xuất bản và phát sóng thêm các đài bằng thứ tiếng của các dân tộc thiểu số để chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đến được với đồng bào các dân tộc. Tựu trung lại, Nhà nước cần có chính sách tài chính quốc gia, huy động được các nguồn lực tài chính phục vụ cho hoạt động phát triển thông tin; có chính sách và đầu tư thích hợp đối với hoạt động báo chí, đầu tư đủ, đúng trọng điểm đối với những cơ quan báo chí xứng tầm, cần thiết.

Hoạt động báo chí là một nghề vất vả và nguy hiểm. Quyết định chất lượng nội dung của một tờ báo là tổng biên tập và các nhà báo. Vì vậy, Nhà nước cũng phải tính đến chính sách, chế độ hợp lý đối với nhà báo. Chính sách ưu đãi phải bảo đảm các điều kiện và phương tiện để các nhà báo hiểu biết về chủ trương, chính sách, tiếp cận với thực tiễn; tạo điều kiện cho các nhà báo hoạt động hiệu quả, phát huy tư duy độc lập, sáng tạo trong quá trình viết báo; đề cao trách nhiệm chính trị - xã hội; có chế độ đãi ngộ đặc biệt đối với những nhà báo tài năng, có cống hiến xuất sắc cho đất nước.

### **2.7. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra**

Công tác thanh, kiểm tra giúp phát hiện sai phạm của các đối tượng bị kiểm tra; bắt cập, chòng chéo trong văn bản quản lý nhà nước, qua đó xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật, góp phần tăng cường hiệu lực công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực báo chí. Nếu các cuộc thanh tra đảm bảo tính chính xác, trung thực; kết luận thanh tra cụ thể, sát thực, đảm bảo tính pháp lý cao sẽ có tác động tốt đến nhiều mặt như: lập lại kỷ cương trong hoạt động báo chí, nâng cao

nhận thức về việc chấp hành pháp luật, giúp các đối tượng chấn chỉnh sai phạm, rút kinh nghiệm và chấp hành nghiêm, từ đó có những biện pháp khắc phục, sửa chữa kịp thời, không khiếu nại về kết luận thanh tra.

Trong những năm qua, công tác thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực báo chí đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, công tác này vẫn còn một số hạn chế: *thứ nhất*, với đặc điểm là cơ quan quản lý nhà nước đối với lĩnh vực TTTT, một lĩnh vực mang tính công nghệ hiện đại, tính nhạy cảm, phức tạp nên khi giải quyết cần xem xét ở nhiều góc độ, gây khó khăn trong việc xử lý; *thứ hai*, hệ thống văn bản pháp lý còn chưa hoàn chỉnh, đặc biệt là Nghị định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra TTTT chưa được ban hành là yếu tố hạn chế về mặt pháp lý nên hoạt động thanh tra và xử lý vi phạm còn gặp nhiều khó khăn hoặc không xử lý được; *thứ ba*, quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động báo chí còn gặp nhiều khó khăn, kéo dài do vụ việc được báo chí phản ánh chưa có kết luận của cơ quan chức năng; *thứ tư*, một số Sở TTTT còn thiếu cán bộ làm công tác thanh tra, hoặc hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ nên việc triển khai thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch và đột xuất còn gặp nhiều khó khăn, không đảm bảo về thời gian và kế hoạch đã đề ra. Mặt khác, lực lượng thanh tra của một số Sở được điều động đi làm công tác khác nên việc đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác thanh tra kế cận gặp nhiều khó khăn và khó chủ động trong công việc; *thứ năm*, công tác xử lý sau thanh tra, kiểm tra nhiều khi chỉ mang tính hình thức, chưa đủ mạnh để răn đe đối tượng vi phạm; *thứ sáu*, kinh phí và phương tiện phục vụ công tác kiểm tra còn hạn chế, phần nào ảnh hưởng đến tiến độ công tác thanh, kiểm tra<sup>6</sup>.

