

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

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



Số 11 (363)

Kỳ 1 - Tháng 6/2018

- ❖ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ BỐN
- ❖ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN TRỊ CÔNG TY Ở VIỆT NAM: TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN
- ❖ DỰ THẢO LUẬT TỔ CÁO SỬA ĐỔI VÀ VẤN ĐỀ TỔ CÁO NẶC DANH, MẠO DANH

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

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

Mục lục Số 11/2018

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Quyền con người trong cách mạng công nghiệp lần thứ bốn
PGS. TS. Vũ Công Giao - ThS. Nguyễn Anh Đức
- 11** Bảo đảm điều kiện hoạt động cho đại biểu Quốc hội
ThS. Nguyễn Thị Thanh
- 16** Nhà nước pháp quyền với môi trường pháp lý kinh doanh
TS. Nguyễn Mạnh Thắng
- 23** Trách nhiệm giải trình trong quản trị công ty ở Việt Nam:
từ lý luận đến thực tiễn
TS. Phan Thị Thanh Thủy

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 30** Quy định về kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức trong Luật Phòng, chống tham nhũng sửa đổi: các quan điểm khác nhau và đề xuất lựa chọn
ThS. Đỗ Thu Huyền
- 37** Dự thảo Luật Tố cáo sửa đổi và vấn đề tố cáo nặc danh, mạo danh
TS. Cao Vũ Minh

CHÍNH SÁCH

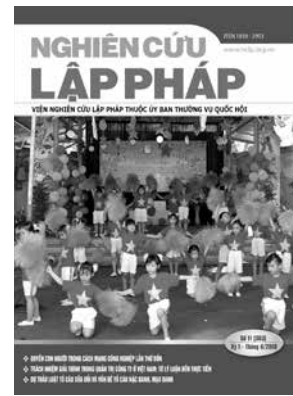
- 46** Thực hiện chính sách giáo dục đối với học sinh dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên - những kiến nghị hoàn thiện
Đào Thị Tùng

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 53** Hoàn thiện quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh
ThS. Dương Hồng Thị Phi Phi - ThS. Trần Thị Ánh Minh

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Phòng, chống rửa tiền qua các tổ chức tín dụng theo pháp luật của Hoa Kỳ, Singapore và những gợi mở cho Việt Nam
PGS. TS. Vũ Hồng Anh - ThS. Nguyễn Hải Yến



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS, TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS, TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS, TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS, TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS, TS. NGÔ HUY CƯỜNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

BÙI HUYỀN

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

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

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

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

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN HÀ NỘI

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Các cháu thiếu nhi vui Tết thiếu nhi 1-6

Ảnh: ST

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

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

Legis No 11/2018

STATE AND LAW

- 3** Humance Rights in the Fourth Industrial Revolution
Prof. Dr. Vu Cong Giao
LLM. Nguyen Anh Duc
- 11** Assurance of Working Conditions for the National Assembly Deputies
LLM. Nguyen Thi Thanh
- 16** The Rule of Law and the Legal Environment of Business
Dr. Nguyen Manh Thang
- 23** Accountability in corporate governance in Vietnam: Theory and Practices
Dr. Phan Thi Thanh Thuy

DISCUSSION OF BILLS

- 30** Regulations on Assets and Incomes Control toward Cadres, Public Servants in Law on Anti-Corruption (the Amendments): Viewpoints and Recommended Options.
LLM. Do Thu Huyen
- 37** The Bill of Law on Denunciation and Anonymity, Impersonation
Dr. Cao Vu Minh

POLICIES

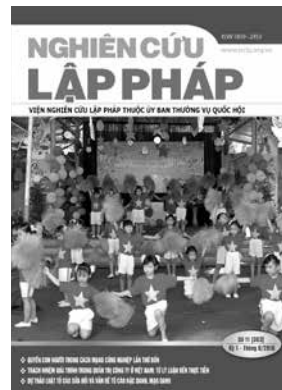
- 46** Education Policy toward Pupils in Ethnic Minority in Central Highlands – Recommendations for Improvements
Dao Thi Tung

LEGAL PRACTICE

- 53** Recommended Improvements of the Process for Promulgation of Legal Documents under Laws and Ordinances
LLM. Duong Hong Thi Phi Phi
LLM. Tran Thi Anh Minh

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Anti-money Laundering through Credit Institutions in Accordance with the Laws of the United States, Singapore and the Suggestion for Vietnam
Prof. Dr. Vu Hong Anh
LLM. Nguyen Hai Yen



EDITORIAL BOARD:

Dr. NGUYEN DINH QUYEN (Chairman)
Dr. NGUYEN VAN GIAU
Prof, Dr. NGUYEN THANH HAI
Prof, Dr. DINH VAN NHA
Prof, Dr. LE BO LINH
Dr. NGUYEN VAN LUAT
Prof, Dr. HOANG VAN TU
Dr. NGUYEN VAN HIEN
Prof, Dr. NGO HUY CUONG
Dr. NGUYEN HOANG THANH

CHEF EDITOR IN CHARGE:

TS. NGUYEN HOANG THANH

OFFICE:

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

DESIGN:

BUI HUYEN

LICENSE OF PUBLISHMENT:

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

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE
VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY HANOI PRINTING
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19.500 VND

QUYỀN CON NGƯỜI TRONG CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ BỐN

Vũ Công Giao*
Nguyễn Anh Đức**

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

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

Thông tin bài viết:

Từ khóa: mô hình tổ tụng hình sự, tổ tụng hình sự, tranh tụng, mô hình tranh tụng, mô hình tổ tụng tranh tụng, mô hình thẩm cứu, mô hình thẩm vấn, cải cách tư pháp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 28/01/2018

Biên tập : 22/02/2018

Duyệt bài : 26/02/2018

Article Information:

Keywords: The Fourth Industrial Revolution; human rights; vulnerable social group

Article History:

Received : 28 Jan. 2018

Edited : 22 Feb. 2018

Approved : 26 Feb. 2018

Tóm tắt:

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn đặt ra những thách thức đối với vấn đề bảo đảm các quyền con người ở Việt Nam. Điều này đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và các chủ thể khác có liên quan khác cần tìm hiểu, chuẩn bị và thay đổi cả về nhận thức, công cụ pháp luật và hành động thực tiễn trong việc bảo vệ và bảo đảm các quyền con người.

Abstract

The Fourth Industrial Revolution has been posed challenges for human rights assurance in Vietnam. It is required the government agencies, social organizations and other stakeholders are well prepared and to change both their awareness, legal instruments and practical actions for both protection and assurance of the human rights

1. Khái quát về cách mạng công nghiệp lần thứ bốn

“Cách mạng công nghiệp lần thứ bốn” là cụm từ gây ấn tượng theo nhiều nghĩa trong thời gian gần đây ở Việt Nam. Bên cạnh những tán thưởng mang tính lạc quan thì cũng không ít những lo lắng, ái ngại, đặc biệt khi xét trong bối cảnh Việt Nam hiện

nay, ít nhất là về khía cạnh kinh tế. Theo đó, hầu hết đều cho rằng, cuộc cách mạng lần này sẽ tạo ra những thay đổi vô cùng lớn đối với đời sống con người.

Dù còn khá mới mẻ, nhưng về cơ bản có thể hiểu cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn được đánh dấu bằng sự tồn tại của các công cụ hỗ trợ kết nối và lan tỏa giá

trị. Theo công ty tư vấn Gartner, đó là “sự kết nối các hệ thống nhúng và các cơ sở sản xuất thông minh để tạo ra sự hội tụ giữa chế tạo, kinh doanh và các quy trình cũng như chức năng bên trong các hoạt động đó” và kỳ vọng sẽ tạo ra “các hệ thống vật chất ảo” (cyber-physical systems)¹. Một định nghĩa khác được cho là đơn giản hơn đưa ra bởi Klaus Schwab, người sáng lập và là Chủ tịch điều hành Diễn đàn Kinh tế thế giới, cho rằng cuộc cách mạng này “đặc trưng bởi sự kết hợp các công nghệ lại với nhau, làm mờ ranh giới giữa các lĩnh vực vật lý, kỹ thuật số và sinh học”². Cũng theo Klaus Schwab³, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn sẽ đem lại nhiều lợi ích như nâng cao thu nhập và mức sống của cư dân trên toàn cầu nhờ vào các công nghệ hỗ trợ đời sống; các chi phí vận tải, liên lạc, thương mại cũng sẽ giảm, ... từ đó góp phần tạo ra các thị trường mới và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Những dự liệu lạc quan đó được minh chứng bằng một số nhận định về tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn tới hoạt động kinh doanh và cách thức quản trị nhà nước.

Thứ nhất, hoạt động kinh doanh thương mại đã và đang ngày càng có nhiều biến đổi dựa trên các nền tảng công nghệ, giúp cho khả năng đáp ứng các nhu cầu của đời sống con người ngày càng tốt hơn theo những phương thức mới trong khi vẫn giảm tối đa các chi phí cũng như thời gian mà lại tăng được hiệu năng của giá trị sử dụng. Điều này có thể thấy rõ qua ví dụ về sự khác biệt giữa dịch vụ vận chuyển truyền thống với dịch vụ vận chuyển trên nền tảng công nghệ như Uber, Grab; hay giữa các hình thức phân phối, mua bán truyền thống với các “chợ trực tuyến” phủ sóng toàn cầu như Amazon, Alibaba, E-bay, ... Nhưng không

dừng ở đó, “xu hướng chính sẽ là sự phát triển các nền tảng công nghệ cho phép kết nối các cơ sở sản xuất với người tiêu dùng mà sẽ phá vỡ cấu trúc sản xuất và phân phối hiện có, giảm bớt các khâu trung gian giữa bên sản xuất và bên sử dụng”. Các thay đổi đó, xét đến cùng sẽ dẫn đến nhu cầu cải tổ nguồn nhân lực sản xuất, văn hóa sản xuất và các hình thức tổ chức quản lý sản xuất.

Thứ hai, quản trị nhà nước sẽ chứng kiến một số thay đổi lớn như cách thức người dân tham gia vào quản lý nhà nước sẽ được cải thiện nhờ các nền tảng công nghệ; các chính phủ cũng sẽ có cơ hội nâng cao hiệu năng quản lý nhờ những công nghệ giám sát mới và khả năng kiểm soát sẵn có đối với hạ tầng kỹ thuật số; quy trình hoạch định chính sách truyền thống sẽ không còn phù hợp trong bối cảnh các nhu cầu và diễn biến xã hội thay đổi nhanh chóng, không chỉ trên đời sống thực mà còn cả ở các không gian ảo được tạo lập.

Về mặt đối ngoại, những công nghệ mới có thể giúp các quốc gia gắn kết với nhau tốt hơn, chia sẻ các nguồn lực và phối hợp tốt hơn trong giải quyết những bất đồng. Mặc dù vậy, nguy cơ và hậu quả của các xung đột phi truyền thống được cho là sẽ khó kiểm soát, như các cuộc tấn công mạng hay việc chế tạo và sử dụng các loại vũ khí sinh hóa trở nên dễ dàng hơn.

Những thay đổi kể trên chắc chắn không dừng ở việc tác động tới thay đổi hành vi của mỗi con người, mà hơn thế đặt ra dấu hỏi đối với vị thế của con người trong tương lai trong mối tương quan với các thực thể khác. Và đây mới chính là những thay đổi trực tiếp ảnh hưởng đến khả năng thụ hưởng các quyền của mỗi người.

1 Gartner, What Is Industrie 4.0 and What Should CIOs Do About It?, <https://www.gartner.com/newsroom/id/3054921>, truy cập ngày 5/1/2018.

2 Klaus Schwab (2016), The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, Diễn đàn Kinh tế thế giới, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>, truy cập ngày 5/1/2018.

3 Tlđđ.

2. Tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ bốn đối với quyền cá nhân của con người

2.1 Tư cách chủ thể quyền

Sự tham gia ngày càng phổ biến của các công nghệ mới trong các lĩnh vực của đời sống con người đang đặt ra bài toán về mối quan hệ giữa chúng với con người tự nhiên. Thực tế cho thấy, những công nghệ mới hoàn toàn có thể thay thế con người trong việc “tư duy” và “quyết định hành động” (như các trí tuệ nhân tạo). Điều đó có nghĩa là, con người đang đứng trước những mối quan hệ pháp lý mới hoàn toàn khác so với những thực thể pháp lý chúng ta đã từng gặp như các pháp nhân, thậm chí cả các giao dịch điện tử (hợp đồng điện tử, chữ ký điện tử,...). Cho đến nay, dù có tư cách pháp lý riêng nhưng các pháp nhân hay các hình thức giao dịch điện tử vẫn phải được thực hiện thông qua hành vi của con người. Trong khi đó, sự xuất hiện của các trí tuệ nhân tạo sẽ có thể không cần tới, thậm chí không thể bị điều khiển bởi ý chí của con người. Minh chứng điển hình là hồi cuối tháng 7/2017, hai chương trình trí tuệ nhân tạo do các kỹ sư Facebook phát triển đã tự tạo ra một ngôn ngữ riêng để liên lạc với nhau mà không kỹ sư nào hiểu được nội dung giao tiếp đó⁴, dù rằng sau đó các nhà nghiên cứu nói rằng “có thể hiểu được kết quả của cuộc hội thoại”⁵.

Ngày 25/10/2017, Ả-rập Xê-út đã gây chú ý với quyết định trao tư cách công dân cho người máy có tên Sophia dẫn tới một vấn đề pháp lý rõ hơn. Rằng nữ công dân Sophia có tư cách pháp lý bình đẳng với những nữ công dân khác ở quốc gia này hay không, như sự đòi hỏi phải theo Hồi giáo hay những yêu cầu về sự xuất hiện của nữ giới nơi công cộng,...

Những động thái như vậy cho thấy, xu hướng mở rộng phạm vi chủ thể của các quyền thay vì chỉ dành cho chủ thể truyền thống là các cá nhân con người. Và xu hướng đó đang đặt ra một số vấn đề cụ thể hơn như: liệu có hay không sự xuất hiện của sự phân biệt địa vị pháp lý giữa con người với người máy tương tự như đã từng tồn tại giữa chủ nô và nô lệ trước đây? Pháp luật có cách thức nào để dung hòa sự khác biệt về nhu cầu giữa con người với các thực thể mang trí tuệ nhân tạo? Hay xa hơn như liệu có khả năng các trí tuệ nhân tạo trở thành thành viên của hội đồng xét xử tại Tòa án, ít nhất là với tư cách của “hội thẩm nhân dân” hay “bồi thẩm đoàn”?...

Ngoài ra, khả năng thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của người máy cũng là thách thức đối với các nhà lập pháp trong bối cảnh mới. Rõ ràng là chúng ta không thể truy cứu trách nhiệm pháp lý giống như đối với pháp nhân khi xảy ra một vấn đề/thiệt hại nào đó. Bởi xét đến cùng, trách nhiệm của pháp nhân vẫn phải được thực thi bởi những con người đại diện cho pháp nhân đó. Còn người máy thì có thể không cần đến người đại diện về pháp lý. Điều may mắn hiện nay là chúng ta chưa phải ưu tiên giải quyết cho vấn đề tư cách chủ thể quyền này, mà cần chú trọng tới những vấn đề nhãn tiền hơn.

2.2 Những tác động đối với quyền cá nhân trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội

Có thể nói, những dấu hiệu rõ ràng nhất của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn là khả năng bảo đảm những quyền con người nhất định, mà điển hình là các quyền về kinh tế, xã hội do những thực trạng đã diễn ra trong nhiều năm gần đây. Theo một báo cáo của Viện Nghiên cứu McKinsey, thực hiện khảo sát trên 46 quốc gia và hơn 800 ngành

4 Báo Nhân dân (2017), Facebook xóa số trí tuệ nhân tạo có khả năng tự sáng tạo ra ngôn ngữ mới, <http://nhandan.com.vn/congnghe/item/33622102-facebook-xoa-so-tri-tue-nhan-tao-co-kha-nang-tu-sang-tao-ra-ngon-ngu-moi.html>, truy cập ngày 15/1/2018.

5 VNReview(2017), Facebook đã không hoảng sợ và tắt chương trình AI tự tạo ra ngôn ngữ như tin đồn, http://vnreview.vn/tin-tuc-khoa-hoc-cong-nghe/-/view_content/content/2232722/facebook-da-khong-hoang-so-va-tat-ai-tu-tao-ra-ngon-ngu-nhu-tin-don, truy cập ngày 15/1/2018.

nghe, khoảng 400 - 800 triệu nhân công trên toàn thế giới sẽ bị thay thế bởi người máy và các thiết bị tự động hóa vào năm 2030, trong số đó sẽ có khoảng 75 đến 375 triệu người phải lựa chọn nghề nghiệp khác và phải học các kỹ năng mới⁶.

Như vậy, có thể thấy rằng, tác động ban đầu của cuộc cách mạng lần này thiên về khía cạnh tiêu cực đối với quyền về lao động việc làm, khiến cho một lực lượng lao động lớn bị loại ra khỏi các cơ hội việc làm hiện tại, bên cạnh một phần không nhỏ hơn là lực lượng thất nghiệp sẵn có. Đây không chỉ là bài toán đối với riêng lĩnh vực chế tạo sản xuất để phải tìm ra cách thức/công việc mới cho lực lượng lao động dôi dư mà còn đòi hỏi chính bản thân người lao động phải nỗ lực cải thiện năng lực cá nhân. Không những thế, ngay cả khi đã tìm được một công việc mới thì người lao động vẫn có thể phải chịu những sức ép về hiệu suất lao động để không tiếp tục bị thay thế.

Ngoài quyền làm việc phải chịu tác động tiêu cực (ở giai đoạn ban đầu), sẽ kéo theo nhu cầu ngày càng tăng và có giai đoạn tăng đột biến về bảo đảm an sinh xã hội, giáo dục đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, duy trì và nâng cấp các dịch vụ công cộng cơ bản (như y tế, nhà ở, môi trường,...):

- Gánh nặng thất nghiệp hoặc thu nhập thấp đòi hỏi các chính sách về y tế phải trở nên dễ tiếp cận hơn (như về chi phí y tế, số lượng và chất lượng nguồn lực cả vật chất và con người). Thời gian qua đã chứng kiến nhiều tiên bộ của y học, đặc biệt là việc đưa vào sử dụng hệ thống quản lý điện tử hay áp dụng các kỹ thuật tự động trong khám, chữa trị một số loại bệnh tật. Và xu hướng cho thấy, ngày càng có nhiều hoạt động y tế được thực hiện trên cơ sở các thiết bị công nghệ hơn để vừa tăng hiệu quả điều trị và tiết kiệm được các chi phí có liên quan. Khả

năng kết nối của các thiết bị hiện nay cũng như trong tương lai còn có thể giúp con người không nhất thiết phải di chuyển tới các cơ sở y tế mà có thể được khám và điều trị từ xa với hiệu năng cao. Thậm chí, mỗi người cũng có thể tự trở thành người chăm sóc y tế cho bản thân nhờ các thiết bị theo dõi, cảnh báo về tình trạng sức khỏe mà hiện nay cũng đã được biết đến nhiều (dù các chức năng còn ở mức đơn giản và vẫn cần sự can thiệp sớm của chuyên gia y tế). Với cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn mà một trong các lĩnh vực trọng điểm là công nghệ sinh hóa được tập trung phát triển, chúng ta cũng hoàn toàn tin tưởng về khả năng điều trị một số loại bệnh mà hiện nay chưa có giải pháp. Bên cạnh những tác động tích cực đó, một mâu thuẫn truyền thống giữa nhu cầu bảo đảm quyền về sức khỏe với bảo đảm quyền sở hữu trí tuệ đối với các sản phẩm y tế (thuốc, dược phẩm, thiết bị,...) vẫn sẽ là chủ đề gây tranh cãi và tiếp tục là gánh nặng đối với người bệnh.

- Về quyền đối với môi trường, người ta tin rằng các công nghệ mới sẽ thân thiện hơn với môi trường sống hiện nay, giảm phát thải các khí gây hại, hoặc ít nhất là cũng sẽ phổ biến hơn những công nghệ xử lý chất thải an toàn. Cụ thể hơn, những nguồn tài nguyên thiết yếu nhưng dễ bị ô nhiễm sẽ là động lực thúc đẩy sự phát triển của các công nghệ làm sạch như nguồn nước, không khí. Những công việc mới cũng có thể xuất hiện như các công ty kinh doanh không khí sạch đang dần khẳng định vị thế của họ cũng như cho thấy nhu cầu thương mại hóa mặt hàng này đang tăng lên. Tuy nhiên, vẫn là yếu tố chi phí khiến cả khi đã xuất hiện các công nghệ mới xử lý ô nhiễm thì đó hẳn không phải là giải pháp cho đa số dân chúng, đặc biệt là những người có thu nhập thấp trong khi ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước

6 McKinsey (2017), What the future of work will mean for jobs, skills, and wages, <https://www.mckinsey.com/global-themes/future-of-organizations-and-work/what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages>, truy cập ngày 5/1/2018.

lại tác động đến hầu hết mọi người. Đây là một thách thức lớn đối với các nhà nước trong việc xây dựng và thực thi các chính sách nghiêm khắc đối với những hành vi gây nguy hại cho môi trường sống.

- Về quyền lương thực, cho đến hiện nay vẫn là bài toán gây đau đầu không chỉ các cơ quan nhà nước mà còn với nhiều tổ chức xã hội. Do ảnh hưởng từ suy thoái môi trường, việc trồng trọt, chăn nuôi trở nên khó khăn và đem lại hiệu năng không đồng đều. Thực tế đó đang khiến cho an ninh lương thực là vấn đề được cảnh báo trên phạm vi toàn cầu và thể hiện ở hai khía cạnh. Một là thiếu nguồn cung lương thực⁷ khiến cho nhu cầu sản xuất nông nghiệp đến 2050 phải tăng tới 70%. Liên hiệp quốc cũng đã phải đưa ra cảnh báo, nếu nguồn cung lương thực không được đảm bảo, đến năm 2020, thế giới sẽ có thêm 60 triệu người nữa bị thiếu ăn cùng với gần 01 tỷ người suy dinh dưỡng⁸. Hai là khả năng tiếp cận lương thực an toàn và bình đẳng cũng bị đe dọa dẫn tới nguy cơ phân hóa sâu sắc hơn trên cơ sở giàu, nghèo. Hiện nay vẫn tồn tại nghịch lý là trong khi không ít trẻ em phải chịu tình trạng suy dinh dưỡng, thiếu ăn thì “ít nhất 41 triệu trẻ em dưới 5 tuổi đang bị béo phì hoặc thừa cân”⁹. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là do sử dụng thức ăn không đảm bảo an toàn dinh dưỡng, đặc biệt là các loại thức ăn được sản xuất công nghiệp. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn được cho rằng sẽ giúp tăng năng suất cũng như hiệu quả phân phối lương thực, chất lượng lương thực được cải thiện hơn.

- Đối với nhóm các quyền về văn hóa,

con người có khả năng tiếp cận tốt hơn với các hoạt động văn hóa, giải trí nhờ vào sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ về chất lượng cũng như giá thành phù hợp hơn. Và ở góc độ nào đó, nhờ vào sự chuyển dịch phân công lao động sang những ngành nghề mới, khía cạnh văn hóa, các giá trị đạo đức và cộng đồng sẽ được thúc đẩy và quan tâm nhiều hơn. Sự thúc đẩy đó nằm ở cả khía cạnh giao thoa giữa các giá trị văn hóa, giảm bớt những mâu thuẫn, xung đột mà hiện nay đang là nguyên nhân của cả các xung đột vũ trang ở nhiều nơi trên thế giới. Điều này hoàn toàn có thể được hiện thực hóa nhờ vào các thiết bị, phương tiện kết nối và chia sẻ dựa trên nền tảng “kết nối vạn vật” (Internet of Things) và hệ thống Siêu dữ liệu (Big data) vốn là những trọng điểm của cuộc cách mạng công nghiệp lần này. Dù vậy, chúng ta cũng không thể quá lạc quan do cũng từ khả năng kết nối mạnh mẽ mà có thể khiến cho việc phát tán các giá trị văn hóa phản nhân văn, thậm chí mang tính cực đoan có thể dễ dàng hơn. Bằng chứng là chỉ trong thời gian tồn tại ngắn ngủi, Tổ chức nhà nước Hồi giáo (ISIL) đã chỉ nhờ internet mà thu hút được hàng ngàn chiến binh có nguồn gốc châu Âu, đặc biệt là những người ở lứa tuổi thanh thiếu niên có trình độ tin học được tiếp cận giáo lý Hồi giáo cực đoan¹⁰.

3. Tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ bốn với các quyền của nhóm

Về cơ bản, quyền của nhóm được hiểu là “những quyền đặc thù, chung của một tập thể hay một nhóm xã hội nhất định, mà để được hưởng thụ các quyền này cần phải là thành viên của nhóm, và đôi khi cần phải

7 Giữa năm 2016, Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ công bố báo cáo cho thấy lượng lương thực dự trữ của ba nước xuất khẩu lớn nhất thế giới đã sụt giảm ở mức lớn nhất kể từ 2003. http://baoquocte.vn/preview_article/bWluaHR1YW4=/dam-bao-an-ninh-luong-thuc-vi-the-he-tuong-lai-37576.html, truy cập ngày 5/1/2018.

8 Báo Quốc tế (2016), Đảm bảo an ninh lương thực vì thế hệ tương lai, http://baoquocte.vn/preview_article/bWluaHR1YW4=/dam-bao-an-ninh-luong-thuc-vi-the-he-tuong-lai-37576.html, truy cập ngày 5/1/2018.

9 Báo Quốc tế (2016), Đảm bảo an ninh lương thực vì thế hệ tương lai, tldd.

10 Dân trí (2015), Thanh niên châu Âu gia nhập Hồi giáo cực đoan ngày càng nhiều, <http://dantri.com.vn/the-gioi/thanh-nien-chau-au-gia-nhap-hoi-giao-cuc-doan-ngay-cang-nhieu-1426270917.htm>, truy cập ngày 5/1/2018.

thực hiện cùng với các thành viên khác của nhóm”¹¹. Hiện tại, quyền của nhiều nhóm xã hội đã được ghi nhận bởi pháp luật nhân quyền quốc tế dưới các hình thức tuyên bố, điều ước hoặc khuyến nghị bao gồm quyền của phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, người sống chung với HIV/AIDS, người lao động di trú, người thiểu số, người bản địa, người không có quốc tịch, người bị tước tự do,... Do không dễ gì xác định và phân tích những tác động tiêu biểu của cuộc cách mạng công nghiệp lần này đối với từng nhóm quyền, nên các tác giả cho rằng tạm thời chỉ nên phân tích những tác động chung đối với một số quyền tiêu biểu của các nhóm, bao gồm quyền không bị phân biệt đối xử, quyền bình đẳng, quyền phát triển.

Trong đó, quyền không bị phân biệt đối xử giữa các nhóm người vẫn là mối quan tâm hàng đầu hiện nay dù trên thực tế đã có những cải thiện. Nhờ sự phát triển của khoa học công nghệ, những rào cản truyền thống về giới tính, độ tuổi, sắc tộc, chủng tộc, tôn giáo, tín ngưỡng có thể tiếp tục được giảm bớt. Các công nghệ mới cũng có thể hỗ trợ tốt hơn cho mọi người để việc giao tiếp, phối hợp không còn phải chịu tác động của những định kiến truyền thống. Ví dụ như trong lĩnh vực lao động sẽ cơ bản dựa trên yếu tố năng lực trí tuệ, kỹ năng để tuyển dụng thay vì phải cân nhắc đến tình trạng sức khỏe giữa nam và nữ; giữa người khuyết tật với người không khuyết tật; hay nhờ vào các thiết bị giám sát sức khỏe, người sống chung với HIV/AIDS có thể hòa nhập tốt hơn với cộng đồng; “chủ nghĩa lý lịch” cũng không thể tiếp tục duy trì ảnh hưởng của nó trong ít nhất là các hoạt động quản lý dân cư, giáo dục và tuyển dụng lao động vốn mang đậm dấu ấn các hình thức phân biệt trên cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng, sắc tộc, chủng tộc,... Có nhiều quan điểm cho rằng, để hạn chế sự phân biệt đối xử cần trước hết thúc đẩy thực

hiện các biện pháp tuyên truyền, phổ biến kiến thức có liên quan đến phân biệt đối xử như các chủ thể bị phân biệt, các hình thức phân biệt,... nhưng chúng tôi cho rằng, vấn đề cốt lõi không nằm ở đó mà phải có những công cụ hỗ trợ để mọi người tự xác định và đánh giá hành vi của bản thân tương tự thiết bị dự báo nguy cơ xâm phạm quyền. Bởi vì xét cho cùng, những định kiến và phân biệt đối xử của người này với người khác cũng chỉ nhằm bảo vệ chính bản thân họ khỏi những hệ lụy mà họ cho rằng sẽ gặp phải nếu như không phân biệt đối xử.

Bên cạnh quyền không bị phân biệt đối xử, quyền bình đẳng giữa các nhóm và trong xã hội nói chung cũng sẽ có những thay đổi đáng kể, đặc biệt trước nguy cơ gia tăng sự phân hóa giàu, nghèo trong xã hội khiến cho cơ hội tiếp cận và thụ hưởng các quyền của các cá nhân hay các nhóm sẽ trở nên khác nhau. Về vấn đề này có thể phân tích trên hai khía cạnh chính: bình đẳng về pháp lý và bình đẳng thực tế. Về cơ bản, pháp luật nhân quyền quốc tế yêu cầu các quốc gia phải thể hiện nguyên tắc bình đẳng trong hệ thống pháp luật nhưng thực tế không phải quốc gia nào cũng đã đạt được. Ở một số nước, vị thế của người phụ nữ vẫn khác biệt rất nhiều so với nam giới mà với lý do niềm tin tôn giáo, tín ngưỡng, những hạn chế đó chắc chắn không thể được xóa bỏ trong tương lai gần. Ngoài ra, kể cả ở những quốc gia đạt được hệ thống pháp lý bảo đảm nguyên tắc bình đẳng nhưng việc thực hiện trên thực tế lại chưa tốt, điển hình như Việt Nam. Ngay cả về khía cạnh pháp lý, quyền bình đẳng cũng cần được hiểu dưới hai dạng là bình đẳng về địa vị pháp lý (tức tư cách chủ thể pháp lý) và bình đẳng về cơ hội được bảo vệ bởi pháp luật.

Dưới tác động của cuộc cách mạng công nghiệp mới, chúng tôi cho rằng, khía cạnh bình đẳng pháp lý giữa các nhóm sẽ có rất ít biến động mà chủ yếu thay đổi về bình

11 Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2011), Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.65.

đăng thực tế. Ở đó, các nhóm chủ thể khác nhau có khả năng thực hiện những hành vi áp đặt lẫn nhau. Dễ thấy nhất là nguy cơ bất bình đẳng trong lao động, không chỉ giữa nam và nữ mà còn đối với nhóm lao động trẻ em (hoặc chưa thành niên). Các phương thức sản xuất và phân phối mới có thể khiến người lao động không cần trực tiếp có mặt tại các công xưởng hay các địa điểm công cộng mà có thể làm việc trực tuyến. Với xu hướng đó, lao động chưa thành niên và lao động trẻ em hoàn toàn có thể gia tăng vì nhu cầu thu nhập thêm (hoặc thu nhập riêng) và có thể chi phí các nhà tuyển dụng phải bỏ ra ít hơn. Nguy cơ thấy rõ là phạm vi các ngành nghề có sự tham gia của nhóm này cũng sẽ trở nên khó kiểm soát, và các nhóm lao động này cũng có thể bị lạm dụng sức lao động, hay không được bảo đảm các quyền lợi thuộc về nghĩa vụ của người sử dụng lao động.

4. Tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ bốn với việc bảo đảm quyền con người ở Việt Nam

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn là diễn tiến tất yếu của lịch sử và có ảnh hưởng đến toàn cầu, đặc biệt là các quốc gia còn kém phát triển như Việt Nam do chưa có đủ nền tảng hạ tầng cũng như năng lực tiếp cận. “Mức độ sẵn sàng của Việt Nam đối với cuộc Cách mạng Công nghiệp 4.0 ở mức trung bình thấp. Điều này thể hiện qua hai khía cạnh, các chỉ số và công nghệ. Bên cạnh đó, nguồn nhân lực công nghệ ở Việt Nam về cơ bản vẫn chưa sẵn sàng, chưa tương đương với ASEAN. Chúng ta còn có một điểm yếu nữa là năng suất lao động của Việt Nam còn thấp. Tuy nhiên, ưu điểm của nước ta là mật độ thuê bao di động vượt xa các nước có mức thu nhập tương đương

trong khu vực ASEAN”¹².

Qua đó có thể thấy, vấn đề cơ bản mà Việt Nam phải đối mặt trước tiên cũng thuộc về lĩnh vực lao động với hệ thống hạ tầng và chất lượng nguồn nhân lực là hai điểm mấu chốt. Có thể lấy ngay ví dụ về cuộc cạnh tranh giữa hệ thống vận tải sử dụng nền tảng công nghệ (Grab, Uber) với hệ thống vận tải truyền thống ở Việt Nam trong thời gian gần đây đã cho thấy những vấn đề rất đáng quan tâm như: lực lượng lao động truyền thống chịu ảnh hưởng lớn tới cơ hội việc làm và thu nhập; lực lượng nhân lực trẻ có khả năng nắm bắt cơ hội nhanh chóng nhưng không đúng với trọng tâm mà dễ bị cuốn theo những công việc gắn với lợi ích trước mắt¹³ mà chưa tập trung phát triển nghề nghiệp có tính bền vững; trong khi đó, hành lang pháp lý lại không theo kịp những diễn biến mới khiến xảy ra nhiều xung đột cả giữa các chủ thể kinh doanh dịch vụ và giữa những người lao động. Cũng từ ví dụ thực tiễn này cho thấy các doanh nghiệp truyền thống khi đứng trước sự cạnh tranh bởi các nhà cung cấp dịch vụ cùng loại nhưng có sử dụng nền tảng công nghệ cũng đã phải tự tìm cách thích ứng bằng việc dần thay đổi các hình thức cung cấp dịch vụ (sự xuất hiện mảng dịch vụ xe ôm công nghệ của hãng Mai Linh) thay vì lặp lại phương pháp thường thấy là kêu gọi, vận động tiêu dùng sản phẩm, hàng hóa nội địa.

Một ví dụ khác cũng cho thấy thực tế Việt Nam cũng đã chịu những tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ bốn. Theo dự báo của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), 86% người lao động Việt Nam trong ngành dệt may - da giày và 3/4 lao động trong ngành điện - điện tử có thể phải đối mặt với

12 Lê Xuân Công, Cách mạng công nghiệp 4.0 và những vấn đề ở Việt Nam, <http://vietnamnet.vn/vn/thong-tin-truyen-thong/cach-mang-cong-nghiep-4-0-va-nhung-van-de-o-viet-nam-383787.html>, truy cập ngày 5/1/2018.

13 Báo cáo tại phiên họp toàn thể Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, ông Bùi Sỹ Lợi - Phó Chủ nhiệm Ủy ban Về các vấn đề xã hội của Quốc hội cho biết, có 80% sinh viên, cử nhân ra trường hiện đang chạy xe cho Uber, Grab. Xem: Báo Mới (2017), 80% tài xế xe ôm Grab, Uber là sinh viên, cử nhân thất nghiệp, <https://baomoi.com/80-tai-xe-xe-om-grab-uber-la-sinh-vien-cu-nhan-that-nghiep/c/23619716.epi>, truy cập ngày 5/1/2018

nguy cơ mất việc làm cao do tự động hóa¹⁴. Ở nhiều công ty sản xuất mỹ nghệ ở Bình Dương, 90% công nhân đã phải nghỉ việc¹⁵. Tại hội thảo quốc tế “Phát triển công nghiệp thông minh - Smart Industry World 2017” diễn ra vào ngày 5/12/2017, ông Nguyễn Văn Bình, Trưởng Ban Kinh tế Trung ương cho biết: “đến nay, Việt Nam vẫn chưa có một chiến lược riêng thúc đẩy công nghiệp 4.0. Việt Nam cần có một cái nhìn đầy đủ hơn, đa chiều hơn và phải có một chiến lược tiếp cận hợp lý để có thể nắm bắt cơ hội, cải thiện vị thế của mình và không bị tụt hậu trong cuộc cách mạng này”¹⁶.

Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, chúng ta đã có sự bắt nhịp khá nhanh trước những đòi hỏi của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Tuy nhiên, sự chủ động đó chủ yếu vẫn là áp dụng những thành quả tự động hóa của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ ba trong sản xuất kinh doanh. Về mặt chính sách, Việt Nam còn lúng túng trong việc xác định hướng đi tiếp theo, hay các nội dung trọng điểm cần tập trung để nắm bắt các cơ hội này. Hơn thế nữa, các chính sách hiện hành mới chỉ xoay quanh khía cạnh kinh tế với sự tham gia chủ yếu của các doanh nghiệp mà chưa có những dự báo, đánh giá liên quan đến những thay đổi về giáo dục, những nguy cơ về môi trường, lương thực, hay thách thức đối với việc bảo đảm các quyền cá nhân của con người như quyền riêng tư trước nguy cơ xâm phạm bởi Nhà nước hoặc bên thứ ba, đối với việc thực hiện các quyền và tự do cá nhân khác cũng như các quyền của nhóm,.... Chúng tôi cho rằng, Việt Nam cần chú trọng hơn đến các vấn đề cụ thể thay vì chỉ đưa ra các kêu gọi hưởng ứng hay thúc đẩy phát triển nền kinh tế số. Những chú trọng này cần phải xuất phát từ nhận thức rằng mọi tiến trình phát triển đều phải hướng tới mục tiêu cuối cùng là bảo vệ

con người và nâng cao chất lượng sống của con người nói chung chứ không dựa trên ưu tiên cho bất kỳ nhóm chủ thể nào, dù rằng trong đó, vẫn có thể xác định những nhóm chủ thể trọng tâm.

Vấn đề thứ hai cần nhận thức rõ và sớm có biện pháp phù hợp là xu hướng dịch chuyển phân công lao động. Trong bối cảnh sản xuất công nghiệp có thể loại ra hàng loạt nhân lực thì thế mạnh nông nghiệp của Việt Nam còn rất thiếu và yếu. Do đó cần có chính sách chuyển dịch lực lượng lao động từ khối các ngành công nghiệp sang khối nông nghiệp làm bước đệm cho ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp. Hơn nữa, sự dịch chuyển này còn có ý nghĩa trước nguy cơ về suy giảm an ninh lương thực hiện nay cũng như trong tương lai.

Về mặt pháp lý, Việt Nam cần có những bước tiến rõ ràng hơn và nhanh nhạy hơn nhằm đáp ứng được khả năng điều phối các quan hệ xã hội phát sinh mới khi ứng dụng thành quả của các công nghệ mới, đặc biệt là các nền tảng trí tuệ nhân tạo và không gian ảo. Mặc dù Hiến pháp năm 2013 cùng một số đạo luật cơ bản mới được ban hành và đã trở thành những công cụ pháp lý vững chắc cho nhu cầu bảo đảm các quyền con người cả của cá nhân và các nhóm, nhưng quá trình thực hiện cho đến nay vẫn còn nhiều bất cập và chậm trễ khiến cho thách thức đối với việc cải cách pháp luật trong thời kỳ cách mạng công nghiệp mới là rất lớn do những biến đổi được tạo ra rất nhanh kèm theo những hệ quả rất rộng và khó khắc phục. Cụ thể, đối với việc bảo đảm một số quyền con người của cá nhân như quyền riêng tư trong đời sống thực và trên không gian ảo vẫn chưa có biện pháp pháp lý phù hợp khiến cho các hành vi xâm phạm quyền (bao gồm của cả các cơ quan nhà nước) có xu hướng gia tăng■

14 Nhịp cầu đầu tư (2017), Cần làm gì trước nguy cơ mất việc vì robot?, <http://nhipcaudautu.vn/cong-nghe/kham-pha-can-lam-gi-truoc-nguy-co-mat-viec-vi-robot-3318203/>, truy cập ngày 5/1/2018

15 Nhịp cầu đầu tư (2017), Robot đang “đe dọa” con người như thế nào?, <http://nhipcaudautu.vn/thi-truong/kinh-te/robot-dang-de-doa-con-nguoi-nhu-the-nao-3319583/>, truy cập ngày 5/1/2018

16 ICTNews (2017), Công nghiệp Việt Nam chuyển mình trong cuộc cách mạng 4.0, <http://ictnews.vn/cntt/cach-mang-40-cong-nghiep-viet-nam-chuyen-minh-trong-cuoc-cach-mang-4-0-161900.ict>, truy cập ngày 5/1/2018

BẢO ĐẢM ĐIỀU KIỆN HOẠT ĐỘNG CHO ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Nguyễn Thị Thanh*

* ThS. Khoa Luật, Đại học Công đoàn; NCS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: đại biểu Quốc hội, nghị sĩ; Quốc hội; chế độ của đại biểu Quốc hội; Luật Tổ chức Quốc hội

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 17/04/2018

Biên tập : 08/05/2018

Duyệt bài : 11/05/2018

Article Infomation:

Keywords: National Assembly deputies; parliamentarian; National Assembly; rights and welfare of the National Assembly Deputies; Law on Organization of the National Assembly.

Article History:

Received : 17 Apr. 2018

Edited : 08 May 2018

Approved : 11 May 2018

Đại biểu Quốc hội là người được cử tri bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín để đại diện nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Đại biểu Quốc hội là một hình thức dân chủ đại diện. Các đại biểu Quốc hội đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền và lợi ích của Nhân dân để định đoạt các vấn đề quan trọng của

Tóm tắt:

Đại biểu Quốc hội do cử tri bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân. Để đại biểu Quốc hội thực hiện được sứ mệnh của mình trước nhân dân thì nhất thiết phải có các điều kiện phù hợp để đại biểu Quốc hội làm việc. Điều này góp phần đến quyết định hiệu quả công việc cũng như vị trí, vai trò của đại biểu Quốc hội trước nhân dân và xã hội.

Abstract

The National Assembly deputies are elected by the voters, as the representatives for the spirits and aspirations of the people, protecting the legitimate rights and interests of the people. It is required a well prepared working conditions for the National Assembly deputies to fulfill their mandates designated by the people, which is the decisive factor for the performance effectiveness of, as well as the position and role of the National Assembly deputies toward the people and the society.

đất nước và chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Để đại biểu Quốc hội thực hiện được trọng trách của mình trước nhân dân, phát huy vai trò là người đại biểu Nhân dân thì nhất thiết phải có các điều kiện phù hợp để đại biểu Quốc hội làm việc. Điều này góp phần quyết định hiệu quả làm việc cũng như vị trí, vai trò, sức ảnh hưởng của đại biểu

Quốc hội trước Nhân dân và xã hội. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã quy định đầy đủ các điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội gắn liền với nhiệm vụ và quyền hạn của đại biểu Quốc hội, song việc thực hiện các điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội trong thực tế vẫn còn có những bất cập, cần sửa đổi bổ sung để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội.

1. Những bảo đảm điều kiện hoạt động cho đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Tham gia các kỳ họp, phiên họp của Quốc hội, phát biểu ý kiến trên kỳ họp, phiên họp của Quốc hội; quyền trình dự án và kiến nghị về Hiến pháp, luật, pháp lệnh, trung cầu dân ý, bỏ phiếu tín nhiệm, thành lập Ủy ban lâm thời, tổ chức phiên họp bất thường và họp kín...; quyền chất vấn và đề nghị Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, thành viên của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao đưa vấn đề ra thảo luận tại Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH); quyền bất khả xâm phạm về thân thể; quyền kiến nghị áp dụng các biện pháp cần thiết để thực hiện Hiến pháp, pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của công dân và con người nói chung; khi phát hiện vi phạm pháp luật có quyền yêu cầu chủ thể hữu quan thi hành các biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm; quyền yêu cầu được cung cấp thông tin; quyền tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân nơi bầu cử¹; ...

Để đại biểu Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn được giao, pháp luật hiện hành quy định những điều kiện

bảo đảm hoạt động của đại biểu Quốc hội sau đây:

a. Bảo đảm về chế độ làm việc, nơi làm việc, cơ quan làm việc cho đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội có quyền đăng ký làm thành viên của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội dựa vào năng lực chuyên môn, kinh nghiệm công tác của mình. Trên cơ sở đăng ký đó, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội lập danh sách thành viên Hội đồng, Ủy ban trình UBTVQH phê chuẩn. Đại biểu Quốc hội không phải là thành viên của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền đăng ký phiên họp do Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội tổ chức để thảo luận những vấn đề mà mình quan tâm. Đại biểu Quốc hội có quyền ứng cử hoặc giới thiệu người ứng cử vào các chức danh do Quốc hội bầu².

Đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác. Thời gian đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được tính vào thời gian công tác liên tục, khi đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ đại biểu chuyên trách thì cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có trách nhiệm bố trí công tác cho đại biểu Quốc hội. Đối với đại biểu Quốc hội không hoạt động chuyên trách thì thời gian dành cho hoạt động đại biểu trong năm được tính vào thời gian làm việc tại cơ quan, tổ chức mà đại biểu Quốc hội làm việc. Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm theo quy định.

Đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được bố trí nơi làm việc, trang bị các phương tiện vật chất, kỹ thuật cần thiết để

1 Điều 29, từ Điều 32-37 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

2 Điều 26, Điều 30, Điều 31 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

thuê thư ký giúp việc phục vụ cho hoạt động của đại biểu. Trong nhiệm kỳ, nếu đại biểu Quốc hội chuyển công tác đến tỉnh, thành phố khác trực thuộc trung ương thì được chuyển sinh hoạt đến Đoàn đại biểu Quốc hội nơi mình nhận công tác³.

Như vậy, với quy định chế độ làm việc nêu trên, đại biểu Quốc hội được bảo đảm sự chủ động trong quá trình thực hiện quyền và nhiệm vụ phù hợp với điều kiện của cá nhân về chuyên môn cũng như sức khỏe và điều kiện khác. Đó là sự chủ động tập trung hoạt động lĩnh vực chuyên môn thế mạnh; hoặc sự chủ động tham gia thảo luận các vấn đề quan tâm, chủ động ứng cử, giới thiệu ứng cử vào vị trí công tác do Quốc hội bầu. Với sự chủ động này, đại biểu Quốc hội có thể phát huy năng lực cá nhân cũng như thể hiện sáng kiến của mình khi hoạt động đại biểu. Quy định trong quá trình hoạt động đại biểu, thời gian hoạt động đại biểu được tính vào thời gian công tác tại đơn vị công tác; hoặc được bố trí công tác khi thôi hoạt động đại biểu đối với đại biểu chuyên trách bảo đảm sự ổn định của quá trình, thâm niên trong sự nghiệp công tác của đại biểu Quốc hội, giúp đại biểu Quốc hội an tâm, có thể toàn tâm, toàn ý cho hoạt động đại biểu. Bên cạnh đó, đại biểu Quốc hội được bảo đảm về sức khỏe, bố trí nơi làm việc và hỗ trợ cơ sở vật chất, nhân lực kèm theo cũng là một bảo đảm để đại biểu Quốc hội thực hiện trọng trách hiệu quả hơn.

b. Bảo đảm về an ninh, an toàn cho đại biểu Quốc hội

Điều 37 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định: Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội. Việc đề nghị bắt, giam, giữ, khởi tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm

quyền của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Trường hợp đại biểu Quốc hội bị tạm giữ vì phạm tội quả tang thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định. Đại biểu Quốc hội không thể bị cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu công tác bãi nhiệm, cách chức, buộc thôi việc, sa thải nếu không được UBTVQH đồng ý. Những hành vi cản trở đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ sẽ bị xử lý theo pháp luật. Đại biểu Quốc hội bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì bị tạm đình chỉ thực hiện nhiệm vụ, nếu bị kết án thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội...

Những quy định mang tính đặc quyền bất khả xâm phạm về thân thể tại Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 là bảo đảm tương xứng với vị thế và trọng trách của đại biểu Quốc hội, nhằm mục đích đề cao quyền năng, vị thế đại biểu trước cử tri cả nước và cử tri nơi bầu cử; tạo điều kiện đặc biệt, khác biệt hẳn về các quyền chính trị dân sự so với công dân khác cho đại biểu Quốc hội làm việc, tham gia vào hoạt động của cơ quan quyền lực cao nhất của quốc gia, bàn luận và biểu quyết để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, tham gia giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, quyền bất khả xâm phạm của đại biểu Quốc hội không phải là tuyệt đối. Các bảo đảm về an toàn, an ninh cho đại biểu Quốc hội làm việc đòi hỏi rằng đại biểu Quốc hội cũng phải hoạt động trên cơ sở pháp luật.

c. Bảo đảm về vật chất, thù lao làm việc cho đại biểu Quốc hội

Phụ cấp và các chế độ khác của đại biểu Quốc hội chuyên trách, phụ cấp của đại biểu Quốc hội không hưởng lương từ ngân sách nhà nước do UBTVQH quy định.

3 Điều 38, Điều 41, Điều 42 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

Đại biểu Quốc hội được cấp hoạt động phí hàng tháng, kinh phí để thực hiện chế độ thuê khoán chuyên gia, thư ký giúp việc và các hoạt động khác phục vụ cho hoạt động của đại biểu Quốc hội theo quy định của UBTVQH.

Hiện nay đại biểu Quốc hội có phụ cấp lương tương đương với Thứ trưởng⁴. Tuy nhiên trước đó, ngày 16/6/2016, Ban Công tác đại biểu của UBTVQH đã báo cáo rằng, đại biểu Quốc hội chuyên trách có tiêu chuẩn ô tô đưa đón từ nơi ở đến nơi làm việc, nếu đại biểu không có nhu cầu ô tô đưa đón thì nhận tiền hỗ trợ phương tiện là 10 triệu đồng/tháng. Nhưng thực tế, mức khoán này chưa khuyến khích các đại biểu nhận khoán, vì theo Báo cáo của Bộ Tài chính và tính toán thực tế thì mức chi phí sử dụng một ô tô hiện nay là 32 triệu đồng/tháng. Trên cơ sở đó, đề xuất ý kiến nâng mức khoán ô tô lên 15 triệu đồng/tháng, ngoài ra đại biểu được cấp kinh phí thuê khoán chuyên gia, hỗ trợ tự nghiên cứu để tham gia ý kiến với Quốc hội là 80 triệu/đại biểu/năm. Nhưng có nhiều ý kiến nên xem lại mức hỗ trợ cho đại biểu thuê chuyên gia. Ông Huỳnh Nghĩa, trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội Đà Nẵng cho rằng “đồ đầu chia xôi” như vậy là quá vô lý, “bởi vì có nhiều đại biểu Quốc hội cả nhiệm kỳ không phát biểu được câu nào mà lại nhận tiền hỗ trợ là quá lãng phí”⁵.

Theo quy định của Điều 42 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội được ưu tiên mua vé tàu hoả, ô tô, tàu thủy, máy bay; được ưu tiên khi qua cầu, phà. Trong trường hợp ốm đau, đại biểu Quốc hội không thuộc diện cán bộ trung cấp,

cao cấp được khám và chữa bệnh theo tiêu chuẩn của cán bộ trung cấp. Đại biểu Quốc hội, nguyên đại biểu Quốc hội không là cán bộ, công chức, viên chức khi qua đời được hưởng chế độ về tổ chức lễ tang như đối với cán bộ công chức, viên chức.

Việc bảo đảm điều kiện làm việc về vật chất và thù lao cho đại biểu Quốc hội nước ta tuy đã có những đặc thù, nhưng nếu so sánh với việc bảo đảm điều kiện làm việc về vật chất và thù lao cho nghị sỹ các nước khác thì “chưa thấm vào đâu”. Có thể ví dụ như ở Slovakia, làm nghị sỹ được coi là “nghề” sừng nhất. Nghị sỹ ở quốc gia này được xem như một “nghề” trong xã hội với trọng trách đặc biệt cùng chế độ lương bổng cũng đặc biệt. Một năm các nghị sỹ thông thường chỉ họp 90 ngày nhưng nhận mức lương 43.000 Euro/năm, tương đương mức lương của bác sỹ. Bên cạnh đó là đủ các khoản phụ cấp khác: đi lại, thuê nhà (nếu không phải cư dân thủ đô), điện thoại, Internet, bưu điện, văn phòng, thư ký... Nghị sỹ ở Australia thì tuy làm việc vất vả, mỗi ngày 12 tiếng, một tuần 7 ngày nhưng họ cũng được trang bị đầy đủ các phương tiện cần thiết cùng mức lương 105.000 đô la AUD, thấp hơn so với lương Bộ trưởng (170.000 AUD)⁶. Ở Mỹ, theo tờ Chinanews.com, mặc dù kinh tế đang suy thoái nghiêm trọng nhưng theo điều tra của Trung tâm nghiên cứu Responsive Politics thì nước này có tới 44% nghị sỹ là triệu phú so với 1% dân số là triệu phú. Do vậy, có người gọi vui Quốc hội Mỹ là “Câu lạc bộ triệu phú”. Tuy nhiên, ngoài thu nhập từ nhiệm vụ nghị sỹ thì họ còn thu nhập từ chứng khoán và

4 UBTVQH: Nghị quyết Quy định bổ sung một số chế độ và điều kiện làm bảo đảm hoạt động của đại biểu Quốc hội, ngày 27/4/2017, có hiệu lực thi hành ngày 01/6/2017.

5 Hữu Khá, Khoán xe cho đại biểu Quốc hội chuyên trách: 15 triệu đồng/tháng <https://tuoitre.vn/khoan-xe-cho-dai-bieu-quoc-hoi-chuyen-trach-15-trieu-dong-thang-1119871.htm> 17/06/2016 10:52 GMT+7

6 Thúy Hạnh, Nghị sỹ và năm mới: Trọng trách đặc biệt gắn với chế độ lương bổng đặc biệt, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=94133&GroupId=1018>, 08/01/2010

đầu tư khác. Tương tự như ở Mỹ, nghị sỹ Nhật Bản cũng có thu nhập không lồ gồm cả lương và các khoản đầu tư khác, khoảng 250.000 USD/năm, song, khoản thu nhập này có thể bị giảm đi đáng kể nếu như kinh tế suy thoái⁷.

2. Một số nhận xét, kiến nghị về những bảo đảm điều kiện hoạt động cho đại biểu Quốc hội

Từ những phân tích nêu trên về những điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội, có thể nêu một số nhận xét và kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, các quyền của đại biểu Quốc hội thường được xác định rõ trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội theo hướng ưu tiên bảo đảm cho đại biểu Quốc hội đủ quyền năng cùng Quốc hội đại diện nhân dân thực hiện quyền lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện các quyền này phụ thuộc vào năng lực của từng đại biểu. Vì vậy, việc lựa chọn đại biểu và việc bồi dưỡng năng lực cho đại biểu Quốc hội là cần thiết và có ý nghĩa rất quan trọng. Trong các năng lực của đại biểu Quốc hội thì năng lực lập pháp phải được coi trọng hàng đầu. Đại biểu Quốc hội cần được bồi dưỡng các kiến thức về pháp luật, về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Thứ hai, Đại biểu Quốc hội cần được bảo đảm về chế độ làm việc, cơ quan làm việc, nhưng quan trọng nhất vẫn là phải có phương pháp làm việc khoa học, khách quan, vô tư, thực sự đại diện cho nhân dân. Hệ thống giúp việc đại biểu Quốc hội cũng cần được quan tâm đặc biệt để hệ thống này giúp cho đại biểu Quốc hội phát huy tốt trọng trách đại biểu trước cử tri.

Thứ ba, cũng như nghị sỹ các nước, đại

biểu Quốc hội Việt Nam được trả lương và phụ cấp cao hơn so với mặt bằng chung của xã hội, điều này không phải chỉ nhằm bảo đảm điều kiện vật chất cho đại biểu Quốc hội mà còn do tính chất công việc đòi hỏi đại biểu cần chi tiêu cho các hoạt động phục vụ hoạt động của đại biểu. Tuy nhiên, các khoản chi này cần được công khai, minh bạch, có thể kiểm soát được, nhằm bảo đảm uy tín của đại biểu Quốc hội trước cử tri và xã hội; giúp đại biểu Quốc hội có điều kiện làm việc, đồng thời tránh nguy cơ tham nhũng.

Thứ tư, hiện nay điều kiện bảo đảm cho đại biểu vẫn mang nặng tư duy công chức và hành chính. Theo kinh nghiệm của nhiều nước, đại biểu Quốc hội cần có văn phòng làm việc tại nơi cử tri đã bầu ra mình để thường xuyên kết nối, dễ dàng tiếp xúc với cử tri, thường xuyên lấy ý kiến của cử tri chứ không phải là các đợt “tiếp xúc cử tri” một năm hai lần. Đại biểu do dân bầu nên quyền bãi miễn, bãi nhiệm của cử tri phải được đề cao, tránh áp dụng hình thức kỷ luật đối với đại biểu như đối với công chức. Mức lương bổng của nghị sỹ có thể rất cao so với thu nhập bình quân của xã hội nhưng cử tri có thể kiểm soát được để bảo đảm và cũng là bảo vệ cho đại biểu hoạt động thực sự vì quyền và lợi ích của người dân, không bị ảnh hưởng và chi phối bởi những nhóm lợi ích...

Bảo đảm điều kiện cho đại biểu Quốc hội làm việc là vấn đề rất quan trọng trong nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động đại biểu Quốc hội, của bộ máy nhà nước. Vì vậy, muốn hoạt động của đại biểu Quốc hội đạt hiệu quả cao nhất, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội cùng các quy định liên quan cần xác định những bảo đảm hết sức thiết thực và có tính đặc thù cao dành cho đại biểu Quốc hội ■

7 Thúy Hạnh, tldd.

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VỚI MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ KINH DOANH¹

TS. Nguyễn Mạnh Thắng*

* Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Tổng Giám đốc
Công ty cổ phần Đầu tư đô thị và Khu công nghiệp Sông Đà 7

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nhà nước pháp quyền Việt Nam; môi trường pháp lý kinh doanh

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/5/2018

Biên tập : 22/05/2018

Duyệt bài : 31/05/2018

Article Information:

Keywords: the rule of law of Vietnam; legal environment of business

Article History:

Received : 15 May 2018

Edited : 22 May 2018

Approved : 14 May 2018

Tóm tắt:

Hiện nay, môi trường pháp lý kinh doanh ở Việt Nam đã thể hiện khá rõ nét và khá toàn diện các thành tố của Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN và đã phát huy hiệu quả trong việc phát triển kinh tế, xã hội. Tuy nhiên bên cạnh những thành công đó, còn nhiều vấn đề cần tiếp tục giải quyết trong thời gian tới.

Abstract

The legal environment of business in Vietnam is presenting quite clearly the comprehensive elements of the rule of law of the Socialist Republic of Vietnam. It has also provided a positive factor to the effectiveness of economic and social developments. However, besides the successes, there are still a number of issues that need to be reviewed and resolved in the near future.

1. Một số nhận thức chung

Khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”. Điều này khẳng định rằng, nhà nước pháp

quyền có tính chất dân chủ XHCN là một trong những nguyên tắc cao nhất đối với toàn bộ sinh hoạt chính trị và pháp lý ở Việt Nam. Tính chất dân chủ XHCN của Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam được hiểu bởi khi nói Nhà nước của nhân dân, do nhân

1 Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài khoa học cấp Đại học Quốc gia Hà Nội: “Đồng bộ hóa luật tư trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay” do TS. Nguyễn Mạnh Thắng làm Chủ nhiệm.

dân, vì nhân dân, thường ngụ ý về một chế độ dân chủ².