Để khắc phục những hạn chế trên, ngành thanh tra cần làm tốt một số nhiệm vụ sau: (i) hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý về thanh tra, trước mắt cần xây dựng Nghị định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra TTTT; (ii) chủ động

(6) <http://academy.vtc.vn/baiviet/1054/hoi-nghi-trien-khai-ke-hoach-cong-tac-thanh-tra-ttamppt-nam-2012nb-sp.aspx>.

nắm tình hình, phát hiện có dấu hiệu vi phạm PLBC để phục vụ công tác thanh tra đột xuất; chủ động hơn trong việc xây dựng kế hoạch thanh tra, đặc biệt qua các cuộc thanh tra cần rút ra được các bài học kinh nghiệm, phát hiện được những lỗ hổng trong hệ thống PLBC để kịp thời bổ sung; (iii) tăng cường theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý sau thanh tra; quan tâm đến việc “thanh tra lại” theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010; (iv) thực hiện tốt công tác tiếp dân định kỳ và tiếp dân thường xuyên, giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến báo chí; giải quyết kịp thời các vụ việc mới phát sinh, nhất là các vụ việc khiếu nại đồng người, vượt cấp; khắc phục việc chuyển đơn lòng vòng, hướng dẫn không đúng quy định; giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng, bức xúc, kéo dài; (v) tập trung tuyên truyền, phổ biến công tác phòng, chống tham nhũng; thanh tra, kiểm tra, xác minh làm rõ các đơn thư tố cáo tham nhũng, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chức năng phát hiện, xử lý tham nhũng; (vi) củng cố tổ chức, bộ máy thanh tra tại các Sở TTTT; xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ những người làm công tác thanh tra. Đội ngũ thanh tra, kiểm tra phải có năng lực tri thức, phẩm chất đạo đức và phẩm chất chính trị mới đảm nhiệm được công việc khó khăn này.

## **2.8. Tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về báo chí**

Thực tế hiện nay, không chỉ người dân mà ngay cả một số “phóng viên, biên tập viên, thậm chí cả lãnh đạo một số cơ quan báo chí vẫn còn hiện tượng chưa nắm vững nội dung hoặc nhận thức chưa đầy đủ về Luật BC”<sup>7</sup>. Ngoài ra, từ cuộc sống hàng ngày, chính các cơ quan báo chí, nhà báo và người dân có thể phát hiện ra các điều khoản pháp luật còn thiếu sót hoặc đã lỗi thời để kiến nghị các cơ quan chức năng sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Vì vậy, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục PLBC, nâng cao vai trò của các cấp chính quyền, các cơ quan

báo chí, các tổ chức đoàn thể và các thành viên trong xã hội về đảm bảo và tôn trọng quyền tự do báo chí. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục PLBC cần chú trọng vào một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, đưa chương trình giáo dục quyền con người, quyền công dân trong đó có quyền tự do báo chí vào hệ thống giáo dục nhà nước, lồng ghép vào nội dung giáo dục đạo đức, giáo dục công dân, giáo dục pháp luật. Đặc biệt, phải chú trọng đưa chương trình giáo dục quyền công dân trong đó có quyền tự do báo chí vào các khóa tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên môn cho các cán bộ chủ chốt các ban, ngành từ trung ương đến địa phương, trước hết là lực lượng làm công tác quản lý nhà nước về báo chí, một mặt phải nắm vững và thực hiện nghiêm túc các quy định của Nhà nước về những vấn đề có liên quan đến hoạt động báo chí; mặt khác, phải làm nòng cốt trong việc tuyên truyền, phổ biến và tổ chức thực hiện tốt PLBC.

*Thứ hai*, đa dạng hóa công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến PLBC bằng nhiều hình thức như: thông qua phương tiện thông tin đại chúng; tuyên truyền miệng pháp luật (mở lớp tập huấn, nói chuyện chuyên đề, lồng ghép việc tuyên truyền PLBC vào một buổi họp...); hoạt động của câu lạc bộ pháp luật, hoạt động dịch vụ pháp lý của các trung tâm, công ty luật; phát hành các ấn phẩm, tài liệu hỏi đáp giới thiệu văn bản PLBC. Đồng thời phải xác định đúng đắn các hình thức, phương pháp tuyên truyền, phổ biến PLBC với từng đối tượng để đạt hiệu quả cao.

*Thứ ba*, đề công tác giáo dục, phổ biến pháp luật nói chung, PLBC nói riêng đạt hiệu quả cao, cần củng cố, kiện toàn đội ngũ tuyên truyền viên; định kỳ tổ chức các lớp bồi dưỡng lý luận chính trị, tập huấn kiến thức, nghiệp vụ phổ biến, giáo dục pháp luật cho tuyên truyền viên.

*Thứ tư*, tăng cường hoạt động thông tin, tuyên truyền PLBC trên các phương tiện thông tin đại chúng. So với các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật khác thì phổ biến, giáo dục pháp luật

(7) Bộ TTTT, Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật Báo chí, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí, Hà Nội, tháng 12/2007, tr. 4.

trên các phương tiện thông tin đại chúng có các lợi thế là: nhanh chóng, kịp thời, phổ cập (do đối tượng phục vụ là đông đảo công chúng). Tùy theo đối tượng phục vụ, các nội dung tuyên truyền PLBC có thể bao gồm: (i) Giới thiệu chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và các văn bản quy phạm PLBC. Đối với việc tuyên truyền các văn bản pháp luật mới ban hành, tùy từng vị trí, tầm quan trọng của văn bản pháp luật, các phương tiện thông tin đại chúng cần vào cuộc từ khâu soạn thảo, phản ánh các ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân vào dự thảo luật, đăng các bài giới thiệu, tìm hiểu, phân tích, giải thích nội dung dự thảo các văn bản pháp luật; (ii) Phản ánh thực tiễn thi hành và áp dụng PLBC thông qua các vụ việc cụ thể liên quan

đến pháp luật hoặc thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước. Qua phản ánh thực tiễn thi hành và áp dụng PLBC, sẽ phát hiện những bất cập trong các văn bản pháp luật để kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung. Đồng thời, cũng qua thực tiễn cuộc sống, các phương tiện thông tin đại chúng cần phát hiện những vấn đề còn bỏ ngỏ, thiếu sự điều chỉnh của pháp luật để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện; (iii) Thực hiện giải đáp, tư vấn pháp luật nói chung, PLBC nói riêng trên các phương tiện thông tin đại chúng, nội dung này có tác dụng đáng kể trong việc đáp ứng nhu cầu tìm hiểu pháp luật của nhân dân. ■

## BÀN THÊM VỀ DỰ THẢO

(Tiếp theo trang 31)

quyết TCLĐ, vì đây là vấn đề của QHLĐ. Hơn nữa, Chủ tịch UBND cấp huyện có quá nhiều việc phải làm, tại sao phải “buộc” chức danh quản lý hành chính nhà nước này vào việc phân giải tranh chấp trong khi thực sự họ không có chức năng này? (ii) Bên cạnh đó, điều luật hiện hành và của Dự thảo cho thấy, Chủ tịch UBND cấp huyện không thực hiện “giải quyết TCLĐ” mà là “xác định loại tranh chấp về quyền hoặc lợi ích (khoản 3 Điều 200) và “xem xét, xử lý đối với hành vi vi phạm của các bên”. Và điều này thuộc về lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính, không phải là “giải quyết TCLĐ”.

Hiện nay, trong tiến trình cải cách thủ tục hành chính, quy định trên lại càng gây thêm vấn đề cho QHLĐ, cần phải loại bỏ.

### 7.4. Quy định về đình công và giải quyết đình công

Việc đặt vấn đề đình công và giải quyết đình công trong cùng Chương XIV “Giải quyết TCLĐ” là không phù hợp. Bởi vì, về bản chất, TCLĐ là xung đột giữa hai bên, còn đình công là biện pháp gây sức ép để đạt yêu sách, có thể không có TCLĐ nào xảy ra. Trong trường hợp cuộc đình công xuất phát từ một TCLĐ thì nó cũng không phải là tranh chấp và biện pháp giải quyết tranh chấp. Vì vậy, về kết cấu, nên xây dựng chương Đình công riêng.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu lại quy định tại Điều 202 về việc giải quyết TCLĐ tập thể về lợi ích của Hội đồng trọng tài để quy định về quyền đình công theo hướng không cho đình công đối với trường hợp đã có Quyết định công nhận sự thỏa thuận của hai bên. Trường hợp này sẽ chuyển Tòa án xem xét công nhận quyết định của Hội đồng trọng tài để tạo cơ sở cưỡng chế thi hành. ■