Bảo vệ tự do của cá nhân con người là động lực thúc đẩy cho sự ra đời của Nhà nước pháp quyền với tính cách là một trong những phương thức quan trọng nhất để chế ngự quyền lực nhà nước - một thứ quyền lực bao trùm toàn xã hội, luôn luôn đứng trên và có khuynh hướng xa rời xã hội, và có khả năng tác động lớn nhất tới tự do của cá nhân con người. Vì thế tự do của cá nhân con người là mục tiêu của Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, theo nguyên tắc hiến định nói trên, tự do của cá nhân con người phải hòa đồng, gắn bó và dựa trên nền tảng dân chủ XHCN. Dù luận giải Nhà nước pháp quyền với tính chất nào đi chăng nữa thì Nhà nước pháp quyền không thể xa rời được một hạt nhân lý luận quan trọng là Nhà nước pháp quyền ràng buộc nhà nước bởi pháp luật, hay nói cách khác, pháp luật giữ vị trí tối thượng so với nhà nước trong Nhà nước pháp quyền³. Vì vậy có quan điểm cho rằng, Nhà nước pháp quyền đặt nhà nước dưới pháp luật và xem nhà nước là một cấu trúc pháp lý. Và với cách thức này, tự do của cá nhân con người được bảo đảm. Ở đây cũng cho thấy một cách hiểu khác, nhà nước được xem bình đẳng với công dân. Quyền lực của nhà nước có nguồn gốc từ nhân dân và cá nhân con người có bản chất xã hội không thể tách biệt từ một cộng đồng chính trị nhất định, do đó việc khẳng định mối quan hệ giữa Nhà nước pháp quyền và dân chủ XHCN là đúng đắn. Dù nhấn mạnh tới mối quan hệ này,

nhưng Hiến pháp năm 2013 không xa rời hạt nhân lý luận quan trọng của Nhà nước pháp quyền. Do đó, bên cạnh sự khẳng định nguyên tắc Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, Điều 4 Hiến pháp năm 2013 vẫn ràng buộc “các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”.

Để bảo đảm nhà nước bị ràng buộc bởi pháp luật, người ta thường xem xét tới các thành tố hay các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền (với tính cách là một học thuyết chính trị - pháp lý). Chẳng hạn Barry M. Hager cho rằng, Nhà nước pháp quyền có chín thành tố cơ bản, bao gồm: chủ nghĩa lập hiến; pháp luật điều chỉnh chính quyền; tư pháp độc lập; pháp luật phải được áp dụng công bằng và thích hợp; pháp luật phải minh bạch và có thể tiếp cận được đối với tất cả mọi người; áp dụng pháp luật đầy đủ và đúng lúc; các quyền tài sản và kinh tế được bảo hộ (gồm cả hợp đồng); các quyền con người và các quyền về trí tuệ (human and intellectual rights) được bảo hộ; pháp luật có thể thay đổi với quy trình được thiết lập minh bạch và có thể tiếp cận được bởi mọi người⁴. Trong khi đó Wolfgang Horn cho rằng, Nhà nước pháp quyền có năm thành tố chủ yếu bao gồm: Nhà nước pháp quyền phải là một nguyên tắc hiến định; tự do và bình đẳng trước pháp luật; kiểm chế và đối trọng chính trị và phân chia quyền lực; bảo đảm tính hợp pháp trong quản trị; bảo đảm tài phán và bảo vệ pháp luật⁵. Tóm lại, dù phân tích các thành tố cơ bản của Nhà nước

2 Xem Ngô Huy Cương, Nền tảng để xây dựng hoặc sửa đổi Hiến pháp, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8(216) tháng 4/2012, tr. 9.

3 Ngô Huy Cương, Góp phần bàn về cải cách pháp luật ở Việt Nam hiện nay, Nxb. Tư pháp, 2006, tr. 140 - 141.

4 Barry M. Hager, The Rule of Law – Lexicon for Policy Makers, The Mansfield Center for Pacific Affairs, 1999, pp. 19 – 46.

5 Wolfgang Horn, The Fundamental Characteristics of the Rule of Law as Laid Down in the Basic Law, The Rule of Law, Edited by Josef Thesing, Konrad - Adenauer - Stiftung, 1997, Germany, pp. 38 - 55.

pháp quyền như thế nào đi chăng nữa, thì các thành tố đó luôn bao gồm ba loại sau: *thứ nhất*, các nguyên tắc chính trị - pháp lý nền tảng tạo lập nhà nước và tổ chức bộ máy nhà nước; *thứ hai*, tiêu chuẩn đối với pháp luật; và *thứ ba*, tiêu chuẩn đối với thi hành pháp luật.

Với các giá trị như vậy, Nhà nước pháp quyền không thể không là một nguyên tắc nền tảng của môi trường pháp lý kinh doanh (với tính cách là tổng thể các nguyên tắc và quy tắc pháp lý mà trong đó hoạt động kinh doanh được tiến hành).

Môi trường pháp lý kinh doanh là một thuật ngữ có phạm vi rất rộng bao trùm cả luật công và luật tư. Tuy nhiên, để xây dựng môi trường pháp lý kinh doanh tuân thủ nguyên tắc Nhà nước pháp quyền thì việc nhận thức tiêu chuẩn cơ bản của pháp luật được yêu cầu bởi Nhà nước pháp quyền có một vai trò rất lớn. Pháp luật được nói tới trong Nhà nước pháp quyền thường được xác định bởi hai tiêu chuẩn hay điều kiện, bao gồm: (1) Các nguyên tắc và các quy tắc pháp luật phản ánh các quyền tự nhiên của con người mà không ai có thể phủ nhận được và được đa số nhận thức và tán thành với một quy trình hợp lý; (2) pháp luật phải được giải thích thỏa đáng, cụ thể bởi tư pháp với một thủ tục thích hợp.

2. Một số tiêu chí để đánh giá thực trạng xây dựng Nhà nước pháp quyền

Như trên đã nói, mục tiêu bảo vệ tự do của cá nhân con người sinh ra Nhà nước pháp quyền với tính cách là một học thuyết có hạt nhân lý luận quan trọng là ràng buộc nhà nước bởi pháp luật. Do đó, bảo đảm tự do theo phương châm “không có gì quý hơn độc, tự do” luôn được xem là một tiêu chí quan trọng để đánh giá thực trạng xây dựng Nhà nước pháp quyền. Nói cách khác, đó

chính là tiêu chí để đánh giá có hay không việc xây dựng Nhà nước pháp quyền, hay Nhà nước pháp quyền có được xây dựng thành công hay không. Các tự do nền tảng chính là các quyền con người và các quyền cơ bản của công dân. Trong các quyền đó, quyền tự do kinh doanh là quyền có tính cách nền tảng và xuyên suốt của môi trường pháp lý kinh doanh.

Vì nhà nước chỉ là một cấu trúc pháp lý theo Nhà nước pháp quyền (nói theo nghĩa pháp lý đơn thuần), nên việc xem tổ chức bộ máy nhà nước có hợp hiến hay không là một tiêu chí quan trọng trong việc đánh giá thực trạng xây dựng Nhà nước pháp quyền. Đồng thời với việc xem xét yếu tố này, cần phải xem xét tới việc công dân có thể khởi kiện cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước hay không trong khi họ thực hiện các chức năng của mình do pháp luật yêu cầu.

Để bảo đảm nhà nước bị ràng buộc bởi pháp luật, thì tư pháp phải độc lập và được tổ chức hợp lý để tiếp nhận đầy đủ các tố quyền của người dân liên quan tới chính quyền và trong tranh chấp giữa họ với nhau là một tiêu chí không thể thiếu và không thể không nhấn mạnh.

Như trên đã nói, việc tách bạch hẳn Nhà nước pháp quyền với dân chủ là thiếu hiện thực. Cho nên, nền tảng dân chủ phải được xây dựng vững chắc mà trong đó người dân phải được tham gia vào quy trình thừa nhận và bảo vệ các quyền, cũng như thiết kế và quyết định các chính sách. Đây là một tiêu chí quan trọng, nhất là đối với Việt Nam khi tiến hành xây dựng Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN.

Quy trình xây dựng luật, cũng như thiết kế và quyết định chính sách phải rõ ràng, đáng tin cậy là một tiêu chí nhằm bảo đảm cho tiến trình dân chủ. Cùng với nó, các

tiêu chí bảo đảm tính tối thượng của pháp luật như: người dân phải được giúp đỡ hữu hiệu bởi luật sư, các tổ chức khác để bảo vệ các quyền là các tiêu chí cần phải được sử dụng trong việc phân tích hay đánh giá thực trạng xây dựng Nhà nước pháp quyền, nhất là liên quan tới trong môi trường pháp lý kinh doanh.

Tuy nhiên trong phạm vi của một bài viết, khó có thể sử dụng đầy đủ các tiêu chí này để đánh giá toàn bộ môi trường pháp lý kinh doanh ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN.

3. Sự thể hiện nguyên tắc Nhà nước pháp quyền trong môi trường pháp lý kinh doanh hiện nay ở Việt Nam

Hiến pháp năm 2013 có những cải cách rất quan trọng liên quan tới việc ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền con người (quyền tự nhiên), quyền cơ bản của công dân, đồng thời với việc xác định vai trò bảo vệ công lý của tư pháp và đề cao nguyên tắc tranh tụng đang là những nhân tố cực kỳ quan trọng trong việc bảo đảm các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với pháp luật. Các nguyên tắc liên quan tới các quyền tự nhiên của con người được trình bày trong Chương II của Hiến pháp năm 2013. Và việc tạo lập nền tảng cho tư pháp độc lập và giải thích pháp luật được quy định tại Chương VIII của Hiến pháp năm 2013. Như vậy, hai tiêu chuẩn của pháp luật do Nhà nước pháp quyền yêu cầu đã được Hiến pháp năm 2013 xác định khá rành mạch. Tuy nhiên tiêu chuẩn “pháp luật phải được giải thích thỏa đáng, cụ thể bởi tư pháp với một thủ tục thích hợp” sẽ được các đạo luật liên quan quy định cụ thể hơn.

Góp phần đáp ứng các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, khoản 2 Điều 14 Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015 quy định

nguyên tắc bất khả thụ lý: “Tòa án không được từ chối giải quyết vụ, việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng”. Điều 4 Bộ luật Tố tụng Dân sự (TTDS) năm 2015 cũng có quy định nguyên tắc này nhưng gắn liền với các nguyên tắc hiến định và được giải thích thêm như sau:

“1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân do Bộ luật này quy định có quyền khởi kiện vụ án dân sự, yêu cầu giải quyết việc dân sự tại Tòa án có thẩm quyền để yêu cầu Tòa án bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của mình hoặc của người khác.

2. Tòa án không được từ chối giải quyết vụ việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng.

Vụ việc dân sự chưa có điều luật để áp dụng là vụ việc dân sự thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật dân sự nhưng tại thời điểm vụ việc dân sự đó phát sinh và cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu Tòa án giải quyết chưa có điều luật để áp dụng.

Việc giải quyết vụ việc dân sự quy định tại khoản này được thực hiện theo các nguyên tắc do BLDS và Bộ luật này quy định”.

Theo một số tác giả, các quy định này tiếp nối kinh nghiệm của BLDS Bắc Kỳ năm 1931. Nguyên tắc bất khả thụ lý theo BLDS Pháp năm 1804 và BLDS Bắc Kỳ năm 1931 đặt ra nghĩa vụ cho thẩm phán không được từ chối xét xử, chứ không đề cập tới tòa án, và nguyên tắc này có những ý nghĩa sau: *thứ nhất*, xác định quyền lực tư pháp nằm trong tay thẩm phán chứ không nằm trong tay tòa án; *thứ hai*, bảo đảm quyền tự do khởi kiện và tiếp cận công lý của công dân; *thứ ba*, khẳng định vai trò của tư pháp là bảo đảm sự công bằng; *thứ tư*, bảo đảm nguyên tắc pháp

trị; và *thứ năm*, thúc đẩy việc sử dụng các loại nguồn khác ngoài văn bản quy phạm pháp luật⁶. Như vậy, các quy định của BLDS năm 2015 và Bộ luật TTDS năm 2015 đã rất gần gũi với các đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền đối với pháp luật. Tuy nhiên về phần tổ chức tư pháp cần có những suy tính thêm để xác định vai trò của thẩm phán trong việc thực hành quyền lực tư pháp.

Như trên đã nói, môi trường pháp lý kinh doanh có phạm vi bao quát rất rộng. Ở nước ta, mọi người có thể thấy các nguyên tắc hiến định liên quan tới chế độ kinh tế và các giải pháp lớn tác động tới toàn bộ nền kinh tế trong bản văn Hiến pháp. Ví dụ, Điều 51 Hiến pháp năm 2013 quy định:

“1. Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

2. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật.

3. Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa”.

Điều 52 Hiến pháp năm 2013 quy định các giải pháp mang tính nguyên tắc như sau: “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế

kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân”.

Các nguyên tắc hiến định này thể hiện rất rõ các thành tố của Nhà nước pháp quyền như thành tố tự do và bình đẳng trước pháp luật; thành tố pháp luật phải được áp dụng công bằng và thích hợp, pháp luật phải minh bạch và có thể tiếp cận được đối với tất cả mọi người, các quyền tài sản và kinh tế được bảo hộ... Đồng thời các nguyên tắc hiến định này tạo ra nền tảng kinh tế quan trọng để bảo đảm quyền con người.

Trong các quyền tự do hiến định, thì quyền tự do kinh doanh được mở ra rất rộng. Điều 33 Hiến pháp năm 2013 tuyên bố: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”. Quyền này tuy có những luận giải khác nhau phần nào về nội hàm, nhưng tất cả đều hướng tới việc coi quyền này như một quyền con người, hay như một phương thức đáp ứng cho các nhu cầu sống của con người. Quyền này có thể bao hàm: quyền tự do trở thành thương nhân; quyền tự do tạo lập doanh nghiệp; quyền tự do lựa chọn ngành nghề kinh doanh; quyền tự do lựa chọn quy mô kinh doanh; quyền tự do quản trị và vận hành doanh nghiệp; quyền tự do thuê mướn và sử dụng lao động; và quyền tự do lựa chọn nơi và phương thức cung cấp sản phẩm và dịch vụ của thương nhân... đồng thời gắn liền với chúng là quyền chống lại các hành vi cấm đoán hoặc

6 Ngô Huy Cương, Sự ảnh hưởng của pháp luật Pháp tới luật tư ở Việt Nam, trong “Ảnh hưởng của truyền thống pháp luật Pháp tới pháp luật Việt Nam” (Sách chuyên khảo), đồng chủ biên bởi Arnaud de Raulin, Jean-Paul Pastorel, Trịnh Quốc Toàn và Nguyễn Hoàng Anh, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2016, tr. 114 - 115.

gây cản trở những quyền tự do nói trên⁷. Theo các nội dung này, Điều 7 Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định khá cụ thể về các quyền của doanh nghiệp, bao gồm: (1) tự do kinh doanh trong những ngành, nghề mà luật không cấm; (2) tự chủ kinh doanh và lựa chọn hình thức tổ chức kinh doanh; chủ động lựa chọn ngành, nghề, địa bàn, hình thức kinh doanh; chủ động điều chỉnh quy mô và ngành, nghề kinh doanh; (3) lựa chọn hình thức, phương thức huy động, phân bổ và sử dụng vốn; (4) chủ động tìm kiếm thị trường, khách hàng và ký kết hợp đồng; (5) kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu; (6) tuyển dụng, thuê và sử dụng lao động theo yêu cầu kinh doanh; (7) chủ động ứng dụng khoa học và công nghệ để nâng cao hiệu quả kinh doanh và khả năng cạnh tranh; (8) chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của doanh nghiệp; (9) từ chối yêu cầu cung cấp nguồn lực không theo quy định của pháp luật; (10) khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo; (11) tham gia tố tụng theo quy định của pháp luật. Các quyền này được quy định chi tiết tại các quy định liên quan của Luật Doanh nghiệp năm 2014 và nhiều đạo luật liên quan khác. Xét từ các thành tố của Nhà nước pháp quyền, các quy định này thể hiện rất rõ việc bảo đảm bằng pháp luật đối với các quyền và bảo đảm việc tiếp cận công lý của người dân. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn chút lẫn lộn giữa người dân có quyền với doanh nghiệp (tài sản) do họ tạo lập nên.

Để bảo đảm quyền tiếp cận công lý trong môi trường pháp lý kinh doanh, Bộ luật TTDS năm 2015 đã liệt kê khá cụ thể các loại tố quyền từ Điều 26 tới Điều 36. Tuy nhiên, việc liệt kê không hoàn toàn

nhằm mục đích nêu rõ các tố quyền để bảo đảm quyền tự do khởi kiện và tiếp cận công lý mà có lẽ chủ yếu nhằm phân định thẩm quyền của tòa án. Vì vậy, đây có thể xem là một việc chưa hoàn chỉnh lắm của môi trường pháp lý kinh doanh theo nguyên tắc Nhà nước pháp quyền.

Quyền tự do khởi kiện và nguyên tắc bất khả thụ lý nói trên đã bù đắp lại những khiếm khuyết trong việc nêu các tố quyền hay các tranh chấp nói trên. Điều 186 Bộ luật TTDS năm 2015 quy định khá rành mạch về quyền tự do khởi kiện: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp khởi kiện vụ án (sau đây gọi chung là người khởi kiện) tại Tòa án có thẩm quyền để yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”. Các thủ tục liên quan tới vụ kiện đã được “gọt rũa” khá công phu theo những tiến bộ của nhân loại. Tuy nhiên, Bộ luật TTDS năm 2015 vẫn có những quy định đề cao vai trò của Viện Kiểm sát như một đặc trưng của việc bảo đảm tuân thủ pháp luật hướng tới Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN.

Các quyền tài sản và quyền hợp đồng được bảo đảm khá đầy đủ thông qua BLDS năm 2015, dù rằng có nhiều ý kiến khác nhau về kỹ thuật pháp lý. Các cơ chế giải quyết tranh chấp đủ khả năng đáp ứng các nhu cầu về giải quyết tranh chấp. Chế định luật sư ngày một phát triển và có triển vọng rất đáng ghi nhận.

Như vậy, dù còn nhiều vấn đề cần cân nhắc để cải thiện, nhưng có thể khẳng định: hiện nay, môi trường pháp lý kinh doanh ở Việt Nam đã thể hiện khá rõ nét và khá toàn diện các thành tố của Nhà nước pháp quyền

7 Ngô Huy Cương, Dự án sửa đổi Luật Doanh nghiệp 2005: Bình luận những vấn đề pháp lý chủ yếu, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 13 (269)/tháng 07/2014, tr. 28.

dân chủ XHCN và đã phát huy hiệu quả trong việc phát triển kinh tế, xã hội. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN hiện nay ở Việt Nam đã đạt được những thành công lớn sau đây: *thứ nhất*, quyết tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN đã được triển khai rộng khắp; *thứ hai*, quyền con người và quyền cơ bản của công dân được chú ý, tôn trọng; *thứ ba*, người dân đã có thể tiếp cận công lý một cách dễ dàng; *thứ tư*, tài phán hành chính đã được thiết lập; *thứ năm*, định chế luật sư đang phát triển rất khả quan; và *thứ sáu*, nghiên cứu, phổ biến và giáo dục về Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN đã được tiến hành sâu, rộng.

Tuy nhiên bên cạnh những thành công đó, còn những vấn đề cần tiếp tục cân nhắc triển khai như sau: (1) cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và Nhân dân làm chủ chưa được hoàn thiện; (2) mô hình bảo hiến chưa được chú trọng; (3) một số cơ quan nhà nước và các nhân viên nhà nước còn có thái độ đứng trên xã hội, xa rời dân, vi phạm pháp luật hay không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ (nhất là vi phạm ở dạng không hành động) nhưng chưa có biện pháp xử lý hữu hiệu; (4) quy trình xây dựng pháp luật, thiết kế và quyết định chính sách chưa hoàn toàn phù hợp với tình hình hiện nay; (5) đội ngũ thẩm phán chưa đáp ứng được các đòi hỏi chuyên sâu của Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN, chưa hoàn toàn hướng tới công lý mà chủ yếu tập trung vào nhiệm vụ xét xử đơn thuần.

4. Những định hướng xây dựng môi trường pháp lý kinh doanh đáp ứng các đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN

Nhà nước pháp quyền theo Hiến pháp năm 2013 là Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN. Do đó, sự lãnh đạo của Đảng trong

khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật là một định hướng quan trọng bậc nhất cần khẳng định. Để bảo đảm cho sự lãnh đạo của Đảng cần phân tách rõ ràng việc vi phạm Điều lệ và nguyên tắc, quy tắc của Đảng với vi phạm pháp luật, nhất là đối với các đảng viên giữ trọng trách trong bộ máy nhà nước. Trong việc lãnh đạo Nhà nước, Đảng cần tập trung vào hai vấn đề lớn hiện nay: *thứ nhất*, bảo đảm Hiến pháp và pháp luật phải thể chế cho được Cương lĩnh, đường lối, chính sách của Đảng; *thứ hai*, xử lý kịp thời và đầy đủ các hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước, nhân viên trong bộ máy nhà nước.

Để tạo nền tảng vững chắc cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN, cần (1) nhận thức đúng đắn về Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN; (2) không nên xem Nhà nước pháp quyền dân chủ XHCN là một yếu tố tăng thêm cho quyền lực của Nhà nước mà phải xem nó là một phương thức hữu hiệu để kiểm chế quyền lực nhà nước để bảo vệ cho tự do của cá nhân con người và cho chính sự trường tồn của Đảng; (3) xem xét lại mô hình bảo hiến theo hướng làm cho Hiến pháp thể hiện sự đồng lòng của dân chúng trong việc xây dựng cộng đồng chính trị.

Bên cạnh đó, cần chú ý tới các định hướng: xem quyền lực tư pháp thuộc về các thẩm phán, và bảo đảm cho sự độc lập của tư pháp (do đó cải cách tư pháp tập trung vào thẩm phán chứ không phải tập trung vào các cấp tòa); bảo đảm tiếp nhận đầy đủ các tố quyền của người dân; xây dựng quy trình làm luật và thiết kế chính sách hợp lý mà người dân dễ tiếp cận; và thi hành nghiêm chỉnh các phán quyết của tòa án đối với các cơ quan, nhân viên nhà nước vi phạm pháp luật ■

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG QUẢN TRỊ CÔNG TY Ở VIỆT NAM: TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN

Phan Thị Thanh Thủy*

* TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trách nhiệm giải trình, minh bạch, công bố thông tin, quản trị công ty

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/04/2018

Biên tập : 16/05/2018

Duyệt bài : 25/05/2018

Article Information:

Keywords: accountability, transparency, disclosure, corporate governance.

Article History:

Received : 23 Apr. 2018

Edited : 16 May 2018

Approved : 25 May 2018

Tóm tắt:

Trách nhiệm giải trình được OECD¹ đánh giá là một trong những tiêu chuẩn cốt lõi của quản trị công ty tốt và luôn song hành cùng tính minh bạch và công bố thông tin. Tuy nhiên, ở Việt Nam vấn đề này chưa được quan tâm đúng mức cả trên phương diện lý thuyết và thực tiễn..

Abstract

According to OECD, accountability is one of the core standards of good modern corporate governance and always aligned with transparency and disclosure. However, in Vietnam, this issue has not been properly addressed in both theory and practice. This article provides the analysis of and points out the limitations of the relevant law and the practice of corporate accountability in the country.

Đề dẫn

Trong những năm gần đây, thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” (accountability) đã bắt đầu xuất hiện với tần suất đáng chú ý trong các tuyên bố của cơ quan chức năng của Chính phủ, các nghiên cứu về quản lý nhà nước và trên truyền thông ở Việt Nam

khi đề cập đến các yêu cầu trong thực hiện chức năng nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức công quyền. Tuy nhiên, có một điều còn ít được quan tâm đến cả trên phương diện lý luận và thực tiễn ở nước ta đó là trách nhiệm giải trình (TNGT) còn được đánh giá là một trong những tiêu chuẩn cốt lõi của nền quản trị công ty (QTCT) hiện đại. Giá trị này luôn

1 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế.

song hành với với tính minh bạch và công bố thông tin và trách nhiệm của Hội đồng Quản trị (HĐQT).

1. Quan niệm về trách nhiệm giải trình trong quản trị công ty

1.1 Khái niệm TNGT

TNGT là một thuật ngữ có tính phổ biến ở các nhà nước pháp quyền có nền quản trị tiên tiến. Hiện tại, không có một định nghĩa chung về TNGT. Trong một công trình nghiên cứu, Fisher đã đưa ra một định nghĩa về TNGT trong một thể chế quản trị như sau: “TNGT là phương tiện cụ thể hóa mối quan hệ giữa các thể chế, phân định trách nhiệm, kiểm soát quyền lực, tăng cường tính hợp pháp, và cuối cùng thúc đẩy tính dân chủ”². Nói cách khác, mục đích TNGT là tạo niềm tin vào các thể chế quản trị và bảo đảm rằng các thể chế này thực sự đem lại lợi ích cho những người tạo dựng và tham gia.

Dưới góc độ quản trị công, Ngân hàng Thế giới (World Bank - WB) đã đưa ra một giải thích sâu về bản chất cho thuật ngữ này, theo đó “TNGT là để đảm bảo các hành động và các quyết định của các quan chức chính phủ phải chịu sự giám sát để chắc chắn rằng các hoạt động của chính phủ đáp ứng được các tuyên bố của họ về mục tiêu đề ra, đáp ứng được nhu cầu các cộng đồng có lợi ích từ các hoạt động này và để quản lý tốt hơn”. WB cũng chỉ ra rằng, TNGT được cấu thành bởi hai thành tố: tính giải đáp (answerability) và tính bắt buộc thực thi (Enforcement). Theo đó, tính giải đáp đề cập đến nghĩa vụ của chính phủ, các cơ quan chức năng và người có thẩm quyền trong việc cung cấp thông tin về các quyết định, hành động và biện minh trước công chúng

và các tổ chức về hoạt động của mình. Tính bắt buộc thực thi được hiểu rằng các tổ chức có liên quan đến TNGT có thể bị xử phạt hoặc buộc phải khắc phục thiệt hại nếu vi phạm trách nhiệm này³.

Như vậy, TNGT là một tiêu chuẩn, một trụ cột quan trọng trong quản trị công bởi lẽ nó giúp đánh giá tính hiệu quả và liên tục của cơ quan công quyền và các công chức nhằm đảm bảo rằng họ đang thực hiện đúng và đầy đủ chức năng được giao phó, giữ niềm tin của của công chúng vào chính phủ và đáp ứng nhu cầu các cộng đồng mà chính phủ đó đang phục vụ.

1.2 TNGT trong QTCT

Theo Licht, dưới góc độ xã hội, TNGT là một trong những chuẩn mực xã hội quan trọng có thể gọi chung là "các chuẩn mực về quản trị". Đây chính là các quy tắc về quản trị quy định các phương thức nắm giữ và sử dụng quyền hợp pháp - nghĩa là nhằm giải quyết vấn đề sử dụng và hạn chế lạm dụng quyền lực trong các thể chế⁴.

TNGT còn là một tiêu chuẩn ngày càng được coi trọng và phổ biến trong lĩnh vực xã hội, đặc biệt là trong QTCT. Từ thế kỷ 18, Adam Smith, cha đẻ của lý thuyết về kinh tế thị trường, đã nhận định rằng những người quản lý công ty phải có trách nhiệm chăm lo, quản lý cho tài sản của các nhà đầu tư hơn là tài sản của chính họ⁵. Cùng với sự phát triển của nền thị trường hiện đại, QTCT đòi hỏi có sự cân bằng các lợi ích chính đáng bao gồm lợi ích cổ đông (shareholders) và lợi ích của những người có liên quan (stakeholder) như người lao động, đối tác, cộng đồng địa phương... TNGT ngày càng trở thành một đòi hỏi thiết yếu của nền QTCT hiện đại.

2 Fisher, E., The European Union in the Age of Accountability; Oxford Journal of Legal Studies, 2004. 24 (3), p. 495 -515

3 World Bank, Accountability in Governance,, tại <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf> (truy cập 10/4/2018).

4 Fisher, E., The European Union in the Age of Accountability; tldd., p.178

5 Dragomir V.D., Accountability in the name of Global Corporation Governance: A Historical Perspective ,tại <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/20.pdf> (truy cập 18/4/2018). The Bucharest Academy of Economic Studies, Romania.

Năm 1998, trong một báo cáo cải thiện khả năng quản trị doanh nghiệp để tiếp cận nguồn vốn toàn cầu, nhóm cố vấn của OECD nêu chi tiết bốn tiêu chuẩn quản lý cốt lõi để thu hút nguồn vốn tư nhân bao gồm: a) *Công bằng*: bảo vệ quyền lợi của cổ đông, bao gồm quyền của cổ đông thiểu số và cổ đông nước ngoài (và quyền hợp đồng với các nhà cung cấp tài nguyên); b) *Minh bạch*: yêu cầu công khai kịp thời các thông tin đầy đủ, rõ ràng và có thể so sánh liên quan đến hoạt động tài chính của công ty, quản trị doanh nghiệp và quyền sở hữu của công ty; c) *TNGT*: làm rõ vai trò và trách nhiệm quản trị, và đảm bảo rằng các lợi ích quản lý và lợi ích của cổ đông được liên kết và theo dõi bởi HĐQT; d) *Trách nhiệm*: đảm bảo tuân thủ các luật và quy định khác phản ánh các giá trị của xã hội tương ứng⁶. Ngay sau đó, năm 1999 bốn tiêu chuẩn này đã được mở rộng thành sáu nguyên tắc QTCT không bắt buộc (OECD non-binding principles of Corporate Governance) đối với các nước thành viên. Trong đó, TNGT được coi là một giá trị xuyên suốt và kết nối tất cả các nguyên tắc này. Bộ nguyên tắc QTCT của OECD đã nhanh chóng lan rộng và được coi là tiêu chuẩn để xây dựng nên khung khổ pháp luật về QTCT tại nhiều các quốc gia, trong đó có Việt Nam. Trong lần chỉnh sửa thứ hai năm 2004, OECD đã bổ sung thêm nhiều yếu tố, trong đó nhấn mạnh TNGT trong QTCT phải được thực thi một cách có hệ thống và chủ động: “Khuôn khổ QTCT cần phải đảm bảo việc cung cấp định hướng chiến lược cho công ty, đảm bảo việc giám sát có hiệu quả từ phía HĐQT, và đảm bảo TNGT của HĐQT trước công ty và các

cổ đông”⁷. Từ quan điểm QTCT là một hệ thống mà theo đó các hoạt động của công ty được định hướng và kiểm soát và có trách nhiệm với các cổ đông và các bên có liên quan thì TNGT chính là tiêu chuẩn đánh giá và biểu tượng của một nền quản trị tốt⁸.