# Kinh nghiệm một số nước châu Á

## trong phòng ngừa tác hại của thuốc lá

Nguyễn Lâm Thành\*

### Những ảnh hưởng đa chiều của thuốc lá

Câu hỏi đặt ra là, tại sao với một sản phẩm tương chừng giản đơn như thuốc lá, việc sử dụng hay việc từ bỏ sử dụng nó lại khó khăn và gây tranh cãi nhiều như vậy.

Trước tiên phải thấy rằng, thuốc lá có một quá trình lịch sử phát triển gắn bó với đời sống con người qua nhiều thế kỷ. Thuốc lá được người Maya ở Châu Mỹ phát hiện và sử dụng cách đây khoảng 2000 năm, được đưa về Châu Âu vào thế kỷ 16. Việc tiêu thụ thuốc lá trở nên mạnh mẽ vào cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20, đặc biệt là trong thời gian xảy ra các cuộc chiến tranh thế giới lần thứ nhất và thứ hai.

Thuốc lá có tính xã hội rất cao. Từ một sản phẩm được sử dụng như là một vị thuốc an thần, sau đó trở thành hàng hóa tiêu dùng phổ biến hàng ngày. Việc sử dụng sản phẩm thuốc lá gắn liền với đời sống của một bộ phận lớn dân cư, bất kể chủng tộc, màu da, giới tính và lứa tuổi, xuất hiện và ảnh hưởng ở các cấp độ khác nhau từ cá nhân, gia đình, đến xã hội và có mặt ở tất cả các vùng đất trên thế giới. Trong nhận thức chung của cộng đồng một thời gian dài, việc hút thuốc cũng như sử dụng các sản phẩm thuốc lá được mặc nhiên thừa nhận. Việc mua bán và sử dụng sản phẩm thuốc lá giản đơn, thuận lợi, dễ dàng, được đáp ứng ở mọi nơi, mọi chỗ, mọi lúc. Hơn một thập kỷ trước đây, dưới tác động của công nghệ quảng cáo, tính phổ biến của nó còn phát triển trở thành hình ảnh văn hóa (như trong nghệ thuật điện ảnh hay khuôn mẫu trong hành vi giao tiếp, lối sống của cộng đồng, nhất

là đối với nam giới và lớp trẻ).

Dưới góc độ y học, sản phẩm thuốc lá cũng tác động mạnh mẽ đến người sử dụng và điều cần chú ý ở đây là tính chất gây nghiện của thuốc lá. Theo một số liệu nghiên cứu, độ nghiện cao của thuốc lá chỉ ở mức 20%, thấp hơn nhiều so với sử dụng heroin là 60%, nhưng độ nghiện vừa lên tới 40% và độ nghiện nhẹ là 27%, trong khi khả năng không nghiện chỉ là 13%<sup>1</sup>. Theo Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), tính gây nghiện này được xếp vào một loại bệnh của tình trạng rối loạn và dưới góc độ xã hội, đó là sự lệ thuộc. Đây cũng là một lý giải tại sao, việc từ bỏ sử dụng thuốc lá trở nên khó khăn đối với nhiều người, mặc dù nhu cầu và mức độ sử dụng có khác nhau.

Dưới góc độ kinh tế, ngành công nghiệp thuốc lá và sản phẩm thuốc lá có vị trí quan trọng, đóng góp đáng kể vào nguồn thu ngân sách của nhiều quốc gia. Một bộ phận lớn lao động ở các nước đang phát triển đã tham gia vào ngành công nghiệp thuốc lá, mà Châu Á, với các nước Trung Quốc, Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, Pa-ki-xtan, Việt Nam v.v., là khu vực cung cấp nguyên liệu và sản phẩm, đồng thời cũng là thị trường tiêu thụ lớn nhất. Việc hàng chục triệu nông dân, công nhân sống nhờ việc trồng cây thuốc lá và sản xuất thuốc lá cũng là vấn đề mà Chính phủ các quốc gia phải cân nhắc trong khi lo giải quyết việc làm.

Lợi nhuận của các công ty có được từ sản xuất và kinh doanh thuốc lá khá lớn và hầu hết là của các tập đoàn, hiệp hội, công ty lớn

\* Ủy viên thường trực Hội đồng Dân tộc của Quốc hội  
(1) Theo tài liệu của Tổ chức y tế Thế giới (WHO).

ở các nước phát triển, nên họ không dễ dàng từ bỏ hoặc chủ động giảm bớt những lợi ích của mình, mà luôn tìm mọi cách để cản trở những nỗ lực kiểm soát và hạn chế việc sử dụng thuốc lá ở các nước, kể cả việc can thiệp vào đường lối chính sách của Chính phủ với nhiều biện pháp khác nhau cùng với nguồn lực dồi dào hỗ trợ cho các hoạt động kim hãm việc kiểm soát thuốc lá. Rõ ràng, sản phẩm thuốc lá có một ảnh hưởng và tác động khá mạnh đến đời sống xã hội bởi tính chất đặc thù của nó.

### **Cần sự chuyển biến nhận thức**

Kiểm soát và phòng ngừa tác hại của thuốc lá là một quá trình và cần có sự đồng thuận xã hội trên cơ sở xây dựng những nhận thức chung về sản phẩm thuốc lá.

*Thứ nhất*, cần nhận thức rõ ràng rằng, thuốc lá là sản phẩm độc hại cho sức khỏe và nó là nguyên nhân gây nên nhiều loại bệnh tật. Mỗi nguy hại từ việc sử dụng thuốc lá được ghi trong Công ước khung về Kiểm soát thuốc lá: “Thuốc lá và một số sản phẩm khác chứa thuốc lá được chế tạo một cách tinh xảo nhằm mục đích tạo ra và duy trì sự phụ thuộc vào thuốc lá, nhiều hợp chất chứa trong thuốc lá và khói do thuốc lá sinh ra có hoạt tính dược lý độc hại, gây biến đổi gen và gây ung thư, và chỉ riêng sự phụ thuộc vào thuốc lá đã được xếp loại là một tình trạng rối loạn trong các phân loại về bệnh tật của quốc tế”<sup>2</sup>.

Một thời gian rất dài, sản phẩm thuốc lá có chỗ đứng đáng kể trong đời sống xã hội dân cư và nó chỉ thực sự bị lung lay địa vị khi các công trình nghiên cứu y học công bố kết quả tác hại của việc hút thuốc lá, nhất là sau năm 1975, chỉ ra các tác nhân quan trọng gây nên bệnh ung thư và các bệnh không lây nhiễm (NCDs)<sup>3</sup>, dẫn đến tình trạng tử vong. Trong vài thập kỷ trở lại đây, các bệnh không lây nhiễm đã tăng lên rất nhanh và trở thành nguyên nhân bệnh tật hàng đầu gây

những cái chết trên toàn thế giới. Chỉ riêng năm 2008, có tới 36 triệu người, tương ứng 63% số ca bệnh, tử vong có liên quan đến các bệnh không lây nhiễm. Ước tính, 80% trong số này nằm ở các nước có thu nhập thấp và trung bình<sup>4</sup>, nơi tập trung hầu hết trong số hàng tỷ người hút thuốc lá trên toàn cầu.

*Thứ hai*, phải nâng cao nhận thức về ảnh hưởng xã hội của hành vi hút thuốc lá nếu không được kiểm soát. Việc sử dụng thuốc lá không đúng nơi qui định, gây nên tình trạng hút thuốc thụ động, ảnh hưởng đến sức khỏe các cá nhân khác là sự vi phạm đến quyền bảo vệ sức khỏe của người không hút thuốc và cần có sự kiểm soát đối với người hút thuốc để bảo đảm sự bình đẳng, cũng như bảo vệ sức khỏe cộng đồng nói chung.