Đầu những năm 2000, sau vụ sụp đổ của Tập đoàn Năng lượng xuyên quốc gia Enron và một loạt các tập đoàn đình đám như Worldcom và Tyco ở Hoa Kỳ mà nguyên nhân chính là HĐQT của mô hình quản trị một tầng được trao quá nhiều quyền lực, thiếu tính minh bạch và sự kiểm soát, một loạt các đạo luật liên quan đến tăng cường bảo vệ cổ đông và nghĩa vụ minh bạch thông tin về tài chính công ty đã được ban hành ở quốc gia này, tiêu biểu là Luật Cải cách kiểm toán trong Công ty đại chúng và Bảo vệ nhà đầu tư (Sarbanes-Oxley Act of 2002) đưa ra những đòi hỏi nghiêm ngặt hơn về tính minh bạch và TNGT⁹.

Sau sự sụp đổ của Enron, châu Âu đã trở nên cảnh giác với tính thiếu kiểm soát của mô hình quản trị một tầng. Để ngăn chặn các xung đột tiềm ẩn giữa HĐQT công ty, các cổ đông và người có liên quan, Ủy ban châu Âu (EC) đã đưa ra ra một công thức về “TNGT thông qua công bố thông tin”. Hai yếu tố cơ bản của hệ thống TNGT là quyền của cổ đông và trách nhiệm công bố thông tin được nhấn mạnh trong các luật công ty và các quy định của thị trường chứng khoán. EC cũng khuyến khích và đề cao các quy định mang tính tự nguyện trong điều lệ công ty về minh bạch và trách nhiệm giải trình nhằm mục đích đạt được sự tin cậy của các nhà đầu tư.

Dưới góc độ xã hội, TNGT trong

6 OECD, Corporate Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance, OECD Publishing 1998.

7 Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC) - WB Group, Cẩm nang Quản trị Công ty, IFC-WB Group, Hà Nội, 2010

8 Keay, A. and Loughrey J., The framework for board accountability in corporate governance., Legal Studies,2005. 35(2), tr. 252-279.

9 Yuhao Li, The Case Analysis of the Scandal of Enron, International Journal of Business and Management 2010, 5(10), tr. 37-41.

QTCT hiện đại đã tiến đến mức độ cao và mang những giá trị mới, hòa hợp với trách nhiệm xã hội của công ty (Corporate social responsibility - CSR). Không chỉ bảo vệ quyền của cổ đông, TNGT còn hướng tới bảo vệ những người có lợi ích liên quan, đề cao tính minh bạch và coi đó là biểu hiện của đạo đức kinh doanh¹⁰. Từ nhận thức này, OECD khuyến nghị rằng các tiêu chuẩn về TNGT phải trở nên bắt buộc và cụ thể trong chuỗi các quy định của pháp luật về khung khổ QTCT cũng như trong các quy định nội bộ¹¹. Nói cách khác, TNGT bao gồm trách nhiệm bắt buộc do pháp luật quy định và trách nhiệm tự nguyện do chính công ty đặt ra là một giá trị cốt lõi không chỉ phục vụ cho lợi ích của các cổ đông công ty mà còn gắn với trách nhiệm xã hội và các giá trị về đạo đức kinh doanh của công ty.

TNGT là một tiêu chuẩn mang tính bắt buộc trong QTCT không hoàn toàn đến một cách tự nguyện mà được thể hiện thông qua nghĩa vụ, trách nhiệm của bộ máy QTCT và những người nắm giữ vai trò quản lý để đảm bảo rằng, công ty thực sự vận hành vì lợi ích chính đáng của cổ đông và những người có liên quan. Như vậy, dưới góc độ luật pháp, *TNGT trong QTCT được hiểu là một hệ thống các nguyên tắc và quy trình bắt buộc do pháp luật quy định và các quy chế quản trị nội bộ công ty đặt ra, được thực thi thông qua bộ máy quản trị của mình, để đưa ra các định hướng hoạt động, đảm bảo trách nhiệm bảo vệ quyền lợi của những người có liên quan thông qua việc công bố thông tin.*

1.3 Nội dung, ý nghĩa của TNGT

Nội dung của TNGT trong QTCT tập

trung vào vấn đề minh bạch trong hoạt động tài chính, công bố thông tin và giải thích các chính sách và hoạt động của công ty đối với cổ đông và các bên có liên quan chính như các nhà quản lý, khách hàng, nhân viên, chủ nợ, nhà cung cấp và cộng đồng địa phương¹². Theo EC, TNGT cần phải thể hiện bằng các tiêu chí cụ thể bao gồm: báo cáo tài chính hàng năm; hoạt động kiểm toán, công bố chiến lược hoạt động; báo cáo những nghi ngờ về hành vi sai trái, quản lý kém hoặc gian lận liên quan đến các hoạt động hoặc đối tác¹³.

TNGT của công ty thể hiện sự làm chủ và tính chịu trách nhiệm với các hoạt động kinh doanh và được thể hiện qua mức độ minh bạch trong công bố các thông tin cho dù sự minh bạch này là bắt buộc (theo luật định) hay tự nguyện (do điều lệ công ty quy định). Thực hiện TNGT một cách nghiêm túc trong thời gian dài giúp công ty có được sự tin nhiệm của nhà đầu tư và các bên có liên quan và đánh giá tốt từ các cơ quan chức năng, các tổ chức xếp hạng doanh nghiệp, từ đó nâng cao uy tín, năng lực cạnh tranh trên thị trường.

1.4 Cơ quan thực thi TNGT trong QTCT

TNGT thuộc về bộ máy QTCT và những người nắm các chức danh quản lý, cụ thể là thuộc về HĐQT và những người điều hành như Ban giám đốc (giám đốc, tổng giám đốc), Ban kiểm soát. Tuy nhiên trọng tâm của việc thực thi TNGT thuộc về HĐQT theo đó HĐQT chỉ đạo và giám sát Ban giám đốc, và đồng thời phải có TNGT trước các cổ đông về các thông tin quan

10 Amiram Gill, Corporate Governance as Social Responsibility: A Research Agenda, Berkeley Journal of International Law Vol. 26, 2008.

11 Keay, A. and Loughrey J., The framework for board accountability in corporate governance, Legal Studies, 2005, 35(2) và Yuhao Li, The Case Analysis of the Scandal of Enron, International Journal of Business and Management 2010, 5(10).

12 Yadong Luo, Corporate governance and accountability in multinational enterprises: Concepts and agenda. Journal of International Management, 2005, 11(2005), tr.1-18

13 European Union, Accountability tại https://ec.europa.eu/echo/who/accountability_en. (truy cập 17/4/2018).

trọng một cách đầy đủ, chính xác và kịp thời (bao gồm những thông tin liên quan tới chiến lược kinh doanh, tình hình tài chính, các chỉ số tài chính, cơ cấu sở hữu và cơ cấu quản lý của công ty) nhằm giúp cho các cổ đông và các nhà đầu tư đưa ra những quyết định chính xác. HĐQT và các chức danh quản lý phải quan tâm đến lợi ích của các bên có quyền lợi liên quan, ví dụ người lao động, cho dù những quyền lợi ấy không được thể hiện một cách rõ ràng trong luật công ty hay luật luật chứng khoán.

2. Mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, trách nhiệm xã hội và đạo đức kinh doanh của công ty

TNGT, tính minh bạch và công bố thông tin là những giá trị cốt lõi luôn song hành với nhau trong một nền quản trị tốt. Theo đó, TNGT là một tiêu chuẩn xuyên suốt trong các hoạt động của công ty và tập trung vào vai trò của HĐQT và những người quản lý. TNGT được thể hiện thông qua mức độ minh bạch và công bố thông tin về chiến lược phát triển của công ty, về các hoạt động tài chính, kinh doanh và các vấn đề quan trọng khác liên quan đến sở hữu và QTCT. Ngược lại, một công ty không thể chứng minh việc thực thi đầy đủ TNGT nếu không được công nhận là có một nền quản trị minh bạch đảm bảo tính công bố thông tin¹⁴.

Trong QTCT hiện đại, tính minh bạch và TNGT có mối liên hệ sâu sắc với CSR và đạo đức kinh doanh. Trên thực tế, CSR và TNGT của công ty đôi khi bị nhầm lẫn hoặc được coi là đồng nghĩa. Thực chất đây là hai phạm trù khác nhau nhưng lại có mối liên hệ mật thiết. CSR theo nghĩa rộng nhất là các hoạt động mang tính tự nguyện phản ánh niềm tin rằng các công ty không chỉ có trách nhiệm tạo ra lợi nhuận cho cổ đông mà còn có trách nhiệm xã hội khác, bao gồm trách

nhiệm thụ động như gìn giữ không gây hại cho môi trường, cá nhân hoặc cộng đồng, hoặc trách nhiệm tích cực thông qua các hoạt động từ thiện, bảo vệ môi trường, tạo công ăn việc làm cho người địa phương, xây dựng cộng đồng... CSR không trực tiếp chỉ dẫn hoạt động kinh doanh của công ty mà ảnh hưởng đến những người có liên quan như đối tác, người lao động, cộng đồng và gián tiếp tác động đến chuỗi sản xuất toàn cầu¹⁵.

Ngược lại, TNGT của công ty là tiêu chuẩn bắt buộc để chỉ ra tính chịu trách nhiệm về các chiến lược kinh doanh, các hoạt động tài chính và QTCT. Nó hàm ý rằng, hành vi của công ty chịu ảnh hưởng bởi áp lực của các bên liên quan, của chính phủ và xã hội. Như vậy, cả CSR và TNGT vô hình chung đều phản ánh một giá trị ngày càng được đề cao trong QTCT hiện đại là đạo đức kinh doanh, bởi lẽ cả hai giá trị này đều thể hiện mức độ quan tâm của công ty đến những giá trị vượt ra ngoài khả năng tối đa hóa lợi nhuận của cổ đông¹⁶.

3. Trách nhiệm giải trình theo tiêu chuẩn của của OECD và quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014

Trong bất cứ mô hình quản trị công ty một tầng hay hai tầng, theo thông lệ quốc tế, HĐQT cũng được coi là quản lý đại diện cho công ty và chịu TNGT. Theo OECD, cùng với chiến lược chỉ đạo công ty, HĐQT chủ yếu chịu trách nhiệm giám sát hiệu quả công tác quản lý và đem lại lợi nhuận thỏa đáng cho cổ đông, đồng thời ngăn ngừa các xung đột lợi ích, duy trì sự cân bằng và nâng cao sức cạnh tranh cho công ty. HĐQT giám sát các hệ thống quản lý nội bộ để đảm bảo công ty tuân thủ các luật lệ có liên quan, bao gồm luật thuế, cạnh tranh, lao động, môi trường, cơ hội công bằng, sức khỏe và an toàn lao động¹⁷.

14 Phan Thị Thanh Thủy, Bàn về tính minh bạch trong quản trị công ty cổ phần ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, t.lđđ.
 15 Amiram Gill, Corporate Governance as Social Responsibility: A Research Agenda, Berkeley Journal of International Law Vol. 26. 2008.
 16 nt
 17 OECD, Các Nguyên tắc quản trị Công ty của OECD, World Bank - IFC 2004.

* Theo quan điểm của OECD

Theo OECD, TNGT của HĐQT phải được thực hiện thông qua các ba nội dung cơ bản như sau:

- Định hướng chiến lược công ty, các kế hoạch hoạt động cơ bản, chính sách rủi ro, ngân sách và kế hoạch kinh doanh hàng năm; đặt ra các mục tiêu hoạt động, theo dõi việc thực hiện mục tiêu và hoạt động của công ty; giám sát các hoạt động đầu tư vốn, thu tóm và thoái vốn, chịu trách nhiệm trước cổ đông về những chức năng nhiệm vụ này;

- Giám sát hiệu quả các hoạt động thực tiễn trong QTCT và thực hiện các quy trình minh bạch trong hoạt động tài chính kinh doanh và quản trị, bao gồm cả quản trị nhân sự; giám sát và xử lý các xung đột lợi ích tiềm ẩn của Ban Giám đốc, HĐQT và cổ đông, bao gồm việc sử dụng tài sản công ty sai mục đích và lợi dụng các giao dịch với bên có liên quan.

- Đảm bảo tính trung thực của hệ thống báo cáo kế toán và tài chính của công ty, kể cả báo cáo kiểm toán độc lập, và bảo đảm rằng, các hệ thống kiểm soát phù hợp luôn hoạt động, đặc biệt là các hệ thống quản lý rủi ro, kiểm soát tài chính và hoạt động, tuân thủ theo pháp luật và các tiêu chuẩn liên quan¹⁸.

* Các quy định về trách nhiệm của HĐQT trong Luật Doanh nghiệp năm 2014

Tiếp thu các nguyên tắc QTCT của OECD, Luật Doanh nghiệp năm 2005 và sau này là Luật Doanh nghiệp 2014 (Luật năm 2014) của Việt Nam quy định cho HĐQT nhiều chức năng nhiệm vụ để thực hiện TNGT. Theo Điều 149, Luật năm 2014, với vai trò là cơ quan quản lý cao nhất trong công ty, HĐQT có quyền nhân danh công ty để quyết định chiến lược, kế hoạch kinh doanh và phương thức quản trị công ty. Khoản 1

Điều 160 ràng buộc Chủ tịch, Thành viên HĐQT, Giám đốc, Tổng giám đốc vào các nghĩa vụ đặc biệt của người quản lý công ty, đó là: “b) Thực hiện các quyền và nghĩa vụ được giao một cách trung thực, cẩn trọng, tốt nhất nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp tối đa của công ty; c) Trung thành với lợi ích của công ty và cổ đông; không sử dụng thông tin, bí quyết, cơ hội kinh doanh của công ty, địa vị, chức vụ và sử dụng tài sản của công ty để tư lợi hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác; d) Thông báo kịp thời, đầy đủ, chính xác cho công ty về doanh nghiệp mà họ và người có liên quan của họ làm chủ hoặc có phần vốn góp, cổ phần chi phối; thông báo này được niêm yết tại trụ sở chính và chi nhánh của công ty”. Các nghĩa vụ này được coi là những nền tảng luật pháp và đạo đức để thực hành TNGT.

Tuy vậy, có thể thấy rằng, Luật năm 2014 không đề cập cụ thể đến TNGT của HĐQT dưới góc độ công bố và giải thích chiến lược kinh doanh, giám sát việc công bố thông tin và xử lý các hành vi vi phạm như khuyến nghị của OECD. Trong Nghị định số 71/2017/NĐ-CP của Chính phủ về QTCT đối với công ty đại chúng (NĐ 71/2017/NĐ-CP) cũng không có quy định về các nghĩa vụ này. Có thể nói, TNGT với ý nghĩa trách nhiệm giải thích thông tin và trả lời cổ đông về các hoạt động chức năng của HĐQT chưa được chú trọng trong pháp luật Việt Nam. Tuy nhiên, Luật năm 2014 và các luật, các văn bản dưới luật trong các lĩnh vực chuyên ngành như chứng khoán, tín dụng đều dành sự quan tâm đặc biệt đến phòng ngừa và chống lại các giao dịch tư lợi để giảm thiểu tác động tiêu cực đến hoạt động QTCT. NĐ 71/2017/NĐ-CP đã dành cả Chương V từ Điều 24 đến Điều 27 để quy định về ngăn ngừa các xung đột lợi ích trong công ty tiềm ẩn từ hoạt động của những người quản lý.

18 OECD, Các Nguyên tắc quản trị Công ty của OECD, tldd.

4. Thay lời kết

Mặc dù được coi là một tiêu chuẩn cốt lõi và là một tiêu chí hàng đầu để đánh giá một nền QTCT tốt, nhưng thuật ngữ “TNGT” của HĐQT hầu như còn vắng bóng trong các quy định của pháp luật và thực tiễn QTCT ở Việt Nam. Có lẽ lý do của hiện tượng này là do TNGT chưa được nghiên cứu, tìm hiểu một cách thấu đáo nên khó xâm nhập vào tư duy của làm luật và thực tiễn QTCT nước ta. Trong quá trình tiếp thu các nguyên tắc QTCT của OECD năm 2004, trong Luật năm 2014 và những luật có liên quan, TNGT được chuyển hóa thành trách nhiệm, nghĩa vụ cụ thể của HĐQT và các cơ quan quản lý công ty khác. Điều này một mặt làm vai trò của HĐQT và các cơ quan quản lý trở nên cụ thể, dễ hiểu, nhưng mặt khác, cũng làm giảm ý nghĩa và giá trị triết

lý xuyên suốt của TNGT trong mối quan hệ với tính minh bạch và công bố thông tin, SCR và đạo đức kinh doanh của nền QTCT hiện đại như đã phân tích ở trên.

Trên thực tiễn, do coi nhẹ TNGT nên các cơ quan chức năng của Nhà nước thường lơ là trong vai trò kiểm soát việc tuân thủ pháp luật của bộ máy quản lý công ty, bản thân các cổ đông và người có liên quan cũng thiếu quan tâm đến thực thi tính minh bạch và công bố thông tin của HĐQT và Ban giám đốc điều hành. Các sai phạm đặc biệt nghiêm trọng trong QTCT dẫn đến sự đổ vỡ, thất thoát của hàng loạt ngân hàng thương mại cổ phần như Ngân hàng Thương mại cổ phần Đại Dương (OceanBank), Ngân hàng TMCP Xây dựng (VNCB) là những minh chứng rõ ràng cho hậu quả thiếu TNGT ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Thị Thanh Thủy, *Bàn về tính minh bạch trong quản trị công ty cổ phần ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 2018. Kỳ 1 tháng 1/2018, 1(353).
2. Fisher, E., *The European Union in the Age of Accountability*; Oxford Journal of Legal Studies, 2004. 24 (3), p. 495 -515.
3. World Bank, *Accountability in Governance*,, tại <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf> (truy cập 10/4/2018).
4. Dragomir V.D., *Accountability in the name of Global Corporation Governance: A Historical Perspective*, tại <http://www.asecu.gr/files/RomaniaProceedings/20.pdf> (truy cập 18/4/2018). The Bucharest Academy of Economic Studies, Romania.
5. OECD, *Corporate Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance*, OECD Publishing 1998.
6. Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC) - WB Group, *Cẩm nang Quản trị công ty*, IFC-WB Group, Hà Nội 2010.
7. Keay, A. and Loughrey J., *The framework for board accountability in corporate governance*,. Legal Studies, 2005. 35(2), tr. 252-279.
8. Yuhao Li, *The Case Analysis of the Scandal of Enron*, International Journal of Business and Management 2010. 5(10), tr. 37-41.
9. Amiram Gill, *Corporate Governance as Social Responsibility: A Research Agenda*, Berkeley Journal of International Law Vol. 26. 2008.
10. Lê Thái Phong and Vũ Văn Ngọc, *Các học thuyết về mục đích của công ty và việc áp dụng chúng trong Luật Doanh nghiệp ở Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật điện tử <http://tcdclp.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/phap-luat-kinh-te.aspx?ItemID=104> (truy cập 16/4/2018).
11. Yadong Luo, *Corporate governance and accountability in multinational enterprises: Concepts and agenda*. Journal of International Management,, 2005. 11(2005), tr.1-18.
12. European Union, *Accountability* tại https://ec.europa.eu/echo/who/accountability_en. (truy cập 17/4/2018).
13. OECD, *Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD*, World Bank - IFC 2004.

QUY ĐỊNH VỀ KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC TRONG LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHƯNG SỬA ĐỔI:

CÁC QUAN ĐIỂM KHÁC NHAU VÀ ĐỀ XUẤT LỰA CHỌN¹

Đỗ Thu Huyền*

* ThS. Thanh tra Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: kiểm soát tài sản; kê khai tài sản; xác minh tài sản; phòng, chống tham nhũng; cán bộ, công chức

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/05/2018

Biên tập : 25/05/2018

Duyệt bài : 31/05/2018

Article Information:

Keywords: assets controlling; assets declarations; asset verification; anti-corruptions; cadres; public servants.

Article History:

Received : 22 May 2018

Edited : 25 May 2018

Approved : 31 May 2018

Tóm tắt:

Dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng sửa đổi đang được trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XIV (tháng 5 - 6/2018). Dự thảo đã dành một chương riêng để quy định về minh bạch, kiểm soát tài sản, thu nhập với những thay đổi lớn mang tính căn bản. Tuy nhiên vẫn còn rất nhiều ý kiến khác nhau về các quy định của Dự thảo.

Abstract

The draft Law on Anti-Corruption (the Amendments) is being submitted to the National Assembly for its comments at the 5th Session of the XIV National Assembly (May - June 2018). The draft has set a separate chapter for regulations on transparency, assets and incomes controlling with substantial changes. However, there are still controversial arguments on the provisions under this draft law.

1. Những bất cập, hạn chế trong cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức trong Dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng sửa đổi

Kiểm soát tài sản, thu nhập (TSTN) của cán bộ, công chức (CBCC) chủ yếu được thực hiện thông qua việc kê khai, công

1 Bài viết thuộc Đề tài khoa học cấp Bộ “Xây dựng pháp luật về kiểm soát thu nhập, tài sản của cán bộ, công chức, viên chức - Những vấn đề lý luận và thực tiễn” của Viện Nghiên cứu Lập pháp năm 2017-2019, do TS. Nguyễn Hoàng Thanh làm Chủ nhiệm

khai TSTN của CBCC². Tuy nhiên cần lưu ý rằng, một cơ chế kiểm soát TSTN chỉ thực sự hiệu quả khi pháp luật không chỉ dừng lại ở việc kiểm tra việc thực hiện *trách nhiệm kê khai, công khai* TSTN của CBCC mà phải tập trung vào nhiệm vụ khó khăn hơn, đó là *xác minh tính trung thực của nội dung kê khai* thông qua việc giám sát sự hình thành và những biến động của TSTN của CBCC để có biện pháp xử lý kịp thời, thoả đáng khi CBCC không thực hiện nghĩa vụ kê khai hoặc kê khai không trung thực. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, hiệu quả của cơ chế kiểm soát TSTN phụ thuộc rất nhiều vào quy định của các quốc gia về cơ quan có thẩm quyền kiểm soát TSTN; độ rộng/hẹp của đối tượng phải kê khai, công khai TSTN; nội dung và tần xuất kê khai, công khai; phạm vi và cách thức xác minh thông tin, tính trung thực của việc kê khai và chế tài đối với các vi phạm trong tương quan với nguồn nhân lực và cơ sở vật chất của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

1.1. Thẩm quyền kiểm soát TSTN

Theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng (PCTN) hiện hành, Việt Nam không có một cơ quan chuyên trách để quản lý thống nhất các bản kê khai, chịu trách nhiệm tiếp nhận các phản ánh về những nghi ngờ về tài sản, chủ động tiến hành theo dõi, xác minh khi thấy có những biến động đáng ngờ về TSTN của CBCC. Vì vậy, Điều 32 Dự thảo Luật PCTN sửa đổi hiện đề xuất 02 phương án: (1) Giao Thanh tra Chính phủ kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ

kê khai hưởng phụ cấp chức vụ từ 0,9 trở lên công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, chính quyền địa phương; Cơ quan thanh tra hoặc đơn vị phụ trách công tác tổ chức, cán bộ nơi không có cơ quan thanh tra tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị ở trung ương, thanh tra cấp tỉnh kiểm soát TSTN đối với những người có hệ số phụ cấp chức vụ dưới 0,9 công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương mình; (2) Giao Thanh tra Chính phủ kiểm soát TSTN của người có nghĩa vụ kê khai hưởng phụ cấp chức vụ từ 0,9 trở lên công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, chính quyền địa phương; Giao Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội kiểm soát TSTN của những người có nghĩa vụ kê khai công tác tại ngành hoặc cơ quan, tổ chức này và giao Ban Công tác đại biểu thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội kiểm soát TSTN của đại biểu Quốc hội chuyên trách. Theo chúng tôi, một trong những nguyên nhân hạn chế hiệu quả của cơ chế kiểm soát TSTN hiện nay là do chúng ta đang thiếu một bộ máy chuyên trách và đủ năng lực để đảm nhiệm nhiệm vụ này khiến thẩm quyền bị phân tán và dàn trải qua rất nhiều đầu mối³. Do đó, việc giao Thanh tra Chính phủ (phương án 1) là cơ quan chuyên trách kiểm soát TSTN tỏ ra hợp lý hơn. Phương án này có ưu điểm là tập trung được đầu mối, đầu tư cơ sở vật chất, công nghệ, nguồn nhân lực với đội ngũ

2 Việc kiểm soát TSTN còn có thể được thực hiện thông qua một số giải pháp mang tính hỗ trợ khác như: hệ thống thuế thu nhập cá nhân, phương thức thanh toán bằng tài khoản, kiểm soát việc nhận và trả lại quà tặng của CBCC.
3 Hiện nay, thẩm quyền xác minh việc kê khai TSTN hiện được giao cho nhiều cơ quan, đơn vị phụ trách công tác tổ chức, cán bộ, trong khi các cơ quan, đơn vị này không đủ điều kiện về quyền hạn, nhân lực, nghiệp vụ để thực hiện. Cụ thể, Thanh tra Chính phủ không quản lý trực tiếp các đầu mối kê khai tài sản mà việc quản lý các đầu mối kê khai tài sản còn thông qua các cấp hành chính của 22 Bộ, 63 địa phương, 8 cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan Đảng, Quốc hội và các cơ quan tư pháp.

cán bộ chuyên trách, được đào tạo để đáp ứng nhiệm vụ được giao. Hơn nữa, do kiểm soát TSTN là một nội dung phức tạp, luôn đòi hỏi sự vào cuộc của nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau, vì vậy, việc hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa một cơ quan chuyên trách với các cơ quan khác có liên quan (ví dụ như cơ quan kiểm toán, thuế, cơ quan đăng ký tài sản, các thiết chế tài chính...) sẽ thuận lợi hơn việc cùng lúc phải hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa quá nhiều cơ quan khác nhau.

1.2. Đối tượng kê khai TSTN

Bên cạnh các đối tượng kê khai TSTN theo Luật PCTN hiện hành (bao gồm những người có chức vụ từ phó trưởng phòng cấp huyện trở lên và tương đương cùng một số chức danh khác), Điều 37 Dự thảo Luật PCTN được sửa đổi theo hướng mở rộng đối tượng phải kê khai TSTN, theo đó mọi CBCC đều có nghĩa vụ kê khai TSTN lần đầu. Với lập luận rằng, so với nhóm đối tượng được hưởng phụ cấp chức vụ từ 0,9 trở lên hoặc dưới 0,9 nhưng làm việc ở một số vị trí công tác trong lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao cần phải kiểm soát chặt chẽ thì trước mắt, nhóm đối tượng CBCC còn lại chỉ cần kiểm soát TSTN ở mức độ đơn giản hơn nhằm hình thành cơ sở dữ liệu chung phục vụ cho công tác quản lý cán bộ, nhưng *không thuộc diện đối tượng bị kiểm soát TSTN*. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, việc xác định đối tượng phải kê khai, công khai TSTN như hiện nay vẫn quá rộng, dàn trải và hình thức. Trách nhiệm quản lý thủ công khoảng hơn một triệu bản kê khai hằng năm là thách thức gây áp lực quá lớn cho các cơ quan chức năng khi nguồn lực nhà nước chưa đảm bảo, đặc biệt trong bối cảnh đầu mỗi cơ quan kiểm soát TSTN bị thu hẹp. Ngay cả khi quy định đối tượng có nghĩa vụ kê khai lần đầu chỉ nhằm phục vụ công tác dữ liệu thông tin mà không thuộc diện bị kiểm

soát TSTN thì trên thực tế, khi cơ quan chức năng không theo dõi được biến động và xác minh tính trung thực trong việc kê khai của nhóm này thì yêu cầu họ phải kê khai, công khai TSTN là rất hình thức và tốn kém.

Ngoài ra, việc xác định đối tượng phải kê khai, công khai TSTN như hiện nay đã bỏ qua một nhóm đối tượng rất quan trọng, đó là những người thân thích khác của họ như bố, mẹ, con đã thành niên, cộng sự thân thiết của đối tượng phải kê khai TSTN. Có chuyên gia đã nhận định rằng, nếu giữ nguyên quy định như hiện tại thì việc kiểm soát TSTN sẽ giống như kiểm soát nước trong “bình thông nhau”. Bởi lẽ, TSTN bất hợp pháp có thể được CBCC chuyển dịch sang những đối tượng này để trốn tránh sự kiểm soát của pháp luật.

1.3. TSTN phải kê khai

Về cơ bản, Điều 38 Dự thảo Luật PCTN sửa đổi giữ nguyên quy định về TSTN phải kê khai bao gồm: quyền sử dụng đất, nhà ở, công trình xây dựng và các tài sản khác gắn liền với đất, nhà ở, công trình xây dựng; kim khí quý, đá quý, tiền, giấy tờ có giá và các loại động sản khác mà mỗi tài sản có giá trị từ 50 triệu đồng trở lên; tài sản, tài khoản ở nước ngoài. Bên cạnh đó, Điều luật này còn bổ sung thêm quy định kê khai: “tổng thu nhập tính từ lần kê khai trước đến thời điểm kê khai kế tiếp”. Dự thảo Luật tại Điều 42 cũng quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đơn vị kiểm soát TSTN, trong đó yêu cầu người kê khai TSTN phải giải trình khi có *biến động tăng* về TSTN. Có thể thấy, nỗ lực của các nhà làm luật trong việc kiểm soát cả sự hình thành và biến động của TSTN. Tuy nhiên, Dự thảo Luật PCTN sửa đổi vẫn chưa khoa lập được một lỗ hổng rất lớn trong quy định về kiểm soát TSTN khi bỏ qua việc kiểm soát cả *sự giảm đi* về TSTN của CBCC (để đầu tư hoặc chi tiêu...)

trong khi việc gia tăng hay giảm đi TSTN đều tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng.