*Thứ ba*, nhận thức đúng về mức độ và phân loại của các trạng thái bị gây nghiện thuốc lá. Nghiện thuốc lá bao gồm ba cấp độ khác nhau, nghiện thực thể, nghiện tâm lý và nghiện về hành vi. Nghiện thực thể là nhu cầu cần duy trì nồng độ nicotin trong máu của người hút thuốc lá nếu không sẽ dẫn đến tình trạng triệu chứng bệnh lý rõ rệt. Nghiện tâm lý là việc giúp giải quyết, giải tỏa những biểu hiện căng thẳng về mặt tinh thần. Nghiện về hành vi là thói quen liên kết sự kiện hút thuốc với các sự kiện khác trong cuộc sống như một phản xạ có điều kiện. Việc ngưng và giảm nhu cầu hút thuốc lá có thể thực hiện được không mấy khó khăn với biểu hiện nghiện về hành vi. Đối với nghiện thực thể thì cần có thêm các dịch vụ hỗ trợ cai nghiện cùng nhiều biện pháp hỗ trợ lẫn nhau, tùy thuộc tính chất và mức độ nghiện.

*Thứ tư*, “thuộc tính xã hội” của sản phẩm thuốc lá là rất mạnh, nên việc kiểm soát thuốc lá không đơn thuần chỉ là các biện pháp hành chính, xử phạt mà điểm cốt lõi của nó là việc làm sao tác động để thay đổi nhận thức và hành

(2) Công ước khung về Kiểm soát Thuốc lá (FCTC) của Tổ chức Y tế Thế giới.

(3) Non-communicable diseases (NCDs)

(4) Lessons learned in establishing a health promotion fund; Southeast Asian Tobacco Control Alliance, September 2011.



vi của cả người hút và không hút thuốc. Tức là phải có những vận động và truyền thông tương tác kết hợp với các biện pháp kỹ thuật hỗ trợ cho việc giảm nghiện. Do vậy, vai trò của gia đình, cộng đồng, nhất là các tổ chức xã hội, đoàn thể có một ý nghĩa quan trọng trong việc làm giảm nhu cầu cũng như kiểm soát việc sử dụng thuốc lá.

### **Phòng chống tác hại của thuốc lá tại một số nước**

Thái Lan và Srilanka là hai quốc gia trong khu vực Châu Á đã có những bước đi tiên phong trong việc kiểm soát và (PCTHTL), góp phần nâng cao sức khỏe cộng đồng. Tại Thái Lan, năm 1992, Quốc hội đã ban hành hai đạo luật: Luật Kiểm soát sản phẩm thuốc lá và Luật Bảo vệ những người không hút thuốc; năm 2001 ban hành luật về Quỹ sức khỏe (Thai Heath). Năm 2006, Srilanka ban hành Luật về Cơ quan nhà nước có thẩm quyền về kiểm soát rượu, thuốc lá (Luật về NATA).

Sau một thời gian thực hiện, hai quốc gia đã thu được kết quả tốt trên nhiều mặt. Chính phủ đã kiểm soát được việc tiêu thụ thuốc lá và số lượng tiêu thụ giảm dần, trong khi nguồn thu cho ngân sách vẫn tăng. Tại Thái Lan năm 1991, số người hút thuốc là 12,6 triệu, năm 2009 giảm xuống 10,9 triệu theo số tuyệt đối. Nếu không có luật thì số hút thuốc dự tính 27 triệu người. Số bao thuốc lá tiêu thụ giảm 20%. Tại Srilanka, tỷ lệ nam giới hút thuốc giảm từ 29% năm 2008 xuống còn 22% vào năm 2011<sup>5</sup>. Các khu vực công cộng với bầu không khí trong lành, không khói thuốc đã là dấu hiệu dễ nhận thấy ở hai quốc gia này hiện nay.