1.4. Công khai bản kê khai TSTN

Điều 41 Dự thảo Luật PCTN sửa đổi không có những thay đổi lớn so với Luật PCTN hiện hành về vấn đề này. Theo số liệu của Bộ Công an⁴, trong giai đoạn từ 1/6/2006 đến 31/8/2015, việc phát hiện tham nhũng từ các biện pháp nghiệp vụ của ngành công an là 1.187 vụ (chiếm 26%); từ các nguồn khác như thanh tra, kiểm toán, các cơ quan nhà nước là 733 vụ (chiếm 16%) và phát hiện từ nguồn tố giác, tin báo về tội phạm là 2.628 vụ (chiếm 58%). Như vậy, đa số vụ việc tham nhũng tại Việt Nam được phát hiện và xử lý dựa trên tố cáo của người dân và cơ quan báo chí. Có thể do những lo ngại về việc bảo đảm an toàn cho người có tài sản khi công khai bản kê khai TSTN của họ nên pháp luật chưa cho phép việc công khai bản kê khai TSTN tại nơi cư trú theo tinh thần rất tiến bộ của Kết luận 21 ngày 25/5/2012 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3. Tuy nhiên, với cách quy định như Dự thảo luật, pháp luật đã bỏ qua một lực lượng rất hùng hậu có thể chung sức tham gia và giám sát tính chính xác, trung thực của bản kê khai TSTN, đồng thời tạo điều kiện cho hiện tượng “đóng cửa bảo nhau” tại các cơ quan công quyền.

1.5. Xác minh TSTN

Ngoài 03 trường hợp cần xác minh theo quy định của Luật hiện hành (khi có dấu hiệu rõ ràng về việc kê khai không trung thực, khi có tố cáo về việc kê khai không trung thực; khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền), Dự thảo Luật đã bổ sung thêm 02 trường hợp đó là: (i) đối

với người được lựa chọn *ngẫu nhiên* theo kế hoạch hàng năm; (ii) khi có biến động về tổng giá trị TSTN trong năm từ 300 triệu đồng trở lên. Như vậy, đối với người trước khi bầu, phê chuẩn, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại vẫn có thể bị xác minh TSTN khi có 1 trong 5 căn cứ nêu trên. Tuy nhiên, việc quy định về trách nhiệm giải trình trước khi ra quyết định xác minh TSTN (Điều 49) tỏ ra không phù hợp. Bởi lẽ, đây nên là bước cần thực hiện sau khi cơ quan, đơn vị có thẩm quyền xác minh yêu cầu người có nghĩa vụ kê khai giải trình.

Về thời hạn xác minh TSTN. Điều 50 Dự thảo Luật PCTN sửa đổi quy định chậm nhất là 30 ngày và có thể kéo dài nhưng không quá 60 ngày kể từ khi ra quyết định xác minh, cơ quan có thẩm quyền xác minh phải ban hành kết luận xác minh TSTN. Quy định chưa thực sự phù hợp vì lý do sau:

Thứ nhất, nguồn hình thành TSTN ở Việt Nam rất phức tạp. Thu nhập của CBCC không chỉ từ lương mà chủ yếu từ nhiều nguồn khác nhau và tích lũy dần thành những khối tài sản mà người sở hữu khó giải trình. Một nghiên cứu của Thanh tra Chính phủ năm 2012 về “Kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn” đối với gần 2.000 CBCC ở 10 địa phương và 05 bộ, ngành cho thấy, gần 80% số người được hỏi thừa nhận có thu nhập ngoài lương và các khoản phụ cấp theo lương; mức thu nhập ngoài lương của CBCC rất đa dạng và bao gồm những khoản thu nhạy cảm, dễ liên quan đến tham nhũng;

Thứ hai, việc kiểm tra, xác minh nội dung kê khai TSTN cần được thực hiện trên cơ sở kiểm tra thông tin chéo với nguồn dữ liệu bên ngoài (từ cơ quan thuế, bảo hiểm,

4 Thanh tra Chính phủ (2017), Tổng hợp các báo cáo chuyên đề tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng, Công tác phát hiện, điều tra và thi hành án hình sự đối với tội phạm tham nhũng giai đoạn 2005-2015.

ngân hàng, cơ quan quản lý nhà đất...) mà những cơ sở dữ liệu này hiện nay thường ở dạng hỗn hợp hoặc còn chắp vá;

Thứ ba, cơ chế phối hợp, trao đổi thông tin giữa các cơ quan có thẩm quyền còn nhiều bất cập. Ví dụ, các ngân hàng thường vận dụng quy định chỉ khi có quyết định thanh tra, khởi tố vụ án, khởi tố bị can thì mới cung cấp tài liệu cho cơ quan điều tra⁵ để từ chối không cung cấp thông tin, tài liệu. Vì vậy, các nhà làm luật cần cân nhắc thêm về thời hạn xác minh TSTN để đảm bảo tính khả thi của quy định và không loại trừ khả năng phải đồng thời sửa đổi pháp luật về ngân hàng, bảo mật thông tin để đảm bảo tính tương thích, đồng bộ.

1.6. Xử lý TSTN kê khai không trung thực, TSTN tăng thêm không giải trình được một cách hợp lý

Dự thảo Luật PCTN sửa đổi đã bổ sung Điều 59 quy định về xử lý TSTN thực tế lớn hơn TSTN đã kê khai hoặc TSTN tăng thêm mà người kê khai không giải trình được một cách hợp lý về phần TSTN chênh lệch hoặc tăng thêm theo 02 phương án sau:

(1). Cơ quan, đơn vị kiểm soát TSTN yêu cầu cơ quan thuế thực hiện việc thu thuế thu nhập cá nhân. Đồng thời, Dự thảo Luật sửa đổi Luật Thuế thu nhập cá nhân (bổ sung Điều 18a và điểm g khoản 2 Điều 23), quy định mức thuế suất 45% đối với thu nhập chịu thuế do vi phạm quy định của Luật PCTN (Điều 123 của Dự thảo Luật);

(2) Cơ quan, đơn vị kiểm soát TSTN yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính với mức phạt tiền bằng 45% giá trị của phần TSTN chênh lệch hoặc tăng thêm.

Trong cả hai trường hợp, dự thảo Luật đều quy định người bị thu thuế hoặc bị xử phạt hành chính có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện tại Tòa án hành chính về kết luận xác minh TSTN. Việc thu thuế hay xử phạt hành chính không loại trừ trách nhiệm hình sự nếu các cơ quan có thẩm quyền chứng minh tài sản đó do phạm tội mà có.

Phương án thứ nhất gây nhiều ý kiến trái chiều khi có nhiều người cho rằng, đánh thuế phần TSTN bất minh đồng nghĩa với việc đóng dấu hợp pháp cho khối tài sản này; ý kiến khác cho rằng, đối với các TSTN mà người có nghĩa vụ kê khai không giải trình được một cách hợp lý về nguồn gốc nhưng các cơ quan tiến hành tố tụng cũng chưa chứng minh được nguồn gốc bất hợp pháp của tài sản thì có thể coi đây là các khoản thu nhập phát sinh mà người kê khai chưa nộp thuế và buộc họ phải nộp thuế là phù hợp trong điều kiện hiện nay. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, vẫn có trường hợp vì mục đích cá nhân mà CBCC kê khai không trung thực về TSTN của mình (ví dụ, không kê khai một số bất động sản) nhưng khi được yêu cầu vẫn giải trình hợp lý về nguồn gốc tài sản và chứng minh tài sản đã được đóng thuế thì không thể tiếp tục đánh thuế lên khối tài sản này để tránh hiện tượng “đánh thuế hai lần”.

Có nhiều ý kiến đồng tình với phương án thứ 2 khi biện giải rằng, do mối quan hệ giữa Nhà nước với CBCC trong kiểm soát TSTN là mối quan hệ hành chính, CBCC có nghĩa vụ phải nghiêm chỉnh chấp hành Luật PCTN, trong đó có nghĩa vụ trung thực, minh bạch trong kê khai TSTN. Vì vậy, đối với TSTN thực tế lớn hơn TSTN đã kê khai hoặc TSTN tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai không giải trình được hợp lý về nguồn gốc thì

5 Thông tư số 08/VBHN-NHNN ngày 21/5/2014 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, phần II mục 2 về Cung cấp thông tin.

Nhà nước có thể xử phạt hành chính đối với hành vi kê khai không trung thực, không minh bạch về TSTN. Tuy nhiên, vấn đề là hiện nay Luật Xử lý vi phạm hành chính chưa quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực PCTN, chưa quy định về thẩm quyền xử phạt và mức phạt. Do đó, nếu áp dụng theo phương án này thì cần sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính để bổ sung về lĩnh vực PCTN, cùng với đó là sửa đổi về thẩm quyền, mức phạt.

2. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức ở Việt Nam

- Về thẩm quyền kiểm soát TSTN: Sửa đổi các quy định có liên quan để bảo đảm nguồn nhân lực và cơ sở vật chất đầy đủ cho việc tổ chức và kiểm tra, giám sát việc kê khai, công khai TSTN theo hướng giao Thanh tra Chính phủ làm đầu mối quản lý, theo dõi, giám sát, kiểm soát, tiếp nhận, xử lý thông tin, xác minh làm rõ nguồn gốc TSTN của người có nghĩa vụ kê khai trên toàn quốc; cho phép cơ quan này áp dụng các biện pháp nghiệp vụ cần thiết để kiểm tra, xác minh thông tin trong bản kê khai. Nếu người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc hoặc biến động của tài sản, cơ quan này có quyền khởi kiện vụ án dân sự tại tòa để bảo vệ quyền, lợi ích của Nhà nước. Trong quá trình tiếp tục xác minh, nếu phát hiện dấu hiệu tham nhũng thì chuyển cơ quan điều tra có thẩm quyền xử lý về mặt hình sự. Ngoài ra, cần tăng cường thêm biên chế cho cơ quan thanh tra để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

- Về đối tượng phải kê khai TSTN: Thu hẹp hợp lý diện đối tượng có nghĩa vụ kê khai, công khai TSTN, theo tinh thần

xử lý tiêu cực, tham nhũng của Nghị quyết Trung ương 3 là chống tham nhũng phải "trên trước, dưới sau; trong trước, ngoài sau", nhấn mạnh trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu, bao gồm những cán bộ cấp cao hoặc nhóm người làm việc trong những ngành, lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao, nên bắt đầu từ các công chức hiện giữ chức vụ và hưởng phụ cấp trách nhiệm từ 0,9 (Giám đốc Sở và tương đương) trở lên.

- Về TSTN phải kê khai và tần suất kê khai, công khai: Quy định bổ sung vào danh mục phải kê khai thông tin về: (i) các khoản nợ, các tài sản giảm so với kỳ kê khai trước; (ii) các khoản chi đầu tư và chi tiêu dùng có giá trị lớn với mục chi và giá trị cụ thể nhằm đối chiếu với TSTN đã kê khai; (iii) sở hữu cổ phần tại các công ty; (iv) vị trí/chức vụ, tư cách thành viên hội đồng quản trị công ty; (iv) quà tặng có giá trị; (v) các lợi ích (vật chất và phi vật chất) khi những lợi ích đó có khả năng xung đột với trách nhiệm, nghĩa vụ của đối tượng kê khai trong quá trình thi hành công vụ;

Bổ sung quy định nghĩa vụ kê khai TSTN sau một khoảng thời gian (có thể từ 3-5 năm) sau khi thôi chức để phát hiện những TSTN bất minh mà người có chức vụ, quyền hạn giấu giếm khi đương chức. Cần nhắc thêm việc quy định kê khai bổ sung bởi khó thực hiện trong thực tế, do những trở ngại về kỹ thuật (tính hợp lý của mức số lượng hay tỷ lệ TSTN tăng thêm được xác định để phải khai bổ sung, cách tính TSTN tăng thêm...)⁶;

- Về công khai bản kê khai TSTN: Sửa đổi các quy định có liên quan để cho

6 Vũ Công Giao (2016), Báo cáo kết quả nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về kiểm soát TSTN của người có chức vụ, quyền hạn và khả năng áp dụng cho Việt Nam, GIG, tr.85.

phép người dân có thể tiếp cận nội dung của các bản kê khai, từ đó tăng cường sự giám sát của các cơ quan chức năng và xã hội với việc kê khai, công khai TSTN. Tuy nhiên, để vừa đảm bảo tính công khai, minh bạch mà vẫn đảm bảo được quyền riêng tư của đối tượng kê khai, có thể thực hiện việc này theo một trong hai phương án sau:

Phương án 1: Vẫn giữ nguyên các quy định như hiện tại nhưng tạo điều kiện cho người dân giám sát tính xác thực của bản kê khai thông qua việc cho phép tiếp cận có điều kiện và kiểm soát việc sử dụng thông tin để không bị lạm dụng, ảnh hưởng đến người kê khai. Căn cứ theo Luật Tiếp cận thông tin, có thể thiết lập một cơ chế cung cấp thông tin về bản kê khai TSTN nếu công dân yêu cầu cung cấp thông tin trình bày được lý do và cam kết bảo đảm việc sử dụng thông tin vào mục đích phát hiện những sai phạm hoặc bất minh của việc kê khai và phải chịu trách nhiệm về động cơ của mình; cam kết không sử dụng thông tin vào mục đích thương mại.

Phương án 2: Quy định cơ chế công khai rộng rãi bản kê khai TSTN tới công chúng (có thể trên cổng thông tin điện tử của cơ quan, đơn vị công tác) nhưng nghiên cứu phân loại nhóm thông tin công khai trước công chúng và nhóm thông tin bảo mật. Ví dụ, liên quan đến những bất động sản được liệt kê trong bản kê khai TSTN, có thể quy định chỉ công khai trước công chúng số lượng bất động sản, diện tích, giá trị, nhưng những thông tin về địa chỉ của bất động sản, số tài khoản tại ngân hàng... thì được bảo mật.

- *Về việc xác minh TSTN:* Bổ sung quy định về căn cứ xác minh TSTN khi có

dấu hiệu cho thấy một người có mức sống không tương xứng với TSTN được kê khai, công khai. Đặc biệt, cần đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin vào việc kê khai và quản lý kê khai TSTN thông qua việc xây dựng phần mềm cơ sở dữ liệu quốc gia về TSTN theo hướng tích hợp, kết nối đa ngành cho phép kiểm tra chéo để nhận diện các dấu hiệu bất nhất, bất thường trong các bản kê khai giữa các kỳ kê khai.

- *Về việc xử lý TSTN kê khai không trung thực, TSTN tăng thêm không được giải trình một cách hợp lý:* Cần nhắc hình sự hóa hành vi làm giàu bất chính, theo đó, “người có TSTN không tương xứng với TSTN hợp pháp có trách nhiệm giải trình về nguồn gốc TSTN của mình” để giảm tải gánh nặng chứng minh cho các cơ quan tiến hành tố tụng.

Sửa đổi các quy định về chế tài áp dụng trong trường hợp vi phạm các quy định về kê khai, minh bạch TSTN theo hướng quy định cụ thể các loại vi phạm về kê khai TSTN để tùy từng tính chất, mức độ của mỗi loại mà áp dụng một hoặc đồng thời các chế tài kỷ luật, hành chính, dân sự, hình sự.

Đối với trường hợp TSTN tăng thêm mà người có nghĩa vụ kê khai không giải trình được hợp lý thì cơ quan chức năng đánh thuế 45% đối với khối TSTN bất minh; cơ quan quản lý thuế có thẩm quyền xem xét, xử lý truy thu thuế đối với những khoản thu nhập tăng thêm mà không kê khai. Kiến nghị này không mâu thuẫn với các quy định hiện hành của pháp luật hình sự, dân sự và hạn chế ít nhất việc phải sửa đổi các luật có liên quan■

DỰ THẢO LUẬT TỔ CÁO SỬA ĐỔI VÀ VẤN ĐỀ TỔ CÁO NẶC DANH, MẠO DANH

Cao Vũ Minh*

* TS. Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hiến pháp, tố cáo, tố cáo nặc danh, mạo danh

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/05/2018

Biên tập : 29/05/2018

Duyệt bài : 01/06/2018

Tóm tắt:

Tố cáo là một trong những quyền hiến định của công dân. Năm 2011, Quốc hội đã ban hành Luật Tố cáo nhằm bảo đảm quyền tố cáo của công dân. Tuy nhiên, qua 7 năm triển khai thi hành, Luật Tố cáo năm 2011 đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Hiện nay, Quốc hội đang xem xét sửa đổi, bổ sung Luật Tố cáo năm 2011. Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật Tố cáo sửa đổi, bài viết phân tích về vấn đề tố cáo nặc danh, mạo danh.

Article Infomation:

Keywords: Constitution, denunciation, anonymity, impersonation

Article History:

Received : 23 May 2018

Edited : 29 May 2018

Approved : 01Jun 2018

Abstract

Denunciation is one of the constitutional rights of citizens. In 2011, the National Assembly promulgated the Law on Denunciation to ensure the citizens' rights to denounce. However, for a period of 7 years on the enforcement, the Law on Denunciations of 2011 has revealed a number of shortcomings and inadequacies. At present, the National Assembly considers the amendments and supplements to the Law on Denunciations. Based on the draft law on denunciation, the article analyzes the issue of anonymity, impersonation.

1. Sự cần thiết sửa đổi, bổ sung Luật Tố cáo năm 2011

Tố cáo là việc công dân báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi trái pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Đồng thời, thông qua việc thực hiện quyền tố cáo, công dân đã trực tiếp

tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước. Với ý nghĩa đó, Nhà nước tôn trọng và có những thiết chế nhằm bảo đảm cho công dân thực hiện quyền này trên thực tế, xứng đáng với tầm vóc là một quyền hiến định. Luật Tố cáo năm 2011 được ban hành và đi vào cuộc sống đã tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng cho việc thực hiện quyền tố cáo của công dân trên thực tế. Tuy nhiên,

với sự phát triển không ngừng của các quan hệ xã hội, Luật Tố cáo năm 2011 dần bộc lộ nhiều bất cập, khiếm khuyết.

Đã có nhiều bài viết, công trình nghiên cứu về những hạn chế, bất cập của Luật Tố cáo năm 2011¹. Do đó, sửa đổi, bổ sung Luật Tố cáo năm 2011 là vấn đề cấp thiết. Bên cạnh đó, trong mối tương quan với “luật gốc” - Hiến pháp năm 2013 - thì Luật Tố cáo năm 2011 là “luật phái sinh”. Do đó, về nguyên tắc, “luật phái sinh” phải phù hợp với “luật gốc”. Trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 đã có hiệu lực thi hành thì Luật Tố cáo năm 2011 cũng phải có những sửa đổi, bổ sung sao cho phù hợp các quy định trong Hiến pháp năm 2013. Hiện nay, các cơ quan có thẩm quyền đang trình Quốc hội xem xét, thông qua Dự thảo Luật Tố cáo sửa đổi. Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật Tố cáo sửa đổi trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5 (sau đây gọi là Dự thảo Luật)², chúng tôi có một số ý kiến về khái niệm tố cáo đặt trong mối tương quan với vấn đề tố cáo nặc danh và tố cáo mạo danh.

2. Về khái niệm “tố cáo” trong Dự thảo Luật Tố cáo sửa đổi

Khoản 1 Điều 2 Dự thảo Luật quy định: “*Tố cáo* là việc cá nhân theo quy định của Luật này báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về *hành vi vi phạm pháp luật* của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đối với lợi ích của Nhà nước, quyền và

lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, gồm:

a) Tố cáo *hành vi vi phạm pháp luật* trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ;

b) Tố cáo *hành vi vi phạm pháp luật* về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực”.

Tuy nhiên, việc đưa ra định nghĩa như trên là không chính xác và có nhiều hạn chế. Cụ thể, Dự thảo Luật đã không sử dụng chính xác thuật ngữ pháp lý. Vi phạm pháp luật phải thỏa mãn các điều kiện như: i. *hành vi trái pháp luật*; ii. *nguy hiểm cho xã hội*; iii. *có lỗi*; iv. *chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý*³. Như vậy, có thể khẳng định, vi phạm pháp luật là hành vi trái pháp luật. Do đó, không thể sử dụng thuật ngữ “hành vi vi phạm pháp luật”, bởi như đã trình bày “vi phạm pháp luật” trước hết đã là hành vi và tất nhiên đây là hành vi trái pháp luật. Đáng tiếc là ngay từ khái niệm, Dự thảo Luật đã nhiều lần sử dụng thuật ngữ “hành vi vi phạm pháp luật”.

Ngoài ra, từ khái niệm này, Dự thảo Luật đã xác định không chính xác về đối tượng tố cáo. Theo đó, đối tượng tố cáo phải là *hành vi trái pháp luật* chứ không phải là *hành vi vi phạm pháp luật* như quy định tại Điều 2 Dự thảo. Vi phạm pháp luật là một loại sự kiện pháp lý đặc biệt. Đó là hành vi (hành động hoặc không hành động) do các chủ thể pháp luật (cá nhân hoặc tổ chức) thực hiện (một cách cố ý hoặc vô ý) trái với các yêu cầu của quy phạm pháp luật, xâm hại

1 Cao Vũ Minh, Một số bất cập trong các quy định của Luật Tố cáo năm 2011 và hướng hoàn thiện, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4, 2016; Nguyễn Thị Hồng Thúy, Quy định về bảo vệ người tố cáo ở một số quốc gia trên thế giới và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tố cáo ở Việt Nam, Tạp chí Thanh tra số 3, 2018; Hồ Thị Thu An, Áp dụng pháp luật tố cáo và giải quyết tố cáo - thực trạng và hướng hoàn thiện, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18, 2011.

2 http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1297&TabIndex=1&LanID=1298.

3 Trường Đại học Luật Hà Nội, Lê Minh Tâm (chủ biên), Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 497 - 499.

các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ⁴. Nói cách khác, vi phạm pháp luật là hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý thực hiện, xâm hại các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ⁵. Vi phạm pháp luật phải chứa đựng yếu tố “hành vi trái pháp luật”. Ngược lại, có “hành vi trái pháp luật” thì chưa chắc đã là vi phạm pháp luật. Thẩm quyền kết luận có vi phạm pháp luật hay không là thuộc về các cơ quan nhà nước. *Công dân không có quyền kết luận về hành vi vi phạm pháp luật* để báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết. Có chăng, công dân chỉ có thể nhận diện về hành vi trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân để tố cáo, còn kết luận về vi phạm pháp luật phải thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nếu so sánh với quy định tương ứng trong Hiến pháp năm 2013 thì khái niệm tố cáo trong Dự thảo Luật cũng không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp năm 2013 quy định: “Mọi người có quyền tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm *trái pháp luật* của cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Như vậy, theo Hiến pháp năm 2013, chỉ cần công dân xác định được *hành vi trái pháp luật* là đã có thể thực hiện việc tố cáo của mình.

Nếu so sánh khái niệm “tố cáo” trong Dự thảo Luật với khái niệm “khiếu nại” được quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011 thì sẽ thấy rõ sự bất cập này. Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân

có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức *khi có căn cứ cho rằng* quyết định hoặc hành vi đó là *trái pháp luật*, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình”. Luật Khiếu nại năm 2011 rất chính xác khi sử dụng thuật ngữ “*khi có căn cứ cho rằng* quyết định hoặc hành vi đó là *trái pháp luật*”. Rõ ràng, với khả năng của mình, công dân chỉ có thể nhận diện được hành vi trái pháp luật, còn vi phạm pháp luật phải trải qua nhiều công đoạn khác nhau từ chứng minh, điều tra, xét xử... mới có thể đưa ra kết luận cuối cùng. Thiết nghĩ, đó là công việc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chứ không phải của công dân.

Điểm c khoản 2 Điều 9 Dự thảo Luật quy định người tố cáo phải “chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình”. Với khái niệm “tố cáo” vừa nêu, Dự thảo Luật không những không bảo vệ người tố cáo mà còn có thể hạn chế quyền tố cáo của công dân. Thật vậy, nếu công dân không chắc chắn chứng minh được *hành vi vi phạm pháp luật* mà tiến hành tố cáo thì nguy cơ phải “chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình” là rất cao. Với khả năng, nhân lực, vật lực của mình, công dân không thể làm thay Nhà nước trong việc chứng minh có hay không *vi phạm pháp luật*. Nếu không thể chứng minh được có *vi phạm pháp luật* thì rõ ràng công dân sẽ e ngại trong việc thực hiện quyền tố cáo. “Mũi ni che tai”, “nhắm mắt làm ngơ” là những

4 Nguyễn Cửu Việt (chủ biên), Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2003, tr. 389.

5 Hoàng Thị Kim Quế, Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2015, tr. 392.

trạng thái có thể xảy ra nếu bắt buộc công dân phải chứng minh có *vi phạm pháp luật* mới được thực hiện quyền tố cáo, bởi nếu không chứng minh được *vi phạm pháp luật* thì công dân có thể phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình.

Theo chúng tôi, “tố cáo” là khái niệm rất quan trọng của Dự thảo Luật. Do đó, khái niệm này cần được chuẩn hóa trên cơ sở loại trừ những hạn chế vừa nêu. Theo chúng tôi, khái niệm “tố cáo” cần phải được quy định chính xác như sau:

“*Tố cáo* là việc cá nhân theo quy định của Luật này báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về *hành vi trái pháp luật* của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đối với lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, gồm:

a) Tố cáo *hành vi trái pháp luật* trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ;

b) Tố cáo *hành vi trái pháp luật* về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực”.

3. Vấn đề tố cáo nặc danh, mạo danh trong Dự thảo Luật

Theo quy định của Dự thảo Luật, khi tiến hành tố cáo, người tố cáo có nghĩa vụ cung cấp họ, tên, địa chỉ của mình. Nói cách khác, các thông tin cá nhân của người tố cáo phải được cung cấp cho các chủ thể giải quyết tố cáo. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, người tố cáo vì muốn che giấu thông tin cá nhân nên các thông tin này không được cung cấp thông qua việc tố cáo. Người tố cáo có thể thực hiện việc che giấu thông tin cá nhân thông qua các hình thức tố cáo mà

không rõ họ tên hoặc sử dụng họ tên của người khác để tố cáo.

Từ thực tế này, Điều 25 Dự thảo Luật đã “*manh dạn*” quy định về tiếp nhận, xử lý thông tin tố cáo *không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo* hoặc *sử dụng họ tên của người khác để tố cáo*. Nghiên cứu tên của Điều 25 Dự thảo Luật, có thể thấy, ngoài tố cáo chính danh (xác định cụ thể được họ tên, địa chỉ của người tố cáo) thì có hai trường hợp xảy ra: i. *không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo*; ii. *sử dụng họ tên của người khác để tố cáo*. Chúng tôi cho rằng, tuy không nói rõ nhưng trường hợp “không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo” thì đây là tố cáo nặc danh, còn “sử dụng họ tên của người khác để tố cáo” thì đây là tố cáo mạo danh.

Theo Từ điển *Từ và ngữ Việt Nam* thì “nặc danh” (*nặc*: giấu, *danh*: tên) là “giấu tên”⁶, “mạo danh” là (*mạo*: giả dối, *danh*: tên) là “giả tên của người khác”⁷. Như vậy, có thể hiểu, tố cáo nặc danh tức là người thực hiện việc tố cáo giấu đi tên, họ cũng như các thông tin cá nhân khác của mình. Do đó, trong đơn tố cáo không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo. Trong khi đó, tố cáo mạo danh là việc người thực hiện tố cáo không dùng tên, tuổi, thông tin của mình khi điền vào trong đơn tố cáo mà dùng danh nghĩa của một chủ thể khác.

Qua phân tích trên, có thể thấy tố cáo nặc danh, mạo danh có những điểm tương đồng với tố cáo chính danh. Cụ thể:

Xét về mặt bản chất: tố cáo cho dù là nặc danh, mạo danh thì cũng chính là việc chủ thể tố cáo chuyển tải thông tin về hành vi trái pháp luật đến chủ thể có thẩm quyền

6 Nguyễn Lâm, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, 2002, tr. 1225.

7 Nguyễn Lâm, Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Sdd, tr. 1138.

giải quyết tố cáo. Sự khác biệt cơ bản là trong tố cáo chính danh thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo xác định được rõ ràng, chính xác về người tố cáo. Ngược lại, trong tố cáo nặc danh thì không thể xác định chính xác, rõ ràng người tố cáo do các thông tin của người bị tố cáo bị giấu đi (nặc danh) hay bị mạo nhận (mạo danh).

Xét về đối tượng: đối tượng của tố cáo chính danh là hành vi trái pháp luật của cá nhân cơ quan, tổ chức gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến quyền và lợi ích của Nhà nước, cá nhân, tổ chức. Tương tự, khi tiến hành tố cáo nặc danh, mạo danh, đối tượng tố cáo cũng là các hành vi mà các chủ thể tố cáo nặc danh, mạo danh cho rằng đó là trái pháp luật của các chủ thể khác.

Xét về mục đích: mục đích của tố cáo chính danh là hướng đến việc truy cứu trách nhiệm các chủ thể có hành vi vi phạm nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích của bất kỳ cá nhân, cơ quan, tổ chức bị hành vi trái pháp luật gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại. Như vậy, mục đích của tố cáo không chỉ xuất phát từ việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức mà còn hướng đến mục đích ngăn chặn, chấm dứt hành vi vi phạm, buộc những chủ thể thực hiện vi phạm pháp luật phải gánh chịu chế tài theo quy định pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải mọi tố cáo của các chủ thể cũng hướng đến việc truy cứu trách nhiệm đối với vi phạm pháp luật mà một số chủ thể dùng việc tố cáo với mục đích xấu nhằm đưa ra thông tin thiếu chính xác, sai sự thật nhằm xuyên tạc, vu khống, gây rối an ninh, trật tự, làm ảnh hưởng đến uy tín, danh dự, nhân phẩm của người khác. Tố cáo nặc danh, mạo danh cũng bao hàm cả hai mục đích trên bởi xét cho cùng tố cáo nặc danh, mạo danh cũng chỉ là một trong những

cách thức tố cáo mà chủ thể tố cáo muốn thực hiện. Do đặc trưng tố cáo nặc danh, mạo danh là chủ thể tố cáo không cung cấp những thông tin cá nhân nên nhiều chủ thể đã lợi dụng các hình thức tố cáo này để tố cáo với mục đích xuyên tạc, vu khống và nhằm trốn tránh trách nhiệm của người tố cáo trước pháp luật.

Tố cáo nặc danh, mạo danh ngoài các đặc điểm chung như đã phân tích ở trên thì giữa chúng còn có sự khác biệt nhất định. Theo đó, trong đơn tố cáo nặc danh người tố cáo giấu các thông tin tên tuổi, địa chỉ, nơi công tác và các thông tin khác. Do đó, khi tiếp nhận đơn tố cáo nặc danh, các chủ thể giải quyết tố cáo chỉ thấy có nội dung tố cáo mà không có thông tin về người tố cáo. Đối với đơn tố cáo nặc danh, chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo không cần tiến hành liên lạc với người tố cáo do không có thông tin gì từ phía người tố cáo.

Khác với tố cáo nặc danh, đối với tố cáo mạo danh, ngoài nội dung tố cáo thì vẫn có thông tin cá nhân của người tố cáo. Các thông tin đó có thể là họ tên, địa chỉ, nghề nghiệp, nơi công tác. Mặc dù các thông tin cá nhân được đưa ra không phải của chính người tố cáo nhưng để biết được điều này thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo phải thực hiện việc xác minh theo những thông tin được ghi trong đơn tố cáo. Sau quá trình nghiên cứu, xác minh thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo mới xác định được người đứng tên trong đơn tố cáo không phải là chủ thể đã thực hiện hành vi tố cáo. Nói cách khác, người thực hiện hành vi tố cáo chỉ lấy thông tin của chủ thể bị mạo danh để làm thông tin của mình. Do đó, mặc dù đã tiến hành nghiên cứu, xác minh, chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo vẫn không thể xác định chính xác người đã tố cáo. So

với tố cáo nặc danh thì tố cáo mạo danh gây tốn kém thời gian, công sức, tiền bạc hơn rất nhiều khi giải quyết.

Dựa trên những phân tích ở trên, chúng ta hoàn toàn có thể xác định được đâu là tố cáo nặc danh, đâu là tố cáo mạo danh. Việc xác định được chính xác loại tố cáo không những giúp chúng ta hiểu được bản chất của từng loại tố cáo mà nó còn góp phần xác định những quy tắc pháp lý điều chỉnh đối với mỗi loại tố cáo. Do đó, để có thể bảo đảm quyền tố cáo cũng như thực hiện tốt hoạt động tố cáo thì việc xác định được chính xác các loại tố cáo là một việc làm không chỉ mang ý nghĩa lý luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn.

Khác với sự “phớt lờ” tố cáo nặc danh, mạo danh của Luật Tố cáo năm 2011, Dự thảo Luật đã “mạnh dạn” quy định về tố cáo nặc danh, mạo danh. Như đã trình bày, Điều 25 Dự thảo Luật quy định:

“1. Khi nhận được thông tin có nội dung tố cáo nhưng *không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo* hoặc qua kiểm tra, xác minh không xác định được người tố cáo hoặc *người tố cáo sử dụng họ tên của người khác để tố cáo* thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không giải quyết tố cáo theo quy định của Luật này.

2. Trường hợp thông tin tố cáo quy định tại khoản 1 Điều này có nội dung rõ ràng về người có hành vi vi phạm pháp luật, có tài liệu, bằng chứng cụ thể về hành vi vi phạm pháp luật, có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì cơ quan, tổ chức tiếp nhận tiến hành

việc thanh tra, kiểm tra theo thẩm quyền hoặc chuyển đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền để tiến hành việc thanh tra, kiểm tra phục vụ cho công tác quản lý”.

Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật, chúng tôi cho rằng, nhà làm luật nên có sự phân biệt cụ thể giữa tố cáo nặc danh với tố cáo mạo danh. Đây là hai loại tố cáo khác nhau. Do đó, cơ chế pháp lý điều chỉnh cũng phải có sự phân biệt rõ ràng. Theo chúng tôi, nhà làm luật nên thừa nhận tố cáo nặc danh và không chấp nhận đối với tố cáo mạo danh bởi những lý do sau:

Thứ nhất, Điều 8 Dự thảo Luật quy định những hành vi bị nghiêm cấm trong tố cáo và giải quyết tố cáo. Tuy nhiên, Điều 8 Dự thảo Luật không quy định tố cáo nặc danh là một hành vi bị nghiêm cấm. Điều đó có nghĩa, cơ sở pháp lý cho sự tồn tại của tố cáo nặc danh là hiện hữu. Khác với tố cáo nặc danh, khoản 10 Điều 8 Dự thảo Luật nghiêm cấm hành vi “sử dụng họ tên của người khác để tố cáo”. Một khi đã là điều cấm của pháp luật thì đơn tố cáo mạo danh cho dù có chứa những thông tin, nội dung rõ ràng, cụ thể thì cũng không thể hợp pháp bởi thực chất đây là hành vi “gấp lừa bỏ tay người”, “ném đá giấu tay”. Bên cạnh đó, muốn biết được đó có phải là tố cáo mạo danh hay không thì trước đó chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo đã phải mất rất nhiều thời gian, công sức, tiền bạc để xác minh, tìm hiểu. Đây là điều không thể khuyến khích trong bối cảnh chủ thể giải quyết tố cáo luôn quá tải về công việc⁸. Đối

8 Trong khi việc giải quyết đơn tố cáo chính danh đã khó khăn, phức tạp, tốn nhiều thời gian, công sức thì liệu các chủ thể có thẩm quyền chấp nhận phân chia nguồn lực xem xét, xác minh, tìm kiếm người tố cáo mạo danh để rồi nhận được kết quả “vô ích” là không đúng người đã thực hiện việc tố cáo trên thực tế. Thay vì tốn nhiều thời gian, công sức tìm kiếm những thông tin không có ích liên quan đến tố cáo mạo danh, đối với tố cáo nặc danh, chủ thể có thẩm quyền không cần tìm kiếm, xác minh thông tin nhân thân mà tập trung vào giải quyết ngay đơn tố cáo (nếu có nội dung, thông

với tố cáo nặc danh - tố cáo mà chủ thể giấu tên và các thông tin cá nhân - thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo sẽ không mất công sức, thời gian tìm hiểu. Các chủ thể có thẩm quyền chỉ tập trung vào giải quyết tố cáo (nếu có nội dung, thông tin rõ ràng, có tài liệu, bằng chứng cụ thể). Do đó, việc giải quyết tố cáo nặc danh cũng sẽ nhanh và hiệu quả hơn so với tố cáo mạo danh.

Thứ hai, việc mạo danh một người khác để tố cáo chưa kể tố cáo đó là đúng hay sai sự thật thì cũng gây ảnh hưởng đến người bị mạo danh. Người bị mạo danh dù không thực hiện việc tố cáo nhưng vẫn có thể phải chịu sự trả thù, đe dọa, trù dập từ người bị tố cáo. Ngoài ra, nếu như đó là tố cáo sai sự thật thì người bị mạo danh có thể phải gánh chịu những hậu quả pháp lý bất lợi - những hậu quả không phải do hành vi vi phạm của người đó gây ra. Do đó, không nên chấp nhận hình thức tố cáo mạo danh bởi nếu thực sự người tố cáo muốn giấu thông tin cá nhân của mình thì hoàn toàn có thể thực hiện việc tố cáo thông qua hình thức tố cáo nặc danh.

Việc thừa nhận tố cáo nặc danh vẫn còn nhiều tranh cãi. Trong thực tế có rất nhiều lý do được viện dẫn nhằm bảo vệ cho quy định: “không thừa nhận tố cáo nặc danh” như: i. đa số các tố cáo nặc danh đều là tố cáo không đúng sự thật; ii. chấp nhận tố cáo nặc danh sẽ gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo, gây hỗn loạn đối với hoạt động tố cáo và giải quyết tố cáo; iii. đa số các tố cáo nặc danh thường được thực hiện vào giai đoạn bầu cử, bổ nhiệm hoặc dùng để đe dọa, uy hiếp cơ

quan, cá nhân gây mất đoàn kết nội bộ; iv. cơ chế xử lý đối với tố cáo nặc danh chưa hữu hiệu, đa số vẫn chưa được xử lý một cách triệt để do không thể xác định được danh tính của người thực hiện việc tố cáo⁹.

Tuy nhiên, các lập luận trên chưa thật sự thuyết phục và toàn diện bởi những lý do sau:

Thứ nhất, bỏ qua các yếu tố tiêu cực, tố cáo nặc danh là một nguồn thông tin quan trọng để có thể phát hiện và xử lý đối với những vi phạm pháp luật. Nếu không thừa nhận và tạo khuôn khổ pháp lý cho tố cáo nặc danh thì vô hình trung chúng ta đã bỏ qua một kênh thông tin quan trọng phản hồi về vi phạm pháp luật. Hơn nữa, trong cơ chế hiện nay, việc bảo vệ người tố cáo vẫn chưa hoàn thiện, thực thi pháp luật tố cáo còn nhiều hạn chế thì loại bỏ tố cáo nặc danh cũng đồng nghĩa với việc loại bỏ một công cụ, phương tiện để xử lý những vi phạm pháp luật.

Thứ hai, theo quy định pháp luật thì thẩm quyền giải quyết tố cáo liên quan đến cán bộ, công chức đa phần thuộc về người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Trên thực tế, lợi dụng quy định pháp luật không chấp nhận đối với tố cáo nặc danh nên những người đứng đầu thường né tránh việc giải quyết đơn tố cáo nặc danh. Lý do cũng dễ hiểu bởi việc giải quyết tố cáo, mà đặc biệt là tố cáo tham nhũng liên quan đến cán bộ, công chức do mình quản lý có thể dẫn đến tình trạng “lợi bất cập hại” là chính bản thân mình cũng bị “vạ lây” vì có thể bị quy kết vào hành vi “buông lỏng quản lý”, “thiếu trách nhiệm dẫn đến cấp dưới vi phạm phạm

tin rõ ràng, có tài liệu, bằng chứng cụ thể). Điều này sẽ làm cho tiến độ và hiệu quả giải quyết tố cáo được bảo đảm.

9 Phạm Thị Huệ, Một số vấn đề xử lý tố cáo nặc danh hiện nay. Truy cập <http://thanhtra.edu.vn/category/detail/632-mot-so-van-de-ve-xu-ly-to-cao-nac-danh-giai-doan-hien-nay.html>, ngày 21/5/2018.

luật”. Chấp nhận đối với tố cáo nặc danh sẽ khắc phục được thực trạng này, buộc những người đứng đầu phải xử lý vi phạm pháp luật nói chung và những hành vi tham nhũng nói riêng trong nội bộ cơ quan mình. Đây cũng là lý do mà nhiều đại biểu Quốc hội chấp nhận vấn đề tố cáo nặc danh¹⁰.

Thứ ba, chấp nhận tố cáo nặc danh có thể khắc phục các bất cập xoay quanh các quy định về bảo vệ người tố cáo. Luật Tố cáo năm 2011 và cả Dự thảo Luật quy định người tố cáo có quyền được giữ bí mật về thông tin cá nhân và việc giữ bí mật thông tin cá nhân là nghĩa vụ của người người giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, cơ chế giữ bí mật này vẫn chưa phát huy được hiệu quả, vẫn có nhiều trường hợp thông tin người tố cáo bị tiết lộ ra ngoài từ sự vô ý hay thậm chí là cố ý của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo¹¹. Vì vậy, nếu như chấp nhận việc tố cáo nặc danh thì thông tin của người tố cáo sẽ được giữ bí mật tuyệt đối.

Thứ tư, xuất phát từ tâm lý “được vạ thì má đã sưng” nên hiện nay nhiều người chưa dũng cảm thực hiện việc tố cáo chính danh. Thêm vào đó, người bị tố cáo thường là người có chức vụ, quyền hạn nên việc người tố cáo lo sợ bị trả thù, trù dập là hoàn toàn có thể cảm thông. Khi cơ chế bảo vệ người tố cáo và những người thân của họ chưa hoàn thiện, tình trạng trả thù, trù dập, đe dọa vẫn hiện hữu thì thừa nhận tố cáo nặc danh là một giải pháp hữu hiệu. Khi tố cáo nặc danh thì các thông tin cá nhân của người tố cáo không hiện hữu, do đó, người tố cáo không lo ngại bị trả thù, trù dập, đe dọa.

Cuối cùng, tuy Luật Khiếu nại năm 2011 không cho phép tố cáo nặc danh nhưng trên thực tế, các quy định pháp luật hiện hành đã ít nhiều thừa nhận vấn đề này. Cụ thể, khoản 4 Điều 54 Nghị định số 59/2013/NĐ-CP ngày 17/06/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng thừa nhận: “đối với những tố cáo không rõ họ, tên, địa chỉ người tố cáo nhưng nội dung tố cáo rõ ràng, bằng chứng cụ thể, có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nghiên cứu, tham khảo thông tin được cung cấp để phục vụ công tác phòng, chống tham nhũng”. Quy định này đã thể hiện sự thừa nhận đối với đơn thư tố cáo nặc danh liên quan đến phòng, chống tham nhũng. Trong trường hợp này, rõ ràng đã có sự mâu thuẫn giữa Luật Tố cáo năm 2011 và Nghị định số 59/2013/NĐ-CP. Tuy Nghị định số 59/2013/NĐ-CP có giá trị pháp lý thấp hơn Luật Tố cáo năm 2011 nhưng trên thực tế nếu liên quan đến tố cáo tham nhũng thì cơ quan nhà nước vẫn chấp nhận tố cáo nặc danh. Đặc biệt, cách quy định như trong Nghị định số 59/2013/NĐ-CP tỏ ra hợp lý và phù hợp với tinh thần của Công ước Liên hiệp quốc về chống tham nhũng hơn so với Luật Tố cáo năm 2011. Điều này càng trở nên có ý nghĩa trong bối cảnh cơ chế bảo vệ người tố cáo ở nước ta vừa yếu lại vừa thiếu.

Chấp nhận tố cáo nặc danh không đồng nghĩa với việc tất cả đơn thư tố cáo nặc danh đều được xem xét giải quyết. Theo đó, chỉ những tố cáo nặc danh thỏa mãn đầy đủ các điều kiện luật định thì mới được thụ lý giải quyết. Theo chúng tôi, nhằm phát huy ưu điểm cũng như hạn chế nhược điểm của

10 Tổng Thư ký Quốc hội (Quốc hội khóa XIV), Báo cáo số 1718/BC-TTKQH tổng hợp ý kiến của các Đoàn đại biểu Quốc hội và các cơ quan, tổ chức về dự án Luật Tố cáo (sửa đổi), ngày 16/5/2018, tr. 15.

11 Tuổi trẻ online, Đề lộ người tố cáo, chủ tịch Đồng Tháp phạm luật nghiêm trọng, ngày 9/6/017. Truy cập: <http://tuoi-tre.vn/tin/phap-luat/20170609/de-lo-nguoi-to-cao-chu-tich-dong-thap-pham-luat-nghiem-trong/1328538.html>, ngày 21/5/2018.

tố cáo nặc danh, pháp luật nên quy định theo hướng chấp nhận những tố cáo nặc danh có nội dung rõ ràng, có chứng cứ, có thể kiểm tra xác minh. Đồng thời, nhà làm luật cũng phải đưa ra những tiêu chí cụ thể, rõ ràng để các cơ quan chức năng có thể dựa vào đó nhằm xem xét thụ lý, giải quyết một tố cáo nặc danh.

Trên cơ sở thừa nhận tố cáo nặc danh, Dự thảo Luật cần đưa ra các khái niệm cũng như xác định quy chế pháp lý liên quan đến tố cáo nặc danh, mạo danh. Hiện nay, Luật Tố cáo năm 2011 chỉ quy định “người tố cáo có có nghĩa vụ nêu rõ họ tên, địa chỉ của mình” và không đưa ra khái niệm về tố cáo nặc danh, mạo danh. Dự thảo Luật có đề cập đến tố cáo nặc danh và tố cáo mạo danh nhưng vẫn đi theo các quy định của Luật Tố cáo năm 2011 là không đưa ra khái niệm thế nào là tố cáo nặc danh, mạo danh. Việc đưa ra các khái niệm về tố cáo nặc danh, mạo danh trong pháp luật tố cáo là rất cần thiết và phải được định nghĩa cụ thể tại Điều 2 Dự thảo Luật về giải thích từ ngữ. Theo đó, Điều 2 Dự thảo Luật về Giải thích từ ngữ có thể quy định:

“Trong Luật này, các từ ngữ dưới đây được hiểu như sau:

...

Tố cáo nặc danh là việc người tố cáo giấu đi tên, họ, địa chỉ cũng như các thông tin cá nhân khác của mình để báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi trái pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.

Tố cáo mạo danh là việc một người tố cáo sử dụng tên, họ, địa chỉ cũng như các thông tin cá nhân của một người khác để báo

cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi trái pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức”.

Từ khái niệm này, cá nhân, tổ chức có thể phân biệt được đâu là tố cáo nặc danh, đâu là tố cáo mạo danh. Bên cạnh việc đưa ra khái niệm tố cáo nặc danh, tố cáo mạo danh, pháp luật cũng cần phải đưa ra những quy chế pháp lý đối với từng loại tố cáo nhằm tạo ra cơ chế xử lý hiệu quả đối với từng loại tố cáo. Theo đó, Điều 25 Dự thảo Luật nên được thiết kế như sau:

“Điều 25. Tiếp nhận, xử lý thông tin tố cáo nặc danh và tố cáo mạo danh

1. Khi nhận được thông tin *tố cáo mạo danh* thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền không giải quyết tố cáo theo quy định của Luật này.

2. Trường hợp nhận được thông tin *tố cáo nặc danh* nhưng có nội dung rõ ràng về người có hành vi trái pháp luật, có tài liệu, bằng chứng cụ thể về hành vi trái pháp luật, có cơ sở để thẩm tra, xác minh thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tố cáo nghiên cứu, xem xét, quyết định giải quyết theo quy định của Luật này. Trường hợp không thuộc thẩm quyền giải quyết thì cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp nhận thông tin tố cáo có trách nhiệm thông báo với cơ quan có thẩm quyền để giải quyết”¹².

4. Kết luận

Tố cáo nặc danh chưa bao giờ là vấn đề mới nhưng cũng không bao giờ là cũ. Ngay từ những năm đầu tiên sau khi cách mạng thành công, Nhà nước Việt Nam đã có sự quan tâm đặc biệt đến vấn đề tố cáo nặc danh.

12 Ủy ban thường vụ Quốc hội Khóa XIV, Báo cáo số 264/BC-UBTVQH14 giải trình, tiếp thu chính lý dự thảo Luật Tố cáo (sửa đổi), ngày 04/5/2018, tr. 10.

(Xem tiếp trang 57)

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC ĐỐI VỚI HỌC SINH DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở TÂY NGUYÊN - NHỮNG KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Đào Thị Tùng*

* Học viên Chính trị Khu vực III

Thông tin bài viết:

Từ khóa: chính sách giáo dục, giáo dục dân tộc, học sinh dân tộc thiểu số, Tây Nguyên

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/03/2018

Biên tập : 13/05/2018

Duyệt bài : 23/05/2018

Article Information:

Keywords: Education policy; ethnic education; pupils of ethnic minorities; Central Highlands

Article History:

Received : 20 Mar. 2018

Edited : 21 May 2018

Approved : 23 May 2018

Tóm tắt:

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã đầu tư nguồn lực lớn để phát triển kinh tế - xã hội gắn với chính sách dân tộc ở Tây Nguyên. Xác định “giáo dục, đào tạo là quốc sách hàng đầu”, nhiều chủ trương, chính sách phát triển giáo dục, đào tạo cho Tây Nguyên được Đảng, Nhà nước ta ban hành, tạo tiền đề, động lực cho sự phát triển bền vững của khu vực. Tuy nhiên, chính sách giáo dục đối với học sinh dân tộc thiểu số nói chung, dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên nói riêng vẫn đang đối diện với nhiều thách thức, cần phải được tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới.

Abstract

The Communist Party and State have used huge resources for socio-economic developments in association with the ethnic policy in the Central Highlands. It is defined "education and training as the top national policy", and a series of specific guidelines and policies on ethnic minority education have been released to support and encourage the sustainable developments of Central Highlands. However, the ethnic education policy is still facing many challenges, still cannot solve all the local difficulties and it needs to be further reviewed and improved in coming time.

1. Chính sách phát triển giáo dục đối với học sinh dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên

Hệ thống chính sách về phát triển giáo dục, đào tạo của Nhà nước được ban hành và thực hiện đối với học sinh dân tộc thiểu số (DTTS) ở Tây Nguyên gồm 2 nhóm: chính sách quốc gia có phạm vi, hiệu lực trên toàn

quốc (trong đó có các đối tượng điều chỉnh hoạt động trên địa bàn Tây Nguyên) và chính sách đặc thù được ban hành và có hiệu lực riêng đối với Tây Nguyên.

1.1 Nhóm chính sách quốc gia được thực hiện ở Tây Nguyên

Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ

sung 2009), Luật Phổ cập giáo dục tiểu học năm 1991, Luật Bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004, Luật Trẻ em năm 2016... đều có các quy định để bảo đảm quyền được giáo dục của học sinh DTTS. Bên cạnh đó, Nhà nước còn ban hành nhiều chính sách, quy định liên quan đến phát triển giáo dục, đào tạo như chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập theo quy định tại Nghị định số 49/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 của Chính phủ; các chính sách đối với trẻ em và học sinh mẫu giáo, giáo viên mầm non theo Quyết định số 60/2011/QĐ-TTg ngày 26/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ; chính sách ưu tiên cử tuyển vào các trường đại học, cao đẳng, dự bị đại học, các trường chuyên nghiệp đối với học sinh sau khi tốt nghiệp trung học phổ thông ở các trường phổ thông dân tộc nội trú (DTNT); chính sách dạy nghề đối với học sinh DTTS nội trú theo Quyết định số 267/2005/QĐ-TTg ngày 31/5/2005 của Thủ tướng Chính phủ; chính sách khuyến khích nhà giáo dạy học ở các vùng khó khăn, vùng đồng bào DTTS và giáo dục hòa nhập theo Nghị định số 35/209/QH12 của Quốc hội khóa XII;... Các chính sách đó đã góp phần động viên, tạo điều kiện cho con em các DTTS đến trường, nâng cao chất lượng học tập.

1.2 Nhóm chính sách dành riêng cho Tây Nguyên

Thời gian qua, Đảng, Nhà nước ta đã ban hành những chính sách về phát triển giáo dục, đào tạo dành riêng cho Tây Nguyên. Nghị quyết số 10-NQ/TW, ngày 18/01/2002 của Bộ Chính trị (khóa IX) về “Phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng, an ninh vùng Tây Nguyên thời kỳ 2001- 2010”; Quyết định số 1951/QĐ-TTg ngày 01/11/2011 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về phát triển giáo dục, đào tạo và

dạy nghề các tỉnh Tây Nguyên và các huyện miền núi của các tỉnh giáp Tây Nguyên giai đoạn 2011 - 2015; Quyết định số 276/QĐ-TTg ngày 18/2/2014 của Thủ tướng về Kế hoạch triển khai thực hiện Kết luận số 12-KL/TW ngày 24/10/2011 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 10-LK/TW của Bộ Chính trị (khóa IX) phát triển vùng Tây Nguyên thời kỳ 2011-2020; Nghị quyết số 46/NQ-CP ngày 09/6/2017 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện các chính sách được quy định tại Quyết định số 1951/QĐ-TTg đến hết ngày 31/12/2020. Đó là những chủ trương, chính sách lớn của Đảng, Nhà nước đối với giáo dục và đào tạo vùng Tây Nguyên.

Bên cạnh các chính sách của trung ương, chính quyền địa phương các tỉnh Tây Nguyên còn ban hành các chính sách hỗ trợ riêng của mình (với nguồn tài chính từ ngân sách tỉnh). Điển hình là Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Kon Tum trong việc thực hiện Quyết định số 112/2007/QĐ-TTg hỗ trợ tiền ăn cho học sinh trong các trường dân tộc bán trú; Quyết định số 143/QĐ-UB ngày 26/01/2010 của UBND tỉnh Đắk Nông về chính sách hỗ trợ kinh phí cho học sinh, sinh viên người DTTS tỉnh Đắk Nông; Nghị quyết số 31/2016/NQ-HĐND ngày 06/9/2016 của Hội đồng nhân dân tỉnh về việc ban hành chính sách hỗ trợ học sinh, sinh viên DTTS thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo tỉnh Đắk Nông từ năm học 2016-2017 đến năm học 2020-2021; tỉnh Đắk Lắk triển khai thực hiện các chính sách hỗ trợ cho học sinh ở các trường phổ thông DTNT, bán trú, học sinh học tiếng Êđê, giáo viên dạy tiếng Êđê, thực hiện chính sách hỗ trợ sách giáo khoa cho học sinh nghèo ...

Những chính sách trên đã thể hiện sự quan tâm của Đảng, Nhà nước ta đối với sự

nghiệp giáo dục nói chung và giáo dục dân tộc ở Tây Nguyên nói riêng, thực hiện công bằng trong giáo dục, nâng cao mặt bằng dân trí, là động lực quan trọng nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững Tây Nguyên.

2. Kết quả thực hiện chính sách giáo dục đối với học sinh dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên

2.1 Những kết quả đạt được

Nhìn chung, các chính sách phát triển giáo dục dân tộc đã được các địa phương tổ chức triển khai thực hiện nghiêm túc, kịp thời; vì vậy thời gian qua mặc dù còn đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức nhưng sự nghiệp giáo dục Tây Nguyên đã thu được nhiều kết quả quan trọng.

Trong vùng DTTS, nhận thức về giáo dục ngày càng chuyển biến rõ nét. Với phương châm có dân sinh là có trường lớp, đến nay phần lớn các thôn, buôn, làng, các xã ở các tỉnh Tây Nguyên đều có nhà trẻ, trường mẫu giáo, trường tiểu học, trung học cơ sở thu hút ngày càng đông các cháu trong độ tuổi đến trường. Phần lớn các trường học ở vùng đồng bào DTTS tại chỗ đều được xây dựng kiên cố, bán kiên cố, không còn tranh tre nứa lá, không còn tình trạng học 3 ca, mà số trường tiểu học tổ chức học 2 buổi/ngày ngày càng tăng lên. Riêng về hệ thống các trường phổ thông DTNT những năm gần đây được đặc biệt quan tâm. Hiện nay tất cả các huyện có từ 10.000 người DTTS trở lên đều có trường phổ thông DTNT. Năm học 2016 - 2017, Tây Nguyên có 59 trường phổ thông DTNT (tăng 15 trường so với năm học 2011 - 2012), trong đó 06 trường cấp tỉnh và

53 trường cấp huyện. Tổng số học sinh phổ thông DTNT Tây Nguyên năm học 2016 - 2017 là 14.454 học sinh (trong đó cấp tỉnh là 3.249 học sinh và cấp huyện là 11.205 học sinh). Tỷ lệ học sinh học trường phổ thông DTNT so với học sinh DTTS cấp trung học của vùng là 7,23% (tăng 0,57% so với năm học 2010 - 2011)¹.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho con em đồng bào DTTS ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa đến trường, các tỉnh Tây Nguyên cũng chú trọng phát triển về quy mô, mạng lưới trường phổ thông dân tộc bán trú (DTBT). Nếu năm học 2012 -2013, toàn vùng có 5 tỉnh có trường phổ thông DTBT, gồm 81 trường và 10.682 học sinh bán trú, thì đến năm học 2016 -2017, toàn vùng có 97 trường và 12.753 học sinh bán trú. Chất lượng giáo dục của hệ thống trường phổ thông DTBT ngày càng được nâng lên. Năm học 2016-2017, số học sinh hoàn thành cấp tiểu học đạt 98,9%; cấp trung học cơ sở 92%; số học sinh đạt thành tích từ cấp huyện trở lên chiếm 3% ở cả 2 cấp học; số trường đạt chuẩn quốc gia ở cấp tiểu học là 05 trường, cấp trung học cơ sở 01 trường. Kết quả này đã khẳng định chất lượng giáo dục của các trường phổ thông DTBT ở Tây Nguyên đã đạt được nhiều tiến bộ rõ rệt, mặt bằng chất lượng có thể đặt ngang bằng với các trường có điều kiện thuận lợi của vùng². Hệ thống trường phổ thông DTBT đã và đang làm thay đổi tích cực chất lượng giáo dục ở Tây Nguyên hiện nay. Sự phát triển ổn định về quy mô, số lượng và nâng cao chất lượng đã góp phần huy động tối đa học sinh trong độ tuổi tới trường, giảm tỷ lệ học sinh bỏ học,

1 Bộ Giáo dục và Đào tạo: Báo cáo tình hình phát triển giáo dục và đào tạo vùng Tây Nguyên năm 2017.

2 Bộ Giáo dục và Đào tạo, Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh: Tài liệu Hội nghị phát triển giáo dục và đào tạo vùng Tây Nguyên tổ chức ngày 17/10/2017 tại Đà Lạt, trang 04.

nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện; góp phần quan trọng vào việc củng cố và duy trì kết quả phổ cập giáo dục tiểu học, phổ cập giáo dục trung học cơ sở, nâng cao dân trí và phát triển nguồn nhân lực vùng DTTS ở Tây Nguyên.

Các tỉnh Tây Nguyên cũng phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành liên quan nghiên cứu, biên soạn nhiều tài liệu, sách giáo khoa... bằng tiếng DTTS (tiếng nói, chữ viết của người DTTS có đông dân số nhất ở từng địa phương) đưa vào giảng dạy ở các trường tiểu học tại các vùng đồng bào DTTS, các trường phổ thông DTNT. Tính đến năm học 2016 -2017, toàn vùng Tây Nguyên có 107 trường, 626 lớp, với 14.964 học sinh học tiếng Ê Đê, 84 trường, 392 lớp với 8.726 học sinh học tiếng Jrai; 26 trường, 68 lớp với 1.991 học sinh học tiếng Bana³. Bên cạnh đó, việc bồi dưỡng giáo viên dạy tiếng dân tộc và bồi dưỡng phương pháp dạy học tiếng Việt như một ngôn ngữ thứ hai cho học sinh DTTS được các cơ sở giáo dục và đào tạo triển khai tích cực, góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng dạy học, giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa của các dân tộc Tây Nguyên.