Hai nước có điểm chung là có luật điều chỉnh chung cho việc kiểm soát, PCTHTL và rượu, bia, dù cách tiếp cận trong giải quyết vấn đề của mỗi nước khác nhau. Thái Lan giải quyết theo từng vấn đề cấu thành của mối quan hệ chung, đó là: nội dung về kiểm soát sản phẩm thuốc lá và việc bảo vệ những người không hút thuốc. Quỹ chăm sóc sức khỏe ra đời nhằm giải quyết những thiếu hụt về nguồn lực

để triển khai các hoạt động thi hành luật pháp. Trong khi đó, Srilanka tiếp cận theo mô hình tổ chức, trao nhiệm vụ, quyền hạn cho các cơ quan liên quan để thực thi kiểm soát thuốc lá và rượu, bia. Thái Lan có nguồn tài chính từ quỹ Thai Heath, nguồn thu hàng năm ổn định, còn Srilanka có sự tài trợ của quỹ Bloomberg với trung bình 800.000USD/năm. Hiện Srilanka đã phải tính tới nguồn tài chính bổ sung khi quỹ Bloomberg chấm dứt tài trợ. Họ đang tính đến việc lập quỹ hoạt động từ nguồn thu đối với các sản phẩm thuốc lá và rượu.

Các quốc gia này tiếp cận việc PCTHTL theo hướng giảm cầu là chính, thông qua kiểm soát, phòng ngừa tác hại của thuốc lá với một số biện pháp chính:

*Tăng thuế* để làm giảm sức mua sản phẩm thuốc lá vì nó được coi là mặt hàng có hại cho sức khỏe, không được khuyến khích, đồng thời vẫn tăng nguồn thu cho ngân sách. Thái Lan áp dụng thuế suất tiêu thụ đặc biệt tới 85% đối với sản phẩm thuốc lá điều và cộng thêm 7% thuế giá trị gia tăng (VAT). Ngoài ra là các khoản phụ thu gồm: phí nâng cao sức khỏe của Thái Lan có thuế suất 2%, phí địa phương thu theo mức tuyệt đối tính theo bao là 1,86 bath/bao nộp vào ngân sách tỉnh, thu thuế phát sóng miễn phí các chương trình truyền thông. Tỷ lệ phần trăm của thuế thuốc lá trên giá bán lẻ mỗi bao là 70% (trong khi tỷ lệ này ở Việt Nam đang là 45%). Srilanka đánh thuế suất 10 rupi/01 kg nguyên liệu và thuế suất theo độ dài của điếu thuốc.

*Tăng cảnh báo* có tác động trực tiếp tới tâm lý người sử dụng, nhất là cảnh báo bằng hình ảnh<sup>6</sup>. Đồng thời, tăng cường các hoạt động xử phạt, ngăn cấm, xử lý các vi phạm trong khâu sản xuất, lưu thông, tiếp thị quảng cáo cũng như xử lý vi phạm của người buôn bán, sử dụng thuốc lá.

*Tăng cường năng lực của các cơ quan chức năng*, tổ chức bộ máy hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong các văn bản luật, chức năng, nhiệm vụ

(5) Theo Báo cáo của Bộ Y tế Thái Lan và Bộ Y tế Srilanka, năm 2011

(6) Hiện Thái Lan đã nâng qui định cảnh báo lên tới 50% diện tích mặt bao thuốc lá.

vụ của các cơ quan có liên quan, nhất là các cơ quan trọng yếu như: thuế vụ, quản lý thị trường, thanh tra y tế, cảnh sát và tòa án được quy định rõ trong việc thực thi kiểm soát sản phẩm và sử dụng thuốc lá.

Pháp luật cũng quy định rõ về vai trò, chức năng, nhiệm vụ cũng như nguồn thu, việc vận hành của Quỹ chăm sóc sức khỏe. Đây là điểm hết sức quan trọng đối với một quỹ mang tính chất đặc thù này. Điểm đặc thù thứ nhất là nó được hình thành nằm ngoài những quy định về sắc thuế, tức là ngoài những quy định của thu ngân sách và được tính bằng khoản gọi là phụ thu. Hoạt động của quỹ được phép chủ động và có tính linh hoạt rất cao, không phụ thuộc quá nhiều vào kế hoạch ngân sách hàng năm để bảo đảm quỹ có khả năng đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng trong thực tiễn một cách tốt nhất.