Giáo dục chuyên nghiệp, dạy nghề và đại học cũng được phát triển mạnh. Đến nay, Tây Nguyên có 05 trường đại học, 04 phân hiệu/cơ sở của các trường đại học và 9 trường cao đẳng. Với quy mô sinh viên chính quy tại các trường trên địa bàn của vùng năm học 2016-2017 là 31.386 sinh viên, chiếm 1,77 tổng số sinh viên cả nước (trong đó sinh viên đại học là 19.980 và cao đẳng là 11.406), tỷ lệ sinh viên người DTTS đạt từ 18% -20% trở lên trong tổng số sinh

viên của các trường đại học, cao đẳng trong vùng⁴.

Một trong những chính sách phát triển giáo dục dân tộc là thực hiện chế độ cử tuyển học sinh dân tộc tốt nghiệp trung học phổ thông vào theo học tại các trường đại học, cao đẳng nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho học sinh dân tộc được tiếp cận giáo dục trình độ cao và tạo nguồn cán bộ DTTS tương lai. Trong những năm qua, đã có hàng nghìn con em đồng bào dân tộc Tây Nguyên được cử tuyển vào học tại các trường đại học, cao đẳng và trung cấp chuyên nghiệp trong vùng và trên cả nước.

Các tỉnh Tây Nguyên thực hiện đầy đủ các chế độ, chính sách đối với học sinh DTTS như cấp miễn phí sách, vở, đồ dùng học tập, bảo hiểm y tế, cấp học bổng, tín dụng cho học sinh, sinh viên, ưu tiên trong tuyển sinh, đào tạo theo địa chỉ sử dụng... Nhờ có các chính sách hỗ trợ này, nhiều con em đồng bào DTTS được học tập, đào tạo, góp phần tăng tỷ lệ các em đến trường. Con em các dân tộc đều có người học đại học, cao đẳng và các trường dạy nghề. Nhiều em đã có những nỗ lực và đạt thành tích cao trong học tập, qua đó đã bổ sung thêm một nguồn lực được đào tạo cơ bản phục vụ cho các vùng đồng bào DTTS.

2.2 Những hạn chế, khó khăn

Thực tế cho thấy, các chính sách của Nhà nước đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả tích cực, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác giáo dục, đào tạo vùng DTTS Tây Nguyên phát triển. Tuy nhiên, chính sách giáo dục dân tộc hiện nay vẫn đang đối diện với nhiều thách thức, vẫn chưa

3 Bộ Giáo dục và Đào Tạo, Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh: Sdd, tr. 04.

4 Bộ Giáo dục và Đào Tạo, Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, Đại học Quốc gia TP Hồ Chí Minh: Sdd, tr. 06.

thể giải quyết được hết những khó khăn của địa phương, cụ thể như:

Nhìn chung chất lượng học tập của học sinh DTTS trên địa bàn Tây Nguyên còn thấp, còn có sự chênh lệch lớn về chất lượng giáo dục giữa học sinh người DTTS và học sinh người Kinh. Ở nhiều vùng sâu, vùng xa, khoảng cách từ nhà ở đến trường học còn lớn, nhiều hộ đồng bào dân tộc nghèo còn thói quen đưa con đi rẫy, chưa quan tâm, chăm lo đến việc học tập của con cái.

Cơ sở vật chất, trang thiết bị dạy học đối với giáo dục mầm non còn thiếu và chưa đồng bộ. Tỷ lệ phòng bán kiên cố còn chiếm quá nửa tổng số phòng học, còn nhiều điểm trường nhỏ lẻ, phân tán. Tỷ lệ nhập học ở bậc mẫu giáo thấp, chỉ đạt 33%, bằng 2/3 mức trung bình của cả nước (khoảng 46,4%)⁵. Tỷ lệ đi học mẫu giáo của các em DTTS thấp dẫn đến việc các cháu chưa được chuẩn bị tốt về kỹ năng nói tiếng Việt trước khi vào lớp 1, khiến các cháu gặp rất nhiều khó khăn khi đi học, làm hạn chế khả năng tiếp thu kiến thức và học tập hòa nhập, là một trong những nguyên nhân dẫn đến tỷ lệ bỏ học cao và ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng học tập của những năm học tiếp theo.

Nguồn lực đầu tư cho giáo dục dân tộc nội trú chưa đáp ứng yêu cầu. Đa số các trường phổ thông DTNT cấp huyện được

đầu tư xây dựng từ những năm 80, 90 của thế kỷ trước, nên hầu hết các hạng mục công trình đã xuống cấp trầm trọng; nhiều hạng mục phục vụ cho hoạt động giáo dục và nuôi dưỡng học sinh chưa được đầu tư như: phòng học bộ môn, thư viện, nhà tập đa năng, phòng y tế, công trình vệ sinh, nước sạch... Vì vậy, nhu cầu xây mới, bổ sung, nâng cấp, cải tạo cơ sở vật chất trường phổ thông DTNT của các tỉnh Tây Nguyên rất lớn, trong khi nguồn vốn chủ yếu bố trí từ Chương trình mục tiêu quốc gia giáo dục đào tạo hàng năm rất hạn hẹp. Điều này ảnh hưởng đến chất lượng dạy học và các hoạt động giáo dục của nhà trường.

Việc thực hiện một số chính sách đặc thù về giáo dục, đào tạo ở vùng đồng bào DTTS chưa tốt. Đặc biệt là các chính sách như: cử tuyển, đào tạo theo địa chỉ mặc dù rất thiết thực nhưng triển khai kém, chất lượng đào tạo và sử dụng chưa cao⁶. Nhận thức về chính sách này còn khác nhau nên một số địa phương không mặn mà khi triển khai thực hiện các chính sách này.

Việc triển khai một số chính sách có lúc, có nơi còn chậm trễ, thiếu đồng bộ, thực hiện chưa tốt; một số chính sách đối với giáo viên, nhân viên, học sinh vùng DTTS khó khăn vẫn còn hạn chế, bất cập về đối tượng được hưởng, định mức, thời

5 PGS.TS. Bùi Tất Thắng (chủ nhiệm) (2015), Đề tài mã số TN3/X08: Vấn đề giáo dục, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cho phát triển bền vững Tây Nguyên, tr. 46.

6 Chính sách cử tuyển vào các trường đại học, cao đẳng đang có những bất cập: học sinh cử tuyển được hưởng nhiều ưu đãi trong thời gian học tập và được phân công công tác (bổ trí việc làm) sau khi tốt nghiệp đại học, cao đẳng, trong khi những học sinh DTTS khác sau khi tốt nghiệp trung học phổ thông tự thi đỗ vào các trường cao đẳng, đại học công lập không được hưởng chế độ ưu đãi trong quá trình học tập và không được ưu tiên bổ trí việc làm, điều đó dường như tạo ra sự không công bằng trong cùng đối tượng học sinh DTTS. Mặt khác, khi tiến hành cử tuyển, không có quy định điều kiện về chọn ngành học, mà để học sinh cử tuyển tự chọn ngành, nên các em chọn những ngành chưa thực sự cần thiết đối với địa phương hoặc những ngành hiện được đào tạo nhiều trong xã hội, nên sau khi tốt nghiệp khó bố trí việc làm. Bên cạnh đó, quy trình chọn học sinh cử tuyển chưa được tuân thủ nghiêm nên chất lượng (kiến thức) của sinh viên cử tuyển không đảm bảo dẫn đến kết quả tốt nghiệp của một số sinh viên cử tuyển thấp, đó là nguyên nhân nhiều cơ quan, đơn vị không muốn tuyển dụng sinh viên cử tuyển vào làm việc.

gian hưởng, phương thức hỗ trợ⁷... hầu hết các địa phương vùng DTTS tỷ lệ hộ nghèo cao, điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, nên mặc dù đã được ưu tiên, nhưng do nguồn lực ngân sách có hạn nên chưa đáp ứng được nhu cầu kinh phí đầu tư thực hiện các mục tiêu giáo dục và đào tạo; vẫn còn thiếu cơ chế, chính sách đặc thù để phát triển giáo dục dân tộc Tây Nguyên.

3. Một số kiến nghị phát triển giáo dục đối với học sinh dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên

Một là, đẩy mạnh công tác tuyên truyền về vai trò của giáo dục dân tộc, nâng cao ý thức tự học của mọi tầng lớp nhân dân

Triển khai và nâng cao các hoạt động tuyên truyền, vận động đổi mới trong toàn xã hội về vai trò của giáo dục dân tộc đối với công tác xóa đói, giảm nghèo, nâng cao tri thức, nâng cao chất lượng cuộc sống trong vùng đồng bào dân tộc, thúc đẩy sự phát triển bền vững Tây Nguyên. Theo đó, phát triển bền vững phải trên cơ sở nền giáo dục - đào tạo toàn diện, tiên tiến luôn luôn được đổi mới. Cần tăng cường phối hợp với các cơ quan thông tấn báo chí của trung ương và địa phương thực hiện tốt công tác tuyên truyền về các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đối với phát triển giáo dục dân tộc để có được sự thống nhất từ nhận thức đến hành động của lãnh đạo các cấp và người

dân quan tâm, nâng cao ý thức học tập, thúc đẩy sự phát triển giáo dục dân tộc.

Hai là, rà soát các chính sách phát triển giáo dục dân tộc; điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn

Tiếp tục thực hiện đầy đủ và kịp thời các chính sách hiện hành về phát triển giáo dục nói chung, các chính sách giáo dục đối với học sinh DTTS ở Tây Nguyên nói riêng. Rà soát lại các chính sách hiện hành, trên cơ sở đó đề xuất, kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành liên quan sửa đổi, bổ sung, ban hành các chính sách phát triển giáo dục và đào tạo vùng DTTS giai đoạn mới cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, chú ý đến những chính sách đặc thù cho giáo dục dân tộc Tây Nguyên.

Ba là, rà soát, quy hoạch lại mạng lưới các cơ sở giáo dục, đào tạo

Tập trung đầu tư nguồn lực sớm kiên cố hóa, chuẩn hóa cơ sở vật chất trường lớp ở tất cả các cấp học đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện. Các địa phương trong vùng cần rà soát lại mạng lưới các cơ sở giáo dục. Trước mắt cần ưu tiên đầu tư xây dựng trường học mới cho các xã chưa có trường mầm non, khắc phục tình trạng trường học xuống cấp, chú trọng đầu tư cơ sở vật chất các điểm trường lẻ để tăng quy mô huy động trẻ đến lớp, cần phát triển hệ thống trường lớp mầm non đến tận cụm

7 Thông tư liên tịch số 109/2009/TTLT-BTC-BGDĐT ngày 29/5/2009 của Bộ Giáo dục và Đào tạo và Bộ Tài chính về hướng dẫn một số chế độ tài chính đối với học sinh các trường phổ thông DTNT và các trường dự bị đại học dân tộc quy định: học sinh đang học tại các trường trên được hưởng học bổng chính sách bằng 80% mức lương cơ sở của Nhà nước và được hưởng 12 tháng trong năm. Với mức trợ cấp như vậy là thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu về ăn ở và sinh hoạt của học sinh hiện nay. Học sinh lưu ban chỉ được hưởng 50% suất học bổng, quy định này có tác dụng trong việc khuyến khích học sinh chăm chỉ và tập trung học tập để đạt được kết quả học tập cao, song đối với học sinh nội trú nhà nghèo khi lưu ban, nếu được hưởng 50% học bổng thì cuộc sống sẽ khó khăn dễ dẫn đến bỏ học giữa chừng. Đối với trường phổ thông DTBT: với mức hỗ trợ tiền ăn cho học sinh bán trú theo Nghị định số 116/2016/NĐ-CP ngày 18/7/2016 của Chính phủ quy định chính sách mỗi học sinh được hỗ trợ mỗi tháng bằng 40% mức lương cơ sở và được hưởng không quá 9 tháng/năm/học sinh là quá thấp.

điểm dân cư để tăng tỷ lệ các cháu được đi học mẫu giáo trước khi được vào học lớp 1; ưu tiên nguồn vốn để từng bước hoàn thiện mạng lưới các trường học phổ thông, bảo đảm đáp ứng nhu cầu đi học của học sinh trong độ tuổi. Quy hoạch giáo dục mầm non, phổ thông, giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học phải đảm bảo tính liên thông, gắn chặt với các chỉ số phân luồng giáo dục, đáp ứng nhu cầu học tập của học sinh DTTS và yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Bốn là, xây dựng đội ngũ giáo viên, giảng viên và cán bộ quản lý giáo dục đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục, đào tạo

Xây dựng quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý, nhà giáo phù hợp với yêu cầu đổi mới giáo dục. Nâng dần đội ngũ, cán bộ, giáo viên là người DTTS ở các cấp quản lý giáo dục và trong các cơ sở giáo dục; làm tốt công tác cử tuyển; gắn đào tạo với sử dụng, đảm bảo đúng số lượng, cơ cấu, ngành nghề, trình độ, chức danh theo địa chỉ, đảm bảo yêu cầu công tác, xây dựng đội ngũ giáo viên là người DTTS đạt chuẩn. Ở cấp học mầm non, tiểu học có số lượng lớn học sinh DTTS theo học nên bố trí giáo viên đứng lớp là người DTTS, điều này là cần thiết và hợp lý khi nhiều học sinh dân tộc vào lớp Một còn chưa nói thạo hoặc thậm chí chưa biết nói tiếng Việt. Bố trí một phần kinh phí phù hợp từ nguồn ngân sách chi cho đào tạo, bồi dưỡng của địa phương để ưu tiên bồi dưỡng tiếng DTTS cho giáo viên bậc học mầm non và tiểu học công tác tại các vùng đồng bào DTTS. Thực hiện đúng, đầy đủ, kịp thời các chế độ, chính sách cho giáo viên và cán bộ quản lý, đặc biệt phải ưu tiên tối đa cho các nhà giáo đang công tác tại vùng sâu, vùng đặc biệt khó khăn.

Năm là, đổi mới chương trình giáo

dục các cấp học và nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo

Tập trung nghiên cứu cải tiến phương pháp, nội dung, chương trình học và các bộ sách giáo khoa phù hợp với học sinh DTTS. Cả chương trình học cũng như nội dung kiến thức trong sách giáo khoa cần được điều chỉnh theo hướng phù hợp với khả năng của học sinh DTTS, nhất là cấp tiểu học, tạo điều kiện cho các em được tiếp cận ngay với tiếng Việt từ cấp học mầm non và tiểu học nhằm nâng khả năng tiếp thu của các em, góp phần giải quyết tình trạng học sinh bỏ học và không nắm được kiến thức cơ bản. Từng bước đổi mới phương pháp, nâng cao chất lượng dạy học theo hướng phát triển năng lực, phẩm chất người học, tăng cường các hoạt động xã hội, phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo của học sinh DTTS.

Sáu là, nâng cao chất lượng đời sống mọi mặt cho đồng bào DTTS

Trong thời gian tới, các tỉnh Tây Nguyên đề nghị Chính phủ tiếp tục chỉ đạo các bộ, ngành xây dựng chính sách về dân tộc, miền núi nói chung, Tây Nguyên nói riêng mang tính tập trung, có nhiều nội dung, giải quyết nhiều mục tiêu với nguồn lực đủ mạnh cho từng vùng. Nhất là ưu tiên giải quyết đất sản xuất, đất ở, nước sinh hoạt, đào tạo nguồn nhân lực, giải quyết việc làm, xuất khẩu lao động; thực hiện chính sách giao đất, giao rừng cho cộng đồng DTTS quản lý để phát triển trồng, chăm sóc, bảo vệ và khai thác rừng hiệu quả; hỗ trợ phát triển sản xuất các sản phẩm nông nghiệp, kết nối thị trường tiêu thụ; hỗ trợ đầu tư, nâng cấp và xây dựng mới hồ chứa, công trình thủy lợi, hỗ trợ khai hoang mở rộng diện tích đất sản xuất... để góp phần nâng cao chất lượng đời sống đồng bào DTTS Tây Nguyên■

HOÀN THIỆN QUY TRÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT LUẬT, PHÁP LỆNH

Dương Hồng Thị Phi Phi*

Trần Thị Ánh Minh**

* ThS. GV. Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

** ThS. GV. Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Văn bản quy định chi tiết; văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh; luật, pháp lệnh; quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/12/2017

Biên tập : 02/03/2018

Duyệt bài : 09/03/2018

Article Infomation:

Keywords: Detailing documents; detailing documents of laws, ordinances; law, ordinance; Procedures for promulgation of detailing documents of laws, ordinances.

Article History:

Received : 12 Dec. 2017

Edited : 02 Mar. 2018

Approved : 09 Mar. 2018

Tóm tắt:

Bài viết phân tích những quy định pháp luật về quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết (điều, khoản, điểm) luật, pháp lệnh, đưa ra nhận xét, đánh giá về những ưu điểm và hạn chế của pháp luật về vấn đề này. Trên cơ sở đó, đề xuất một số kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết nói chung, văn bản quy định chi tiết (điều, khoản, điểm) luật, pháp lệnh nói riêng.

Abstract

This article provides analysis of the legal provisions on the procedure for promulgation of detailing documents of articles, clauses, points in laws, ordinances, as well as giving some comments and assessments in the advantages and disadvantages of the law in this issue. Based on such analyses, the authors also provide a number of recommendations to improve the legal provisions on the procedure for promulgation of detailing documents in general and detailing documents of articles, clauses, points in laws, ordinances in particular.

1. Quy định của pháp luật về quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh

Theo quy định của Luật Ban hành văn

bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, văn bản quy định chi tiết (QĐCT) do nhiều chủ thể ban hành với các tên gọi khác nhau và QĐCT nhiều loại VBQPPL. Trong đó, văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh có vị

trí quan trọng trong hệ thống VBQPPL. Điều này trước hết xuất phát từ tầm quan trọng của luật, pháp lệnh. Tuy khác nhau về cơ quan ban hành, hiệu lực pháp lý nhưng cả hai loại văn bản này (luật, pháp lệnh), nếu xét về nội dung điều chỉnh thì đều có chung bản chất của “văn bản luật”. Bởi lẽ, pháp lệnh - “một dạng lập pháp ủy quyền được ban hành để điều chỉnh những mối quan hệ xã hội quan trọng tương đối ổn định, nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc luật chưa điều chỉnh một cách đầy đủ”¹. Vì vậy, đối tượng điều chỉnh của luật và pháp lệnh đều là những mối quan hệ xã hội cơ bản, quan trọng trong cuộc sống mang tính phổ quát, điển hình. Cũng chính vì điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính phổ quát, điển hình nên trong nhiều trường hợp, nội dung của luật, pháp lệnh không cụ thể, chỉ mang tính chất quy định chung. Vì vậy, việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành và QĐCT luật, pháp lệnh là cần thiết.

Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL, quy trình ban hành văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh gồm các giai đoạn chính sau:

*Giai đoạn 1: Lập danh mục văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh*². Lập danh mục văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh là một thủ tục bắt buộc trong quy trình ban hành văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Quy định này nhằm tạo điều kiện cho các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh có hiệu lực cùng thời điểm với hiệu lực của luật, pháp lệnh được QĐCT.

Giai đoạn 2: Chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo và soạn thảo

*văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh*³. Giai đoạn này bao gồm các công đoạn cụ thể như: (1) phân công cơ quan chủ trì soạn thảo và thành lập Ban soạn thảo (nếu có); (2) xây dựng dự thảo; (3) lấy ý kiến góp ý cho dự thảo; (4) thẩm định dự thảo.

Giai đoạn 3: Thẩm tra dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh. Thẩm tra là việc các chủ thể có thẩm quyền tiến hành xem xét, đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi của dự thảo văn bản trước khi trình các chủ thể có thẩm quyền xem xét, thông qua.

Giai đoạn 4: Trình, xem xét, thông qua dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh. Ở giai đoạn này các công việc được tiến hành như sau:

Một là, trình dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh. Trên cơ sở tiếp thu các ý kiến đóng góp của cá nhân, cơ quan, tổ chức liên quan, tiếp thu báo cáo thẩm định và thẩm tra, cơ quan soạn thảo hoàn thiện nội dung văn bản, chuẩn bị đầy đủ hồ sơ để tiến hành trình dự thảo văn bản QĐCT của luật, pháp lệnh đến cơ quan có thẩm quyền ban hành như: Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh...

Hai là, thảo luận, xem xét, thông qua dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh. Đối với dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh đã được hoàn chỉnh mà trong báo cáo thẩm định hoặc báo cáo thẩm tra, cơ quan có thẩm quyền nhận định đủ điều kiện trình lên cơ quan ban hành thì khi nhận được bản dự thảo được trình, cơ quan ban hành sẽ tiến hành

1 Vũ Văn Nhiêm (chủ biên) (2015), Bình luận khoa học các điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013, Nxb. Hồng Đức, trang 243.

2 Xem Điều 84 đến Điều 89 Luật Ban hành VBQPPL và Điều 4 đến Điều 18 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ Quy định chi tiết một số Điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL (Nghị định số 34/2016/NĐ-CP).

3 Điều 52 đến Điều 53 Luật Ban hành VBQPPL và Điều 25 đến Điều 27 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

thảo luận, xem xét, thông qua theo trình tự luật định. Thủ tục thông qua được tiến hành theo một trong hai cách sau tùy thuộc vào chế độ hoạt động của cơ quan ban hành: i) nếu cơ quan hoạt động theo chế độ tập thể như Chính phủ, HĐND, UBND cấp tỉnh thì việc thông qua văn bản thuộc về quyền biểu quyết của tập thể với tỷ lệ thông thường là quá 1/2 tổng số thành viên đồng ý; ii) nếu là cơ quan hoạt động theo chế độ thủ trưởng như bộ, cơ quan ngang bộ thì lúc này người đứng đầu sẽ xem xét, ký duyệt văn bản.

2. Nhận xét, đánh giá về quy định pháp luật đối với quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết (điều, khoản, điểm) luật, pháp lệnh

Quy định pháp luật về quy trình ban hành VBQPPL, trong đó có văn bản QĐCT luật, pháp lệnh đã cho thấy những điểm tiến bộ sau đây:

Một là, quy định pháp luật về ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh đã đáp ứng yêu cầu về tính kế hoạch, khoa học - những thuộc tính quan trọng trong hoạt động xây dựng ban hành văn bản QĐCT. Điều này thể hiện rất rõ ở bước lập danh mục văn bản QĐCT luật, pháp lệnh.

Hai là, quy trình xây dựng văn bản QĐCT đã chú trọng đến khâu xây dựng chính sách, đánh giá tác động chính sách nhằm bảo đảm tính định hướng để đạt được mục tiêu đặt ra, đáp ứng nhu cầu thực tiễn.

Ba là, quy trình thẩm định đối với dự thảo văn bản QĐCT luật, pháp lệnh được quy định chi tiết, cụ thể và rõ ràng, góp phần bảo đảm chất lượng của văn bản QĐCT luật, pháp lệnh.

Bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, pháp luật về quy trình ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh vẫn còn một số hạn chế sau:

Một là, quy định của Điều 82 Luật

Ban hành VBQPPL về trách nhiệm lập danh mục văn bản QĐCT luật, pháp lệnh chưa thống nhất với quy định của Điều 20 về thẩm quyền ban hành VBQPPL.

Theo quy định của Điều 20 Luật Ban hành VBQPPL, quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành để quy định các biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương..., trong khi đó, Điều 8 quy định về danh mục văn bản QĐCT nói chung bao gồm: (1) nghị định của Chính phủ, (2) nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam, (3) quyết định của Thủ tướng Chính phủ, (4) thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Hai là, quy trình ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh của một số chủ thể chưa được thống nhất.

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh gồm: Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam khi phối hợp với Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) hoặc Chính phủ ban hành nghị quyết liên tịch; HĐND, UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, Luật chỉ quy định việc lập danh mục đối với văn bản là “nghị định của Chính phủ, nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ” (Điều 82). Trong khi quy trình ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh của những chủ thể còn lại là Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam khi phối hợp với UBTVQH và HĐND, UBND cấp tỉnh lại không có quy định cụ thể về bước lập danh mục văn bản QĐCT luật, pháp lệnh.

Ba là, quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 về quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL không phù hợp với Luật Ban hành VBQPPL.

Theo quy định của khoản 2 Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL, văn bản QĐCT luật, pháp lệnh phải được “chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh”, tuy nhiên, Điều 28 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định *trong thời hạn 20 ngày*, kể từ ngày luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được thông qua..., bộ, cơ quan ngang bộ gửi danh mục văn bản QĐCT quy định tại điểm a và b khoản 1 Điều này (tức QĐCT luật, pháp lệnh và nội dung mà các luật, pháp lệnh giao cho địa phương QĐCT) đến Bộ Tư pháp; trên cơ sở này, Bộ Tư pháp mới “Chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ lập và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định danh Mục văn bản QĐCT thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH...” (điểm b, khoản 2). Như vậy, theo quy định này, phải chờ đến khi luật, pháp lệnh được thông qua và luật, pháp lệnh đó có nội dung giao cho các chủ thể có thẩm quyền chi tiết điều, khoản, điểm cụ thể nào thì lúc đó, bộ, cơ quan ngang bộ mới đề xuất danh mục văn bản QĐCT luật, pháp lệnh để Bộ Tư pháp tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ chính thức ban hành danh mục văn bản QĐCT luật, pháp lệnh.

Bốn là, việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn để ban hành văn bản QĐCT luật,

pháp lệnh vẫn còn diễn ra khá phổ biến, gây ảnh hưởng đến chất lượng của văn bản QĐCT luật, pháp lệnh.

3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh

Trên cơ sở những phân tích, đánh giá nêu trên, chúng tôi cho rằng, cần hoàn thiện quy trình ban hành văn bản QĐCT luật, pháp lệnh theo hướng sau:

Thứ nhất, bỏ quy định về lập danh mục văn bản QĐCT đối với quyết định của Thủ tướng Chính phủ tại Điều 82 Luật Ban hành VBQPPL;

Thứ hai, bỏ quy định về trách nhiệm lập danh mục văn bản QĐCT tại điểm c, khoản 1 Điều 28 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP; bổ sung các biện pháp phối hợp giữa *tổ chức, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh* với Bộ Tư pháp trong việc lập danh mục văn bản QĐCT để bảo đảm việc lập danh mục này tiến hành trước khi luật, pháp lệnh có hiệu lực, cũng như bảo đảm dự thảo văn bản QĐCT được *chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh*;

Thứ ba, bổ sung quy định việc lập danh mục văn bản QĐCT của chính quyền địa phương như các cơ quan trung ương khác (Điều 82 và Điều 83 của Luật Ban hành VBQPPL).

Thứ tư, bổ sung quy định cụ thể về các trường hợp được ban hành văn bản QĐCT theo trình tự, thủ tục rút gọn■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đăng Dung (2009), *UBTVQH và giải thích pháp luật của UBTVQH*, trích từ Văn phòng Quốc hội Việt Nam, *Giải thích pháp luật – một số vấn đề lý luận và thực tiễn* (Kỷ yếu Hội thảo quốc tế về giải thích pháp luật, tháng 2/2008), Nxb. Hồng Đức.
2. Nguyễn Sĩ Dũng (2007), *Thế sự một góc nhìn*, Nxb. Tri thức.
3. Nguyễn Minh Đoan (2011), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN*, Nxb. Chính trị quốc gia.

4. Edward Page (2001), *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*, Hart Publishing, Oxford - Portland.
5. House of Lords (2016), *Delegated Legislation and Parliament: A response to the Strathclyde Review*, HL Paper 116.
6. Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia* (Sách tham khảo), Nxb. Hồng Đức.
7. Vũ Văn Nhiêm (chủ biên) (2015), *Bình luận khoa học các điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức.
8. Recharad Kelly, *Statutory Instruments*, House of commons library, Number 06509, 15 December 2016.
9. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2012), *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam.
<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-22.pdf>, cập nhật ngày 10/12/2017.
<http://www.legislation.gov.uk/uksi>, cập nhật ngày 10/12/2017.

DỰ THẢO LUẬT TỔ CÁO SỬA ĐỔI...

(Tiếp theo trang 45)

Mục 4 Chương III Thông tư số 436/TTg của Thủ tướng ngày 13/09/1958 quy định: “nhận thư nặc danh phải nghiên cứu với thái độ khách quan để phân biệt những cái đúng, những cái sai trong thư”. Mặc dù trong Thông tư này, Thủ tướng Chính phủ chỉ đề cập đến thái độ của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết tố cáo nhưng qua đó, có thể thấy, Nhà nước đã quan tâm và thừa nhận tố cáo nặc danh.

Điểm a, khoản 1 Điều 27 Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 quy định: “đơn tố cáo ghi rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo và nội dung tố cáo”. Theo quy định này, người tố cáo phải cung cấp rõ họ tên, địa chỉ trong đơn tố cáo. Tuy nhiên, đối với các đơn tố cáo không ghi họ tên, địa chỉ thì Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 lại không đưa ra hướng xử lý một cách rõ ràng, cụ thể. Nhằm lấp lỗ hổng này, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định 38/HĐBT hướng dẫn thi hành Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân. Theo Điều 23 Nghị định 38/HĐBT thì: “những đơn tố cáo không rõ họ tên, địa chỉ người tố cáo nhưng nội dung rõ ràng, bằng chứng

cụ thể, có cơ sở để thẩm tra xác minh, thì tùy tính chất, sự việc mà thủ trưởng cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định xem xét hoặc không xem xét”. Như vậy, Nghị định 38/HĐBT cũng đã mạnh dạn thừa nhận tố cáo nặc danh.