Mặt khác, Quỹ Thai Heath hay các hoạt động của Quỹ Bloomberg là hướng vào hỗ trợ các sáng kiến hoạt động của cộng đồng, tổ chức một cách rộng rãi nên không bị bó gọn trong các thủ tục cứng nhắc. Chính từ đặc điểm này, yêu cầu quan trọng đặt ra đối với hoạt động của quỹ là đòi hỏi tính công khai, minh bạch rất cao và chịu sự kiểm soát của Chính phủ, Quốc hội cũng như toàn xã hội. Một qui trình quản lý đơn giản nhưng linh hoạt, hiệu quả với những tiêu chí phù hợp cho mô hình đặc thù này. Yêu cầu thúc đẩy các hoạt động nhằm tạo ra sự vận động xã hội, vận động cộng đồng là một ưu tiên căn bản. Chính vì vậy, các hoạt động của quỹ phải được xử lý mềm, tạo nên sự tác động tương hỗ làm thay đổi nhận thức và hành vi mỗi cá nhân cũng như cộng đồng đối với việc sử dụng thuốc lá. Đặc biệt, các hoạt động truyền thông không thể thực hiện theo các biện pháp hành chính, mà tính xã hội hóa được truyền tải một cách sâu rộng, đúng bản chất của các chương trình hành động. Cả hai quốc gia Thái Lan và Srilanka đều khai thác tốt yếu tố tôn giáo (Đạo Phật) để làm cơ sở cho việc tuyên truyền, tạo nên nhận thức chung về các giá trị xã hội và thực thi pháp luật.

## Ban hành Luật PCTHTL của Việt Nam

Ở Việt Nam, việc sử dụng thuốc lá cũng đang là vấn đề đáng báo động. Theo số liệu của Bộ Y tế, hiện nay số người hút thuốc nam giới ở tuổi trưởng thành khoảng 15,3 triệu người, chiếm 47,4%, cùng với nó là 33 triệu người lớn bị phơi nhiễm với khói thuốc thụ động tại nhà và 5 triệu người bị phơi nhiễm tại nơi làm việc, tức là quá nửa số người không hút thuốc vẫn phải chịu tác động của khói thuốc và đối mặt với các nguy cơ bệnh tật. Cũng như các nước, tỷ lệ người hút thuốc cao nằm ở nhóm đối tượng nghèo và nhóm có thu nhập thấp, trung bình, phần lớn sử dụng thuốc lá giá rẻ, chất lượng thấp. Hầu hết trong số này nằm trong độ tuổi thanh niên và trung niên, sinh sống ở các vùng nông thôn, vùng nghèo. Về cơ cấu nghề nghiệp thì bác sỹ, công nhân, quân đội là những thành phần đáng kể hiện đang hút thuốc.

Nhận thức rõ nguy cơ của thuốc lá đối với vấn đề sức khỏe của cộng đồng, Chính phủ Việt Nam đã ban hành những chương trình, biện pháp để giảm thiểu tác hại của việc sử dụng thuốc lá, hướng tới mục tiêu xây dựng một môi trường không khói thuốc, góp phần giảm bệnh tật, nâng cao sức khỏe cho người dân. Nỗ lực từ Chính phủ và cộng đồng xã hội đã bước đầu làm chuyển biến nhận thức và hành vi về vấn đề sử dụng thuốc lá. Tuy nhiên, kết quả trên thực tế còn nhiều hạn chế và công cuộc kiểm soát phòng ngừa tác hại của thuốc lá, bảo vệ sức khỏe nhân dân còn gặp nhiều thách thức.

Việc Quốc hội thông qua Luật PCTHTL lần này sẽ là một bước tiến về thể chế nhằm tạo dựng hành lang pháp lý cho các hoạt động phòng ngừa và kiểm soát thuốc lá thông qua các biện pháp mạnh và đồng bộ, hiệu quả. Tuy nhiên, điểm mấu chốt để Luật này đi vào cuộc sống là sự quyết tâm chính trị trước những vấn đề sức khỏe của nhân dân và cộng đồng, xã hội. Bên cạnh đó là quyết tâm của mỗi cá nhân đối với bản thân, cũng như giúp người thân của mình “nói không với thuốc lá”. ■