Từ đó đến nay, tố cáo nặc danh có lúc bị khước từ, có lúc lại được gián tiếp thừa nhận. Trong xu thế hiện nay, thừa nhận tố cáo nặc danh là một vấn đề mang tính tất yếu. Tất nhiên, tố cáo nặc danh muốn được thụ lý giải quyết thì phải thỏa mãn những điều kiện do pháp luật quy định. Các quy định về phân biệt tố cáo nặc danh, tố cáo mạo danh, điều kiện tiếp nhận, thụ lý giải quyết cũng như cách tiến hành xác minh, thu thập chứng cứ cũng phải được quy định cụ thể mà vai trò trước tiên và chủ yếu là thuộc về pháp luật tố cáo. Nếu có được những quy định cụ thể, rõ ràng như vậy, việc áp dụng pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo sẽ trở nên thống nhất. Đồng thời, các quy định này cũng góp phần chọn lọc những tố cáo nặc danh đúng sự thật để giải quyết cũng như loại bỏ các tố cáo nặc danh sai sự thật nhằm mục đích xấu ■

PHÒNG, CHỐNG RỬA TIỀN QUA CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG THEO PHÁP LUẬT CỦA HOA KỲ, SINGAPORE VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM*

Vũ Hồng Anh**

Nguyễn Hải Yến***

** PGS. TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp

** ThS. Trường Đại học Luật Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: pháp luật; phòng, chống rửa tiền; tổ chức tín dụng

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/04/2018

Biên tập : 03/05/2018

Duyệt bài : 11/05/2018

Article Information:

Keywords: law; anti-money laundering; credit institution

Article History:

Received : 20 Apr. 2018

Edited : 03 May 2018

Approved : 11 May 2018

Tóm tắt:

Hoạt động rửa tiền qua các tổ chức tín dụng đã và đang trở thành một vấn đề lớn đối với nhiều quốc gia và là vấn đề được cả cộng đồng quốc tế quan tâm. Vì vậy, việc nghiên cứu, phân tích quy định pháp luật về phòng, chống rửa tiền qua tổ chức tín dụng của một số quốc gia tiên bộ như Hoa Kỳ và Singapore sẽ góp phần gợi mở các nội dung bổ ích cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

Abstract

Money laundering through credit institutions has become a crucial problem for several countries and is an issue of the international concerns. Therefore, the studies and analysis of legal regulations on anti-money laundering through the financial institutions in the developed countries such as the United States and Singapore will provide valuable reference and suggestions for Vietnam's improvements of the related legal regulations.

1. Pháp luật Hoa Kỳ về phòng, chống rửa tiền qua tổ chức tín dụng

Pháp luật của Hoa Kỳ về chống rửa tiền được hình thành kể từ những năm 1970

khi Đạo luật về Bí mật Ngân hàng (Bank Secrecy Act - BSA) được ban hành, trong đó đã ấn định "nghĩa vụ lưu giữ các tài liệu và báo cáo" đối với các tổ chức tài chính nhằm cung cấp chứng cứ về các giao dịch

* Bài viết là một phần trong kết quả nghiên cứu của Đề tài cấp bộ: "Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống rửa tiền thông qua các tổ chức tín dụng trong điều kiện hội nhập quốc tế - Cơ sở lý luận và thực tiễn" do PGS., TS. Đinh Xuân Thảo (Viện Nghiên cứu Lập pháp) làm Chủ nhiệm.

tài chính cho cơ quan thi hành pháp luật¹. Mục đích của hệ thống báo cáo này là để tạo ra các chứng cứ nhằm truy tìm nguồn gốc của những khoản tiền do hành vi phạm tội mà có. Ngân hàng và các tổ chức tài chính là những nơi mà các nguồn "tiền bẩn" cần phải đi qua trước khi hoà nhập vào nền kinh tế. Tuy nhiên, hệ thống báo cáo giao dịch tài chính theo quy định của BSA không có nhiều giá trị trong việc chống lại các hoạt động rửa tiền; do đó, Luật về Kiểm soát rửa tiền (Money Laundering Control Act - MLCA) đã được thông qua năm 1986, nhằm nâng cao hiệu quả điều chỉnh loại tội phạm này.

Sau sự kiện khủng bố ngày 11/9/2001, ngày 26/10/2006, Tổng thống Mỹ George W. Bush đã ký Đạo luật về "Đoàn kết và Tăng cường sức mạnh của nước Mỹ bằng cách cung cấp công cụ phù hợp cần thiết để ngăn chặn khủng bố" (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) hay còn được gọi là PATRIOT Act². Đạo luật này đã tăng cường hiệu quả của BSA và mở rộng phạm vi điều chỉnh tội rửa tiền lên mức cao nhất trên thế giới vào thời kỳ đó. Mục tiêu của PATRIOT Act là "phát hiện và loại bỏ cơ sở tài chính để tài trợ khủng bố" và làm "cạn kiệt nguồn tài chính của những kẻ khủng bố"³.

Ngoài ra, một số văn bản pháp lý quan trọng khác có liên quan đến phòng, chống rửa tiền tại Mỹ bao gồm: Luật Quản lý toàn diện tội phạm năm 1984, Luật Chống sử

dụng ma túy năm 1988, Luật Chống rửa tiền Annunzio - Wylie năm 1992, Luật về Trấn áp rửa tiền năm 1994, Luật về Rửa tiền và tội phạm tài chính năm 1998, Luật về Ngăn ngừa khủng bố và đổi mới hệ thống tình báo năm 2004⁴. Những luật và quy định về phòng, chống rửa tiền tại Mỹ luôn được bổ sung, sửa chữa cho phù hợp với những thay đổi của tội phạm rửa tiền⁵.

MLCA đã quy định hai nhóm tội rửa tiền gồm: giao dịch tài chính liên quan đến tài sản thu được từ "các hành vi phạm tội cụ thể" và giao dịch tài chính đối với tài sản⁶ mà người tham gia giao dịch biết được đó là tài sản có nguồn gốc từ hành vi phạm tội cụ thể. Theo Điều 1956, cá nhân tham gia vào một giao dịch tài chính liên quan đến tài sản thu được từ "các hành vi phạm tội cụ thể" với mục tiêu hỗ trợ việc thực hiện hành vi phạm tội (Điều 1956(a)(1)(A)(i) hoặc nhằm che giấu bản chất, địa điểm, nguồn gốc, sở hữu hoặc kiểm soát tài sản bất hợp pháp đó (Điều 1956(a)(1)(B)(i) sẽ được coi là phạm tội theo quy định của MLCA.

Khái niệm "hành vi phạm tội cụ thể" được hiểu là hành vi cấu thành tội phạm được quy định tại Điều 1961 (Đạo luật RICO). Đối với các giao dịch tài chính được thực hiện một phần hoặc toàn bộ trên lãnh thổ Hoa Kỳ, tội vi phạm pháp luật nước ngoài liên quan đến sản xuất, nhập khẩu, bán hoặc phân phối một tài sản; giết người, bắt cóc, tiêu huỷ tài sản; đánh bạc bất hợp pháp; giao dịch lừa dối của ngân hàng nước ngoài,

- 1 Xem Charlels Thelen Plombeck, Confidentiality and Disclosure: The Money Laundering Control Act and Banking Secrecy, *International Law* 69, 70 (1988).
- 2 Kim Phụng, 26/10/2001: George W. Bush ký Đạo luật Yêu nước, <http://nghiencuuquocite.org/2016/10/26/george-bush-ky-dao-luat-yeu-nuoc/>
- 3 Andres Rueda, International money laundering law enforcement and the USA PATRIOT Act of 2001, *MSU-DCL Journal of International Law*, 10, 2001, tr.149
- 4 Nguồn: <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>
- 5 Phòng, chống rửa tiền tại một số nước trên thế giới, Nguồn: <http://tapchitaichinh.vn/viet-nam-chong-rua-tien-tai-tro-khung-bo/phong-chong-rua-tien-tai-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-49421.html>
- 6 Bao gồm bất kỳ giao dịch nào thông qua một tổ chức tín dụng như gửi, rút, chuyển khoản hoặc đổi tiền hay công cụ tiền tệ khác

tham nhũng của công chức nhà nước, tham ô tài sản công hoặc lợi ích khác của công chức nhà nước⁷. Bên cạnh đó, theo Điều 1956(a) (2), việc vận chuyển hoặc chuyển tiền hoặc các công cụ tiền tệ⁸ quốc tế với mục tiêu hỗ trợ việc thực hiện một hành vi phạm tội cụ thể hoặc biết rằng công cụ tiền tệ đó hoặc số tiền đó là tài sản thu được từ một hành vi phạm tội nào đó, hoặc với mục tiêu che giấu hoặc thay đổi bản chất, địa điểm, nguồn gốc, sở hữu hoặc kiểm soát tài sản bất hợp pháp đó⁹ được coi là phạm tội rửa tiền quốc tế và chịu sự điều chỉnh của MLCA. Quy định này được đưa ra nhằm hình sự hoá các giao dịch rửa tiền quốc tế và giải quyết tình trạng tiền được rửa bằng cách chuyển ra khỏi lãnh thổ của Hoa Kỳ¹⁰.

Để phòng, chống rửa tiền thông qua các tổ chức tín dụng, pháp luật Hoa Kỳ có những quy định rất chặt chẽ liên quan đến nghĩa vụ lưu trữ thông tin, phát hiện và báo cáo những giao dịch đáng ngờ của các tổ chức tín dụng hoạt động tại Hoa Kỳ.

Theo quy định của BSA, các tổ chức tín dụng sẽ phải nộp 5 loại báo cáo khác nhau cho chính phủ, bao gồm: Báo cáo về giao dịch tiền tệ (CTR), Báo cáo về vận chuyển tiền hoặc các công cụ tiền tệ (CMIR), báo cáo về tài khoản ngân hàng và tài chính nước ngoài (FBAR), Báo cáo về hành vi nghi vấn (SAR), và Chỉ định cá nhân được miễn trừ khỏi báo cáo CTR. Các ngân hàng cũng có trách nhiệm duy trì các chứng từ, tài liệu liên quan đến các giao dịch được thực hiện như: chứng từ mua bán công cụ tiền tệ,

chứng từ về chuyển tiền và các yêu cầu di chuyển. Đồng thời, BSA cũng yêu cầu các tổ chức tài chính phải tiến hành các biện pháp cần thiết để theo dõi và báo cáo về các giao dịch đáng ngờ.

Bên cạnh đó, theo Điều 326 PATRIOT Act, các tổ chức tài chính phải triển khai các hoạt động để phát hiện và xác định các dấu hiệu của hành vi rửa tiền¹¹ bao gồm: xác định danh tính người mở tài khoản, lưu giữ các bản ghi về thông tin được sử dụng để xác minh chủ tài khoản, tham vấn cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp người mở tài khoản có nằm trong danh sách những kẻ khủng bố, kẻ tình nghi khủng bố hoặc các tổ chức khủng bố. PATRIOT Act cũng cho phép Bộ Tài chính Hoa Kỳ được quyền phong toả và áp đặt lệnh cấm đối với các tổ chức tài chính nếu không hợp tác với cơ quan này trong việc chống rửa tiền quốc tế. Ví dụ, các ngân hàng của Hoa Kỳ có thể bị cấm buôn bán với ngân hàng nước ngoài nếu ngân hàng đó từ chối trả lời yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan có thẩm quyền của Mỹ. Đây là một trong những biện pháp khiến cho PATRIOT Act có phạm vi vượt ra ngoài lãnh thổ của Mỹ. Điều này có thể lý giải bởi hệ thống tài chính của Mỹ là một trong những hệ thống lớn mạnh hàng đầu thế giới và hầu hết các ngân hàng đều phải tham gia giao dịch với các ngân hàng của quốc gia này.

2. Pháp luật Singapore về phòng, chống rửa tiền qua tổ chức tín dụng

Pháp luật về chống rửa tiền qua tổ

7 Điều 1956(c)(7) MLCA 1988

8 Công cụ tiền tệ được hiểu là tiền xu hoặc tiền của Hoa Kỳ hoặc của bất kỳ quốc gia nào khác, séc cá nhân, séc ngân hàng và các lệnh chuyển tiền hoặc chứng khoán đầu tư... (Xem Điều 1956(c)(5))

9 Điều 6471(b) Anti-Drug Abuse Act 1988

10 Jimmy Gurule, The money Laundering Control Act of 1986: Creating a new Federal offense or merely affording federal prosecutors an alternative means of punishing specified unlawful activity - American Criminal Law Review - tr. 828, Nguồn: http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=law_faculty_scholarship

11 Andres Rueda, International money laundering law enforcement and the USA PATRIOT Act of 2001, MSU-DCL Journal of International Law, 10, 2001, tr.152

chức tín dụng của Singapore được quy định trong một số văn bản sau đây¹²:

- Đạo luật về Tham nhũng, Buôn bán bất hợp pháp ma túy và các tội phạm nghiêm trọng khác (tịch thu tài sản) (*the Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act* - CDSA được ban hành ngày 6/7/1999. Theo đó, tội rửa tiền không chỉ bị giới hạn trong phạm vi liên quan đến buôn bán bất hợp pháp ma túy mà bao gồm cả những trường hợp liên quan đến các tội nghiêm trọng khác. Nhằm mở rộng phạm vi tội rửa tiền, xác định rõ nghĩa vụ báo cáo các giao dịch nghi vấn, tạo cơ chế báo cáo các hoạt động chuyển tiền xuyên quốc gia cũng như tăng hình phạt đối với các tội rửa tiền được quy định trong CDSA, Singapore đã sửa đổi các quy định trong CDSA 1999 trên cơ sở các khuyến nghị của FATF(?). Đạo luật sửa đổi, bổ sung CDSA đã được ban hành năm 2007¹³ và năm 2014.¹⁴ Đây cũng là văn bản pháp lý quan trọng nhất về chống rửa tiền trong hệ thống pháp luật của Singapore hiện hành. Các quy định về chống rửa tiền được ghi nhận chủ yếu tại Phần VI và quy định về tịch thu tài sản tại Phần II của CDSA, trong đó điều chỉnh đồng thời rửa tiền liên quan đến mua bán ma túy và các tội phạm nghiêm trọng khác.

- Các Lưu ý và hướng dẫn về phòng, chống rửa tiền và tài trợ cho khủng bố (*Notices and Guidelines on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*) của Cơ quan Tiền tệ Singapore (*Monetary Authority of Singapore - MAS*) (*AML/CFT Notices*): Đây

là hệ thống các lưu ý và hướng dẫn của Cơ quan Tiền tệ Singapore nhằm hướng dẫn thi hành các quy định về chống rửa tiền được quy định trong CDSA đối với các tổ chức tài chính. Thông qua các hướng dẫn và lưu ý này, Cơ quan Tiền tệ Singapore cũng cung cấp cho các cá nhân liên quan (như luật sư tư vấn) những trường hợp nghi vấn về sự tham gia vào hoạt động rửa tiền của khách hàng.

- Một số văn bản khác như: Đạo luật về Khủng bố (*Terrorism (suppression of financing act)* năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2016, Luật Hình sự, Luật Thuế thu nhập, Luật Thuế hàng hoá và dịch vụ, Quy định về Nghề luật (*Legal Profession Act*) năm 2010, sửa đổi bổ sung năm 2017...

Trước hết, theo quy định từ Điều 43 đến Điều 48 của CDSA, tội rửa tiền bao gồm các hành vi:

- Che giấu hoặc nguy trang, chuyển đổi hoặc chuyển giao tài sản hoặc chuyển tài sản ra khỏi lãnh thổ mà tài sản đó - toàn bộ hoặc một phần, trực tiếp hoặc gián tiếp - là lợi ích mà cá nhân đó có được từ buôn bán ma túy hoặc từ hành vi phạm tội¹⁵.

- Che giấu, nguy trang, chuyển đổi hoặc chuyển giao tài sản hoặc chuyển tài sản khỏi lãnh thổ mà biết rằng hoặc có cơ sở hợp lý để tin rằng tài sản đó một phần hoặc toàn bộ, trực tiếp hoặc gián tiếp là lợi ích mà người khác thu được từ buôn bán ma túy hoặc hành vi phạm tội¹⁶.

- Chiếm hữu, sở hữu, hoặc sử dụng tài sản mà biết hoặc có cơ sở để tin rằng tài sản đó, một phần hoặc toàn bộ, trực tiếp hoặc gián tiếp, là lợi ích mà người khác có được

12 Kenny Foo, Money Laundering offences under the corruption, drug trafficking and other serious crimes (confiscation of benefits) Act, Interpretative Difficulties and a proposed solution, Singapore Academy of Law Journal (2017), tr. 164-165, Nguồn: <http://journalonline.academypublishing.org.sg/Journals/Singapore-Academy-of-Law-Journal/Current-Issue/ctf/eFirstSALPDFJournalView/mid/494/ArticleId/1189/Citation/JournalsOnlinePDF>

13 Có hiệu lực kể từ ngày 1/11/2007

14 Có hiệu lực kể từ ngày 01/09/2014.

15 Điều 46(1) và Điều 47 (1) CDSA 2016

16 Điều 46(2) và Điều 47 (2) CDSA 2016

từ buôn bán ma túy hoặc hành vi phạm tội¹⁷.

- Trợ giúp người buôn bán ma túy hoặc phạm tội nghiêm trọng giữ lại hoặc thay mặt người đó kiểm soát tài sản¹⁸, bảo vệ hoặc đầu tư tài sản đó dù biết hoặc có cơ sở hợp lý để tin rằng tài sản đó là lợi ích mà người đó có được từ buôn bán ma túy hoặc các hành vi phạm tội khác¹⁹.

- Tiết lộ thông tin về một việc điều tra hoặc dự định điều tra²⁰ hoặc việc thông tin đã được gửi đến hoặc sẽ được gửi đến cho cơ quan có thẩm quyền²¹ theo quy định của Đạo luật này gây ảnh hưởng đến việc điều tra.

Một trong những điểm đáng lưu ý trong pháp luật về chống rửa tiền của Singapore là khái niệm "hành vi phạm tội" (criminal conduct) được định nghĩa tại Điều 2 CDSA. Xuất phát từ vị trí là trung tâm thương mại, tài chính và giao thông hàng đầu thế giới, Singapore rất dễ trở thành điểm trung chuyển các tài sản bất hợp pháp từ nước ngoài. Chính vì vậy, Singapore đã không chỉ giới hạn hành vi phạm tội trong phạm vi lãnh thổ Singapore mà bao gồm bất kỳ hành vi đã hoặc đang tham gia thực hiện trên lãnh thổ Singapore hoặc nơi khác mà cấu thành một tội nghiêm trọng (serious offence) hoặc một tội nghiêm trọng theo pháp luật nước ngoài (foreign serious offence)²².

Ngoài ra, Singapore là một trong những nước đầu tiên quy định về tội rửa

tiền liên quan đến trốn thuế. Theo đó, kể từ ngày 01/09/2014, trường hợp một cá nhân phạm tội theo pháp luật của nước ngoài trong đó có hành vi cố ý thực hiện một trong những hành vi được quy định tại Điều 2 của CDSA²³ với mục đích trốn thuế hoặc trợ giúp người khác trốn thuế của quốc gia đó thì sẽ được coi là phạm tội nghiêm trọng về thuế theo pháp luật nước ngoài. Singapore cũng không đưa ra bất kỳ loại thuế cụ thể nào, do đó, hành vi trốn bất kỳ loại thuế nào (kể cả loại thuế mà quốc gia nước ngoài quy định trong khi Singapore không quy định) cũng sẽ nằm trong phạm vi điều chỉnh của CDSA. Giới hạn duy nhất của quy định này đó là yếu tố lỗi - người phạm tội "cố ý thực hiện với mục đích trốn hoặc trợ giúp người khác trốn thuế" theo quy định của pháp luật nước ngoài. Chính vì vậy, gần như tất cả các trường hợp cố ý trốn thuế theo quy định của pháp luật nước ngoài đều sẽ cấu thành tội rửa tiền tại Singapore.

Như vậy, pháp luật Singapore đã giới hạn tội rửa tiền trong phạm vi rửa tiền liên quan các tội liên quan đến buôn bán bất hợp pháp ma túy và các hành vi phạm tội.

Để đảm bảo hiệu quả của hoạt động phòng, chống rửa tiền qua các tổ chức tín dụng, pháp luật Singapore đã quy định khá cụ thể về nghĩa vụ báo cáo và cung cấp thông tin của các tổ chức tín dụng²⁴. Theo quy định tại mục 3 phần V CDSA, các tổ

17 Điều 46(3) và Điều 47 (3) CDSA 2016

18 Điều 43(1) và Điều 44(1) CDSA 2016

19 Điều 43(2) và Điều 44(2) CDSA 2016

20 Điều 47 (1) CDSA 2016

21 Điều 47(2)

22 Là tội phạm (ngoài tội buôn bán ma túy) theo pháp luật nước ngoài mà hành vi phạm tội nếu được thực hiện một phần ở Singapore sẽ cấu thành tội nghiêm trọng, trong đó bao gồm tội về thuế.

23 Bao gồm các hành vi: a) bỏ qua, khai thấp hơn hoặc cao hơn một khoản doanh thu tính thuế; b) khai sai doanh thu, tài liệu hoặc thông tin được sử dụng để tính thuế; c) trả lời sai, bằng lời nói hoặc văn bản, bất kỳ câu hỏi hoặc yêu cầu cung cấp thông tin nào để tính thuế; d) không thông báo cho cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm thu thuế, một cách phù hợp, bất kỳ thông tin không chính xác nào trong bất kỳ đánh giá nào do cơ quan đó đưa ra khi được yêu cầu; e) chuẩn bị hoặc duy trì hoặc cho phép chuẩn bị hoặc duy trì bất kỳ hệ thống sổ kế toán hoặc bản ghi sai nào, hoặc làm sai hoặc cho phép làm sai sổ kế toán hoặc bản ghi; f) thực hiện bất kỳ biện pháp, hành vi hay kế hoạch lừa dối nào.

24 Điều 2 CDSA 2016

chức tín dụng phải giữ lại hoặc giữ một bản sao tài liệu về giao dịch tài chính²⁵ của khách hàng trong khoảng thời gian tối thiểu (5 năm kể từ ngày đóng tài khoản, hoặc ngày thực hiện giao dịch)²⁶. Trong trường hợp vi phạm, tổ chức tài chính sẽ bị coi là phạm tội và bị phạt tối đa SGD \$10,000.

Các tổ chức tín dụng cũng như các cá nhân trong quá trình thực hiện công việc hoặc nhiệm vụ mà biết hoặc có cơ sở để nghi ngờ bất kỳ loại tài sản nào (một phần hoặc toàn bộ, trực tiếp hoặc gián tiếp) là lợi ích thu được hoặc được sử dụng hoặc dự định sử dụng để thực hiện hành vi cấu thành tội buôn bán ma túy hoặc các hành vi phạm tội khác thì phải cung cấp thông tin cho Nhân viên về báo cáo giao dịch nghi vấn ngay khi biết²⁷. Trong trường hợp vi phạm, tổ chức tín dụng hoặc cá nhân đó bị coi là phạm tội và bị phạt tối đa SGD \$20,000.

Theo quy định của Điều 31 CDSA, các tổ chức tín dụng có nghĩa vụ cho Cơ quan công tố hoặc người được cơ quan này trao quyền mang đi hoặc xem các tài liệu mà các tổ chức này nắm giữ theo lệnh của Tòa án cấp cao (High Court) trong thời gian tối đa là 07 ngày để tiến hành điều tra buôn bán ma túy hoặc các tội nghiêm trọng khác.

Ngoài ra, để thực hiện các hoạt động phòng, chống rửa tiền, các tổ chức tín dụng còn phải tuân thủ các yêu cầu trong các Lưu ý và hướng dẫn của Cơ quan Tiền tệ Singapore đối với từng loại hình tổ chức tín

dụng. Trong các Lưu ý và hướng dẫn này, Cơ quan Tiền tệ Singapore không chỉ quy định nghĩa vụ của các tổ chức tín dụng trong việc tiến hành các bước cần thiết để xác định, đánh giá và nhận biết được nguy cơ rửa tiền và tài trợ khủng bố đối với khách hàng, quốc gia hoặc vùng lãnh thổ mà khách hàng đến hoặc đi, quốc gia hoặc vùng lãnh thổ mà tổ chức tín dụng có hoạt động và các kênh để thực hiện các hoạt động, dịch vụ hay giao dịch của tổ chức tín dụng đó. Các tổ chức tín dụng có nghĩa vụ tiến hành tự đánh giá rủi ro, xem xét các yếu tố rủi ro trước khi xác định cơ chế phù hợp để cung cấp đánh giá rủi ro này cho cơ quan có thẩm quyền²⁸.

Trong trường hợp tổ chức tín dụng vi phạm hoặc không tuân thủ các yêu cầu được nêu trong các lưu ý và hướng dẫn này sẽ bị coi là vi phạm pháp luật và sẽ bị xử phạt tối đa là 1 triệu SGD²⁹.

3. Một số gợi mở cho Việt Nam

Thứ nhất, cần thống nhất nhận thức và xác định quyết tâm về sự cần thiết phải tăng cường phòng, chống rửa tiền qua tổ chức tín dụng là một trong những giải pháp trọng tâm nhằm đảm bảo an ninh tiền tệ, lành mạnh hóa hệ thống tài chính quốc gia và đáp ứng các yêu cầu, cam kết hội nhập quốc tế.

Thứ hai, cần coi trọng yếu tố con người: Trong công tác phòng, chống rửa tiền qua tổ chức tín dụng, yếu tố con người có ý nghĩa hết sức quan trọng, cần những người đủ năng lực, đạo đức để cùng hợp tác phòng,

25 Là bất kỳ tài liệu nào liên quan đến giao dịch tài chính do tổ chức thực hiện với tư cách một tổ chức tài chính như: đóng hoặc mở tài khoản tại tổ chức tài chính, chuyển tiền giữa Singapore và nước ngoài hoặc thay mặt cá nhân chuyển tiền giữa các quốc gia nước ngoài.

26 Điều 36 CDSA 2016

27 Điều 39(1) CDSA 2016

28 Ví dụ như quy định tại Điều 4 Thông báo số 1014 ngày 24/4/2015, sửa đổi ngày 30/11/2015 về phòng, chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố - Ngân hàng Thương mại, Điều 4 Thông báo số 824 ngày 24/4/2015, sửa đổi ngày 30/11/2015 về phòng, chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố - Công ty Tài chính. Nguồn: http://www.mas.gov.sg/Regulations-and-Financial-Stability/Anti-Money-Laundering-Countering-The-Financing-Of-Terrorism-And-Targeted-Financial-Sanctions/Anti-Money-Laundering-and-Countering-the-Financing-of-Terrorism.aspx?sc_p=1&sc_y=&sc_type=&sc_q=

29 Điều 27A Đạo luật về Cơ quan Tiền tệ Singapore, sửa đổi bổ sung năm 2007

chống rửa tiền một cách hiệu quả.

Thứ ba, cần xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống rửa tiền: Sớm hoàn thiện cơ sở pháp lý đồng bộ cho công tác chống rửa tiền, đặc biệt, cần giao nhiệm vụ cụ thể và quyền lực cần thiết đủ lớn cho cơ quan chuyên trách chống rửa tiền với các chế tài đủ mạnh để trấn áp và trừng phạt các hành vi rửa tiền. Kinh nghiệm lập pháp của các nước cho thấy, văn bản pháp lý hoàn thiện, đầy đủ và chặt chẽ sẽ là nền tảng vững chắc để các cơ quan có thể thực hiện đầy đủ quyền hạn và chức năng của mình.

Thứ tư, cần tổ chức phối hợp chặt chẽ giữa các ban ngành, cơ quan và các tổ chức tín dụng: Công tác phòng, chống rửa tiền là công việc hết sức phức tạp, tốn nhiều thời gian, công sức, đòi hỏi sự quyết tâm, phối

hợp chặt chẽ giữa các cơ quan ban ngành, tổ chức có liên quan, giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp; giữa các tổ chức tín dụng với Ngân hàng Nhà nước cũng như giữa các tổ chức tín dụng với nhau.

Thứ năm, cần xây dựng hệ thống giám sát hiệu quả, bất kỳ một hoạt động nào khi thực hiện cũng cần được theo dõi, giám sát chặt chẽ mới đảm bảo tính hiệu quả của nó. Một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh cùng hệ thống giám sát hiệu quả sẽ góp phần đẩy lùi tệ nạn rửa tiền.

Thứ sáu, cần phát triển hệ thống thông tin quốc gia công khai, minh bạch, cập nhật và thuận tiện cho tra cứu các quy định, nhận biết các quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan của các tổ chức tín dụng và người dân về chuyển tiền và giao dịch ngân hàng, phòng, chống rửa tiền■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Charlels Thelen Plombeck, *Confidentiality and Disclosure: The Money Laundering Control Act and Banking Secrecy*, International Law 69, 70 (1988)
2. Kim Phụng, 26/10/2001: *George W. Bush ký Đạo luật Yêu nước*, <http://nghiencuuquocte.org/2016/10/26/george-bush-ky-dao-luat-yeu-nuoc/>
3. Andres Rueda, *International money laundering law enforcement and the USA PATRIOT Act of 2001*, MSU-DCL Journal of International Law, 10, 2001, tr.149
4. *History of Anti-Money laundering laws*, <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>
5. *Phòng, chống rửa tiền tại một số nước trên thế giới*, <http://tapchitaichinh.vn/viet-nam-chong-rua-tien,-tai-tro-khung-bo/phong-chong-rua-tien-tai-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-49421.html>
6. Jimmy Gurule, *The money Laundering Control Act of 1986: Creating a new Federal offense or merely affording federal prosecutors an alternative means of punishing specified unlawful activity*, American Criminal Law Review, tr. 828, Nguồn: http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=law_faculty_scholarship
7. Andres Rueda, *International money laundering law enforcement and the USA PATRIOT Act of 2001*, MSU-DCL Journal of International Law, 10, 2001, tr.152
8. Kenny Foo, *Money Laundering offences under the corruption, drug trafficking and other serious crimes (confiscation of benefits) Act, Interpretative Difficulties and a proposed solution*, Singapore Academy of Law Journal (2017), tr. 164-165, Nguồn: <http://journalonline.academypublishing.org.sg/Journals/Singapore-Academy-of-Law-Journal/Current-Issue/ctl/eFirstSALPDFJournalView/mid/494/ArticleId/1189/Citation/JournalsOnlinePDF>
9. *Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism*, <http://www.mas.gov.sg/Regulations-and-Financial-Stability/Anti-Money-Laundering-Countering-The-Financing-Of-Terrorism-And-Targeted-Financial-Sanctions/Anti-Money-Laundering-and-Countering-the-Financing-of-Terrorism.aspx>

